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

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية هي مجلة دولية محكّمة 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

الـنـــــــــاشـــــــر :

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 الرابع عشر : شباط - فبراير 2022

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 القريشي 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 عبدالله، 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 أبجان، جامعة ابن زهر، اكادير
- 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.أحمدالحضراني، 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 الحجيوي ، أستاذ العلوم السياسية، جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب
- أ.د. أحمد الدرداري، أستاذ العلوم السياسية ، جامعة عبد المالك السعدي تطوان، المغرب.
- أ.د محمد منار باسك، أستاذ القانون الإداري والعلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش.المغرب
- أ.د.محمد الجناتي، أستاذ في العلوم الإدارية والسياسية،جامعة محمد الأول وجدة، المغرب.
- أ.د الزياني 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 استاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، اكادير. 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 المغاربي للدراسات الإستراتيجية، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح الدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعةقرطاج، تونس.
- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض / السعودية.
- أ.د.محمد نبيل مُلين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكامة جامعة محمد الخامس السويسي الرباط.المغرب.
- أ.د.عبد الرحيم المنار أسليمي، رئيس المركز الأطلسي للدراسات الإستراتيجية والتحليل الأمني /أستاذ الدراسات السياسية والدولية بجامعة محمد الخامس بالرباط .المغرب.
- أ.د. هود محمد أبوراس عضو المكتب التنفيذي لإتحاد الاكاديميين العرب. الجامعة العالمية ، تركيا.
- أ.د. عماري نورالدين، كلية الحقوق .جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. عبدا لسلام الأزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي.جامعة عبدا لمالك السعدي، طنجة.المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية،جامعة القاضي عياض،مراكش.المغرب.
- أ.د.عبدالسلام لزرق أستاذ القانون الدولي الاقتصادي جامعة عبدالمالك السعدي؛طنجة.المغرب.

- أ.د..لخضر رابحي، قانون دولي وعلاقات دولية جامعة 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 برابغ- 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 الفيلالي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د.فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول،سطات.المغرب.
- أ.د.فؤاد منصوري.كلية الحقوق والعلوم السياسية.جامعة باجي مختار عنابة.تونس.
- أ.د.سلوى فوزي الدغيلي أستاذة القانون الدستوري كلية القانون جامعة بنغازي.ليبيا.
- أ.د محمد المجني أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة ابن زهر، اكادير.المغرب.
- أ.د الحسين الرامي، جامعة ابن زهر أكاديرالقانون الإداري والعلوم الإدارية.المغرب.
- أ.د.زين يونس،أستاذ القانون،جامعة الوادي،الجزائر.
- أ.د.حسناء القطني أستاذة القانون كلية الحقوق، تطوان جامعة عبد المالك السعدي.المغرب.
- أ.د. عائشة 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 المستنصريه كليه 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 الفلسفلة،جامعة محمد الخامس الرباط، المغرب.
- أ.د سعيد الخمري، أستاذ العلوم السياسية،جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء،المغرب
- أ.د محسن الأحمدي، أستاذ علم الاجتماع السياسي، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د عبد الفتاح بلعمشي، أستاذ القانون الدولي ، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب
- أ.د إكرامي خطاب أستاذ القانون الإداري والدستوري جامعة شقراء "السعودية."
- أ.د الهيلالي عبد اللطيف، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. زازة لخضر، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر.
- أ.د.أيمن محمد زين عثمان،أستاذ القانون، دولة الإمارات العربية المتحدة-
- أ.د.مصطفى حسيني، أستاذ القانون، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د شفيق عبد الغني أستاذ في علم الاجتماع السياسي جامعة ابن طفيل، القنيطرة، المغرب.
- أ.د إدريس شكربة،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 بوغالم 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 سالفا.

–تنشر المقالات باللغات العربية و الفرنسية و الانجليزية.

-الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دوليا في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.

–أن يكون المقال مكتوبا بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.

-يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:

-توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:

- مراجع باللغة العربية: (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية)
- المراجع باللغة الأجنبية : (1-الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4 المواقع الاليكترونية)اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والانجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني.
- كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والانجليزية.
- وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والانجليزية في حدود 300 كلمة.

-إتباع طريقة التهميش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التهميش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر ، سنة النشر، ص.

- طريقة كتابة المراجع:

-الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر ، سنة النشر

-المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب،"عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة

المواقع الاليكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ،" عنوان المقال" اسم الموقع الالكتروني

–رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه: يكتب اسم صاحب البحث، العنوان، يذكر رسالة ماجستير أو أطروحة دكتوراه ، اسم الجامعة، السنة.

–إذا كان المرجع نشرة أو إحصائية صادرة عن جهة رسمية: يكتب اسم الجهة، عنوان التقرير، أرقام الصفحات، سنة النشر

-يتم تنسيق الورقة على قياس (A4) ، بحيث يكون حجم ونوع الخط كالتالي:

- نوع الخط 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 15صفحة
- 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 أراء أصحابها ولا تمثل أراء 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

الباحث	عنوان المقال	الصفحة
عبد الفتاح المالحي	الدفع بعدم الدستورية: دراسة مقارنة لنظام التصفية	14
محمد يونسي	المؤسسة الملكية بالمغرب ومسألة السمو الدستوري	29
رشيد لمقدم	آليات حماية الحقوق والحريات في الدستور المغربي	41
سعيد عبد الرزاق باخبيره	مدى جواز الحجز على الأموال العامة	58
إسماعيل أبونعيم	المثقف في عصرالثورة الرقمية	79
قاسم لعويمري	الوظيفة الدستورية للبرلمان المغربي، قراءة في عشرية تقييم السياسات العمومية	96
فؤاد الفتوحي	التحديات الجديدة للسياسات الاجتماعية في ظل جائحة فيروس "كوفيد-19"	111
يونس سلامي	دور لجنة الحق في الحصول على المعلومات في تحقيق الشفافية الإدارية	134
عبد العزيز الصادقي	مبدأ استقلالية البرلمان المغربي	152
لحسن ملال، زهير لعميم	متطلبات اللاّتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة	165
محمد عمارنة	مجلس العقد في العقد الإلكتروني في التشريع الفلسطيني	176
سفيان أملال	الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية بين التجربة المغربية والفرنسية	185

هند أبوالهيثم	من التدبير المركزي للتراب إلى التدبير اللامركزي للتنمية: عولمة التنمية الترابية في التجربة المغربية	201
حسن مروان	من البنيات التقليدية إلى الجمعيات التنموية	228
الهلالي عبد اللطيف، البوداني حسناء	آليات تفعيل وإكراهات التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية	247

الدفع بعدم الدستورية: دراسة مقارنة لنظام التصفية

The action of unconstitutionality: a comparative study of the filter System

عبد الفتاح المالحي
جامعة ابن زهر، أكادير-المغرب

الملخص:

بعد مرور عقد من الزمن على دخول الوثيقة الدستورية لسنة 2011 حيز التطبيق، لازالت بعض مضامينها لم تر النور وهو ما يثير مجموعة من التساؤلات والإشكالات المرتبطة أساسا بالحياة السياسية في المغرب وبتطور النظام السياسي المغربي نحو مزيد من الدمقرطة وإرساء دعائم دولة الحق والقانون. فإذا كان تنزيل القوانين التنظيمية الواردة في الوثيقة الدستورية قد صاحبه نقاش عمومي بين الفاعلين السياسيين وحوار فقهي بين المشرع صاحب الاختصاص والقاضي الدستوري، فإن تنزيل الفصل 133 من الدستور قد عرف تأخرا لا يمكن فهم أسبابه خصوصا وأنه يتعلق بحق الأفراد في الدفع بعدم دستورية مقتضى تشريعي. ولعل الإشكال الكامن وراء هذا التأخر يرتبط بأي نموذج نريده للدفع بعدم الدستورية في المغرب.

لقد شكل نظام تصفية الدفع بعدم الدستورية نقطة خلاف رئيسة بين المشرع والقاضي الدستوري، وسنحاول في هذا المقال استجلاء مكامن هذا الخلاف، معتمدين في ذلك على رؤية المشرع التنظيمي ورد القاضي الدستوري، وذلك بعد عرض لنماذج نظام التصفية في بعض التجارب المقارنة (ألمانيا، إسبانيا، إيطاليا وفرنسا).

الكلمات المفتاحية: الدفع بعدم الدستورية – نظام التصفية – القضاء الدستوري – الحقوق والحريات.

Abstract:

Young A decade after the entry into force of the Moroccan Constitution in 2011, some of its content have not yet seen the light. It raises a set of questions and concerns related mainly to the political life in Morocco and to the evolution of the related political system towards more democratization and establishment of the state of law. In addition to the doctrinal dialogue between the legislatures and the constitutional judges, the adoption of the organizational laws contained in the constitutional document was accompanied by a public debate between the different political actors. Though the implementation of Chapter 133 of the Constitution is still experiencing some delay that cannot be understood, especially as it relates to the right of individuals to argue the unconstitutionality of a legislative requirement. This postponement might be related to the unclarity of the model we want to follow in Morocco.

Key words: Action of unconstitutionality - The filter Systems - the constitutional judiciary - rights and freedoms.

مقدمة:

تضمن الدستور المغربي لسنة 2011 مجموعة من التجديدات همت تكريس فعالية القضاء الدستوري في حماية حقوق وحريات الأفراد. ولعل المستجد الأكثر أهمية هو تخويل المحكمة الدستورية بموجب مقتضيات الفصل 133 من الدستور صلاحية البت في دفوعات المتقاضين بعدم دستورية قانون من شأن تطبيقه في النزاع المعروض أمام المحكمة انتهاك حقوقهم وحرياتهم المضمونة دستوريا. إلا أنه وقبل أن تبت المحكمة الدستورية في أي دفع بعدم الدستورية لا بد أن يقطع هذا الدفع مجموعة من المراحل، يخضع من خلالها لفحص دقيق للتأكد من استيفائه للشروط القانونية. ولعل أهم مرحلة هي تلك التي تتعلق بعملية التصفية.

تهدف عملية التصفية التي تخضع لها الدفوعات بعدم الدستورية إلى عدم إغراق المحاكم الدستورية المختصة في البت فيها. لكن هذا المعطى يصطدم مع هاجس لا يقل أهمية ويتمثل في ضمان مبدأ النجاعة القضائية وإصدار الأحكام القضائية في أوقات معقولة. ومن هنا فالموضوع يكتسي أهمية بالغة لا يمكن تجاوزها خصوصا وأن الأمر يتعلق

بعملية تثير عدة أسئلة مرتبطة بحدود تدخل القاضي العادي في مسار الدفع بعدم الدستورية. إضافة إلى ذلك فإن تناول التجربة المغربية في هذا المجال يفرض علينا الاعتراف بجدة وراهنية الموضوع وفائدته التي لا يمكن إهمالها.

وعليه فإن الإشكالية التي نود معالجتها ومحاولة الإجابة عليها في هذا المقال تتحلى فيما يلي:" إلى إي حد استطاع المشرع المغربي إرساء نظام للتصفية يضمن انسيابية في مسار الدفع بعدم الدستورية؟"؟ وللإجابة على هذه الإشكالية المركزية فقد تمت صياغة فرضيتين أساسيتين. الفرضية الأولى تتمثل في كون المشرع المغربي نجح في إرساء نموذج ناجع للتصفية مستلهما ذلك من النموذج الفرنسي. بينما الفرضية الثانية تتجلى في عدم توفق المشرع المغربي في التأسيس لنظام للتصفية يستجيب لمبدإ النجاعة القضائية.

في ظل المعطيات السابقة وخلال إنجاز هذه المقال الذي يروم القيام بدراسة مقارنة لنظام تصفية الدفوع بعدم الدستورية، تم الاعتماد على مقاربة منهجية تحليلية تم من خلالها توظيف منهجين بحثيين أساسيين: أولهما المنهج المقارن لأن البحث منصب على دراسة مقارنة بين التشريعات في إرسائها وتفعيلها لنظام التصفية وذلك للوقوف على المكامن الإيجابية والسلبية لهذا النظام في التشريع المغربي. وثانيهما المنهج الوظيفي كوسيلة أساسية لا غنى عنها في التحليل بحكم الوظائف المختلفة وذات الحساسية البالغة التي ينهض بها القضاء الدستوري سواء في النسق السياسي والدستوري المغربي أو المقارن. وذلك بهدف الوقوف عند طبيعتها وكيفية ممارستها ومحاولة استنباط وتثمين الممارسات الجيدة خصوصا فيما يرتبط بنظام التصفية.

وهكذا فإنه يمكن أن نعرض لنموذجين اثنين على الأقل لعملية التصفية في الأنظمة الدستورية التي تتبنى نظام الرقابة المركزية؛ الأول يجعل قرار قبول الدفع بعدم الدستورية بيد القاضي الدستوري نفسه (أولا)، والثاني تلعب فيه المحاكم العليا دورا مركزيا في عملية التصفية (ثانيا)، على أن النموذج المغربي للتصفية لا زال متأرجحا بين النموذجين السابقين وفقا لمشروع القانون التنظيمي رقم 15-86 وقرار المحكمة الدستورية بشأن فحص دستوريته (ثالثا).

أولا: دور المحاكم الدستورية في عملية التصفية في القانون المقارن

في هذا المبحث سنعرض للدور المحوري الذي تقوم به المحاكم الدستورية في كل من ألمانيا (المطلب الأول)، إسبانيا (المطلب الثاني) وإيطاليا (المطلب الثالث) في عملية تصفية الإحالات الواردة عليها والمتعلقة بالدفع بعدم دستورية القوانين.

1- نظام التصفية في ألمانيا

نص المشرع الدستوري الألماني على آليتين اثنتين لعملية التصفية؛ الأولى عامة تتعلق بجميع الدعاوي الدستورية، والثانية خاصة بالمسألة الدستورية (أو المراقبة الملموسة أي الدفع الفرعي). وتم تنظيم هاتين الآليتين بموجب المادتين 24 و81-a من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية الفيدرالية.

فقبل سنة 1993 كانت تتم عملية انتقاء المسائل الدستورية من قبل إحدى الغرفتين بالمحكمة الدستورية الفيدرالية[1]، وهو ما يعني أن هيئة الحكم هي نفسها التي تنتقي الإحالات المقبولة. ويتعلق الأمر بجميع الدعاوي الدستورية التي ترفع أمام المحكمة الدستورية. وبخصوص المسألة الدستورية (الدفع الفرعي) فإن الغرفة يمكن أن تتخذ قرار الرفض منذ بداية الدعوى (in limine litis) ودون الحاجة إلى تعليله. إلا أن هذه الآلية التي تظهر " قاسية" نوعا ما

[1]Selon l'article 24 de la loi sur la cour constitutionnelle fédérale allemande de 1951 : " les requêtes inadmissibles ou celles qui sont manifestement injustifiées peuvent être rejetées par une décision unanime de la cour"

قدمت مجموعة من السلبيات أهمها حشد وتحريك هيئة الحكم نفسها وهو ما لا يستجيب لمتطلبات التصفية[1]. وهذا ما جعل المشرع الألماني يعدل قانون المحكمة الدستورية الفيدرالية سنة 1993 من أجل التنصيص على آلية للتصفية خاصة بالدفع بعدم الدستورية.

وهكذا فإن المشرع الألماني، ومن أجل تيسير عمل المحكمة الدستورية بالنظر إلى العدد المتزايد من الدفوعات بعدم الدستورية المحالة عليها[2]، عهد باختصاص تقرير عدم قبول إحالة الدفع بعدم الدستورية (المسألة الدستورية) إلى إحدى الغرفتين أو اللجن المكونة من ثلاثة قضاة داخل كل غرفة[3]، وهذا القرار يجب أن يتخذ بإجماع أعضاء اللجنة وفي حالة انعدامه فإن الأمر يحال على الغرفة لاتخاذ القرار المناسب، علاوة على اختصاصها في حالة إذا ما كان مصدر الإحالة هي المحكمة الدستورية لإحدى اللندرات أو إحدى المحاكم العليا للفيدرالية. وفي كلتا الحالتين فإن قرار عدم قبول الإحالة يجب أن يكون معللا وهو غير قابل للطعن وفقا للمادة 81-a من قانون المحكمة الدستورية الفيدرالية.

2- نظام التصفية في إسبانيا

في إسبانيا، يمكن إثارة مسألة عدم الدستورية من قبل أطراف النزاع أمام القاضي أو من قبل القاضي نفسه تلقائيا أينما كان موقعه داخل التنظيم القضائي، وهو ما يجعل أمر إحالة المسألة على المحكمة الدستورية سلاحا بين يديه[4]، وبالتالي فإن مراقبة القاضي الدستوري لقرارات القاضي العادي في هذا المجال لا تخلو من أهمية. لذلك فإن المشرع الإسباني نص من خلال المادة 35 والفقرة الأولى من المادة 37 من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية على آلية لتنظيم "مقبولية" (admissibilité) مسألة عدم الدستورية[5] عبر نوعين من المراقبة. النوع الأول ينصب على مراقبة الشروط الموضوعية لإحالة مسألة عدم الدستورية والثاني يتعلق بمراقبة الشروط المسطرية. وبالتالي فإن المحكمة الدستورية الإسبانية تتوفر على آليتين اثنتين تمكنانها من ضبط تدفق القرارات المتعلقة بإحالة مسألة عدم الدستورية[6].

فمن جهة، يمكن للمحكمة الدستورية الإسبانية أن ترفض قرار إحالة مسألة تكون غير مؤسسة بصفة واضحة (manifestement infondée). فالقاضي الدستوري يتأكد من توافر الشروط الموضوعية المنصوص عليها في المادة 163 من الدستور، والتي أعيد التنصيص عليها في المادة 37 من القانون المتعلق بالمحكمة الدستورية والمرتبطة بتقدير قاضي الموضوع لمسالة عدم الدستورية حيث ينبغي أن تكون القاعدة القانونية موضوع المسألة مطبقة في النزاع وأن حله لا يمكن أن يتم إلا بعد البت في مسألة عدم الدستورية، كما أن القاضي صاحب الإحالة يجب عليه أن "يشك" في دستورية هذه القاعدة[7].

---

[1] Laurence Gay, Le double filtrage des QPC : une spécificité française en question?, modalités et incidences de la sélection des questions de constitutionnalité en France, Allemagne, Italie et Espagne. In la question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé. (Sous la direction du Laurence Gay), éd Bruylant, 2014. P : 56.

[2] Arnold Rainer. Le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. In: A.I.J.C 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles. P : 24.

[3] L'article 81 a) de la loi sur la cour constitutionnelle fédérale allemande.

[4] Pierre Bon, La Question d'Inconstitutionnalité en Espagne, Le Seuil, « Pouvoirs », 2011/2 n°137, p : 132.

[5] Un examen qui n'est jamais explicitement désigné comme un filtrage par la loi organique, mais comme un examen de l'admissibilité {admisiôn) de la question d'inconstitutionnalité.

[6] Alcaraz Hubert. Le rôle du Tribunal constitutionnel espagnol. In: A.I.J.C, 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles. P : 35.

[7] L'article 163 de la constitution de 1978, repris par l'article 35, alinéa 1, de la LOTC.

ومن جهة ثانية يمكن للقاضي الدستوري الإسباني رفض البت في أي مسألة إذا لم يتم احترام الشروط المسطرية الخاصة بالإحالة والمنصوص عليها في الدستور وفي القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، وتتمثل أساسا في الاستماع إلى أطراف النزاع والوكيل العام في غضون عشرة أيام، وإصدار قرار الإحالة في أجل لا يتعدى ثلاثة أيام[1].

3- نظام التصفية في إيطاليا

في النظام الإيطالي تخضع قرارات إحالة الدفع بعدم الدستورية من طرف القضاة إلى المحكمة الدستورية لمراقبة طبيعية من قبل هذه الأخيرة. وهي تصفية تتم على مرحلتين اثنتين:

في المرحلة الأولى، وعندما يصل قرار الإحالة إلى المحكمة الدستورية فإن رئيس المحكمة يأمر بنشره بعد أن يتحقق من انتظامه (régularité)، أي استيفائه لجميع الشروط الشكلية والمسطرية ومن تبليغ أطراف النزاع ورئيس مجلس الوزراء أو رئيس الجهة المعنية[2]. ويتعلق الأمر في هذه المرحلة بعملية تصفية شكلية، وإذا اتضح من خلالها أن المسطرة المتبعة في الإحالة شابتها عيوب جسيمة يمكن أن تؤدي إلى إرجاع ملف الإحالة إلى قاضي الموضوع قصد تصحيحها وإذا اقتضى الحال إحالة المسألة الدستورية من جديد[3].

في المرحلة الثانية، وعندما تتمكن المسألة الدستورية من تجاوز التصفية الأولى، تقوم المحكمة الدستورية بفحص مقبوليتها بالنظر إلى الشروط المنصوص عليها في المادة 23 من القانون رقم 87 لسنة 1953. وخلال هذه العملية تعمل المحكمة على التحقق من أن المسألة تمت إثارتها بواسطة القاضي خلال نزاع أو مسطرة قائمة أمامه، وهل حل هذا النزاع مرتبط بالبت في المسألة الدستورية[4] كما أنها تتأكد كذلك، من أن المسألة لا تكتسي "طابعا غير مؤسس بشكل بشكل بين"، ومن وجود تعليل كافي لقرار الإحالة.

إن هذا النوع من التصفية الذي تقوم به المحكمة الدستورية الإيطالية يجعلها تتحكم في عدد الإحالات التي تتدفق عليها بالشكل الذي يضمن فعالية مراقبة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي. فإذا كان القاضي الدستوري الإيطالي في العشريات الأولى لتأسيس المحكمة متسامحا مع القضاة في قبول المسألة الدستورية رغم عدم توافر بعض الشروط، سواء الشكلية أو الموضوعية، فإنه ومن اللحظة التي عرفت تزايدا لقرارات الإحالة تغير موقف المحكمة الدستورية وأصبح صارما من أجل الحد من إغراقها فشرعت في مراقبة مدققة لشروط الإحالة[5].

ثانيا: التصفية المزدوجة في النظام الفرنسي

إذا كان هاجس عدم إغراق المحاكم الدستورية بالملفات المتعلقة بالدفع بعدم الدستورية حاضرا في جميع الأنظمة الدستورية التي تتبنى هذا النوع من المراقبة، فقد دفعها ذلك إلى التنصيص على نظام للتصفية. إن تعقيد هذه المسطرة في النظام الفرنسي بسبب طابعها المزدوج (المطلب الأول) جر عليها مجموعة من الانتقادات إلى حد بروز أصوات تنادي بتعديل هذا النظام (المطلب الثاني).

---

[1] L'article 35, alinéa 2, de la LOTC

[2] يتم كذلك تبليغ رئيسي مجلسي البرلمان بقرار الإحالة، وعندما يتعلق الأمر بقانون جهوي فيتم تبليغ رئيس المجلس الجهوي المعني.

[3] Passaglia Paolo. Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne. In: A.I.J.C, 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements, Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles ،p. .57

[4] Thierry DI MANNO, La sélection des recours devant la Cour constitutionnelle italienne, in La régulation des contentieux devant les cours suprêmes, Rapport du club des juristes, Commission Constitution et Institutions, Octobre 2014, p : 83.

[5] Passaglia Paolo. Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne, op cit, p : 58.

1- عملية التصفية في النظام الفرنسي

يقدم النظام الفرنسي الخاص بالمسألة الدستورية ذات الأولية نموذجا يكاد يكون فريدا فيما يتعلق بنظام التصفية الذي تخضع له الدفوعات بعدم الدستورية، على اعتبار أن هذه العملية تمر عبر مرحلتين أساسيتين؛ الأولى يقوم بها قاضي الموضوع والثانية تلعب فيها المحاكم العليا دورا محددا في إحالة الدفع إلى المجلس الدستوري. هذا الأخير لا يتبقى له مبدئيا سوى البت في الإحالات الواردة عليه دون التقيد بمراقبة شروط قبولها، وهي الشروط التي سبق أن تحقق منها قاضي الموضوع ثم بعد ذلك مجلس الدولة أو محكمة النقض. ويجد هذا النظام من التصفية أساسه في الدستور الفرنسي نفسه، والذي أحال على القانون التنظيمي قصد تحديد كيفية وإجراءات مسطرة التصفية.

في المرحلة التي تتم أمام قاضي الموضوع لم يحدد المشرع التنظيمي آجالا معينة لهذا الأخير قصد البت في أمر الإحالة واكتفى بالتنصيص على أن قاضي الموضوع يبت "sans délai"، وهو ما يعني "في الحال" أو على الأقل في أقرب الآجال[1]. وتنصب التصفية في هذه المرحلة على التحقق من توافر الشروط الثلاثة لقبول الإحالة والمتمثلة في: كون المقتضى التشريعي الطعين مطبق على النزاع وأنه لم يسبق للمجلس الدستوري أن صرح بمطابقته للدستور عدا في حالة تغير الظروف، إضافة إلى توفر الطابع الجدي للمسألة. وقرار قاضي الموضوع بعدم الإحالة في هذه المرحلة غير قابل للطعن.

في المرحلة الثانية وعلى عكس قضاة الموضوع الذين يتصرفون داخل هذه المسطرة كقضاة لقبول المسألة، فإن المحاكم العليا توجد في مواجهة اختصاصين اثنين؛ فهي تتصرف كقاض لقبول المسألة إذا أثيرت أمامها لأول مرة في مرحلة النقض، وكقاض للتصفية حيث تتحقق من استيفاء المسألة المحالة عليها لشروط قبولها قبل اللجوء إلى المجلس الدستوري. ففي الحالة الأولى تتصرف المحاكم العليا ليس كمحاكم للتصفية، ولكن كقضاة لقبول الدعوى، لذا اشترط المشرع العضوي نفس الشروط المتطلبة بالنسبة لقضاة الموضوع[2]. أما في الحالة الثانية فينظر مجلس الدولة أو محكمة النقض فيما إذا كانت المسألة الدستورية ذات الأولية قبل إحالتها على المجلس الدستوري مستوفية للشروط التالية[3]:

- أن المقتضى المطعون فيه يطبق على النزاع أو على المسطرة أو يشكل أساس المتابعات؛
- أنه لم يسبق للمجلس الدستوري، وباستثناء حالة تغير الظروف، أن صرح في حيثيات ومنطوق قراره بمطابقة المقتضى المعني للدستور؛
- إضافة إلى كون المسألة **جديدة** أو ذات طابع جدي.

وفي الحالتين معا يتوفر مجلس الدولة كما محكمة النقض على أجل ثلاثة أشهر للبت[4]. وفي حالة انصرام هذا الأجل، دون أن يتم البت في المسألة الدستورية ذات الأولية، فإن المسألة تحال بقوة القانون على المجلس

[1] Jacqueline de Guillenchmidt, La question prioritaire de constitutionnalité, séminaire organisé par la commission de Venise en coopération avec la cour constitutionnelle du royaume du Maroc sur "l'exception d'inconstitutionnalité" Rabat, Maroc, 29-30 Novembre 2012.p : 5.
https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2012)028-f
(visité le 12/12/2020)

[2] L'article 23-5 de l'ordonnance du 7 Novembre 1958.

[3] L'article 23-4 de l'ordonnance du 7 Novembre 1958.

[4] Les articles 23- 4et 23-5 de l'ordonnance du 7 Novembre 1958.

الدستوري[1]، " إذا لم يفصل مجلس الدولة، أو محكمة النقض، في المسألة في الآجال المحددة في البندين الرابع والخامس تحال المسألة على المجلس الدستوري"[2]. إن صمت المحاكم العليا وعدم بتها داخل الأجل القانوني يمكن أن يؤول إما كونه نتيجة "الإغراق" بسبب تعدد الإحالات وكثرتها، أو أنه يعبر عن طريقة لإحالة النظر في مسألة قبول الطلب أو رفضه إلى المجلس الدستوري.

بعد تخطي المسألة للمرحلتين السالفتين، يتلقى المجلس الدستوري، طبقا لمقتضيات البند الأول من المادة 23-7، في حالة قبول المسألة من قبل مجلس الدولة أو محكمة النقض القرار المعلل الصادر عن أحدهما مصحوبا بمذكرات وطلبات الأطراف، وهو المضمون ذاته الذي أعاد المجلس الدستوري التأكيد عليه في قراره رقم 595-2009 بتاريخ 3 دجنبر 2009 حين اعتبر " أن المجلس الدستوري غير مختص بأن يعرف عن الدعوى التي بمناسبتها طرحت المسألة الدستورية ذات الأولية إلا المذكرة المنفصلة والمعللة ، إضافة إلى المذكرات والمستنتجات الخاصة بهذه المسألة والتي يجب أن تحال عليه". فالمجلس الدستوري لا يتحقق من مدى تطبيق المقتضى التشريعي على النزاع وإنما يكتفي بقبول المسألة التي تثير مقتضى لم يسبق له أن صرح بمطابقته للدستور في أحد قراراته السابقة[3]. وإلى جانب هذه الإحالة، فإن البند ذاته قد نص على مقتضيات مسطرية خاصة بكل من:

- حالة عدم قبول المسألة الدستورية من قبل أحد المجلسين، وهو ما يستتبع إحالة نسخة من القرار المعلل بالرفض الصادر عن أحدهما إلى المجلس الدستوري؛

- حالة انصرام ثلاثة أشهر دون أن يفصل مجلس الدولة أو محكمة النقض في المسألة، وهو ما يؤدي إلى إحالتها وجوبا إلى المجلس الدستوري. هذه الوضعية لم تنظم بمقتضيات مسطرية خاصة، رغم أن المجلس الدستوري سيلعب من خلالها دورين؛ دور التصفية بقبول أو رفض الطلب، ودور المراقب لمدى دستورية المقتضيات المطعون فيها في سيناريو تصريحه بقبول المسألة[4].

2-التصفية المزدوجة خاصية فرنسية

إذا كان الدفع بعدم الدستورية في الأنظمة السابقة يعتبر وسيلة لتنقية النظام القانوني من المقتضيات القانونية غير الدستورية فإن المسألة الدستورية ذات الأولية في النظام الفرنسي أريد لها أن تكون وسيلة للمتقاضين من أجل الدفاع عن حقوقهم وحرياتهم الدستورية[5]. إلا أن تبني نظام مزدوج للتصفية يجعل هذا الحق بأيدي قضاة المحاكم العليا. وهو ما أفرز عدة انتقادات وجهت لاختيارات المشرع الدستوري كما العضوي بخصوص هذا النظام المزدوج للتصفية.

يوظف المدافعون عن هذا الاختيار مقولة التوازن المؤسساتي لتبريره والدفاع عنه، حيث يحضر هاجس الحفاظ على مكانة كل من مجلس الدولة ومحكمة النقض في هرمية النظام القضائي، والتأكيد على الاختصاص الحصري

---

[1] Cette éventualité est admise par le Conseil Constitutionnel dans sa décision du 15 Février 2012, « Considérant que, dans ces conditions, la Cour de cassation s'est prononcée, dans les trois mois de sa saisine, sur le renvoi de la question prioritaire de constitutionnalité »,

CC n^{0} 2012-237 QPC, 15 fév. 2012,

[2] L'article 23-7 de l'ordonnance du 7 Novembre 1958.

[3] Jacqueline de Guillenchmidt, La question prioritaire de constitutionnalité, op cit.p : 6

[4] محمد أتركين، دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية، م.س، ص:82.

[5] Laurence Gay, Le double filtrage des QPC : une spécificité française en question?, modalités et incidences de la sélection des questions de constitutionnalité en France, Allemagne, Italie et Espagne. In la question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé.(sous la direction du Laurence Gay), éd Bruylant, 2014., P : 72.

للمجلس الدستوري في موضوع مراقبة الدستورية، وأن من شأن تبني هذا النظام التحكم في تدفق الطعون إلى المجلس الدستوري وبالتالي تجنب وضعية الإغراق التي تعرفها العديد من المحاكم الدستورية جراء مسطرة الدفع بعدم الدستورية[1]. ففي نهاية سنة 2012، ومن خلال استماع الجمعية الوطنية للأمين العام للمجلس الدستوري صرح هذا الأخير بأن نظام التصفية المعمول به في فرنسا " يسمح للمجلس الدستوري بفحص المسائل الجادة فقط عكس ما هو موجود في ألمانيا وإسبانيا وإيطاليا حيث تصل آلاف الملفات إلى المحكمة الدستورية والتي غالبا ما تقابل بالرفض"[2]. وترى **Jacqueline de Guillenchmidt**، وهي عضو سابق بالمجلس الدستوري الفرنسي في سياق تبريرها لهذا الاختيار أن هذا النظام من التصفية يمكن أن يضمن حوارا جيدا بين محكمة النقض ومجلس الدولة من جهة، والمجلس الدستوري من جهة أخرى. كما تعتبره نموذجا مهما ل"حوار القضاة"[3] من أجل تطوير انسجام التأويل بخصوص الحقوق والحريات المضمونة دستوريا[4]. وتبدو هذه المسطرة المزدوجة مرضية جدا بالنظر إلى "الانفجار القضائي" (big bang juridictionnel) الذي أحدثته المسألة الدستورية ذات الأولية في فرنسا على حد تعبير الفقيه **دومينيك روسو**[5]، بل إن البعض اعتبر أن هذا النظام يعمل بشكل جيد ولا يحتاج إلى أي تعديل[6].

في المقابل، نجد أن منتقدي هذا الاختيار يصفون نظام التصفية التي تخضع له المسألة الدستورية ذات الأولية بكونه يعقد المسطرة القضائية ويطيل أمدها، بحكم أنه لا يتيح إمكانية للقاضي الذي أثيرت أمامه المسألة باللجوء مباشرة إلى المجلس الدستوري[7]، كما هو الحال في النظام الإيطالي. كما أن هذا الاختيار يجعل مآل الإصلاح الدستوري متحكما فيه من قبل مجلس الدولة ومحكمة النقض، ويحول القضاة العاديين، وهذه هي المفارقة إلى " قضاة دستوريين سلبيين" أو " قضاة دستوريين ابتدائيين"[8] في حال رفضهم إحالة المسألة المثارة أمامهم، وإلى ممارسين لنوع من " الرقابة الدستورية القبلية" في تقديرهم لجدية الطعن، وإحالتهم المسألة إما على المحاكم العليا التي يتبعون إليها أو إلى المجلس

---

[1] محمد أتركين، دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية...، م.س، ص:54.

[2] Audition de M. Guillaume, secrétaire général du conseil constitutionnel, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, séance du 21 Novembre 2012, CR n^0 16.

[3] أول من استعمل هذا التعبير هو الفقيه برنو جينوفوا بصدد تعليقه على قرار مجلس الدولة الفرنسي المؤرخ بتاريخ 6 دجنبر 1978، للمزيد عن هذا الموضوع يراجع:

De Gouttes (M) : « le dialogue des juges », in, colloque du cinquantenaire du conseil constitutionnel, 3 Novembre 2008, www.conseil-constitutionnel.fr (visité le 15/02/2018)

[4] Table ronde animée par Virginie Saint-James, in le justiciable et la protection de ses droits fondamentaux : la question prioritaire de constitutionnalité, actes du colloque organisé à Limoges le 26 Mars 2010. Pulim, textes remis par Hélène Pauliat, Eric Négron, Laurent Berthier. P : 106.

[5] D. Rousseau, « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? », RDP, 2009, p : 631.

[6] « [...] Comme citoyen, comme juriste, comme procureur général près la Cour de cassation, j'en suis pleinement satisfait »,Audition de J.-M. Sauvé, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n^0 2009-1523 du 10 Décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, n^0 2838, p. 49 , consultable sur www.assemblee-nationale .fr

[7] Lauréline Fontaine, Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ? Compte-rendu analytique, critique... et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la Justice, l'UMR 6201 – Institut Louis Favoreu – GERC – CDPC – IEIA et l'Association française de droit constitutionnel. P : 9.
www.unicaen.fr/recherche/mrsh/crdfed/3702 (consulté le 13/01/2019)

[8] Franck Lafaille, La question prioritaire de constitutionnalité en France (à la lumière de quelques comparaisons tirées du droit italien), p : 27.
In archivio.rivisitaaic.it/rivisita/210/00/LAFAILLE01.pdf.(Consulté le 22/02/2019)

الدستوري. ففحص قبول المسألة يقترب جدا من المراقبة الدستورية وهذا التقارب لا يخلو من مخاطر تجعل الحدود بين المراقبة الدستورية وعملية التصفية غير واضحة حيث من الصعب معرفة أين تنتهي التصفية وأين تبدأ المراقبة. ومن الصعب كذلك على قاضي الموضوع أن لا يخوض في موضوع المسألة أثناء مراقبته لجديتها، وهو بذلك يتعدى على الاختصاص الحصري للقاضي الدستوري في المراقبة[1]. وبالتالي، يمكن القول إننا إزاء انتشار نظام "شائع"(diffus) للمراقبة موجه لاستبعاد الطلبات غير المؤسسة من جهة، ويقلص من مجال الاختصاص الاعتيادي للقاضي الدستوري في المراقبة الدستورية من جهة أخرى[2].

أما فيما يخص تفادي مسألة إغراق المجلس الدستوري التي تحدث عنها الأمين العام للمجلس الدستوري في جلسة الاستماع أمام الجمعية الوطنية في نونبر 2012، والتي دافع من خلالها على هذا النظام من التصفية. فإن الأستاذ **Laurence Gay**رد عليه بالقول بأن ما تعانيه المحاكم الدستورية بكل من ألمانيا وإسبانيا في هذا الشأن ليس مرده إلى كثرة المسائل المحالة عليها من طرف القضاة العاديين، وإنما بسبب الدعاوى المباشرة أمامها (الدعوى الفردية بألمانيا وطعن الحماية بإسبانيا)[3].

وأمام حدة الانتقادات الموجهة لهذا النظام فإن الاقتراحات بتعديله لم تتأخر كثيرا. فالبعض اقترح تبني مسطرة تقود إلى فحص جديد لقرارات المحاكم العليا عن طريق إمكانية استئناف القرارات المتعلقة بعدم القبول[4] أو إلغاء المعيار المعيار الثالث للتصفية[5]. فيما يرى البعض الآخر أنه ينبغي إلغاء عملية التصفية تماما في جميع مراحلها اقتداء بالنظام الألماني لسنة 1956[6]. وهناك رأي ثالث يقترح إلغاء إحدى مراحل التصفية فقط، وهو رأي أقل راديكالية من الإلغاء التام التام لأنه لا يتطلب مراجعة دستورية إذا ما تم الاحتفاظ فقط بعملية التصفية التي تقوم بها المحاكم العليا[7].

---

[1] Voir G. Drago, « La Cour de cassation, juge constitutionnel », RDP, 2011, Pp. 1438-1444

[2] Thierry Santolini, La question prioritaire de constitutionnalité au regard du droit comparé Presses Universitaires de France, R.F.D.C, 2013/1 n° 93, p : 88 et s.

[3] Laurence Gay, Le double filtrage des QPC : une spécificité française en question?, modalités et incidences de la sélection des questions de constitutionnalité en France, Allemagne, Italie et Espagne. Op cit. P : 51.

[4] Voir Rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 Décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, loc. cit., et plus précisément, Pp. 19-21 ; le mécanisme de l'appel a fait d'ailleurs l'objet de la Proposition de loi organique modifiant la loi organique n° 2009-1523 du 10 Décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, n° 656, enregistrée le 9 Juillet 2010 au Sénat et présentée par Jean-Jacques Hyest.

[5] Florian Savonitt, L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité, Argument pour sa suppression ? Presses Universitaires de France, Revue française de droit constitutionnel, 2013/1 n° 93, p : 109

[6] « Même si vous pensez, malgré mes arguments, que le filtre est défaillant, l'institution d'un recours serait une fausse bonne idée. Il vaudrait encore mieux, même si je ne le souhaite pas, que le filtre soit tout simplement supprimé et que le Conseil constitutionnel soit alors directement saisi », Audition de J.-L. Nadal, Rapport d'information sur l'évaluation de la loi organique n° 2009-1523 du 10 Décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, n° 2838, p :96 , consultable sur : www.assemblee-nationale . fr

[7] « Cette idée est fort heureuse, car elle aboutit à supprimer un filtre sur deux, Mais elle ne résout pas la difficulté revenant à confier au juge ordinaire une forme de contrôle de constitutionnalité implicite », M. Grienenberger-Fass, « Les filtres juridictionnels dans la question préalable en appréciation de constitutionnalité, préfiguration d'un contrôle diffus de constitutionnalité ? », LPA, 2009, n° 212, p. 26.

ثالثا: التصفية في النظام المغربي

شكلت مسألة تصفية الدفوعات بعدم الدستورية موضوع خلاف حاد بين المشرع التنظيمي المغربي والقاضي الدستوري. فإذا كان مشروع القانون التنظيمي للدفع بعدم الدستورية قد أرسى نظاما للتصفية، شبيها بالنموذج الفرنسي ويقوم على أساس أن هذه العملية تمر عبر مرحلتين أساسيتين؛ الأولى تتم على مستوى المحاكم والثانية أمام محكمة النقض التي تملك حق الإحالة على المحكمة الدستورية (المطلب الأول)، فإن هذه الأخيرة قد واجهت هذا الخيار بالرفض القاطع على اعتبار أن ما نص عليه مشروع القانون التنظيمي في هذا الخصوص يعتبر تعديا على اختصاصها الحصري والشامل في مراقبة دستورية القوانين (المطلب الثاني). وهو الموقف الذي أثار العديد من الانتقادات (المطلب الثالث).

1-التصفية وفق رؤية المشرع التنظيمي

بالرجوع إلى مضامين مشروع القانون التنظيمي نجد أن المواد 5، 6، 10 و11 منه قد أرست المعالم الكبرى لهذا النظام. وهكذا فقد حددت المادة الخامسة الشروط الواجب استيفاؤها أمام المحكمة المعروض عليها النزاع لإثارة الدفع بعدم الدستورية تحت طائلة عدم القبول؛ وهي شروط تهم بالأساس تقديم الدفع بواسطة مذكرة كتابية مستقلة تتضمن المقتضى التشريعي موضوع الدفع وبيان أوجه الخرق أو الانتهاك أو الحرمان من الحق أو الحرية التي يضمنها الدستور، وأن يكون القانون موضوع الدفع هو الذي تم تطبيقه أو يراد تطبيقه في الدعوى أو المسطرة أو يشكل أساسا للمتابعة بالإضافة إلى عدم سبقية البت ما عدا في حالة تغير الأسس التي تم بناء عليها البت المذكور[1].

أما المادة السادسة فتنص على أنه: " يجب على المحكمة أن تتأكد من استيفاء الدفع بعدم دستورية قانون المثار أمامها للشروط المشار إليها في المادة الخامسة (...)داخل أجل أقصاه ثمانية أيام من تاريخ إثارته أمامها. يكون مقررها بعدم القبول معللا وغير قابل للطعن، ويجوز إثارة نفس الدفع من جديد أمام المحكمة الأعلى درجة". وتنص المادة العاشرة على أنه "يحال الدفع بعدم دستورية قانون، المثار أمام محكمة أول درجة أو محكمة ثاني درجة، حسب الحالة، إلى الرئيس الأول لمحكمة النقض(...)غير أنه إذا أثير الدفع بعدم دستورية قانون أمام محكمة النقض لأول مرة بمناسبة قضية معروضة أمامها، فإن المحكمة تبت في الدفع مباشرة...". وبالتالي، فإنه يستفاد من مضامين هاتين المادتين أن المشرع التنظيمي قد أسس لنظام للتصفية على مرحلتين اثنتين، إذا أثير الدفع أمام محكمتي أول وثاني درجة، وعلى مرحلة واحدة إذا أثير الدفع لأول مرة أمام محكمة النقض. ويرمي هذا النظام إلى التحقق من توافر شروط معينة[2]، ويتم في أعقاب ذلك التصريح بقبول أو عدم قبول الدفع، وفي حال قبوله، يحال على هيئة محدثة بمحكمة النقض للبت في جديته[3] لتصدر مقررا معللا، إما برد الدفع أو بإحالته إلى المحكمة الدستورية. وهذا ما ينسجم نسبيا مع نظام التصفية الفرنسي مع فارق بسيط يتمثل في عدم أهلية محاكم الموضوع في النظر في جدية الدفع وحصر هذه الوظيفة فقط على مستوى محكمة النقض والتي لا يمكنها استبدال معيار الجدية بمعيار "المسألة الجديدة" كما هو معمول به في النظام الفرنسي.

2-التصفية وفق رؤية القاضي الدستوري

بعد إحالة مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية على المحكمة الدستورية قصد البت في مطابقته للدستور، أصدرت المحكمة الدستورية قرارها في الموضوع. قرار كان خارج كل التوقعات، خصوصا فيما يتعلق

[1] المادة الخامسة من مشروع القانون التنظيمي رقم:15-86 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133 من الدستور.

[2] المادة الخامسة والفقرة الثانية من المادة العاشرة من مشروع القانون التنظيمي رقم:15-86.

[3] المادة الحادية عشرة من مشروع القانون التنظيمي رقم:15-86.

بنظام التصفية والذي عبر فيه القاضي الدستوري المغربي عن رأيه في هذا الصدد معترضا عليه جملة وتفصيلا. واستند في ذلك على الفصل 133 من الدستور الذي لم ينص صراحة على نظام للتصفية تقوم بها محاكم المملكة عكس المشرع الدستوري الفرنسي، حيث نص الفصل 61-1 من الدستور الفرنسي على أن بت المجلس الدستوري في المسألة الدستورية ذات الأولية يكون بعد إحالة المسألة من قبل محكمة النقض أو مجلس الدولة[1]. لقد برر القاضي الدستوري المغربي قراره بكون هذا النظام من شأنه أن يحول القاضي العادي إلى مراقب أولي للدستورية في حالة الإحالة أو إلى مراقب سلبي للدستورية إذا قدر أن الدفع لا يكتسي طابعا جديا.

اعتبر القاضي الدستوري المغربي أن البت في الطبيعة التشريعية للمقتضيات القانونية موضوع الدفع وتحديد ما هو مندرج في الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور من عدمه، يعد توسعا في الشروط الواجب التحقق منها من قبل القاضي المثار أمامه الدفع بمناسبة قضية معروضة عليه. وهو ما من شأنه أن يحول مرحلة التحقق من استيفاء الدفع لبعض الشروط المتمثلة في اتصال الدفع بالدعوى الأصلية ومدى تضمينه للبيانات المتطلبة إلى مراقب أولي للدستورية لأن " الحسم في الطبيعة التشريعية للمقتضى القانوني المعني، وتحديد قائمة الحقوق والحريات المضمونة دستوريا، يعد من الاختصاصات التي تنفرد المحكمة الدستورية بممارستها"[2]. إن التحقق من استيفاء الدفع للشروط المتطلبة من طرف القاضي العادي هو إذن في نظر المحكمة الدستورية اعتداء على اختصاصه العام والشامل للنظر في الدفوعات المحالة عليها شكلا وموضوعا وأنه " ليس في الدستور ما يشرع لتجزيء هذا الاختصاص المندرج في ولايتها (أي المحكمة الدستورية) الشاملة، ولا أيضا ما يبرر نقله لغير الجهة المحددة له دستوريا"[3].

من جهة أخرى، اعتبر القاضي الدستوري أن تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية الموكول لمحكمة النقض يحولها إلى مراقب سلبي للدستورية لأنه من الصعب تحديد العناصر المشكلة لهذا المعيار بناء على الشكل وإنما يرتبط هذا التقدير بالموضوع. وأكد أن هذا النظام من التصفية يؤدي إلى مراقبة لامركزية للدستورية وانتقاص استئثار المحكمة الدستورية بصلاحية المراقبة البعدية وحرمانها من ممارسة اختصاصها كاملا، على اعتبار أنها ستباشر النظر في موضوع الدفوعات المقبولة دون أي رقابة شكلية عليها[4].

وعن الغاية التي كانت وراء اختيار المشرع لهذا النظام، والمتمثلة على الخصوص في تجنيب المحكمة الدستورية حالة تضخم عدد القضايا المحتمل إحالتها عليها، رد القاضي الدستوري على ذلك بأن هذه الغاية، وإن كانت تستجيب للعديد من المبادئ الدستورية من قبيل ضمان النجاعة القضائية وإصدار الأحكام داخل آجال معقولة، فإنها تخالف قاعدة جوهرية صريحة تتعلق بالاختصاص المعد من النظام العام[5].

انتهى القاضي الدستوري إلى دعوة المشرع إلى حصر نطاق الشروط التي يتحقق القاضي من استيفائها بمناسبة إثارة الدفع في تلك التي لا تشكل "عناصر تقدير أولي للدستورية"، وإحداث آلية كفيلة بإرساء نظام للتصفية بالمحكمة الدستورية، يحدد قانون تنظيمي تركيبتها وضوابط عملها.

[1] Aux termes de l'article 61-1 de la constitution de 1958 " le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation"

[2] قرار المحكمة الدستورية رقم: 18-70 م.د بتاريخ 6 مارس 2018، ج.ر عدد:6655 بتاريخ 12 مارس 2018.ص:9.

[3] ن.م.

[4] قرار المحكمة الدستورية رقم: 18-70 م.د بتاريخ 6 مارس 2018 ص:10.

[5] ن.م.

إن المحكمة الدستورية بهذا القرار، تكون قد أقرت بأن اختصاصها في المراقبة البعدية هو اختصاص حصري وشامل[1]، لا يسمح معه لأي جهة كانت أن تتدخل فيه، عكس النظام الفرنسي حيث المحاكم تلعب دورا محوريا لا يمكن الاستهانة به في مسألة إحالة المسائل الدستورية ذات الأولية. هذا التوجه أفرز عدة تساؤلات تتمحور حول النموذج الأنسب لنظام التصفية في ظل مقترح المشرع التنظيمي والرد الذي تلقاه من قبل القاضي الدستوري والذي اعتبره، في مجمله غير مطابق للدستور.

3- تقدير موقف القاضي الدستوري

شكل قرار المحكمة الدستورية المتعلق بفحص مطابقة مشروع القانون التنظيمي رقم 15-86 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133 من الدستور، والذي قضى بعدم مطابقة شبه كلية للمواد المتعلقة بنظام التصفية المتعلق بإحالة الدفع بعدم الدستورية على المحكمة الدستورية، موضوعا لجدل كبير بين الأكاديميين والسياسيين والحقوقيين، على اعتبار أنه تم اتخاذه بنوع من "التعصب" و"التسرع"[2]، بالإضافة إلى مضمونه الذي جعل من الدفع بعدم الدستورية اختصاصا حصريا تستأثر به المحكمة الدستورية سواء من الناحية الشكلية أو من ناحية الموضوع.

فرغم أن المشرع الدستوري المغربي من خلال الفصل 133 لم يحدد صراحة المحاكم التي تتولى عملية التصفية[3] عكس المشرع الدستوري الفرنسي، فإن المحكمة تقيدت بالمنطوق الحرفي لهذا الفصل[4]، لقد كان حريا بها أن ترجع لأعمال اللجنة الاستشارية المكلفة بمراجعة الدستور[5] لاستنباط التوجه العام الذي ابتغاه المشرع الدستوري من وراء دسترة الدفع بعدم الدستورية والنموذج الذي تأثر به بخصوص عملية التصفية قبل إصدار قرارها في شان مشروع القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم الدستورية. وفي هذا الإطار فإن الأستاذة نادية البرنوصي، وهي التي كانت عضوا في اللجنة الاستشارية المكلفة بمراجعة الدستور، أكدت أن اللجنة تأثرت بالنموذج الفرنسي المتعلق بالمسألة الدستورية ذات الأولية حيث يوجد نظام للتصفية تقوم به المحاكم[6].

---

[1] وهو ما جعل الأستاذ منار اسليمي يتساءل عن الأسس الدستورية لهذه الولاية الشاملة التي أقرتها المحكمة الدستورية لنفسها في مجال الرقابة على دستورية القوانين.

[2] عبد الرحيم المنار اسليمي، مجال الدفع بعدم دستورية القانون بالمغرب: تشخيص سياق وحمولة القرار رقم: 18/70، مداخلة في الندوة التي نظمتها الجمعية المغربية للقانون الدستوري بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، بشراكة مع مؤسسة هانس زايدل الألمانية حول موضوع: المحكمة الدستورية: حصيلة مؤقتة للاجتهادات القضائية. وذلك يوم 21 مارس 2018.

[3] Intervention de Mr Abdelaziz LAMGHARI lors du colloque international organisé par la cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume du Maroc à Marrakech, 27-28 Septembre 2018, sous le thème : L'accès à la justice constitutionnelle : les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori. p : 5.

[4] "L'article 133 peut générer des filtres comme il peut les supprimer. " Nadia BERNOUSSI, Les cheminements procéduraux : pour un meilleur accès à la justice constitutionnelle. Intervention lors du colloque international organisé par la cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume du Maroc à Marrakech, 27-28 Septembre 2018, sous le thème : L'accès à la justice constitutionnelle : les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori.

[5] "Les travaux de la commission relèvent plutôt de la catégorie d'archives constitutionnelles et non de celle de travaux préparatoires qui seules auraient permis d'identifier et de retenir une intention du constituant." Intervention de Mr Abdelaziz LAMGHARI lors du colloque international du Marrakech, op cit.

[6] Nadia BERNOUSSI, Les cheminements procéduraux : pour un meilleur accès à la justice constitutionnelle. Op cit.

إن التوجه الذي نحاه القاضي الدستوري والرامي إلى شبه إقصاء محاكم المملكة من ممارسة أي عملية لتصفية الدفوعات وتوجيهه للمشرع قصد إحداث آلية للبت في جدية الدفوعات على مستوى المحكمة الدستورية نفسها، يثير التساؤل حول عدم ثقة القاضي الدستوري في جهاز القضاء، وهو ما من شأنه أن يحول "حوار القضاة" المنتظر من تطبيق هذه الآلية إلى "حرب القضاة"[1] على اعتبار أن القرار ألزم المشرع بحصر نطاق الشروط التي يتحقق القاضي من استيفائها بمناسبة إثارة الدفع في تلك التي "لا تشكل عناصر تقدير أولي للدستورية"[2] دون أن يخوض القاضي الدستوري في تحديد هذه الشروط.

وبالنظر إلى الحجية المطلقة التي تحظى بها قرارات المحكمة الدستورية فإن موقفها هذا لا يمكن أن يغيره سوى المشرع الدستوري عبر مراجعة دستورية تضمن الفصل 133 نظاما للتصفية تقوم به محكمة النقض[3]، وهو أمر مستبعد على الأقل في الوقت الحالي. لذا فما على المشرع إلا أن يذعن لقرار القاضي الدستوري بتشريع آلية للتصفية على مستوى المحكمة الدستورية، وفي أقرب وقت ممكن لأنه إذا كان ولوج الأفراد للقضاء الدستوري مكسبا لتعزيز الديمقراطية فلا ينبغي أن يعطل المسار الديمقراطي[4].

خاتمة:

إن الموقف الذي عبر عنه القاضي الدستوري المغربي من خلال القرار رقم: 18-70 بتاريخ 6 مارس 2018، والذي يمكن تلخيص مضامينه في محاولته لتحويل آلية الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليها في الفصل 133 من دستور سنة 2011 من دعوى فرعية إلى دعوى مباشرة أمامه على غرار طعن الحماية الإسباني أو الدعوى المباشرة بألمانيا، إنما هو موقف يتسم بنوع من العناد لا يمكن فهم الأسباب الكامنة وراءه خصوصا في علاقته بالقاضي العادي. فالقاضي الدستوري حاول جاهدا تجريد القضاء العادي من كل دور مهم خلال جريان مسطرة الدفع بعدم الدستورية.

ورغم أن المشرع التنظيمي حاول اقتباس النموذج الفرنسي للمسألة الدستورية ذات الأولية خصوصا فيما يرتبط بنظام التصفية، فإن اختياره هذا تم النظر إليه من قبل القاضي الدستوري على أنه اختيار لا ينسجم مع مقتضيات الدستور التي لم تمنح صراحة الحق لمحاكم النظام القضائي بالمغرب في إحالة الدفوع بعدم الدستورية على المحكمة الدستورية. وهنا لا يمكن إنكار مسؤولية المشرع الدستوري فيما آل إليه المسار التشريعي المتعلق بتفعيل الفصل 133 من الدستور. فإذا كان واضعو الدستور قد تأثروا فعلا بالنموذج الفرنسي للمسألة الدستورية ذات الأولية أثناء صياغتهم للدستور، فقد كان حريا بهم تضمين الفصل 133 حق المحاكم في الإحالة كما نصت على ذلك صراحة المادة 61-1 من الدستور الفرنسي، وذلك لسد كل منافذ التأويل الدستوري التي اعتمد عليها القاضي الدستوري في قراره لحرمان المحاكم من أي دور في عملية التصفية.

إن الاختيار الذي تبناه القاضي الدستوري والمتمثل في جعل الدفع بعدم الدستورية بمثابة دعوى مباشرة ترفع أمامه، ينذر بمجموعة من الصعوبات التي سوف تعترض عمله في هذا الشأن. فالولوج المباشر للأفراد إلى المحكمة الدستورية سيؤدي لا محالة إلى إغراقها بالكثير من الدعاوى المباشرة. وهو ما سيجعل القاضي الدستوري يمارس مهامه

---

[1] Ibid.

[2] قرار المحكمة الدستورية رقم: 18-70 م.د بتاريخ 6 مارس 2018ص:10.

[3] "seul le constituant peut changer la décision constitutionnelle relative à la loi organique n° 86-15". Intervention du Mr Mohammed AMINE BENABDELLAH, colloque international du Marrakech. Op cit

[4] مداخلة الأستاذ عبد الإله فونتير في الندوة الدولية التي نظمتها المحكمة الدستورية المغربية بشراكة مع أكاديمية المملكة يومي 27-28 شتنبر 2018 بمراكش تحت عنوان: الولوج إلى العدالة الدستورية: الرهانات الجديدة للرقابة البعدية على دستورية القوانين.

في جو من الإرهاق والتسرع وذلك بسبب العدد الكبير من الدعاوى التي من المرتقب أن ترفع أمامه، خصوصا إذا ما علمنا أن القليل من القوانين العادية هي ما كانت موضع رقابة قبلية. وهو ما سيؤثر سلبا على اجتهاده القضائي الذي من المفترض أن يساهم في ضمان ممارسة الحقوق والحريات الأساسية عبر صيانة مبدأ سمو الدستور بالموازاة مع الحفاظ على الأمن القانوني للدولة. ومن جهة أخرى، فعدد القضاة الدستوريين والتنظيم الداخلي للمحكمة الدستورية بالشكل الذي عليه الآن. لا يمكن أن يسعف مؤسسة القضاء الدستوري في القيام بمهامها المتعلقة بالبت في الدفوع بعدم الدستورية. إن الرفع من عدد القضاة وتقوية وتعزيز المحكمة الدستورية بموارد بشرية كفأة يعد دعامة أساسية لتقوية وتجويد أداء هذه المؤسسة.

لائحة المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب والمؤلفات

1. أحمد حضراني، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبعة الثالثة، مطبعة سجلماسة، 2013
2. حسن طارق (تحت إشراف)، القضاء الدستوري في سياق ما بعد 2011: المرجعيات والاجتهادات، مؤلف جماعي، منشورات مجلة السياسات العمومية، 2019.
3. عبد الحق بلفقيه، دعوى الدفع بعدم دستورية نص تشريعي ما بين رؤية المشرع المغربي وتدخل القاضي الدستوري، دراسة مقارنة، التازي بريس، الطبعة الأولى، 2018.
4. عبد الرحيم المنار اسليمي، مناهج عمل القاضي الدستوري بالمغرب، دراسة سوسيوقضائية. م.م.إ.م.ت، مؤلفات وأعمال جامعية، العدد:65، 2005.
5. عبد العزيز محمد سالمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الثانية، 2014.
6. عبد اللطيف وهبي، المحكمة الدستورية، سلسلة تشريع القوانين التنظيمية، الكتاب الأول، شركة المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان-طرابلس، 2015.
7. محمد أتركين، الدستور والدستورانية، من دساتير فصل السلط إلى دساتير صك الحقوق، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 2007.
8. محمد أتركين، دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية، الإطار القانوني والممارسة القضائية، سلسلة الدراسات الدستورية 2، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2013.
9. محمد الرضواني، مدخل إلى القانون الدستوري، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، الطبعة الثانية، 2014.

المقالات

1. بدر الذهبي، حق الدفع بعدم الدستورية بين الدستور المغربي والنموذج الألماني، مجلة مسالك، العدد: 38/37، مطبعة النجاح الجديدة، 2016.
2. حياة البجدايني، المحكمة الدستورية بالمغرب: نحو رؤية استشرافية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد: 21، دار نشر المعرفة-الرباط، الطبعة الأولى 2014.
3. رشيد المدور، المجلس الدستوري وتوسيع الرقابة على الدستورية، في: القضاء الدستوري في سياق ما بعد 2011: المرجعيات والاجتهادات، منشورات مجلة السياسات العمومية، 2019.
4. رشيد المدور، تطور الرقابة الدستورية في المغرب، الغرفة الدستورية -المجلس الدستوري -المحكمة الدستورية، مجلة دراسات دستورية، المحكمة الدستورية بمملكة البحرين، المجلد الثالث، العدد السادس، يناير 2016.
5. يوسف اليحياوي، مراقبة دستورية القوانين: ملاحظات وتأملات، المحكمة الدستورية بالمغرب: نحو رؤية استشرافية، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة المعارف القانونية والقضائية، العدد:21، دار نشر المعرفة-الرباط، الطبعة الأولى 2014.

ندوات

1. عبد الرحيم المنار اسليمي، مجال الدفع بعدم دستورية القانون بالمغرب: تشخيص سياق وحمولة القرار رقم: 18/70، مداخلة في الندوة التي نظمتها الجمعية المغربية للقانون الدستوري بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، الرباط، بشراكة مع مؤسسة هانس زايدل الألمانية حول موضوع: المحكمة الدستورية: حصيلة مؤقتة للاجتهادات القضائية. وذلك يوم 21 مارس 2018.
2. مداخلة الأستاذ عبد الإله فونتير في الندوة الدولية التي نظمتها المحكمة الدستورية المغربية بشراكة مع أكاديمية المملكة يومي 27-28 شتنبر 2018 بمراكش تحت عنوان: الولوج إلى العدالة الدستورية: الرهانات الجديدة للرقابة البعدية على دستورية القوانين.

المراجع باللغة الأجنبية

Ouvrages

1. Dominique Rousseau, « La question préjudicielle de constitutionnalité : un big bang juridictionnel ? », RDP, 2009
2. Laurence Gay (Sous direction), la question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé. éd Bruylant, 2014
3. Louis Favoreu/Wanda Mastor, Les cours constitutionnelles, 2011,
4. Mathieu Disant, droit de la question prioritaire de constitutionnalité, cadre juridique, pratiques jurisprudentielles, Lamy, 2011, n° 164.
5. Michel Fromont, justice constitutionnelle comparée, Dalloz, 2013
6. Michel Fromont, la justice constitutionnelle dans le monde, Dalloz, 1996.
7. Michel Verpeaux, la question prioritaire de constitutionnalité, 1ère éd, Hachette supérieur. 2013.
8. Pierre Bon, La Question d'Inconstitutionnalité en Espagne, Le Seuil, « Pouvoirs », 2011/2 n°137.

Articles

1. Alcaraz Hubert. Le rôle du Tribunal constitutionnel espagnol. In: A.I.J.C, 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles.
2. Arnold Rainer. Le rôle de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. In: A.I.J.C 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles.
3. Florian Savonitt, L'absence de double filtrage des questions prioritaires de constitutionnalité, Argument pour sa suppression ? Presses Universitaires de France, Revue française de droit constitutionnel, 2013/1 no 93
4. Franck Lafaille, La question prioritaire de constitutionnalité en France (à la lumière de quelques comparaisons tirées du droit italien),
5. G. Drago, « La Cour de cassation, juge constitutionnel », RDP, 2011
6. In archivio.rivisitaaic.it/rivisita/210/00/LAFAILLE01.pdf.(Consulté le 22/02/2020)
7. Michel Fromont, Les juges constitutionnels - Allemagne fédérale, A.I.J.C, 1988.
8. Michel Fromont, Présentation de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, Cahiers du Conseil Constitutionnel n°15 (Dossier : Allemagne) -Janvier 2004.
9. Olivier Lecucq, La modulation dans le temps des effets des décisions des juges constitutionnels, perspectives comparatives France- Espagne- Italie, in la question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé.(sous la direction du Laurence Gay), éditions Bruylant, 2014.
10. Passaglia Paolo. Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne. In: A.I.J.C, 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements, Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles.
11. Passaglia Paolo. Le rôle de la Cour constitutionnelle italienne. A.I.J.C, 27-2011, 2012. Juges constitutionnels et Parlements - Les effets des décisions des juridictions constitutionnelles.

12. Pierre Bon, les conditions de recevabilité de la question préjudicielle de constitutionnalité en droit comparé. In la question prioritaire de constitutionnalité, approche de droit comparé. (sous la direction du Laurence Gay), éditions Bruylant, 2014.
13. Thierry DI MANNO, La sélection des recours devant la Cour constitutionnelle italienne, in La régulation des contentieux devant les cours suprêmes, Rapport du club des juristes, Commission Constitution et Institutions, Octobre 2014.
14. Thierry Santolini, La question prioritaire de constitutionnalité au regard du droit comparé Presses Universitaires de France, R.F.D.C, 2013/1 no 93.

Colloques

1. Nadia BERNOUSSI, Les cheminements procéduraux : pour un meilleur accès à la justice constitutionnelle. Intervention lors du colloque international organisé par la cour constitutionnelle du Royaume du Maroc en partenariat avec l'Académie du Royaume du Maroc à Marrakech, 27-28 Septembre 2018, sous le thème : L'accès à la justice constitutionnelle : les nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori.
2. De Gouttes (M) : « le dialogue des juges », in, colloque du cinquantenaire du conseil constitutionnel, 3 Novembre 2008, www.conseil-constitutionnel.fr (visité le 15/02/2018)
3. Jacqueline de Guillenchmidt, La question prioritaire de constitutionnalité, séminaire organisé par la commission de Venise en coopération avec la cour constitutionnelle du royaume du Maroc sur "l'exception d'inconstitutionnalité" Rabat, Maroc, 29-30 Novembre 2012.
4. Lauréline Fontaine, Le contrôle de constitutionnalité par voie préjudicielle en France : quelles pratiques ? Compte-rendu analytique, critique… et pédagogique du colloque du 16 février 2009, organisé à Paris par le Ministère de la Justice, l'UMR 6201 – Institut Louis Favoreu – GERC – CDPC – IEIA et l'Association française de droit constitutionnel.
5. Table ronde animée par Virginie Saint-James, in le justiciable et la protection de ses droits fondamentaux : la question prioritaire de constitutionnalité, actes du colloque organisé à Limoges le 26 Mars 2010. Pulim, textes remis par Hélène Pauliat, Eric Négron, Laurent Berthier.
6. www.unicaen.fr/recherche/mrsh/crdfed/3702 (consulté le 13/01/2021) https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-JU(2012)028-f (visité le 12/12/2020)

المؤسسة الملكية بالمغرب ومسألة السمو الدستوري

Royal Institution of Morocco

and the question of constitutional superiority

محمد يونسي
جامعة الحسن الأول- سطات- المغرب

الملخص:

تعتبر المؤسسة الملكية، من بين أهم المؤسسات في النظام السياسي المغربي، نظرا للصلاحيات التي منحت لها في مختلف الدساتير المغربية (1962-1970-1972-1992-1996-2011)، مما جعلها تحتل مكانة سامية مقارنة بباقي المؤسسات والسلط.

عملت هذه الدراسة على تبيان مرتكزات هذا السمو، والذي تمحور في مرتكزين أساسيين: مرتكز المشروعية الدينية المرتبط أساسا بالبيعة إمارة المؤمنين، والتي لها جدور بتاريخ المغرب منذ بداية النشأة. وكذا المرتكز الدستوري الذي حصر مسألة الحكم في المغرب في الأسرة الملكية العلوية، وكذا في الحصانة التي يتمتع بها الملك سواء تلك التي تتعلق بشخص الملك أو بتصرفاته.

كما سعت هذه الدراسة الى تبيان مظاهر السمو الدستوري، من خلال تناول ممارسة الملكية للسلطة في الحالة العادية، في علاقتها بباقي السلط (السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية). وكذا ممارستها في الحالة الغير العادي سواء في حالة الحرب أو في حالة الاستثناء.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة الملكية- السمو الدستوري- العلاقة بين السلط

Abstract:

The monarchy is the most important political institution in the Moroccan political system . the power of the Moroccan monarchy comes from all the constitutions (from the first constitution 1962 till the last one 2011), which makes it the superior institution at all.

The study seeks the find out the foundations of the monarchy's superiority which are based on two principal pillars: the religious legitimacy related to "Bayʿah" and "Imarat Al Mouminine" which which back historically to the establishment of the country. The second pillar is the constitutional requirement that limited who can govern as a King at the Alaouite royal family.

Further rmore the King of Morocco has a full constitutional immunity, which means no authority (domestic or international) has the right to prosecute him in all kinds of courts.

The study seeks also to explain the monarchy constitutional superiority by focusing at the practice of the King's authority in normal case as well as in other cases like war or exceptional cases like the situtionn during the corona virus pandemic ; compared to others authorities (legislative, executive and judicial authority).

Key words: Moroccan monarchy- constitutional superiority - The relationship between the authorities

مقدمة

تحتل المؤسسة الملكية مكانة محورية داخل النظام السياسي المغربي، نظرا للأدوار المهمة التي لعبتها في حصول البلاد على الاستقلال سنة 1956. وقد جاء دستور 1962 ليؤكد هذه المكانة، من خلال الصلاحيات التي أسندت لها وهو الأمر الذي استمر التنصيص عليه في مختلف الدساتير اللاحقة (1970- 1972-1992-1996-2011). مما سمح للمؤسسة الملكية أن تسمو فوق باقي السلط والمؤسسات.

إن موضوع مسألة السمو الدستوري للملكية، من المواضيع ذات الراهنية والأهمية في حقل العلوم السياسية والدستورية في بالمغرب، وذلك بالنظر لمساهمته في تحديد وفهم طبيعة النظام السياسي والدستوري المغربي وطبيعة العلاقة بين الفاعلين السياسيين والمجتمع، وكذا فهم طبيعة العلاقة بين السلط الثلاث والملكية، خصوصا بعد التحولات التي عرفتها الحياة السياسية المغربية بعد التعديل الدستوري لسنة 2011، وما تلي ذلك من نقاش سياسي ودستوري لمجموعة من القضايا ابان تنزيل تنزيل الدستور.

وهو ليس موضوعا جديدا فقد سبق لمجموعة من الباحثين أن تناولوا مسألة سمو الملكية بالمغرب فالأستاذ محمد المعتصم على سبيل المثال سبق أن تناوله عند الحديث عن دستور 1962 والذي لم يوضع حسبه لتقييد سلطات الملك، بل إنه قد عمل على دسترة سمو مشروعية الملكية التاريخية والدينية والسياسية باقتباس التقنيات الدستورية للأنظمة الرئاسية[1]، كما أن الأستاذ ميشيل لوفو سبق واعتبر الملك قلب النظام السياسي ومحوره[2].

وإذا كان البحث كما يؤكد على ذلك فيلب برو، في مادة العلوم السياسية بصفة عامة والعلوم السياسية والقانونية بصفة خاصة، لا يتميز بقدرته على إعطاء أجوبة إجمالية ونهائية عن ظاهرة ما، وإنما باستعداده، لأن يقدم للمراقب منظومة أسئلة ملاءمة تساعد على تفسير أعلى جدا من التفسير الدي تسمح به ملاحظة بسيطة "ساذجة"[3]، ويتم هذا الأمر بفضل نماذجه، ومفاهيمه، وأساليب تفكيره، ومصلحته، وعليه فإن اشكاليتنا كالاتي: ماهي مرتكزات ومظاهر سمو المؤسسة الملكية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سنعتمد التصميم التالي:

المبحث الأول: مرتكزات سمو المؤسسة الملكية

المبحث الثاني: مظاهر سمو المؤسسة الملكية

المبحث الأول: مرتكزات السمو الملكي

تمارس المؤسسة المليكة سلطاتها اعتمادا على مرتكزات ذات طبيعة دينية (المطلب الأول) وأخرى ذات مرتكزات دستورية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المشروعية الدينية

يعتبر الدين أحد أهم المشروعيات، التي يقوم عليها النظام السياسي المغربي، وهذا ما يستشف من حضور آيات قرآنية وأحاديث نبوية في الخطب الملكية أو قاعات المؤسسات العمومية المنتخبة وغير المنتخبة. وتجد سندها في ما يلي:

الفرع الأول: البيعة

عرف ابن خلدون البيعة بقوله" اعلم أن البيعة هي العهد والطاعة كأن المبايع يعاهد أميره أن يسلم له النظر في أمر نفسه وأمور المسلمين، لا ينازعه في شيء من ذلك، ويطيعه فيما يكلفه به من الأمر على المنشط والمكره . وكانوا إذا بايعوا الأمير وعقدوا عهده، جعلوا أيديهم في يده تأكيدا للعهد. فشابه ذلك فعل البائع والمشتري، فسمي بيعة، مصدر باع. وصارت

[1] - محمد المعتصم: النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إيزيس للنشر- الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1992، ص 64.

[2] -Remy leveau: Apercu de l'évolution du système marocain depuis vingt ant. Marcherk N 106/ 1984.p 23.

[3] - فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، علم الاجتماع السياسي،ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الثالثة، ص 539.

البيعة مصافحة بالأيدي. هذا مدلولها في عرف اللغة، ومعهود الشرع"[1]، وتنقسم البيعة الى مرحلتين وهما بيعة خاصة يقوم بها أهل الحل والعقد من الأمة. وهي بمثابة إعلان الموافقة على شخص الامام. وهي متقدمة على البيعة العامة زمنا واعتبارا، وهي تكون من قبل المسلمين وهي عبارة عن إعلان للولاء والطاعة[2].

لقد أخذت البيعة مكانة أساسية في النظام السياسي المغربي منذ زمن بعيد، حيث كان المغاربة، يبايعون الملك الجديد على الطاعة في المكره والمنشط، وقد أخذت مع مرور السنوات تتجسد في مظهرين اثنين متباينين من حيث الطبيعة، أنهما يعملان معا على ضبط وتثبيت المعاني الإيديولوجية والمذهبية، وكذا أشكال التعامل بين العناصر المكونة للنظام في علاقاته مع السلطة السيامية، ويتجلى المظهر الأول في الجانب الاحتفالي بطقوسه المعقدة، تضبط مراسيمه أعراف وقواعد تضفي على الحفل هبة خاصة أما المظهر الثاني فيكمن في نص البيعة ويتميز بديباجة تقليدية لم تتغير لقرون عديدة3.

وقد أعيدت مسألة البيعة إلى النقاش إبان الحراك العربي، ففي درس ألقاه وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية في الدروس الحسنية تحت عنوان الأبعاد التعاقدية للبيعة بالمغرب يوم 04 غشت 2011 قام بمقارنة بين الدستور والبيعة، خلص فيه إلى أن " أهم ما يجمع بين البيعة والدستور هو المضمون المتمثل في تنصيص البيعة على المبادئ الأساسية الخمسة المعروفة بالكليات وهي حفظ الدين، ويشمل حفظ الملة في الجانب المذهبي وفي العلاقة بالأديان الأخرى، وحفظ النفس ويشمل أمن الحياة والأرواح والأبدان للأفراد والجماعات لكل المتساكنين، وحفظ العقل لأنه الوسيلة الطبيعية للعلم والمعرفة، وحفظ المال أي جميع الممتلكات المنقولة وغير المنقولة ويعني الملكية كمفهوم، ثم حفظ العرض"[4].

الفرع الثاني إمارة المؤمنين

منذ الإعلان على بداية العمل بالدستور سنة 1962، عملت الملكية على تكريس مفهوم إمارة المؤمنين، وهو ما تجلى من خلال استمرارية الفصل 19 في مختلف الدساتير" الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها وهو حامي الدين والساهر على احترام الدستور، وعليه صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة ". ومع دستور 2011، تم تقسيم هذا الفصل إلى فصلين: الفصل 41 والفصل 42، حيث حاول المشرع الدستوري من خلال الفصل 41 تحديد المكانة الدينية للملك في النظام الدستوري والسياسي، من خلال العناصر التالية:

التنصيص على أن الملك، أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية (الفقرة الأولى من الفصل 41) ترأس الملك، أمير المؤمنين، للمجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

التأكيد على أن الملك أمير المؤمنين يمارس صلاحياته الدينية، بحيث يشرع بشكل مباشر في كل المسائل الدينية، فالملك يحدد اختصاصات المجلس العلمي الأعلى وتأليفه وسيره بظهير.

يجمع غالبية الباحثين على أن إمارة المؤمنين، تشكل الإطار القانوني لدولة الخلافة، والتي تعني وحدة السلطة ووحدة الحكم طبقا للنظرية السياسية الإسلامية، فالإسلام لا يؤمن إلا بدولة واحدة، سلطة واحدة إنها دولة الخلافة5.

---

[1] - عبد الرحمان ابن خلدون، المقدمة ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2003، ص 205.

[2] أحمد صديق: البيعة في النظام السياسي الإسلامي وتطبيقاتها في الحياة السياسية المعاصرة، دار التوفيق للطباعة، القاهرة 1988، ص 30.

[3] - محمد الطوزي : الملكية والاسلام السياسي في المغرب، نشر الفنك، الدار البيضاء، 2001،ص 71

[4] أحمد توفيق: الأبعاد التعاقدية للبيعة في تاريخ المغرب، درس افتتاحي للدروس الحسنية الرمضانية يوم 04 غشت 2011: انظر موقع وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية: https://www.habous.gov.ma

[5] - محمد ضريف: النسق السياسي المغربي المعاصر، افريقيا الشرق 1991، ص : 75

قد عملت الملكية على توظيف مفهوم إمارة المؤمنين في صراعها مع أحزاب المعارضة، وهذا ما لوح به الملك الحسن الثاني عند ضغطه على النواب الاتحاديين في ثمانينات القران 20 ، لإجبارهم على العودة إلى ممارسة مهامهم البرلمانية التي غادروها اعتبارا بأن مدة ولايتهم قد انتهت، وأن الملك لا يملك صلاحية تمديد مدة الولاية البرلمانية بصفة أحادية، وقد أكد الملك في خطابه على أنه في حالة غياب قوانين تخول للملك الدستوري زجر هذه السابقة، فإنه " كأمير للمؤمنين تبرأ منهم بخروجهم عن جماعة المسلمين" أي أنه يعتبر تمردهم مروقا عن عقد البيعة، وبالتالي يدفع بالملك إلى استعمال ما يخوله له الفصل التاسع عشر...1

وأمام هذا الحضور القوي للمفاهيم الدينية في النظام السياسي المغربي يطرح سؤال، هل هذا من الدين أم فهم للدين؟

نعتقد أن ممارسة السلطة كما هي اليوم، ليس من الدين بل هو فهم للدين قائم على قاعدة التغلب ،نتج عن تحول الحكم من الخلافة القائمة على الشورى إلى الملك العضوض2 وهو ما يستشف من خلال الوقائع التاريخية، فالأمويون اعتمدوا في تبرير حكمهم على القول" بالجبر" ، فبعد تولي معاوية للحكم، راح يلتمس الشرعية لحكمه من " القضاء والقدر" من جهة ومن العمل من جهة أخرى على استرضاء الناس بالتلويح لهم بإشراكهم في ثمار الحكم خصوصا المادية منها، وهكذا نجده يكرر في خطبه أن ما حدث من حرب بينه وبين علي بن أبي طالب، وما كان من انتصاره، إنما كان " بقضاء الله وقدره"، وبالتالي فالله هو الذي قضى بسابق علمه أن يتولى الأمويون الحكم لأنهم أهل له وأكثر الناس خبرة بشؤونه، ففي أحد خطب معاوية أما معارضي تولية ابنه يزيد وليا للعهد قال " وإن أمر يزيد قد كان قضاء من الله وليس للعباد خيرة في أمرهم"3.

بينما العباسيون عندما نجحت ثورتهم واستولوا على الحكم، ومن اجل تبرير حكمهم، رفعوا شعار "القدر"، أي القول بحرية الإنسان واختياره، وبالتالي مسؤوليته على أعماله. من أجل ذلك عمدوا إلى التماس الشرعية لحكمهم، لا من القضاء والقدر، كما فعل الأمويون، بل من " إرادة الله ومشيئته "، فقالوا إن الله هو الذي شاء أن يحكموا، وأنهم يحكمون بإرادته ويتصرفون بمشيئته. خطب أبو جعفر المنصور، المؤسس الفعلي للدولة العباسية، فقال: " أيها الناس إنما أنا سلطان الله في أرضه، أسوسكم بتوفيقه وتسديده وتأييده، وحارسه على ماله أعمل فيه بمشيئته وإرادته وأعطيه باذنه".

وعموما فالدين بالمغرب أو كما اسماه الباحث حسن أوريد ب " الإسلام المغربي" يقوم على أربع قواعد4:

- مؤسسة إمارة المؤمنين، بحيث يعود للملك الإشراف الحصري على تدبير الشأن الديني، باعتباره حامي الملة والدين وضامن لحرية الشؤون الدينية.
- المرجع العقدي الذي يقوم على ثلاثة أعمدة
  - العقيدة الأشعرية، وهي العقيدة التي تقف وسطا ما بين أصحاب العقل وأصحاب النقل، وترفض قراءة النصوص قراءة تفضي إلى التجسيد.
  - اعتبار المذهب المالكي أساس الإسلام المغربي، وقوام شخصيته التاريخية والسياسية.
  - التصوف السني الذي غايته التزكية، ويتعارض مع الشطحات.
- الالتئام مع الحداثة، أو بالتعبير الرسمي المتداول " المشروع الحداثي الديمقراطي الذي يرعاه صاحب الجلالة".

---

[1]- محمد الطوزي : الملكية والإسلام السياسي في المغرب ،مرجع سابق، ص 87

[2]- انظر: - محمد عابد الجابري: العقل العربي الأخلاقي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 4، 2003.

-عبد الجواد ياسين: السلطة في الاسلام" العقل الفقهي السلفي بين النص والتاريخ" التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، ط 4 – 2012.

[3]- محمد عابد الجابري: الدين والدولة وتطبيق الشريعة، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 3، 2009، ص 83.

[4]- حسن أوريد: الإسلام السياسي في الميزان (حالة المغرب)، مطبعة لمعارف الحديدة الرباط 2016، ص 117- 120

- إسباغ الجانب الروحي التصوفي على الإسلام، الذي ينبني على واقع سوسيولوجي وثقافي للبلد، ولكونه يلتقي مع التوجه الغربي الذي ينظر بعين الارتياح للإسلام الصوفي، ويسهم من جهة أخرى في إشعاع المغرب، وبخاصة في بلدان جنوب الصحراء، عبر الطرق التيجاني أو القادرية.

المطلب الثاني: المشروعية الدستورية

بالرغم أن الملكية كما سبقت الإشارة تقوم على مفاهيم الدين لترسيخ شرعيتها في الحكم، إلا أن طبيعة الدولة اليوم، جعل تصور المغاربة للدولة يتغير ويربو إلى أن تكون كمثيلاتها من الدول المتقدمة، مما دفع الملك والحركة الوطنية إلى تأسيس مشروعية جديدة وهي المشروعية الدستورية. ومن بين المسائل التي أقرها المشرع والتي تنظم المؤسسة الملكية نذكر على سبيل المثال:

الفرع الأول: انتقال العرش من الملك إلى ولي العهد

ينص المشرع في الفصل 43 أن " عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الأكبر سنا من ذرية جلالة الملك محمد السادس، ثم إلى ابنه الأكبر سنا وهكذا ما تعاقبوا، ما عدا إذا عين الملك قيد حياته خلفا له ولدا من أبنائه غير الولد الأكبر سنا، فإن لم يكن ولد ذكرا من ذرية الملك، فالملك ينتقل إلى أقرب أقربائه من جهة الذكور، ثم إلى ابنه طبق الترتيب والشروط السابقة الذكر".

يلاحظ من هذا النص، أن انتقال الحكم تتم بالوراثة إلى الابن الأكبر سنا، غير أن تقاليد الحكم في المغرب لم يقتصر على الوراثة لوحدها، كما ذهب إلى ذلك الأستاذ مصطفى قلوش بتأكيد أن عرش المغرب إذا كان ينتقل بالوراثة، فإن المغرب لم يجعل الوراثة وحدها مصدرا لانتقال السلطة وإنما يجب أن تقرن بالبيعة، وهذا ما جرى به العمل منذ أن أسس إدريس الأول أول دولة مغربية ... ولم تشذ عن ذلك الدولة العلوية التي حافظت على تلك القاعدة التي توجب أخد موافقة الرعية وفق انتقال السلطة من السلف إلى الخلف، ومن هنا نستطيع القول بأن النظام المغربي لا يكتفي بوجود صلة قرابة بين العاهد والمعهود له كسند لتبرير انتقال السلطة... وإنما يشترط أيضا اقتران ذلك بالبيعة...[1]

وفي حالة عدم وجود ولذ ذكر فالعرش ينتقل إلى اقرب أقربائه من جهة الذكور ثم إلى ابنه طبق الشروط والترتيب، وهو نفس الشيء الذي أكدت عليه مختلف دساتير المملكة باستثناء دستور 1962 الذي نص في فصله 20 أن في حالة عدم وجود ولد ذكر وأخوة له فالعرش ينتقل إلى الأعمام...

وحتى يمارس الملك الجديد وظيفته، فالدستور اشترط بلوغه سن الرشد الذي حدد في سن الثامنة عشر كما ينص على ذلك الفصل 44 " يعتبر الملك غير بالغ سن الرشد قبل نهاية السنة الثامنة عشر من عمره...، وهو نفس الأمر الذي كانت ساريا طبقا للفصل 21 من الدساتير 1962 و 1970 و 1972، غير أن الاستفتاء الذي أجري في 23 ماي 1980 عدل من السن ليصبح محددا في سن السادس عشرة.

وفي حالة عدم بلوغ الملك الجديد لسن الحكم، فإن مجلس الوصاية يمارس اختصاصات العرش وحقوقه الدستورية باستثناء ما يتعلق منها بمراجعة الدستور، حيث أن مجلس الوصاية يمارس هذه الحقوق كهيئة استشارية إلى جانب ولي العهد حتى يدرك تمام السنة العشرين من عمره. كما ينص على ذلك الفصل 44 من دستور 2011.

[1]- مصطفى قلوش : شروط وطرق تولية رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، أطروحة دكتوراه الدولة، ج 2. 1979، ص 376 و 377, مأخود من : اطروحة نجيب الحجيوي : سمو المؤسسة الملكية بالمغرب- دراسة قانونية-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط 2001-2002 ص 44

يلاحظ أن انتقال السلطة بشكل كامل إلى ولي العهد، تختلف من حالة إلى حالة، ففي الحالة العادية يستلم الملك الجديد الحكم عند بلوغه سن الثامنة عشر، وفي الحالة الغير العادية التي يتولى فيها مجلس الوصاية اختصاصات العرش، لا يمسك الملك الجديد السلطة بشكل كامل إلا عند بلوغ سن العشرين من عمره.

ويتركب مجلس الوصاية من رئيس وأعضاء، بحيث يترأس رئيس المحكمة الدستوري مجلس الوصاية، إلى جانب رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، والرئيس المنتدب للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، والأمين العام للمجلس العلمي، وعشر شخصيات يعينهم الملك بمحض اختياره.

يلاحظ في الفقرة الثالثة من الفصل 44 غياب أفراد الأسرة الملكية عن مجلس الوصاية، غير أن المشرع ترك إمكانية تمثيلهم في عشر شخصيات التي يعينهم الملك بمحض اختياره.

وتجدر الإشارة إلى أن جميع دساتير الدولة المغربية، منذ أول دستور سنة 1962 إلى دستور سنة 2011، اقتصر في عملية انتقال العرش من الملك إلى ولي العهد على حالة الوفاة لا غير، دون ذكر الحالات الأخرى كالعجز الصحي للملك، على غرار التجارب الدستورية الأخرى.

فالدستور البلجيكي1 مثلا ينص في مادته 93 على ما يلي :" إذا وجد الملك في حالة استحالة ممارسة الملك، فإن الوزراء، بعد معاينتهم لهذه الاستحالة، يدعون، فوريا، غرفتي البرلمان اللتين تقرران مجتمعتين أن تشمل الملك بنظامي الولاية والوصاية".

وينص قانون توارث الإمارة في الكويت[2]، الذي يحيل عليه الدستور الكويتي، يقضي في مادته الثالثة بما يلي " يشترط لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ألا يفقد شرطا من الشروط الواجب توفرها في ولي العهد، فإن فقد أحد هذه الشروط أو فقد القدرة الصحية على ممارسة صلاحياته، فعلى مجلس الوزراء (بعد التبت من ذلك) عرض الأمر على مجلس الأمة في الحال لنظره في جلسة سرية خاصة، فإذا ثبت للمجلس بصورة قاطعة فقدان الشرط أو القدرة المنوه عنهما، قرر بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم، انتقال ممارسة صلاحيات الأمير إلى ولي العهد بصفة مؤقتة أو انتقال رئاسة الدولة إليه نهائيا".

بينما الدستور الأردني3 فينص في المادة 28 على ما يلي : " إذا أصبح الملك غير قادر على تولي سلطته بسبب مرضه فيمارس صلاحياته نائب أو هيأة النيابة بإرادة ملكية وعندما يكون الملك غير قادر على أجراء هذا التعيين، يقوم به مجلس لوزراء". ويشير الدستور التونسي لسنة 2014 في الفصل 84 منه ما يلي" عند الشغور الوقتي لمنصب رئيس الجمهورية، لأسباب تحول دون تفويضه سلطاته، تجتمع المحكمة الدستوري فورا، وتقرر الشغور النهائي، وتبلغ ذلك إلى رئيس مجلس الشعب الذي يتولى فورا مهام رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة لأجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما".

الفرع الثاني: الحصانة الملكية

بالنظر للمكانة السامية التي يحتلها الملك في النظام الدستوري والسياسي، فقد منح المشرع له حصانات وامتيازات، حصانات تخص شخص الملك، وأخرى تخص تصرفات الملك.

---

[2] - دستور بجليكا الصادر سنة 1831.

[3] - دستور المملكة الاردنية الهاشمية: 1952 serch-no / www.gov.jo/ui/constitution

في ما يخص الحصانات التي تخص شخص الملك، فنشير الى الفصل 45 من دستور 2011، الذي يقابله الفصل 22 في مختلف الدساتير السابقة، على أن " للملك قائمة مدنية" وهي عبارة عن ميزانية خاصة تكون رهن إشارته وتحت تصرفه حتى يتمكن من تسيير شؤونه بكل حرية واستقلالية، وهو حق موجود في كل النظم الدستورية الديمقراطية، فالدستور الاسباني ينص في الفصل 65 منه على ما يلي:" يستلم الملك من ميزانية الدولة مبلغا إجماليا للتكفل بأسرته ومنزله وهو حر في انفاقه وتوزيعه".

كما أن الفصل 175 من دستور 2011 ينص على أن النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي، وبالنظام الملكي للدولة، وباختيارها الديمقراطي للأمة... غير قابلة للمراجعة الدستوري.

أما فيما يخص الحصانة التي تخص تصرفات الملك، فالفصل 52 ينص على أن " للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما"، هذه الحصانة المعطاة للخطاب الملكي تدل على قوته القانونية تجاه الجميع أفراد ومؤسسات، حيث إن الخطب الملكية الموجهة للبرلمان غالبا ما تكون بمثابة التوجيهات السياسية بل برنامج كاملا يجب على البرلمانيين تنفيذه دون مناقشة[1].

كما تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى القرارات الصادرة عن الملك فهي لا تقبل الطعن أو الرفض أمام المحاكم بمختلف أصنافها.

المبحث الثاني: مظاهر سمو المؤسسة المكلية

من خلال ما سبق وبالنظر للمرتكزات التي تقوم عليها المؤسسة الملكية، فالملك يمارس سلطاتها السامية وفق الدستور في الحالة العادية (المطلب الأول) وفي الحالة الغير العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: في الحالة العادية

يمارس الملك في الحالة العادية طبقا لمقتضيات الوثيقة الدستورية لسنة 2011، مجموعة من الصلاحيات السامية سواء على المستوى التشريعي (الفرع الأول) أو المستوى التنفيذي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: السمو الملكي على السلطة التشريعية

وفقا للمقتضيات الدستورية ذات الارتباط بمجال التشريع، فإلى جانب البرلمان بمجلسيه، والحكومة، يمارس الملك وظيفة التشريع.

إن العلاقة التي تربط الملك بالسلطة التشريعية تتجلى في ثلاث عناصر أساسية:

أولا: التوجيه عن طريق الخطب الملكية، بمناسبة افتتاح الدورات التشريعية للبرلمان، أو من خلال مخاطبة الأمة والبرلمان كما ينص على ذلك الفصل 52 من دستور 2011 " للملك أن يخاطب الأمة، ويتلي خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما" ، ويقابل هذا الفصل، الفصل 28 من دساتير 1962 و 1970 و 1972 و 1992 و 1996.

ثانيا: التدخل في العملية التشريعية عبر طلب القراءة الجديدة لاقتراحات القوانين، ذات المصدر الحكومي أو البرلماني، كما هو منصوص عليه في الفقرة الأولى من الفصل 95 " للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون". هذا الإجراء تم العمل به بمختلف الدساتير المغربية، باستثناء دستور 1962 الذي حصر طلب

[1]- نجيب الحجيوي: سمو المؤسسة الملكية، مرجع سابق ، ص 48

القراءة الثانية في مقترحات القوانين دون مشاريع القوانين1. وحسب الفقرة الثانية من الفصل 95 لا يمكن أن يرفض طلب الملك من قبل البرلمان " تطلب القراءة الجديدة، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة"، وبالرغم من سكوت المشرع عن الحالة التي يتم فيها رفض طلب الملك، إلا انه بالرجوع للفصل 42 من دستور 2011، يمكن للملك أن يحل البرلمان. باعتباره الضامن لدوام الدولة واستمراره، وقد استلهم المشرع المغربي هذه الآلية من الفصل 10 من الدستور الفرنسي، وقد اعتبره الفقه الدستوري نوع من الفيتو المؤقت على التشريع2.

وبالرجوع للممارسة الدستورية المغربية، منذ دستور 1962 يلاحظ أن الملك لم يستعمل هذا الحق الدستوري، مما يعني أن البرلمان من المستبعد أن يشرع قوانين تعارض التوجهات الملكية.

الفرع الثاني: السمو الملكي على السلطة التنفيذية.

بالرغم أن المشرع في الباب الخامس الخاص بالسلطة التنفيذية لم يشر إلى المؤسسة الملكية، مما دفع بعض الباحثين إلى اعتبار أن الملك ليس جزءا من السلطة التنفيذية، وأن الاختصاصات التي يمارسها بصفته رئيسا لمجلس الوزراء ينبغي قراءتها باعتبارها مهاما مرتبطة بوظائفه التحكيمية والسيادية باعتباره رئيسا للدولة، ولا ينبغي تأويلها في الاتجاه الذي يضعنا أمام ممارسة تنفيذية تفتقر إلى اليات المحاسبة والمراقبة3. لكن قراءة باقي مضامين الدستور خصوصا الفصل 42 والنظر لممارسة الملك في الواقع يقول على أن الملك حاضر كفاعل تنفيذي في مختلف المشاريع القانونية، والاجتماعية، والاقتصادية...

فحسب الدستور المغربي يمارس الملك الوظيفة التنفيذية عبر وسلتين: تعيين رئيس الحكومة وأعضاءها، ورئاسة المجلس الوزاري

تنص الفقرة الأولى من الفصل 47 على ما يلي " يعين الملك الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها..."

أما في ما يخص رئاسة المجلس الوزاري، فينص الدستور المغربي في الفصل 48 على أن " يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء" ونسجل هنا أنه لأول مرة يحدد الدستور تركيبة المجلس الوزاري، وينظم كيفية انعقاده بالنص على أنه ينعقد بمبادرة ملكية أو بطلب من رئيس الحكومة، وللملك أن يفوض لرئيس الحكومة رئاسة المجلس الوزاري بناء على جدول أعمال محدد.

ويتداول المجلس الوزاري مختلف القضايا ذات الطبيعة الاستراتيجية كما ينص على ذلك الفصل 49 " يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية:

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.
- مشاريع مراجعة الدستور.
- مشاريع القوانين التنظيمية.
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية .
- مشاريع القوانين- الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور.

---

[1]- مصطفى بن شريف: التشريع ونظم الرقابة على دستورية القوانين، منشورات الزمن، سلسلة الوعي القانوني العدد 1، 2015، ط 1 ، ص 22.

[2]- Simon- louis Formery ; La Constitution Article par article. 15e édition. Hachette supérieur/ paris. 2012- 2013. P 35.

[3]- حامي الدين الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة على محك الممارسة، دستور 2011- اضاءات متقاطعة على الدستورانية المغربية الجديدة، منشورات الجمعية المغربية للقانون الدستوري، ص 34- 35.

- مشروع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري
- إعلان حالة الحصار
- إشهار الحرب
- مشروع المرسوم المشار اليه في الفصل 104 من هذا الدستور1.
- التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الإستراتيجية. وتحدد بقانون تنظيمي لائحة هذه المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية".

وإذا كان الملك قد احتفظ بسلطة التعيين في الوظائف العسكرية، مع إمكانية التفويض لشخص أخر، باعتباره القائد الأعلى للقوات الملكية حسب الفصل 10، فإن التعيين في الوظائف المدنية لم يعد كما كان معمولا به في الدساتير السابقة، فمع دستور 2011 أصبح الملك لا يعين في الوظائف المدنية إلا في بعض الفصول الخاصة ووفق مساطر جديدة.

من خلال قراءة فصول الدستور، يتضح أن الملك يتوفر على سلطة التعيين في المناصب التالية:

- تعيين عشر شخصيات في مجلس الوصاية(الفصل 44)
- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها (الفصل 47)
- التعيين في الوظائف المدنية التالية: والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية (الفصل 49).

والجديد الذي جاء به الدستور أن التعيين في هذه المناصب أصبح مشروطا بضرورة اقتراح الأسماء من طرف رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني، وبضرورة التداول بشأنه في المجلس الوزاري

تعيين خمس شخصيات من المجلس الأعلى للسلطة القضائية، مشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة، والعطاء المتميز في سبيل استقلال القضاء وسيادة القانون، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى (الفصل 115) ,

تعيين ستة أعضاء في المحكمة الدستورية من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى وتعيين رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء الذين تتألف منهم (الفصل 130)

المطلب الثاني اختصاصات الملك في المرحلة الغير العادية

يمارس الملك مجموعات من الصلاحيات في المرحلة الغير العادية، وتمس هذه الصلاحيات القضايا ذات البعد التشريعي (الفرع الأول) والقضايا ذات البعد التنفيذي (الفرع الثاني)

الفرع الأول: اختصاصات الملك التشريعية في المرحلة الغير العادية

إن الأحوال الاستثنائية التي تسمح للملك بممارسة الوظيفة التشريعية بالحلول محل البرلمان، كما تشير إلى ذلك الأستاذة أمينة المسعودي، قد تطرأ في حالة حل البرلمان وفي الفترة الانتقالية2.

التشريع في حالة حل البرلمان:

[1]- ينص الفصل 104 من الدستور على ما يلي : " يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس، ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في المجلس الوزاري.
يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحا يتضمن بصفة خاصة، دواقع قرار الحل وأهدافه".

[2]- أمينة المسعودي، أي توازن في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، العدد 18، يناير- مارس، 1997،ص 95.

سبق للملك الحسن الثاني أن مارس وظيفة التشريع ما بين سنة 1965 وسنة 1968، عبر إصدار عدة مراسيم بمثابة قانون تتضمن إما تشريعات جديدة وإما تدابير تشريعية معدلة سابقة وقد بلغ عدد المراسيم أزيد من 106 مرسوما إلى حدود سنة 1968. غير أن المراسيم الملكية بمثابة القوانين قد تغيرت ابتداء من فاتح يناير 1969، لتتخذ تسمية الظهائر الشريفة المعمول بها قبل المرحلة الدستورية،1 هذا الحضور التشريعي للملك جاء إثر قرار حل البرلمان الذي اتخذه بسبب ما عبر عنه في خطابه " أيها الشعب منذ وصولهم إلى البرلمان تعطلت مصلحة التشريع، وكذلك المطبعة الرسمية، والجريدة الرسمية لم تصدر فيها إلا ثلاثة قوانين، ونحن الآن في السنة الثانية فمن المسؤول عن هذا؟ هل واضع الدستور؟ أم الموافق عليه؟ لا، بل المطبق للدستور"2.

وهنا نتسائل ما مدى مشروعية ممارسة الملك لسلطة التشريعية، يجيب الأستاذ مصطفى قلوش " أنه في ميدان السلطة التشريعية يحق للملك أن يحل محل البرلمان في مزاولة صلاحياته التشريعية، بحيث يمكن له أن يتخذ جميع الإجراءات والتدابير التي يراها لازمة لتسيير شؤون الدولة والتغلب على الأزمة الموجودة لحالة الاستثناء، دون اعتبار لمبدأ الفصل بين السلطات...، وهذه التدابير التي يتخذها الملك طيلة المدة التي تستغرقها حالة الاستثناء لا يشترط فيها أن تكون مطابقة لقواعد المشروعية العادية، لأن الدستور أعطى لجلالته الحق في اتخاذ جميع التدابير رغم جميع النصوص المخالفة..."3

كما يؤكد الأستاذ نجيب الحجيوي " أن رئيس الدولة يستطيع الانفراد بكامل السلطة التشريعية إذا كان البرلمان غير قادر على أداء مهامه التشريعية أو كان سببا رئيسيا في حدوث حالة الأزمة"4.

التشريع في الفترة الانتقالية

تعتبر الفترة الانتقالية تلك المرحلة الفاصلة بين العمل بالدستور الجديد كتشريع أساسي، وبين البرلمان، كسلطة تتولى الوظيفة التشريعية، وهذه الحالة تكون إما بمناسبة وضع أول دستور للدولة، أو بمناسبة مراجعة وإلغاء دستور نافذ، وإحلال محله دستور جديد5. التي كان يمارس فيها الملك وظيفة التشريع في دستور 61962 و19707 و 19728 و 19929، غير غير أن مع دستور 1996 ودستور 2011 لم يعد يحق للملك ممارسة وظيفة التشريع، كما يشير إلى ذلك الفصل 176 من دستور 2011 " إلى حين انتخاب مجلسي البرلمان، المنصوص عليهما في هذا الدستور ، يستمر المجلسان القائمان حاليا في ممارسة صلاحياتها، ليقوما على وجه الخصوص، بإقرار القوانين اللازمة لتنصيب مجلسي البرلمان الجديدين، وذلك دون إخلال بالأحكام المنصوص عليها في الفصل 51 من هذا الدستور"

الفرع الأول: اختصاصات الملك التنفيذية في المرحلة الغير العادية

ينص الفصل 59 من دستور 2011 والذي يقابله الفصل 35 من دستور 1996 على ما يلي: " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن أن يعلن حالة الاستثناء بظهير،

---

[1]- نجيب الحجيوي: سمو المؤسسة الملكية بالمغرب- دراسة قانونية-، مرجع سابق، ص 182.

[2]- خطاب ملكي، انبعاث أمة، منشورات القصر الملكي ج 10، 1965، ص 120.

[3]- مصطفى قلوش : النظام الدستوري المغربي... مرجع سابق، ص 175.

[4]- نجيب الحجيوي: السمو الملكي.... مرجع سابق، ص 180

[5]- مصطفى ابن الشريف: مرجع سابق ، 25

[6]- الفصل 110

[7]- الفصل 101

[8]- الفصل 102

[9]- الفصل 101

بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية.

- لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.
- تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.
- ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت أليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

يلاحظ من خلال هذا الفصل أن إعلان حالة الاستثناء من طرف الملك تكون مقيدة بشروط شكلية وأخرى موضوعية.

<u>الشروط الشكلية:</u>

استشارة رئيس الحكومة ورئيسا مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية.

توجيه خطاب إلى الأمة.

إعلان حالة الاستثناء بظهير.

<u>الشروط الموضوعية:</u>

- تكون حوزة التراب الوطني مهددة.
- أن تقع أحداث من شأنها عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية.
- من حالة الاستثناء إلا أن المشرع أكد على مجموعة من العناصر:
- أن لا يتم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية.
- تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة.

ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.

و تأخذ حالات الاستثناء أو ما يطلق عليه في الدساتير المشرقية بالطوارئ أشكالا متسعة: الكوارث الطبيعية، والتهديدات الإرهابية، والفوضى الأهلية المتقطعة أو المستمرة، والضغوط الاقتصادية، وما إلى ذلك مما هو أدهى وأمر، وقد تدفع ظروف الطوارئ الطبقة السياسية إلى تعليق بعض أوجه الشرعية الدستورية العادية، كما أنهم قد يسعون إلى إصدار تشريعات إدارية تتجاوز السلطة التشريعية...، مما يطرح سؤال متعلق بالمدى الذي سيحدده الدستور لتعريف للظروف ما يشكل حالة طارئة، ذلك أن دستور الولايات المتحدة يعد من بين أضعف دساتير العالم في هذا الأمر يشير " إلى العصيان المسلح أو الغزو"، بينما الدستور الفرنسي فيحدد حالة الطوارئ عندما " تتعرض فيها مؤسسات الدولة إلى تهديد بالغ مباشر"[1]. وهناك دساتير أخرى لا تحدد ظروف الطوارئ، بل تقدم إمكان إعلان حالة الطوارئ فقط تبعا للشروط المحددة في القانون التنظيمي[2].

خاتمة:

انطلاقا مما سبق، يظهر أن حضور المؤسسة الملكية في الحياة السياسية المغربية، حضور قوي سواء في الوثيقة الدستورية أو الممارسة السياسية، ولطالما لعبت الملكية أدورا محورية في التاريخ السياسي المغربي، سواء في فترة الحماية والمساهمة في

[1]- الفصل 16 من دستور 1958

[2]- مارك تشنت : القانون الدستوري المقارن، كتاب أكسفورد للقانون المقارن، تحرير ماتياس ريمان و رينهاد زيمرمان، الشبكة العربية للابحاث والنشر، ص 1822-1823.

تحقيق الاستقلال، وكذلك في التفاعل الإيجابي مع الحراك الجماهيري الذي عرفه المغرب سنة 2011 ابان اندلاع ثورات الربيع العربي. من خلال إعلانه في خطاب 09 مارس 2011 على مرتكزات التعديل الدستوري، تعديل حافظ على سمو المؤسسة الملكية على باقي المؤسسات والسلط.

قائمة المراجع:

- أمينة المسعودي، أي توازن في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للادارة المحلية والتنمية، العدد 18، يناير- مارس، 1997.
- أحمد صديق: البيعة في النظام السياسي الإسلامي وتطبيقاتها في الحياة السياسية المعاصرة، دار التوفيق للطباعة، القاهرة 1988.
- حسن أوريد: الإسلام السياسي في الميزان (حالة المغرب)، مطبعة لمعارف الجديدة الرباط 2016.
- محمد المعتصم: النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إيزيس للنشر- الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1992،
- خطاب ملكي، انبعاث أمة، منشورات القصر الملكي ج 10، 1965،
- محمد الطوزي : الملكية والاسلام السياسي في المغرب، نشر الفنك، الدار البيضاء، 2001
- محمد ضريف: النسق السياسي المغربي المعاصر، افريقيا الشرق، سنة 1991
- محمد عابد الجابري: العقل العربي الأخلاقي، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 4، 2003.
- محمد عابد الجابري: الدين والدولة وتطبيق الشريعة، مركز دراسات الوحدة العربية، ط 3، 2009.
- مارك تشنت : القانون الدستوري المقارن، كتاب أكسفورد للقانون المقارن، تحرير ماتياس ريمان و رينهاد زيمرمان، الشبكة العربية للابحاث والنشر، ص 1822-1823.
- فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، علم الاجتماع السياسي،ترجمة محمد عرب صاصيلا ، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، الطبعة الثالثة، 2014,
- عبد الرحمان ابن خلدون، المقدمة ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2003
- عبد الجواد ياسين: السلطة في الاسلام" العقل الفقهي السلفي بين النص والتاريخ" التنوير للطباعة والنشر والتوزيع، ط 4 – 2012.
- مصطفى بن شريف: التشريع ونظم الرقابة على دستورية القوانين، منشورات الزمن، سلسلة الوعي القانوني العدد 1، 2015.
- مصطفى قلوش : شروط وطرق تولية رئيس الدولة في النظم الدستورية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، أطروحة دكتوراه الدولة، ج 2. 1979.
- نجيب الحجيوي : سمو المؤسسة الملكية بالمغرب- دراسة قانونية-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال- الرباط 2001-2002.
- أحمد توفيق: الأبعاد التعاقدية للبيعة في تاريخ المغرب، درس افتتاحي للدروس الحسنية الرمضانية يوم 04 غشت 2011: موقع وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية: https://www.habous.gov.ma
- الدساتير المغربية: 1962-1970-1972-1992-1996-2011.
- دستور بلجيكا 1831.
- قانون توارث الامارة بالكويت 1964
- دستور المملكة الاردنية الهاشمية: 1952

-Remy leveau: Apercu de l'évolution du système marocain depuis vingt ant. Marcherk N 106/ 1984

- la constitution Belge- texte Coordonne du 17fevrier 1994- Site : www.senate.be/ doc/const_ fr.html.

- Simon- louis Formery ; La Constitution Article par article. 15e édition. Hachette supérieur/ paris. 2013-2012

آليات حماية الحقوق والحريات في الدستور المغربي

The rights and freedoms' protection mechanisms in the Moroccan constitution

رشيد لمقدم

جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والسياسية - سطات- المغرب

الملخص:

إن علاقة الوثيقة الدستورية بالحقوق والحريات لا تنحصر في مجرد الإقرار الدستوري بها، بل تمتد إلى إحاطة الحقوق والحريات المدسترة بالآليات والوسائل اللازمة لضمان ممارستها وحمايتها من أي خطر يتهددها. فالإعلان عن الحقوق والحريات في ثنايا الدستور لا يمكن من التمتع بها، ما لم يرفق بآليات دستورية كفيلة بتحقيق ذلك. وهو الأمر الذي أدركه المشرع الدستوري المغربي لسنة 2011 عندما أسس لمجموعة من المرتكزات والضمانات الكفيلة بنقل الحقوق والحريات من مرحلة الإقرار إلى مرحلة التمكين الفعلي من ممارستها.

الكلمات المفتاحية: الحقوق – الحريات – الدستور المغربي– آليات الحماية – الضمانات الدستورية.

Abstract:

The relationship between the constitutional document, and rights and freedoms, is not limited to the mere constitutional acknowledgment of them, but extends to encompass the enshrined rights and freedoms with the necessary mechanisms and means needed to ensure their exercise and protect them from any danger that threatens them. The declaration of rights and freedoms within the constitution cannot ensure that they will be enjoyed, unless accompanied by constitutional mechanisms capable of guaranteeing it. This is what the Moroccan constitutional legislator of 2011 realized when he established a set of pillars and guarantees that ensure the transfer of rights and freedoms from the stage of recognition to the stage of actual exercise and empowerment.

Key words: Rights – freedoms – Moroccan constitution – protection mechanisms – constitutional guarantees.

مقدمة:

إن العلاقة بين الدستور والحقوق والحريات علاقة ترابطية، لدرجة أضحت فيها هذه الأخيرة مكونا ملازما للدستور شكلا ومضمونا، فلا نكاد نجد دستورا من الدساتير المعاصرة خاليا من التنصيص على الحقوق والحريات.

وتبرز هذه العلاقة الترابطية بين الدستور والحقوق والحريات من خلال مؤشرين أساسيين، يمكن من خلالهما قياس المكانة الحقيقية التي تحتلها الحقوق والحريات في ثنايا الوثيقة الدستورية. أولهما يرتبط بالوضعية التي تحتلها تلك الحقوق والحريات على مستوى الهندسة الدستورية، والثاني يتعلق بمضمون تلك الحقوق والحريات.

وفي هذا السياق، شكل الدستور المغربي لسنة 2011 بداية مرحلة جديدة في التعاطي الدستوري مع الحقوق والحريات بالمغرب، إذ لأول مرة في تاريخه الدستوري سيتم تخصيص باب كامل للحريات والحقوق الأساسية، وهو الباب الثاني، احتوى على 21 فصلا، بالإضافة إلى فصول أخرى على امتداد الدستور، عملت على توسيع دائرة الحقوق والحريات والتفصيل فيها. وقد كرس دستور 2011 معظم الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأطرها بمرجعية المواثيق الدولية، إلى درجة تبدو فيها الصياغة متطابقة إلى حد كبير بين تلك المواثيق والدستور، متجاوزا بذلك الفراغ الدستوري الذي كانت تعرفه الدساتير السابقة في هذا المجال.

وفي إطار سعيه لمتابعة التطور الدولي في مجال الحقوق والحريات، عمل دستور 2011 كذلك على تضمين حقوق وحريات حديثة تنتسب إلى الجيل الثالث من حقوق الإنسان أو ما يسمى بحقوق التضامن من خلال دسترته لأول مرة للحق في الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة مع التأكيد على أهمية التنمية المستدامة[1]، والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية، وعلى حقوق الأجيال القادمة[2].

صحيح أن هذا التقدم الحاصل في مجال التكريس الدستوري للحقوق والحريات يؤشر للمكانة القوية التي أضحت تتبوأها، ويعد ضمانة أساسية لاحترامها، بيد أنه يبقى غير كاف للانتقال من مرحلة الإعلان إلى مرحلة التمكين الفعلي من الحقوق والحريات، لأن القواعد القانونية، وإن كانت دستورية، مهما تطورت في اتجاه حماية الحقوق والحريات تبقى دون قيمة وأهمية ما لم يتم تكريس آليات دستورية تسمح بحماية تلك الحقوق والحريات من احتمال تقييدها أو انتهاكها[3].

من هذا المنطلق، تثار الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت الإصلاحات الدستورية لسنة 2011 في تكريس الآليات التي من شأنها حماية الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا، وما مدى أهمية وفاعلية الضمانات التي أقرتها؟

للإجابة عن هذه الإشكالية سننطلق من فرضية مفادها أن المشرع الدستوري لسنة 2011، بالموازاة مع التحول النوعي الذي أحدثه في مجال الحقوق والحريات، قد أحدث تحولا آخر على مستوى آليات حماية تلك الحقوق والحريات، ووفر مجموعة من الضمانات الكفيلة بتفادي جعل التنصيص على الحقوق والحريات في صلب الوثيقة الدستورية مجرد أداة لتأثيثها.

ولأننا نسائل الوثيقة الدستورية عن مدى تكريسها لآليات حماية الحقوق والحريات، فإن ذلك يقتضي منا اعتماد مقاربة دستورية تحليلية، سنحاول من خلالها أن نخوض في صلب دستور 2011، لنستنطق مخرجاته فيما يتعلق بآليات حماية الحقوق والحريات، وذلك بتتبع المرجعيات والمبادئ والضمانات التي أقرها المشرع الدستوري لحماية الحقوق والحريات المكرسة.

في هذا الصدد، نجد أن الدستور المغربي لسنة 2011 تضمن مجموعة من المرتكزات الداعمة للحقوق والحريات (أولا)، وفي نفس الوقت أقر مجموعة من المؤسسات بهدف تأمين حماية أكبر لها (ثانيا).

أولا: المرتكزات الدستورية الداعمة للحقوق والحريات

إن المتصفح للوثيقة الدستورية لسنة 2011 يلاحظ للوهلة الأولى أن المشرع الدستوري اعتمد دستورا طويلا نسبيا بزيادة عدد الفصول وبديباجة أكبر بكثير مما كان عليه الحال في الدساتير السابقة، تضمنت الإعلان عن مجموعة من المبادئ والتوجهات العامة والفلسفة السياسية التي يقوم عليها نظام الحكم[4]. والأمر هنا لا يتعلق بمجرد زيادة نصية في حجم الدستور، بل هو تغيير هندسي في بنيته، أي أنه ذو صلة بالتصورات الفكرية والأبعاد السياسية التي يهدف المشرع

[1] الفصل 31 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3600- 3627.

[2] الفصل 35 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[3] أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، في دستور حقوق الإنسان قراءات وأبحاث، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة دفاتر حقوق الإنسان 1، العدد 8، 2012، ص 10.

[4] صالح نشاط، خريطة القيم والأخلاق من خلال تصدير دستور المملكة المغربية، مجلة تحولات معاصرة، العدد الأول، 2016، ص 8.

الدستوري إلى بثها في الوثيقة الدستورية، لتصبح قواعد ثابتة ومستقرة لتنظيم السلطة وتوزيع ممارستها، ولإقرار الحقوق والحريات وضمان التمتع بها[1].

انسجاما مع ذلك، يحيل دستور 2011 على مجموعة من المبادئ والمرجعيات الفكرية والسياسية، التي يمكن اعتبارها مرتكزات داعمة للحقوق والحريات، لعل أبرزها جعل المرجعية الدولية لحقوق الإنسان تسمو على القوانين الوطنية، إضافة إلى إقرار جملة من المبادئ التي تقوم عليها النظم الديمقراطية.

4- تكريس المرجعية الدولية لحقوق الإنسان

إن تطور القانون الدولي لحقوق الإنسان فرض على مجموعة من الدول تجاوز إشكال الخصوصية الوطنية، وربط توثيق الحقوق والحريات ببعدها العالمي[2]. تبعا لذلك، اعترف المشرع الدستوري لسنة 2011 بالمرجعية الدولية لحقوق الإنسان، مع الإبقاء على بعض الاستثناءات.

أ- الاعتراف الدستوري بالمرجعية الدولية لحقوق الإنسان

يعد تبني المرجعية الدولية للحقوق والحريات في القوانين الأساسية للدول دليلا واضحا منها على المكانة التي تحتلها الحقوق والحريات، وتأكيدا على الالتزام باحترامها وعدم التشبث بمبدأ السيادة أو إشهار ورقة الخصوصية كمدخل للحد منها. وهو الاتجاه الذي سار عليه دستور 2011، عندما كرس مجموعة من المبادئ والمقتضيات التي تشكل الإطار القانوني لتبني المرجعية الدولية لحقوق الإنسان[3].

فقد أعلنت الوثيقة الدستورية منذ ديباجتها على أن المملكة المغربية تؤكد تشبثها باحترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وتعهدها بالالتزام بما تقتضيه مواثيق المنظمات الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات. ونصت أيضا على التزام المغرب بحماية منظومة حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزيء.

ويبقى أهم مقتضى تضمنته ديباجة دستور 2011 هو جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب وفي نطاق أحكام الدستور وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو فور نشرها على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة. وهو الأمر الذي يعتبر تقدما دستوريا في تاريخ المغرب، إذ لأول مرة ينص الدستور صراحة على مبدأ سمو الاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية[4]، ويحسم بذلك النقاش الفقهي الذي كان سائدا

---

[1] امحمد مالكي، قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد 2011، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، إصدارات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 4، 2013، ص 91.

[2] صالح أزحاف، التحول النوعي للحقوق والحريات الأساسية في الدستور المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، 2018، ص 71.

[3] عادلة الوردي، مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي، ضمن دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة، منشورات مجلة الحقوق، العدد 5، 2012، ص 193.

[4] نفس المرجع السابق، ص 193.

حول من له الأولوية على مستوى التطبيق، مما يفرض على المغرب الالتزام الدستوري بتنفيذ المعاهدة أو الاتفاقية، في حالة المصادقة عليها، دون التمسك بالقوانين الداخلية[1].

ورغم أن التأكيد على هذه الالتزامات المتصلة بالمرجعية الدولية لحقوق الإنسان جاء في الديباجة، إلا أن اعتبار المشرع الدستوري التصدير يشكل جزءا لا يتجزأ من الدستور، وضع حدا للجدل القائم حول القيمة القانونية للديباجة[2]، وأعطاها نفس قوة باقي فصول الدستور[3].

والملاحظ أن تكريس المشرع الدستوري للمرجعية الدولية لحقوق الإنسان لم يقف عند حدود الديباجة فقط، بل امتد في ثنايا الوثيقة الدستورية، حيث نجد أن مجموعة من الحقوق التي تشكل موضوعا لاتفاقيات دولية صادق عليها المغرب انتقلت إلى مرحلة الدسترة[4]، كمنع المعاملة القاسية واللاإنسانية أو المهينة أو الحاطة بالكرامة، ومنع التعذيب[5]، الاعتقال التعسفي أو القسري، حظر التحريض على العنصرية أو الكراهية أو العنف، الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب[6]، وتوفير الحماية للأطفال[7]. وتم إقرار مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق والحريات الواردة في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وذلك في نطاق أحكام الدستور، وثوابت المملكة وقوانينها[8].

وفي معرض حديثه عن حقوق المغاربة المقيمين بالخارج، أكد دستور 2011 على العمل على حماية حقوقهم ومصالحهم المشروعة في إطار احترام القانون الدولي[9]. وبخصوص الأجانب المقيمين بالمغرب، اعترف لهم بحق المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية، وذلك بمقتضى القانون أو تطبيقا لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل[10]. كما ربط قيام المجلس الوطني لحقوق الإنسان بدوره في النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وبضمان ممارستها الكاملة بالحرص التام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال[11].

ب-حدود التكريس الدستوري للمرجعية الدولية لحقوق الإنسان

إن اعتراف دستور 2011 بالمرجعية الدولية لحقوق الإنسان يشكل في الأساس مبدأ عاما وردت عليه مجموعة من الاستثناءات، فالمقتضى الدستوري جعل سمو الاتفاقيات الدولية لا ينطبق إلا على الاتفاقيات "كما صادق عليها المغرب"، أي فقط الاتفاقيات التي صادقت عليها الدولة أو وقعتها أو انضمت إليها، أما ما لم تصادق عليها فلا يندرج ضمن دائرة

---

[1] المصطفى بوكرين، المعاهدات الدولية بين السمو الدستوري وإقرار رقابة المحكمة الدستورية، ضمن القضاء الدستوري المغربي: المستجدات والآفاق، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 18، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة 1، 2019، ص 179.

[2] حميد اربيعي، حقوق الإنسان في المغرب بين الكونية والخصوصية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2016، ص 160.

[3] المصطفى بوكرين، مرجع سابق، ص 179.

[4] عادلة الوردي، مرجع سابق، ص 194.

[5] الفصل 22 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[6] الفصل 23 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[7] الفصل 32 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[8] الفصل 19 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] الفصل 16 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[10] الفصل 30 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[11] الفصل 161 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

التزاماتها الدولية[1]، وكذلك بالشكل والطريقة التي صادق المغرب عليها، وهو ما يعني أن التحفظات، التي قد تلجأ إليها الدولة عند المصادقة، تستثنى من نطاق السمو[2]. بالإضافة إلى شرط آخر يتمثل في وجوب نشرها.

من جهة أخرى، فإن سمو الاتفاقيات الدولية على التشريعات المحلية يجب أن يكون على أساس اجتماع الشروط الثلاثة التالية:

- أن تكون في نطاق أحكام الدستور، وهو إشارة إلى أن الدستور يبقى هو الأسمى، والاتفاقيات الدولية تتموقع في مرتبة أدنى منه[3]، وهو ما نستنتجه كذلك من خلال اعتماد مبدأ الرقابة الدستورية على الاتفاقيات الدولية كاختصاص تمارسه المحكمة الدستورية، ذلك أن الأنظمة التي تأخذ بهذه الرقابة، لا تمنح الاتفاقيات الدولية مرتبة أسمى من دستورها أو حتى متساوية معه[4]؛
- أن تكون مطابقة لقوانين المملكة، والمقصود هنا بقوانين المملكة هو تلك المستمدة من الدين الإسلامي[5]. ذلك أن انتماء المغرب إلى الثقافة العربية الإسلامية حتم عليه جعل الاتفاقيات الدولية خاضعة لتعاليم الدين الإسلامي[6]؛
- أن تكون مطابقة للهوية الوطنية الراسخة للمملكة، ولثوابتها، وقد حصرها الدستور في المكونات الأساسية والقواسم المشتركة لكل فئات المجتمع[7]، وهي الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي[8].

2- إقرار مبادئ النظام الديمقراطي

ترتكز النظم الديمقراطية المعاصرة على مجموعة من المبادئ الأساسية التي يتم إقرارها في الوثائق الدستورية بهدف تنظيم الحكم، لتفادي اختلال النظام والمس بالحقوق والحريات[9]. ويمكن اعتبار أن الإقرار الدستوري بهذه المبادئ يندرج بدوره في إطار الحماية التي يوفرها الدستور للحقوق والحريات[10].

وفي هذا الصدد أكد دستور 2011 على جملة من المبادئ الكلاسيكية التي تتضمنها معظم الدساتير الديمقراطية، وأضاف إليها مبادئ أخرى حديثة.

---

[1] عادلة الوردي، مرجع سابق، ص 195.

[2] أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، مرجع سابق، ص 13.

[3] عادلة الوردي، مرجع سابق، ص 195.

[4] أحمد مفيد، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، ضمن دستور 2011 النص والسياق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، 2012، ص 30.

[5] كما أشار إلى ذلك الخطاب الملكي بتاريخ 17 يونيو 2011، الذي قدم من خلاله مضامين مشروع الدستور الجديد.
انظر نص الخطاب الملكي حول مشروع الدستور الجديد بتاريخ 17 يونيو 2011، منشور ضمن:
حقوق الإنسان في الخطب والرسائل الملكية السامية 1999-2016، منشورات المندوبية الوزارية الكلفة بحقوق الإنسان، نونبر 2016، ص 116.

[6] حميد اربيعي، مرجع سابق، ص 166.

[7] نفس المرجع السابق، ص 167.

[8] الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] المهدي الفحصي، الحريات العامة، الطبعة الثالثة، أكادير، المغرب، مطبعة قرطبة، 2017، ص 214.

[10] أحمد بوز، القانون الدستوري لحقوق الإنسان: دراسة في الحماية الدستورية للحقوق والحريات في المغرب والتجارب المقارنة، الطبعة الأولى، سلا، المغرب، مطبعة شمس برينت، 2020، ص 38.

أ- التأكيد على المبادئ الكلاسيكية للنظام الديمقراطي

يعتبر مبدأ سيادة الأمة أساس النظام الديمقراطي، وعلى هذا الأساس فقد أكد دستور 2011 على أن السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها، وأن الأمة تختار ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم[1]. وتضمن الدستور مقتضيات تتعلق بإجراء الانتخابات بشكل حر ونزيه وشفاف، واعتبر ذلك أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، وألزم السلطات العمومية بالحياد التام إزاء المترشحين وبعدم التمييز بينهم[2]، فضلا عن ربط تعيين رئيس الحكومة بنتائج صناديق الاقتراع من خلال النص على اختياره من الحزب السياسي الذي تصدر نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها[3].

ولأن ضمان الحقوق والحريات المنصوص عليها دستوريا لا يمكن أن يتحقق دون سيادة القانون[4]، فقد اعتبرت الوثيقة الدستورية القانون أسمى تعبير عن إرادة الأمة، وأكدت على مبدأ عدم رجعية القوانين، وأقرت بأن الجميع، أشخاصا ذاتيين واعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه وملزمون بالامتثال له[5]. مما يعني أن القانون هو الحاكم الأعلى للجميع سواء للأفراد فيما بينهم أو في علاقتهم بالسلطة، ومن ثم فكافة السلطات في الدولة سواء كانت تشريعية، أو تنفيذية، أو قضائية تخضع لسيادة القانون[6].

ومن منطلق أن التمييز بين الأنظمة التي تحترم الحقوق والحريات وتلك التي لا تحترمها يتم على أساس مبدأ فصل السلط[7]، أقر دستور 2011، ولأول مرة، بأن نظام الحكم بالمغرب هو نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية، وأنه يقوم على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها[8].

وتجسيدا لهذا المبدأ أعطت الوثيقة الدستورية لكل سلطة باب متعلقا بها، فالباب الرابع خصصته للسلطة التشريعية، والباب الخامس للسلطة التنفيذية، والباب السابع للسلطة القضائية، وحددت بابا خاصا بالعلاقات بين السلط هو الباب السادس. وتضمن الدستور مجموعة من المقتضيات التي تؤكد استقلالية السلط عن بعضها البعض وتحصر مجال تخصصها ونطاق عملها[9]، حيث أقر بممارسة البرلمان للسلطة التشريعية[10]، وحصر مجالات التشريع[11]، وأكد على أن

---

[1] الفصل 2 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[2] الفصل 11 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[3] الفصل 47 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[4] عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بن النص والواقع، الطبعة الأولى، لبنان، دار المنهل اللبناني، 1998، ص 156.
[5] الفصل 6 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[6] المهدي الفحصي، مرجع سابق، ص 209.
[7] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 52.
[8] الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[9] عبد الإله سطي، أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، مجلة سياسات عربية، العدد 20، 2016، ص 41.
[10] الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[11] الفصل 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

الحكومة تمارس السلطة التنفيذية[1]، وحدد اختصاص المجال التنظيمي[2]، ونص على القضاء باعتباره سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية[3]، ووضع الضمانات والشروط اللازمة لتحقيق هذه الاستقلالية[4].

ب-إرساء المبادئ الحديثة للنظام الديمقراطي

اعتبر دستور 2011 الاختيار الديمقراطي أحد الثوابت التي تستند عليها الأمة[5]، وجعل الديمقراطية المواطنة والتشاركية والحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة من الأسس التي يقوم عليها النظام الدستوري للمغرب[6].

فبخصوص الديمقراطية التشاركية، خول المشرع الدستوري للمجتمع المدني مكانة رفيعة وجعل منه فاعلا وشريكا حقيقيا في المجال التنموي، من خلال المساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها[7]. وأكد على دور هيئات التشاور، بغاية إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في تدبير السياسات العمومية إعدادا وتفعيلا وتنفيذا وتقييما[8]. كما نص على إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي[9]، كهيأة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية[10].

وفي ذات السياق، أقر دستور 2011 مجموعة من الحقوق للمواطنات والمواطنين تضمن تحقيق مشاركتهم في التشريع وتدبير الشأن العمومي[11]، وهذا ما يتضح من خلال الاعتراف بالحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع[12]، والحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية[13]، زيادة على الحق في تقديم عرائض لمجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، بغرض مطالبتها بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاتها ضمن جدول أعمالها[14].

بالموازاة مع ذلك، ركزت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على خيار الحكامة الجيدة باعتبارها ركيزة من ركائز النظام الدستوري المغربي[15]، وخصصت بابا كاملا لهذا المفهوم ومؤسساته وهيئاته[16]، وهو ما يعطي إشارة قوية للرغبة في تجاوز الخلل في سير مؤسسات الدولة في نسقها الدستوري السابق[1].

---

[1] الفصل 89 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[2] الفصل 72 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[3] الفصل 107 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[4] أحمد مفيد، الحقوق والحريات الأساسية في الدساتير المغربية، ضمن خمسون سنة من الحياة الدستورية المغربية: أية حصيلة؟، منشورات المجلة المغربية للقانون الدستوري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2013، ص 58 و59.
[5] ديباجة دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[6] الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[7] الفصل 12 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[8] الفصل 13 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[9] الفصل 33 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[10] الفصل 170 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[11] أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، مرجع سابق، ص 22.
[12] الفصل 14 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[13] الفصل 15 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[14] الفصل 139 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[15] الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[16] الباب الثاني عشر من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

كما كرست الوثيقة الدستورية مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة[2]، باعتباره عنصرا مؤطرا لمختلف الفاعلين في تدبير الشأن العمومي، وألزمت المرافق العمومية بمبادئ محاسبية تتمثل في خضوعها للمحاسبة والمسؤولية[3]، وعلى هذا الأساس نصت على ضرورة تقديمها الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، وأقرت بخضوعها في الآن معا للمراقبة والتقييم[4]. وفرضت على كل الأشخاص الممارسين للمسؤولية العمومية، منتخبين كانوا أو معينين، تقديم تصريح كتابي بالممتلكات والأصول التي في حيازتهم، عند بداية مزاولة مهامهم وفي نهايتها[5]. وكلف المشرع الدستوري كذلك الهيئات والمؤسسات التي تعمل في مجال الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية بتقديم تقرير عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل، يكون موضوع مناقشة من طرف البرلمان[6].

ثانيا: الضمانات المؤسساتية لحماية الحقوق والحريات

من الخصائص التي تتميز بها الدساتير الديمقراطية تنصيصها على عدد كبير من المؤسسات والهيئات التي تكرس للمبادئ الكبرى الناظمة للحقوق والحريات[7]، وهذا ما سار عليه دستور 2011 من خلال إقرار وتطوير المؤسسات التقليدية التي، إلى جانب اختصاصاتها الأخرى، تعمل على حماية الحقوق والحريات، إضافة إلى التنصيص على صنف جديد من الهيئات والمؤسسات تتحدد مهمتها الأساسية في حماية الحقوق والحريات.

1-المؤسسات الدستورية التقليدية

تتجسد هذه المؤسسات أساسا في كل من المؤسستين البرلمانية والقضائية، بالنظر للآليات والوسائل التي تمتلكانها من أجل حماية الحقوق والحريات.

أ-المؤسسة البرلمانية

تبرز الحماية التي يوفرها البرلمان المغربي للحقوق والحريات من خلال وظيفتي التشريع والمراقبة. فالمؤسسة البرلمانية، أضحت، بموجب دستور 2011، مؤسسة تمارس السلطة التشريعية[8]، وهي صاحبة الاختصاص في كل ما يتعلق بالحقوق والحريات[9]، حيث منح المشرع الدستوري للقانون صلاحية التشريع في المجال الحقوقي.

وإذا كانت السلطة التنفيذية تمتلك بدورها إمكانية التشريع في مجال الحقوق والحريات، من خلال مباشرتها حق اقتراح القوانين عبر التقدم بمشاريع قوانين، على اعتبار أن حق المبادرة بالتشريع يبقى مشتركا بين أعضاء البرلمان ورئيس

---

[1] عبد العزيز غوردو، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، لندن، إصدارات إي- كتب، نونبر 2015، ص 139.

[2] الفصل 1 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[3] الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[4] الفصل 156 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[5] الفصل 158 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[6] الفصل 160 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[7] يونس مليح، مسار بناء المؤسسات الدستورية: الحصيلة والرهانات، ضمن دستور 2011 بعد خمس سنوات: حصيلة وآفاق، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 39 -40، 2016، ص 12.

[8] الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] ينص الفصل 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على أنه "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:

- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور..."

الحكومة[1]، فإن سلطة المصادقة على مشاريع القوانين تلك أو رفضها تبقى بيد البرلمان، وبالتالي تكون له الإمكانية لإدخال التعديلات التي يراها مناسبة على مبادرات الحكومة إذا ما تضمنت ما يمكن أن يمس بالحقوق والحريات، أو يؤدي إلى الانتقاص منها[2].

ينضاف إلى اختصاص البرلمان في مجال التشريعات الداخلية المتعلقة بالحقوق والحريات، اختصاص آخر، ذو بعد دولي، يتمثل في الموافقة على المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق وحريات المواطنات والمواطنين، العامة أو الخاصة، والتي أضحت ضمن المعاهدات التي لا يمكن المصادقة عليها من طرف الملك إلا بعد الموافقة عليها بقانون[3].

من جانب آخر، تساهم المؤسسة البرلمانية في حماية الحقوق والحريات من خلال الدور الرقابي الذي تقوم به على أعمال الحكومة، وذلك اعتمادا على ما تتيحه لها الوثيقة الدستورية من آليات ووسائل[4]، ما بين تلك التي تقترن بإثارة المسؤولية السياسية للحكومة بهدف إسقاطها، وتلك التي لا تؤدي إلى إثارة مسؤوليتها السياسية، بقدر ما تهدف إلى إحراجها[5].

ففيما يتعلق بالصنف الأول، فهو يشمل طلب الثقة من أعضاء البرلمان بمناسبة تقديم البرنامج الحكومي من طرف رئيس الحكومة[6]، وهو طلب إجباري يتيح للبرلمان إمكانية تفعيل رقابة قبلية على هذا البرنامج[7]، خاصة ما يتعلق منه بمجال الحقوق والحريات، ومن تم إمكانية حرمان الحكومة من تنصيبها بعدم منحها ثقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة[8]. كما نص المشرع الدستوري على حالة ثانية اختيارية، يربط فيها رئيس الحكومة، أمام مجلس النواب، مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها، بتصويت يمنح الثقة بناء على تصريح حكومي في موضوع السياسات العامة أو بناء على نص يطلب الموافقة عليه[9]، ليعود القرار الأخير لمجلس النواب، إما بمنحها الثقة والتصويت على النص، أو رفض النص وسحب الثقة، ومن تم استقالة الحكومة[10]. غير أن أهم وأخطر آلية وضعها النص الدستوري بيد مجلس النواب للضغط على الحكومة، وإرغامها على الالتزام بالخط الذي حددته لنفسها أثناء تكوينها، هو ملتمس الرقابة، الذي يتم قبوله بتوقيع خمس أعضاء مجلس النواب، والتصويت عليه بالأغلبية المطلقة[11]، مما يترتب عنه إنهاء الوجود القانوني للحكومة التي تكون ملزمة من الناحية الدستورية بتقديم استقالة جماعية[12].

---

[1] الفصل 78 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 134.

[3] الفصل 55 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[4] أحمد مفيد، "الحقوق والحريات الأساسية في الدساتير المغربية"، مرجع سابق، ص 57.

[5] محمد مرحوم، حقوق الإنسان في المغرب بين التنصيص الدستوري وضمانات الحماية، الطبعة الأولى، بركان، المغرب، مطبعة نجمة الشرق، 2020، ص 96.

[6] الفصل 88 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[7] سعيد الميري، تطور الوظيفة الرقابية للبرلمان: قراءة في المسار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 147، 2019، ص 221.

[8] الفصل 88 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] الفصل 103 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[10] محمد مرحوم، مرجع سابق، ص 98.

[11] الفصل 103 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[12] أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، 2012، ص 15.

وفيما يخص الآليات التي لا تنشئ المسؤولية السياسية للحكومة، فقد تبنت الوثيقة الدستورية الأسئلة البرلمانية كوسيلة دستورية تمكن البرلمان من مراقبة ومتابعة العمل الحكومي بشكل أسبوعي، وأوردت نوعا جديدا منها يتمثل في الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، التي يجيب عنها رئيس الحكومة شخصيا مرة كل شهر داخل كل مجلس[1]. ينضاف إلى ذلك، دسترة عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، وذلك إما بمبادرة من رئيس الحكومة، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين[2]، وهو إجراء سيتيح لأعضاء البرلمان إمكانية الوقوف على ما تم إنجازه، خصوصا في ميدان الحقوق والحريات، وترتيب المسؤولية البعدية في إطار الآليات الرقابية المعمول بها[3].

وفي نفس الإطار، أتاحت الوثيقة الدستورية لمجلس المستشارين إمكانية تقديم ملتمس المساءلة، كإنذار كتابي يوجهه للحكومة، موقع من خمس أعضائه على الأقل، وبتصويت الأغلبية المطلقة[4]. وهو إجراء لا تترتب عنه استقالة الحكومة، كما هو الشأن بالنسبة لملتمس الرقابة الذي يمتلكه مجلس النواب، ولكن قيمته السياسية تكمن في كونه يجبر الحكومة على تقديم استفسارات وشروحات أو تفسيرات على النشاط الحكومي[5].

وارتباطا دائما بالآليات الرقابية التي لا تثير المسؤولية السياسية للحكومة، يمكن للبرلمان أن يباشر رقابته على الأجهزة الحكومية معززا باللجان البرلمانية الدائمة، التي تستأثر بتقنيتين يمكن تحريكهما في هذا الصدد، تتمثلان في عقد جلسات استماع للمسؤولين الحكوميين ومن تم مساءلتهم واستجوابهم، أو القيام بمهام استطلاعية وإخبارية خارج قبة البرلمان[6]. وإلى جانب اللجان البرلمانية الدائمة، أقر المشرع الدستوري بإمكانية إحداث لجان نيابية لتقصي الحقائق، تشكل بمبادرة ثلث أعضاء أحد مجلسي البرلمان، ووسع دستور 2011 من نطاق اشتغالها، ليشمل جمع المعلومات المتعلقة بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، مع إمكانية إحالة تقريرها على القضاء من قبل رئيس المجلس الذي انبثقت عنه[7]، وهو ما قد يسفر عنه متابعات وإدانات، وبالتالي حماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية.

وعلاوة على رقابة البرلمان للعمل الحكومي، جاء دستور 2011 بمعطى جديد لم يكن حاضرا في الدساتير السابقة، هو الارتقاء بتقييم السياسات العمومية إلى مبدأ دستوري[8]، من خلال تخصيص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها[9]، ومن بينها السياسة الحقوقية.

ب-المؤسسة القضائية

يعتبر القضاء ضمانة أساسية من ضمانات حماية الحقوق والحريات، فهو الذي يكفل احترامها ورد الاعتداء عليها[1]. من هذا المنطلق، ارتقى دستور 2011 بالقضاء إلى سلطة ثالثة قائمة ومستقلة الذات بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية،

---

[1] الفصل 100 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2] الفصل 101 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[3] سعيد الميري، مرجع سابق، ص 232.

[4] الفصل 106 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[5] كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، الطبعة الثالثة، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2021، ص 232.

[6] ياسين بويركل، اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي: دراسة في الاختصاص والأداء، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 4، المركز العربي العربي الديمقراطي،ألمانيا، 2019، ص 22.

[7] الفصل 67 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[8] الفصل 70 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] الفصل 101 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

وهو ما يظهر جليا من خلال التنصيص صراحة على ذلك في صلب الوثيقة الدستورية[2]، ومن خلال عنونة الباب السابع من الدستور ب"السلطة القضائية".

ويبرز الدور الذي يضطلع به القضاء في حماية الحقوق والحريات من جانبين، أحدهما يجسده القضاء الإداري من خلال رقابته أعمال السلطة التنفيذية، وفي هذا الصدد، أكد المشرع الدستوري على إمكانية خضوع كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، للطعن أمام الهيئة الإدارية المختصة[3]، بكل ما يعنيه ذلك من تمتيع القضاء الإداري بصلاحية النظر في الطعون المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة الذي يكون مصدره الإدارة[4]. كما أكد على أن المقررات المتعلقة بالوضعية الفردية الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية تكون قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمغرب[5].

ولضمان عدم امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة بإلغاء قرار إداري، أكد الدستور على إلزامية الأحكام القضائية للجميع، وأوجب على السلطات العمومية تقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة إذا صدر إليها الأمر بذلك، والمساعدة على تنفيذ الأحكام[6].

ويتمثل الجانب الثاني لحماية القضاء للحقوق والحريات في الرقابة على دستورية القوانين، وهي مهمة أنيطت بالقضاء الدستوري، وتتجلى أهميتها في تفادي كل انتهاك ماس بالحقوق والحريات، من خلال فحص مدى دستورية القوانين والحكم بعدم دستوريتها إن كانت تتضمن ما يخالف الدستور[7].

ولتأمين حماية فعلية للحقوق والحريات، جعل دستور 2011 من دستورية القواعد القانونية مبدأ دستوريا ملزما لا بد من احترامه[8]، وأحدث محكمة دستورية[9]، بغرض السهر على حماية هذا المبدأ، وجعل قراراتها لا تقبل الطعن بأي طريقة من طرق الطعن، ولها طابع الإلزام في مواجهة كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية[10]. وجعل ولايتها في مراقبة دستورية القواعد القانونية تشمل كل القوانين الصادرة عن البرلمان، سواء بكيفية إجبارية، مثلما هو الشأن بالنسبة للقوانين التنظيمية والنظامين الداخليين لمجلسي البرلمان[11]، أو بصفة اختيارية بالنسبة للقوانين العادية، مع تكريس الرقابة

---

[1] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 65.

[2] ينص الفصل 107 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 على ما يلي: "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية".

[3] الفصل 118 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[4] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 140.

[5] الفصل 114 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[6] الفصل 126 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[7] أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، مرجع سابق، ص 18.

[8] الفصل 6 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[9] الفصل 129 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[10] الفصل 134 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[11] الفصل 132 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

اللاحقة على دستورية القوانين، وذلك بإتاحة الإمكانية للأفراد، من خلال آلية الدفع بعدم الدستورية، للطعن في القانون الذي سيطبق في النزاع في الحالة التي يكون فيها ذلك القانون يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور[1].

هذا التوسع في طبيعة الاختصاصات الدستورية التي أسندت إلى القضاء الدستوري ساهم في تغيير توجهاته وإسهاماته في تكريس المكتسبات الحقوقية الواردة في الوثيقة الدستورية، حيث بدأت قرارات واجتهادات القضاء الدستوري تتجاوز ارتباطها التقليدي بالحقوق والحريات السياسية، خاصة في شقها الانتخابي، إلى حماية مختلف الأجيال، وهذا ما يتضح بشكل جلي من خلال قرار المحكمة الدستورية رقم 1109 بتاريخ 12 يوليوز 2016، المتعلق بالحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، والذي جاء في منطوقه ما يلي "حيث إن هذه المادة نصت في بندها الأول على أن الملتمسات في مجال التشريع تكون غير مقبولة إذا كانت مطالب أو مقترحات أو توصيات تمس بالثوابت الجامعة للأمة...أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور"[2]. نفس الشيء ينطبق ينطبق على القرار رقم 1010 بتاريخ 12 يوليوز 2016، المتعلق بالحق في تقديم العرائض، والذي جاء فيه أيضا "العرائض تعتبر غير مقبولة إذا كانت مطالب أو مقترحات تمس بالثوابت الجامعة للأمة...أو بالاختيار الديمقراطي أو بالمكتسبات التي تم تحقيقها في مجال الحريات والحقوق الأساسية كما هو منصوص عليها في الدستور"[3].

2- المؤسسات الدستورية المستحدثة

في ظل الاهتمام المتزايد على المستوى الدولي بمجال الحقوق والحريات، ونظرا لعدم كفاية المؤسسات الدستورية التقليدية لتوفير الحماية الضرورية وتفادي خطر وقوع انتهاكات للحقوق والحريات، ظهرت الحاجة إلى خلق مؤسسات وطنية وهيئات كفيلة بالمساهمة في حماية وتعزيز الحقوق والحريات[4].

تبعا لذلك، سيتعزز الإطار المؤسساتي لحماية الحقوق والحريات كميا من خلال دسترة العديد من المؤسسات والهيئات المختصة في هذا الشأن، ونوعيا بتأطير تلك الأجهزة بضمانات ومعايير لحسن اشتغالها.

أ-دسترة مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات

في سياق تعزيز الضمانات المؤسساتية لحماية الحقوق والحريات، حرص دستور 2011 على دسترة العديد من المؤسسات والهيئات العاملة في المجال، ويمكن هنا أن نتحدث عن المؤسسات التالية:

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، الذي عوض المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان[5]، وأصبح مؤسسة وطنية تعددية، تعددية، تتولى النظر في جميع القضايا المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان والحريات وحمايتها، وضمان ممارستها

[1] الفصل 133 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2] قرار المحكمة الدستورية المغربية، رقم 1009.16 صادر في 7 شوال 1437 (12 يوليو 2016)، جريدة رسمية عدد 6485 بتاريخ 20 شوال 1437 (25 يوليو 2016)، ص 5689.

[3] قرار المحكمة الدستورية المغربية، رقم 1010.16 صادر في 7 شوال 1437 (12 يوليو 2016)، جريدة رسمية عدد 6485 بتاريخ 20 شوال 1437 (25 يوليو 2016)، ص 5691.

[4] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 77.

[5] صالح أزحاف، الحريات الأساسية: نحو تأسيس دستوري لمجتمع التعايش، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، 2018، ص 168.

والنهوض بها، وصيانة كرامة وحقوق وحريات المواطنين، أفرادا وجماعات، في حرص تام على احترام المرجعيات الوطنية والكونية في هذا المجال[1]؛

- مؤسسة الوسيط، بديل عن ديوان المظالم، التي أصبحت مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية[2]؛
- مجلس الجالية المغربية بالخارج، الذي يتولى إبداء الرأي حول توجهات السياسات العمومية التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع هويتهم المغربية، وضمان حقوقهم وصيانة مصالحهم، وكذا المساهمة في التنمية البشرية والمستدامة في وطنهم المغرب وتقدمه[3]؛
- الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز، المحدثة خاصة مع إقرار مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة وسعي الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بينهما[4]، وتكمن مهمتها في السهر على احترام المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق والحريات؛
- الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، التي تتولى السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري، في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة[5]؛
- مجلس المنافسة، المكلف في إطار تنظيم منافسة حرة ومشروعة، بضمان الشفافية والإنصاف في العلاقات الاقتصادية، خاصة من خلال تحليل وضبط وضعية المنافسة في الأسواق، ومراقبة الممارسات المنافية لها والممارسات التجارية غير المشروعة وعمليات التركيز الاقتصادي والاحتكار[6]؛
- الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، وتتولى مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة[7]؛
- المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي، كهيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء حول كل السياسات العمومية، والقضايا الوطنية التي تهم مجال التربية والتكوين والبحث العلمي، وكذا حول أهداف المرافق العمومية المكلفة بهذه الميادين وسيرها، كما يساهم في تقييم السياسات والبرامج العمومية في هذا المجال[8]؛
- المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة، الذي يتولى مهمة تأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء الآراء حول المخططات الوطنية المتعلقة بهذه الميادين، وتنشيط النقاش العمومي حول السياسة العمومية في مجال الأسرة، وضمان تتبع وإنجاز البرامج الوطنية، المقدمة من قبل مختلف القطاعات، والهياكل والهيئات المختصة[9]؛

---

[1] الفصل 161 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[2] الفصل 162 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[3] الفصل 163 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[4] الفصل 19 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[5] الفصل 165 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[6] الفصل 166 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[7] الفصل 167 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[8] الفصل 168 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
[9] الفصل 169 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

- المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي، باعتباره هيئة استشارية، دورها دراسة وتتبع المسائل التي تهم ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية، وتقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي، يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجمعوي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة[1].

ب-ضمانات اشتغال مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات في الدستور المغربي

عمل دستور 2011 في تأطيره لمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات على تمتيعها بمجموعة من الضمانات والامتيازات المحددة، على النحو الذي يجعلها تساهم في تحقيق أداء فعال وتأثير إيجابي على حالة الحقوق والحريات بالمغرب. وتبرز هذه الضمانات على النحو الآتي:

- الارتقاء بتلك المؤسسات والهيئات إلى درجة مؤسسات دستورية، حيث عمد المشرع الدستوري إلى دسترة مجموعة من الهيئات والمؤسسات الوطنية التي تعنى بمجال حماية الحقوق والحريات في قطاعات وميادين كانت لوقت قريب غير معترف بها، وخصص لها حيزا هاما من بابه الثاني عشر تحت عنوان "مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية"، مما أعاد الاعتبار لمجالات تدخلها[2]؛
- التأكيد على استقلالية تلك المؤسسات والهيئات[3]، وهو ما يجعلها لا تخضع للسلطة الرئاسية لوزير معين ولا لوصايته، ويخولها إمكانية التصرف باستقلال تام عن الحكومة والأحزاب السياسية وجميع الهيئات والكيانات الأخرى المؤثرة على عملها[4]؛
- منح صلاحية إحداث تلك المؤسسات والهيئات إلى البرلمان، وهو ما من شأنه أن يجعلها بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية، ويتيح لها هامشا كبيرا للتحرك قصد حماية الحقوق والحريات وفرض مراقبتها على تصرف الإدارة تجاهها، خصوصا عندما تكون هذه الأخيرة هي المصدر الرئيسي لانتهاك الحقوق والحريات[5]؛
- اختلاف الأدوار التي تقوم بها تلك المؤسسات والهيئات ما بين هيئات للحماية والنهوض بالحقوق والحريات، وهيئات للحكامة الجيدة والتقنين، وهيئات للنهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية. بالإضافة إلى ارتباط اختصاصاتها بمراقبة عمل الإدارة، وحماية واحترام الحقوق والحريات، إما بشكل عام وشمولي، أو من خلال الاقتصار على فئات معينة من الحقوق والحريات أو حقوق فئات محددة من الأفراد.

خاتمة:

ما يمكن استنتاجه من خلال ما سبق، أن المشرع الدستوري لسنة 2011 أدرك أهمية اقتران الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور بآليات دستورية لحمايتها، إلى درجة جعلت الدستور المغربي يبدو مسايرا للتجارب الدستورية الدولية في عدة جوانب، حيث كرس مجموعة من المرجعيات والمبادئ التي بإمكانها أن تهيء الإطار القانوني خاصة في شقه

---

[1] الفصل 170 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[2] محمد بوجيدة، دور الهيئات الوطنية في نشر ثقافة الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العمومي ومكافحة الفساد، منشورات المجلة المغربية للأنظمة للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 21، 2020، ص 16.

[3] ينص الفصل 159 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 بأنه "تكون الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة مستقلة".

[4] عبد العزيز لعروسي، حقوق الإنسان بالمغرب: ملاءمات دستورية وقانونية، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 103، 2018، ص 409.

[5] أحمد بوز، مرجع سابق، ص 78.

الدولي، وتؤسس لنظام ديمقراطي يضمن التمتع بالحقوق والحريات، كما أقر إطارا مؤسساتيا متنوعا بهدف حماية تلك الحقوق والحريات والعمل على تطويرها وحسن تفعيلها.

بيد أن بعض الآليات التي يوفرها الدستور المغربي لحماية الحقوق والحريات تحدها مجموعة من القيود، التي قد تفقدها قيمتها وأهميتها، خاصة السمو المشروط للاتفاقيات الدولية على القوانين الوطنية، الذي يفرغه من محتواه ويجعل منه مجرد إعلان نوايا. كما أن دستور 2011 لا يوفر بعد الأسس الكفيلة بإرساء نظام ديمقراطي فعلي يضمن احترام الحقوق والحريات، كونه وإن نص على مبدأ فصل السلط، فإنه لا يعدو أن يكون في حقيقة الأمر أكثر من عملية توزيع للسلط، خصوصا وأن تطبيق هذا المبدأ في التجربة المغربية لا يشمل المؤسسة الملكية، وينحصر فقط في المؤسسات الأدنى المتمثلة في البرلمان والحكومة والقضاء. من جانب آخر، لم تضمن الوثيقة الدستورية لمؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات استقلالية أكبر، خاصة في علاقتها بالسلطة التنفيذية، واكتفت فقط بالتنصيص الدستوري عليها، دون تمتيعها بجميع الصلاحيات والأدوات والضمانات حتى لا تبقى مجرد مؤسسات وهيئات شكلية تصدر توصيات غير ملزمة لأي طرف يتجرأ على انتهاك المكتسبات في مجال الحقوق والحريات.

وعموما، يمكن القول أن دستور 2011 شكل بداية محطة جديدة في تاريخ الحماية الدستورية للحقوق والحريات بالمغرب، غير أن جدوى الإصلاح الدستوري وتحقيق هدفه من تأمين حماية الحقوق والحريات ووقف أي اعتداء عليها أو تقييدها من طرف السلطات العمومية، يفرض تفعيل مضامين الدستور وتعزيز دور المؤسسات المعنية بحماية الحقوق والحريات إسوة بما هو مكرس في التجارب الديمقراطية.

قائمة المراجع:

الكتب:

- أحمد بوز، القانون الدستوري لحقوق الإنسان: دراسة في الحماية الدستورية للحقوق والحريات في المغرب والتجارب المقارنة، الطبعة الأولى، سلا، المغرب، مطبعة شمس برينت، 2020.
- المهدي الفحصي، الحريات العامة، الطبعة الثالثة، أكادير، المغرب، مطبعة قرطبة، 2017.
- حميد اربيعي، حقوق الإنسان في المغرب بين الكونية والخصوصية، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2016.
- صالح أزحاف، الحريات الأساسية: نحو تأسيس دستوري لمجتمع التعايش، الطبعة الأولى، الرباط، المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، 2018.
- عبد العزيز غوردو، الحكامة الجيدة في النظام الدستوري المغربي، لندن، إصدارات إي- كتب، نونبر 2015.
- عبد العزيز لعروسي، حقوق الإنسان بالمغرب: ملاءمات دستورية وقانونية، الطبعة الأولى، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 103، 2018.
- عيسى بيرم، الحريات العامة وحقوق الإنسان بن النص والواقع، الطبعة الأولى، لبنان، دار المنهل اللبناني، 1998.
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل، الطبعة الثالثة، الدار البيضاء، المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، 2021.
- محمد مرحوم، حقوق الإنسان في المغرب بين التنصيص الدستوري وضمانات الحماية، الطبعة الأولى، بركان، المغرب، مطبعة نجمة الشرق، 2020.

القوانين:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص 3600- 3627.

المقالات:

- أحمد مفيد، الحقوق والحريات الأساسية في الدساتير المغربية، ضمن خمسون سنة من الحياة الدستورية المغربية: أية حصيلة؟، منشورات المجلة المغربية للقانون الدستوري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2013.
- أحمد مفيد، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، ضمن دستور 2011 النص والسياق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، 2012.
- أحمد مفيد، الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، 2012.
- أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات الأساسية في دستور 2011، في دستور حقوق الإنسان قراءات وأبحاث، منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية، سلسلة دفاتر حقوق الإنسان 1، العدد 8، 2012.
- المصطفى بوكرين، المعاهدات الدولية بين السمو الدستوري وإقرار رقابة المحكمة الدستورية، ضمن القضاء الدستوري المغربي: المستجدات والآفاق، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 18، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة 1، 2019.
- امحمد مالكي، قراءة في الهندسة العامة للدستور المغربي الجديد 2011، مجلة تبين للدراسات الفكرية والثقافية، إصدارات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، العدد 4، 2013.
- سعيد الميري، تطور الوظيفة الرقابية للبرلمان: قراءة في المسار، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 147، 2019.
- صالح أزحاف، التحول النوعي للحقوق والحريات الأساسية في الدستور المغربي، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 15، 2018.
- صالح نشاط، خريطة القيم والأخلاق من خلال تصدير دستور المملكة المغربية، مجلة تحولات معاصرة، العدد الأول، 2016.
- عادلة الوردي، مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي، ضمن دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة، منشورات مجلة الحقوق، العدد 5، 2012، ص 193.
- عبد الإله سطي، أسئلة الملكية البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، مجلة سياسات عربية، العدد 20، 2016.
- محمد بوجيدة، دور الهيئات الوطنية في نشر ثقافة الحكامة الجيدة لتدبير الشأن العمومي ومكافحة الفساد، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 21، 2020.
- ياسين بويركل، اللجان الدائمة بالبرلمان المغربي: دراسة في الاختصاص والأداء، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد 4، المركز العربي الديمقراطي،ألمانيا، 2019.
- يونس مليح، مسار بناء المؤسسات الدستورية: الحصيلة والرهانات، ضمن دستور 2011 بعد خمس سنوات: حصيلة وآفاق، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، مطبعة النجاح الجديدة، العدد 39-40، 2016.

المنشورات:

- حقوق الإنسان في الخطب والرسائل الملكية السامية 1999-2016، منشورات المندوبية الوزارية الكلفة بحقوق الإنسان، نونبر 2016.

الاجتهادات القضائية:

- قرار المحكمة الدستورية المغربية، رقم 1009.16 صادر في 7 شوال 1437 (12 يوليو 2016)، جريدة رسمية عدد 6485 بتاريخ 20 شوال 1437 (25 يوليو 2016)، ص 5689.
- قرار المحكمة الدستورية المغربية، رقم 1010.16 صادر في 7 شوال 1437 (12 يوليو 2016)، جريدة رسمية عدد 6485 بتاريخ 20 شوال 1437 (25 يوليو 2016)، ص 5691.

مدى جواز الحجز على الأموال العامة

The extent of the permissibility of seizure of public funds

د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره
بكلية الحقوق – جامعة عدن-اليمن.

الملخص:

تلبي الدول احتياجات شعوبها في التنمية انطلاقا من الأموال العامة التي تمتلكها في ظل مسيرتها البنيوية. وقد أصبح للمال العام أهمية قصوى كأداة محركة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فالمال العام وسيلة تؤدي بها الدول وظائفها وتُسير من خلالها أعمالها وتحقق عن طريقها البناء الاقتصادي والاجتماعي للدولة في مجالاته كافة.

وعلى هذا الأساس يعتبر الاعتداء على الأموال العامة اعتداء على المجتمع بأكمله بوصفها أموال مملوكة للمجتمع بأسره لها وضعية خاصة ومتميزة ومحكومة بقواعد قانونية تتلاءم مع طبيعتها، حيث تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية خاصة، فلا يجوز التصرف فيها وتملكها بمضي المدة والحجز عليها، فالحماية القانونية للأموال العامة تعتبر شرط لضمان لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها التي أوكلها لها القانون.

ومع ذلك يظهر باستمرار الحديث عن كيفية التمييز بين المال العام المخصص لرعاية الجمهور ومصالحه العامة ولا يمكن المساس به وبين المال العام الذي تتصرف به الدولة كمال خاص عندما تقوم بالاستثمار الخاص وفقا لقواعد القانون الخاص المدنية والتجارية. وعليه ظهرت الحاجة للبحث في كيفية التفرقة أولا بين نوعي المال العام المذكورين أعلاه ثم أيا منهما يمكن أن يخضع للحجز عليه من قبل الدائنين أسوة باقتضاء المال الخاص ومن لا يقع عليه الحجز.

مما يعني أن أهمية موضوع البحث تكمن في التعاطي المتزايد والاهتمام الكبير في الآونة الأخيرة مع موضوع المال العام وقضايا المال العام ومدى امكانية القبول باستخدام وسيلة الحجز على الأموال العامة التابعة لجهة الإدارة كوسيلة من وسائل الضغط على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقها.

الكلمات المفتاحية:
الأموال العامة، الحجز، المرافق عامة، التنفيذ الجبري.

Summary

The concept of the state has changed from the state as a commanding power that governs and controls individuals that they have nothing but the duty to obey and submit to the concept of the modern state that in its entirety constitute public interests, established for the purpose of meeting the needs of peoples and spending on them from their funds, which are considered public funds owned by all. Public funds are A means by which states perform their functions, conduct their business through them, and achieve the economic and social structure.

The public funds of the state are allocated to achieve public services for all citizens without exception, and the attack on public funds is considered an attack on the entire community as money owned by the entire community that has a special and distinct status and is governed by legal rules compatible with Its nature, as public funds enjoy special legal protection, so it is not permissible to dispose of them and possess them by the lapse of the period and seize them. Legal protection of public funds is a condition to ensure the continuity of public utilities in the performance of the functions assigned to them by law.

And since public utilities are projects established by the state to achieve public benefit, just like private enterprises, they need movable or immovable money in order to be able to fulfill their tasks and perform their duties to the fullest extent, and since these

funds are related to the public benefit, the matter requires subjecting them to legal rules that differ from the money management rules. On the one hand, the public benefit is separate from the private benefit, on the one hand, and on the other hand, so that individuals can obtain the services provided by public utilities regularly and continuously

Our research comes in light of the increased interest in recent times in dealing with the issue of public money and issues of public money and the extent of the possibility of accepting the use of the means of seizing public funds belonging to the administration as a means of pressure on the administration refraining from implementing the judicial rulings issued against it.

مقدمة:

تطور مفهوم الدولة من الدولة كسلطة آمرة تحكم وتتحكم في أفراد لا يملكون إزائها إلا واجب الطاعة والخضوع إلى مفهوم الدولة الحديثة التي تشكل في مجموعها مصالح عامة الجمهور وقائدة سيرته وصمامة أمان ازدهاره إذ هي أنشئت لغرض تلبية حاجات الشعوب وتقدمها وتطورها من خلال إنفاقها من أموال المحصلة قانونا. وفي ظلها أصبح مفهوم المال العام ينفق عليها من أموالهم وتعاظمت أهمية المال العام كأداة محركة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ووفقاً لهذا المفهوم اعتبرت هذه الأموال أموال عامة مملوكة للكافة؛ فالأموال العامة هي: وسيلة تؤدي بها الدول وظائفها وتُسير من خلالها أعمالها وتحقق عن طريقها البناء الاقتصادي والاجتماعي للدولة ومجالاته كافة.

وعلى هذا الأساس خصصت الأموال العامة للدولة لتحقيق الخدمات العامة لجميع المواطنين من دون استثناء، ويعتبر الاعتداء على الأموال العامة اعتداء على المجتمع بأكمله بوصفها أموال مملوكة للمجتمع بأسره لها وضعية خاصة ومتميزة ومحكومة بقواعد قانونية تتلاءم مع طبيعتها، حيث تتمتع الأموال العامة بحماية قانونية خاصة، فلا يجوز التصرف فيها وتملكها بمضي المدة والحجز عليها، فالحماية القانونية للأموال العامة تعتبر شرط لضمان لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها التي أوكلها لها القانون.

ولما كانت المرافق العامة مشروعات تنشئها الدولة لتحقيق النفع العام فأن شأنها شأن المشاريع الخاصة تحتاج إلى أموال منقولة أو غير منقولة لكي تستطيع تحقيق مهامها وأداء واجباتها على أكمل وجه، وبما أن هذه الأموال تتعلق بالنفع العام فأن الأمر يتطلب إخضاعها لقواعد قانونية تختلف عن قواعد إدارة الأموال الخاصة، وذلك لكون النفع العام منفصلاً عن النفع الخاص من ناحية، ومن ناحية أخرى حتى يتمكن الأفراد من الحصول على الخدمات التي تقدمها المرافق العامة بانتظام واستمرار.

أهمية الدراسة: وتكمن أهمية البحث في ظل الاهتمام المتزايد في الآونة الأخيرة في التعاطي مع موضوع المال العام وقضايا المال العام ومدى امكانية القبول باستخدام وسيلة الحجز على الأموال العامة التابعة لجهة الإدارة كوسيلة من وسائل الضغط على الإدارة الممتنعة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حقها.

إشكالية الدراسة: إن إشكالية موضوع جواز الحجز على الأموال العامة في ظل التطورات الاقتصادية المتعددة أصبحت أهميته تتعاظم، فالحديث عن الحجز كضمانة لتنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة الممتنعة يحمل في طياته كثير من الإشكاليات القانونية والعملية، ومنها هل وضعت قواعد قانونية واضحة تنظم عملية الحجز أما أن الإشكالية التشريع مازالت قائمة في شأن، وفي ذات السياق أيضاً تثار إشكالية أخرى لها من الأهمية بمكان إلا وهي مدى فاعلية الحجز على الاموال العامة كوسيلة ضاغطة على الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

فرضيات الدراسة:

- الحجز على الأموال العامة وسيلة فعالة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة.
- لا يعد لحجز على الأموال العامة وسيلة فعالة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة العامة.
- تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة العامة يحتاج إلى وسائل أقوى من الحجز على الأموال العامة.

منهجية البحث: وفي منهجية البحث سيتناول الباحث الدراسة من عدة أوجه لتعميقها وتأصيلها والخروج ببعض ما ستيسر من النتائج المركزة والمقترحات المتطلبة من وجهة نظر الباحث؛ وعليه سيتم اللجوء للمنهج العلمي التاريخي في أثناء الولوج لموضوع المال العام ومفاهيمه وضوابطه القانونية وتطور ماهيته، وكذا إلى المنهج المقارن للتفرقة ما بين القواعد التي تأخذ بها دول الدراسة المقارنة لاسيما (الجمهورية اليمنية) و (جمهورية مصر العربية) و (الجمهورية الفرنسية) وللتمييز بين قواعد القانون المدني والقانون الإداري المنظمة لموضوع الأموال العامة في الدول المقارنة.

ومما لا مناص منه فأن المنهج التحليلي سيكون أحد أبرز مناهجنا العلمية في هذا البحث الذي نأمل أن يفيد القارئ المتخصص والباحثين في هذا المضمار. فمن خلال المنهج التحليل سيستطيع الباحث تحليل وتمحيص قواعد القانون ومسلك القضاء في هذا المجال مع التركيز أيضا إلى الجانب الفقهي للدراسات السابقة في هذا السياق.

الخطة المنهجية: وللإحاطة بالموضوع من كافة جوانبه وعطفا على ما تقدم، ارتأيت أن أقسم بحثي المتواضع هذا إلى مطلبين أثنين حيث نخصص المطلب الأول للأحكام والقواعد العامة التي تحكم الأموال العامة للدولة والتي تشكل في مجموعها النظام القانوني للأموال العامة، والتي تكفل تحقيق الحماية القانونية اللازمة لها، ومن هذا المنطلق يتعين علينا البدء في التعرف على مفهوم الاموال العامة من وجهة نظر التشريع والقضاء، ومن ثم نتعرف عليها من وجهة نظر الفقه وذلك كله لبيان المقصود بالأموال العامة، كما نتطرق في المطلب عينه إلى البحث في المعايير القانونية اللازمة للتمييز فيما بينها، وأما المطلب الثاني فسيتركز البحث في مدى جواز الحجز على هذه الأموال مع إيضاح طبيعة القواعد العامة التي يجب مراعاتها في التعامل معها ومظاهر الحماية القانونية التي تتمتع بها.

المطلب الأول

مفهوم الأموال العامة

الفرع الأول

_تعريف الأموال العامة

تعتبر الأموال العامة الوسيلة المادية التي تستعين بها الجهات الإدارية التابعة للدولة في ممارسة نشاطها خدمة للصالح العام، ومن المجمع عليه فقهاءً وقضاءً أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من عقار ومنقول، حيث يعرف فقه القانون الإداري المال العام بأنه:" المال المخصص للاستعمال العام المباشر للجمهور والمال المخصص للمرفق العام سواء كان عقاراً او منقولاً بغض النظر عن نوعه وطبيعته أو قيمته أو دوام استعماله، فتعتبر السفن الحربية والحصون والمدارس

والمحاكم أموالاً عامة مثلما تعتبر الكتب والآثار أموالاً عامة سواء استعملت هذه الأموال من قبل الجمهور مباشرةً أو استعملت من قبل فئات معينة كالعسكريين او الموظفين، ويكتسب المال العام هذه الصفة بطبيعته أو بنص القانون".[1]

كما يعرف المال العام بأنه:" المال المخصص للاستعمال المباشر للجمهور بطبيعته كالسكك الحديدية والطرقات العامة ويلاحظ على هذا التعريف انه يستبعد الكثير من الأموال العامة عن دائرته مثل الثكنات العسكرية وبعض مباني الدولة حيث أن هذه الأموال لا يمكن استعمالها مباشرة من قبل الجمهور."[2]

ولما كان الأفراد غالباً ما ينشئون مباني في أراضيهم وأملاكهم الخاصة، فقد اتجه الفقه إلى تعريف ثانٍ للأموال العامة باعتبارها تلك الأموال المخصصة للمرفق العام ويبدو على هذا التعريف اخراجه الكثير من الأموال العامة خارج نطاقه حيث يستبعد الاموال العامة المخصصة للاستعمال المباشر من قبل الناس والتي بينها التعريف الأول كما أن هذا التعريف يدخل كافة الاموال صغيرها وكبيرها في إطار المال العام مهما كانت قيمتها بسيطة، كالقرطاسية المستخدمة في المرفق العام.[3]

ونظراً للأهمية التي تحتلها الأموال العامة في النظام الإداري للدولة أحاطها المشرع الدستوري بحماية دستورية واعتبر الاعتداء عليها تخريباً وعدواناً على المجتمع بأسره حيث نص الدستور اليمني في المادة (19) منه على الآتي: "للأموال والممتلكات العامة حرمة وعلة الدولة وجميع أفراد المجتمع صيانتها وحمايتها وكل عبث بها أو عدوان عليها يعتبر تخريباً وعدواناً على المجتمع ويعاقب كل من ينتهك حرمتها وفقاً للقانون".[4]

ويعرف القانون اليمني المال هو كل شيء يتمول به ويمكن الاحتفاظ به لوقت الحاجة إذا كان التعامل به مباحاً شرعاً وكان غير خارج عن التعامل بطبيعته، ويقرر القانون أن المال ينقسم إلى قسمين عام وخاص، وأن المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة، بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار،[5] ويظهر من خلال النص السابق أن المال العام هو كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون.

وبناء على ذلك يتطلب المشرع أن يكون المال مملوكاً للدولة أو أي شخص اعتباري عام كالمؤسسات والهيئات الإدارية، وأن يكون هذا المال مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون، والتخصيص بالفعل معناه أن يتم تخصيص المال لاستعمال الجمهور مباشرة، فالأموال التي تكون تحت تصرف الجمهور بالاستعمال المباشر فهي أموال عامة أما الأموال الأخرى غير المستعملة من قبل الجمهور فهي أموال خاصة تابعة للدولة، وأما التخصيص عن طريق القانون، فإنه يتطلب أن

---

[1] د. عبد القادر الشيخلي، (القانون الإداري)، دار مكتبة بغدادي للنشر والتوزيع، عمان، 1994م، ص186.

[2] د. سليمان الطماوي، (الوجيز في القانون الإداري)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م، ص 228.

[3] د/ محمد رفعت عبد الوهاب، (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م، ص57.

[4] أنظر نص مادة (19) من دستور الجمهورية اليمنية.

[5] أنظر نص المادة (112) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م، وتتقرر الملكية العامة من خاصة إلى عامة بمقتضى الفعل الواقع أو من خلال نص القانون، ففي حالة نص القانون فإن الأمر واضح، وإما تقريرها بفعل الواقع فمضمونه أن الدولة تملك الأملاك الخاصة وتقرر عليها المنفعة العامة وتتملكها بمضي المدة، وتقرير الملك الخاص من عام إلى خاص فإنه يكون بزوال الصفة العامة، وما دام أن القانون يقرر أن اكتساب الملك العام يكون القانون أو الواقع فالعكس صحيح أيضًا أي أن الملك العامة يزول بزوال الصفة العامة وعندئذٍ يترتب للفرد حقوق خاصة على هذا المال.

ينص المشرع في القانون على اعتبار مال معين من الأموال العامة، حيث يقوم المشرع بتعداد عناصر الأموال العامة في صلب القانون بشكل مفصل، ومن الأمثلة على ذلك ما قرره المشرع اليمني فينص المادة الثانية من قانون تحصيل الأموال العامة رقم (13) لسنة 1990م، والتي قررت أن الأموال العامة هي الأموال الواردة في نص المادة الثالثة من نفس القانون.[1]

وتأسيساً عليه فإن أموال الدولة وفقاً لتخصيصها تقسم إلى مجموعتين؛ المجموعة (الأولى) وهي الأموال العامة التي تكون مخصصة للمنفعة العامة وتخضع لقواعد وأنظمة قانونية مختلفة عن القواعد التي تخضع لها الأموال الخاصة في القانون الخاص، والمجموعة (الثانية) هي الأموال الخاصة التي تمتلكها الدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى إذ لا تكون مخصصة للمنفعة العامة، وإنما يتم استغلالها من أجل إنماء وزيادة موارد الدولة وتخضع هذه المجموعة من أموال الدولة لقواعد القانون الخاص.[2]

ويعد مصطلح الأموال العامة من المصطلحات القانونية المهمة في إطار القانون العام، فهو مصطلح يحمل في ثناياه تحديداً للمقصود منه، فالأموال العامة هي كل شيء قابل للتملك والانتفاع به بطريقة مباشرة أو غير مباشرة تصرفاً أو استغلالاً أو استثماراً أما صفة العمومية للمال فتأتي من خلال لفظ العامة والتي يُقصد منها تلك التي تكون ملكيتها عائدة للدولة بصفة خاصة، ويمكن لعموم الناس الحق في الانتفاع بها أو على الأقل مكنة الانتفاع بها سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة وفقا لشروط وضوابط أو من دونها،[3] كما يُقصد بالأموال العامة تلك الأموال التي تملكها الدولة وسائر الأشخاص المعنويين العامة من أموال عقارية ومنقولة تخصص لتحقيق المنفعة العامة سواء بطبيعتها أو بتهيئة الإنسان لها أو بنص تشريعي صريح.[4]

وأما عن موقف المشرع اليمني فقد جاء تعريف الأموال العامة في القانون اليمني بأنها كل ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، حيث نصت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم "14" لسنة 2002م على: (ينقسم المال إلى قسمين عام وخاص: فالمال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو مال خاص سواءً تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس).[5]

ولقد استقر الفقه في أخر الأمر على تعريف المال العام بأنه العقار او المنقول الذي تملكه الدولة او الاشخاص الادارية العامة الاخرى والمخصص للمنفعة العامة والذي يخضع للنظام القانوني العام أي القانون الاداري والقضاء الاداري سواء كان المال مخصص للاستعمال العام المباشر او مخصص للمرفق العام.[6]وقد جرت محاولات فقهية بجعل كل أموال الدولة

---

[1] أنظر نص المادتين (2-3) من قانون تحصيل الأموال العامة اليمني رقم (13) لسنة 1990م. وهي قريبة في المعنى العام من المواد ذات العلاقة في القانون المصري رقم (6) لعام 1952م بشأن تحصيل الأموال العامة.

[2] أنظر نصوص المواد (118، 119، 120) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م.

[3] أنظر د/ يحي قاسم سهل (السهل في التشريعات المالية والمصرفية)، عدن، 2020، ص31.

[4] د/ مليكة الصروخ (القانون الإداري) الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص356.

[5] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.

[6] د/ حسين عثمان محمد (اصول القانون الإداري) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م، ص407.

اموالاً عامة دون ان يكون هناك اموال دولة خاصة واموال دولة عامة، إلا أن هناك جانباً من الفقه يؤيد التقسيم التقليدي لأموال الدولة على الرغم من أن التقريب بينهما لازال مستمراً فقهاً.[1]

ومن خلال استعراض التعريفات المختلفة للمال العام يمكن القول إن الفقه القانوني يضع لمفهوم المال العام تعريفات عديدة تلتقي في كونها أموال مملوكة للدولة أو لأشخاص القانون العام سواء خصصت تلك الاموال للمنفعة العامة مباشرة أي للاستعمال المباشر من قبل الجمهور أو مخصصة لخدمة المرافق العامة مع تميزها بالحماية التي يقررها لها القانون.

وهكذا نجد أن الاموال العامة هي تلك الاموال التي تملكها الدولة أو يملكها الاشخاص المعنوية العامة، ويجب ان يكون المال مخصصاً للمنفعة العامة فعلاً او بنص القانون، ومن خلال التشريعات السابقة يتبين لنا ان المال العام يجب ان يكون مملوكاً للدولة او لاحد اشخاص القانون العام كأموال البلديات والمؤسسات العامة سواء كانت تلك الاموال منقولات أو عقارات وسواء كانت مخصصة لخدمة الجمهور بشكل مباشر أو أنها وضعت لخدمة المرفق العام.

وعطفاً مما سبق يخلص الباحث إلى أن الأموال العامة الوسيلة المادية الأساس التي تستعين بها الدولة ومرافقها العامة في ممارسة نشاطها وخدمة الصالح العام، وحتى يظهر شعاعاً علمياً فلابد من الإشارة إلى الفقه والقضاء يجمعان على أن المال العام للدولة هو كل شيء تملكه الدولة من عقار ومنقول أو أي شخص اعتباري عام يكون مخصصا للنفع العام بالفعل أو بمقتضى القانون، وعلى هذا الأساس من المفترض أن يتوافر في المال العام شرطان؛ الأول ان يكون مملوكا للدولة أو أي شخص اعتباري عام بمثل المؤسسات والهيئات الإدارية، والثاني أن يكون هذا المال مخصصا للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى القانون.

الفرع الثاني

معايير تمييز الأموال العامة

إن فكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص فكرة قديمة ظهرت جذورها في الشرائع القانونية القديمة خاصة عند الرومان، فقد ميز القانون الروماني بين الأشياء العامة التي تستخدمها كافة الناس والأشياء المملوكة للحراسة العامة، وقد ترتب على هذا التمييز نتائج قانونية تتمثل في منع التصرف في الأشياء العامة أو تملكها بالتقادم،[2] ولعل أساس هذا التقسيم هو أن الأموال العامة هي تلك المخصصة للمرفق العام وللاستخدام العام للجمهور والأموال الخاصة هي تلك الأموال التي تملكها الدولة وإدارتها دون أن يكون الهدف من تخصيصها للنفع العام أو استعمال الجمهور، وإنما تقوم الدولة وإدارتها باستغلال هذه الأموال لنفس الغرض الذي يستهدفه الأفراد من تملكهم الأموال.[3]

حيث أنتقل هذا التقسيم أو التمييز إلى القانون الفرنسي القديم وكانت الأشياء العامة تشمل الطرق والمواصلات البرية وغيرها من الأشياء التي تستخدمها الناس بصفة عامة والأموال الخاصة وتشمل الدومين الملكي كالأراضي وغيرها،

[1] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م، ص317.

[2] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، دار النهضة العربية، ص 93 - 96.

[3] د/ خالد عمر باجنيد (القانون الإداري اليمني)، الطبعة الثانية، سلسة الكتاب الجامعي، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، لسنة 2003م ، ص211.

حيث تعتبر (فرنسا) مهد القانون الإداري وأصل نشأته ويعتبر قانونها المدني أول من فرق بين اموال الدولة العامة وبين اموالها الخاصة، وتسمى الاولى بأموال الدومين العام، أما الثانية فقد سُميت بأموال الدومين الخاص وقد عمل الفقه الفرنسي على تجذير هذه التفرقة وترسيخها.[1]

فعندما صدر القانون الفرنسي الذي سمي بقانون (نابليون) ميز بدوره بين مشتملات الدومين العام وهي الأموال العامة، وبين مشتملات الدومين القومي وهي الأموال الخاصة، وقد ترتب على هذه التفرقة إمكانية حجز الأموال الخاصة دون العامة وتبنت هذه التفرقة التشريعات الحديثة.[2]

حيث تقسم أموال الدولة إلى أموال خاصة وهي التي تخضع للقانون الخاص من ناحية التعامل بها وأموال عامة وهي الأموال المنقولة والعقارية التي تملكها الدولة وأشخاص القانون العام الأخرى والتي تخصص للمنفعة العامة وتخضع للقانون والقضاء الإداريين في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، ويرى بعض الفقهاء أن التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة من ابداعات الفقه الذي ميز في شروحاته وتعليقاته على المواد (538 وما بعدها) من القانون المدني الفرنسي بين الاموال العامة وهي المخصصة للانتفاع العام وبين اموال الدولة الخاصة.[3]

وفي الواقع أن مسألة وصف مال الدولة بالمال العام وفقا للمعايير الفقهية يترتب عليه عدد من النتائج القانونية المهمة التي تتمثل في الأساس في عدم جواز التصرف فيه بما يتعارض والنفع العام وعدم جواز كسب ملكيته بالتقادم وعدم جواز الحجز عليه وحضر طرق التنفيذ الجبرية حوله على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل بشأنه وفق ما يجري بين أشخاص القانون الخاص.

فإذا كان المتفق عليه فقها وقضاء هو عدم قابلية الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة للحجز مع جوازه بالنسبة للمال الخاص للدولة وهو المال غير اللازم لتسيير المرفق العام، وهنا يبرز التساؤل حول المعايير الفقهية التي تم اعتمدها للتمييز بينهما، والحقيقة أن فكرة التمييز بين المال العام والمال الخاص فكرة قديمة ظهرت جذورها في الشرائع القديمة فقد ميز القانون الروماني بين الأشياء العامة التي تستخدمها كافة الناس والأشياء المملوكة للحراسة العامة وترتب على هذا التمييز نتائج قانونية تتمثل في منع التصرف في الأشياء العامة أو تملكها بالتقادم.[4]

فالقانون الفرنسي في عهد (نابليون) كما أسلفنا عمل على التمييز مفهوم الدومين العام وهي الأموال العامة، وبين الدومين القومي وهي الأموال الخاصة، وقد ترتب على هذه التفرقة إمكانية حجز الأموال الخاصة دون العامة، وقد تبنت هذه التفرقة التشريعات الحديثة، حيث لا تكاد تعرف نظريات قانونية اختلف فيما بينها كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة.[5]

ونظراً إلى أهمية التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة فقد اختلفت المدارس القانونية والفقهية على السواء تجاه مسالة تحديد طبيعة الأموال العامة، والواقع أن هناك نظام قانوني يقسم الأموال التي تملكها الدولة إلى أموال

[1] د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999م ص581.
[2] د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها) مرجع سابق، ص141 – 142.
[3] د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة) جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1996 ص138.
[4] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، ص 93 - ص 96.
[5] د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018م، ص106-107.

عامة وأموال خاصة، ويحدد معايير لهذا التقسيم، وهما معيار المنفعة العامة ومعيار طبيعة المال العام أو الاستخدام العام المباشر للجمهور، ومعيار التخصيص للمرافق العامة.

أما عن موقف القانون اليمني من التمييز بين المال العام والمال الخاص فقد نصت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م على: "ينقسم المال إلى قسمين عام وخاص: فالمال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون وما عدا ذلك من المال فهو مال خاص سواءً تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة أو تملكه آحاد الناس".[1]

وبما أن الدولة والأشخاص المعنوية العامة الأخرى تملك نوعين مختلفين من الأموال، وهما الأموال العامة والتي تسمى بالدومين العام – والأموال الخاصة والمسماة بالدومين الخاص، حيث تخضع كل من الأموال العامة والأموال الخاصة لنظامين قانونيين مختلفين عن بعضهما البعض، فكلمنهما يخضع لنظام قانوني خاص به يختلف عن الآخر، فالأموال الخاصة للدولة من حيث المبدأ تخضع للقانون الخاص مع مراعاة الأحكام التشريعية في هذا الشأن، كما تخضع المنازعات الخاصة بها لاختصاص القاضي العادي، أما الأموال العامة فإنها تخضع لنظام خاص يستمد روحه من القانون، وتكون المنازعات المتصلة بها من اختصاص القاضي الإداري.

لذلك كان من الضروري من وجهة نظر الباحث البحث عن معيار حقيقي يميز الأموال العامة عن الأموال الخاصة، والحقيقة أن المدارس القانونية والفقهية والأنظمة القانونية كانت ولا زالت مختلفة في وضع معيار محدد للتمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة.

فهناك نظام قانوني يقسم الأموال التي تملكها الدولة بين الأموال العامة والأموال الخاصة، ويحدد معايير لهذا التقسيم والتي منها معيار المنفعة العامة ومعيار الاستخدام العام المباشر، ومعيار التخصيص لخدمة المرفق العام، والحقيقية إن منبع هذا النظام القانوني هو (فرنسا)، ومن بعدها أخذت بهذا النظام القانوني عديد من الدول، ومنها الدول العربية ونقلته إلى نظمها القانونية، حيث لا تكاد تعرف نظريات قانونية اختلف فيما بينها كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للدولة.[2]

والحقيقة إن الفقه الفرنسي كان قد لعب الدور الأبرز في هذا المجال حيث ظهرت اتجاهات عديدة في هذا الشأن، حيث كان للفقه الفرنسي قصب السبق في شأن معايير تمييز الأموال العامة للدولة وعن أموالها الخاصة، وتحديداً في البحث عن معيار يميز أموال الإدارة العامة عن أموالها الخاصة.[3]

وتأسيسا عليه، كان على الباحث القيام بالبحث عن المعايير الفقهية التي جرى اعتمادها من قبل الفقه للتمييز بينهما، ولعل من المفيد أن نتطرق في هذا الفرع إلى أهم المعايير المعتمدة من قبل الفقه والقضاء للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة، والتي من أبرزها معيار تخصيص المال العام للنفع العام واستعمال الجمهور ومعيار طبيعة المال العام،

[1] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.
[2] د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018، ص106-107.
[3] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري) مرجع سابق، ص596 – 599.

ومعيار التخصيص لخدمة المرفق العام والذي يعتبر من أهم هذه المعايير، لأن القانون الإداري هو قانون المرفق العام، وعلى هذا الأساس سنعمل على أستعرض المعايير المعتمدة من قبل الفقه والقضاء للتمييز بين المال العام والمال الخاص للدولة.

أولاً: معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة:

وجد معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة تطبيقه في نص المادة (87) من القانون المدني الفرنسي الذي نص ما معناه أنه يعتبر مالاً عاماً، العقارات والمنقولات التي هي للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص.

ويأتي معيار تخصيص المال العام للمنفعة العامة في المقام الأول، ووفقاً لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل مرفق عمومي مخصص بالفعل لاستعمال جمهور الناس أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه، ولما كانت المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمات التي تقدمها تحقيقاً للصالح العام إلى كل أموالها التي تعتبر الوسائل المادية التي تسعين بها على ممارسة نشاطها سواء العامة أو الخاصة فقد كان من المتفق عليه فقها وقضاء أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة منتظمة ومستمرة للجمهور.

وبمقتضى هذا المعيار يعتبر في حكم المال العام كل مرفق عمومي مخصص بالفعل لاستعمال جمهور الناس أو كل مرفق عمومي نص القانون على إضفاء تلك الصفة عليه، ولما كانت المرافق العامة تحتاج في أدائها للخدمات التي تقدمها تحقيقاً للصالح العام إلى كل أموالها التي تعتبر الوسائل المادية التي تسعين بها على ممارسة نشاطها سواء العامة أو الخاصة فقد كان من المتفق عليه فقها وقضاء أن المرفق العام يجب أن يحاط بكل الضمانات التي تمكنه من أداء وظيفته بصورة منتظمة ومستمرة للجمهور.[1]

ثانياً: معيار طبيعة المال أو معيار التخصيص للجمهور:

يقوم هذا المعيار على فكرة فحواها أن الأساس في تحديد المال العام وتمييزه عن المال الخاص يتجسد في طبيعة المال ذاته، ووفقاً لهذا المعيار فإن الأموال العامة هي تلك الأموال التي لا تصلح بطبيعتها لتكون مملوكة ملكية خاصة وتكون مخصصة للاستعمال المباشر للجمهور، حيث يجب أن يكون المال غير قابل للملكية الخاصة لكي يصبح مالاً عاماً بالطبيعة، فالأموال العامة تختلف بطبيعتها ومن حيث الواقع عن الأموال الخاصة اختلافاً يستوجب استقلالها بأحكام قانونية خاصة بها وذلك لأن هذه الأموال لا يمكن تملكها أو التصرف فيها من جانب الأفراد ولهذا فإنها لا تخضع لقواعد القانون الخاص، فالأموال العامة هي التي تكون مخصصة لاستعمال الجمهور، ومن الأمثلة على ذلك الطرق العامة والميادين والحدائق العامة.

وقد وجد الباحث أن هذا المعيار كان محلاً للنقد لكونه يضيق من مفهوم المال العام حيث يشترط أن يكون المال العام عقاراً وليس منقولاً، فقد قوبل هذا المعيار بعدة انتقادات تتلخص في أن هذا المعيار يضيق إلى حد كبير من نطاق الأموال العامة حيث يحصر مفهوم المال العام في ذلك المال الذي يستعمله الجمهور بشكل مباشر ولا يخفى أن كثير من المباني

[1] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص597.

الحكومية لا يستعملها الجمهور بشكل مباشر ولا خلاف في إنها أموالا عامة، ومن ناحية أخرى فإن قابلية المال العام للتملك لا ترجع إلى طبيعته الخاصة، وإنما هي نتيجة لإضفاء صفة المال العام عليه.[1]

وطبقاً لأحكام هذا المعيار يعتبر في حكم المال العام كل ما تملكه الدولة من عقار ومنقول ويكون مخصص لاستعمال الجمهور سواء بالفعل أو بالقانون، ويكون مرصوداً لخدمة المرفق العام، والحقيقة أن هذا الطرح يقصر مفهوم المال العام على المال غير القابل للتملك من قبل الأفراد.

ثالثاً: معيار التخصيص لخدمة المرافق العامة:

من المقرر أن المرافق العامة دوماً ما تحتاج في أثناء نشاطها وأدائها خدماتها المنوطة بها وتحقيقاً للمصلحة العامة إلى أموالها العامة، فالمرافق العامة يجب أن تحاط بكل الضمانات التي تمكنها من أداء خدماته بصورة منتظمة لخدمة جمهور المنتفعين بها، وتطبيقا_لمبدأ عدم تعطيل المرافق العامة وعرقلتها ولذلك لا يجوز التنفيذ على الأموال اللازمة لسيرها عن طريق الحجز.[2]

وإلى جانب المعيارين السابقين برز هناك معيار ثالث هو معيار تخصيص المال العام لخدمة المرفق العام، حيث يرى أنصار هذا المعيار وهم ذاتهم أنصار مدرسة المرفق العام إلى أن المال العام هو ذلك المال المخصص لخدمة المرفق العام، وطبقاً لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل عقار أو منقول مخصص تملكه الدولة ويكون مخصصاً مباشرة لاستعمال الجمهور بالفعل أو بالقانون ومرصود لخدمة المرفق العام واستغلاله،[3] ولكن القول بأن الأموال العامة التي توجه للاستغلال وتحقيق الربح هي أموال خاصة وأن الأموال التي تهدف إلى المنفعة العامة هي أموال عامة غير واقعي ومجافي للحقيقة، فهناك من المرافق العامة التي يتطلب منها التصرف في أموال عامة مع ضرورة تحقيق أرباح.[4]

فقد اتجه فقه القانون الإداري إلى الاستعانة بنظرية المرفق العام لتعريف المال العام ووفقا لهذا المعيار يعتبر مالاً عاماً كل عقار أو منقول تملكه الدولة ويكون مخصصا لخدمة المرفق العام واستغلاله، فالقواعد القانونية التي تحكم الأموال العامة بكل أنواعها سواء كانت نقدية منقولة أو غير منقولة تتميز عن تلك القواعد التي تحكم الأموال الخاصة أو أموال الأفراد، فالقواعد القانونية المتعلقة بالمناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية التي تحكم جميع الأموال العامة هي قواعد غير مألوفة في تعامل الأفراد مع أموالهم، فالأموال العامة لها وضع قانوني خاص يتلاءم مع طبيعتها وغير مألوف في القواعد القانونية التي تحكم الأموال المملوكة للأفراد.[5]

والواقع أن هذا المعيار لم يسلم أيضاً من النقد الموجه له استناداً إلى عدة اعتبارات، حيث يطرح منتقدوه أن معيار التخصيص للمرافق العامة يضيق من ناحية، ويتسع من ناحية أخرى، فهو ضيق لأنه يخرج من دائرة الأموال العامة تلك الأموال المخصصة للاستعمال المباشر للجمهور كالطرق والميادين والحدائق العامة لا لشيء إلا لكونها غير موضوعة لخدمة

[1] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، (النظرية العامة في القانون الإداري)، مرجع سابق، ص596 – 597.
[2] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري) المرجع عينه، ص617.
[3] د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) المرجع السابق، ص95.
[4] د/ خالد باجنيد (القانون الإداري اليمني)، مرجع سابق، ص321.
[5] د/ خالد باجنيد (القانون الإداري اليمني)، المرجع عينه، ص321،323.

مرفق عام في حين يكون هذا المعيار واسعاً من حيث أنه يعترف بصفة الأموال العامة لجميع الأموال المخصصة لخدمة المرافق العامة على اختلاف أنواعها إدارية أم اقتصادية وسواء أكان المال مهماً أم تافه القيمة.[1]

وكنتيجة طبيعية للانتقادات الموجهة للمعيارين السابقين- اتجه الفقه نحو الأخذ بالمعيار الأول معيار تخصيص المال للمنفعة العامة، والذي بمقتضاه يظل المال محتفظاً بصفة العمومية طالما تم تخصيصه لتحقيق المنفعة العامة، وهو المسلك الذي سلكه المشرع اليمني فقد قررت المادة (118) من القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م بأن المال العام هو كل مال تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة ويكون مخصصاً للمنفعة العامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو قرار، وهذا المال لا يجوز التصرف فيه والحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقى عاماً ويجوز للأشخاص الانتفاع به فيما أعد له طبقاً للقانون.[2]

وقد اختلف الفقه في الطريقة الذي يتم فيه تخصيص المال للنفع العام، فقد ذهب العميد (هوريو) إلى ضرورة أن يكون تخصيص المال للمنفعة العامة بقرار من الإدارة، في حين أضاف الفقيه (فالين) إلى ذلك أن المال العام يجب أن يكون ضرورياً ولازماً لتسيير المرفق العام وتحقيقه المصلحة العامة، ولا يمكن الاستغناء عنه بسهولة،[3] وأيا كانت طريقة التخصيص فقد استقر رأى الفقه والقضاء على أن المال العام هو ذلك المال المملوك لإحدى الجهات الإدارية والمخصص للمنفعة العامة.

ولما كان وصف مال الدولة بالمال العام وفقاً للمعايير الفقهية سابقة الذكر يؤدي إلى ترتيب نتائج قانونية مهمة جداً، والتي من أهمها وأبرزها قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام، وما تستتبعه من حضر استخدام طرق التنفيذ الجبرية في حقه، وذلك على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل بشأنه وفق ما يجري بين أشخاص القانون الخاص، وهذا الأمر يقودنا إلى البحث في مدى جواز استخدام طريق الحجز على أموال الإدارة.

المطلب الثاني

القواعد القانونية المنظمة للحجز على المال العام

الفرع الأول

الحماية القانونية للمال العام

بالنظر إلى ما تحمله الأموال العامة من أهمية ولكونها الوسيلة الفعالة بيد الإدارة لتحقيق أهدافها فقد أسبغت عليها التشريعات المدنية الحماية القانونية اللازمة والمتمثلة بعدم جواز التصرف فيها وعدم جواز تملكها عن طريق التقادم وعدم جواز الحجز عليها، كما أكدت التشريعات الجزائية على حماية الأموال العامة بما تضمنته من نصوص عقابية تقرر لمن

[1] د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (القانون الإداري) مرجع سابق، ص587.
[2] المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.
[3] د/مصطفى أبو زيد فهمي – الوجيز في القانون الإداري – المرجع السابق ص 580.

يتعرض للأموال العامة بالتخريب أو التلف أو الاعتداء عليها لأن الأموال العامة هي ملكية الشعب عموماً.[1] وتتمثل أهم مظاهر الحماية القانونية للمال العام في القواعد القانونية الآتية:

أولاً: قاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام:

تعتبر قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام من النظام العام ذلك أن التصرف في المال العام ببيعه سواء اختيارا أو إجبارا عن طريق الحجز التنفيذي يتعارض مع مبدأ تخصيصه للنفع العام، وتجد قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام أساسها وتبريرها في فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة سواء كانت صورتها مال عام مخصص لاستخدام الجمهور أو مال مخصص للمرفق العام.[2]

وتقضى قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام بأنه لا يجوز إجراء التصرفات المدنية على الأموال العامة بما يؤدى إلى إنهاء تخصيصها لتحقيق المنفعة العامة كالبيع أو الوصية أو الهبة، فأن أقدمت الإدارة على ذلك فانه يمكن استرداد المال العام في أي وقت لعدم جواز التصرف فيه ودون إمكانية احتجاج المشتري بعقد البيع.[3]

وعلى هذا فإن قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام ليست مطلقة إذ لا يشمل الحظر كل تعامل بشأن المال العام إذ يمكن أن يكون محل ترخيص بالاستغلال بما يتعارض وتخصيص خدماته للمنفعة العامة وفقا للضوابط المقررة قانونا في هذا الشأن.

ويتعين على الإدارة إذا هي رغبت التصرف في أموالها العامة أن تعمد أولاً إلى إنهاء صفتها بإنهاء تخصيصها للمنفعة العامة، ويتم ذلك بمقتضى قانون أو مرسوم أو بالفعل، أو بانتهاء الغرض الذي من اجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة، ففي هذه الحالة تتحول الأموال العامة إلى أموال خاصة للإدارة فيجوز التصرف فيها. غير أن قاعدة المنع من التصرف لا تنطبق على التصرفات التي تقع على الأموال العامة في دائرة القانون العام، إذ يجوز للدولة أن تتصرف في أموالها العامة فتنقلها لأشخاص اعتبارية وعامة أخرى كالمحافظات أو المؤسسات العامة لان هذا الانتقال لا يؤثر في الصفة العامة للمال.

كما أن هذه القاعدة لا تمنع من إمكانية اتفاق الإدارة مع أحد الأفراد على استعمال المال العام مؤقتاً استعمالاً خاصاً بترخيص أو عقد كما هو الحال في عقد التزام المرافق العامة وفي هذه الحالة تستمر حماية المال العام على اعتبار أن التصرف فيه ذو طبيعة مؤقتة، وتملك الإدارة دائماً الحق في سحب الترخيص أو فسخ العقد لمقتضيات المصلحة العامة، وأخيراً فانه يترتب على مخالفة الإدارة هذه القاعدة وتصرفها في المال العام بطلان هذا التصرف بطلاناً مطلقاً لتعلق ذلك بالنظام العام ويجوز لكل ذي مصلحة أن يتمسك به.

[1] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (المال العام في القانون المصري والفقه المقارن) دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2001م، ص36.

[2] د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين (الوجيز في القانون الإداري اليمني) مرجع سابق، ص273.

[3] د/ سليمان الطماوي (الوجيز في القانون الإداري)، المرجع السابق، ص 516.

ومن خلال ما تقدم يتبين للباحث أن المقصود من تقرير قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام وهو خضوع المال العام للتصرفات العينية التي ينظمها القانون المدني، والتي يكون من مقتضاها نقل ملكية المال العام من ذمة الإدارة إلى ذمة الأفراد أو أشخاص القانون الخاص بوجه عام.

وفي (فرنسا) تعد هذه القاعدة أساساً من صنع الفقه والقضاء إذ لم يرد بها نص القانون المدني الفرنسي في بداية الأمر، ولكن وجد لها سنداً تشريعياً غير مباشر، حيث تم الاستناد إليه في المادة (538) من القانون المدني التي تضمنت عبارة الأموال العامة غير القابلة للتملك الخاص، وكذلك ما نص عليه في المادتين (1128، 1598) من حصر التعامل في الأموال العامة على تلك الأموال الداخلة ضمن النطاق التجاري.[1]

وقد ظل هذا الأمر على ذلك الحال حتى تدخل المشرع الفرنسي حديثاً في تقنين دومين الدولة الصادر في العام 1957م، والذي نص في المادة (52) منه على الآتي: "أموال الدومين العام تكون غير قابلة للتصرف أو لاكتسابها بالتقادم)،[2] بينما قرر المشرع المصري عدم جواز التصرف في المال العام – صراحة – ويبدو ذلك بوضوح من خلال نص المادة (87) من القانون المدني الحالي التي تنص في فقرتها الثانية على أن " هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم ".[3]

أما عن موقف المشرع اليمني فقد ذهب إلى ما ذهب إليه المشرع الفرنسي والمصري وذلك من يظهر من خلال تقرير هذه القاعدة بصورة صريحة في نص المادة (118) من القانون المدني الحالي إذ نصت على أن الآتي: "...فالمال العام لا يجوز التصرف فيه أو الحجز عليه ولا تملك الأشخاص له بأي وسيلة مهما بقي عاماً....".[4]

ويظهر مما تقدم أن التشريعات في الدول المقارنة الثلاث، وهي (فرنسا) و(مصر) و(اليمن) تؤكد بصورة واضحة وصريحة على قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وذلك بما يكفل حمايته وتخصيصه للمنفعة العامة.

ويتحدد نطاق قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام في أن هذه القاعدة تسري على التصرفات المدنية التابعة للقانون الخاص، التي يترتب عليها خروج المال من ذمة الشخص العام المالك له كبيع الأموال العامة أو هبتها أو الإيصاء بها أو تأجيرها، لأن هذه التصرفات المدنية تؤدي إلى عدم تحقيق الغرض الذي من أجله خصص المال العام، المتمثل في المنفعة العامة.[5]

ولكن الحقيقة إن هذه القاعدة لا تسري على التصرفات الإدارية التي تتلاءم مع طبيعة المال العام ولا تتنافى وطبيعة تخصيصه للمنفعة العامة وهذه التصرفات الإدارية تخضع للقانون العام ومن هذه التصرفات الإدارية المبادلات التي تتم بين لأشخاص الإدارية العامة بشأن هذه الأموال كتنازل الدولة عن جزء من أموالها العامة للمحافظات أو المدن أو الهيئات

[1] د/ رفيق محمد سلام (الحماية الجنائية للمال العام) مرجع سابق، ص 79.
[2] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (الأموال العامة)، مرجع سابق، ص 562.
[3] د/ إبراهيم عبد العزيز شيحا (الأموال العامة)، المرجع عينه، ص 562.
[4] أنظر نص المادة (118) من القانون رقم "14" لسنة 2002م بشأن القانون المدني اليمني.
[5] د/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي (الرقابة العليا على المال العام في اليمن والإمارات العربية المتحدة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط -المغرب لسنة 2004م – 2005م، ص 23.

العامة وقد تكون هذه المبادلة بمقابل أو من دونه وهذه المبادلات يترتب عليها انتقال المال العام من ذمة شخص إداري إلى أخر وهذه المبادلة جائزة بالنسبة إلى المال العام، لأنها لا تتعارض وتخصيص تلك الأموال للنفع العام.[1]

ومن التصرفات الإدارية على الأموال العامة التراخيص التي تصدرها الإدارة للأفراد باستعماله استعمالاً خاصاً أو العقود الإدارية أو عقود امتياز شغل المال العام وتحتفظ الإدارة بسلطتها بإلغائها أو تعديلها على وفق دواعي المصلحة العامة،[2] ولكن الذي يميز التصرفات الإدارية عن التصرفات المدنية المحظورة إذ أن هذه الأخيرة تتسم بطابع الدوام والاستمرار وهذا بذاته ينافي قاعدة قابلية المرافق العامة للتغيير والتبديل في كل وقت بعكس التصرفات الأولى فإنها مؤقتة تملك السلطة العامة فسخها في أي وقت إذا ما رأت أنها تعرقل تخصيص المال للنفع العام.[3]

وكذلك تسري قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام على العقارات والمنقولات على السواء، لأن الأموال العامة تشمل العقارات والمنقولات – كما بينا سابقاً – وأن النص القانوني المدني لم يفرق بين العقارات والمنقولات إذ جاء فيه المال العام هو ما تملكه الدولة أو الأشخاص الاعتبارية العامة[4] بينما القانون المصري كان أكثر صراحة في ذلك عندما نص في المادة (87) من القانون المدني المصري تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة.[5]

وفي الواقع نستخلص هنا إلى أن قاعدة عدم جواز التصرف ليست قاعدة مطلقة، وإنما هي قاعدة نسبية لأن تطبيقها موقوف طيلة فترة تخصيص الأموال العامة للمنفعة العامة فإذا ما انتهى التخصيص المذكور انتفت هذه الأموال صفتها العامة وتحولت إلى أموال خاصة وجاز للإدارة التصرف فيها بعد ذلك.

ثانياً: قاعدة عدم جواز تملك المال العام بالتقادم.

من القواعد المقررة لحماية الأموال العامة هي قاعدة عدم قابلية الأموال العامة للتملك بوضع اليد بمضي المدة الطويلة، فلا يجوز تملك الأموال العامة بوضع اليد بمضي المدة الطويلة، ولعل أبرز الأمثلة على ذلك محلات العبادة وملحقاتها والتي لا تملك بهذه الطريقة طبقاً لأحكام هذه القاعدة، وكذلك لا يمكن تملك الطرقات والشوارع بوضع اليد عليها، حيث تقتضي قاعدة عدم جواز وضع اليد على المال العام وتملكه بالتقادم عدم جواز تملك المال العام بالتقادم عن طريق وضع اليد كما يحدث في المال الخاص، وذلك ضماناً لاستمرار تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

وهذا ما أكده المشرع اليمني في المادة (118) من القانون المدني اليمني، ولنفس العلة يمتد المنع ليشمل الصور الأخرى في اكتساب الملكية فلا يمكن الاحتجاج بقاعدة الحيازة في المنقول سند الملكية المعروفة في القانون المدني لاكتساب ملكية منقولات الإدارة، وكذلك لا تسرى قاعدة الالتصاق لاكتساب ملكية المال العام فلا يمكن الاحتجاج بأن مال الإدارة أقل قيمة من المال الذي التصق به ليأخذ حكمه، لأن القاعدة في هذا المجال أن المال الخاص يتبع المال العام عند حدوث الالتصاق

[1] د/ محمد عبد المجيد أبو زيد (حماية المال العام)، مرجع سابق، ص170.

[2] د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره، رسالة الدكتوراه (سلطة الإدارة الجزائية في أثناء تنفيذ القعد الإداري)، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، لسنة 2008م و كذا رسالة الماجستير سعيد عبد الرزاق باخبيره (الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري)، كلية الحقوق، جامعة عدن، لسنة 2000.

[3] د/ محمد شريف عبد الرحمن (ملكية الأموال والأشياء) مكتبة نجم القانونية، الزقازيق، لسنة 2001م، ص 147.

[4] راجع المادة (118) من القانون اليمني رقم (14) لسنة 2002 م.

[5] راجع المادة (87) الفقرة (1) من القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 م المعدلة بالقانون رقم (331) لسنة 1954م.

لأن المال العام لا يمكن تملكه بالتقادم،[1] وكما هو الشأن في القاعدتين السابقتين يسرى المنع في هذه القاعدة على الأموال العامة والأموال الخاصة للإدارة لوضوح نص المشرع في هذا الخصوص.

وبمقتضى هذه القاعدة لا يجوز وضع اليد على المال العام سواء بقصد تملكه أو بقصد حيازته ومؤدى ذلك أنه لا يجوز الدفع بالتقادم المكسب لحماية الحيازة الغير المشروعة للمال العام، وتتفق هذه القاعدة مع النظام العام ومبدأ تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

ثالثاً: قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام:

تعتبر قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي القاعدة الثالثة التي تكون عنصراً مهماً من عناصر الحماية القانونية للأموال العامة المقررة في القانون المدني مثلها مثل قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فقاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي النتيجة المنطقية للقاعدتين السابقتين، فإذا كانت قاعدة عدم جواز التصرف تحمي المال العام بالتقادم تمنع انتقال ملكيته بطرق الغصب ووضع اليد من الغير، فإنه يصبح لازماً بالتالي أن يمتنع الحجز والتنفيذ الجبري طبقاً لقانون المرافعات على المال العام، لأن الحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي إلى ذات النتيجة الضارة السابقة وهي انتقال ملكية المال العام المخصص للمنفعة العامة إلى الغير.

حيث تشكل قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام امتداداً لقاعدة عدم جواز التصرف بالمال العام، حيث لا يجوز بيع المال العام جبراً نتيجة للحجز عليه لاقتضاء الوفاء بالدين المحجوز على المال ضماناً له، لتعارض ذلك مع فكرة تخصيص المال العام للمنفعة العامة.

ويترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام نتيجة مهمة هي أنه لا يجوز إنشاء أو ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام لضمان الديون التي تشغل ذمة الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة، ومن ثم لا يجوز ترتيب رهن حيازي أو حق امتياز أو اختصاص على المال العام (وتلك هي الحقوق العينية) وحكمة ذلك أن هذه الحقوق العينية التبعية تؤدي في حالة عدم الوفاء بالدين إلى البيع الجبري للمال واقتضاء صاحب الحق العيني التبعي حقه من ثمن المال بالأفضلية على غيره من الدائنين العاديين ولما كانت تلك النتيجة تتمثل في إمكانية البيع الجبري للمال بالحق العيني التبعي فلذلك يمتنع إنشاء وتقرير مثل تلك الحقوق على المال العام.

ولذلك كانت قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعد عنصراً هاماً من عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني إلى جانب قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فذمة الدولة أمر مفترض، وبالتالي لا محل للحجز على أموالها لضمان إيفائها بديونها، ويتفرع من ذلك عدم جواز ترتيب أية حقوق عينيه تبعية على المال العام كالرهن، أو حق امتياز، وذلك نظراً لما يترتب على ذلك من تعطيل لسير المرافق العامة وحسن

[1] د/ عبد الغنى بسيونى (القانون الإداري) المرجع السابق، ص 605، ود/ محمد رفعت عبد الوهاب (القانون الإداري)، المرجع السابق، ص 276، ود/ محمد فؤاد عبد الباسط (القانون الإداري) المرجع السابق، ص 626.

أدائها للخدمات وإشباع الحاجات العامة،[1] والأصل أن لا تسرى هذه القاعدة على الأموال الخاصة المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة.

وتأتي فكرة جواز الحجز على أموال الإدارة من طبيعة النشاط الذي تمارسه الإدارة أصلاً فممارسة الإدارة للنشاط الخاص المحكوم بقواعد القانون الخاص لا يدخل ضمن موضوعات الوظيفة الإدارية، فالنشاط الخاص غير مخصص بصورة مباشرة لتحقيق المنفعة العامة، حيث تظهر الإدارة فيه كالمالك الذي يدير أملاكه الخاصة، وعلى هذا الأساس فإن الإدارة إذا مدت نشاطها إلى المجالات التي يتولاها الأفراد عادة بوصفها تاجراً يبيع ويشتري كسائر الأفراد العاديين، فإن المنطلق السليم يقتضي وجود نظام قانوني واحد يحكم الأموال العامة والخاصة المملوكة للدولة.

وتتميز قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام بعدة خصائص، لعل أهمها أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام قاعدة ضرورية لحماية المال العام، حيث تشكل قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام إحدى عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني مثل قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم.

وإذا كان من مقتضيات مفهوم الحجز في القانون أنه سيؤدي إلى التنفيذ الجبري على المال للوفاء بحقوق الدائن الحاجز، فإن هذا معناه انتقال المال العام إلى ذمة المشتري، وهو الأمر الذي قد يتسبب في كثير من الأحيان بعرقلة نشاط الإدارة وتعطل وتهدد المنفعة العامة التي خصص لها المال العام، فحماية تلك المنفعة العامة هي باستمرار تلك الحكمة التي تستند إليها قاعدة عدم جواز الحجز والتي تؤسس لقاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وعدم جواز تملكه بالتقادم.

وعند تعمقنا وجد الباحث أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام هي نتيجة للقاعدتين السابقتين فإذا كانت قاعدة عدم جواز التصرف تحمي المال العام بالتقادم تمنع انتقال ملكيته بطرق الغصب ووضع اليد من الغير فإنه يصبح لازماً بالتالي أن يمتنع الحجز والتنفيذ الجبري طبقاً لقانون المرافعات على المال العام، لأن الحجز وما يتبعه من تنفيذ جبري يؤدي إلى ذات النتيجة الضارة السابقة وهي انتقال ملكية المال العام المخصص للمنفعة العامة إلى الغير.

[1] يتجسد الأساس النظري لمبدأ حظر استخدام الطرق الاعتيادية المقررة في قانون المرافعات للتنفيذ الجبري ضد الإدارة في مجموعة من النظريات العلمية ذات العلاقة والتي من أبرزها؛ نظرية قرينة اليسار والشرف والتي تقتضي أنه في حالة انعدمت طرق التنفيذ الجبرية ضد الإدارة التي تمنع من الحجز على أموالها العامة فلأنها توصف بالرجل الشريف الذي يفي بالتزاماته المالية ولكونه يعتبر دائما مليء الذمة ويعبر عن ذلك (لافريير) بقوله "إن دائن الدولة لن يكون بحاجة أصلا لاستخدام طرق التنفيذ ضدها طالما ان الدولة بحكم تعريفها مليئة الذمة وموسرة كما انه يجب النظر إليها دائما كرجل شريف، وإلى جانب النظرية السابقة جاءت نظرية الفصل بين القاضي والإدارة، ومقتضى هذه النظرية يتلخص في أن الإدارة وحدها هي المنوط بها استخدام النفقات العامة عن طريق قواعد المحاسبة العمومية للسهر على حاجيات المرافق العامة ومن تم لا يجوز لأية جهة قضائية أن تصدر أمرا بالدفع للإدارة وأن هذه النظرية تجد سندها في مبدأ الفصل بين السلطات التي يمنع بموجبها إصدار أوامر للإدارة، وبالإضافة إلى النظريتين السابقتين جاءت نظرية القائم على التنفيذ هو المحكوم ضده ومقتضاها أن الإدارة هي نفسها السلطة التنفيذية واختصاصها الأساسي هو تقديم المساعدة لتنفيذ الأحكام باستعمال القوة ومن ثم لا يمكن إجبارها على تنفيذ الأحكام الإدارية بواسطة قواعد التنفيذ الجبري ومباشرة إجراءات الحجز ضدها، وإلى جانب النظريات السابقة وجدت نظرية اختلاف الصيغة التنفيذية حيث حاول بعض الفقه تبرير مبدأ حضر طرق التنفيذ الجبري ضد الإدارة بما فيها الحجز استناداً إلى الصيغة التي تظهر بها الصورة التنفيذية للحكم الإداري والتي لا تحمل سوى التأكيد بوجود السند التنفيذي وصحته والتي لا تتضمن الأمر بالتنفيذ عن طريق وسائل التنفيذ الجبري كما هو الحال بالنسبة للأحكام الصادرة في مواجهة أشخاص القانون الخاص.. لمزيد من التفصيل راجع د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها)، مرجع سابق، ص142-146.

وكذلك من خصائص هذه القاعدة أنه يترتب على قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام نتيجة هامة هي أنه لا يجوز إنشاء أو ترتيب حقوق عينية تبعية على المال العام لضمان الديون التي تشغل ذمة الدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة ومن ثم لا يجوز ترتيب رهن حيازي أو حق امتياز أو اختصاص على المال العام (وتلك هي الحقوق العينية) ولعل الحكمة من ذلك أن هذه الحقوق العينية التبعية تؤدي في حالة عدم الوفاء بالدين إلى البيع الجبري للمال واقتضاء صاحب الحق العيني التبعي حقه من ثمن المال بالأفضلية على غيره من الدائنين العاديين، ولما كانت تلك النتيجة طبقاً للقواعد العامة في التنفيذ الجبري تتمثل في إمكانية البيع الجبري للمال بالحق العيني التبعي، ولذلك جاءت مسألة منع إنشاء أو تقرير مثل تلك الحقوق على المال العام.

فالفقه والقضاء يقرران عدم جواز اتخاذ إجراءات الحجز على المال العام وأن طرق التنفيذ الجبري محظورة في شأنه، بل وتعتبر هذه القاعدة من النظام العام، لأن اتخاذ إجراءات الحجز سوف تنتهي ببيع المال العام بيعاً قضائياً، والقواعد العامة المقررة في حق المال العام تقضي بأن البيع الاختياري ممنوع فيه، ولذلك تعتبر هذه القاعدة من النظام العام.

فقاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تُعد قاعدة ضرورية وضمانة قانونية لحماية المال العام، نظراً لأنه لو سمح بالحجز على المال العام فإنه سيؤدي بالضرورة إلى التنفيذ الجبري على المال للوفاء بحقوق الدائن الحاجز، وانتقال المال العام إلى ذمة المشتري فتتعطل وتهدد المنفعة العامة التي خصص لها المال العام فحماية تلك المنفعة العامة هي باستمرار تلك الحكمة التي تدعم قاعدة عدم جواز الحجز على لمال العام، لكن هناك اتجاه فقهي وقانوني معاصر يرى بأن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام لا تنطبق على الأموال الخاصة المملوكة للدولة والأشخاص العامة الأخرى، وذلك من خلال الاستناد إلى أنه لا توجد نصوص قانونية صريحة تقرر مسألة عدم جواز الحجز على الأموال الخاصة للدولة أو الأشخاص الإدارية الأخرى.

الفرع الثاني
مدى جواز الحجز على المال العام

يعتبر الحجز على الأموال عموماً من صور التنفيذ الجبري المعمول به في إطار القانون الخاص، فالأحكام القضائية الصادرة ضد الأفراد والحائزة لقوة الشيء المقضي تتضمن في مواجهتهم إمكانية استخدام طرق التنفيذ الجبرية المنصوص عليها في قانون المرافعات والتنفيذ المدني كالحجز التحفظي والحجز التنفيذي وحجز ما للمدين لدى الغير والحجز العقاري، إلا أن هذه الوسائل القانونية قد لا تجد لها تطبيقاً في الحالات التي يتعلق التنفيذ فيها بشخص من أشخاص القانون العام.

ومن المقرر طبقاً للقواعد العامة أنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة لها سواء كان الحجز تحفظيا أم تنفيذيا على اعتبار أن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ تخصيص تلك الأموال للمصلحة العامة وأن الحجز بهذا الشكل يعطل سير المرافق العامة ويحول دون تنفيذها لوظيفة النفع العام الملقاة على عاتقها وأن هذا الحجز غير المرغوب فيه لهذا السبب سينقلب في النهاية إلى بيع قضائي وأن البيع الاختياري بالأولى غير جائز في هذا الشأن بإجماع الفقه والقضاء.

ولكن الفقه والقضاء في ذات الوقت عينه يكادا أن يتفقان على أن عدم جواز الحجز، إنما يقتصر على ما يلزم من مال لسير المرفق العام، أما إذا كانت هنالك بعض الأموال غير المخصصة لإدارة المرفق العام فإن ذلك لا يتعارض مع قاعدة عدم جواز الحجز عليها حيث تعتبر هذه الأموال في هذه الحالة أموالاً خاصة للمرفق العام وبالتالي يمكن الحجز عليها.

والواقع أن هذه المسألة تُعد من أكثر المسائل القانونية تعقيداً وخاصة حينما يتعلق الأمر بوجود جزء من رأس مال خاص يدخل ضمن إطار أموال المرفق العام، حيث تحمل مسألة التمييز بين الأموال العامة والأموال الخاصة للدولة والأشخاص الاعتبارية العامة أهمية كبيرة في تحديد طبيعة الأموال القابلة للحجز، فالتمييز بينهما يترتب عليه نتائج مهمة من حيث قابلية الأموال الخاصة بالحجز من دون الأموال العامة، والتي من بينها عدم جواز التصرف في الأموال العامة بما يتعارض مع المنفعة العامة، وعدم جواز كسب ملكية تلك الأموال بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها باستخدام وسائل التنفيذ الجبري، وكل ذلك على خلاف المال الخاص للدولة الذي يجري التعامل في شأنه على وفق ما يجري التعامل مع أشخاص القانون الخاص فيما بينهم.

حيث لا تخضع كافة أموال الدولة لمعاملة واحدة، فإذا كان المبدأ المقرر فقهاً وقضاءً هو عدم جواز الحجز على الأموال العامة التابعة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة فإن الحجز يمكن أن يكون جائز في شأن الأموال الخاصة للدولة وهي الأموال غير اللازمة لتسيير المرفق العام، فعلى الرغم من أن قاعدة عدم جواز الحجز على الأموال العامة تعتبر من النظام العام، إلا أن الفقه والقضاء في بعض الأحيان يقرران بأن عدم جواز الحجز على الأموال العامة، إنما يقتصر على ما يلزم لضمان سير المرافق العامة، أما إذا كانت هناك بعض الأموال غير مخصصة لإدارة المرافق العامة ولا يتعارض الحجز عليها مع ضمان سيرها فإنها تعتبر أموالاً خاصة للمرفق، ومن ثم يمكن اتخاذ إجراءات الحجز عليها.

ومن خلال الوقوف على نص المادة (2) من قانون تحصيل الأموال العامة اليمني نجد أن مفهوم الأموال العامة يتحدد في الأموال الواردة في المادة الثالثة من القانون عينه، وبالرجوع إلى نص المادة (3) من القانون المذكور نجدها تنص على الآتي: "مع مراعاة تحصيل كافة أنواع الواجبات الزكوية طبقاً لأحكام الشريعة الإسلامية تُحصل وفقاً لأحكام هذا القانون ما يلي وذلك في كل ما لم تنص القوانين الخاصة بها على تحصيله بطريقة أخرى:

أ-كافة أنواع الضرائب والرسوم السيادية المباشرة وغير المباشرة وكذلك كافة الغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكام قوانين إنشائها.

ب- جميع أنواع الرسوم الخدمية المقرة قانوناً.

ج- جميع عائدات ومبيعات أملاك الدولة الزراعية والعقارية والنفطية والثروات المعدنية ورؤوس الأموال المستثمرة في الهيئات والمؤسسات العامة والمختلطة والمحاجر والمقالع والغرامات والتعويضات والجزاءات المفروضة استناداً لأحكامها القانونية وغيرها من الأملاك والأموال العامة الأخرى طبقاً لقوانين إنشائها.

د- الأموال العامة المنصرفة بدون وجه حق أو المختلسة والديون المستحقة.

هـ- حصيلة ما يقدم للدولة ومؤسساتها من القروض والمساعدات والهبات والتبرعات النقدية والعينية وما يتبعها وكذلك حصيلة ما تصدره الدولة من أذونات الخزينة العامة وشهادات الاستثمار وكذلك ما تستعيده أو مؤسساتها من القروض التي منحتها للعاملين بها أو للأفراد أو الجهات الخاصة أو العامة[1].

[1] المادة (3) من القانون رقم "13" لسنة 1990م بشأن تحصيل الأموال العامة.

و- الأموال المستحقة الأداء لوزارة الأوقاف والمجالس المحلية وللإدارات والهيئات أو المؤسسات التي تعمل كلياً أو جزئياً بأموال عامة أو بكفالة الدولة أو بضمانتها ولا تدخل في ذلك المؤسسات التي تقضي القوانين العامة بتحصيل أموالها وفقاً لقواعد تسديد الديون التجارية وفي جميع الأحوال يتم التحصيل بناء على طلب أصولي من الجهة ذات العلاقة ولحسابها.

الخاتمة:

ثمة من الاستخلاصات والنتائج والتوصيات والمقترحات التي تم التطرق لها بوضوح في متن البحث ومع ذلك يمكن التركيز على أهم ما جاء بهذا الشأن فيما يأتي:

استخلاصنا الأول والمستقر في نظرنا، ومما لاشك فيه أن المال العام إنما ينقسم إلى قسمين أساس: الأول وهو مال الدولة العام الذي لا يمكن المساس به بأية طريقة من الطرق كما أوضحناه تفصيلا في متن البحث. والثاني وهو مال الدول العام المخصص للأغراض الاستثمارية والتجارية أي التي يتم تداوله على وفق قواعد القانون الخاص المدنية منها والتجارية وهو الأمر الذي يمكن من خلاله استخدام وسيلة الحجز عليه كأموال الإدارة المودعة في الحسابات البنكية كوسيلة للضغط على الإدارة العام في سبيل ضمان تنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر بشأنها.

ويوصي الباحث المشرع اليمني بما ورد في ثنايا متن البحث لاسيما وأننا خلصنا إلى أن ثمة بعض النقص التشريعي في النظام القانوني اليمني بشأن تنظيم قواعد ونظم الحجز على المال العام وضوابطه القانونية بالمقارنة مع دول المقارنة (فرنسا) و (مصر)، ومن ثم يفترض على المشرع اليمني من وجهة نظرنا استكمال وتغطية الثغرات القانونية كافة ومن ذلك ما تطرقنا له في متن البحث وعلى سبيل المثال وليس الحصر أن يتم التمييز بوضوح بين أموال الدولة العامة منها والخاصة منها ما يدخل في التشريع اليمني المدني ومنها وما هو يفترض أن يكون في إطار النظام القانوني لقواعد القانون العام الإداري. كما نناشد المشرع ضرورة التطرق بدقة ووضوح إلى المال العام الذي يمكن الحجز عليه والأموال العامة التي لا يمكن المساس بها في هذا الشأن.

لقد أصبح من الضروري التفكير في تعزيز دور القضاء في مواجهة الإدارة، والإقرار له بوسائل تكون أكثر فاعلية من الناحية العملية للضغط على جهة الإدارة في مواجهة تعنتها وامتناعها عن تنفيذ أحكام القضاء، ولعل من بين أهم الوسائل التي نص عليها القانون هي الحجز التي تمكن المحكوم له من الحصول على حقه وتنفيذ الحكم الصادر لصالحه وذلك من باب أن هذه القواعد هي الكفيلة بالقضاء على ظاهرة الامتناع وعن كل ما من شأنه أن يعرقل تنفيذ أحكام القضاء، فعلى الرغم من عديد الوسائل التي كفلها المشرع لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الإدارية، إلا أن جهة الإدارة قد تستمر في تعنتها وامتناعها عن تنفيذ الأحكام الصادرة في حقها، وعلى وجه الخصوص تلك الأحكام التي تتعلق بأداء مبالغ مالية أو تعويضات للمحكوم له.

وطالما أن القاضي اليمني هو في حقيقته قاضي مدني كان من الطبيعي أن يلجأ في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة إلى تطبيق القواعد المتعلقة بالتنفيذ الجبري المقررة في قانون المرافعات والتنفيذ المدني، فإذا كان قانون المرافعات المدنية والتنفيذ المدني قد خلى من أي نصوص صريحة تتضمن جزاءات محددة تكفل الضغط على الإدارة ودفعها إلى احترام أحكام القضاء، وأن يعمل على تطبيق القواعد الواردة في شأن التنفيذ المدني في مجال تنفيذ الأحكام القضائية دون مراعاة للطبيعة القانونية للأموال العامة طالما لا يوجد ما يمنعه من ذلك صراحة.

فعلى صعيد الواقع العملي والقانوني اليمني لا يوجد أي نص قانوني يمنع الحجز على أموال المؤسسات الحكومية العامة التابعة للدولة، كما لا يمكن الاحتجاج على رد إجراء الحجز بالمبررات التقليدية المتمثلة في ملائمة الذمة والحفاظ

على السير العادي للمرفق وكون الإدارة رجل شريف يفي بالتزاماته في أسرع وقت ويرضخ لقوة الشيء المقضي به طالما أن الأمر يتعلق بامتناع غير مبرر عن التنفيذ لأنه ينطوي على التعسف في استعمال هذه الإمكانية ويخل بمصداقية تلك المبررات التقليدية.

ومع ذلك لا يمكن غفل أن قاعدة عدم جواز الحجز على المال العام تعد عنصراً مهما من عناصر الحماية المدنية للأموال العامة المقررة في القانون المدني إلى جانب قاعدة عدم جواز التصرف في المال العام، وقاعدة عدم جواز تملكه بالتقادم، فذمة الدولة أمر مفترض، ومن ثم لا محل للحجز على أموالها لضمان إيفائها بديونها، ويتفرع من ذلك عدم جواز ترتيب أية حقوق عينيه تبعية على المال العام كالرهن، أو حق امتياز، وذلك نظراً لما يترتب على ذلك من تعطيل لسير المرافق العامة وحسن أدائها للخدمات وإشباع الحاجات العامة.

ومع ذلك تختلف القواعد القانونية التي تنظم مال الدولة الخاص عن مالها العام، حيث يمكن كقاعدة الحجز عليها كونها مما لا يتعلق مباشرة بأصولها العامة التي تقوم عليها فكرة المرفق العام التي تدير بها الدولة شؤونها ويعد المساس بها مساسا مضرا بمصلحة الجمهور.

يوصي الباحث في العموم بعدم المغالاة في التحيز بفكرة عدم الحجز أموال الدولة ومن ثم يجب إعطاء القضاء السلطة الممكنة لتنفيذ الأحكام الصادرة عنه اقتضاء لمطالب على المرفق العام تنفيذ لحقوق جهات ما أفرادا وشخصيات معنوية على الدولة وأجهزتها المختلفة.

يؤكد الباحث على أن قاعدة عدم جواز كسب ملكية الأموال العامة المرتبطة بتسيير المرفق العام بالتقادم، وعدم جواز الحجز عليها باستخدام وسائل التنفيذ الجبري بالطريقة والوسائل التي يتم فيها معالجة مال الدولة العام غير المرتبط مباشرة بديمومة المرافق العامة.

قائمة المراجع:

_ د/ ابراهيم عبد العزيز شيحا (المال العام في القانون المصري والفقه المقارن) دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الاسكندرية، 2001م.
_ د/ أحمد عبد الرحمن شرف الدين (الوجيز في القانون الإداري اليمني) .
_ د/ حسين عثمان محمد (أصول القانون الإداري) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006م.
_ د/ حمدي علي عمر، (سلطة القاضي الإداري)، سلسلة الكتب القانونية منشأة المعارف بالإسكندرية، لسنة 2018م.
_ د/ خالد عمر باجنيد (القانون الإداري اليمني) الطبعة الثانية، سلسة الكتاب الجامعي، دار جامعة عدن للطباعة والنشر، لسنة 2003م.
_ د. سليمان محمد الطماوي، (الوجيز في القانون الإداري)، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996م.
_ د. سليمان محمد الطماوي، (مبادئ القانون الإداري)، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1999م.
_ د/ عبد الرزاق السنهوري (الوسيط في شرح القانون المدني) الكتاب الثامن حق الملكية، دار النهضة العربية.
_ د/ عبد الغني بسيوني عبد الله (النظرية العامة في القانون الإداري)، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2003م.
_ د. عبد القادر الشيخلي، (القانون الإداري)، دار مكتبة بغدادي للنشر والتوزيع، عمان، 1994م.
_ د/ ماهر صالح علاوي الجبوري، (مبادئ القانون الاداري)، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1996م.
_ د/ محمد رفعت عبد الوهاب، (مبادئ وأحكام القانون الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م.
_ د/ محمد شريف عبد الرحمن، (ملكية الأموال والأشياء) مكتبة نجم القانونية، الزقازيق، لسنة 2001م.
_ د/ محمد سعيد الليثي (امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها) الطبعة الأولى، دار أبو المجد للطباعة بالهرم – القاهرة، سنة 2009م.
_ د/ مليكة الصروخ، (القانون الإداري) الطبعة السابعة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء.
_ د/ يحي قاسم سهل، (السهل في التشريعات المالية والمصرفية)، اليمن عدن، 2020.

-الرسائل العلمية:

_ د/ سعيد عبد الرزاق باخبيره، رسالة الدكتوراه (سلطة الإدارة الجزائرية في أثناء تنفيذ القعد الإداري)، كلية بن عكنون، جامعة الجزائر، لسنة 2008م.

_ سعيد عبدالرزاق باخبيره، رسالة الماجستير د/سعيد عبد الرزاق باخبيره (الخصائص الاستثنائية للعقد الإداري)، كلية الحقوق، جامعة عدن، لسنة 2000.

_ د/ عبد الوهاب عبد القدوس الوشلي (الرقابة العليا على المال العام في اليمن والإمارات العربية المتحدة)، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط -المغرب لسنة 2004م – 2005م.

الوثائق القانونية:

_ دستور الجمهورية اليمنية.

_ القانون المدني اليمني رقم (14) لسنة 2002م.

_ القانون رقم (13) لسنة 1990م بشأن تحصيل الأموال العامة في الجمهورية اليمنية.

_ القانون رقم (6) لعام 1952م المصري وتعديلاته بشأن تحصيل الأموال العامة.

_ القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 م المعدل بالقانون رقم (331) لسنة 1954 م.

المثقف في عصرالثورة الرقمية

The intellectual in the era of the digital revolution

إسماعيل أبونعيم

جامعة القاضي عياض-مراكش-المغرب

ملخص:

يتميز عصرنا بتطورات هائلة في عدة مجالات أهمها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. بالنسبة للمهتمين بقطاع التكنولوجيا، يشكل هذا التطور ثورة صناعية ثالثة تتميز بتطور التقنيات الرقمية، مما أدى إلى تغييرات عميقة في قطاعات مختلفة، منها الإعلام والتعليم والثقافة. تساعد هذه التحولات والطفرات على تغيير الهياكل الثقافية، ومصادر المعرفة، والوصول إلى العالم الرقمي، حيث يتم دمج التقنيات الرقمية على نطاق واسع. في هذا السياق، تهدف هذه الورقة البحثية إلى المساهمة في مقاربة موضوع المثقف الرقمي في عصر الثورة الرقمية، بناءً على مفاهيمه وأدواره ومسؤولياته في ظل الثورة التكنولوجية العالمية التي عرفها العالم في العقود الأخيرة.

الكلمات المفتاحية: المثقف الرقمي، التورة الرقمية، الثورة التكنولوجية العالمية.

Abstract:

Our era has seen tremendous advancements in a variety of fields, the most significant of which is information and communication technology. For many technology enthusiasts, this development represents a third industrial revolution marked by the advancement of digital technologies, which has resulted in profound changes in a variety of fields, including media, education, and culture. These shifts and mutations are causing cultural structures, knowledge sources, and access to the digital world to change, in which digital technologies are widely integrated. In this context, the purpose of this research paper is to contribute to an approach to the topic of digital intellectual in the digital revolution era, based on its concepts, roles, and responsibilities of the global technological revolution as recently known to the world decades.

Keywords: digital intellectual, digital revolution, global technological revolution.

مقدمة عامة:

جاء مفهوم المثقف للدلالة على عدة معاني تختلف باختلاف المجلات العلمية والمعرفية والفكرية[1]، من منظور بعض المفكرين والفلاسفة. يحتوي مضمونه على رأسمال معرفي يمنحه شرعية تخول له الإسهام في تحقيق آمال وتطلعات المجتمع، وتحمله مسؤولية مسايرة التطور التكنولوجي الذي يشهده العصر في الآونة الأخيرة والذي يبدو أن تأثيره تجاوز مفهوم العولمة بمنظوراتها الكلاسيكية[2] نظرا لاكتساحها للعالم الافتراضي. إلا أن وظيفة المثقف تحولت إلى موضوع راهني يستدعي نقاشا فكريا من خلاله يتم استدراج العوامل التي أدت إلى هذه التحولات والطفرات الوظيفية في ظل اجتياح الرقمنة لمختلف مناحي الحياة اليومية وتطور وثيرة العصر بشكل متسارع في العالم الافتراضي

[1] د.مصطفى مرتضى المثقف والسلطة- رؤى فكرية، نشر روابط سنة 2016, ص 35.

[2] جون توملينسون، العولمة والثقافة: تجربتنا الاجتماعية عبر الزمان والمكان. ترجمة د. إيهاب عبد الرحيم محمد، نشر لمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب,2008, ص 117.

وبالتالي تنامي الحاجة إلى ضرورة ادماج المثقف في العالم الافتراضي، كفاعل نشيط يساهم في إغناء النقاش العمومي ويلبي الحاجيات المعرفية لمجتمعه، لاسيما أن تواجده في هذا المجال يساعده في مواجهات التحديات والرهانات الرقمية أولا، ثم ابراز مكانته العلمية والمعرفية في تصحيح المغالطات الفكرية التي تطرحها بعض القضايا الاجتماعية.

ونظرا لأهمية المجال الرقمي والحاجة إلى ربط المثقفين بالعالم الافتراضي، فإن النتائج التي قدمتها مختلف الجهات الفاعلة في مجال البحث العلمي في سياق تداعيات الوباء الكوني تشير إلى وجود بديل للمنصة الحضورية، منصة افتراضية يمكنها استيعاب جميع الجوانب العلمية والفكرية للعالم المادي، وإلى حد ما تزود المتلقي بالقدرة على الاستجابة والتكيف مع متطلبات العصر الرقمي. في هذا السياق، أدى اعتماد الأدوات الحديثة والوسائط الرقمية إلى الاكتساح الواسع للتقنيات الرقمية في معظم المجلات والميادين، وساهم أيضا في تغيير نمط استخدام الأدوات الكلاسيكية بالاعتماد على نماذج وطرق حديثة وجد متطورة، تعزز الوصول إلى المعلومة وتسهل طرق التبادل الفكري والمعرفي في شتى مجالات الحياة اليومية. من خلال هذا المنظور، يمكن ملاحظة أن العالم يخضع لثلاثة محددات رئيسية هي تكنولوجيا المعرفة، واقتصاد المعرفة[1]، ومجتمع المعرفة[2]، والتي تؤدي إلى تغييرات في الثقافة والأفكار، مما يمنح المثقفين القدرة على التأثير على الرأي العام ومتابعته في العالمين الواقعي والافتراضي، من خلال نشر الوعي بين المستخدمين بأهمية الإنترنت وتحسين وضعهم، وملفهم الشخصي، ولكن أيضًا من خلال توفير المعلومات وتعزيز الاستخدام الرشيد والصحيح للوسائط الرقمية. على سبيل المثال، نستحضر عددًا من المؤتمرات الإلكترونية المخصصة لتقديم مخرجات واقعية ومبتكرة (ذات صلة بالجيل الجديد من الرقمنة وحمايته من مخاطر الاستخدام الرقمي)[3].

من هذه الزاوية، أحدثت الثورة الرقمية من خلال الآليات القائمة والمتاحة تغييرات جذرية في العالم المعاصر، ولم يقتصر تأثيرها على الكشف عن مختلف مظاهر الاختلالات السائدة في المجتمع العام، بل ساهمت أيضًا في إحداث تغييرات جذرية في العالم. وبالتالي خلق نوع جديد من المثقفين عبر مجالات متنوعة، ينعكس دورها في نشر المعرفة، ومواجهة وتصحيح المغالطات والأفكار التي يروج لها العالم الافتراضي

انطلاقا من فرضية أن المثقف الرقمي هو نتاج سلسلة من التباينات العميقة والجدرية الناشئة عن التغيرات في ماهيته وأدواره، ومسؤولياته. وتأسيسا على ما سبق، يهدف هذا المقال البحثي الى طرح العديد من الأسئلة المحورية حول مدى تأثير المثقف على البيئة المحيطة به ومجتمعه، بالإضافة الى تحليل العوامل التي أدت إلى تغيير أدواره في مختلف الثقافات والحضارات. في حين السؤال المركزي الدي يتناوله موضوع البحث يتمركز حول:

مدى فعالية أدوار المثقف. وبالتالي فهل أدوار المثقف أصبحت لها تأثير فعال وإيجابي في عصر الثورة الرقمية؟

للإجابة عن الاشكالية أعلاه، سنعتمد على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك عن طريق الوقوف عند مختلف العوامل التي أدت تغيير أدوار المثقف ومسؤولياته. من أجل فهم الموضوع ومحاولة الإجابة عن هذا السؤال الإشكالي، سنناقش هذه الورقة البحثية من خلال محورين أساسين، حيث سيثير المحور الأول إلى التطور الدلالي لمفهوم المثقف بين الماضي والحاضر، من خلاله سوف نسلط الضوء على الإطار المفاهيمي للمثقف. في حين المحور الثاني، سيحلل مختلف التحولات

[1] د. هبة عبد المنعم ود. سفيان قعلول، دراسة اقتصادية -اقتصاد المعرفة: ورقة إطارية صندوق النقد العربي 2019، العدد 51-2019، ص 8.

[2] بناء مجتمعات المعرفة في المجتمعات العربية-منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، طبع من طرف: أفكار ستوديو - القاهرة، سنة 2019, ص 10 .

[3] دون تا بسكوت، نشأة الجيل الرقمي: كيف يغير جيل الانترنيت عالمنا صدور 2007، ترجمة حسام بيومي محمود-دار كلمات عربية، ص 126 .

التي طرأت على الثقافة، والمثقف، والمجتمع، والتي على ضوئها يمكن لنا تحديد مدى نجاعة وفعالية المثقف الرقمي في ظل الثورة الرقمية.

المحور الأول: التطور الدلالي للمثقف بين الماضي والحاضر

يطرح سؤال المثقف في سياق يكتنفه نوع من الغموض ويلحقه لبس مفاهيمي، فاستخدام هذه الكلمة بعيد كل البعد عما تعنيه في اللغة العربية. وفقًا للفيلسوف الايطالي أنطونيو غرامشي1 ، الهدف الرئيسي للمثقفين هو إحراج وتحديث اليقين والأفكار الجامدة والشعارات الزائفة في المجتمع. ترتبط كلمة مثقف بالذكاء أو العقل أو القدرة على الادراك والفهم أو الاستنتاج، وفي وصفها: أسندت لشريحة من المجتمع العقلي والذكي والفكري. بينما في اللغة، تستخدم كلمة المثقف للإشارة إلى فئة معينة منخرطة في عمل فكري، والذي يجسد نوع النشاط الذي تقدمه للمجتمع، سواء كان عملا يدويا كالعمال الذين يبدلون جهدا عضليا، أو عملا عقليا أو فكريا مثل الكتاب والشعراء، أو أصحاب الفكر والمعرفة.

من منظور المجتمع المعاصر، يجب أن يتسم المثقفون بالحفاظ على التواصل الجيد مع الناس، والقدرة على تحليل الأفكار والرموز والتساؤلات، وكذلك القدرة على تحليل الحقائق، وتجسيد الدلالات والمعاني، والتعبير عنها في الواقع. مما يمكنه من تجاوز الخبرات العلمية والمعرفية. ما يميز المثقف هو إبداعه في ممارسة الثقافة والفن والعلوم المختلفة[2]. على سبيل المثال، في كتابات ريموند آرون[3]، لديه انفتاح ثقافي وفكري واسع على مختلف مجالات العلوم.

أولا: نظرة عامة لمفهوم المثقف:

يرى فيبر فيري أن المثقف هو من يحمل صفات ثقافية وعقلانية متميزة، تؤهله للنفاد في المجتمع والتأثير فيه بفضل المنجزات القيمة الكبرى. يعرف شيلز المثقف بالمفكر الذي يمتلك طموحا سياسيا للوصول إلى مركز صنع القرار السياسي، أو التأثير من خلال دوره المحوري الحاسم في توجيه المجتمع في القرارات السياسية المهمة التي تؤثر في المجتمع ككل. وفيما يخص غليون يبرهن أن يعيد صياغة تعريف غرامشي للمثقف العضوي[4] مشيرًا إلى أن "المثقف" هو من ينتمي إلى طبقة اجتماعية فاعلة في المجتمع، بحيث تتميز عن غيرها بتفكيرها العالي والناقد، وتدخل في عملية الصراع الاجتماعي والسياسي، من خلال أعمال فكرية كبيرة تؤثر في الناس والمجتمع فكريا وثقافيا ومعنويا.

أما من الناحية الثقافية، أكد إدوارد سعيد[5] أن المثقفين هم نتاج الثقافة مثل الصحفيين والأدباء، والاعلاميين، والمعلقين الرياضيين والمحامين والإداريين وخبراء الكمبيوتر والقانون والسياسة والاجتماع. أن المثقفين هم مستهلكون مثقفون لمنتجات ثقافية معينة، ويهتمون بالشأن المعرفي أو الفني أو الأخلاقي، أي كل من عنده موقف مؤسس على معرفة ورؤية استشرافية للمستقبل بتغيراته وطفراته.

---

[1] يفضل غرامشي المثقف العضوي على مثقف السلطة والمثقف الحارس لطائفة ما أو أيديولوجية. المثقف العضوي لا ينتمي لطائفة وغير مدفوع بمصلحة ولا يقدم العمل النظري على التطبيقي ولا يملك شرطا لثقافته على الشهادات العلمية، ويرفض غرامشي أن يكون المثقف متعاليا بعيدا عن خدمة أهداف مجتمعه عندها يضع نظريات فكرية ويحول توظيفها داخل المجتمع، لذلك يقول إنه كلما كان المجتمع متناقضا ومتصارعا غارقا في المشكلات كلما كان أحوج إلى وجود المثقفين الذين يتفاعلون فيه ومعه بهدف تغييره.

[2] د.محمد حسن البرغثي، الثقافة العربية والعولمة-دراسة سوسيولوجية لآراء المثقفين العرب، الطبعة الاولى 2007, ص. 147.

[3] ريموند آرون، دور المثقف في التحولات التاريخية. إبراهيم القادري بوتشيش، نشر-المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات- طبعة أولى،2017, ص 335.

[4] Antonio GAMSCI, Crtitical Assessments of Leading- Political Philosophers. Edited by James Marti, Volume III- Intellectuals, Culture and the Party, first published 2002 by Routledge, p. 147.

[5] سعدي إبراهيم، إدوارد سعيد بين تجليات المثقف الغربي وراهن المثقف العربي-نشر: إتحاد كتاب و أدباء الإمارات،2014/9، ص، 12.

1. مفهوم المثقف العضوي:

تأتي حاجة المجتمع للمثقفين العضويين من خلال تفسير العالم الإيطالي غرامشي، أن لديه وعيًا قائمًا على العلم والمعرفة، مما يجعله يتحمل مسؤولية تاريخية، تنعكس في تجديد الأفكار وتجديد البنى الاجتماعية، وإفهام المجتمع مبادئ الماركسية عبر تكوين نظرية حول المجتمع المعاصر نظرا لأنه في تلك الحقبة يضم طبقتين، طبقة بروليتاريا وطبقة وبرجوازية. مجموعة من المفكرين المعاصرين مثل نعوم تشومسكي وألتوسير، تناولوا مفهوم المثقف انطلاقا من مسؤوليته التاريخية في تجديد الفكر أولا وفي التأثير في المجتمع عبر المستويات الاجتماعية، الاقتصادية، السياسية بل أيضا الفكرية، حيث يصنفون المثقف على أنه مؤثر اجتماعي وإيجابي داخل مجتمعه.

إذن من خلال هذه الاطارات النظرية لمفهوم المثقف ومن خلال الفكر الماركسي الذي أسهب في الحديث عن دور المثقف النضالي وعن دوره الطلائعي والتقدمي داخل المجتمعات، سواء المجتمعات اليسارية أو المجتمعات الامبريالية أو الليبرالية. إلا اننا في المجتمعات العربية نتحدث عن مثقف مشبوه، المثقف المبهم، المثقف غير مفهوم، وذلك لأن المثقف يظن نفسه كذلك حين يتحصل على شهادة عليا والأمر عكس ذلك، قد يكون المرء حاصل على شهادة عليا، إلا أنه غير حامل لمبادئ يدافع عنها وليس له وزن في المجتمع. وبالتالي لا يمكن أن نصنفه بالمثقف العضوي أو الواعي. إذ أنه لا يمكن أن يمر أي حدث سياسي إلا واتخذ فيه المثقف موقفه السياسي الاقتصادي والاجتماعي[1].

كما نجد أنه في الفكر الماركسي يتحدون عليه من وجهة نظرهم أنه يستوجب أن يكون تقدميا وطلائعيا ودائما هو الأول، وهذا لا يجعلنا نغفل ما جاء في الفكر الاسلامي وحديثه عن المثقف وعن تغيراته وتوفره على أخلاق عالية، كما وجب عليه أن يكون في ومؤتمن الشيء الذي يمكنه من قيادة الجموع لأي فكر تحرري ولأي فكر سليم يدعمه الدين.

في الواقع يستوجب على المثقف توسيع دائرة الايجابيات وتقليص دائرة السلبيات، ولا ينبغي أن يحصر مفهومه في مجال معين أو إسقاط مفهومه على ذلك الشخص الدي يتوفر على شواهد وتكوينات خاصة أو دراسات عالية. الفلاح مثلا يمكن أن يكون مثقفا داخل دائرة اتخاده للمواقف السياسية والاجتماعية والاقتصادية، لهذا أي فرد قادر على تكوين استثنائيته الثقافية وأن يكون مثقفا عضويا وواعيا، لان الوعي ينتج عن القدرة على اتخاد المواقف الحقيقية الغير مداهمة للسلطة. كما ترتبط الاشكاليات الجديدة للمثقف بقدرته على تحليل قضايا المجتمع الخارجة عن مجالات تخصصه، ونظرا لكونه يثقن اختصاصه فهو يواجه تحديات تمتحن مدى قدرته على استخدام أدوات خارجة عن اختصاصه، باتخاذه موقف معين ليس بصفته مختص أو خبير بل بصفته مثقف له علاقة بالشأن العام، هدفها أساسا يتجلى في تغيير بعض ظواهر المجتمع أو الوصول إلى حقيقة يقينية تساهم في إرساء أسس بناء مجتمعات معاصرة[2].

بالرغم من ذلك، العلاقة التي تربط المثقف بالمجتمع تشوبها نوعا من الضبابية من حيث الوظيفة نظرا للخلط المفاهيمي لكلمة مثقف[3]، فتاريخيا يعرف بالفقيه ودوره يتمثل في مساهمته القائمة على إيجاد حلول لمشاكل تهم المجتمع والأفراد على وجه الخصوص فهو يؤطر، ويوجه ويعطي حلول بديلة وما إلى غير ذلك. على مدى سنوات طويلة، ارتبطت كلمة مثقف، بفئة من الأشخاص الذين يكرسون قسطا كافيا من حياتهم اليومية للأنشطة ذات طبيعة فكرية والتي تتمظهر من خلال الكتابة والتأليف أو عبر التناظر والتحاور أو بواسطة الخلق والإبداع. فهل كلمة مثقف ما زالت تحمل نفس الدلالة

[1] أحمد مفلح -دلالات مفهوم المثقف: قراءة في كتاب (دور المثقف في التحولات التاريخية)؛ إصدار المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017، ص 26.

[2] د. نبيل حليلو، ذ. طارق مخنان، المثقف و المجتمع- مجلة علوم الإنسان و المجتمع، نشر، جامعة محام خيضر، 2013، ص. 23.

[3] زكي نجيب محمود، هموم المثقفين- نشر مؤسسة هنداوي، سنة 2019, ص 43.

التي تنطوي عليها في الماضي أم أن معطيات المرحلة والتغيرات التي شهدها العصر في الحقب الأخيرة تفرض إعادة النظر في هذا المفهوم؟

في العصر الحديث، تظهر أسماء المثقفين في فرنسا، وخاصة في قضية اتهام الضابط ألفريد دريفوس[1] بالخيانة العظمى، الذي كان ينتمي للجيش الفرنسي وهو من أصل يهودي، ومن المعروف أن المفكر إميل زولا كتب في مقال مشهور 'الاتهام" يشير فيه إلى المتهم؛ حينها أعاد الاعتبار للضابط المذكور وخلق نقاشو جدال ثقافي حول القضية ، ليبدأ حينها في التدخل في القضايا الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية (كما فعل فيكتور هيكو).

يُطلق على المثقف اسم العضوي حسب أنطونيو غرامشي، أي شخص مرتبط بمشاكل واهتمامات الناس في المجتمع، خصوصا القضايا التي تخص الجماهير الشعبية في الأحياء مثل عمال المعامل، أو عمال المصانع. في حين أن المثقف الشمولي هو الشخص القادر على إنتاج خطابات فلسفية عالية يمكنه من خلالها شرح القضايا الرئيسية (MACRO)، نأخذ هنا كتابات الجابري الذي يهتم بالتفصيلات البسيطة بل بالقضايا ذات أهمية كبرى. نذكر أيضا بعض المثقفين المغاربة مثل العروي، الخطيبي، العامري[2]، فهؤلاء الفئة من المثقفين الشموليين المغاربة كانوا ينتجون خطابا ثقافيا شموليا، يحاولون من خلاله البحث في أسباب النكسة، وأسباب التخلف وفي أسباب تقوقع الفكر. لكن هناك مثقفون عضويين يحاولون الإجابة بالهموم اليومية وبالأحرى بقضايا معيشية يومية مثل قضايا الشغل، البطالة وما إلى غير ذلك. عكس ما كان يعرف به المثقف والذي يتغير فجأة نتيجة ظهور تكنولوجيا الإعلام والاتصال والتواصل. وبالتالي تغيير دوره السالف الدي كان فيه يعمل من داخل منظمة معينة [3] أو منخرط في عمل سياسي من داخل الحزب.

نتحدث اليوم عن التحول الكبير الذي شهده مجال الفكر والثقافة (تغيير السرديات الكبرى نسبة إلى جان فرانسوا ليوتارد)، حيث أصبحنا في العولمة الاجتماعية، والعولمة الفكرية والعولمة الثقافية. هذه التي تعد أخطر أنواع العولمة لأنها تحاول استيعاب جميع الثقافات الأخرى ووضعها في بيئة عالمية (L'uniforme)، حيث يتحدث الجميع نفس اللغة، ونفس العلامات واللباس، وعدد كبير من الجوانب الثقافية الأخرى، مما ينتج عنه مفاهيم وأدوار مختلفة عند المثقفين، فعلى سبيل المثال في المغرب، يهتم المثقفون بالمجتمع بسبب عدم قدرتهم الاندماج، أو لأن الدولة لا تريد إشراكهم في قضايا اجتماعية وسياسية.

عكس ما كان معروفا من خلال الحركات الوطنية، حين لعب المثقف دورا هاما في المجتمع، مثل بعض القياديين المغاربة (على ابراهيم، المهدي بن بركة، علال الفاسي، المختار السوسي، وغيرهم)، هؤلاء القادة كانوا يدافعون عن وطنهم بالغالي والنفيس. اتخذوا موقفا ثابتا لمواجهة الاحتلال الفرنسي ليس من موقع المواطنين العاديين ولكن من موقع المثقفين الذي جاءوا من جامعة القرويين من فاس أو من جامعة مولاي يوسف أو من جامعة فرنسية كجامعة سوربون، الشيء الذي مكنهم الانخراط في الواقع الاجتماعي والسياسي والثقافي للمجتمع

[1] ترجع قضية ديرفورس إلى نهاية القرن التاسع عشر، الذي تم اتهامه بالخيانة، بسبب انتمائه لأصول يهودية، وهو ينشط في صفوف الجيش الفرنسي. خلقت هذه القضية جدال كبيرا انتهى بصدور حكم من محكمة النقض يبرِّأ ويعيد تأهيل دريفوس.

Alfred Dreyfus, « Lettres d'un innocent: Suivies de l'Acte de l'accusation et du J'accuse... ! d'Émile Zola », Culture commune, 2012. p. 127.

[2] محمد عابد الجابري: المثقف ووظائفه من خلال "المثقفون في الحضارة العربية، محنة ابن حنبل ونكبة ابن رشد" و"المسألة الثقافية في الوطن العربي"- نشر نور، سنة 2017.ص 123.

[3] كما ذكر في كتاب Jean-Paul Sartre حين أشار إلى مكانة مفهوم الالتزام عند المثقف التي كانت في وضعية خاصة.

2. أدوار ومسؤوليات المثقف[1]:

المثقف، ليس كما هو معروف، شخصًا ذا قدرات معرفية مختلفة من خلال مشاركته العامة في المعرفة وإنتاج المعرفة. لذلك، المثقفون ليسوا وحدهم المرتبطين بمفهوم الذاكرة، كما هو مذكور في المعنى الاصطلاحي للكلمة في L'INTELLECTUEL. في حين أن مفهوم الانسان الثقافي يرتبط بشكل أساسي في الجانب الثقافي، أي المنتجات المتنوعة والغنية المتعلقة بمرجعياته وأصوله؛ لذلك، يرتبط المثقف ببيئة لها ثقافة معينة ترمز لانتمائه لمجتمعه. بينما، هناك هوة حدثت بين المثقفين والمجتمع، نتجت عن الخطابات الأكاديمية للمثقف التي لم تتغير لأنه يتحدث بمفاهيم وتصورات علمية منطوية عن مفهومه للعلم والمعرفة، مما يصعب عليه أن يخاطب المجتمع بلغة يفهمها الجميع وليس فقط النخبة.

للمثقف دور أولي يكمن في معرفة حدوده وإمكانياته بعيدا عن إمكاناته القيادية في مجال تخصصه، فالمثقف إذن سيرورة لنتاج فكري، معرفي وثقافي ينبع من انتمائه البيئي وإن صح التعبير فهو ابن بيئته؛ إذن دوره نسقي وتفاعلي فيمكن له أن يؤطر، ويوجه ويستشرف المستقبل انطلاقا من المعطيات الراهنة ومن المعطيات التاريخية أيضا[2]، فأصبحنا نتحدث في الآونة الأخيرة عن صراع المثقفين في المجتمع نابع عن اختلافات فكرية، أدبية، دينية، سوسيوثقافية وسياسية.

وكما ورد في كتابات نعوم تشومسكي فيما يخص مسؤولية المثقف؛ عندما أكد فيه أن مسؤولية المثقفين هي أن يقولوا الحقيقة وأن يفضحوا الأكاذيب. فالمثقفون في موقع يسمح لهم بفضح الحكومات، وتحليل الأحداث وفقا لأسبابها ودوافعها، ونواياها الخفية غالبا. وفي العالم الغربي على الأقل، لدي المثقفين القوة التي تأتي من الحرية والسياسة، ومن حرية التعبير والوصول للمعلومات. وفي هذا السياق، توفر الديمقراطية الغربية للأقلية ذات الامتياز، الوقت والتسهيلات والتدريب ليسعوا للحقيقة الكامنة تحت قناع من التشويه والتحريف والايديولوجيا والمصلحة الطبقية، والتي أكدتها لنا أحداث التاريخ الحالي؛ ومن جهة اخرى، تحدث نعوم تشومسكي عن مسؤولية المثقف، حينما أكد أن دور المثقفين في مجتمعينا كان متواطئ تماما، في الأكاذيب والتشويه (نعوم تشومسكي، 1969، ص 325).

قبل الثورة الثقافية، كانت مسؤولية المثقفين هي توصيل ونشر الأفكار والثقافة بوعي ورعاية كاملين، هدفها الأسمى هو تعزيز الأجيال القادمة وتصور مستقبل يوفر فرصًا للنهضة والتجديد. ومسألة المسؤولية الفكرية من المواضيع الحساسة، ذات أبعاد اجتماعية، وإنسانية محضة نظرا لما تحمله من أهداف، وتطلعات، ورسائل تطالب ببناء المجتمع. لذلك فإن مسؤولية مثقفي اليوم تشبه إلى حد ما الدور الذي لعبه الأئمة والقادة في الماضي، الذين يهتمون بمشاغل الناس ويحاولون تحليل مشاكلهم وإيجاد الحلول المناسبة لها بكل موضوعية وواقعية و إدراك احتياجات الجيل الجديد المواكبة للعصر، من خلال البحث المستمر عن الحلول المناسبة والمثل المشتركة ، تساعد المجتمع من تحرير نفسه من التناقضات. ينبغي للمثقف أن يكون متواجدا في عمق ضمير السواد الأعظم من مجتمعه، فإذا كان في الهند، عليه أن يعلم البوذية والويداوية جيدا. لان النمط الثقافي في الهند لا يستطيع عالم اجتماع أو مفكر في بلد ما أن ينتقده ويفهمه، بمعنى لن يستطيع فهم روح الهند وثقافة الهند ومعرفتها العرقية والدينية. ومن هنا نستخلص أن المفكر ينبغي عليه أن يدرك ويفهم جيدا تاريخ المجتمع، تأثيراته الروحية وتقاليده الخاصة، وحوادثه وقاعدته الأخلاقية، وفي حالة عدم إدراكه لهذه الحقيقة الواقعية فسوف يسقط في فخ التبعية[3].

---

[1] د. عبد الحليم بلواهم/ د. فريدة كافي، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية- عدد 2018/17، ص 218 .

[2] نأخذ هنا ما وقع في أحداث الربيع العربي، التي من خلالها نجد غياب لدور المثقف، فوسائل التواصل الاجتماعية هي التي تمحورت بشكل مهيمن في سرد الوقائع المتفشية في الشوارع العامة بغنى تام عن المثقف. حيث أن هذه الأخيرة قامت بثورات اجتماعيات في ظروف اتسمت حتى بتأثير المثقف.

[3] على شريعتي، الآثار الكاملة ، نشر: دار الأمير للثقافة والعلوم، تاريخ الاصدار 01 يناير 2007، ص 135.

3- المثقف في ظل الثورات العربية:

إن علاقة المثقف بمجتمعه، ودوره المأمول في بناء نظام ثقافي ومجتمعي صالح وفعال، رهين بعوامل تتمثل في مدى فعاليته في معالجة مختلف الاشكالات والقضايا المطروحة في محيطه ثم في كيفية التعامل معها وقدرته على إيجاد حلول مناسبة تعتمد على أساليب حديثة ومتقدمة وتسمح بفتح حوار اجتماعي سلمي وعقلاني مع جميع الأطراف. فبالنسبة لما وقع في الثورات العربية (تونس ومصر وليبيا واليمن وسوريا)، فهو بمثابة لحظة تاريخية ونقطة محورية في تحديد مصير الشعوب العربية وتغير انظمتها المبنية على السلطة والحكم الاستبدادي وأيضا مظاهر التمييز الطبقي التي يعاني منها المواطنون منذ عقود[1].

على هامش الأحداث والوقائع، التي تسببت في اندلاع الثورات في العديد من الدول العربية[2] بسبب العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية. طرحت اشكالية هُوِيَّة المثقف، دوره ومسؤوليته في ظل هذه الأزمات والتحولات الكبرى في دول الربيع العربي. لذلك نجد أن هناك اتجاهين مختلفين؛ الاتجاه الأول تُنسب فيه صفة الثورية للمثقف لأنها تزامنت مع هذه المظاهرات ولأنه يخضع للتأثير والتأثر في ظل هذه الأزمة وكانت له أبعاد يسعى من خلالها لنقد الأوضاع السلبية التي كانت تحيط به وبمجتمعه بغية الوصول إلى التغيير السياسي والاقتصادي والاجتماعي. أما الاتجاه الثاني فهو يلخص عدم فعالية دور المثقف الثوري وعدم قدرته على مواجهة النظام الديكتاتوري، لأن موقفه كان ضعيفا ولم تكن له الجرأة الكافية لكشف العديد من الحقائق التي اخفيت لعقود طويلة، حتى وأن هذه الثورات كانت أقوى منه وجاءت لتترجم غيابه الشبه التام عن المشهد السياسي.

لم يكن إذن دور المثقف فعالا وبارزا، كما كان معهودا ومتوقعا، بل ضعيفا حتى هويته كانت شبه متنحية، لأن هذا الأخير لم يكن يتوقع مطلق ما حدث وما يحدث من مشاهد حوله، وأحداث لم تكن في الحسبان، نسبته إلى مختلف قِوَى حركات المجتمع الشعبي الذي كانت تضم شباب من مختلف شرائح المجتمع هؤلاء الذين فاجئوا بثورات اجتماعية لم يسبق لها أن شهدها العالم العربي.

جل هذه الأزمات يصعب تجاوزها مادامت هُوِيَّة المثقف العربي يشوبها نوع من الغموض والضبابية، وتسودها مظاهر قد تؤثر سلبا على توجهاته الفكرية والأيديولوجية للمجتمع العربي، تنافي متطلبات الشعب. مما يؤكد مكامن الضعف الذي تربط المثقف العربي بالجماهير وعلاقاته المتوترة، التي يستلزم إعادة نظر فيها. حيث أن الثورات العربية كشفت عن الصعوبات التي واجهها المثقفين العرب في إثبات شرعيتهم وهويتهم، إزاء دفاعهم عن مبادئ انسانية واخلاقية تقوم على مطالب وحقوق شرعية، تلخص المطالب التي استقطبت أصوات الاحتجاج في ساحات الدول العربية. فعدم قدرتهم على ترجمة ما تتضمنه رسائل المواطنين، من معاناة يومية، تجعلهم بعيدا كل البعد عن الواقع الذي ينغمس فيه المواطن العربي[3].

وعلى غرار التحولات التي شهدها الربيع العربي، التي شكلت مرحلة مفصلية لمسار الشعوب العربية ومستقبلها، تبين ان المثقف العربي انتقل من مرحلة كانت ادواره رجعية وتقليدية، الى مرحلة تجددت فيها ادوار ومهامه ومسؤولياته ليصبح حداثيا ومنفتحا بقوة على القضايا ذات الطابع السياسي، والتي تكشف عن هشاشة وضعف البينية السياسية العربية،

[1] عزمي بشارة، عن المثقف والثورة، مجلة تباين عدد 4 (2013)، ص 15 و16.

[2] برهان غليون، المحنة العربية: الدولة ضد الأمة، نشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، طبعة رابعة 2015، ص.263.

[3] عمر بسام كايد، المثقف الفذ والثورات العربية، الدار العربية للعلوم ناشرون، نشر 17 يونيو 2020.

بسبب الظلم والاستبداد والفساد. دون ان يغير هذا الانفتاح من شرعيته وسلطته الأدبية والاخلاقية، وان لا يبعده عن قيم الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية[1].

إن أزمة هُوِيَّة المثقف، من الأمور التي تفصل بين الحقيقة والواقع، بمعنى أن اختيارات المثقف في مؤازرته للحركات النضالية التي تشنها جميع أطراف المجتمع، تدلي بقوة عن مواقفه ضد ما يمس بمبادئ حقوق الإنسان (حرية التعبير عن الرأي) وبعبقريته عن الدفاع عن مثل هذه القضايا، دون المساس بثوابت البلد، ودون خلق صراع قد يمس باستقرار النظام العام.

خلاصة المحور الأول

يمكن استخلاص أن مفهوم المثقف يعرف عدة دلالات ومعاني تختلف حسب المرجعيات الإيديولوجية التي ينتمي إليها المفكرين والأدباء والفلاسفة. انطلاقا مما سبق، نلاحظ أولا، أن الغموض الذي يعرفه مفهوم المثقف يرجع أساسًا إلى متغيرات شهدها العصر في الحقب الأخيرة. ثانيًا، أن مكانة المثقف تعترضها اكراهات وقيود فكرية وثقافية واجتماعية، إلا أن هذه العوائق يمكن التغلب عليها وتجاوزها في حالة مسايرة المجتمعات للمتغيرات العالمية والتطورات التكنولوجية (موضوع المحور الثاني، الذي سنحاول التطرق إليه من عدة جوانب بهدف تأكيد أو رفض الفرضية، ثم الاجابة على سؤال الاشكالية.

المحور الثاني: تحولات المثقف في عصر الثورة الرقمية

معظم المثقفين لا يوجدون استعمال التكنولوجيات الحديثة، فالكثير منهم يعتمد على الوسائل التقليدية البسيطة التي تعتمد على الورقة والقلم، فالحاسوب لم يدخل بعد إلى البنية الدهنية للمثقف، لأن هذه الوسائل جاءت في طريقه ولم يحتسب لها من قبل، بل فهي تشكل عائقا بالنسبة له في حالة عدم انخراطه في استخدامها واتقانها، لذلك، فمن الضروري تطوير المهارات الرقمية للمفكر وتشجيعه على استخدام الآليات الحديثة وعقلنة هذه الوسائط وتدبيرها بإحكام.

هناك مجموعة من المثقفين وجدوا أنفسهم غير قادرين على مواكبة الزخم الكبير والكم الهائل للشباب الراغبين في الحصول على تفسيرات دقيقة لمتطلباتهم ولاهتماماتهم. فهذا يشكل صراع بين الأجيال الحديثة والقديمة. إذن أصبح من الضروري تطوير المهارات الرقمية لدى المثقف في عصر التكنولوجيا لكي يستطيع إبراز حضوره بقوة نظرا لأهمية أدواره في المساهمة في مشاريع البناء المجتمعي وفي استشارتهم في القضايا المصيرية المرتبطة بالقرارات الكبرى التي تتخذ في سياسات الدولة وفي صنع القرار السياسي[2].

في المجتمعات الرأسمالية يمكن لنا التحدث عن المثقف المحافظ ناهيك عن المثقف الثوري الذي لا يرى مجال للتغيير سوي عن طريق الثورة حينها يتنازل هذا النوع عن العقلانية في التفكير. إن من الشروط الأساسية التي يجب أن تتوفر في المثقف هي أدوات التحليل العلمي العقلاني بالإضافة إلى الخروج من المألوف، وإسقاط الذات في قضايا مركزية تهم الشأن العام تنبني أساسا على تحليل منطقي، علمي، وعقلاني. ففي مجتمعاتنا العربية على سبيل المثال نجد أن معظم الحملات المنددة بمظاهر إصلاحات مجتمعية وسياسية واقتصادية لعب فيها المثقف الثوري دور هام يقوم فيها هذا الأخير بالضغط على النظام الحاكم من النهوض بمتطلبات المجتمع.

---

[1] آمال قرامي، أي دور للمثقفين بعد الثورات العربية، مجلة أفق، العدد 27 (2013)، ص 4.

، ص 231. (Arab Scientific Publishers)

[2] د. عبد القادر دندن و آخرون مؤلف جماعي -العلاقات الدولية في عصر التكنولوجيات الرقمية تحولات عميقة. مسارات جديدة، نشر مركز الكتاب الاكاديمي، مارس 2021، ص. 418.

لهذا يمكن لنا القول، أن المجتمعات العربية لا تفتقد للمثقف الثوري فحسب بل فهي في أمس الحاجة للمثقف المحافظ الدي يدافع عن كيان الدولة ويحاول أن يقنع الناس والمجتمع بأن هناك قيم عميقة، وآليات حكيمة ورصينة في الدولة تمكنها من إصلاح ذاتها وتطويرها.

إذن الساحة العربية تفتقد للمثقف المحافظ الدي يدافع عن مصالح المجتمع في جو يسوده الاستقرار والأمن والسلام. اختلافا للمثقف الثوري الذي يتخبط في اتهامات لجهات مختلفة بدعوى، مؤامرات خارجية دون توفره على إثباتات ووقائع حقيقية أو أدنى حقائق تبرر اتهاماته الثورية. هناك أيضا ما يسمى بالمثقف العضوي (تمت الاشارة إليه في : الفقرة 1 من المحور الأول) [1]، المنتشر بكثرة في أوساط اليسار، حيث الأنظمة القادرة على الهيمنة في مجالات الثقافة والفن والمسرح ليست بحاجة إلى استخدام العنف، فأدوات ووسائل الهيمنة تحتاج إلى المثقفين أصحاب الموقف خصوصا في حالة الدفاع عن أحاسيس ومشاعر طبقة مجتمعية اتجاه قضية معينة تمسهم. من جهة اخرى ،ينعت المثقف بالرسولي أو الداعية أو المناضل أو الحالب ، فكل هذه التوصيفات تدور حول نفس المعنى للمثقف العضوي الذي تشير دلالته إلى الأصل أو إلى ما يسمي بأطروحة البداية أو الأصل[2] التي بدورها تلخص دوره في الدفاع عن قضايا الناس أو بالأحرى ذلك الانسان الذي يحمل قضايا الناس وينافح عنها في كل زمان ومكان، ولأنه يؤمن بصلاحيتها وأصالتها ، ولأنه يعتقد أنها المصدر الوحيد للخروج من المأزق نحو آمال جديدة يعبر فيها عن رغبات الناس وآمالهم .ففي الأصل جاء مفهوم أطروحة النهاية التي كان رائدها رجس ديبري بداية هذا القرن الذي ألف فيه كتابا مشهورا حول المثقفين الفرنسيين مفاده أن المثقف لم يعد ذلك الدور الرسولي ولا دور الداعية ولا دور تعبئي، لأن حضوره رهين بمتغيرات العصر الدي تسود التكنولوجيات الحديثة والخبرة العلمية والرقمنة. ومن تم دور المثقف يتضاءل ويتوارى أمام هذه المكتسبات الجديدة، أو هذه التطورات الجديدة التي عرفتها الانسانية وبالتالي لم يعد هناك دور للمثقف ولم يعد هناك دور لأطروحة البداية بقدر ماهناك دور لأطروحة النهاية.

بعد ما حدث في المجتمع العربي من ثورات وما إلى غير ذلك، وخصوصا في المرحلة التي تعيش فيها مجتمعاتنا حاليا، تبين أن الساحة العربية تحتاج إلى **Public Intellectuals** مثقفين عموميين يهتمون بالشأن العام ويدافعون عن المبادئ العامة للديمقراطية وليس عن مصالح حزب من الأحزاب أو مثقفين منحازين إلى طرف ما أو جهة معينة

لاحظنا أيضا في الثورات العربية، أنها تكتسي صبغة موحدة وأصيلة **Authentic**، نظرا لكونها نابعة من عفوية الشعب الفائقة، وخارجة من جمهور موحد عانى من مختلف أشكال الظلم والاستبداد. في هذا السياق، زعمت مجموعة من المثقفين أن هذه الاحتجاجات ليس لها تنظيم ولا أيديولوجية ولا برنامج. والواقع أن هذه الثورات سبقت هذه الفئة، حيث فاجأتها بأنماطها وبأشكالها الحضارية، وجرأتها القوية. فأصبحت إذن، مكانة هذه الفئة متقزمة ودورها أصبح ضعيفا مقارنة مع حجم التضحيات التي قامت بها الجماهير للتعبير عن رفضها واستيائها التام من النظام الحالي، وانتقادهم للعيوب التي تلوث النظام الاجتماعي، وتسيئ بمبادئ الانسانية[3].

---

[1] هذا النوع استعمله Antonio GRAMSCI في كتاباته في دفاتر السجن عندما كان قائد الحزب الشيوعي الايطالي لإعادة الاعتبار لدور المثقف في الفكر الماركسي، إذ أكد أنه كلما زادت شرعية الدولة وهيمنتها الثقافية زاد تغلغلها في المرافق الثقافية التي تخدم مصالحها (أي كلما زادت الهيمنة تقل الحاجة إلى السيطرة.

[2] تتفرع أطروحة الأصل أو البداية إلي تلاث مفاهيم مختلفة، المفهوم الأول هو اصالة المثقف (بمعني أن هناك ارادت توصيل هذا المثقف تتجلى في ارادة السلطات التي تريد أن توصيل المثقف من دوره، إما عن طريق الاستجلاب إلى صفها أو الاكراميات)؛ المفهوم الثاني هو استقالة المثقف من دوره بحكم عدم نجاعة دوره في المجتمع؛ المفهوم الثالث هو انحياز المثقف نحو الاستقلال اتجاه كل المؤسسات والأنظمة السياسية وعدم اهتمامه بما يدور في المجتمع.

[3] خالد زيادة، كاتب السلطان: حرفة الفقهاء والمثقفين , نشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020، ص. 236.

للمثقف دور استراتيجي في الانخراط في الشأن العام وفي الدفاع عن قضايا الناس، بالنسبة للمقولة الشهيرة **لنابليون** عندما قال (إذا رأيت مثقفا أتحسس مسدسي). هذا التعبير المجازي لنابليون، جاء للتأكيد على الدور الهام الذي يلعبه المثقف في المجتمع، دون أن ننسى موقف غرامشي الدي يقودنا دائما إلى المثقف العضوي، حين يدافع عن الشأن العام باعتباره رأس الحربة، يساهم في التغيير وفي قيادة المجتمع نحو الأفضل، بعد ذلك يأتي موقف جان بول سارتر، في كتاباته المختصة في تجسيد شخصية المثقف الملتزم، أي الالتزام بما يجري في المجتمع وبما يدور فيه وبالقضايا التي تهمه. كان سارتر منخرطا في كل المظاهرات وفي كل التظاهرات كتعبير منه لدور المثقف في المجتمع أو كترجمة لمفهوم المثقف، الذي ينبغي أن يكون حاضرا وبقوة في كل المحطات وفي كل المنعرجات ويكون دائما، ذلك الشخص الذي له الريادة والسبق في قيادة الناس نحو الأفضل، باعتبار أن هذا الأخير هو يمثل روح المجتمع في قضايا الناس وتوتراتهم المختلفة[1].

مع ظهور الإبداع الإلكتروني والوسائط الحديثة لم يعد للمكتبات بهياكلها المادية والعمرانية كيان، ونظرا لكثرة الموارد المعلوماتية في المجال الافتراضي التي لا تحتاج لبدل مجهود كبير في البحث عن المعلومة. أصبح المثقف يواجه تحديات ورهانات كبيرة تجعله ينضم إلى الجيل الجديد، وتساعده في تطوير نفسه، ومهاراته، بناء على تطور المجتمع وتقدمه؛ وبما اننا أصبحنا نتحدث عن عصر الرقمنة التي تغيرت فيه أدوار المثقف، فإن هذا الأخير بأدوار جديدة، تجبره على استخدام أدوات التمحيص الجديدة وطوي صفحات التحليل الكلاسيكي.

وفي هذا الصدد، استمرارية أدوار المثقف في المجتمع رهينة بعدة عوامل، نذكر منها اشتراط الطموح الكافي والمستمر في شخص المثقف وانفتاحه على الحداثة العلمية والسياسية والاجتماعية والثقافية بعيدا عن النقد الدي لا يثير قضايا كبرى التي من خلالها لابد له أن يفهم الواقع ويحلل خبايا القضايا المجتمعية من زوايا مختلفة، مما يستدعي منه اللجوء إلى النقد البناء وليس فقط النقد من أجل إثارة النقد، أي دون أن يجنح هذا النقد إلى التيئيس أو الترويج إلى فقدان الأمل في المجتمع.

وبالتالي، ما يقدمه المثقف هو وعيه المتقدم الذي يجعله ضمن الأشخاص الذين لهم مسؤولية تاريخية في تجديد الفكر وتغيير المجتمع إلى الأفضل، فهذا التغيير إلى الأفضل يجعله في صراع دائم مع السلطة لان هذه الأخيرة لا تحب من يكشف عن عيوبها. فالسلطة التي تمتلك أجهزة ايديولوجية سواء مادية أو رمزية عادة ما تريد أن تنتج مثقفين مزيَّفين[2]، وليس لهم تأثير وازن في المجتمع لا على المستوى العلمي ولا المعرفي. فالمجتمع إذن، يحتاج إلى المثقف الذي يتوفر على نظرة خاصة وتصور استثنائي في بناء مفهوم المجتمع وفي بناء الدولة المعاصرة.

1- تحولات الثقافة والمجتمع في عصر الرقمنة:

جاءت الثورة الرقمية في زمن تغيرت فيه الوسائل والوسائط التقليدية، أو الكلاسيكية إلى بدائل متطورة مفتوحة على جميع المجالات والميادين. المد الجارف للمجال الرقمي، أنتج عن تضارب المواقف والآراء منها موقف متحمس للثورة الرقمية، لأدواتها ولوسائلها وامكاناتها التي تقترحها على الانسان بدليل أن هذه الوسائل أنتجت ما يسمى بالذكاء الابتكاري الاستثنائي في تاريخ البشرية، وبالتالي فإن الجيل الذي ازداد مع الرقمي وهو منغمس معه، أصبحت له كفاءات وكفايات وقدرات كبيرة على الابتكار بفضل هذه الوسائل التي انفتح أعينه عليها. هناك موقف آخر قد يقدر ايجابيات هذه الثورة

[1] الكتاب الذي يتناول فيه وظيفة الأدب والالتزام، يحاول فيه بول سارتر طرح مشكلة المثقفين في محاولة للدفاع عن دورهم يحمل اسم: دفاع عن المثقفين.

[2] خالد زيادة، الكاتب والسلطان - من الفقيه الى المثقف، نشر الدار المصرية اللبنانية سنة 2013، ص 263.

الرقمية وهذه الوسائل الضخمة التأثير[1]، ولكنه لا يتردد عن التعبير عن نوع من القلق إزاء هذه الأدوات بدليل السطوة الكبيرة التي أصبحت لهذه الأدوات على الانسان، وعلى الروابط الاجتماعية وبالخصوص ما أصبحت تنتجه من شكل من أشكال الادمان والتبعية كشكل من أشكال العبودية الطوعية الجديدة ومظاهر الاستلاب الجديدة.

تشكل الأدوات الرقمية مرآة تعكس المستويات الفكرية والواقع الحقيقي للشعوب والمجتمعات، فهي مكنت من التفكير في إعادة النظر في بعض الظواهر السلبية وبعض النواقص التي تمس بمبادئ المجتمعات. لكنها في نفس الوقت تنتج اضطرابات عملية، وتراتبيات عديدة في العديد من المستويات العلمية والمعرفية. بل وأنها زعزعت قناعات فكرية وعملت على إنتاج قناعات جديدة، إلى درجة أنها تقمص أدوار الوساطات لحل النزاعات داخل المجتمعات.

من البديهي أن استخدام الوسائل التكنولوجية سيكون لها انعكاسات عديدة على الانسان والمجتمع والدولة، وهذا يعني أن جميع هياكل السلطة على مستوى العالم تتفكك نتيجة دخول المعلومة في مقومات القوة إلى جانب العنف مما غير من جوهر التفاعل الاجتماعي المنتج للسلطة[2]، حيث أن تأثير الرقمنة تسبب في تفكك هياكل السلطة ، بدءا بسلطة الأب والعائلة والأسرة النواة ، ثم مرورا بسلطات المدرسة وسلطة الجامعة وسلطة العلم والمعرفة وسلطة مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الثقافية، وخصوصا سلطة الأحزاب السياسية . حيث شهد العالم سقوط أحزاب سياسية تقليدية في الانتخابات وصعود أحزاب جديدة مستقلة (نجدر بالذكر الحزب الذي انشئه ماكرون فهي ظرف تسعة أشهر تمكن في الوصول إلى السلطة؛ مثال ترامب الدي فاجئ العالم في الآونة الأخيرة في مسألة صعوده للرئاسة بواسطة قرصنة روسية إلكترونية). إذن جميع هياكل السلطة تتفكك حتى في مستوى التوزيع الاكراهي للقيم، مثل القضاء والشرطة والجيش وأيضا سلطة التنظيم الدولي والاقليمي. هذا دليل على تغير القيم والمبادئ، وبالتالي فجميع أنواع السلط التي عرفتها البشرية في القرن العشرين تفككت تحت وقع المعلومات المتدفقة في عالم الانترنيت والتطبيقات المعلوماتية، وتنامي استخدام شبكات التواصل الاجتماعي، بالإضافة الى توزيع وإنتاج السلط والقوى، مما يؤدي في الأخير إلى إعادة تغيير مفهوم السيادة والسلطة[3].

نظرًا للدور السريع الذي تلعبه تكنولوجيات المعلوميات الحديثة في الحياة اليومية للإنسان، أصبحنا نتحدث عن مفاهيم سياسية واقتصادية واجتماعية جديدة. وذلك من خلال الأدوات الرقمية التي تخلق فضاءً عامًا، يسمح للمثقفين من مناقشة القضايا المتعلقة بالصالح العام والتعبير عن آرائهم، ويعطي أيضا القدرة على المشاركة وخلق القيمة، بحيث يمكن للجميع الانفتاح على مجالات واسعة وغير محدودة، تساعدهم على خلق فرص لمناقشة آرائهم وتطلعاتهم. بعد ما كانت البشرية محكوم عليها بالسيادة التامة[4].

2- الثورة الرقمية:

تُعرف أيضًا باسم الثورة المعرفية الثالثة، وفقًا لريمي ريفيل[5]، الباحث الفرنسي المتخصص في اجتماعيات الإعلام، والذي يقول أساسًا أن هناك ثلاث ثورات: الثورة الأولى، وهي ثورة البخار أو الآلات البخارية التي كانت في عصر **جيمس واط**،

[1] محمد فقيه، المعرفة وتضخم المعلومات: دراسة في الرؤيتين الاسلامية والغربية، نشر مركز الحضارة لتنمية الفكر الاسلامي- الطبعة الاولى، سنة 2020، ص. 72.

[2] الفين توفلر، "تحول السلطة"، الجزء الأول، ترجمة لبنى الريدي، نشر بميك سنة،2016. ص. 216

[3] جوهر الجموسي، الافتراضي والثورة: مكانة الإنترنت في نشأة مجتمع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات سنة 2016، صفحة 26.

[4] استوعب المفكر المغربي كمال عبد اللطيف هذه التحولات، من خلال ما ورد في كتابه الدي حذر فيه عن تأثير الثورة الرقمية على البشرية جمعاء؛ لعل الأمر يقتضي أن نواصل الحذر في علاقتنا بالتقنية لإنجاز عمليات في الترتيب لعلاقتنا بداتنا وبالوسائط الجديدة في عالم، إلى أن ايقاعه يتجاوز سرعة تمثلنا فنصبح من ضحاياه، خاصة عندما لا نستطيع أن نتدبر أمورنا بما يقتضي الأمر بقضاء وحكمة وحسن تبصر.

[5] ريمي ريفيل، الثورة الرقمية: ثورة ثقافية؟، ترجمة: سعيد بلمبخوت، نشر بسلسلة عالم المعرفة- الكويت- 2018, ص.176.

بعدها **توماس إديسون** في عصر الكهرباء التي تمثل الثورة الثانية، ثم الثورة الثالثة، عبرها بدء العالم يتخذ توسعا أفقيا سريعا، بواسطة شبكات محطة القطارات ثم شبكة محطات الأنترنيت التي امتدت إلى مكان بعيد في العالم لكي يصبح قرية صغيرة. بعد أن أصبح الإنترنت موجودًا بشكل أساسي في كل منزل، يمكن للأشخاص الوصول إلى المعلومات والتفاعل معها في كل منطقة بشكل مباشر وسريع. لاسيما، في حدود اواخر التسعينيات لم يكن الانسان قادر للوصول إلى المعلومة، كان فقط قادر للتفاعل معها، الشيء الدي انتقل بشكل أساسي بعد تفجيرات لندن الارهابية التي حدثت تحته خط المترو، كان هناك في عجز من الوصول للصحفيين بسرعة كبيرة إلى هذه التفجيرات لنقل الصورة. بينما الصورة التي انتقلت كانت لمواطن التقطها بهاتفه الخاص. وبذلك تعاملت أكبر المجلات العالمية مع هذه الصورة مما أدى إلى اتصال الشبكة كلها من ويب 1 إلى ويب 2 أي مستقبل ومرسل في نفس الوقت. دون أن ننسى أيضا، أن رائد هذه الثورة هو **بيل غيتس** مؤسس شركة مايكروسوفت، الدي أسهم بشكل كبير في انتشار هذه الثورة الرقمية، بالرغم من أنه احتكر هده الثورة ويتحكم في مفتاح المعلومات في مخازنه الخاصة لأطراف دولية معينة.

وصف كذلك **ريمي ريفيل** الثورة الرقمية المعاصرة، بكونها ثورة معرفية جديدة، نظرا لعدة أسباب ترتبط بالتطورات التي تخضع لها مجتمعاتنا الحديثة وازدهارها المستمر في المجال المعلوماتي أي ما يسميه " المجتمع المعلوماتي". بمعنى أن العالم يشهد ثورة معرفية جديدة بجميع المقاييس[1].

اعتمدت الثورة التكنولوجية المعاصرة على وسائل حديثة ومتطورة مثل جهاز الكمبيوتر الدي سهل الولوج للعالم الرقمي والتكنولوجي، حيث مكَّن الكثير من مستعمليه اختصار الوقت والزمن والاستفادة من الإيجابيات التي يقدمها في مجالات متعددة، مثل تلك المتعلقة خصوصا بوسائل التواصل الاجتماعي. جاء هذا التطور التكنولوجي ليُظهر سلبيات الوسائل التقليدية التي مازال العديد من المثقفين يلتجئون إليها ويعتمدون عليها في بحثهم، كالكتابة والطباعة والنشر، وعدم فعاليتها ونجاعتها في علاقتها مع المحيط الخارجي، وفي علاقة الانسان بالآلة ومحيطه الخارجي، ولهذا فقد أبان هذا التحول بوضوح عن ضرورة اللجوء إلى هذا العالم الجديد ومسايرة تطوره وتقدمه[2].

أصبحت مكانة المثقف الكلاسيكي والتقليدي[3] مهددة في ظل هذه التغيرات والتحولات السريعة، مادام يصعب عليه التأقلم مع الوسائل الرقمية التي يميل إليها العالم بأسره. هذا الاكتساح الكبير للمجال الرقمي نتج عن ظهور المثقف الرقمي أو الافتراضي، إذا جاز التعبير ظهور ثقافة رقمية جديدة تعتمد على بدائل ووسائل علمية مزودة بمصادر غنية بالمعلومات التي يحتاجها المتلقي، والمفتوحة على جميع مجالات الحياة اليومية. وهكذا فنحن اليوم، أمام محرك غير مرئي يزود البشرية بالمعلومات المتجددة ويتفاعل معها بشكل دائم ولامتناهي دون شرط أو قيد. أضيف إلى هذا أن هذه الهيمنة الرقمية، وبالرغم من الايجابيات التي تقدمها للبشرية فهي تحتوي على جوانب سلبية بل وتؤثر بقوة على المعايير الثقافية الكلاسيكية والتقليدية مثل انخفاض احتكار دور النشر والتوزيع، أو الحد من دور المكتبة في تزويد مختلف طبقات المجتمع بالمعلومات والمصادر المعرفية التي قد تحتاجها سواء في تطوير مستواه المعرفي، والفكري والثقافي أو لإغناء البحث العلمي والأكاديمي لدى نخبة من الطلبة والباحثين والاساتذة.

بعدما شهده العالم جرَّاء انتشار فيروس كورونا الذي سبب اضرارا أدت إلى أزمة اقتصادية خانقة تأثرت بها مختلف دول العالم في العديد من المجالات. أبانت هذه الأزمة الصحية، التي قلبت موازين القوى الاقتصادية، والسياسية، عن مدي

---

[1] المرجع نفسه، ص. 189.

[2] Klaus Schwab,« La quatrième révolution industrielle», Publié par Dunod, édition, 2017,P. 186.

[3] فرانك فرويدي، أين ذهب كل المثقفين؟ الطبعة الثانية، ترجمة د. نايف الياسين، نشر العبيكان، سنة 2010، ص 60.

أهمية **التقنية الرقمية** في تحسين الخدمات وتسهيلها من أجل المواطنين. اعتماد هذه التقنية أصبحت ضرورة مُلحة يتنافس حولها المنظمات العالمية والعديد من الشركات العمومية والخصوصية لإدماجها في انظمتها الداخلية بهدف تحقيق نمو وازدهار اقتصادي. وتزامنا مع هذه الفترات العصيبة التي يمر عبرها العالم في ظل الأزمة الصحية **لكوفيد 19** في تقليص هامش نشاطاتها، ونسبة عملها، لا على المستوى الداخلي ولا الخارجي طبقا للشروط والمستلزمات التي فُرضت في هذه الظروف لاحترام إجراءات السلامة الصحية (منظمة الصحة العالمية تصدر إرشادات لمساعدة البلدان على تأمين الخدمات الصحية الأساسية أثناء **جائحة كوفيد-19**).

3 - آثار الثورة الرقمية على شرعية المثقف :

إن الانتشار السريع للتقنيات الرقمية (الأنترنيت والهواتف المحمولة والأجهزة الرقمية المعتمدة في تحليل وتخزين الأنظمة والمعلومات)، ساعد بشكل كبير في بروز مكانة الثورة الرقمية، التي من خلالها تم تيسير الاتصالات والمواصلات وأيضا توفير فرص منفتحة على العالم الخارجي.

في الواقع هناك فوائد عديدة لهذه الثورة الرقمية، ندكر منها توسيع دائرة قاعدة المعلومات لدي الكثير من المستعملين في ولوجهم للخدمات العامة عن طريق الاحتواء الاجتماعي، بالإضافة إلى أن هذه المعلومات وجميع الأنشطة المرتبطة بهذه التقنيات أصبحت منخفضة وفي متناول الجميع، وبالتالي خلقت فرصا للولوج إلى منصات التجارة الالكترونية والمشاركة في الاقتصاد الرقمي بصفة عامة[1].

في هذا السياق، افرزت الطفرات والتحولات التي شهدها العالم عن نشأة نوع جديد من المثقفين، هو "**المثقف الرقمي**" انتشر بسرعة في عالم التكنولوجيات الحديثة ليحدث ثورة غيرت مجريات المجتمع ككل. توسعت بذلك، دائرة المثقف الرقمي في نشاطاته وتعاملاته مع أدوات التكنولوجيا، التي غيرت جل المفاهيم التقليدية ومهدت لنهايات حقبة المثقف الورقي الكلاسيكي الدي كان يتعامل في تحليله لقضايا الامة تعاملا منهجيا، يتأسس على مبادئ ونظريات تاريخية واجتماعية وفكرية وتاريخية، عكس قرينه الذي يهتم فقط بلغة الأرقام وبيانات التجارب العلمية ونتائجها أو ما يسمي بلغة الأرقام[2].

هناك اتجاهين فكريين متصارعين حول شرعية المثقف، اتجاه يؤيد هذه الشرعية لما فيما من دلالات رمزية ومكانة تخول له تمثيل شرائح المجتمع، واتجاه آخر يأمن بتعددية الأقطاب في المجتمع نظرا لتشطي الثقافة وتحررها. فهذا ناتج إذن عن التحول الايديولوجي الذي من خلاله انتقل العالم من الثقافة الورقية إلى الثقافة الالكترونية. إن ظهور الثقافات الرقمية رهين بالثقافة العصرية الحديثة التي مهدتها الثورات التكنولوجية، لذلك فتأخُّر دخول المثقف الورقي إلى هذه المرحلة قد يُقصيه من إبراز دوره وتفعيل شرعيته التي يستمدها من رأسمال، يتخذ ثلاثة أشكال (الرأسمال المدمج، والممتلك بالزمن والذي يتيح ادماج المعارف الثقافية، والرأسمال الموضح، الممتلك ماديا أو رمزيا، وأخيرا الرأسمال المؤسِس، الدي يشكل الديبلوم الدراسي مثاله الأوضح) وذلك حسب رأي **بيير بورديو**. فلذلك، اشكالية شرعية المثقف في عصر رقمي وعالم متغير رهين بالطفرات التي طرحتها الثورة الرقمية والتي غيرت بالمجمل المصادر المعرفية، حيث انتقلت بنية توزيع هذه المعرفة، من هرمية عمودية سادت في العصر الورقي إلى الخطية الافقية التي تسود في العصر الرقمي والتي يتميز انفتاحها الشمولي على مختلف المدارك البشرية، وبسرعة انتشارها، وسهولة ولوج المتلقي في حصوله على المعلومة بدون وسيط،

[1] د.محمد صادق إسماعيل، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية. نشر العربي- الطبعة الاولى، سنة 2010، ص 47-48.

[2] أ. جيدور حاج بشير، أثر الثورة الرقمية والاستخدام المكثف لشبكات التواصل الاجتماعي في رسم الصورة الجديدة لمفهوم المواطنة: من المواطن العادي إلى المواطن الرقمي، دفاتر السياسة والقانون-جامعة غرداية،2016, ص. 705.

وبسرعة خيالية. وبدون شك أن هذا التغيير البنيوي الذي أحدثته الثورة الرقمية، أثرت سلبا على مكانة ودور المثقف التقليدي الورقي، واضعفت سلطته، حيث لم يعد سيد المعرفة كما كان من قبل، بل تقزم دوره وتقلصت صلاحياته ليصبح المتلقي في غنى تام عنه، عكس ما كان سنده ومرجعه الرئيسي في تغطية المعارف والتزويد بالأفكار[1].

من البديهي أن تطور المجال الرقمي تسبب في اضطرابات على مستوى بنية الأشكال القديمة ومصادرها المعروفة في تنظيم وإنتاج التراث والثقافة. فهي أيضا تسبت في تغير موقف المثقف، الذي لازالت مكانته واسعة أخلاقيا، وفكريا، واقتصاديا، وقانونيا، واستعانته بأشكال جديدة يحدد فيها مهامه المستقبلية من حيث إعادة الصياغة البنيوية لجميع انشطته وعلاقاته الإنسانية[2]. وبالتالي أصبحت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والخدمات "عبر الأنترنيت" قاعدة في "الاقتصاد الجديد". هذه الديناميكية الجديدة التي تتضمن النظام الرقمي مثل (الصورة، الكتابة، الأبجدية، الأصوات، المؤثرات الخاصة للسينما، الصور الافتراضية، إلخ)، فرضت نفسها في مجالات عقلانية وفي العمليات الصناعية والإدارية والمالية التي عرفت بمعالجة قواعد بيانات كبيرة وضخمة. لذلك فالتفكير في تطوير التكنولوجيا هو التفكير في علاقة التكنولوجيا بالثقافة البشرية.

خلاصة المحور الثاني

تؤكد كافة العناصر التي تناولتها فقرات المحور الثاني، تؤكد أن الدور المنوط بالمثقف وفعاليته، رهين بالأساس بخضوعه لمتطلبات العصر الرقمي، الذي يعتبر ركيزته الأساسية في القيام بمهامه على أكمل وجه. اعتبارا لما ذكرناه في الفرضية، نستخلص أن مفهوم المثقف تأسس نتيجة للتغيرات الاجتماعية، والثقافية، والفكرية، وعلى وجه الخصوص التحولات التكنولوجية التي تؤدي إلى تغييرات في أدواره ومسؤولياته (تأكيد صحة الفرضية المسوغة في المقدمة

وبالتالي فإن، أدوار المثقف لها تأثير إيجابي على محيطه ومجتمعه (الاجابة على سؤال الاشكالية)، نظرا لأن المثقف الرقمي اليوم، يجب أن يكون على دراية بضرورة مشاركته وانخراطه التام في عالم الرقمنة، التي أصبحت فيها المعرفة متاحة للجميع. بالإضافة إلى ضرورة مسايرته لمنحى التطور التكنولوجي، والرقمي الذي يتجه نحوه العالم الرقمي، لكي يتمكن من تجديد آليات اشتغاله على هذه الوسائط الحديثة، وإلا سوف تصبح أدواره ووظائفه لم تعد سارية المفعول بفعل بقائه في نفس الرتابة.

خاتمة:

بما أن تطور الاقتصاد يتميز باختراق التقنيات الرقمية الجديدة في جميع مجالات الأنشطة الاقتصادية للمجتمع، فهو يساهم في تكوين بيئة معلوماتية جديدة تتميز بالتفاعل بين مختلف الكيانات الاقتصادية، على أساس استخدام تقنيات المعلومات والاتصالات. فمجموعة من البلدان التي تطور فيها المجال الرقمي بوثيرة عالية راجع الى تغلغل تقنيات البيانات في مجمل عملياتها وانظمتها الاقتصادية والاجتماعية، وغالبا ما يؤدي الى تغيرات جدرية في الصناعة والتجارة والخدمات، وظهور أنواع جديدة من الأنشطة، سواء تلك المتعلقة بالكتابات الاقتصادية، أو تلك المتعلقة بالثقافات الادبية والفكرية. أمام هذا الوضع، نلاحظ أن المؤسسات وبعض الشركات العمومية والخصوصية بدأت ترتكز في نشاطاتها على استخدام التقنية الرقمية، وعملت في تشجيع الاستثمار في الرأسمال الفكري لعمالها، واعية بأهمية الاستثمار في الطاقات البشرية، التي تساهم في إنتاج الفكر وتطوير الكفاءات تماشيا مع التطور الكبير الذي يشهده العصر، وإدراكا بمدى تأثير الرقمنة على طبيعة خدماتها وحتى على جودتها. لذلك، فهي ترتكز في تطوير مجالها الرقمي على مستويين: المستوى الأول يتعلق بإعادة هيكلة

[1] القادري بوتشيش، صحيفة المثقف -مقال عدد 4502 المصدق ليناير 2019 -ص 2.

[2] Michel Foucault, « La fonction politique de l'intellectuel » [1976], op. cit., p. 110.

وتحديث البنية المؤسسية، وتضم: التنظيم الرقمي، الانتاج الرقمي، التجزئة الرقمية وتدريب الفرد ذوي الكفاءات الرقمية وما الى غير ذلك. أما المستوى الثاني فهي تسعى من خلاله إلى تطوير البنية التحتية والتقنية المتعلقة بنقل البيانات ومراكز البيانات وخدمات البرمجيات، إلخ.

ومن هنا نستنتج، أن المجتمع يحتاج إلى مثقف حقيقي، يتميز بمواقفه الحقيقة والواقعية. ويختلف في تدخلاته عن باقي النخب النمطية القديمة، ما دفع بالتالي إلى نشأة جيل افتراضي جديد، وبروز نخبة جديدة قادرة على مواجهة آثار التحولات السياسية، والمجتمعية تستطيع مسايرة هذه التحولات في ظروف منفتحة على مجالات تعرف فيها وسائل الاتصال ومنصات التواصل الشبكية تطور متسارع ولا متناهي[1].

وفق هذا المنطق، يمكن القول يمكننا القول بأن الثورة الرقمية أعادت تعريف ثقافتنا الادبية والفكرية لأن لها تأثير عميق على الطريقة التي نرى بها العالم ونظرتنا إلى المستقبل. فعلى سبيل الذكر، في تسعينيات القرن الماضي قام بعض الرواد الأمريكيين المتخصصين في علوم التكنولوجيا وفي مجال المعلومات على نشر تقنيات جديدة كأدوات متطورة تسهل عملية نشر العلم والمعرفة وتجعل المتلقي في اتصال دائم ومباشر مع هذه الوسائل. هذه النخبة الجديدة ورواد الشبكات الإعلامية، اقحمت داخل المجتمعات الغربية صِيَغا جديدة مثل ويب 2.0 أي ما يسمونه بالمصدر المفتوح. هؤلاء الرواد الأمريكيين مثل **نوربرت وينر** المؤسس الشهير لعلم التحكم الآلي، وستيوارت برند، و **اوريلي تيم**[2]، ادرجوا في ثقافتهم على أن المثقفين ليسوا منفصلين تماما عن المهندسين أو علماء الكمبيوتر كما كان مختزلا في التاريخ الفكري القديم، بل هم أولئك الأفراد اللذين لديهم أفكار يعبرون عنها في الكتب ويحولونها إلى واقع ملموس ونجدر بالذكر الهواتف الذكية الموجودة في جيوبنا. لذلك، أصبح النقاش الثقافي يدور حول ما يطلق بالجمهور المثقف Public Intellectual، هم شخصيات من الماضي تم استبدالهم في المجال العام، من قبل رجال أعمال ومثقفين في الشبكة الرقمية، لأنه في العصور الماضية كان بعض المفكرين وبعض الشخصيات، مثل **مارن مكارثي ورايت ميلز**، أخذوا أفكارهم من القراءة وقدموها في الكتب فهم إذن كانوا يعتبرون مثقفين لأن لديهم أفكار ولأنهم قدموا هذي الأفكار بلغة يسهل الوصول إليها الجميع وتفقهها جل الطبقات الفكرية في المجتمع؛ فهم أيضا لم يكونوا من المشاهير ولم يظهروا على شاشة التلفزيون ولم يكونوا مرتبطين بالتجارة أو تكنولوجيا الإعلام بل كانوا ينتمون إلى عالم الورق والكتب من خلالها تنبثق أفكارهم من العقل وتجد طريقها إلى الورقة وبمجرد كتابتها على الورق تصبح شرعية.

قائمة المراجع:

- أحمد مفلح -دلالات مفهوم المثقف: قراءة في كتاب (دور المثقف في التحولات التاريخية)؛ إصدار المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2017.
- آمال قرامي، أي دور للمثقفين بعد الثورات العربية، مجلة أفق، العدد 27 (2013).
- برهان غليون، المحنة العربية: الدولة ضد الأمة، نشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، طبعة رابعة 2015.
- بناء مجتمعات المعرفة في المجتمعات العربية-منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، طبع من طرف: أفكار ستوديو - القاهرة، سنة 2019.

[1] https://www.dohainstitute.org/ar/BooksAndJournals/Pages/The-Intellectual-and-Historical
Consulté le 10 JUIN 2021 à 23h32min.

[2] أنشأ المفكر ورائد الأعمال اريلي تيم دار للنشر متخصصة في كتب البرمجة التمهيدية، هذا ما يؤكد انتقاله من دور مخترع ومهندس الي مثقف مفكر ينشط في مؤتمرات عالمية يناقش من خلالها اعماله الفكرية التي ترجمها إلى الواقع، مثل انشائه اول لغة أُطلق عليها اسم ويب 2.0، مكنت الولايات المتحدة الأمريكية في إعادة تصورها لمجال الرقمنة كنشاط اجتماعي أو كمصدر مفتوح.

- جون توملينسون، العولمة والثقافة: تجربتنا الاجتماعية عبر الزمان والمكان. ترجمة د. إيهاب عبد الرحيم محمد، نشر لمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب,2008.
- جوهر الجموسي، الافتراضي والثورة: مكانة الإنترنت في نشأة مجتمع، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات سنة 2016.
- جيدور حاج بشير، أثر الثورة الرقمية والاستخدام المكثف لشبكات التواصل الاجتماعي في رسم الصورة الجديدة لمفهوم المواطنة: من المواطن العادي إلى المواطن الرقمي، دفاتر السياسة والقانون-جامعة غرداية، 2016.
- خالد زيادة، الكاتب والسلطان - من الفقيه الى المثقف، نشر الدار المصرية اللبنانية سنة 2013.
- خالد زيادة، كاتب السلطان: حرفة الفقهاء والمثقفين , نشر المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020.
- دون تا بسكوت، نشأة الجيل الرقمي: كيف يغير جيل الانترنيت عالمنا صدور 2007، ترجمة حسام بيومي محمود-دار كلمات عربية.
- ريموند آرون، دور المثقف في التحولات التاريخية. إبراهيم القادري بوتشيش، نشر-المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات- طبعة أولى،2017.
- ريمي ريفيل، الثورة الرقمية: ثورة ثقافية؟، ترجمة: سعيد بلمبخوت، نشر بسلسلة عالم المعرفة- الكويت- 2018.
- زكي نجيب محمود، هموم المثقفين- نشر مؤسسة هنداوي، سنة 2019.
- سعدي إبراهيم، إدوارد سعيد بين تجليات المثقف الغربي وراهن المثقف العربي-نشر: إتحاد كتاب و أدباء الإمارات،2014/9.
- عبد الحليم بلواهم/ د. فريدة كافي، مجلة البحوث والدراسات الإنسانية- عدد 2018/17.
- عبد القادر دندن و آخرون مؤلف جماعي -العلاقات الدولية في عصر التكنولوجيات الرقمية تحولات عميقة. مسارات جديدة، نشر مركز الكتاب الاكاديمي، مارس 2021.
- عزمي بشارة، عن المثقف والثورة، مجلة تباين عدد 4 (2013).
- على شريعتي، الآثار الكاملة ، نشر: دار الأمير للثقافة والعلوم، تاريخ الاصدار 01 يناير 2007.
- عمر بسام كايد، المثقف الفذ والثورات العربية، الدار العربية للعلوم ناشرون، نشر 17 يونيو 2020.
- فرانك فرويدي، أين ذهب كل المثقفين؟ الطبعة الثانية، ترجمة د. نايف الياسين، نشر العبيكان، سنة 2010.
- الفين توفلر، "تحول السلطة"، الجزء الأول، ترجمة لبنى الريدي، نشر بميك سنة، 2016.
- القادري بوتشيش، صحيفة المثقف -مقال عدد 4502 المصدق ليناير 2019.
- محمد حسن البرغثي، الثقافة العربية والعولمة-دراسة سوسيولوجية لآراء المثقفين العرب، الطبعة الاولى 2007.
- محمد صادق إسماعيل، الحكومة الإلكترونية وتطبيقاتها في الدول العربية. نشر العربي- الطبعة الاولى، سنة 2010.
- محمد عابد الجابري: المثقف ووظائفه من خلال "المثقفون في الحضارة العربية، محنة ابن حنبل ونكبة ابن رشد" و"المسألة الثقافية في الوطن العربي"- نشر نور، سنة 2017.
- محمد فقيه، المعرفة وتضخم المعلومات: دراسة في الرؤيتين الاسلامية والغربية، نشر مركز الحضارة لتنمية الفكر الاسلامي- الطبعة الاولى، سنة 2020.
- مصطفى مرتضى المثقف والسلطة- رؤى فكرية، نشر روابط سنة 2016.
- نبيل حليلو، ذ. طارق مخنان، المثقف و المجتمع- مجلة علوم الإنسان و المجتمع، نشر، جامعة محام خيضر، 2013.
- هبة عبد المنعم ود. سفيان قعلول، دراسة اقتصادية -اقتصاد المعرفة: ورقة إطارية صندوق النقد العربي 2019، العدد 51-2019.

- **Alfred Dreyfus,** « Lettres d'un innocent: Suivies de l'Acte de l'accusation et du J'accuse… ! d'Émile Zola », Culture commune, 2012.
- **Antonio GAMSCI,** Crtitical Assessments of Leading- Political Philosophers. Edited by James Marti, Volume III- Intellectuals, Culture and the Party, first published 2002 by Routledge.
- **Klaus Schwab,**« La quatrième révolution industrielle», Publié par Dunod, édition, 2017.

- **Michel Foucault**, « La fonction politique de l'intellectuel » [1976], 110.
- https://www.dohainstitute.org/ar/BooksAndJournals/Pages/The-Intellectual-and-Historical

الوظيفة الدستورية للبرلمان المغربي، قراءة في عشرية تقييم السياسات العمومية

The constitutional function of the Moroccan parliament, read in the decimal of the assessment of public policies

قاسم لعويمري
جامعة مولاي إسماعيل مكناس

الملخص:

بالنظر إلى مستجدات الوثيقة الدستورية، التي عملت على إضفاء متنها بمجموعة من الآليات والأدوات النشريعية والرقابية التي مكنت المؤسسة البرلمانية من ممارسة وظيفتها التشريعية التي، تعززت بممارستها لآلية تقييم السياسات العمومية، باعتبارها مجموعة من القرارات المتوافق حولها، والساعية إلى تكريس أوجه التعاون والتفاعل بين الجهاز الحكومي ومؤسسة البرلمان.

ولأجل ذلك نسعى هذه الورقة إلى الوقوف على مدى تحقق الفعل التقييمي لمؤسسة البرلمان المغربي، من خلال دراسة وجرد المواضيع التي كانت أساس جلسات تقييم السياسات العمومية السنوية، بغرض تحديد أوجه التقدم الرقابي المتحققة، وكذلك أيضا تحديد مختلق الصعاب والتحديات التي لازالت تفرض نفسها في سبيل تحقيق نجاعة السياسات العمومية، ومن تم طرح جملة من المقترحات التي من شأنها تحقيق المراد الدستوري من تفعيل تقييم السياسات العمومية، كإسهام من الباحث العلمي في رصد وتطوير مراحلها ومخرجاتها.

الكلمات المفتاحية: البرلمان. الدستور. السياسات العمومية. تقييم. برنامج حكومي

Abstract:

In view of the developments of the constitutional document, which has provided it with a set of mechanisms and supervisory and supervisory tools that have enabled the parliamentary institution to exercise its legislative function, which has been strengthened by its exercise of the mechanism for evaluating public policies, as a set of consensus resolutions, seeking to perpetuate cooperation and interaction between the government apparatus and the institution of parliament.
For this purpose, we seek to determine the extent to which the evaluation work of the Foundation of the Moroccan Parliament has been achieved, through the study and inventory of the topics that were the basis of the annual public policy evaluation sessions, in order to identify the regulatory advances achieved, as well as to identify the fabrication of difficulties and challenges that continue to impose themselves in order to achieve the effectiveness of public policies, and who put forward a number of proposals that would achieve the constitutional purpose of activating the evaluation of public policies, as a contribution of the scientific researcher in monitoring and developing its stages. And its outputs.

Key words: Parliament. Constitution. Public policies. assessment. Government prog

مقدمة:

حفلت الوثيقة الدستورية المغربية بمجموعة من الملاحظات والميزات التي قسمت الرأي حولها ما بين من اعتبرها ذات انتماء إلى جيل الدساتير الجديدة الضامنة للحقوق، ومن اعتبرها تعديلا شكليا لا قيمة مضافة له على الحياة السياسية بالمغرب. الشيء الذي يتطلب دراسة أكاديمية متجردة عن هذا الرأي أو ذاك تلامس التنزيل السليم للصلاحيات الدستورية المنصوص عليها. لاسيما تلك التي منحت حصرا للمؤسسات الدستورية، ذات الصبغة التنفيذية والتشريعية، وكذا المرتبطة بهيئات الحكامة.

ولأجل ذلك تبرز أهمية الموضوع، من خلال سعي هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على الجانب الدستوري المستجد لوظيفة المؤسسة التشريعية "مجلس النواب"، علاوة على وظيفته التقليدية المتمثلة في كونه مؤسسة تشريعية منتجة للقوانين ومراقبة لمجال اشتغال السلطة التنفيذية "الحكومة"، تأسيسا على ما حملته الوثيقة الدستورية من لمسة رقابية جديدة

تتجلى في تقييم السياسات العمومية، بالنظر إلى كون البرلمان ظل بعيدا جدا عن أي اهتمام بمجال التقييم، بفعل التبعية المطلقة للبرلمان اتجاه الحكومة، في ميدان الوصول إلى المعلومة الضرورية قصد ممارسة اختصاصاته.[1]

وحتى يضطلع البرلمان "مجلس النواب" بمهامه الدستورية المؤطرة بمنطوق الفصلين 70-101-من دستور 2011، فإنه لابد من الإشارة إلى أن التقييم البرلماني للسياسات العمومية شكل مطلبا أساسيا في الإصلاح الدستوري المغربي من قبل مختلف الفاعلين، على اعتبار أن تقييم السياسات العمومية من المرتكزات الأساسية لنظام الحكامة الجيدة.

وحتى لا نستبق الحكم في القول بأن هذه الوظيفة الجديدة للمؤسسة التشريعية لازالت تعترضها إكراهات معطلة يتداخل فيها ما هو تنظيمي مرتبط بغياب ضابط التقييم البرلماني لمجال اشتغال السلطة الحكومية، وما هو مرتبط بالهيئة البرلمانية التي يشترط فيها حضور ثقافة المساءلة القائمة على تجويد الفعل الرقابي والتقييمي، مما يتعين معه طرح فرضيات من شأنها المساهمة في تطوير الأداء البرلماني وجعله سلطة حقيقية تمثل إرادة الهيئة الناخبة، الملامسة لهموم واحتياجات المواطنين السياسية والاجتماعية وكذا الاقتصادية. حيث يفترض أن المؤسسة التشريعية قد وفقت في امتحان تقييم السياسات العمومية، اثناء مناقشتها للتوجهات الحكومية ذات الطبيعة الاجتماعية والاقتصادية أو الثقافية وأيضا الرياضية، كما يمكن القول بأن البرلمان بمجلسيه لازال في بداياته يتلمس طريق التقييم الأمثل للسياسات العمومية، وأن الولاية التشريعية السابقة، يمكن اعتبارها ولاية تأسيسية لمسلسل تقييم السياسات العمومية بالمغرب.

وبغية إحاطة هذه الورقة بالموضوع، فسوف يتم الانطلاق من طرح الإشكالية التالية: ماهي شروط المساءلة والتقييم الواجب توافرها في عمل البرلمان المغربي، المؤطرة دستوريا لسلطة المؤسسة التشريعية في تتبع الأداء الحكومي، ثم ما هي الصعاب والإجراءات الكفيلة بنجاح تقييم السياسات العمومية للبرلمان المغربي.

ومن أجل الإجابة على الفرضيتين السالفتي الذكر، وكذا تفكيك بنية الإشكالية المطروحة فسوف يتم اعتماد التصميم التالي:

المبحث الأول: البرلمان المغربي وشروط التقييم السليم للسياسات العمومية

المطلب الأول: مكانة المؤسسة التشريعية في الوثيقة الدستورية لسنة 2011

المطلب الثاني: مفهوم تقييم السياسات العمومية، شروطها ومراحلها

المبحث الثاني: تقييم السياسات العمومية، من زاوية الجانب الإجرائي للبرلمان

المطلب الأول: الجلسة السنوية كنموذج الممارسة البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

المطلب الثاني: استنتاجات ومقترحات لتطوير الممارسة البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

على أنه سوف يتم أثناء دراسة المحاور السالفة، اعتماد المنهج التحليلي القائم على دراسة ما اعتمدته المؤسسة التشريعية من سياسات عمومية، انطلاقا من تحليل حيثيات وخلاصات التقارير المتناولة لمجال التقييم الممارسة خلال العشر سنوات السابقة.

المبحث الأول: البرلمان المغربي وشروط التقييم السليم للسياسات العمومية

إن فهم وظيفة اشتغال البرلمان المغربي يتطلب من الباحث الغوص في مضامين وفصول الدستور المغربي لسنة 2011، من أجل الوقوف على ما للمؤسسة التشريعية من آليات دستورية تمكنها من ممارسة وظيفتها التشريعية وكذا التقييمية على الوجه السليم، سيما وأن هذه الأخيرة تتطلب مجموعة من الشروط والميكانزيمات الداعمة لعمل البرلمان.

المطلب الأول: مكانة المؤسسة التشريعية في الوثيقة الدستورية لسنة 2011.

[1] حسن طارق: تقييم السياسات العمومية في الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2012/92 طبعة 2012 ص 38.

بالنظر إلى الموقع الدستوري لمؤسسة البرلمان المغربي منذ إقرار دستور سنة 2011، وما تضمنه من تفصيل لوظائفه التشريعية واختصاصه المستجد على مستوى تقييم السياسات العمومية[1]، بغرض تمكين المؤسسة البرلمانية بمجموعة من الآليات الكفيلة بتوحيد فعلها الدستوري، والتي يمكن تناولها وفق المنوال التالي:

أولا: الوظيفة التقليدية للممارسة البرلمانية

أجملت المادة 70 من الدستور المغربي لسنة 2011 اختصاص البرلمان في قيامه بعملية التصويت على القوانين، وكذا مراقبته للعمل الحكومي، وكذا تقييمه للسياسات العمومية، حيث تركت المادة السالفة الذكر أمر التفصيل في مهامه لقانونه الداخلي، وبالضبط إلى المادة 170 التي جاء فيها أنه "يمارس مجلس النواب سلطة التشريع في المجالات والمواد التي يختص بها القانون طبقا لأحكام الدستور، ووفق المساطر والضوابط المنصوص عليها في الدستور والقوانين التنظيمية حسب الحالة وفي هذا النظام الداخلي مع مراعاة الصلاحيات المخولة لمجلس المستشارين بموجب الأحكام المذكورة."[2]

إذ يفهم مما سبق أن المشرع الدستوري انتقل من اعتبار البرلمان مجرد مؤسسة تمارس التشريع بالتصويت على القوانين، كما في الدساتير الخمسة السابقة التي كانت تنص على أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، إلى اعتبار البرلمان تلك السلطة التشريعية[3].

هذا التطور والتحول في طبيعة الوظيفة الكلاسيكية للبرلمان المغربي، انعكس بشكل جلي على حصيلة اشتغاله التشريعية، من خلال مجمل مشاريع القوانين، وكذا المقترحات التي أقرتها المؤسسة البرلمانية خلال الولايتين التشريعيتين الأخيرتين، التي تم التصويت عليها من طرف مجلس النواب المغربي.

جدول رقم 1: حصيلة مشاريع القوانين المودعة من طرف الحكومة لدى البرلمان خلال الولاية التشريعية التاسعة والعاشرة

الولاية	الولاية التشريعية التاسعة (2016-2011)	الولاية التشريعية العاشرة (2021-2016)
مشاريع قوانين المودعة	353	350
المصادق عليها	361	317

من خلال دراسة البنية الرقمية لمشاريع القوانين التي تم إيداعها لدى مجلس النواب من طرف السلطة التنفيذية "الحكومة" والتي بلغ عددها خلال الولاية التشريعية التاسعة ما مجموعه 353 مشروع قانون، وهو رقم يعكس طبيعة الولاية التشريعية التي تلت إقرار دستور سنة 2011 ما يلزم من إعداد ترسانة قانونية تعدل القوانين السابقة، وتشرع لجملة من المكتسبات والآليات القانونية الجديدة.

فيما تمت المصادقة على 361 مشروع قانون، وهو معطى يعكس حجم الاشتغال وطبيعة الوظيفة التشريعية للبرلمان، التي تتطلب منه التصدي والاستعداد لواقع الممارسة التشريعية والرقابية، مع الإشارة إلى أن هذا الرقم التشريعي يعكس أيضا

[1] نصت المادة 288 من النظام الداخلي لمجلس النواب المغربي كما تم تعديله سنة 2017 على أنه يهدف التقييم الذي يقوم به مجلس النواب إلى إنجاز أبحاث وتحاليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقها قياسا بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف. وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم.

[2] مجلس النواب: الصيغة النهائية للنظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/71 بتاريخ 30 أكتوبر 2017 ص 74 تم تحميلها من الموقع الالكتروني لمجلس النواب بتاريخ 2021/01/19.

[3] رشيد المدور: البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، دفاتر في القانون البرلماني المغربي العدد الأول، 2019 ص17.

مستوى مشاريع القوانين التي كانت تعود إلى زمن الولاية التشريعية السابقة، وبالتالي القول بأن البرلمان خلال فترة 2011-2021 عاش زخما تشريعيا ساير طبيعة المرحلة التي تلت فترة الربيع العربي.

جدول 2: مقترحات القوانين خلال الولايتين التشريعيتين التاسعة الولاية التشريعية العاشرة

مقترحات قوانين	الولاية	الولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)	الولاية التشريعية العاشرة (2016-2021)
المودعة		218	314
المصادق عليها		15	06

من خلال تحليل معطيات الجدول السالف الذكر، فقد بلغ مجموع مقترحات القوانين التي تم تقديمها خلال نفس الولاية التشريعية فقد بلغت 218 مقترح قانون، صادق مجلس النواب على 15 منها، وتم سحب 17 مقترح قانون، وتم رفض 3 مقترحات قوانين بالأغلبية في الجلسة العامة، وتم الدفع بفصول دستورية في وجه مقترحين، ولايزال 199 مقترح قانون قيد الدرس باللجان النيابية[1]، بينما بلغ مجموع مقترحات القوانين خلال الولاية العاشرة 314 تمت المصادقة على ست منها فقط.

ثانيا: الجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة الشفوية الموجهة إلى رئيس الحكومة حول السياسة العامة

بموازاة مع ما سبق ذكره، فإن ما نص عليه المشرع الدستوري في الفصل**100** حينما خصص جلسة واحدة كل شهر في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين يجيب فيها رئيس الحكومة شخصيا عن أسئلة أعضاء البرلمان المتعلقة بالسياسة العامة، يندرج بدوره في نطاق الوسائل والأدوات التي وضعها المشرع الدستوري رهن إشارة البرلمانيين لممارسة اختصاص تقييم السياسات العمومية وإن بطريقة غير مباشرة[2].

ولأجل أن تبقى لهذه الجلسة خصوصيتها من حيث كونها لا تدرج فيها إلا الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة؛ فإن المجلس الدستوري ذهب إلى حد التصريح بعدم المطابقة للدستور لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة **203** من النظام الداخلي لمجلس النواب لفاتح غشت**2013** من أن مجلس النواب يخصص كل سنة أربع جلسات شهرية للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة"، وذلك بعلة أن هذا التحديد العددي قد يؤول إلى عقد جلسات شهرية من دون أن تكون لدى المجلس البرلماني المعني" أسئلة تتعلق، في طبيعتها ومداها، بالسياسة العامة التي لا يمكن أن يجيب عنها إلا رئيس الحكومة"؛ ولأجل ذلك، على مكتب كل مجلس من مجلسي البرلمان، قبل الإعلان عن عقد تلك الجلسات الشهرية، أن يتحقق مسبقا بكون الأسئلة الموجهة إلى رئيس الحكومة تكتسي بالفعل صبغة سياسة عامة[3].

حرصت الحكومة خلال الولاية التشريعية العاشرة على التفاعل الإيجابي مع مختلف الآليات الرقابية البرلمانية. وفي هذا الصدد، وتطبيقا لأحكام الدستور، قدم السيد رئيس الحكومة عرضا حول حصيلة عمل الحكومة أمام مجلسي البرلمان وتمت مناقشتهما بكل مجلس على حدة. كما بادر إلى تفعيل الآلية الدستورية المتعلقة بتقديم بيانات تتعلق بقضية تكتسي طابعا وطنيا هاما في جلستين مشتركتين مجلسي البرلمان حول تطورات تدبير الحجر الصحي وحول الحالة الوبائية بالمملكة:

[1]-مجلس النواب، الحصيلة التشريعية للولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، إعداد مصلحة التشريع، الكتابة العامة، ص 05. مأخوذ من عند يوسف بنهيبة مرجع سابق.

[2] رشيد المدور: البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، دفاتر في القانون البرلماني المغربي العدد الأول، 2019 ص31.

[3] رشيد المدور: تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 3-العدد 2020/1 ص 259.

التطورات والتدابير الاحترازية والإجراءات، مع تسجيل تفاعله الدائم والمستمر بشأن برمجة الجلسات الشهرية المخصصة للإجابة عن الأسئلة التي تهم السياسات العمومية، باعتبارها فضاء مهما للنقاش العمومي الجاد والمسؤول حول العديد من القضايا التي تستأثر باهتمام الرأي العام الوطني. ويمكن إجمال بعض أهم المواضيع التي تمحورت حولها هذه الجلسات الشهرية كما يلي:

- ✓ آفاق الديبلوماسية الاقتصادية للمغرب في إفريقيا؛
- ✓ السياسة املائية في ظل التقلبات المناخية؛
- ✓ التنمية في المناطق القروية والجبلية؛
- ✓ إصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي؛
- ✓ خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان؛
- ✓ السياسة الحكومية للنهوض بأوضاع مغاربة العالم؛
- ✓ التداعيات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لجائحة كورونا، وتدابير مواجهتها؛
- ✓ البرامج التنموية بالأقاليم الجنوبية والآفاق المستقبلية؛
- ✓ حصيلة الدبلوماسية المغربية بخصوص ملف وحدتنا الترابية؛
- ✓ البرامج التنموية بالأقاليم الجنوبية والآفاق المستقبلية؛
- ✓ حصيلة وآفاق الدبلوماسية المغربية بشأن قضية الصحراء المغربية؛
- ✓ تنزيل ورش تعميم الحماية الاجتماعية؛
- ✓ إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وأثره على التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهات.
- ✓ السياسة العامة للحكومة في مجال التشغيل ومحاربة الفقر والهشاشة وحماية القدرة الشرائية للمواطنين؛
- ✓ السياسة العامة للحكومة في مجال حماية المرأة والأسرة والطفولة والمسنين والأشخاص في وضعية إعاقة؛
- ✓ السياسات الحكومية لمعالجة تحديات الوضع الاقتصادي والاجتماعي في ظل تداعيات جائحة كورونا[1]؛

غير أن ما يمكن الوقوف عنده بخصوص هذه النقطة أن الوارد في الفصل المائة من الدستور من مقتضيات يعتبر غير واضح تماما، إذ كيف يمكن لرئيس الحكومة أن يمثل أمام كل من مجلسي البرلمان مرة كل شهر للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، وذلك خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة عليه، فالآجال الواردة في هذا الفصل الدستوري يستحيل احترامها، بحيث لا يمكن أن نتصور أن يتم استقبال أسئلة النواب والمستشارين والإجابة عنها خلال شهر واحد. وهو ما سينتج عنه صعوبة تحقيق التزام رئيس الحكومة بالحضور مرة كل شهر أمام أعضاء غرفتي البرلمان في جلسة مطولة للإجابة عن أسئلتهم المتمحورة حول السياسة العامة، وذلك نظرا لالتزاماته الكثيرة والمتنوعة، وهو ما يطرح سؤال عريضا حول جدوى إدراج مقتضيات في صلب الدستور المغربي يصعب تنزيلها، وحول مدى الإلزامية الدستورية لرئيس الحكومة لحضور هذه الجلسة الشهرية من عدمه.

كما أن عدم تحديد الفصل الدستوري للمدة التي ستستغرقها جلسة الأسئلة حول السياسة العامة ولطريقة توزيعها، وهو ما من شأنه أن يثير أزمة داخل أروقة مجلسي البرلمان بين الحكومة والمعارضة.[2] غير أن الأمر تم تداركه بموجب النظام

[1] وزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان والعلاقات مع البرلمان: حصيلة عمل الحكومة في علاقتها مع البرلمان- الولاية التشريعية 2016 – 2021 ص 67

[2] عبد النبي كياس: الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة فرض دستوري على السيد رئيس الحكومة. مقال منشور بالموقع الالكتروني www.marocdroit.com بتاريخ 12 مارس 2014.

الداخلي لمجلس النواب الذي تم تعديله سنة 2017 حينما بينت المادتان 282 الغلاف الزمني المخصص للجلسة، الذي يجب أن يتجاوز 3 ساعات يكون للجزء الأول المتعلق بالأسئلة المحورية نصيب ساعتين منها.بينما يخصص الثلث الأخير منها لباقي الأسئلة الأخرى، في حين تضمنت المادة 283 تفاصيل التوزيع الزمني لعمر الجلسة الشهرية، حيث نصت على أنه يخصص نصف الحصة الزمنية الإجمالية لرئيس الحكومة؛ بينما يتم تقسيم –النصف الآخر مناصفة بين الأغلبية والمعارضة. كما نظمت آلية توزيع الحصة الزمنية المخصصة لفرق ومجموعات الأغلبية على أساس قاعدة التمثيل النسبي فيما بينها .على أنه يتم توزيع الحصة الزمنية المخصصة لفرق ومجموعات المعارضة فيما بينها بحسب تمثيليتها النسبية. ويراعي في هذا التوزيع حقوق النواب غير المنتسبين. كما يمكن للمكتب عند الاقتضاء، وبتشاور مع الفرق والمجموعات النيابية والنواب غير المنتسبين الاتفاق على توزيع غلاف زمني آخر في إطار التوافق بين مكونات المجلس، وفي جميع الأحوال لرئيس الحكومة نصف الحصة الزمنية الإجمالية المخصصة للمجلس.

المطلب الثاني: مفهوم تقييم السياسات العمومية، شروطها ومراحلها

تشكل عملية التقييم دراسة منهجية تعتمد على أساليب تجميع وتحليل البيانات بهدف قياس مدى نجاح برنامج معين وكذا الأسباب الكامنة وراء ذلك النجاح. وتقدم عمليات التقييم أجوبة لأسئلة محددة بخصوص نتائج الأداء المرتبطة ببرنامج ما. أما خلاصات التقييم فيمكن استعمالها لقياس مدى نجاعة البرنامج والتعرف على سبل تحس ن أداءه أو المساعدة على رصد أفضل للاعتمادات والموارد[1].

وبحسب تعريف مجموعة من الأساتذة الذين أعطوا للسياسات العمومية، مفهوما واضحا مبينا ومفصلا، يعتبرها سلسلة من القرارات والأنشطة المتناسقة والمنسجمة، والمتخذة من قبل مختلف الفاعلين العموميين والخواص، تتباين مواردها وإمكانياتها، وتتكامل علاقتها المؤسساتية وتختلف المصالح المتوخاة. والتي تهدف إلى تقديم حل لأمر تعتبره الطبقة السياسية مشكلا، وتؤدي سلسلة من القرارات والأنشطة التي تتميز بطبيعتها الملزمة إلى تغبير سلوك الفئات الاجتماعية من المفترض أنها أصل مشكلة جماعية، وكل ذلك في إطار المصلحة العامة للفئات الاجتماعية التي تعاني من الآثار السلبية لهذه المشكلة[2].

بالإضافة أيضا إلى التعريف الذي صاغه في شأنها **Jean-Claude Thoenig** الذي اعتبرها بمثابة برنامج عمل خاص بواحدة أو أكثر من الهيئات العامة أو الحكومية. حيث وضع خمس عناصر مؤسسة لتعريف السياسات العمومية، وفق الترتيب التالي:

1-تتكون السياسة من مجموعة من التدابير الملموسة التي تشكل جوهرها.

2-يتضمن قرارات ذات طبيعة استبدادية إلى حد ما، ويمكن لهذا البعد أن يكون واضحا (العدالة، والشرطة)، أو كامنا من خلال تعريف معايير الوصول إلى الحقوق.

3-هي جزء من "إطار العمل العام"، الذي يجعل من الممكن التمييز (من حيث المبدأ) بين السياسة العامة والتدابير المعزولة البسيطة. حيث تكمن المشكلة برمتها في معرفة ما إذا كان يجب تصميم هذا الإطار العام مسبقا، من قبل صانع القرار أو ببساطة إعادة بناء لاحقة من قبل الباحث.

4-السياسة العمومية لها فئة مستهدفة(جمهور)، أي الأفراد أو الجماعات أو المنظمات التي يتأثر وضعها بالسياسة العمومية.

5-وأخيرا، تحدد هذه السياسة بالضرورة الأهداف أو النتائج التي يجب تحقيقها[3].

---

[1] الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب ص 61

[2] سناج حفيظة: البرلمان المغربي والسياسات العمومية، من الرقابة إلى التقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2016 2017 ص 15.

[3] Pierre Muller : Les politiques publiques : « Que sais-je ? » n° 2534. Presses Universitaires de France, 2015. P12.

ومن أجل ممارسة البرلمان لوظيفته الدستورية، في تقييم السياسات العمومية، وفق ما ينص عليه دستور سنة 2011، في انسجام تام مع توليه ضرورة تتبع البرامج الحكومية والسياسات القطاعية، التي تتوخى تحقيق متطلبات المواطنين، فقد تم وضع مجموعة من الشروط التي تؤطر وظيفة التقييم البرلماني للسياسات العمومية، ومن أهمها:

1. توفر شرط معيار الإدراك والغاية من ممارسة هذه الآلية التي تمكن من فهم أفضل للسياسة العمومية، وذلك من خلال تجميع وتحليل المعطيات المرتبطة بمجال التدخل والآثار الناجمة عنه، حيث تبدو المساهمة الإدراكية جلية هنا على وجه الخصوص عندما يثير تقرير التقييم المنجز انتباه البرلمانيين والحكومة- بشكل غير مباشر – إلى وقائع وأرقام لم تكن في الحسبان[1]. وهو ما يفهم منه أن عامل توقع النتائج ومخرجات التقييم يجب أن يؤطر هذه العملية، وأنه لا معنى لانتهاجها في غياب المغزى والغاية من تكليف المؤسسات البرلمانية مهمة تتبع عمل السلطة التنفيذية، من أوله إلى آخره، من أجل تكوين فكرة عامة مؤطرة بمعطيات تمكنها من ممارسة مهمتها التقييمية. وهو ما يتعارض مع رؤية البرلمان كسلطة رقابية تستوجب تحميل الحكومة مسؤولية أعمالها، بناء على المساطر والإجراءات وكذا الآليات التي نص عليها الدستور صراحة[2].
2. استحضار شرط حضور الفعل التقييمي للبرلمان، إذ تعتبر أساسيا بالنسبة لمجلس النواب بما أنه يساهم في ترسيخ الحكامة الجيدة من خلال تشجيع المحاسبة والشفافية لفائدة المواطنين، بالإضافة إلى ذلك فإن عملية التقييم تمكن من التعرف على الممارسات الجيدة وتعميمها على باقي السياسات الأخرى[3]. حيث لابد أن ينطلق التقييم من مرجعية قيمية، ومن جهة أخرى بوسيلة أساسية لإنتاج المعلومة والمعرفة حول السياسات وأكثر من ذلك حول الفعل العمومي بكل أبعاده، من أهداف وأنشطة وسياسات وبنيات ووسائل...[4]

كما أن هذه النقطة ترتبط بمسألة المنتوج التشريعي للمؤسسة البرلمانية، فيما يخص تقييم السياسات العمومية، سيما وأن التقارير المنجزة بمناسبة قيامها بهذه المهمة، تعتبر مستندات رسمية ومرجعية، يتم الاسترشاد والاستدلال بها، وبالتالي اعتبارها ذات وظيفة توثيقية تساهم في إغناء رصيد الخزانة البرلمانية. واجتهادا تشريعيا يرجع إليه في حينه.

3. يفترض أن تنتهي عملية التقييم البرلماني إلى صياغة اقتراحات تمكن من تحسين السياسة العمومية الخاضعة للتقييم، بهدف توثيق علاقتها وصلتها بأهدافها، وتحسين فاعلية ونجاعة الأعمال التي تم تفعيلها، كما أن الخلاصات والتوصيات والتدابير المقترحة يفترض أيضا أن تكون موجهة بالأساس للحكومة وكذا الإدارات المعنية التابعة لها أو المؤسسات الواقعة تحت سلطتها. وبالتالي فالمراد من هذه الآلية استثمار عملية التقييم البرلماني بمناسبة تناوله لسياسة عمومية ما، من أجل أرشفة التدبير الحكومي لمرحلة ما وكذا الاستفادة من النتائج المتوصل إليها، والإكراهات التي تحول دون تنفيذ السياسة الحكومية في قطاع اقتصادي أو اجتماعي موضوع التقييم.

وهو الأمر الذي ينسجم مع ما ذهبت إليه المادة 288 من النظام الداخلي لمجلس النواب، كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 8 غشت 2017 وكما قضت به المحكمة الدستورية في قرارها رقم 17/37 الصادر يوم 11 شتنبر2017، عندما اعتبرت أن التقييم الذي يقوم به مجلس النواب يهدف إلى إنجاز أبحاث وتحاليل دقيقة بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، كما يهدف إلى معرفة مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياسا بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف. وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم.

---

[1] الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب ص 62

[2] يوسف اليحياوي: تقييم السياسات العامة وفق دستور 2011، بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها. مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية ص 59.

[3] الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب ص 62.

[4] الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الإنسان: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، ص 18.

كما أن قراءة المادة السالفة الذكر من زاوية أخرى، ستفضي إلى أن عملية تقييم السياسات العمومية من قبل مجلس النواب، تظل إجراء مركبا من مراحل ضرورية ولازمة، حتى يتحقق المراد منها، والتي يمكن ترتيبها وفق الجدولة التالية:

المرحلة الأولى: تحديد مساق التقييم والغاية منه

تبرز أهمية هذه المرحلة في صوابية جعلها قاطرة المراحل التي تليها، إذ لا يمكن لعملية التقييم في رمتها أن تحقق المطلوب منها، في غياب الوعي بأن التقييم كمهمة ووظيفة دستورية للبرلمان، يجب أن تنعقد أساسا على مجموعة من الفرضيات الموضوعة مسبقا، بهدف صياغة مآلات واحتمالات هذه العملية، وذلك بناء على أهداف تؤطر السياسة العامة داخل قطاع حكومي ما، مع استحضار كافة المعطيات والإكراهات التي ترافق سير تنفيذ هذه السياسة الحكومية. وفي هذا الصدد نستحضر ملاحظات المحكمة الدستورية المضمنة بالقرار 17/37 بشأن المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي جاءت للتأكيد على أنه يحسم مكتب مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية. يعد مكتب المجلس انتدابا لتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، يحدد من خلاله رهانات التقييم وأسبابه وغاياته ومحيطه وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي تؤطره. يدعو مكتب المجلس إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده"، ليس فيه ما يخالف الدستور، مع مراعاة إخبار الحكومة بموضوع التقييم لتمكينها من التحضير للجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية[1].

المرحلة الثانية: وضع الأسئلة المؤطرة لعملية التقييم

حيث أن وضع هذه الأسئلة، يعتبر بمثابة أدوات تستعمل لهدم سور الاستشكالات التي تحول دون أداء السياسة الحكومية لوظيفتها على الوجه المطلوب، ليتم بعدها الاستعانة بهذه الأدوات، للوقوف على أوجه الالتقاء بين هذا الفعل الإجرائي للجهاز التنفيذي، وتقييم السياسة العمومية من طرف المؤسسة التشريعية.

المرحلة الثالثة: تبيان العلاقة الترابطية بين أسباب عملية التقييم وكذا مؤشراته

تتجلى فاعلية هذه المرحلة من خلال ربط مستويات تقدم خطة حكومية ضمن مجال قطاعي ما، وبين ولادة مجموعة من الأسئلة المشروعة المرافقة للعملية، التي تهدف في مجموعها إلى الوصول نحو النتيجة النهائية المتوخاة من ورائها، مما يولد استحسانا وتنويها بالفعل الحكومي، أو قد تتشكل معه إجراء نقديا يرصد عثرات وسلبيات التدبير الحكومي، ومن تم اقتراح مجموعة من التدابير والإجراءات التي من شأنها تقويم مسار عملية الفعل الحكومي موضوع التقييم البرلماني.

مرحلة الرابعة: وضع منهج أو أكثر من أجل التقييم والمقارنة

يتم الاعتماد خلال هذه المرحلة على رصد التقاطعات التي تميز السياسة الحكومية سواء من حيث مكان التنفيذ، الذي تختلف ظروفه ما بين المركز والهامش، وما بين الحاضرة والبادية، وكذا التنفيذ والإعمال الذي يتراوح ما بين الشروع في الإنجاز والوصول إلى مرحلة التقييم واستنباط النتائج المنجزة، كما أن عملية التقييم خلال هذه المرحلة تتسم بقابليتها للتطور والتأقلم مع المستجدات الطارئة، يحكم تشكلها مجموعة من الظروف الاعتيادية أو الاستثنائية التي تواكب عملية تنفيذ مخطط حكومي. إذ على المكلف بالتقييم والرصد أن يقيم فعله على مقارنات موضوعية تستحضر الظروف والحيثيات التي سبق ذكرها، حتى يكون فعله التقييمي متسما بالعقلنة والإجرائية.

المرحلة الخامسة: مرحلة تجميع البيانات

تعتبر محطة فارقة مع ما سبقها، حيث تناط بالقائم بعملية التقييم مهمة تجميع البيانات المتوصل إليها وتفريغها على شكل أجوبة للأسئلة التي سبق طرحها خلال بداية العملية، كما أنها مرحلة تتسم بالاستقصاء والبحث والتحري في المعطيات

[1] قرار رقم 17/37 الصادر بتاريخ 11 شتنبر 2017 الصادر عن المحكمة الدستورية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6607 بتاريخ 25 شتنبر 2017 ص 5347.

المستجمعة، من أجل تحليلها ومقارنتها مع مجموع القواعد المنظمة للفعل الحكومي، وبالتالي الخروج بمجموعة توصيات وصفية لما كان يتوجب على السياسة الحكومية اتباعه، أو ما يجب اعتماده من مقترحات تكميلية تصحيحية تعتبر ثمارا لعملية التقييم المنتهجة.

المرحلة السادسة: وضع الأحكام التقييمية المتوصل إليها

تستهدف بشكل أدق إعطاء أحكام تقييمية ثابتة ونهائية تتناول العناصر المشكلة للسياسة العمومية، أو خطة الحكومة، وتأخذ بعين الاعتبار كل مرحلة من مراحل دورتها، بدء بتحديد المشكلة العامة، والأهداف المنشودة، والموارد المخصصة، ثم توزيع المهام وترتيبات التنسيق والتنفيذ، إلى غاية الوصول للجمهور المستهدف وحل المشكل.

ثم بعد إصدار الحكم التقييمي تأتي مرحلة صياغة التوصيات التي تهدف إلى تعزيز نقاط القوة، ومعالجة نقاط الضعف[1].

المرحلة السابعة: صياغة التوصيات

يتم صياغة التوصيات والتوجهات المقترحة للسلطات العمومية على أساس الاستنتاجات الواردة في التقرير، بهدف تحسين النتائج والآثار المترتبة عن السياسة موضوع التقييم مع استخلاص العبر والاستفادة منها بالنسبة للسياسات المستقبلية. حيث يعهد إلى اللجنة البرلمانية المسؤولة عن متابعة هذه العملية مهمة تتبع النتائج التي سيتم اعتمادها والتأكد من تطبيقها، وهو ما يتطلب استعدادا حقيقيا للانخراط في حل الإشكالية من طرف الجميع[2].

وتعتبر هذه المرحلة بمثابة نهاية الأشغال التحضيرية وبداية لمرحلة التقييم الرسمي للسياسات العمومية من قبل المؤسسة البرلمانية، حيث يلعب مكتب المجلس خلال هذه المرحلة دورا حاسما في استكمال المسطرة الدستورية لتقييم السياسات العمومية من قبل المؤسسة التشريعية[3].

المرحلة الثامنة: بلورة مخرجات لصياغة نتائج التقييم

يعني الوصول إلى هذه الخطوة الأخيرة من المسار أنه تم جمع ما يكفي من البيانات من أجل بناء قضية تتعلق بالمشكلة التي يجري تحليلها. إذ تتطلب هذه الخطوة أكبر قدر من الانتباه والتدقيق، حيث فيها المحللون المسار الذي يجب أن يتوجه إليه عملهم.

ويقول" **بارداخ**" إنه خلال هذه الخطوة، يجب أن يكون محلل السياسات واثقا من الحجج المقدمة، ويشرح أنه من أجل إقناع الآخرين، على المحلل أن يكون مقتنعا أيضا بهذه الحجج. ويمكن التوصل إلى ذلك من خلال بعض قواعد المنهجية. وبشكل أدق يجب أن تشق هذه التوصيات الطريق نحو الخطوات التي يجب اتخاذها من أجل حل المشكلة المطروحة، ما يعني بالضرورة أن هذه التوصيات يجب أن تكون مفصلة وأن تقدم خطوات أولى محددة يجب اتباعها من أجل تحقيق الهدف المنشود[4].

حاصل هذه الفقرة أنه من خلال دراسة مختلف الشروط الرئيسية والمراحل المهمة التي تؤطر عملية تقييم السياسات العمومية من طرف المؤسسة البرلمانية، يتبين بأن هذه العملية، ليست بالهينة على مستوى النتائج التي تقدمها، ولا على مستوى البعد الإجرائي الذي يؤطرها، فبقدر ما يمكن التحجج بأن هذه الوظيفة التشريعية لازالت حديثة العهد من منظور الإحاطة والتناول الدستوري لها، فإن الوقوف على بعض التجارب البرلمانية التي تناولت عملية تقييم السياسات العمومية للجهاز التنفيذي من إقرار دستور سنة 2011 سيمكن من فهم حقيقة التناول البرلماني لهذه العملية، بناء على ما تم رصده من نتائج نناقشها في المحور الموالي.

---

[1] كاتيا هوبر بابزيان: دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته بمجلس المستشارين للمملكة المغربية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، ص40.

[2] كاتيا هوبر بابزيان: مرجع سابق ص 41.

[3] الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب ص 87.

[4] دليل تحليل السياسات: حول مشروع الديمقراطية في الشرق الأوسط، ص 27-28 تقرير منشور بالموقع الالكتروني https://pomed.org/wp-content/uploads/2018/03/POMED-Policy-Analysis-Guide-2016-AR-1.pdf تاريخ التصفح 2021/01/24.

المبحث الثاني: تقييم السياسات العمومية، من زاوية الجانب الإجرائي للبرلمان

يسعى هذا المبحث إلى استدعاء التجربة المغربية في مجال تقييم السياسات العمومية، من خلال دراسة مختلف تمثلاتها المباشرة وغير المباشرة، مع محاولة الوقوف على الصعاب والإكراهات التي لازالت تعيق مسارها، وبالتالي المساهمة بمقترحات في سبيل التمثل السليم لتقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان المغربي.

المطلب الأول: الجلسة السنوية كنموذج الممارسة البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

نص الفصل 101 من دستور سنة 2011 على أنه "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها". وذلك بغرض جعل المؤسسة البرلمانية في ارتباط وتتبع دائم لمختلف التدخلات الحكومية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي، وكذا لتعزيز دينامية الرقابة البرلمانية بصفة دورية.

وبالرجوع إلى القانون الداخلي لمجلس النواب، فيما يخص تنظيم شكلية ممارسة البرلمان لجلسته السنوية لتقييم السياسات العمومية، فقد نصت مادته 289 على أنه "تحضيرا للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، يحدد مكتب مجلس النواب السياسة العمومية المقترحة للتقييم بناء على اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية في بداية السنة التشريعية، كما يمكنه أن يعمد إلى برمجة متعددة السنوات. تقدم اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة أو البرنامج المطلوب إخضاعه للتقييم[1]. إذ من خلال ما تضمنته هذه المادة، يبرز الحرص التشريعي على تبني نهج التشاركية في الإعداد القبلي للسياسة العمومية المقترحة كموضوع للنقاش ضمن الجلسة السنوية لمجلس النواب، كما يحدد مكتب المجلس تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية وجدول أعمالها وتقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة العامة. ويحيط رئيس المجلس رئيس الحكومة علما بذلك. يتولى المكتب تعميم تقارير التقييم على أعضاء المجلس 48 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة[2].

كما أنه بالموازاة مع عمل مجموعة العمل الموضوعاتية[3]، يمكن لرئيس مجلس النواب، بناء على قرار مكتبه أن يوجه، بشكل تلقائي أو بطلب من مجموعة العمل المكلفة بالتقييم، طلبا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة والمؤسسات الدستورية بحسب الحاجة، لإبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم. وتحال التقارير المتعلقة بالآراء والدراسات والأبحاث المشار إليها أعلاه، على مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالتقييم قصد الإطلاع[4].

وبخصوص هذه الشكلية الأخيرة، يلاحظ بأن الإطار المنظم لاشتغال مجلس النواب، لم يرتب تصريفا إلزاميا لمخرجات طلب المشورة، بل اكتفى بإدراج مصطلح "قصد الاطلاع" الذي لا يلزم هذه اللجنة في شيء. على أنه يتعين الإشارة إلى أن البرلمان المغربي مارس هذا الاختصاص منذ إقراره بموجب دستور 01 يوليو 2011 إلى حدود تاريخه سبع مرات فقط، ثلاثة لمجلس النواب وأربعة لمجلس المستشارين، تناولت أولاها السياسات العمومية المرتبطة بإنتاج الثروة بتاريخ 05 غشت 2016، والمرفق العمومي بتاريخ 11 فبراير 2019، ثم الاستراتيجية الوطنية للماء يوم 09 فبراير 2021 وأخيرا السياسة العمومية حول التشغيل بتاريخ 14 يوليوز 2021. حيث يلاحظ بأن المواضيع التي تناولتها الجلسات السنوية لمجلس المشتارين بمناسبة تقييم

---

[1] مجلس النواب: الصيغة النهائية للنظام الداخلي لمجلس النواب، مرجع سابق ص 134.

2 المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

[3] هي لجنة مؤقتة تتكلف بإعداد موضوع الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، حيث تتألف من ممثل واحد عن كل فريق نيابي وكل مجموعة نيابية يعين من بينهم رئيس ومقرر أحدهما من المعارضة. حيث تضطلع انطلاقا من الانتداب الذي أعده مكتب مجلس النواب بصياغة المصطلحات والعناصر المرجعية لتقييم الموضوع، وتجميع المعطيات الأولية، إطلاق الأبحاث المحددة، المصادقة على استنتاجات الأبحاث والدراسات، وضع التوصيات والاقتراحات، ثم صياغة تقرير التقييم. "المادة 291 من النظام الداخلي لمجلس النواب".

[4] المادة 292 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

السياسات العمومية اتسمت براهنية القضايا المناقشة وحيازتها لجانب مهم النقاش العمومي، الذي يستلزم مراقبته وتقييمه من طرف المؤسسة التشريعية.

أما بالنسبة لمجلس النواب فإنه لم يتمكن من القيام بأول تمرين عملي لممارسة صلاحية التقييم حتى نهاية الفترة التشريعية الأولى التي تلت صدور الأمر بتنفيذ الدستور، وكان ذلك في الدورة الربيعية-دورة أبريل -2016 من السنة التشريعية الخامسة2011- 2016 ؛ حيث اختار أن تكون أول عملية تقييم على السياسات العمومية المنجزة في مجال التنمية القروية، وأحدث لهذا الغرض، بموجب المادة 290 من نظامه الداخلي، لجنة موضوعاتية خاصة، اختارت بدورها أن تجرب عملية التقييم وتحصرها في برنامجين للتجهيز بشبكات الكهرباء والماء الصالح للشرب اللذين ينفذهما المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء بالماء الصالح للشرب، وهما: البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي(PAGER)، وبرنامج الكهربة القروية الشمولي(PERG).

فبعد أن قامت مجموعة العمل الموضوعاتية المسؤولة عن تقييم البرنامجين المذكورين بصياغة الأسئلة التقييمية، وتحديد المعايير المستخدمة في كل منهما لتقييم النجاحات أو صعوبات التنفيذ، أسفر عنه عدد من الخلاصات والتوصيات المعززة بتحليل المعاينات النوعية والكمية، حيث تم عرض التقريرين المتعلقين بتقييم البرنامجين ومناقشتهما، بمشاركة من الحكومة، في جلسة عمومية لمجلس النواب بتاريخ 3 غشت 2016. أما المرة الثانية التي مارس فيها مجلس النواب صلاحية تقييم السياسيات العمومية فكانت في دورة أكتوبر 2018-2017 وقد همت تقييم مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المناطق الجبلية. حيث عقد مجلس النواب لأجل تقديم التقرير المتعلق بهذا التقييم جلسة عمومية بتاريخ 24 أبريل2018. كما مكنت هذه المهمة التقييمية من الخروج بمجموعة من التوصيات التي تعتبر نتاجا لثمرة دورة التقييم التي تم تناول مراحلها سلفا، إذ أوصت اللجنة الموضوعاتية بدعم وتثمين كل البرامج الوطنية الموجهة لتقوية البنيات التحتية بالعالم القروي والجبلي وتوفير كل ظروف النجاح للاستراتيجية المعتمدة في إطار صندوق تنمية المناطق القروية والجبلية. مع إعادة النظر في معايير اختيار المشاريع في المناطق الجبلية تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة الجيوفيزيائية والبشرية والاقتصادية؛ وكذا تخصيص برنامج استثنائي لفك العزلة عن الجبال مع توسيع هذا المفهوم ليشمل كل مناحي الحياة. اعتماد تعريف واضح للمناطق الجبلية يسمح بتصنيف دقيق للمناطق الجبلية[1].

فيما شملت الجلسة السنوية الثالثة تدبير القطاعات الحكومية للتعليم الأولي بتاريخ 16 يونيو 2021، والتي خلصت إلى مجموعة من التوصيات التي شملت مجموعة من الآليات المرتبطة بالتعليم الأولي، فمنها من ارتبط بضرورة التفكير في اعتماد مفهوم التربية ما قبل المدرسية بدل مفهوم التعليم الأولي بالنظر الى خصوصية هذه المرحلة العمرية التي ترتكز على التربية والتنشئة أكثر من التعليم والتدريس، وبالنظر أيضا إلى بعض التجارب الدولية التي تأخذ بمفهوم التربية ما قبل المدرسية.

كما تطرقت هذه التوصيات تعزيز الترسانة القانونية للمنظومة التعليم الأولي، انطلاقا من التسريع في إصدار النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالقانون الإطار 01-20 وخاصة القانون المتعلق بالتعليم المدرسي، ثم بلورة نصوص قانونية تؤطر مجال التكوين لمواكبة تنزيل البرنامج الوطني لتعميم وتطوير التعليم الأولي، كما كان لجانب الحكامة ضمن قطاع التعليم الأولي نصيب من هذه التوصيات من خلال مقترح فسح المجال امام باقي المؤسسات والفاعلين في القطاعين العام والخاص وجمعيات المجتمع المدني وتحفيزهم من اجل مزيد من الانخراط في المجهود الوطني في تعميم وتطوير التعليم الأولي،

[1] مجلس النواب: تقرير رقم 03/2017 لمجموعة العمل الموضوعاتية حول "التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية" حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب. دورة أكتوبر 2018/2017 ص 132.

وخاصة فيما يتعلق بإحداث اقسام ومؤسسات التعليم الأولي لاسيما في العالم القروي، بتنسيق كامل مع قطاع التربية الوطنية[1].

وعليه فإن تكليف المؤسسة التشريعية بهذه الوظيفة البرلمانية الجديدة، يمثل رؤية حديثة للدور الذي يمكن للبرلمان أن يلعبه في مواكبة العمل الحكومي من خلال المراقبة والتقييم، ليكون بذلك البرلمان فاعلا ومساهما أساسيا في ترسيخ حكامة جيدة في تدبير وتنزيل السياسات العمومية، بل وشريكا ومسؤولا عن تجويدها وإنجاحها من خلال التوصيات التقويمية التي يقدمها[2]. وهو الأمر الذي لا يمكنه أن يتحقق إذا لم يتم الاعتماد على خلاصات هذه اللجان التقييمية، وبلورة مخرجاتها ضمن برامج عملها المستقبلية، حيث أكد رئيس الحكومة في معرض رده بمجلس المستشارين على سؤال "السياسات العمومية لمواجهة الفقر والهشاشة، خصوصا في العالم القروي"، يوم الثلاثاء 15 يناير 2019 في الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، على تنفيذ مخطط فك العزلة عن التسريع القروي (28 مليار درهم)، الذي يستهدف المناطق الجبلية والفقيرة ذات نسبة ولوجية منخفضة، وكذا الدواوير الأكثر تضررا من حيث الولوجية إلى الطرق، مياه الشرب، المدارس وخدمات الصحة، إلى جانب برنامج تأهيل الشبكة الطرقية وتحسين الولوج إلى مراكز الجماعات، والذي تقدر تكلفته ب 8 مليار درهم، وبرنامج تنمية المراكز القروية الصاعدة.

ومن الخلاصات التي توصل إليها مكتب مجلس النواب بعد هذه التمارين الثلاثة الأولى في تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية المذكورة، باعتباره شريكا محوريا في تدبير هذا التقييم، أن الحاجة صارت ماسة إلى ملائمة هيكلة إدارة المجلس مع هذه الصلاحية الجديدة، ولأجل ذلك قرر مكتب مجلس النواب إدخال تعديل على المادة 6 من قراره بشأن تنظيم واختصاصات إدارة مجلس النواب، بإضافة" التقييم "إلى مديرية المراقبة، لتصبح مديرية للمراقبة والتقييم، تضم قسما خاصا بتقييم السياسات العمومية والعلاقات مع المؤسسات الدستورية وهيئات الحكامة[3].

المطلب الثاني: استنتاجات ومقترحات لتطوير الممارسة البرلمانية لتقييم السياسات العمومية

مكنت دراسة عملية تقييم السياسات العمومية، خلال العشرية الأولى منذ إقرار دستور سنة 2011 من الوقوف على مجموعة من الصعاب والإكراهات التي لازالت تعترض تفعيلها، وبالتالي من الأفيد معرفتها، لإيجاد حلول تبطلها، في قابل الدورات التشريعية، مع تسجيل مجموعة من التوصيات المساهمة في تبني فهم سليم لتقييم السياسات العمومية للبرلمان المغربي.

<u>أولا: صعوبات في طريق التمثل السليم لتقييم السياسات العمومية</u>

اقترنت هذه الصعوبات بوجود فراغ تشريعي على مستوى اختصاصات اللجان الموضوعاتية، إذ بالرجوع إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011 ولاسيما الفصول 63-67-69، يلاحظ بأنها تناولت جانب تقييم السياسات العمومية بشكل عام يتعلق بتنظيم عملية انتخاب رؤسائها، وكذا حضور اجتماعاتها من طرف وزراء الحكومة، ثم إحالة مشاريع أو مقترحات القوانين عليها، حيث غاب الجانب التخصصي فيها، عبر إحالته إلى القوانين الداخلية المنظمة للمؤسسة التشريعية، فعلى سبيل المثال نجد بأن مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب، لا ينص على إحداث آلية خاصة مكلفة بالتحضير

[1] مجلس النواب: تقرير اللجنة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية للتعليم الأولي، الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021 دورة أبريل 2021 ص 277-279.

[2] تقرير رقم 03/2017 لمجموعة العمل الموضوعاتية حول "التنمية القروية، ص 5.

[3] رشيد المدور: تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 3- العدد 2020/1 ص 256-257.

للسياسات العمومية، بل تم التنصيص على خلق لجان موضوعاتية، لم يحدد أمد زمني لاشتغالها، فهل هي مرتبطة بطبيعة موضوع اشتغالها، أم أنها لجنة دائمة محددة لهياكلها السياسية تكون مختصة بالتحضير لجلسات التقييم[1].

كما أن هذه الإكراهات ترتبط بكيفية تصريف مخرجات تقييم السياسات العمومية، وجعلها تنعكس على مستوى الجانب الإجرائي للبرامج الحكومية، سيما وأن مجلس النواب بموجبه قانونه الداخلي، له كامل الصلاحية في الاستعانة بخبرة وتجربة المجلس الأعلى للحسابات، وكذا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وهي عوامل كلها من شأنها أن تكسب هذه التقارير الموضوعاتية، قوة من حيث النتائج المتوصل إليها، وكذا الاستنتاجات والملاحظات المسجلة بها. مع الإشارة إلى أن عملية تقييم السياسات العمومية، ينبغي أن يتم النظر إليها خارج إطار الجلسة العامة لمساءلة الحكومة موضوع عملية التقييم، مع الحرص على جعل هذه الجلسة منطلق الاشتغال التشاركي بين الطرفين، بغرض توسيع مفهوم تقييم السياسات العمومية. وهو ما ذهب إليه المجلس الدستوري "المحكمة الدستورية حاليا" الذي اعتبر أن تقييم السياسات العمومية لا يمكن أن يكون عملا للجان البرلمانية، وإنه يمكن اختزال كل هذه الصلاحية البرلمانية الكبرى، في مجرد جلسة دسنوية[2].

كما أن قلة المنتوج التقييمي للمؤسسة البرلمانية، تعتبر عائقا مهمة لتتبع الوظيفة الرقابية للمؤسسة، إذ على الرغم من كون الوثيقة الدستورية لسنة 2011، تضمنت تنصيصا صريحا لوظيفة تقييم السياسات العمومية، المنجزة من قبل المؤسسة التشريعية، فإنه يلاحظ بأن جلسات تقييم السياسات العمومية المناطة بمجلس النواب، لم تتعدى ثلاث جلسات مناقشة، توجت بإصدار تقارير تم نشرها على الموقع الإلكتروني للمجلس في إطار تعميم المعلومة، مع الإشارة إلى أن الملفات موضوع عملية التقييم خلال الولاية التشريعية العاشرة، يغلب عليها طابع القطاعية، الذي يخلق نوعا من الالتباس في الفهم بين ما هو متعلق السياسات العمومية والسياسات القطاعية.

بالإضافة إلى ما يطرحه التفسير المتعدد لعقلنة الفعل البرلماني من صعوبات إجرائية، استنادا إلى تعريف " MIRKINE GUETZEVICH BORIS" الذي وصفها بكونها مجموعة من الآليات الدستورية التي تهدف إلى ضمان استقرار السلطة التنفيذية، وما ذهب إليه الأستاذ "رشيد المدور" في كونها مجموعة من الآليات الدستورية الرامية إلى التقليص في مجال القانون، والحد من سيادة البرلمان في ممارسة التشريع والرقابة، وإخضاع أعماله للرقابة الدستورية، لمنع هيمنته على السلطة التنفيذية وضمان استقرارها[3]. كما يفهم من هذه الآلية إمالة التوازنات الدستورية والسياسية للسلطة التنفيذية، رغم منح الدستور الجديد تصورا أكثر انفتاحا تجاه البرلمان.

<u>ثانيا: مقترحات مساهمة في فهم التقييم كآلية دستورية</u>

التي يمكن تجميعها في أربعة مقترحات كما يلي:

1/العمل على الاستعانة بالدراسات والأبحاث الجامعية التي تناولت بالدرس والتحليل لمختلف تمثلات تقييم السياسات العمومية خلال العشر سنوات الماضية، من أجل الوقوف على بعض الصعاب التي رصدتها عين الباحث الموضوعية، بغرض تجاوزها خلال المرحلة المقبلة.

2/مأسسة تقييم السياسات العمومية، بناء على مفهوم واسع يشمل مواكبة الفعل الحكومي وتتبعه، من باب الدعم والتقييم الإيجابيين، وليس باعتباره سلطة مضادة تمارس في وجه المخططات الحكومية، من زاوية سلطتين متنافستين، بل من زاوية التكامل التشريعي والتنفيذي لكلا المؤسستين. فالبرلمان أيضا، مطالب بتجاوز كل ما يعيق تقييمه للعمل الحكومي،

[1] محمد الخمليشي: إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12 ص 133.

[2] حسن طارق: بين الدستور والممارسة والتأويل، في الموت البطيء للفكرة البرلمانية. المؤلف الجماعي "الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة" أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 ص 164.

[3] رشيد المدور: مرجع سابق ص 37.

من خلال التأسيس العلمي لمنظومة حججية ومستندية، ومستويات راقية من الخطاب المصاحب لهذا الاختصاص، والتكوين المستمر لأعضائه في استخدام المناهج التقييمية، إذ يجب اليوم استثمار التنصيص الدستوري على هذا الاختصاص الهام للسلطة التشريعية، وتبيئة التجارب المقارنة الناجحة، كإعمال لجنة لتقييم السياسات العمومية مثل التي في فرنسا، او بنية ما للتقييم داخل المؤسسة التشريعية، يشمل عملها تقييما استباقيا ومواكبا وبعديا، على قاعدة من معايير": الشرعية، الملائمة، المردودية، والفعالية"[1].

3/إعادة النظر في وظيفة تقييم السياسات العمومية، بناء على تجارب مقارنة، كحالة فرنسا، التي تعتبر مسألة تقييم السياسات العمومية عملية تتسم بالاستمرارية والدوام الدوري، بحيث جعل البرلمان الفرنسي تقييما شهريا، وهو ما يتوافق مع العدد الكبير لأنواع السياسات العمومية، التي يصعب حصرها في وقتنا الحالي، عكس النظام السياسي والدستوري المغربي الذي قام بتشتيت مسألة مراقبة السياسات العمومية، وتقييمها، حتى أفرغها من جوهرها[2].

4/تعزيز التكامل الوظيفي بين ثلاثية التشريع والرقابة والتقييم، فبرلمان قوي لا يمكن بنائه في غياب إحدى الوظائف السالفة الذكر، أي بمعنى تقوية وظائفه من خلال الترسانة التنظيمية الموجودة سلفا، وكذا بمساهمة الأحزاب السياسية المشكلة له أغلبية ومعارضة، في ترشيح كفاءات لها من الدراية والإلمام ما يؤهلها في بناء برلمان الوظائف الثلاث التشريعية. حيث يرتبط الرهان على تجاوز الإرث السلبي، بطبيعة النخب البرلمانية وبالاجتهاد على مستوى الممارسة[3].

خاتمة:

قد يبدو من السهل القول أن الخوض في تجربة دراسة علمية تتعلق بتقييم اشتغال مؤسسة تشريعية لها من المكانة الدستورية، سيؤدي بنا حتما إلى إبراز خصال هذه العملية، بغض النظر عن العقبات والصعاب التي لازالت تتعرض هذا الإجراء الدستوري.

لكن أهم خلاصة يمكن التأكيد عليها، هي أن عملية تقييم السياسات العمومية، لا يمكن أن تقوم لها قائمة، دونما تعزيز الدور التشريعي لجهاز البرلمان الرقابي، من خلال توسيع نطاق تقييم السياسات العمومية، عبر تجويد باقي الآليات الرقابية المتمثلة في الأسئلة الشفوية والكتابية الموجهة من طرف ممثلي الأمة إلى مختلف القطاعات الحكومية، وكذا تعزيز وتقوية أدوات اشتغال اللجان البرلمانية الدائمة وكذا المكلفة بالقيام بمهام استطلاعية وكذا لجان تقصي الحقائق. كما أن عملية التقييم يجب أن تشمل جميع السياسات العمومية، بالنظر إلى حاجتها إلى الخضوع لعملية التقييم من قبل المؤسسة التشريعية، حتى تؤتي ثمارها، على كافة القطاعات الاجتماعية. فخاتمة القول إن دسترة تقييم السياسات العمومية ينبغي أن تتجاوز مرحلة التقعيد لتنتقل إلى مستوى الإنتاج التشريعي الإيجابي.

لائحة المراجع المعتمدة:

1. أحمد حضراني: البرلمان واختصاصاته، ضمن سلسلة كتيبات الجامعة الأولى للوسيط من أجل الديموقراطية، يناير 2014
2. حسن طارق: تقييم السياسات العمومية في الدستور الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 2012/92 طبعة 2012.
3. حسن طارق: بين الدستور والممارسة والتأويل، في الموت البطيء للفكرة البرلمانية. المؤلف الجماعي "الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة" أعمال ندوة 18-19 أبريل2013
4. سناج حفيظة: البرلمان المغربي والسياسات العمومية، من الرقابة إلى التقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء، السنة الجامعية 2016 2017
5. محمد الخمليشي: إشكالية تقييم البرلمان للسياسات العمومية على ضوء توجه المحكمة الدستورية، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد 12.

[1] طه الحميداني: البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8 سنة 2012 ص 134.

[2] يوسف اليحياوي: مرجع سابق ص 78

[3] الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الإنسان: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، ص 32.

6. كاتيا هوبر بابزيان: دليل تقييم السياسات العمومية، من أجل مأسسته بمجلس المستشارين للمملكة المغربية، دار أبي رقراق للطباعة والنشر.
7. يوسف بنهيبة: تقييم أداء مجلس النواب (2011-2019) على ضوء مستجدات دستور 2011، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثامن، أكتوبر 0202 المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا – برلين.
8. رشيد المدور: البرلمان في ضوء مستجدات الدستور، دفاتر في القانون البرلماني المغربي العدد الأول، 2019.
9. رشيد المدور: تقييم البرلمان للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته في التطبيق المغربي، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المجلد 3-العدد 2020/1.
10. يوسف اليحياوي: تقييم السياسات العامة وفق دستور 2011، بين التباس المقتضى الدستوري وضعف فعاليتها. مؤلف جماعي للدراسات والأبحاث القانونية والاقتصادية والاجتماعية.
11. عبد النبي كياس: الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة فرض دستوري على السيد رئيس الحكومة. مقال منشور بالموقع الالكتروني www.marocdroit.comبتاريخ 12 مارس 2014.
12. طه الحميداني: البرلمان المغربي وتقييم السياسات العمومية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8 سنة 2012.
13. مجلس النواب: الصيغة النهائية للنظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/71 بتاريخ 30 أكتوبر 2017 ص 74 تم تحميلها من الموقع الالكتروني لمجلس النواب بتاريخ 2021/01/19.
14. مجلس النواب، الحصيلة التشريعية للولاية التشريعية التاسعة (2011-2016)، إعداد مصلحة التشريع، الكتابة العامة.
15. الإطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية، منشورات مجلس النواب.
16. الوسيط من أجل الديموقراطية وحقوق الإنسان: مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية.
17. قرار رقم 17/37 الصادر بتاريخ 11 شتنبر 2017 الصادر عن المحكمة الدستورية المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6607 بتاريخ 25 شتنبر 2017.
18. دليل تحليل السياسات: حول مشروع الديمقراطية في الشرق الأوسط، تقرير منشور بالموقع الالكتروني https://pomed.org/wp-content/uploads1.pdf
19. تقرير رقم 03/2017 لمجموعة العمل الموضوعاتية حول "التنمية القروية: مجال المناطق الجبلية" حول مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب. دورة أكتوبر 2018/2017
20. مجلس النواب: تقرير اللجنة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية للتعليم الأولي، الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021 دورة أبريل 2021

التحديات الجديدة للسياسات الاجتماعية في ظل جائحة فيروس "كوفيد-19"

New challenges for social policies in light of the COVID-19 pandemic

الدكتور فؤاد الفتوحي

جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-طنجة/المغرب

الملخص:

أسفر تفشي جائحة فيروس "كوفيد-19" على العديد من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية الواسعة النطاق والتي مست مجموعة من المجالات المختلفة والقطاعات الحيوية، وكما أفضت هذه الجائحة الزمنية المفاجئة إلى بروز مجموعة من الاختلالات ومظاهر العجز الاجتماعي، إضافة إلى تأثيرات اقتصادية وكشفت عن الفجوات والثغرات التي تهدد السلم الاجتماعي وعمقت التفاوتات الاجتماعية، وهو ما جعل هذه الأزمة الصحية تُضاعف التحديات المطروحة أمام الحكومة المغربية كسائر الدول التي اجتاحها هذا الوباء، الأمر الذي حتّم على السلطات العمومية اتخاذ تدابير وإجراءات استعجالية لاحتواء الوضع الوبائي بتحدياته الجديدة والاستجابة للحاجيات الاجتماعية المستجدة، وهو ما جعلها تدخلات حكومية ناجحة بكل المقاييس تُوجت بإصدار قانون الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية.

الكلمات المفتاحية: السياسات الاجتماعية، جائحة كوفيد: 19، السلم الاجتماعي، الحماية الاجتماعية، الرعاية الصحية، التداعيات الأسرية، الوضعية الجديدة للتعليم والشغل، التحول الرقمي.

Abstract :

The outbreak of the “Covid-19” virus pandemic resulted in many wide-ranging economic and social repercussions that affected a group of different fields and vital sectors, it threatens social peace and deepens social inequalities, which made this health crisis multiply the challenges before the Moroccan government, like all other countries that have been swept by this epidemic, a successful government by all standards culminated in the issuance of the framework law related to social protection.

Keywords: Social policies, the Covid-19 pandemic, social peace, social protection, health care, family repercussions, the new status of education and employment, digital transformation

يُواجه المغرب على غرار باقي دول العالم تفشي جائحة فيروس "كوفيد-19" بسلالتها المتحورة الجديدة وتداعياتها الاجتماعية وكلفتها الاقتصادية، مما حتّم مواصلة الجهود في إطار إستراتيجية مكافحة هذا الوباء، عبر فرض حالة الطوارئ الصحية لمواجهة المخاطر المحتملة للفيروس الوافد وفسح المجال لاتخاذ التدابير الاحترازية لاحتواء انتشاره وتجنب الخسائر الكبيرة على المستوى البشري قياسا بما تكبدته العديد من الدول، غير أن إجراءات الحجر الصحي المتخذة في بداية الجائحة أسفرت عن تداعيات وخيمة على الاقتصاد الوطني، حيث خلفت تأثيرات واسعة النطاق على مجالات التنمية وأفضت إلى انتكاسة اجتماعية، وهو ما قاد إلى تعميق أزمة الفئات الهشة والإجهاز على دخل مجموعة من الأسر وإضعاف دينامية القطاعات الإنتاجية والمهن والحرف، والتي أصبحت في حاجة ماسة لتقديم كل أشكال الدعم والحماية الاجتماعية.

ومن هذا المنطلق تشكل جائحة فيروس "كوفيد-19" أزمة إنسانية شاملة يعرفها العالم في التاريخ المعاصر تدفع بالرفاه الاقتصادي والاستقرار الاجتماعي إلى حافة الانهيار وتعصف بمجهودات التنمية والاستثمار التي استمرت لعقود وتُفْرز تهديدات حقيقية وتُوّلد انعكاسات متعددة الأبعاد، حيث تعاظمت الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية نتيجة فرض حالة الطوارئ الصحية، جعل كافة الدول تبادر إلى الاستجابة للطلب الاجتماعي المتزايد وتختار التكفل بحالات الاستعجال بالنظر

للتداعيات السلبية التي واجهتها المجتمعات وطرحت من جديد تكييف وملاءمة السياسات الاجتماعية، فكان لزاما عليها البحث عن أجوبة اجتماعية وتقديم حلول مستدامة لمعالجة آثار الجائحة الوبائية.

وفي ضوء هذه الجائحة الوبائية العالمية اختار المغرب ترتيب الأولويات الاجتماعية الواضحة المعالم فقد أظهر هذا السياق الصعب ضرورة الاستجابة الطارئة عبر تنزيل الحاجيات المستجدة وإدارة المخاطر وتوفير الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية لمواجهة التداعيات وامتصاص الصدمات، وهو ما جعل الحكومة تواجه تحديات غير مسبوقة تفوق قدراتها بسبب التفاعل بين العوامل الوبائية والعوامل الاجتماعية والحيز المتاح في الميزانية العامة ومدى قدرة أنظمة الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية، مما يجعل الحلول الممكنة في إطار السياسات الاجتماعية باهضة الثمن، باعتبارها معادلة صعبة بين الضغوطات الحادة على الميزانية والتداعيات السلبية على مستوى تراجع مداخيل الدولة ونسبة النمو والنفقات العمومية الطارئة لمواجهة الأزمة الصحية.

وتبرز أهمية الموضوع في ظل التداعيات الاجتماعية الجديدة التي وضعت الدولة في اختيارات صعبة على المدى القريب والمتوسط لتدبير الأزمة الصحية وفرضت عليها مراجعة دورها في التعاطي مع المسألة الاجتماعية من خلال التحول إلى مفهوم الدولة الاجتماعية عبر الاضطلاع بأدوار كبرى في رسم السياسات الاجتماعية برؤية استباقية توقعية وبمقاربة اجتماعية شاملة، تجعل تدخلات السلطات العمومية أكثر قدرة على الاستهداف الاجتماعي لاستيعاب الاحتياجات الجديدة التي أملتها الظروف الاستثنائية، بما يقود إلى توطيد الثقة في مؤسسات الدولة وتقوية صمود القطاعات والمقاولات المتضررة والحفاظ على مناصب الشغل والقدرة الشرائية للأسر وحماية مصادر الرزق، وهو ما جعل الدولة المغربية تقتنع بضرورة تطوير وملاءمة التشريعات الاجتماعية من خلال التسريع بإخراج نص متقدم للحماية الاجتماعية في زمن" كوفيد-19".

فإلى أي حد تُمثل تداعيات فيروس "كوفيد-19" تحديات جديدة أمام السياسات الاجتماعية ؟، وتنبثق عن هذه الإشكالية الرئيسية الأسئلة الفرعية التالية: ما هي التحديات الاجتماعية إبان تفشي جائحة فيروس "كوفيد-19"؟، وإلى أي حد استجابت الحكومة المغربية للحاجيات الاجتماعية المستجدة؟، وما هي الآفاق الممكنة لتصميم سياسات اجتماعية استشرافية وفق السياق الدولي والرهانات الوطنية؟، ما هي الدروس المستخلصة من تداعيات أزمة "كوفيد-19" والحلول المستدامة لمواجهتها؟، ويرتبط تحديد التحديات الجديدة للسياسات الاجتماعية بالمغرب في ظل جائحة "كوفيد-19" بمجموعة من العناصر يُمكن إجمالها في الفرضية الأساسية التي تكمن في أن فعالية السياسات الاجتماعية في ضوء جائحة كوفيد-19 لا تتوقف فقط على الإصلاحات القانونية ولكن تتطلب أيضا تصميم سياسات اجتماعية بمقاربات استشرافية تستحضر التحديات والأولويات، وتنبثق عن هذه الفرضية الأساسية فرضيتين فرعيتين، الأولى تَزعُمُ بكَون نجاح المغرب في رفع التحديات الاجتماعية يرتبط ليس فقط بالمستوى الوطني ولكن أيضا باستيعاب المتغيرات الدولية، فيما تزْعُمُ الفرضية الثانية بكون فعالية السياسات الاجتماعية الجديدة ترتبط بتوفير الموارد المالية الضرورية وليس فقط الاعتماد على المقاربات السابقة في تمويل التدخل العمومي.

وقد اقتضت طبيعة الدراسة اعتماد المنهج الاستقرائي بشكل أساسي بحكم كونه ينطلق من التفاصيل والجزئيات إلى الكليات وينطلق أيضا من تجميع الأرقام والمؤشرات للوصول إلى صياغة الملاحظات والتوصيات، الأمر الذي يجعله المنهج الأنسب لموضوع دراستنا، لأننا ننطلق من أن الحكم على طبيعة استجابة الدولة للتحديات الاجتماعية الجديدة يقتضي البدء من ملاحظة واقع السياسات الاجتماعية وتحليل المؤشرات مع الأخذ بعين الاعتبار المتغيرات المحيطة في إطار السببية والمقارنات ومدى تداخل وتشابك هذه المتغيرات.

ومن أجل معالجة الإشكالية واختبار هذه الفرضيات فإننا سنناقش في البداية السياسات الاجتماعية في زمن جائحة فيروس "كوفيد-19" بين التحديات المستمرة والأولويات الإستراتيجية (المبحث الأول)، وفي مرحلة ثانية سنرصد السياسات الاجتماعية في ظل الجائحة: المداخل الكبرى وتقييم الحصيلة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السياسات الاجتماعية في زمن جائحة فيروس "كوفيد-19" بين التحديات المستمرة والأولويات الإستراتيجية

أسفر تفشي جائحة فيروس "كوفيد-19" على العديد من التداعيات الاقتصادية والاجتماعية الواسعة النطاق والتي مست مجموعة من المجالات المختلفة والقطاعات الحيوية، وقد أبانت هذه الجائحة الزمنية المفاجئة عن مجموعة من الاختلالات ومظاهر العجز الاجتماعي، إضافة إلى التأثير على الاقتصاد الوطني والشغل وكشفت عن الفجوات والثغرات التي تهدد الأمن الاجتماعي وعمقت التفاوتات الاجتماعية، وهو ما جعل هذه الأزمة الصحية تضاعف التحديات المطروحة أمام الحكومة المغربية كسائر الدول التي اجتاحها هذا الوباء، (المطلب الأول)، الأمر الذي حتم على السلطات العمومية السرعة في التأقلم مع الوضع الوبائي بتحدياته الجديدة والاستجابة للحاجيات الاجتماعية المستجدة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التحديات الاجتماعية إبان تفشي فيروس "كوفيد-19"

شكلت جائحة فيروس "كوفيد-19" تهديدا متزايدا وتحديا مستمرا لجميع الدول منذ اجتياحها العالم سنة 2020 مخلفة انعكاسات اقتصادية وأزمات صحية وظواهر اجتماعية جديدة، مما حتم على المغرب كباقي الدول إعلان حالة الطوارئ الصحية والتي من خلالها تم تطبيق إجراءات الحجر الصحي للتحكم في وتيرة انتشار الفيروس، الأمر الذي تولد عنه تداعيات وخيمة على الحياة الأسرية (الفقرة الأولى)، فضلا عن ذلك أدت التدابير والإجراءات الصحية المتخذة إلى بروز وضعية جديدة للتعليم والشغل (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التداعيات الأسرية الناشئة عن حالة الطوارئ الصحية

إن جائحة فيروس "كوفيد-19" حملت آثارا على جميع الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والنفسية، حيث امتدت آثارها لتشمل الحياة الأسرية، فمنذ تسجيل أول حالة إصابة مؤكدة لفيروس "كوفيد-19"، ونظرا للتطورات السريعة التي حدثت على المستوى العالمي جراء انتشار الفيروس، اتخذ المغرب تدريجيا مجموعة من الإجراءات الوقائية السريعة والاستباقية للحد من تفشي هذا الوباء، وقد همت هذه التدابير الميدان الصحي بالإضافة إلى تقييد التنقل والتجمعات والأنشطة الثقافية والفنية والدينية وغير ذلك[1]، وبعد إعلان حالة الطوارئ الصحية في 20 مارس 2020، جرى في إطارها فرض حجر صحي شامل بموجب المرسوم رقم 2.20.292 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها[2]، والمرسوم التطبيقي رقم 2.20.293 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد-19"[3].

[1] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28، ص: 30، منشور بالموقع الرسمي: www.cese.ma .

[2] مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 هـ (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية، عدد 6867 مكرر، بتاريخ 29 رجب 1441 هـ (24 مارس 2020)، ص: 1782.

[3] مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 هـ (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد-19"، الجريدة الرسمية، عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 هـ (24 مارس 2020)، ص: 1783.

ونشير في هذا الصدد إلى أن ثلث الأسر المغربية 34% عمد إلى تطبيق الحجر الصحي قبل دخول حالة الطوارئ الصحية حيز التنفيذ، وبدأ 54% الحجر الصحي منذ تبني حالة الطوارئ الصحية و 11% منذ صدور مرسوم القانون المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ، وقد احترمت حوالي 8 أسر من كل 10 (79%) بشكل كامل قواعد الحجر الصحي 83% في الوسط الحضري و 69% في الوسط القروي، بينما 21% من الأسر احترمها بشكل جزئي 17% في الوسط الحضري و29% في الوسط القروي[1].

وقاد هذا الوضع الأسري الجديد الناتج عن الحجر الصحي إلى بروز ضغوطات نفسية على أفراد الأسرة، وذلك بسبب تغيير النمط المعيشي، مما جعل البعض يشعر بالضغط وسيطرة المشاعر السلبية مثل: الحزن، القلق، الغضب والإحباط الذي يؤدي في غالب الأحيان إلى اضطرابات النوم، وقد يُسفر في نهاية المطاف عن تداعيات سلبية تؤثر على المناعة الصحية، وهو ما يتسبب في كثير من الحالات بآثار نفسية وخيمة تقتضي المتابعة والعلاج، إذ يرى العديد من الأخصائيين النفسانيين بأن "القلق والتوتر والانفعال" من أبرز "التأثيرات النفسية" التي تنتشر في مثل هذه الحالات والذين هم في وضعية نفسية هشة معرضون "أكثر من غيرهم للإصابة بهذه المشاكل النفسية"[2].

ويبقى الأطفال الفئة الأكثر تضررا من الجائحة، فهم يواجهون الوضع الجديد بصمت، خاصة وأنهم يعانون من أقصى تبعاته، وذلك من خلال حرمانهم من الفصول الدراسية واللعب، وعقب الإعلان في 9 يوليوز 2020، عن الإبقاء على التدابير التقييدية في جزء من التراب الوطنية، وجهت الجمعية المغربية لطب الأطفال رسالة إلى وزير الصحة لفتت الانتباه فيها إلى "الآثار المدمرة" في "فقدان المعالم" وظهور اضطرابات سلوكية والتعرض لنوبات غضب واضطرابات في النوم، كما تولد عن توقف الأطفال عن الذهاب إلى المدرسة انقطاع مفاجئ لمجموع الروابط النفسية والعاطفية التي تربطهم بالمحيط، وهو انقطاع واكبه تعرض مفرط لمختلف أنواع الشاشات ولمحتويات تتضمن مشاهد عنف الانترنيت بالنسبة للبعض، أما بالنسبة للأطفال الذين يعيشون داخل أسر تعاني من التفكك، فقد كانت عواقب هذا الوضع أشد وطأة عليهم، إذ كانوا أكثر عرضة للعنف[3].

فضلا عن ذلك تسببت التدابير الاجتماعية المتخذة للحد من انتشار الفيروس في بروز ظاهرة العنف ضد النساء، وفي هذا الإطار تشير العديد من التقارير الدولية إلى ارتفاع كبير وخطير على مستوى العنف ضد المرأة، وعلى سبيل المثال عرفت البحرين ارتفاع العنف المنزلي بنسبة 46% ، كما شهدت الخطوط الهاتفية المباشرة التي استحدثت من أجل الإبلاغ عن مظاهر العنف ضد المرأة ارتفاعا بمقدار خمسة أضعاف في تونس[4]، وفي المغرب أعرب المجلس الوطني لحقوق الإنسان من خلال لجنته الدائمة المكلفة بالمناصفة وعدم التمييز والأجيال الجديدة لحقوق الإنسان، عن انشغاله بشأن حالات العنف ضد النساء، والتي يحتمل أن تتزايد بفعل الظروف المرتبطة بالحجر الصحي والحد من التنقل والولوج إلى المساعدة

[1] مذكرة صادرة عن المندوبية السامية للتخطيط حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر، أنجزت في الفترة الممتدة من 14 إلى 23 أبريل 2020، ص: 5، منشور بالموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط: www.hcp.ma.

[2] كريم مأمون، "وباء فيروس كورونا والصحة النفسية"، النسخة الورقية للمطبوعة الأسبوعية، عنب بلادي، سوريا، العدد 424، بتاريخ 2020/04/05، ص: 3.

[3] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28، ص: 38.

[4] تقرير صادر عن مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية حول الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، الآفاق والتحديات، ماي 2020، تركيا، ص: 38، منشور بالموقع الالكتروني: www.sesric.org .

والحماية والإنصاف[1]، ومن جهة أخرى أصدرت أساسية النيابة العامة دورية حول موضوع قضايا العنف ضد المرأة خلال فترة الحجر الصحي بالمملكة المغربية تم بموجبها توجيه تعليمات إلى المحامي العام الأول لدى محكمة النقض والوكلاء العامين للملك ووكلاء الملك قصد الاهتمام بالشكايات والتبليغات بشأن قضايا العنف ضد النساء (التي يتم إيداعها مباشرة أو عبر المنصات الرقمية) وإعطائها الأهمية والأولوية في المعالجة، وتوفير خدمات خلايا التكفل بالنساء الموجودة بالنيابات العامة[2].

وهكذا فقد أثر الحجر الصحي على العلاقات الأسرية، حيث أفضت دراسة قامت بها المندوبية السامية للتخطيط بالمغرب إلى أن 18% من الأسر عبرت (20% في الوسط الحضري و 12% في الوسط القروي) عن شعورها بتدهور العلاقات الأسرية، وهو أعلى في أوساط الأسر الفقيرة 19% مقارنة بالأسر الغنية 13% وكذا في صفوف الأسر المكونة من 5 أشخاص أو أكثر 23% ، مقارنة بالأسر الصغيرة المكونة من شخصين 7% ، وكذا بالنسبة للأسر التي تعيش في مسكن مكون من غرفة واحدة 22% مقارنة بتلك الأسر التي تعيش في مسكن به أربع غرف أو أكثر 16% ، وبالمقابل عبر 72% من الأسر عن عدم تأثر العلاقات داخل الأسرة بظروف الحجر الصحي، وبالنسبة لبقية الأسر 10%، فإن علاقاتها الأسرية سليمة وأكثر متانة[3].

الفقرة الثانية: الوضعية الجديدة للتعليم والشغل الناجمة عن جائحة فيروس "كوفيد-19"

أفرزت جائحة فيروس "كوفيد-19" نمط حياة جديدة يقوم على التباعد الجسدي وعدم الاختلاط لاحتواء تفشي هذا الوباء، وهو ما تمظهر في التحولات التي عرفتها عمليات التعليم، حيث قادت التدابير الاحترازية إلى الإغلاق الواسع النطاق للمدارس والكليات والجامعات في جميع أنحاء العالم، فمنذ فبراير 2020 اختارت 193 دولة إغلاق المؤسسات التعليمية في محاولة لإبطاء انتشار فيروس "كوفيد-19"، أثرت عمليات الإغلاق على ما يقارب 1,7 مليار متعلم في مستويات ما قبل الابتدائي والابتدائي والثانوي والتعليم العالي[4]، والمغرب كباقي الدول اختار إغلاق المؤسسات التعليمية وتعليق الدروس الحضورية بها.

وأمام هذا الوضع الاستثنائي توجهت وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي بالمغرب إلى إرساء نظام للتعليم عن بعد بشكل استعجالي بهدف مواكبة 9,2 مليون تلميذ وطالب[5]، ولتحقيق هذه الغاية تجندت الوزارة بجميع مسؤوليها وأطرها التربوية والإدارية والتقنية على مستوى قطاعاتها الثلاث مركزيا وجهويا وإقليميا، وفي وقت قياسي من أجل

[1] بناء على طلب من رئيسة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، السيدة آمنة بوعياش، عقدت اللجنة الدائمة المكلفة بالمناصفة وعدم التمييز والأجيال الجديدة لحقوق الإنسان، يوم الخميس 30 أبريل 2020، لقاء عبر تقنية المناظرة عن بعد من أجل التداول ومناقشة وضع حقوق المرأة في سياق حالة الطوارئ الصحية، وشكل هذا الاجتماع فرصة من أجل عرض العناصر الأولى لعملية رصد حالات العنف ضد المرأة التي قام بها المجلس الوطني لحقوق الإنسان على المستوى المركزي، ومن خلال لجانه الجهوية بالتشاور مع فعاليات المجتمع المدني والمؤسسات المعنية، لمزيد من الإطلاع انظر: الموقع الالكتروني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان: www.cndh.org.ma .

[2] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28، ص: 39.

[3] مذكرة صادرة عن المندوبية السامية للتخطيط حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر، مرجع سابق، ص: 29.

[4] UNESCO, Empowering students with disabilities during the COVID-19 crisis, 04 May Retrieved From https://bit.ly/3brdsru.2020.

[5] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، مرجع سابق، ص: 15.

توفير بدائل متعددة لضمان هذه الاستمرارية البيداغوجية لفائدة 10 ملايين تلميذ وطالب ومتدرب وفي احترام تام للتدرج البيداغوجي المقرر في التعليم الحضوري[1].

وعلى هذا المستوى اتخذت الوزارة مجموعة من الإجراءات لضمان استمرارية العملية التعليمية وتفادي سيناريو السنة البيضاء[2]، وذلك من خلال توفير التعليم عن بعد لكافة التلاميذ والطلبة والمتدربين، عبر مجموعة من الدعامات والمنصات الرقمية والقنوات التلفزية، فبالنسبة لقطاع التربية الوطنية تم الشروع ابتداء من يوم الاثنين 16 مارس 2020 في تنزيل عملية التعليم عن بعد من أجل استكمال المقررات الدراسية في أفضل الظروف باستعمال منصة "التلميذ-تيس" من أجل توفير موارد رقمية للمتعلمات والمتعلمين، وقد بلغ مجموع الموارد الرقمية المتوفرة حوالي 6500 مورد رقمي تغطي جميع الأسلاك، الابتدائي، الإعدادي، الثانوي[3]، ويصل معدل التتبع اليومي للتلاميذ عبر هذه المنصة 600 ألف تلميذ، بالإضافة إلى بث الدروس عبر القنوات التلفزية الوطنية بهدف ضمان تحقيق مبدأ الإنصاف وتكافؤ الفرص وتوفير الدروس بالنسبة للتلاميذ الذين لا يتوفرون على الحواسب أو على الربط بشبكة الانترنيت، خاصة في بعض مناطق العالم القروي[4].

أما بالنسبة لقطاع التعليم العالي والبحث العلمي، فقد تمكنت الجامعات المغربية بفضل المجهودات الجبارة لهيآت التدريس والفرق الإدارية والتقنية بالجامعات من توفير ترسانة مهمة من الموارد الرقمية والسمعية البصرية والعديد من الدعامات البيداغوجية لتمكين الطلبة من الاستمرار في التحصيل الأكاديمي، حيث تم إنتاج أكثر من 115 ألف مورد رقمي متنوع، همت هذه الموارد الرقمية بين 80% و 100% من المضامين البيداغوجية المبرمجة، وقد تم وضعها على البوابات الالكترونية للجامعات والمؤسسات التابعة لها، كما اعتمدت مختلف المؤسسات الجامعية على خدمات المنصات الرقمية والمواقع الالكترونية والأنظمة المعلوماتية للتفاعل مع احتياجات الطلبة[5].

غير أن القرار الذي اتخذته الحكومة المغربية والقاضي بضمان الاستمرارية البيداغوجية من خلال التعليم عن بعد كان له آثارا عديدة على المدرسين والمتعلمين وأولوياء الأمور والمؤسسات التعليمية، حيث أدى إحداث أقسام افتراضية التي تتيح للمتعلمين المشاركة في العملية التعليمية، إلى إرساء قواعد جديدة للتبادل والانتقال إلى التكوين الذاتي خاصة بالنسبة لطلبة التعليم العالي، وقد كشف استعراض الجدول اليومي للمتعلمين عن عدم التحكم في استعمال الزمن وتراكم الواجبات المدرسية، فضلا عن نقص في التتبع التربوي والتقييم المنتظم للأساتذة والمتعلمين والمتدربين[6].

وفي هذا الإطار كشفت المندوبية السامية للتخطيط عن صعوبة متابعة الدروس بالنسبة للمتمدرسين بسبب نقص أو عدم كفاية قنوات الولوج، حيث يشكل غياب أو عدم توفر قنوات الولوج السبب الرئيسي لعدم متابعة الدروس عن بعد

---

[1] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111 بتاريخ 30 رمضان 1441 (22 ماي 2020)، ص: 6867.

[2] أحمد مهدان، "رهانات التنمية بالمغرب لما بعد الحجر الصحي"، منشورات مركز تكامل الدراسات والأبحاث حول جائحة "كوفيد-19" وآثارها الاجتماعية والتربوية والنفسية، مطبعة وراقة بلال، فاس، الطبعة الأولى، 2020، ص: 78.

[3] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111، مرجع سابق، ص: 7055.

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111، مرجع سابق، ص: 6867.

[5] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111، مرجع سابق، ص: 6868.

[6] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، مرجع سابق، ص: 43.

أو لعدم انتظامها بالنسبة لأكثر من نصف الأسر (51%) التي لديها أطفال متمدرسين في المستوى الابتدائي و48% في المستوى الإعدادي، وصرحت 41% من الأسر التي لديها أطفال متمدرسون في السلك الثانوي و 29% في التعليم العالي بأن الصعوبة الرئيسية في متابعة الدروس تكمن في عدم كفاية قنوات الوصول إليها، ويعد عدم الاهتمام أيضا من أحد الأسباب المثارة من طرف 13% من الأسر التي لديها أبناء في المستوى الابتدائي و 11% في الإعدادي و 16% في الثانوي.[1]

ونشير في هذا الصدد إلى أن المفتشية العامة للشؤون التربوية التابعة لوزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي رصدت العديد من النواقص في إطار التقييم الذي أنجزته بالنسبة للتعليم عن بعد، إلى جانب خلاصات استقراء الرأي حول تقييم الدراسة عن بعد الذي شاركت فيه عينة هامة من التلميذات والتلاميذ وأولياء التلاميذ والأساتذة وتجاوزت 100 مشارك، والتي رصدت مكامن قوة وضعف هذه التجربة والإكراهات التي اعترضتها واستشراف آفاق تطويرها والارتقاء بها[2].

بالإضافة لذلك أكدت مخرجات التقرير الصادر عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بأن اختيار التعليم عن بعد قد اصطدم بعدم توفر وسائل التواصل الرقمي وضعف إمكانية الولوج إليها (التلفزة، الهواتف الذكية، اللوحات الالكترونية، الحواسيب والأنترنيت)، سواء بين صفوف الأساتذة على مستوى المؤسسات التعليمية/معاهد التكوين أو المتعلمين/أولياء الأمور، ويُعزى ذلك إلى طبيعة ومدى جودة العرض المقدم من طرف القطاع الوزاري الوصي، ومن زاوية أخرى إلى ضعف الاستثمار العمومي في هذا المجال، غير أن أكثر الجوانب دلالة التي كشفها هذا الوضع هو تداعيات الفجوة الرقمية بين الوسطين الحضري والقروي، وكذا بين الأسر الميسورة والفقيرة وتأثيراتها السلبية على الاستمرارية البيداغوجية وعلى الولوج المتكافئ إلى الحق في التعليم[3].

فضلا عن هذه التداعيات التي مست وضعية التعليم بفعل جائحة "كوفيد-19"، فإن تأثيراتها امتدت إلى مجال الشغل، حيث اعتبرت منظمة العمل الدولية أن تأثير أزمة "كوفيد-19" على فرص العمل كان أسوء بكثير مما كان متوقعا في البداية، حيث أشار تقرير "مرصد منظمة العمل الدولية" إلى أن ساعات العمل انخفضت بنسبة 14% خلال الربيع الثاني من عام 2020، أي ما يعادل فقدان 400 مليون وظيفة بدوام كامل[4]، ونفس التأثيرات ستعرفها الوضعية الاقتصادية الوطنية جراء تطبيق حالة الطوارئ الصحية، حيث بلغ الانكماش الاقتصادي خلال سنة 2020 5,8%، وهو ما أثر على سوق الشغل والأنشطة الاقتصادية، إذ تشير الإحصائيات إلى أن معدل البطالة قفز من 8,1% خلال الفصل الثاني من سنة 2020 إلى 12,3% ، كما ارتفع عدد الأشخاص في وضعية الشغل الناقص المرتبط بانخفاض المدة الزمنية المخصصة للعمل من 343 ألف إلى 954 ألف[5].

المطلب الثاني: الاستجابة الحكومية السريعة للحاجيات الاجتماعية المستجدة

---

[1] مذكرة صادرة عن المندوبية السامية للتخطيط حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر، مرجع سابق، ص: 19.

[2] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111، مرجع سابق، ص: 6868.

[3] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، مرجع سابق، ص: 43-44.

[4] معطيات واردة بالموقع: www.MEWS.un.org المتعلق بأخبار الأمم المتحدة بتاريخ 30 يونيو 2020.

[5] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية: دورة أكتوبر 2020، العدد 116، بتاريخ 26 أكتوبر 2020، ص: 7283.

فرضت تداعيات أزمة "كوفيد-19" لجوء الحكومات إلى تدخلات تميزت بطابعها الاستعجالي والاستثنائي للتخفيف من آثار هذا الوباء على الأفراد والمؤسسات والنظم الاقتصادية والاجتماعية ومراجعة الإستراتيجيات واعتماد برامج اجتماعية طموحة، لاسيما أن إجراءات الحجر الصحي أدت إلى تغييرات في خط الفقر وتوسعه وسقوط البعض في وضع والحاجة، وهو ما حتّم على الدول ملاءمة سياساتها الاجتماعية مع متغيرات الجائحة الوبائية باعتبارها أولوية وطنية (الفقرة الأولى)، كما ضاعفت الحكومات الإجراءات والتدابير الاستباقية وأطلقت البرامج الاجتماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تكييف وملاءمة السياسات الاجتماعية مع المتغيرات الوبائية

تسببت جائحة فيروس "كوفيد-19" في حالة طوارئ صحية عالمية وأزمة اقتصادية لا تضاهيها حجما أي أزمة أخرى على مر التاريخ، وتجد الحكومات التي تواجه ذلك التهديد نفسها مجهولة، ومع ذلك فثمة أولويات واضحة المعالم ذات الصلة بالسياسات الاجتماعية، وهو ما فرض على الحكومات أن تكون الاستجابة للأزمة على صعيد السياسات محسوبة بعناية، لتلبية الأولويات بدلا من المفاضلة بين السياسات من خلال تحقيق التوازن بين الحفاظ على الأرواح وسبل كسب رزق اليوم وبين الاستعداد للتعافي في المنصف الفعال والقادر على المجابهة غدا[1].

وفق هذا التصور عملت الحكومة المغربية على مراجعة الأولويات الاجتماعية وإعادة ترتيبها، وهو توجه عبر عنه الملك محمد السادس في خطبه الأخيرة، حيث رسم خارطة الطريق التي تحدد برنامجا عمليا للإصلاحات التي ينبغي تنزيلها لمعالجة الانعكاسات الاجتماعية للأزمة الصحية، ضمن منظور مستقبلي شامل يعيد ترتيب الأولويات وصياغة الأجوبة التنموية انطلاقا من المتغيرات الكبرى المستجدة[2]، بشكل يجعل الدولة تعتمد سياسات اجتماعية ببعد شمولي يقوم على استعادتها لدورها المحوري في كل المجالات الاجتماعية.

إن هذا التوجه نحو ملاءمة السياسات الاجتماعية برزت معالمه بوضوح خلال ظهور جائحة "كوفيد-19" من خلال إعطاء الأولوية للعديد من الجوانب الاجتماعية بالموازاة مع الأولويات الصحية والاقتصادية التي فرضت الاستعجال والتقليص من آثار الصدمات الاجتماعية التي خلفتها الجائحة الوبائية مع الحرص على تكريس منطق جديد لتدبير السياسات الاجتماعية القائم على مبدأ الاستدامة كتوجه جديد يروم إرساء مفهوم الدولة الاجتماعية وينتقل إلى وضع سياسات اجتماعية ممتدة في الزمان والمكان وبمقاربات ترابية قادرة على تحقيق الانتظارات المجتمعية والرهانات التنموية.

ومن هذا المنطلق حرصت الحكومة المغربية على تكييف وملاءمة سياستها الاجتماعية بما يتناسب مع مواجهة الأزمة الصحية كمحاولة لجعل تدخلاتها أكثر إستراتيجية في استجابتها الاجتماعية، لاسيما في ظل تزايد المشاكل الاجتماعية وتراكمها وتعدد مستوياتها واتساع نطاق المتأثرين بها والترابط بين ظروفها وعناصرها، ويتعلق الأمر بمشاكل الحاجة والفقر والبطالة والطلب المتزايد على الرعاية الصحية والخدمات التعليمية عن بعد، وهو ما فرض الرفع من فعالية التدخلات العمومية للتعامل مع المشاكل التي أفرزتها الجائحة الوبائية والاستجابة لهذه الحاجيات المستجدة بمنطق يلائم طبيعة المرحلة الاستثنائية.

ووعيا بالتحديات الاجتماعية التي أصبحت تفرضها جائحة "كوفيد-19" عملت الحكومة المغربية على تقييم الأولويات المطروحة عليها والمفاضلة بينها من خلال استحضار العديد من الاعتبارات الاجتماعية وتحديد الإمكانيات والفرص

[1] تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي تحت عنوان: "حماية الإنسان والاقتصاد: استجابات متكاملة على صعيد السياسات لجهود مكافحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19)، 2020، ص: منشور بالموقع الرسمي للبنك الدولي: www.wordbank.org .

[2] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 116، بتاريخ 26 أكتوبر 2020، ص: 7299.

والمخاطر، وذلك للحد من الآثار الاجتماعية والنفسية التي خلفتها الجائحة، حيث كشف استطلاع أنجز من طرف "أيبسوس IBSOS المغرب" خلال شهر يونيو، يوليوز وشتنبر 2020، ويندرج هذا التحقيق ضمن برنامج بحث تحت عنوان "المواقف تجاه كوفيد-19"[1]، وحسب هذا الاستطلاع أبان المغاربة في نهاية الحجر الصحي ثقتهم في كيفية تدبير الوباء من طرف مؤسسات الدولة (الشرطة والدرك)، والهيئات الطبية (المدنية والعسكرية) وفي السياسات التي نفذت لمواجهته، وبالمقابل أبدى المغاربة كذلك مخاوف محدودة نسبيا بشأن المستقبل الصحي للبلاد، كما أظهروا مخاوف بشأن التداعيات الاقتصادية للوباء، وظلت ثقتهم قوية في المؤسسات، غير أن الشكوك تزايدت حول فعالية السياسة المتبعة خلال الفترة الممتدة من يونيو إلى النصف الثاني من شهر شتنبر وتزايد القلق على نطاق واسع إزاء المستقبل الصحي مع مرور الأسابيع[2]، مما طرح على المحك من جديد تحديات تطوير السياسات الاجتماعية على ضوء الجائحة الوبائية وفق رؤية اجتماعية متكاملة تدمج الاهتمامات والاحتياجات المتجددة، وذلك لبعث الأمل والحياة والثقة في النسيج الاجتماعي.

ومن هذه الزاوية فإن المرحلة تستلزم سياسة اجتماعية مندمجة خاصة بعد أن كشفت جائحة "كوفيد-19"، عن ملايين من المغاربة على عتبة الهشاشة ودونها، وعن قطاعات سريعة الانهيار وتوسيع قاعدة العطالة وفقدان الشغل جراء الجائحة، ويبقى المدخل الأساسي لهذه السياسة في منظورنا هو خلق منظومة موحدة للدعم الاجتماعي تدمج أزيد من 150 برنامج وإجراءات مشتتة على عدة قطاعات حكومية وهيئات وصناديق دون انعكاس ملموس على أرض الواقع، ومحكومة بمنطق الإحسان العمومي بعيدا عن أي منظور للتنمية والتماسك الاجتماعي[3]، وعلى إثر هذه المؤاخذات على صعيد السياسة الاجتماعية فإن الحكومة قامت بإطلاق حُزمة من البرامج الاجتماعية بتعليمات ملكية للتخفيف من آثار الجائحة على الفئات الهشة واعتماد قوانين ذات بعد اجتماعي.

الفقرة الثانية: اتخاذ التدابير الاستباقية وإطلاق برامج الحماية الاجتماعية

كشفت أزمة انتشار فيروس "كوفيد-19" في العالم أهمية المكانة التي تحتلها القطاعات الاجتماعية، ومنها قطاع الصحة، وهو ما فرض اتخاذ تدابير استعجالية لتطوير الخدمات التي يقدمها هذا القطاع على كل المستويات، مما حتّم على الحكومة المغربية التفكير الجدي في تعبئة الوسائل اللازمة للرفع من قدرات المنظومة الصحية الوطنية على المواجهة والتصدي والجاهزية وتأمين الحاجيات الوطنية في حالة الطوارئ الصحية في ظل انقطاع سبل الإمداد من السوق العالمية، الأمر الذي قاد وزارة الصحة المغربية إلى وضع تصور استراتيجي لتحسين جودة الرعاية الصحية العمومية بالاشتغال على أولويات محددة، ويتعلق الأمر بإعداد وتنفيذ البرنامج الطبي الجهوي بهدف تفادي النقائص المرصودة فيما يخص تنظيم عرض العلاجات والخريطة الصحية والمخططات الجهوية لعرض العلاجات[4].

بالإضافة إلى تعزيز عدد من المكتسبات المحققة على صعيد البرامج الصحية والبنيات التحتية والتجهيزات وتقوية أوجه الشراكة والتعاقد والتشاور مع المهتمين والفاعلين في المجال الصحي لإيجاد حلول مبتكرة في إطار الجهوية لتسوية مشكل نقص الموارد البشرية، خاصة في العالم القروي، ونشير في هذا الصدد إلى أن الإجراءات والتدابير الاستباقية المتخذة

---

[1] للمزيد من الإطلاع انظر: www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/attitudes-des-citoyens-frce-au-covid-19

[2] أحمد الظريف، دومنيك كيووسعد بدوي: "المغرب في مواجهته وباء كوفيد-19: من الثقة إلى القلق"، منشورات مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، الرباط، أكتوبر 2020، ص: 2.

[3] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، عدد 15 بتاريخ 10 غشت 2020، ص: 7872

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، عدد 94 بتاريخ 13 يوليو 2020، ص: 7706.

بالمغرب إبان ظهور الفيروس حالت دون السيناريو الأسود للأزمة الصحية، حيث أشارت الدراسات حسب وزارة الصحة المغربية إلى التدابير الاستباقية مكنت البلاد من تفادي 6000 وفاة[1]، ويتعلق الأمر بإجراءات العزل الصحي ابتداء من 20 مارس 2020 وإمداد المنظومة الصحية بكل الوسائل لضمان فعالية التدخلات الصحية، اتساقا مع توصيات المنظمة العالمية للصحة وحسب تسلسل هرمي عبر القيام بالرصد الوبائي ثم القيام بالتحاليل المخبرية وزيادة وتيرتها تدريجيا من خلال توسيع شبكات المختبرات والتكفل بالحالات المحتملة، الأمر الذي فرض في إطار التدابير الاستباقية رفع درجة اليقظة وتعزيز الرقابة الصحية وإحداث خلية لتدبير الأزمات وفرض إلزامية وضع الكمامة بتاريخ 7 أبريل 2020، فضلا عن تعزيز آليات وقنوات التواصل المباشر، وبمبادرة ملكية تم إنشاء الصندوق الخاص بتدبير مواجهة وباء فيروس "كوفيد-19"[2]، وذلك لإيلاء الاهتمام للجانب الصحي وتوفير الإمكانات اللازمة لتأهيل لبنية التحية الصحية لمواجهة هذا الوباء، وتخفيف الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي أسفرت عنها الجائحة[3].

أما على صعيد الرصد واليقظة الوبائية، فقد تم إصدار دوريات بطريقة مستمرة حول تعريف الحالات وطرق التبليغ عنها وعلى مستوى الجاهزية للتكفل بالحالات المؤكدة من خلال استعمال مستشفيات خاصة بالنسبة للحالات التي تظهر عليها أعراض الفيروس والفنادق بالنسبة للمخالطين، بالإضافة إلى خلق فضاءات جديدة ومجهزة لاستقبال الحالات المصابة بالفيروس ويتعلق الأمر بالمستشفيين العسكريين "بنسليمان" و"النواصر"، وعلى مستوى التكفل بالحالات، تم إصدار دورية للخطة التنظيمية للتكفل بحالات "كوفيد-19"، مع حرص وزارة الصحة المغربية على التفاعل مع الرأي العام الوطني بطريقة مستمرة[4].

وبذلك تكون المملكة المغربية من أوائل دول العالم التي اتخذت الإجراءات الاحترازية وفرضت حالة الطوارئ الصحية بكامل التراب الوطني، بالإضافة لذلك اتخذت في مرحلة لاحقة كافة الاحتياطات اللازمة لتخفيف التدابير الاحترازية، مع تحقيق دينامية قدر الإمكان للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والرياضية والثقافية والتعليمية والتربوي، كما تم عقد اتفاق شراكة رائدة للتزود في أقرب وقت ممكن بالدفعات اللازمة من اللقاح ضد وباء (COVID-19)، ووضع خطة تلقيح وطنية ضد هذا الوباء، وخلال هذه المرحلة غير المسبوقة والفريدة من نوعها في تاريخ المغرب المعاصر والتي لم تنتهي بعد، تعبأت الحكومة على مدى أربع مراحل ويتعلق الأمر بمرحلة اليقظة والتحضير ومرحلة اتخاذ إجراءات طارئة واستعجالية لمحاربة انتشار العدوى في إطار الحجر الصحي العام ومرحلة تخفيف الإجراءات الاحترازية واستئناف الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية والمرحلة الرابعة التي تهم الاستعداد وللإقلاع الاقتصادي مع الاستمرار في مكافحة الوباء[5].

وإلى جانب هذه الإجراءات والتدابير الصحية للحد من تأثيرات جائحة "كوفيد-19"، فقد حرصت الدول على توسيع نطاق الحماية الاجتماعية لدعم استهلاك الأسر، لاسيما أن الجائحة حالت دون حصول الأفراد على الخدمات الضرورية

[1] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، المرجع نفسه، ص: 7410.

[2] تقرير صادر عن رئيس الحكومة المغربية تحت عنوان: "سنة من تدبير جائحة "كوفيد-19"، بتاريخ يناير 2021، ص: 20، منشور بالموقع الرسمي: www.cg.gov.ma .

[3] فؤاد الفتوحي، "الصفقات العمومية في زمن جائحة كوفيد-19 بين هاجس الاستعجال ورهان تدبير المخاطر"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي-يونيو 2021، عدد 158، ص: 549.

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، مرجع سابق، ص: 7412-7413.

[5] تقرير صادر عن رئيس الحكومة المغربية تحت عنوان: "سنة من تدبير جائحة "كوفيد-19"، بتاريخ يناير 2021، مرجع سابق، ص: 20-22.

والمواد الغذائية وقطعت سُبل كسب الرزق وأدت إلى تباطؤ أو تراجع مكاسب رأس المال البشري التي تحققت بشق الأنفس في مجالات الصحة والتعليم والمهارات الإنتاجية[1].

وهكذا سلطت أزمة كوفيد-19 الضوء على المستوى المرتفع لهشاشة فئات عريضة من الساكنة التي تعمل في مهن ضعيفة التنظيم أو في القطاع غير المهيكل، ولم يعد خافيا ما تكتسيه معالجة هذا القصور البنيوي الذي طال أمده، من طابع استعجالي، رغم أن 53% من ميزانية الدولة مخصصة للإنفاق الاجتماعي، إلا أن المقاربات المعتمدة للعمل مجزأة بشكل كبير مما يقلل من فعالية هذه البرامج، ويعيق فرص التخفيف من التفاوت الاجتماعي[2].

ولكن من رحم هذه التهديدات والتداعيات التي خلّفتها جائحة "كوفيد-19" برزت فرص حقيقية لتطوير منظومة الحماية الاجتماعية وكيفية الرفع من قدرتها للاستجابة للحاجيات المستجدة، خصوصا أن الجائحة كشفت عن ثغرات خطيرة في أنظمة الحماية الاجتماعية في جميع أنحاء العالم، وخاصة بالنسبة لبعض فئات العمال مثل العاملين بدوام جزئي والعمال المؤقتين والعاملين لحسابهم، وكثير منهم يعمل في الاقتصاد غير المهيكل، وهو ما يفرض على الحكومات اعتبار الحماية الاجتماعية استثمار وليس تكلفة إضافية، فهي تلعب دورا حيويا في تخفيف الآثار الاجتماعية وتحقيق الاستقرار الاقتصادي[3].

إن الاقتناع بأهمية الحماية الاجتماعية دفع الحكومة المغربية إلى ترتيب الأولويات الاجتماعية وفق مقاربة اجتماعية رغم أنها معادلة صعبة بين الضغوطات الحادة على الميزانية والتداعيات السلبية على مستوى تراجع مداخيل الدولة ونسبة النمو والمصاريف الطارئة التي تتطلبها مواجهة تداعيات الأزمة وتراجع مداخيل الضرائب واشتراكات صناديق الضمان الاجتماعي لتوقف العديد من الأنشطة الاقتصادية وبين الحاجة لتخصيص اعتمادات ومصاريف إضافية لقطاع الصحة.

وهكذا عملت الحكومة المغربية على إطلاق العديد من البرامج الاجتماعية في شكل منح تعويض شهري بمبلغ 2000 درهم والإبقاء على الخدمات المتعلقة بالتأمين الإجباري الأساسي عن المرض (AMO) والتعويضات العائلية لفائدة المنخرطين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي المتوقفين مؤقتا أو نهائيا عن العمل، بالإضافة إلى أداء تعويضات تتراوح بين 800 و1200 درهم للأسر المستفيدة وغير المستفيدة من خدمة "رميد"، وقد سهر بنك المغرب على تنسيق هذه العملية المسماة "تضامن" والإشراف عليها بتعاون مع النظام البنكي ومؤسسات الأداء وجمعيات القروض الصغرى، فضلا عن تعليق اقتطاعات الاشتراكات للمنخرطين في صندوق الضمان الاجتماعي وإلغاء الزيادات المترتبة عن التأخر في الدفع والإعفاء بناء على تعليمات الملك محمد السادس من مستحقات الكراء بالنسبة لمكتري المحلات التابعة للأحباس المخصصة للتجارة أو الحرف أو الخدمات أو السكن، وتأجيل مستحقات القروض من 3 إلى 4 أشهر لفائدة الأسر التي تواجه صعوبات مادية بسبب الأزمة، وبالنسبة للأسر في وضعية هشة، قامت الدولة إلى جانب القطاع البنكي بالتكفل بكافة الفوائد العرضية بالنسبة للأشخاص الذين لديهم أقساط شهرية تصل إلى 3000 درهم بالنسبة لقرض السكن و 1500 درهم لقرض الاستهلاك[4].

---

[1] تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي تحت عنوان: "حماية الإنسان والاقتصاد استجابات متكاملة على صعيد السياسات لجهود مكافحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) ، مرجع سابق، ص: 12.

[2] دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، صادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة، 2019، ص: 123، منشور بالموقع الالكتروني: www.unescwa.org .

[3] بيان صادر عن منظمة العمل الدولية تحت عنوان: " أزمة كوفيد-19: نداء تنبيه لتعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية، بتاريخ 24 أبريل 2020، منشور بالموقع الرسمي: www.ILO.org .

[4] تقرير صادر عن بنك المغرب حول تدابير بنك المغرب لمواجهة أزمة "كوفيد-19"، بتاريخ 24 نونبر 2020، ص: 10.

إن هذه التدابير الاجتماعية تكشف بالملموس مدى سعي الدولة للاستجابة للحاجيات الاجتماعية في ضوء جائحة فيروس "كوفيد-19"، الأمر الذي يبرز عودة الوظيفة الاجتماعية للدولة باتجاهها نحو تكريس الحماية الاجتماعية كخيار سياسي وضرورة مجتمعية لتقرير الاستقرار الاجتماعي، وهو ما توج بالمصادقة بالإجماع على القانون 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، والذي يمثل ثورة اجتماعية حقيقية ونقطة تحول رئيسية في مسار الإصلاح الشامل لنظام الحماية الاجتماعية ببلادنا، وذلك بهدف الرفع من تأثيره المباشر على المواطنين، بما يُمكّن من التقليص من الفقر ومحاربة الهشاشة ودعم القدرة الشرائية للأسر[1].

إن هذا القانون المتعلق الجديد المتعلق بالحماية الاجتماعية سيتجاوز المقاربة السابقة المتعلقة بالحماية الاجتماعية أو الضمان الاجتماعي التي كانت تنبني على تبعية عقد الشغل، حيث سننتقل مع هذا القانون إلى تعميم عدد من فروع الحماية الاجتماعية ومأسستها وهيكلتها في إطار الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، إذ سينفتح هذا الأخير فئات العمال المستقلين أو المهن الحرة، كما سيتم توفير على مدى خمس سنوات مجموعة من فروع الحماية الاجتماعية في مقدمتها التغطية الصحية على المرض مع إلغاء ما يسمى بنظام الرميد، وإلى جانب ذلك سيفتح المجال للتقاعد والتعويض عن فقدان الشغل، بالإضافة إلى التعويضات العائلية التي كان يتمتع بها الأجراء والموظفين لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وأن كل أسرة لها أطفال في حدود ثلاث أطفال الأوائل سوف تتقاضى عن كل طفل 300 درهم.

وهو ما يعتبر بمثابة التأمين دخل قار لمجموعة من الأسر المغربية حيث سيستفيد 7 ملايين طفل في سن التمدرس من تعويضات عن التمدرس شهريا وتخويل حق الاستفادة من العلاج والاستشفاء ل 22 مليون مغربي وتوسيع قاعدة المنخرطين للاستفادة من حق التقاعد من خلال استهداف حوالي 5 ملايين من الساكنة والتعويض عن الشغل ليشمل تعويض كل شخص يتوفر على شغل قار، وبالتالي فإن التكلفة الإجمالية تبلغ 51 مليار درهم سنويا تتوزع بين التأمين الإجباري 14 مليار درهم والتعويضات العائلية 20 مليار درهم وتوسيع قاعدة نظام المنخرطين في صندوق التقاعد 16 مليار درهم وتعميم الولوج للتعويض عن فقدان الشغل 1 مليار درهم[2].

وبذلك فإن هذه المستجدات التي تضمنها القانون- الإطار المتعلق بالحماية الاجتماعية ستخدم الرهانات الاجتماعية من خلال السعي إلى تعميم الحماية الاجتماعية كخطوة مهمة نحو إقرار العدالة الاجتماعية[3]، والتي تمثل ثورة اجتماعية حقيقية ونقطة تحول رئيسية في مسار الإصلاح الشامل لنظام الحماية الاجتماعية ببلادنا، وذلك بهدف الرفع من تأثيره المباشر على المواطنين بما يمكن من التقليص من الفقر ومحاربة الهشاشة ودعم القدرة الشرائية للأسر، وبالتالي فهذا القانون موجه بالأساس لحماية الفئات الفقيرة والهشة والأسر ذات الدخل المحدود، ضد مخاطر الطفولة والمرض والشيخوخة وفقدان الشغل، فحوالي 22 مليون مغربي، منهم 11 مليون منخرط في نظام المساعدة الطبية راميد و 11 مليون من المهنيين والتجار والفلاحين والصناع التقليديين وأصحاب المهن الحرة سيستفيدون من التأمين الإجباري الأساسي عن المرض، وذلك بنفس الخدمات ونفس العلاجات التي يستفيد منها الأجراء في القطاع الخاص حاليا[4].

---

[1] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021- السنة التشريعية الخامسة: الدورة الاستثنائية 02 مارس 2021، العدد 125، بتاريخ 17 مارس 2021، ص: 8109.

[2] ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 هـ (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون-الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، جريدة رسمية عدد 6975 بتاريخ 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص: 2178.

[3] الجريدة الرسمية للبرلمان نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021 –السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 118 بتاريخ 11 ربيع الثاني 1442 (27 نونبر 2020)، ص: 7428.

[4] فؤاد الفتوحي، "آفاق إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية في ضوء القانون -الإطار 21-09"، سلسلة مؤتمرات وندوات، مؤسسة مقاربات للنشر والصناعات الثقافية، فاس، 2021، ص: 67.

المبحث الثاني: السياسات الاجتماعية في ظل جائحة فيروس "كوفيد-19": المداخل الكبرى وتقييم الحصيلة

لقد أصبح الرفع من فعالية التدبير الاجتماعي في زمن جائحة "كوفيد-19" مطلبا مجتمعيا ملحا وضرورة قصوى ورهانا وطنيا، يفرض اعتماد سياسات اجتماعية تستجيب للتحديات المعاصرة لبناء مجتمعات تسودها العدالة الاجتماعية والاستقرار وتوفر مقومات الاستدامة، عبر إتباع مقاربات اجتماعية حديثة قائمة على التخطيط الواع والاستشراف المستقبلي للحاجات انسجاما مع المفهوم العالمي للسياسات الاجتماعية واتساقا مع دينامية المجتمع الدولي، وذلك بالاستناد إلى منهجية علمية تضمن تحقيق الأهداف الاجتماعية، بما يقود إلى الاستجابة للحاجيات وتجنب المخاطر واستغلال الفرص وصقل الطاقات وتمكينها بكل مكوناتها من التحرك لخدمة الغايات المجتمعية، وهو ما من شأنه تقوية وظيفة الدولة الاجتماعية من خلال تضييق مساحات التباين والتفاوت بين فئات المجتمع وإخماد بؤر التوتر الاجتماعي وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية بأبعادها المتعددة، الأمر الذي يستوجب التعجيل بتصميم سياسات اجتماعية استشرافية وفق السياق الدولي والرهانات الوطنية (المطلب الأول)، مع اعتماد مقترب تقييم السياسات الاجتماعية الموجهة للتخفيف من آثار الجائحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تصميم سياسات اجتماعية استشرافية وفق السياق الدولي والرهانات الوطنية

استطاعت جائحة "كوفيد-19" أن تضع السياسات الاجتماعية على المحك وتختبر مدى قدرة المنظومة الاجتماعية على تأمين العدالة والحماية الاجتماعية، وقد أبانت تداعياتها عن أزمة اجتماعية متنامية، وهو ما يستدعي إعداد البدائل الاجتماعية المختلفة بوسائل قانونية ومقاربات شاملة والتفكير في حلول عملية للمشكلات الاجتماعية وترتيب الأولويات الاجتماعية، بما يجعل السياسات تعبر عن طموحات المجتمع وآماله في شتى المجالات وتنبني على منظور اجتماعي جديد لمسألة رسم السياسات الاجتماعية بالمغرب، حيث لم تعد خيارا اجتماعيا بل ضرورة تفرضها المتغيرات الوبائية لضمان الأمن والحماية الاجتماعية (الفقرة الأولى)، وبالموازاة يتعين اعتماد التحول الرقمي للاستجابة للأزمات الاجتماعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: رسم سياسات جديدة لتكريس الحماية الاجتماعية الشاملة

لقد لعبت جائحة "كوفي-19" دور الكاشف للعيوب والنقائص وبينت التراكمات التي تمخضت عن السياسة العمومية طيلة السنوات الماضية في العديد من المجالات، فرغم تعدد مداخيل السياسات الاجتماعية بالمغرب، فإنها لا تفي بالغرض لدرجة أصبح أكثر من نصف ساكنة المغرب في حالة عوز أو أقرب إلى العوز، أي في حدود 19 مليون شخص تقريبا، بسبب البرامج الاجتماعية المتفرقة وضعف التنسيق وكثرة المتدخلين وعدم استهداف الفئات المعوزة بشكل عادل، بالإضافة إلى تأخر إخراج السجل الاجتماعي الموحد لتدبير مختلف هذه العمليات بشكل ناجع يجعل هذه المبادرات الاجتماعية غير فعالة والمبالغ الإجمالية المخصصة لها لا تتعدى 6,5 مليار درهم[1].

وهكذا يقود الرصد الدقيق لتطور مختلف مؤشرات وبيانات آثار ونتائج الجائحة إلى تهديدات اجتماعية، لاسيما في ظل وجود هشاشة لنظم الحماية الاجتماعية، وعدم شمولية العديد من الفئات الهشة، فالأزمة الصحية كانت عادلة أصيب بها الجميع، غير أنها كانت غير عادلة في توفير الأجوبة والمعالجات والحلول لأن ذلك يختلف باختلاف الإمكانيات، حيث أن الفئات الهشة دفعت الثمن الباهظ على مستوى تحمل التداعيات الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وهي الأكثر عرضة لخطر العدوى والأكثر عرضة لمخاطر الإقصاء الاجتماعي.

[1] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2020-السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 118، بتاريخ 27 نونبر 2020، ص: 7411-7412.

وفي ضوء هذه المعطيات الاجتماعية التي أثارتها الجائحة الوبائية، فإنه يتعين رسم سياسات اجتماعية متكاملة، خصوصا في ظل استشراف قدوم نموذج تنموي جديد، وذلك من خلال رؤية واسعة النطاق تستهدف مجالات التأمين الاجتماعي للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالبطالة والصحة والعجز وإصابات العمل والشيخوخة، والالتفات إلى مجالات الرعاية الاجتماعية عبر تأمين الخدمات الاجتماعية للفئات الأكثر هشاشة، بالإضافة إلى معالجة التهميش بالنسبة للفئات التي لا تملك قدرات كافية لحماية نفسها مثل المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأسر التي تعيلها النساء وغيرها من الفئات، فضلا عن حماية الطفل والمرأة لضمان تنمية صحية ومنتجة وتسهيل وجود فرص العمل وتعزيز التشغيل الفعال لأسواق العمل، مع خلق قاعدة بيانات متطورة للاستهداف وضمان التقائية البرامج الاجتماعية[1].

إن هذا التوجه الاجتماعي نحو تحقيق الأمن الاجتماعي والحماية الاجتماعية لا يعني التركيز فقط على رسم السياسة من أجل تخفيف الخطر الاجتماعي على بعض الفئات بل يُعنى أيضا بكيفية تغيير الواقع واستثمار الموارد الموجودة بهدف تخفيف الخطر الذي يواجه الفئات المهمشة ودعم الاندماج الاجتماعي في المجتمعات حتى تكون آمنة ومستقرة وعادلة، ومن هذا المنطلق يتعين السعي نحو استبدال المقاربة التقليدية للحماية الاجتماعية المبنية على المساعدة بإستراتيجية متكاملة مبنية على مفهوم التنمية وتأخذ بعين الاعتبار السياق الاجتماعي والاقتصادي[2].

وبالرغم من أن العديد من الحكومات قد اتخذت تدابير تهم الجوانب الاجتماعية لمساعدة الفئات المتضررة في إطار الاستجابة لتحديات انتشار "كوفيد-19" والتخفيف من حدة تأثيرها وتعزيز قدرة المجتمعات على الصمود، فإنه لايزال هناك مجال لوضع سياسات اجتماعية إضافية تُمكن الفئات المحرومة والضعيفة من الاستفادة من مختلف أشكال الخدمات الاجتماعية الأساسية، فالآثار الاجتماعية "لكوفيد-19" وتداعياتها، تستدعي من الجهات المسؤولة رسم سياسات اجتماعية للتخفيف من وطأة النتائج السلبية التي طالت المرأة والأطفال والشباب وكبار السن والأشخاص ذوي الإعاقة، ولمعالجة هذه القضايا الاجتماعية المعقدة يتعين الجمع بين السياسة الحكومية الهيكلية والمنهجية وإشراك المجتمعات المحلية[3].

وضمن هذه الرؤية الاستشرافية للسياسة الاجتماعية، نشير إلى ضرورة الاشتغال بمقاربة حقوقية لإرساء أرضية وطنية للحماية الاجتماعية على المستوى الوطني لضمان الولوج إلى خدمات العلاج وضمان حد أدنى من الدخل، مع تعميم التغطية الاجتماعية والوقاية من المخاطر المرتبطة بالشيخوخة وتوفير بيئة تمكينية داعمة[4]، وهو ما يفرض وضع تصور واضح بشأن حكامة القطاع الصحي بشكل يسمح بانخراط الفاعلين المحليين والقطاع الخاص إلى جانب مكونات المجتمع المدني والتنظيمات المهنية وغيرها، مع تحديد مهام ومجالات التدخل لمختلف الفاعلين، وذلك من أجل تعبئة الموارد الجديدة اللازمة لتطوير الحماية الاجتماعية وضمان استدامتها وفعاليتها[5].

---

[1] دليل بناء القدرات لتطوير سياسات الحماية الاجتماعية القائمة على المشاركة، الصادر عن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 2019، مرجع سابق، ص: 21.

[2] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، العدد 115، بتاريخ 24 يوليوز 2020، ص: 7084.

[3] تقرير صادر عن مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، منظمة التعاون الإسلامي حول الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي الآفاق والتحديات، ماي 2020، ص: 77.

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2020-السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 120، بتاريخ 29 دجنبر 2020، ص: 7698.

[5] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2020-السنة التشريعية الخامسة: الدورة الاستثنائية، العدد 125، بتاريخ 17 مارس 2021، مرجع سابق، ص: 8099

وإضافة لذلك يتعين إعادة النظر في سياسة خوصصة قطاعي الصحة والتعليم، مع السهر على انخراط أقوى للدولة من أجل ضمان الانسجام بين هذين القطاعين وتجنب تعدد الأنظمة واختلافها (الجودة والجاهزية)، الأمر الذي يجعله عنصرا أساسيا في تحقيق رفاه الساكنة وتعزيز التماسك الاجتماعي، بالإضافة إلى إحداث وكالات جهوية للصحة بوصفها هيئات عمومية مستقلة تحت وصاية وزارة الصحة، وتتمثل المهام الرئيسية لهذه الوكالات في توجيه السياسة الجهوية في المجال الصحي من خلال تنظيم عرض العلاجات وتنفيذ الإجراءات الوقائية وتفعيل اليقظة الصحية وتدبير الأزمات الصحية وتخويل الوكالات الجهوية للصحة والمؤسسات الاستشفائية استقلالية حقيقية للتدبير على الصعيد الطبي والإداري والمالي والبشري مع الحرص على تعزيز قدرتها في مجال التدبير[1].

الفقرة الثانية: اعتماد التحول الرقمي للاستجابة للأزمات الاجتماعية

شهد استخدام التكنولوجيا الرقمية طفرة ملحوظة خلال أزمة "كوفيد-19" على مستوى سير الإدارة العمومية وعادات المستهلكين والمرتفقين، وكذلك على مستوى المقاولات الخاصة، والتي قام بعضها بإجراء تغييرات كبيرة من خلال إدخال التكنولوجيا الرقمية في عملية الإنتاج والترويج وتدبير الموارد البشرية وتبني العمل عن بعد[2]، والذي يعد من بين المكاسب المهمة التي تحققت في زمن محنة "كوفيد-19" - ورب ضارة نافعة-، حيث شهدنا تسريع وتيرة رقمنة عدد من الخدمات العمومية في وقت عرفت فيه العديد من الدول تأخرا كبيرا في اعتماد هذا الورش الرقمي، فقد فرضت الوضعية الوبائية المرتبطة بجاحة "كوفيد-19" نفسها على كثير من المؤسسات والهيئات والمقاولات والمدارس والجامعات التي اضطرت إلى اللجوء للوسائل الرقمية لضمان أنشطتها عن بعد[3].

وهكذا مكنت هذه الجائحة الوبائية رغم تداعياتها السلبية من إعطاء دفعة قوية لرقمنة العملية التعليمية وتطوير تجربة التعليم عن بعد، وهو ما سيتيح تسريع وتيرة تحقيق هدف التعليم عن بعد باعتباره مكملا للتعليم الحضوري[4]، حيث أسهم التعليم عن بعد في إعادة بناء وتحسين الصورة الجماعية للمدرس والمدرسة وأثمر دينامية داخلية جديدة بمختلف المؤسسات، فقد بلغت على المستوى البيداغوجي نسبة الارتياح العامة لهذا النوع من التعليم 78% من طرف التلاميذ[5]، كما مكن التعليم عن بعد من تعزيز الانتقال إلى رقمنة البرامج الدراسية، الأمر الذي يبرز أهمية الرقمنة في مجال التعليم في ظل جائحة كوفيد-19 وفي ضمان استمرارية خدمات قطاع التعليم، وأعطت هذه الجهود دفعة قوية لإدراج التقنيات الجديدة في العملية التعليمية كداعم ورافعة للتعليم عن بعد[6].

وإضافة إلى ذلك ساهم التحول الرقمي في تنزيل سياسة الدعم الاجتماعي من خلال استعمال التكنولوجيات الحديثة لاستحقاق وصرف المزايا الاجتماعية وإحداث منصات إلكترونية للتسجيل قصد الحصول على المساعدات الاجتماعية واستعمال الهاتف النقال للتسجيل، وذلك تحقيقا لشروط التباعد الجسدي والحد من وتيرة تنقل المواطنين،

---

[1] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19"، والسبل الممكنة لتجاوزها، مرجع سابق، ص: 89.

[2] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19"، والسبل الممكنة لتجاوزها، مرجع سابق، ص: 19.

[3] مؤلف جماعي صادر عن مركز تكامل للدراسات والأبحاث حول "حالة الطوارئ الصحية، "التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها"، مطبعة قرطبة، أكادير، صيف عام 2020، ص: 13.

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021، السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 122، بتاريخ 14 يناير 2021، ص: 7637.

[5] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2020-2021، العدد 97، بتاريخ 26 أكتوبر 2020، ص: 8003.

[6] تقرير صادر عن رئيس الحكومة، "سنة من تدبير جائحة "كوفيد-19"، يناير 2021، مرجع سابق، ص: 73.

فضلا عن ذلك دفعت هذه الأزمة الصحية إلى الاشتغال رقميا على صعيد صندوق الضمان الاجتماعي من خلال فتح المجال لإيداع التصريح الالكتروني بالتوقف عن العمل مؤقتا، كما تم توظيف الرقمنة على صعيد التلقيح بإحداث بوابة الكترونية مخصصة لحملة التطعيم ضد "كوفيد-19"[1].

وبذلك لم يعد قطاع الاتصالات في زمن كوفيد-19 يقتصر على التواصل التقليدي والبحث عن المعلومة، بل بات يُشكل العمود الفقري لاستخدام البيانات والمحتويات والتطبيقات الرقمية من قبل الأفراد والحكومات والشركات لضمان استمرارية النشاط الاقتصادي والاجتماعي في ظل التباعد الاجتماعي والإغلاق الكامل في معظم دول العالم[2]، وهكذا قادت الجائحة إلى إقناع الدول بالحاجة الملحة إلى الاعتماد على الرقمنة لتسيير القطاعات الاجتماعية والاقتصادية وأثبتت أزمة فيروس "كوفيد-19" غير المسبوقة الدور الحيوي الذي تؤديه التكنولوجيا الرقمية[3]، وهو ما جعل التكنولوجيا تسير جنبا إلى جنب مع السياسة الاجتماعية عندما يتعلق الأمر بالاستجابة الفعالة للجوائح الزمنية.

المطلب الثاني: تقييم السياسات الاجتماعية الموجهة للتخفيف من آثار الجائحة الوبائية

مرت سنة على اجتياح فيروس "كوفيد-19" للعالم وما خلّفه من تهديدات جديدة وتداعيات وتحديات مزدوجة، خطر تفشي الفيروس ومواجهة الآثار الاجتماعية، الأمر الذي قاد المغرب كباقي الدول إلى الاستجابة السريعة من خلال تكييف وملاءمة السياسات الاجتماعية عبر إطلاق العديد من التدابير الاستباقية وبرامج الحماية الاجتماعية، وهو ما يفرض تقييم فعالية هذه السياسات الاجتماعية لمواجهة تداعيات "كوفيد-19" (الفقرة الأول)، واستخلاص الدروس من تداعيات الأزمة الصحية واستدامة الحلول (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: فعالية السياسة الاجتماعية لمواجهة تداعيات "كوفيد-19"

إن السياسات الاجتماعية التي اتخذتها الحكومة المغربية لمواجهة تداعيات فيروس "كوفيد-19" واحتواءه، تقتضي إخضاعها للتقييم لقياس آثار نتائجها وانعكاساتها الاجتماعية، وذلك انطلاقا من مؤشرات وجيهة تسمح بتقييم الأثر الفعلي والحقيقي لتدخلات السلطات العمومية، بما يقود إلى تقدير فعالية التدابير الاستباقية والبرامج الاجتماعية الموجهة حسب الأولويات التي فرضتها المرحلة الاستثنائية، ومعرفة مدى الانجازات المحققة للتخفيف من آثار الجائحة وتقدير تأثيراتها على الفئات الاجتماعية وتوفيرها لحلول وأجوبة كفيلة بالتصدي لتداعيات "كوفيد-19".

وتُظهر النتائج في هذا الإطار إلى أن التدابير والبرامج المتخذة كان لها آثار مباشرة على الفئات المستفيدة، لاسيما المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية، حيث خصصت المساعدات المالية من صندوق كوفيد-19 لدعم مختلف الفئات المتضررة من تداعيات الجائحة، خصوصا الفئات التي تضررت قوتها الشرائية وظروفها المعيشية من تداعيات تدابير حالة الطوارئ الصحية، والذي استند تحديده على سجلات الضمان الاجتماعي وقاعدة البيانات الخاصة بنظام التغطية الصحية "راميد"، كما نشير في هذا الصدد إلى أن عددا من النساء المعفيات بالدعم الاجتماعي من صندوق "كوفيد-19" واجهتهن صعوبات في الاستفادة بشكل مباشر من هذا الدعم، إما بسبب تعقد ظروفهن (مسطرة الطلاق، نساء في مرحلة انفصال غير مصرح به، نساء غير قادرات على الحصول على المعلومات...) أو بسبب الأمية أو الأمية الرقمية، أو حينما يكون حصول النساء على

[1] تقرير صادر عن رئيس الحكومة، "سنة من تدبير جائحة "كوفيد-19"، يناير 2021، مرجع سابق، ص: 72.

[2] تقرير البنك الدولي بعنوان: "التحول الرقمي في زمن كورونا: دراسة حالة لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، بتاريخ 29 يوليوز 2020، منشور بالموقع الرسمي الالكتروني: www.blogs.worldbanki.org .

[3] هولين جاو، "التكنولوجيا وجائحة فيروس كورونا (COVID-19): إدارة الأزمة"، مجلة (ITU New Magazin) ، مارس 2020، ص: 1.

الدعم رهين بأزواجهن[1]، وهو ما جعل هذه الفئات تواجه تحديات حقيقية للحفاظ على الانضباط للحجر الصحي في ظل صعوبات الحصول على المساعدات المالية.

وبالمقابل يُسجل أن لجنة اليقظة الاقتصادية حرصت على دراسة مختلف الشكايات ومعالجتها بما ينبغي من السرعة والفعالية وذلك فور توصلها بها، وقد همت المساعدات المالية التي تم تقديمها للعاملين في القطاع غير المهيكل حوالي 70% من الأسر المغربية، مما ساهم في الحفاظ على مناصب الشغل وتقوية القدرة الشرائية لفئة عريضة من المواطنين[2]، حيث يشير تقرير المندوبية السامية للتخطيط إلى أن أسرة واحدة من كل خمس أسر تلقت 19% مساعدات من الدولة للتعويض عن فقدان العمل: 13% في إطار نظام المساعدة الطبية RAMED و6% في إطار برنامج مساعدة الأجراء بالقطاع المنظم (المنخرطين في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي CNSS)، وأكد هذا التقرير أن 49% من أرباب الأسر (أن واحدا على الأقل من بين أفرادها النشيطين المشتغلين) قد اضطر إلى توقيف نشاطه، 40% منهم تلقوا مساعدة من طرف الحكومة أو من طرف المشغل[3].

كما أشار تقرير المندوبية السامية للتخطيط إلى أن 60% من الأسر التي فَقَدَ أحد أفرادها عمله تواجه صعوبات في الحصول على المساعدات العمومية، وقد أكدت 59% من بينها، أنها مسجلة ولكنها لم تستفد بعد،(54,5% بالوسط الحضري و68% بالوسط القروي)، وبالمقارنة مع مجموع الأسر المغربية، تبلغ هذه النسب 21% على الصعيد الوطني (19% بالوسط الحضري و26% بالوسط القروي[4])، الأمر الذي يطرح عدم دقة البيانات المرتبطة بالدعم، فالملاحظ غياب منهجية شاملة لجمع بيانات حقيقية حول السكان وحول الحاجيات المادية والوضع المعيشي للمواطنين خصوصا في المناطق الجبلية والقروية وفي هوامش المدن وعلى صعيد القطاعات غير المهيكلة[5]، وهو ما جعل تجربة تدبير مراحل أزمة "كوفيد-19"، تثبت اجتماعيا الحاجة إلى وجود مرجعية رقمية لتوزيع الدعم على المستحقين بكل فعالية ونجاعة وإنصاف في التوزيع، لاسيما أن الأمر يتعلق ب 900 ألف أجير مصرح به في الضمان الاجتماعي و 5,5 مليون أسرة عاملة في القطاع غير المهيكل (45% منها بالعالم القروي) نسبة منهم توجد في زاوية رمادية إلى سوداء لا نملك معطيات عنها، وكلها فقدت مورد رزقها وتتّكل على إعانات من الدولة[6].

إن هذه الآثار الجانبية التي عرفها تدبير عمليات المساعدات المالية تُثير مسألة توافق السياسات والبرامج الاجتماعية مع مبادئ العدالة الاجتماعية وتكريس آليات دائمة للمساعدات الاجتماعية، ويتعلق الأمر بمأسسة صندوق تدبير جائحة

[1] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها"، مرجع سابق، ص: 69.

[2] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2020-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، العدد 115، بتاريخ 24 يوليوز 2020، ص: 7141.

[3] تقرير صادر عن المندوبية السامية للتخطيط حول "تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر"، 2020، مرجع سابق، ص: 14.

[4] تقرير صادر عن المندوبية السامية للتخطيط حول "تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر"، 2020، المرجع نفسه، ص: 14.

[5] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 95، بتاريخ 20 غشت 2020، ص: 7887.

[6] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 95، بتاريخ 20 غشت 2020، ص: 7867.

"كوفيد-19" وضمان استدامته عبر تحويله إلى صندوق وطني للدعم الاجتماعي تحت الإشراف الملكي والعمل على تنويع مصادر تمويله، لاسيما أن المغرب قد أثبت الجدارة في إدارة الملفات الاجتماعية خلال جائحة "كوفيد-19".

وهذا النجاح المغربي في تدبير الأزمة الاجتماعية عبر عنه جيسكو هنتشيل المدير الإقليمي لدائرة المغرب العربي في البنك الدولي بقوله بأن: "المغرب قد استجاب استجابة حاسمة وسريعة لمساعدة الشرائح الأكثر هشاشة واحتياجا من السكان خلال جائحة كورونا ويعمل الآن لتسريع وثيرة الإصلاحات الرامية إلى تدعيم منظومته للحماية الاجتماعية التي نفخر نحن في البنك الدولي بمساندتها ويساند مشروع المغرب في مواجهته للجائحة، وكذلك في خطته لبناء منظومة واسعة وفعالية وحيوية من شبكات الأمن الاجتماعي للفئات الهشة من السكان"[1]، وهي بالفعل معطيات يدل عليها واقع السلم الاجتماعي خلال جائحة كوفيد والتوجه الحكومي للحفاظ على التوازن الاجتماعي وتعميق الإصلاحات الاجتماعية.

أما على صعيد إنعاش سوق الشغل وخفض معدل البطالة في ظل جائحة "كوفيد-19"، فنشير إلى أن المغرب استرجع أكثر من 96% من مناصب الشغل في قطاع الصناعة، وذلك بفضل الاختيارات الإستراتيجية والتي أعطت نتائج إيجابية[2]، بالإضافة إلى سياسة التحفيز عبر الإعفاءات القانونية، حيث أعفى قانون المالية 2021 من الضريبة على الدخل لمدة 24 شهرا الرواتب المدفوعة للأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 35 عاما عند توظيفهم لأول مرة شريطة أن يكون عقد العمل الخاص بهم مبرما لمدة غير محددة[3].

الفقرة الثانية: استخلاص الدروس من تداعيات أزمة فيروس "كوفيد-19" واستدامة الحلول

رغم عدم وجود ما ينبأ باقتراب نهاية الأزمة الصحية التي خلّفها فيروس "كوفيد-19"، إلا أن هذا الواقع لا يمنع من التطلع إلى المستقبل واستخلاص الدروس من تداعيات هذه الجائحة الوبائية ورسم ملامح ما بعد الأزمة تقوم على استدامة الحلول، وذلك لتفادي سيناريوهات مماثلة مستقبلا، وهو ما يفرض أن نتعلم من الأزمة الصحية والانتقال السلس إلى مجتمع جديد مستدام ينبني على أنظمة جديدة وداعمة لأهداف التنمية المستدامة، ويتبين بالملموس من خلال السياسات التي طبقتها مختلف الدول للحد من تفشي الجائحة الوبائية، أن الدولة هي المتدخل الرئيسي في حماية الاقتصادات وتقديم الحماية الاجتماعية، الأمر الذي يحتم أن نستخلص الدروس في هذا الإطار من خلال الاتجاه نحو جعل الحكومات تعمل على بناء أنظمة حماية اجتماعية شاملة، حفاظا على الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وتفاديا لاضطرابات اجتماعية.

إن ملحاحية هذا الطرح يجد أساسه في النواقص التي كشفت عنها الجائحة الوبائية خاصة في المجال الاجتماعي، ومن بينها حجم القطاع غير المهيكل وضعف شبكات الحماية الاجتماعية[4]، وبذلك فإننا مدعوون حسب تقرير بنك المغرب إلى إلى استخلاص جميع الدروس من هذه الأزمة الصحية للتصدي لمواطن الضعف التي أبرزتها (الخصاص في النظام الصحي والهشاشة الاقتصادية لشريحة كبيرة من الساكنة والحجم الكبير للقطاع غير المهيكل وهشاشة النسيج الإنتاجي وهيمنة التعامل النقدي...)، وكذا مواجهة تداعياتها على المدى البعيد[5]، وهي جوانب أكد على أهميتها تقرير المجلس الاقتصادي

[1] بيان صادر عن البنك الدولي بعنوان: "البنك الدولي يساند منظومة الحماية الاجتماعية وإصلاحها في المغرب"، 3 ديسمبر 2020، منشور بالموقع الرسمي للبنك الدولي: www.albankaldanli.org .

[2] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021، السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 120، بتاريخ 29 دجنبر 2020، ص: 7637.

[3] تقرير صادر عن رئيس الحكومة تحت عنوان: "سنة من تدبير جائحة كوفيد-19"، يناير 2021، مرجع سابق، ص: 75.

[4] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2020-2021: دورة أكتوبر 2020، العدد 101، بتاريخ 01 ديسمبر 2020، ص: 8387.

[5] تقرير صادر عن بنك المغرب حول "تدابير بنك المغرب لمواجهة أزمة كوفيد-19"، بتاريخ 24 نونبر 2020، مرجع سابق، ص: 41.

والاجتماعي والبيئي حيث اعتبر أن السياسات والحكامة والتنظيم الاجتماعي والمجتمعي والتي تشكل جميعها تجارب يجب استخلاص الدروس المفيدة منها لبلادنا من أجل تحسين الإجابات الممكنة والحلول الكفيلة بمواجهة تحديات الأزمة الحالية والمستقبلية[1].

وهكذا شكلت التقارير الموضوعاتية قاعدة استلهام لاستخلاص الدروس من الجائحة، كتقرير "سنة من تدبير جائحة كوفيد-19" الصادر عن رئيس الحكومة المغربية والذي أكد من خلاله على أن النجاحات الجماعية التي تحققت أكبر بكثير من بعض حالات الصعوبات أو الإخفاقات، وقد استخلصت الحكومة من مختلف هذه المحطات الكثير من الدروس، فالحكومة مؤمنة بمبدأ التحسين والتطوير المستمرين، وتعمل بشكل يومي على استخلاص العبر لمواجهة الطابع غير المتوقع للجائحة[2].

إن الحضور القوي للدولة في تدبير الجائحة يفرض أن تُستثمر هذه الحنكة التي أبانت عنها لتسترجع أدوارها كدولة للرعاية الاجتماعية وبناء اقتصاد وطني مهيكل مبني على أسس تضمن قدرا من الاستقلال الاقتصادي والمالي وتوفير الأمن الغذائي والبيئي وإقرار حقوق العمال والرفع من الاستثمار العمومي في البحث العلمي والقطاعات الاجتماعية وفي مقدمتها التعليم والصحة[3]، وهنا يتعين على الحكومات أن لا تنسى التدافع العالمي اليائس لمعدات الحماية الاجتماعية الشخصية واللوازم الطبية، حيث قيدت بعض الدول تصدير الأدوية وفرضت الحظر على بيع بعض المواد الغذائية في الخارج، الأمر الذي يحتم على العديد من الدول استيعاب الدرس والاتجاه نحو ضمان الاكتفاء الذاتي من المنتوجات الأساسية والإمدادات الطبية.

ومن الدروس المستفادة أيضا من هذه الأزمة الوبائية الحالية أن المبالغ التي تخصصها الحكومات لتعزيز الحماية الاجتماعية هي من أهم أوجه الإنفاق العمومي الذي من شأنه تعزيز متانة الاقتصاد ودفع عجلة الاقتصاد وضمان الحياة الكريمة للعاملين وأصحاب المشاريع والعاملين لحسابهم، فمقياس نجاح أي اقتصاد يرتبط بما يوفره من فرص عمل لائقة وحياة كريمة وحماية لأكبر قدر ممكن من مواطنيه، ومن هذا المنطلق يمكن القول أن لدينا فرصة للخروج من هذه الأزمة الصحية أكثر تماسكا ومناعة وقوة من خلال تطوير السياسات الاجتماعية.

وتبرز وجاهة هذه الدرس الاجتماعي في ظل الاقتناع العالمي بأن الأوبئة قديما وحديثا غالبا ما تُلحق خسائر أكبر بالشرائح الضعيفة من السكان دون غيرهم، لذلك من المهم للغاية عند التصدي للجوائح مثل جائحة "كوفيد-19" التأكد من عدم استبعاد الفئات الضعيفة من الاستجابة ووضع تدابير نوعية متعددة القطاعات لتلبية احتياجاتها الخاصة، وفي هذا السياق يجب على واضعي السياسات الانتباه بصفة خاصة للجوانب التي كثيرا ما تُهمل مثل توفير الدعم النفسي الاجتماعي وخدمات الصحة النفسية والعقلية[4].

ووعيا بهذه الدروس المستخلصة من الجائحة، فإنه يتعين إعادة هيكلة النظام الصحي، فقد أظهرت هذه الأزمة الدور المحوري والحيوي والضروري الذي أداه قطاع الصحة وأهمية دوره وبنيته الأساسية وكشف على أنه خط الدفاع

[1] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19"، والسبل الممكنة لتجاوزها"، مرجع سابق، ص: 23.

[2] تقرير صادر عن رئيس الحكومة المغربية "سنة من تدبير جائحة كوفيد-19"، يناير 2021، مرجع سابق، ص: 19.

[3] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 90، بتاريخ 11 ماي 2020، ص:7438.

[4] تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي تحت عنوان: "حماية الإنسان والاقتصاد استجابات متكاملة على صعيد السياسات لجهود مكافحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19) "، مرجع سابق، ص: 25.

الأول للدولة بأكملها، وهو ما شهد له الجميع، حيث أظهرت أزمة "كوفيد-19" القدرات الكبيرة للأطباء والأطقم التمريضية والتقنيين والعاملين في القطاع الصحي بشكل عام، وأبانت عن المعادن الحقيقية للعاملين في الصفوف الأمامية، فمن رحم الأزمات تولد الكفاءات، الأمر الذي يستدعي إعادة النظر في سياسة خوصصة قطاع الصحة والتأسيس لثورة حقيقية في منظومتنا الصحية بدءا بالاعتراف بخصوصية القطاع والرفع من ميزانيته حسب ما تنص عليه منظمة الصحة العالمية والرفع من ميزانية البحث العلمي ومعالجة الأعطاب المزمنة التي يعاني منها القطاع[1].

إن هذه الدروس والعبر قد أكدتها الجائحة الزمنية والتي اختبرت مدى قدرة تحمل النظام الصحي وما يرتبط به من نظام اجتماعي واقتصادي، وأكدت للعالم أننا لن نستطيع أن نهزم هذا الفيروس ما لم يزح الحدود الفاصلة بين مواردنا، وما لم نتقاسم التقنية ونتبادل الدروس التي حصلنا عليها بعد جهد جهيد.[2]

خاتمة:

إذا كانت جائحة "كوفيد-19" قد ولّدت تحديات جديدة أمام غالبية الدول، فإن المغرب بفضل نهجه لاستباق وتدخلاته الاجتماعية جسّد التبصّر والاستشراف وحسن التوقّع وجعل الحماية الاجتماعية في طليعة اهتماماته وفي صميم وقلب السياسات الاجتماعية في سياق من أصعب السياقات التي عرفتها البشرية في العصر الراهن، والدينامية التي برزت خلال هذه الظرفية الاستثنائية تظل حافلة بالدروس والعبر الايجابية، فعودة روح المواطنة المسؤولة وإحياء الثقة بأبعادها المتعددة، فضلا عن تعزيز روابط التضامن، كلها قيم للسمو والتقدم يتعين الحفاظ عليها وتوطيدها وتثمينها لبناء المستقبل وجعلها أساس النموذج التنموي.

لكن رغم هذه المكاسب المحققة، فإن هناك مجموعة من النقائص، فهذه البرامج الاجتماعية لم تغطي إلا فترة وجيزة، كما أن بعض الفئات الهشة لم تستفد من الدعم الاجتماعي وهناك فئات استفادت بدون وجه حق، مما يبرز المشاكل المطروحة على المستوى الإحصائي الاجتماعي، وهو ما يفرض على الدولة أن تنظر في أفضل السبل لتوجيه الدعم الاجتماعي للفئات والأسر التي في حاجة ماسة للمساعدة الاجتماعية، بالإضافة إلى توسيع نطاق الخدمات الاجتماعية الملائمة وضمان استفادة الفئات الهشة، وذلك برصد موارد مالية إضافية.

ومن الآثار الاجتماعية التي خلّفها تفشي فيروس "كوفيد-19" وجود مشاكل في الأوساط الأسرية بين الأزواج، ونتيجة لذلك سُجلت العديد من حالات العنف وحالات الطلاق، مما يُحتم على الدولة أن تتدخل بإحداث آليات لتقديم الدعم النفسي الاجتماعي للأزواج والأسر لصون التماسك الاجتماعي تجنبا للآثار السلبية لهذه الظاهرة على البنية الديموغرافية وتوازن المجتمعات.

فضلا عن ذلك تسببت الجائحة الوبائية في تعطيل العديد من أنماط السلوك المجتمعي في جميع أنحاء العالم، فقد يكون من المفيد الحفاظ على بعض الاتجاهات السلوكية الجديدة بعد الجائحة إذا أردنا إعادة البناء بشكل أفضل، وخاصة عندما يتعلق الأمر بتكنولوجيا المعلومات وهو ما يستوجب أن تكون شبكات الاتصالات والبنية التحتية الرقمية مستعدة بشكل أفضل للكوارث والجوائح بجميع أنواعها.

[1] الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 89، بتاريخ 27 أبريل 2020، ص: 8387.

[2] التجاني عبد القادر حامد، "العلوم السياسية: مرحلة ما بعد كورونا"، منشورات مركز ابن خلدون للعلوم الإنسانية والاجتماعية حول أزمة كورونا وانعكاساتها على علم الاجتماع والعلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قطر، أبريل 2020، ص: 67.

ولا يفوتنا أن نلفت الانتباه إلى أن جائحة "كوفيد-19" تعكس الحاجة الماسة لإعادة تشكيل التصور العام لمفهوم التعليم، خاصة في ظل حالة الطوارئ وهو ما يستدعي إعادة تشكيل النموذج التعليمي القائم حاليا وإيلاء الاهتمام الخاص بمسألة تطوير مناهج تعليم مبتكرة تشمل مراجعة المقررات الدراسية التي تعتمد الأساليب التقليدية، والاستثمار في البنية التحتية لقطاع التعليم على مستوى تكنولوجيا المعلومات وسد الفجوة الرقمية القائمة في التعليم والعمل على ترسيخ ثقافة التعليم خارج بيئات التعليم القديمة، ومن شأن الإحجام عن ذلك أن يمس بجودة الموارد التعليمية وهو الأمر الذي قد يكون له بالغ الأثر على مسارات التنمية مستقبلا.

إن مؤشرات تحقيق الطموح الاجتماعي على صعيد التجربة المغربية في ظل هذه السياقات والتحديات يظل واردا بقوة، حيث لم يُثن السياق العسير الذي خلفته الجائحة بالمغرب عن مواصلة تعزيز المسار التنموي الذي يقوده جلالة الملك محمد السادس، فبتعليمات ملكية فُتح ورش الحماية الاجتماعية، والذي أفضى إلى إخراج قانون الحماية الاجتماعية في ظل الجائحة الوبائية، وهو ما يُشكل بمقاييس المرحلة ثورة اجتماعية، باعتباره مشروع مجتمعي تتجاوز أهدافه الحد من الفقر ودعم الفئات المهمشة إلى بناء نموذج مجتمعي يرتكز على رؤية استشرافية متكاملة للاندماج الاجتماعي وتحقيق التنمية الشاملة وتأمين الحق في العيش الكريم وصون كرامة الإنسان وتوفير مقومات العمل اللائق، مما يجعل الحماية الاجتماعية عامل استقرار اقتصادي وضمانة لمجتمع سوي، وانطلاقا من هذه الاستنتاجات يمكن القول أن الفرضية التي انطلقنا منها تبقى صحيحة، لكن تحسين المؤشرات الاجتماعية يحتاج إلى التقاطع مع باقي الإصلاحات الاقتصادية والثقافية.

لائحة المراجع:

❖ مراجع باللغة العربية:

➢ المقالات:

- **الظريف أحمد، دومنيك كيووسعد بدوي:** "المغرب في مواجهته وباء كوفيد-19: من الثقة إلى القلق"، منشورات مركز السياسات من أجل الجنوب الجديد، الرباط، أكتوبر 2020، ص: 2.
- **الفتوحي فؤاد:**
"الصفقات العمومية في زمن جائحة كوفيد-19 بين هاجس الاستعجال ورهان تدبير المخاطر"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ماي-يونيو 2021، عدد 158، ص: 549.
"آفاق إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية في ضوء القانون -الإطار 21-09"، سلسلة مؤتمرات وندوات، مؤسسة مقاربات للنشر والصناعات الثقافية، فاس، 2021، ص: 67.
- **التجاني عبد القادر حامد:** "العلوم السياسية: مرحلة ما بعد كورونا"، منشورات مركز ابن خلدون للعلوم الإنسانية والاجتماعية حول أزمة كورونا وانعكاساتها على علم الاجتماع والعلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة قطر، أبريل 2020، ص: 67.
- **العلام عبد الرحمان:** "حالة الطوارئ الصحية: التدابير القانونية والاقتصادية والسياسية وأبعادها"، مطبعة قرطبة، أكادير، صيف عام 2020، مؤلف جماعي صادر عن مركز تكامل للدراسات والأبحاث، ص: 13.
- **مهدان أحمد:** "رهانات التنمية بالمغرب لما بعد الحجر الصحي"، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث حول جائحة "كوفيد-19" وآثارها الاجتماعية والتربوية والنفسية، مطبعة وراقة بلال، فاس، الطبعة الأولى، 2020، ص: 78.
- **مأمون كريم:** "وباء فيروس كورونا والصحة النفسية"، النسخة الورقية للمطبوعة الأسبوعية، عنب بلادي، سوريا، العدد 424، بتاريخ 2020/04/05، ص: 3.
- **هولين جاو:** التكنولوجيا وجائحة فيروس كورونا (COVID-19): إدارة الأزمة"، مجلة (ITU New Magazin) ، مارس 2020، ص: 1.

➢ التقارير والدلائل:

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها، إحالة رقم 2020/28، ص: 30.

- تقرير صادر عن مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية حول الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، الآفاق والتحديات، ماي 2020، تركيا، ص: 38.
- تقرير صادر عن مجموعة البنك الدولي تحت عنوان: "حماية الإنسان والاقتصاد: استجابات متكاملة على صعيد السياسات لجهود مكافحة فيروس كورونا المستجد (COVID-19)، 2020.
- تقرير صادر عن رئيس الحكومة المغربية تحت عنوان: "سنة من تدبير جائحة "كوفيد-19"، بتاريخ يناير 2021، ص: 20.
- تقرير صادر عن بنك المغرب حول تدابير بنك المغرب لمواجهة أزمة كوفيد-19، بتاريخ 24 نونبر 2020، ص: 10.
- تقرير صادر عن مركز الأبحاث الإحصائية والاقتصادية والاجتماعية والتدريب للدول الإسلامية، منظمة التعاون الإسلامي حول الآثار الاجتماعية والاقتصادية لجائحة كوفيد-19 في الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي الآفاق والتحديات، ماي 2020، ص: 77.
- تقرير البنك الدولي بعنوان: التحول الرقمي في زمن كورونا: دراسة حالة لبلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، بتاريخ 29 يوليوز 2020.
- بيان صادر عن البنك الدولي بعنوان: "البنك الدولي يساند منظومة الحماية الاجتماعية وإصلاحها في المغرب"، 3 ديسمبر 2020.
- مذكرة صادرة عن المندوبية السامية للتخطيط حول تأثير فيروس كورونا على الوضع الاقتصادي والاجتماعي والنفسي للأسر، أنجزت في الفترة الممتدة من 14 إلى 23 أبريل 2020، ص: 5.

➢ **الجرائد الرسمية:**

- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021- السنة التشريعية الخامسة: الدورة الاستثنائية 02 مارس 2021، العدد 125، بتاريخ 17 مارس 2021، ص: 8109.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021، السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 122، بتاريخ 14 يناير 2021، ص: 7637.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021، السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 120، بتاريخ 29 دجنبر 2020، ص: 7637.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2020-السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 118، بتاريخ 27 نونبر 2020، ص: 7411-7412.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الخامسة: دورة أكتوبر 2020، العدد 116، بتاريخ 26 أكتوبر 2020، ص: 7299.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، العدد 115، بتاريخ 24 يوليوز 2020، ص: 7084.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس النواب، المدة النيابية 2016-2021-السنة التشريعية الرابعة: دورة أبريل 2020، عدد 111 بتاريخ 30 رمضان 1441 (22 ماي 2020)، ص: 6867.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2020-2021: دورة أكتوبر 2020، العدد 101، بتاريخ 01 ديسمبر 2020، ص: 8387.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2020-2021، العدد 97، بتاريخ 26 أكتوبر 2020، ص: 8003.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 90، بتاريخ 11 ماي 2020، ص:7438.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، عدد 94 بتاريخ 13 يوليو 2020، ص: 7706.

- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 95، بتاريخ 20 غشت 2020، ص: 7887.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، العدد 89، بتاريخ 27 أبريل 2020، ص: 8387.
- الجريدة الرسمية للبرلمان، نشرة مداولات مجلس المستشارين، السنة التشريعية 2019-2020: دورة أبريل 2020، عدد 15 بتاريخ 10 غشت 2020، ص: 7872.
- ظهير شريف رقم 1.21.30 صادر في 9 شعبان 1442 هـ (23 مارس 2021) بتنفيذ القانون-الإطار رقم 09-21 المتعلق بالحماية الاجتماعية، جريدة رسمية عدد 6975 بتاريخ 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص: 2178.
- مرسوم بقانون رقم 2.20.292 صادر في 28 من رجب 1441 هـ (23 مارس 2020) يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها، الجريدة الرسمية، عدد 6867 مكرر، بتاريخ 29 رجب 1441 هـ (24 مارس 2020)، ص: 1782.
- مرسوم رقم 2.20.293 صادر في 29 من رجب 1441 هـ (24 مارس 2020) بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا "كوفيد-19"، الجريدة الرسمية، عدد 6867 مكرر بتاريخ 29 رجب 1441 هـ (24 مارس 2020)، ص: 1783.

➢ المواقع الالكتروني:

- الموقع الالكتروني للمجلس الوطني لحقوق الإنسان: www.cndh.org.ma
- www.MEWS.un.org المتعلق بأخبار الأمم المتحدة بتاريخ 30 يونيو 2020.
- الموقع الرسمي للبنك الدولي: www.albankaldanli.org .
- الموقع الرسمي منظمة العمل الدولية: www.ILO.org .
- الموقع الرسمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: www.cese.ma .
- الموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط: www.hcp.ma
- www.unesc wa.org .
- www.cg.gov.ma .
- www.sesric.org .
- www.sciencespo.fr
- https://bit.ly/3brdsru.2020

دور لجنة الحق في الحصول على المعلومات في تحقيق الشفافية الإدارية

The role of the Commission on the Right of Access to Information in ensuring the administrative transparency

يونس سلامي
جامعة الحسن الأول بسطات/ المغرب

ملخص:

تختلف اتجاهات ومواقف قوانين حرية المعلومات من مسألة إحداث هيئة للإشراف على حسن تطبيق القانون، إذ في الوقت الذي اعتمدت فيه بعض القوانين إمكانية اللجوء المباشر إلى القضاء للطعن في قرار رفض الكشف عن الوثيقة أو المعلومة المطلوبة، اختارت أنظمة قانونية أخرى إنشاء هيئات وسيطة تمثل إحدى درجات الطعن الممكنة، وتروم التقليل من العبء الإضافي الذي قد يتحمله القاضي الإداري بسبب النظر في الطعون المتعلقة بهذا المجال. إن فعالية الضمانات الإدارية المخولة لمقدم الطلب تتوقف في جانب كبير منها على درجة استقلالية لجنة الحق في الحصول على المعلومات باعتبارها الهيئة المخول لها قانونا القيام بوظائف الإفتاء والاستشارة والاقتراح والتحسيس، وذلك حتى تتمكن هذه اللجنة من الاضطلاع فعليا بهذه الأدوار على نحو فعال وتفادي بعض المثالب التي قد تواجهها لبلوغ مطلب تحقيق الشفافية الإدارية.

الكلمات المفاتيح: حرية المعلومات-الشفافية الإدارية-الطعن

Abstract:

The perspectives and stands of Freedom of information laws differ concerning the creation of a commission to ensure the proper application of the law. While some laws have adopted the possibility of direct recourse to the courts to challenge the decision to refuse the disclose of the requested document or information, other legal systems have chosen to establish intermediate bodies that represent one of the possible levels of appeal, with the aim of reducing the additional burden that an administrative judge may bear because of appeals in this area. The effectiveness of the administrative guarantees granted to the applicant depends, to a large extent, on the degree of independence of the Commission of the right of access to information, as a body empowered by law to exercise the functions of issuing information, opinions, advice, proposals... as well as carrying out awareness-raising campaigns, so that the body can effectively fulfil these roles and avoid some of the constraints it may face in achieving administrative transparency.

Keywords: freedom of information- administrative transparency- appeal.

مقدمة:

لم يعد ينظر إلى حق الحصول على المعلومات اليوم باعتباره ترفا فكريا أو امتيازا محفوظا للأقلية، بل بات يشكل شرطا أساسيا من شروط وجود المجتمعات الديمقراطية الحديثة، ولا أدل على ذلك من تسارع وتهافت مختلف الدول الديمقراطية وحتى تلك التي لا زالت تتلمس طريقها نحو الديمقراطية إلى تبني تشريعات منظمة لحرية المعلومات أو تعديل التشريعات القائمة التي سبق أن اعتمدتها بحثا عن تكريس هذا الحق قانونا وترسيخه ممارسة.

إن المقاربة القانونية، وإن كانت ضرورية لإضفاء المشروعية على عملية الكشف عن الوثائق والمعطيات وإرساء مساطر وإجراءات واضحة وتسهيل ولوجية المواطن إلى مختلف أنماط المعلومات المتوفرة لدى الهيئات والمؤسسات العامة وتقديم الضمانات الكافية التي قد يحتاجها مقدم طلب المعلومات لبلوغ مبتغاه، فإنها مع ذلك تبقى غير كافية لوحدها لتغيير ممارسات ظلت سائدة داخل الإدارة العمومية المغربية منذ الاستقلال لدرجة تحولت معها السرية إلى أسلوب إداري طاغ ليس فقط على علاقة الإدارة مع المتعاملين معها (سواء كانوا مواطنين أو مستثمرين أو صحافيين أو باحثين...)، وإنما حتى في علاقاتها الداخلية، فصارت تشكل بالنسبة للموظفين والمسؤولين مصدر قوة وسلطة قد يؤدي، في نظرهم، تقاسمها إلى فقدان امتياز ما أو إضعاف موقعهم داخل الإدارة.

ومن بين كافة الضمانات القانونية المقررة لمقدم طلب الحصول على المعلومات، يبدو الطعن في رفض هذا الطلب أمام رئيس الهيئة أو المؤسسة المعنية، على الوجه الذي أقرته المادة 19[1] من القانون رقم 31.13[2]، غير قادر لوحده على ضمان الحماية الناجعة لهذا الحق، وهو ما فطنت إليه عديد الدول الديمقراطية ذات التجربة العريقة في هذا المجال والتي آثرت إحداث جهات إدارية[3] تتولى فحص طعون رفض الكشف عن المعلومات وتقدير مدى قابليتها للنفاذ إليها. وتأسيا بإرث هذه الدول وسبقها على مستوى ضمان هذا الحق، حذا المشرع المغربي حذوها بإحداث لجنة مختصّة تمارس رقابتها على الإدارة في مجال الحق في المعلومة وترسيخ الشفافية الإدارية.

وإثر انقضاء سنوات قليلة على دخول القانون المنظم لحق الحصول على المعلومات حيز التنفيذ، وبعد إرساء وتشكيل اللجنة التي عُهد إليها بالسهر على ضمان تنفيذ أحكامه، يثار التساؤل حول قدرة هذا الجهاز على الاضطلاع الكامل بالمهام والاختصاصات الموكولة إليه، وحول مدى توفر الشروط القانونية والموضوعية لتيسير ممارسة هذه الاختصاصات، خصوصا إذا وضعنا هذا الجهاز موضع مقارنة مع جهازين مماثلين أحدثهما قانونا حرية المعلومات بكل من فرنسا والأردن.

بناء على ما تقدم ولغرض تحقيق هدف البحث تم الانطلاق من فرضيات وضعت بشكل يمكن من خلالها توضيح إشكالية البحث على النحو التالي:

- **الفرضية الأولى:** إن إحداث لجنة الحق في الحصول على المعلومات بالمغرب جاء منسجما مع المبادئ الدولية معبّرا عن حاجة ديمقراطية ملحة وهادفا إلى تحقيق أقصى قدر ممكن من الشفافية الإدارية؛
- **الفرضية الثانية:** من المحتمل أن تعمل لجنة الحق في الحصول على المعلومات على الارتقاء بالممارسة الإدارية نحو مزيد من الشفافية والانفتاح والديمقراطية؛
- **الفرضية الثالثة:** يعتبر النموذج المغربي لهيئة الإشراف على تطبيق قانون حرية المعلومات متقدّما مقارنة بالنماذج القانونية الدولية موضوع الدراسة.

إن معالجة الإشكالية المطروحة تستلزم اعتماد خطة بحث تراعي الجوانب المتداخلة للموضوع وتستعرض أهم العناصر ذات الصلة به، لذلك خُصّص المحور الأول لدراسة خصوصيات هيئة الإشراف على تطبيق قانون حرية المعلومات في القانونين الفرنسي والأردني، بينما تم التطرق في المحور الثاني إلى النظام القانوني للجنة الحق في الحصول على المعلومات بالمغرب وتقييم درجة استقلاليتها.

أولا: خصوصيات هيئة الإشراف على تطبيق قانون حرية المعلومات في القانونين الفرنسي والأردني

[1]- جاء في هذه المادة "يحق لطالب المعلومات عند عدم الرد على طلبه أو عدم الاستجابة له، تقديم شكاية إلى رئيس المؤسسة أو الهيئة المعنية في غضون عشرين (20) يوم عمل من تاريخ انقضاء الأجل القانوني المخصص للرد على طلبه، أو من تاريخ التوصل بالرد.
يتعين على رئيس المؤسسة أو الهيئة المذكورة دراسة الشكاية وإخبار المعني بالأمر بالقرار الذي تم اتخاذه بشأنها خلال خمسة عشر(15) يوما ابتداء من تاريخ التوصل بها".

[2]- القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادي الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) 31.13، الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018).

[3]- نبيل العرقوبي، حق النفاذ إلى المعلومة، مذكرة للإحراز على شهادة الماجستير في القانون شعبة قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، تونس، السنة الجامعية 2013/2012، ص: 92

إن إحداث لجنة متخصصة لضمان الحماية غير القضائية للمرتفقين يثير الاهتمام على مستويين اثنين[1]: أولهما يرتبط بالتساؤل بخصوص درجة استقلالية هذه الهيئات المحدثة داخل الإدارة بغرض مراقبتها. والمستوى الثاني يتعلق بكون هذه اللجنة تشكل آلية أساسية للحماية غير القضائية للمرتفقين نظرا لاختصاصاتها والطابع العملي لأنشطتها، فهي تتدخل بشكل مباشر في علاقة التنازع بين الإدارة والمرتفقين، فضلا عن كونها تنتج اجتهادات إدارية تتعلق بتفسير وتطبيق التشريعات المتعلقة بمجال تدخلها.

1- لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية بفرنسا

أحدثت لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية بداية بهدف السهر على تطبيق الحق العام في الحصول على الوثائق الإدارية الذي جاء به قانون 17 يوليوز 1978[2]، لكن سرعان ما اتسع مجال اختصاصها تدريجيا ليشمل أكثر من عشرين نظاما مستقلا للكشف، وامتد كذلك ليطال الأرشيف العمومي ابتداء من سنة 2005[3].

أ- تركيبة اللجنة:

باستقراء نص المادة L341-1 من مدونة العلاقات بين العموم والإدارة[4]، نجد أن لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية تضم في تركيبتها أحد عشر عضوا يمثلون جهات متعددة ومختلفة، ويتعلق الأمر ب:

أ. عضو واحد بمجلس الدولة بدرجة مستشار رئيسا للجنة، وقاض بمحكمة النقض وقاض بمحكمة الحسابات سواء كان مزاولا أو فخريا، يعينون على التوالي من قبل نائب رئيس مجلس الدولة والرئيس الأول لمحكمة النقض والرئيس الأول لمحكمة الحسابات؛
ب. عضو من الجمعية الوطنية وعضو من مجلس الشيوخ، يعينهما رئيسا الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ؛
ج. منتخب بجماعة ترابية يعينه رئيس مجلس الشيوخ؛
د. أستاذ للتعليم العالي، سواء كان مزاولا أو فخريا، يقترحه رئيس اللجنة؛
هـ. شخصية مؤهلة في مجال الأرشيف يقترحها المدير العام للتراث؛
و. رئيس اللجنة الوطنية للمعلوماتية والحريات أو ممثله؛
ز. شخصية مؤهلة في مجال المنافسة والأسعار يقترحها رئيس هيئة المنافسة؛
ح. شخصية مؤهلة في مجال النشر العام للمعلومات.

---

[1] - Jean FRAYSSINET, les rapports entre les protections non juridictionnelle et juridictionnelle des administrés : Le cas de l'accès à l'information administrative, la revue administrative, 36ème année, Presses Universitaires de France, novembre-décembre 1983, p :566

[2]- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (JORF du 18 juillet 1978)

[3]- Corinne BOUCHOUX, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, Tome II : Auditions et contributions écrites, N° 589, SÉNAT, session ordinaire de 2013-2014, p :44

[4]- دخلت مدونة العلاقات بين العموم والإدارة حيز النفاذ منذ فاتح يناير 2016 وهي تعد بمثابة القانون العام للعلاقات بين العموم والمرتفقين وتجمع عددا كبيرا من النصوص المنظمة للعلاقات الإدارية، وتهدف إلى تجميع "القواعد العامة" أي القواعد الأفقية التي تحكم علاقة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين بالإدارة.

علما أنه يتم تعيين بديل لكل عضو طبقا لنفس الشروط السابقة، وتكون كل واحدة من هذه السلطات مدعوة لتعيين أو اقتراح أحد أعضاء اللجنة على ألا يتجاوز، بعد هذا التعيين أو الاقتراح، الفرق بين عدد النساء والرجال داخل مجموع الأعضاء من جهة وداخل الأعضاء الرسميين من جهة ثانية فردا واحدا.

ويعين أعضاء اللجنة بموجب مرسوم للوزير الأول، وتمتد ولايتهم لثلاث سنوات، باستثناء الأعضاء المشار إليهم في الفقرات باء وجيم وواو، الذين تمتد عضويتهم إلى نهاية الولاية التي على أساسها تم تعيينهم، وتعتبر فترة الولاية قابلة للتجديد.

وتضم اللجنة كذلك، بصفة استشارية، المدافع عن الحقوق أو من يمثله، كما يعتبر مندوب الحكومة، الذي يعينه رئيس الوزراء، عضوا باللجنة ويحضر مداولاتها باستثناء تلك التي تتخذ فيها اللجنة قراراتها وفقا لأحكام المادتين L326-1[1] وL342-3[2] من هذه المدونة. وفي حالة تساوي عدد الأصوات يرجح صوت رئيس اللجنة.

[1]- L'Article L326-1 prévoit que : « Toute personne réutilisant des informations publiques en violation des prescriptions mentionnées aux deuxième et troisième alinéas du présent article est passible d'une amende prononcée par la commission mentionnée au titre IV.

Le montant maximum de l'amende est égal à celui prévu par l'article 131-13 du code pénal pour les contraventions de 5e classe lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins non commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article L. 322-1 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtenir une licence.

Lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article L. 322-1 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtenir une licence, le montant de l'amende est proportionné à la gravité du manquement commis et aux avantages tirés de ce manquement.

Pour l'application du troisième alinéa, le montant de l'amende prononcée pour sanctionner un premier manquement ne peut excéder un million d'euros. En cas de manquement réitéré dans les cinq années à compter de la date à laquelle la sanction précédemment prononcée est devenue définitive, il ne peut excéder deux millions d'euros ou, s'agissant d'une entreprise, 5% du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos dans la limite de deux millions d'euros.

La commission mentionnée au titre IV peut, à la place ou en sus de l'amende, interdire à l'auteur d'une infraction la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de deux ans. Cette durée peut être portée à cinq ans en cas de récidive dans les cinq ans suivant le premier manquement.

La commission peut également ordonner la publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Les amendes sont recouvrées comme les créances de l'Etat étrangères à l'impôt et au domaine ».

[2]- L'article L342-3 dispose que : « La commission, lorsqu'elle est saisie par une administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 ou par son président, peut, au terme d'une procédure contradictoire, infliger à l'auteur d'un manquement aux prescriptions du titre II du présent livre les sanctions prévues par l'article L. 326-1.

Le président de la commission publie régulièrement la liste des avis favorables émis par la commission. Cette liste précise le nom de l'administration concernée, la référence du document administratif faisant l'objet de l'avis, les suites données, le cas échéant, par l'administration à cet avis, ainsi que, le cas échéant, l'issue du recours contentieux ».

تجتمع اللجنة، حسب الحالة، ضمن تركيبة عامة أو محدودة بدعوة من رئيسها، ولا يمكنها أن تتداول إلا بحضور ستة أعضاء على الأقل في تركيبة عامة وثلاثة في تركيبة محدودة، حيث تبتّ اللجنة ضمن التركيبة المحدودة في مجال الجزاءات حينما يتم اللجوء إليها تنفيذا لأحكام المادة L342-3.

وجدير بالذكر أن رئيس اللجنة يتوفر على جهاز إداري يساعده في القيام بمهامه يتشكّل من مقرر عام، ومقرران عامان مساعدان ومقررون ومكلفون بمهمة دائمون ومقررون غير دائمين، يقوم بتعيينهم في حدود الاعتمادات المفتوحة لهذا الغرض بميزانية المصالح العامة للوزير الأول لفائدة اللجنة الوطنية للوصول إلى الوثائق الإدارية. ويُنشّط المقرر العام أنشطة المقررين ويراقبها ويفحص في هذا الصدد جميع الطلبات المقدمة للجنة ويتأكد من معالجتها في الآجال القانونية المنصوص عليها، ويمكنه تقديم ملاحظات شفوية في كل جلسة. كما تتوفر اللجنة على مصالح موضوعة رهن سلطة كاتب عام يتولى تسييرها والتنسيق فيما بينها.

ب- مهام وسلطات اللجنة:

يمكن تجميع أهم اختصاصات وصلاحيات لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية ضمن أربعة وظائف أساسية: وظيفة اقتراحية واستشارية وإفتائية ثم وظيفة إقرار الجزاءات في مجال إعادة استعمال المعلومات.

الوظيفة الاقتراحية:

تؤدي اللجنة هذه الوظيفة من تلقاء نفسها دون حاجة إلى تلقي طلب من أية جهة، وهذا على خلاف الوظيفة الاستشارية التي لا تضطلع بها إلا بناء على طلب إحدى الجهات الإدارية الراغبة في مشورتها، والوظيفة الإفتائية التي لا تقوم بها إلا استجابة لرغبة طالب الوثيقة، فسكوت النص القانوني عن ذكر شرط توفر الطلب يعني إسقاطه، وعدم رغبة المشرع في تطلبه، إذ لو كان يستوجب توافره لصرّح بذلك على غرار ما فعل في الحالتين السابقتين[1]، وعدم الاكتفاء بالتنصيص على إمكانية أن تقترح اللجنة على الحكومة كل تعديل لمقتضيات تشريعية أو تنظيمية متعلقة بحق الحصول على الوثائق الإدارية أو حق إعادة استخدام المعلومات العامة وكذا كل تدبير من شأنه تسهيل ممارستهما[2].

الوظيفة الاستشارية:

تتحقق هذه الوظيفة بطلب من الإدارة، حيث تلجأ هذه الأخيرة إلى استشارة اللجنة بخصوص مشروع قانون أو مرسوم[3]، كما يمكن لإحدى الجهات الإدارية طلب استشارة اللجنة بشأن جميع المسائل المتعلقة بحق الحصول على الوثائق الإدارية وإعادة استعمال المعلومات العامة والأشخاص المسؤولين عن الحصول على الوثائق الإدارية والنظام العام للأرشيف، بحيث تقدم طلبات الاستشارة مرفوقة، عند الاقتضاء، بالوثيقة أو الوثائق التي ترغب السلطة استشارة اللجنة بشأنها[4].

[1]- محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص: 122

[2]- Article R342-5 du code des relations entre le public et l'administration

[3]- Article L342-4 du code des relations entre le public et l'administration

[4]- Article R342-4-1 du code des relations entre le public et l'administration

الوظيفة الإفتائية:

تصدر لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية آراء عندما يتم استطلاع رأيها عند رفض الإدارة لطلب للحصول على وثيقة إدارية أو امتناعها عن نشرها، أو في حالة رفض إطلاع الشخص أو حصوله على وثائق الأرشيف العام[1]، أو في حالة اتخاذ الإدارة لقرار في مجال إعادة استعمال المعلومات العامة في غير صالح المعني بالأمر[2].

وينشر رئيس اللجنة بصفة منتظمة قائمة الآراء الإيجابية الصادرة عن اللجنة، حيث يتعين أن تبين هذه القائمة اسم الإدارة المعنية ومرجع الوثيقة الإدارية موضوع الرأي وعند الاقتضاء الإجراءات المتخذة من طرف الإدارة بشأن هذا الرأي وكذا نتائج الطعن عند الاقتضاء[3].

لقد سعى المشرع الفرنسي من وراء فرض اللجوء المسبق إلى لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية قبل بلوغ مرحلة الطعن القضائي إلى الحيلولة دون تنامي المنازعات الخاصة بحق الحصول على الوثائق الإدارية، حيث يكتسي تدخل اللجنة طابعا استشاريا محضا، إذ أنها لا تتمتع، أسوة بعدد من الهيئات الإدارية المستقلة الأخرى، بأية سلطة تقريرية. وهي تعتبر بمثابة مصفاة قبلية لمرحلة الطعن القضائي، كما تشكل عنصرا مسهلا بين الإدارة ومقدم الطلب عندما يتعرض هذا الأخير لرفض صريح أو ضمني لطلب حصوله على وثيقة إدارية[4].

وجدير بالذكر أن لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية أصبحت ملزمة، منذ صدور مرسوم 28 أبريل 1988[5]، بإصدار قراراتها داخل أجل لا يتعدى شهرا واحدا، رغم أن الطلبات التي تحال عليها غالبا ما تتطلب معالجتها جهدا كبيرا، وعلى الرغم من أن هذا الأجل نادرا ما يتم احترامه، فإن البحث في الطلبات يقتصر على الحد الأدنى، إذ تركز اللجنة جهدها نحو المصالح المعنية قصد الحصول على المعلومات الضرورية لاتخاذ قرارها، خاصة ما يتعلق منها بأسباب رفض الكشف عن الوثائق. بالمقابل، يتم تقليص الاتصال مع المرتفقين إلى أدنى مستوياته، ليتم إصدار رأي اللجنة على ضوء المعلومات التي تقدمها الإدارة دون اعتماد المسطرة التواجهية[6].

وللإشارة فإن الآراء الصادرة عن لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية بشأن إبداء الرأي حول الاطلاع على الوثائق الإدارية لا تتمتع من الناحية القانونية بالقوة الإلزامية، لكن لها قيمة معنوية، سواء بالنسبة للجهات الإدارية الخاضعة لأحكام القانون، أو بالنسبة لأصحاب الشأن. ومعلوم أن هذه الآراء لا تعد قرارات إدارية وبالتالي فهي غير قابلة للطعن أمام القضاء

[1]- باستثناء الوثائق المشار إليها في الفقرة ج من المادة L211-4 من مدونة التراث والأعمال والوثائق المنتجة من طرف المجالس البرلمانية أو المسلمة إليها.

[2]- Article L342-1 du code des relations entre le public et l'administration

[3]- Article L342-3 du code des relations entre le public et l'administration

[4]- Corinne BOUCHOUX, op.cit, p : 44

[5]- Décret n°88-465 du 28 avril 1988 relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs

[6] - Jacques CHEVALLIER, Les pratiques administratives, in « Transparence et secret» Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, Institut français des sciences administratives (IFSA), la documentation française, 2004, p : 90

الإداري، حيث يقتصر الطعن بالإلغاء على قرار الجهة الإدارية برفض الاطلاع على الوثائق الإدارية رغم ضرورة اللجوء إلى اللجنة قبل الطعن القضائي، وهو الموقف الذي استقرت عليه أحكام مجلس الدولة الفرنسي[1].

وظيفة إقرار الجزاءات المتعلقة بإعادة استعمال المعلومات العامة:

يمكن للجنة، عند رفع الأمر إليها من طرف إحدى الإدارات أو من طرف رئيسها، وبعد إجراء المسطرة التواجهية، معاقبة مرتكب مخالفة الأحكام القانونية ذات الصلة بإعادة استعمال المعلومات العامة بالجزاءات القانونية المقررة في هذا الشأن.

ج- شرط اللجوء المسبق للجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية:

يعد استصدار رأي لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية بشأن رفض طلب للحصول على الوثائق الإدارية شرطا إلزاميا قبل اللجوء للطعن القضائي، وكل طعن مباشر للمعني أمام القاضي الإداري دون اللجوء المسبق إلى اللجنة يكون مصيره الرفض. وقد تردد الفقه وقضاء المحاكم الإدارية بشأن مدى إلزامية استطلاع صاحب الشأن لرأي لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية قبل اللجوء للقضاء الإداري للمطالبة بإلغاء قرار الإدارة برفض الاطلاع على الوثيقة الإدارية، ويعزى هذا التردد إلى الالتباس الذي كان يشوب العبارة التي استخدمها قانون 17 يوليوز 1978 في بداية صدوره، إذ أن المادة السابعة، قبل تعديلها، كانت تقضي بأنه يحقّ لصاحب الشأن، في حالة الرفض الصريح أو الضمني لطلبه، أن يلتمس رأي اللجنة[2]، وهي عبارة لا توضح إن كانت الصيغة المستعملة جوازية أم وجوبية.

وقد حسم مجلس الدولة هذا الخلاف في حكم "السيدة كوماري"[3] حينما اعتبر أنه "عندما يواجه طلب للكشف عن الوثائق الإدارية برفض ضمني أو صريح للسلطة الإدارية، لا يقبل الطعن في قرار الرفض مباشرة أمام قاضي تجاوز السلطة، بل يتعين على المعني استطلاع رأي لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية بشكل مسبق ضمن الآجال القانونية للطعن لأجل تجاوز السلطة، وأن تؤكد السلطة الإدارية المختصة رفضها الكشف على ضوء الرأي الذي أدلت به اللجنة".

ووسّع مجلس الدولة من نطاق تدخل اللجنة حينما اعتبر أن المرتفق الذي مُنع من حق النسخ بعد أن أجاز له رأي اللجنة الاطلاع على بعض الوثائق، أو المرتفق الذي استفاد من الكشف الجزئي عن الوثائق، يكون ملزما باستطلاع رأي اللجنة من جديد بشأن هذا الرفض قبل الطعن فيه قضائيا لأنه يعدّ بمثابة طلب جديد[4].

د- تقييم أداء لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية

لقد أبان تحليل نوعية الطلبات الواردة على اللجنة طابعها المتنوع شكلا ومضمونا: فمن حيث الشكل قد تأخذ هذه الطلبات إحدى الصور المختلفة التالية[5]:

- رسائل خطية صعبة القراءة في بعض الأحيان؛

---

[1]- شريف يوسف خاطر: "حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة –دراسة مقارنة-"، الطبعة الأولى، المنصورة- مصر، دار الفكر والقانون، 2015، ص: 229

[2]- شريف يوسف خاطر، مرجع سابق، ص: 240

[3]- *C.E., 19 février 1982, Mme Commaret, Rec., p. 78, Section. - Req. n° 24.215 - MM. Heurté, rapp.; Dondoux, c. du g.*

[4]- Pierre-Etienne ROSENSTIEHL et François BERNARD, La communication des documents administratifs, Territorial éditions, mars 2006, p : 26

[5]- Jean-Pierre LECLERC, Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, Témoignage, Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011/1, p : 175

- تقديم طلبات من خلال محامين يمثلون شركات كبرى؛
- رسائل إلكترونية ذات وتيرة عددية متزايدة؛
- رسائل متكررة مقدمة من طرف أشخاص اعتادوا تقديمها...

أما من حيث المضمون، فتنصب غالبية الطلبات على بعض المجالات المحددة أو تلك التي تثير صعوبات خاصة، من قبيل الصفقات العمومية والملفات الطبية والملفات الاجتماعية وملفات إيداع الأطفال وملفات بحث المنفعة العامة أو رخصة البناء والقوائم الانتخابية والأرشيف العمومي. ويوضح الجدول أسفله بعض المعطيات والإحصائيات المتعلقة بالأدوار التي تضطلع بها لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية:

الملفات التي خضعت للتحقيق	2016	2017	2018	2019	2020
حالات التراجع	513	330	280	335	218
رأي سلبي	683	599	659	608	587
رأي إيجابي	3 167	3 335	3 723	3 596	3 758
بدون موضوع (وثيقة سبق الكشف عنها أو غير موجودة)	1 398	1 627	1 788	1 728	1 424
رأي بشأن عدم الاختصاص	383	927	379	326	329
عدم قبول الإحالة	286	328	403	314	245
غير محدد	3	3	2	-	-

*Source : Rapport d'activité de la CADA (Année 2020).

تقوم لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية الآن بوظيفة وساطة فعالة مقابل تكلفة معقولة، إذ يساهم تدخلها الاستشاري في التطبيق الفعلي لحق الاطلاع، كما أنها توضح للإدارة النطاق العملي للاستثناءات المنصوص عليها في القانون من خلال التدقيق في أسباب رفضها الكشف عن الوثائق وإجبارها على تعليل قرار الرفض، فضلا عن أنها تدلّها في الغالبية العظمى من الحالات على الحل الذي قد يتبناه القاضي الإداري وبالتالي تساهم في ثنيها عن مخاطرة اللجوء إلى التقاضي مع ما يستتبعه ذلك من تعبئة للوسائل المالية والبشرية وتأثير على صورة الإدارة[1].

2- مجلس المعلومات بالأردن

اعتمدت دولة الأردن القانون رقم 47 بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات[2] خلال سنة 2007، وهي تُعدّ أول بلد عربي سنّ تشريعا من هذا النوع، غير أن مضمون هذا القانون كان موضوع عدد من الانتقادات التي مسّت جوهره، خاصة أن أحكامه تصطدم مع أحكام قانون حماية أسرار ووثائق الدولة لسنة 1971 الذي يسمح بتصنيف وثائق الدولة على أنها سرية لا يجوز اطلاع العامة عليها، كما يصطدم مع أحكام قوانين أردنية أخرى تعيق تطبيقه بشكل حقيقي[3]. استحدث هذا القانون

[1]- Corinne BOUCHOUX, op.cit, p :146

[2]- نشر هذا القانون في العدد 4831 من الجريدة الرسمية الأردنية بتاريخ 16-7-2007 ليعمل به منذ ذلك التاريخ بعد أن صادق عليه مجلس الأمة الأردني

[3]- محمد حسين أبو عرقوب، التجربة الفلسطينية في مشروع قانون حق الحصول على المعلومات- دراسة وصفية تحليلية-، رام الله- فلسطين، المركز الفلسطيني للسياسات والمصادر الاعلامية، مشروع الانترنيوز في الضفة الغربية وغزة، 2012، ص: 38

مجلسا للمعلومات أسندت إليه مهمة ضمان احترام ممارسة حق الحصول على المعلومات وتنفيذ أحكام القانون المنظم له، وتثير المقتضيات القانونية المنظمة لمجلس المعلومات عدة ملاحظات تهم بالأساس تركيبته والاختصاصات الموكولة إليه.

أ- تشكيلة المجلس:

استنادا إلى قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، يتألف مجلس المعلومات من تسعة أعضاء حيث يرأسه وزير الثقافة الذي ينوب عنه مفوض المعلومات، فيما تضم قائمة الأعضاء المتبقين كل من الأمناء العامين لوزارة العدل ووزارة الداخلية والمجلس الأعلى للإعلام، ومديرين عامين لدائرة الإحصاءات العامة ومركز تكنولوجيا المعلومات الوطني، إضافة إلى مدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة والمفوض العام لحقوق الإنسان[1].

والملاحظ هنا، أن مجموع أعضاء المجلس يمثلون أجهزة السلطة التنفيذية فقط دون ضمان تمثيلية السلطتين التشريعية والقضائية، والأكثر من ذلك دون الحرص على إدماج منظمات المجتمع المدني وذوي الخبرة والاختصاص في هذا المجال، الأمر الذي من شأنه أن يمس في العمق درجة استقلالية المجلس.

وقد كانت منظمة المادة 19[2] قد اعتبرت أن التعديلات التي أجريت على مشروع قانون ضمان حق الحصول على المعلومات قبل اعتماده، نزعت نحو الحد من الأمور الأساسية التي يتطلبها إقرار هذا القانون[3]، ولا سيما فيما يتعلق بضمان استقلالية مجلس المعلومات الذي يتولى مراقبة تطبيق القانون، حيث أصبح وزير الثقافة رئيسا للمجلس كما تضم عضوية المجلس كلا من أمين عام وزارة الداخلية ومدير التوجيه المعنوي في القوات المسلحة. نتيجة لذلك، عبرت المنظمة عن قلقها من أن يصبح المجلس مستقبلا مجلسا لضمان عدم الكشف عن المعلومات وليس لإعمال هذا الحق لطالبي المعلومات.

ب- مهام المجلس وصلاحياته:

اعتبارا لكونه مشرفا على حسن تطبيق قانون ضمان حق الحصول على المعلومات وتأمين الممارسة الفعلية لهذا الحق، أوكل المشرع الأردني لمجلس المعلومات مجموعة من المهام والصلاحيات، أبرزها ضمان تزويد المعلومات إلى طالبيها والنظر في الشكاوى المقدمة من طالبي الحصول على المعلومات والعمل على تسويتها وفقا لتعليمات يصدرها لهذه الغاية، فضلا عن إصدار النشرات والقيام بالأنشطة المناسبة لشرح وتعزيز ثقافة الحق في المعرفة وفي الحصول على المعلومات. ويساند المجلس في أداء مهامه مفوض للمعلومات يتولى القيام بالمهام والصلاحيات التالية[4]:

- إعداد نماذج طلب المعلومات بالتعاون مع الدائرة وتقديمها إلى المجلس؛
- إعداد التعليمات المتعلقة بقبول الشكاوى وإجراءات تسويتها وتقديمها إلى المجلس لإصدارها؛
- تلقي الشكاوى من مقدمي طلبات الحصول على المعلومات وتقديمها إلى المجلس لتسويتها؛
- القيام بالإجراءات الإدارية والمهنية اللازمة لتنفيذ المهام والصلاحيات المنوطة به.

---

[1]- المادة 3 من القانون الأردني المتعلق بضمان حق الحصول على المعلومات

[2] - أُنشئت منظمة المادة 19 في سنة 1987، وهي عبارة عن منظمة مستقلة لحقوق الإنسان، تنشط في جميع أنحاء العالم وتُعنى بحماية وتنمية حرية التعبير، وتستمد هذه المنظمة تسميتها من المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تضمن حرية التعبير.

[3]- بيان لمنظمة المادة 19 صادر بتاريخ 3 أيار 2007 تحت عنوان "منظمة المادة 19 قلقة من التعديلات السلبية على قانون الحصول على المعلومات في الأردن"، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.article19.org/data/files/pdfs/press/jordan-foi-arabic-pr.pdf

[4]- المادة 6 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

ويعتبر تقديم تظلم إلى مجلس المعلومات جوازيا وليس إلزاميا كما هو الحال في التجربة الفرنسية، وهو ما يستفاد من مضمون الفقرة الثانية من المادة 17 التي تنص على أنه "يجوز لمقدم الطلب تقديم شكوى ضد المسؤول إلى المجلس بواسطة مفوض المعلومات في حال رفض طلبه أو امتناع المسؤول عن إعطاء المعلومات المطلوبة خلال المدة المقررة قانونا"[1].

وتضيف نفس المادة أنه للمجلس أن يصدر قراره في الشكاية خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورودها وإلا اعتبرت مرفوضة، وتقطع الشكاية أجل الطعن الموجه ضد المسؤول أمام محكمة العدل العليا، ويبدأ سريان مدة الطعن من تاريخ تبليغ مقدم الشكاية قرار رفضها الصريح أو من تاريخ انقضاء المدة القانونية لإصدار قرار المجلس بشأنها.

أما فيما يخص التقرير السنوي لمجلس المعلومات، فإن تنصيص القانون على ضرورة رفعه إلى رئيس الوزراء عوض مجلس النواب هو أمر مشوب بالتنافي، لأن التقرير يفترض فيه أن يرصد واقع ممارسة حق الحصول على المعلومات ومدى امتثال الإدارات العمومية لأحكام القانون، لذلك لا يجوز أن تكون السلطة التنفيذية خصما وحكما في نفس الآن، بل يجب على الجهاز التشريعي أن يضطلع بأدواره الرقابية في هذا المجال حتى يتحقق من مدى استجابة الأجهزة الإدارية لمقتضيات القانون.

وفي ظل غياب القوة الإلزامية لقرارات مجلس المعلومات، انتهى غالبية الفقه[2]، أنه في الحالة التي لا تملك فيها الهيئات القائمة على تطبيق القانون سلطة إجبار الإدارة على الانصياع لقراراتها، فإنها تظل متوفرة على سلطة معنوية تتمثل في سلطة إصدار التقارير التي يتم نشرها على الكافة. ومن خلال هذه التقارير يمكن للناس أن يميّزوا الجهات الراغبة في احترام هذا الحق عن تلك الراغبة عنه، فيكون النشر بمثابة عقوبة معنوية للإدارة يجبرها على الامتثال لقرارات المجلس، خوفا من نقد الرأي العام.

ترتيبا على ما سبق، ينبغي منح كل من مفوض المعلومات ومجلس المعلومات صلاحيات صريحة تسمح بضمان تنفيذ نظام حق الحصول على المعلومات. ففيما يتعلق بمفوض المعلومات، فإن مهامه بصيغتها الحالية تعتبر روتينية جدا، حيث يقتصر دوره على تدبير الجوانب الإدارية، لذلك من المستحسن أن تناط به المسؤولية عن مهام الترويج والرصد التي هي حاليا مناطة بمجلس المعلومات[3].

ج- تقييم حصيلة عمل مجلس المعلومات:

منذ اعتماد قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، تلقى مجلس المعلومات عددا محدودا من الشكايات، حيث تم تقديم فقط شكايتين خلال سنة 2008، ومثلها سنتي 2009 و2010 فيما لم يتم تقديم أي شكاية سنة 2011 وسبع شكايات سنة 2012 و15 شكاية سنة 2013 بما يشير إلى وجود اتجاه تصاعدي في تقديم الشكايات لمجلس المعلومات[4]، لكن هذه الحصيلة تبقى ضعيفة ودون المستوى المطلوب، وتشكل مؤشرا سلبيا حول فعالية تنفيذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات بالأردن.

---

[1]- المادة 17 من قانون ضمان حق الحصول على المعلومات

[2]- عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات على ضوء القانون الأردني رقم 47: دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2011، ص: 808

[3]- Article 19, Memorandum on Jordanian draft Law on Guarantee of Access to Information, London , December 2005, p :19

[4]- يحيى شقير، قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن دراسة مقارنة مع المعايير الدولية، مركز القدس للدراسات السياسية، 2013، ص: 67

وهكذا، يظهر أن الصلاحيات المحدودة لمجلس المعلومات إضافة إلى عدم وجود مؤسسة مركزية مسؤولة بشكل فعلي عن تنفيذ قانون ضمان حق الحصول على المعلومات، يقلل إلى حد كبير من إمكانية التعزيز الفعال لحق الحصول على المعلومات في الأردن. بالإضافة إلى ذلك، فقد تم تقويض فعالية القانون عبر اعتماد إجراءات طويلة لطلب المعلومات وغياب تحكم الحكومة في مستوى تقدم تفعيل الحق. كما أن مجلس المعلومات لا يتدخل في عملية تصنيف المعلومات، بل يقتصر دوره فقط على التوصل من المؤسسات العامة بقائمة المعلومات الموجودة وتصنيفها[1].

على ضوء ما سبق، يمكن القول أن التجارب المقارنة تعرف تباينا على مستوى إحداث آليات رقابية مستقلة تتولى تعزيز وحماية الحق في الحصول على المعلومات، ففي الوقت الذي تجاهلت فيه بعض القوانين هذا الأمر تاركة للمتضرر من قرار الرفض خيارا واحدا هو اللجوء إلى القضاء المختص، فإن التشريعين الفرنسي والأردني يقدمان لنا تجربتين مختلفتين سواء على مستوى الوضع القانوني لكل من لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية ومجلس المعلومات، أو على مستوى حصيلة عملهما والتراكم الذي سجلته كل هيئة على حدة. هذا الوضع المتباين للأجهزة الرقابية المسؤولة عن حسن تطبيق قانون حرية المعلومات يدعونا إلى التساؤل حول الدور الذي يمكن أن تلعبه لجنة الحق في الحصول على المعلومات لتفعيل مقتضيات القانون رقم 31.13.

ثانيا: لجنة الحق في الحصول على المعلومات بالمغرب وسؤال الاستقلالية

أسوة بغالبية التجارب الدولية وتماشيا مع ما توصي به المعايير الدولية، نص القانون رقم 31.13 على إحداث لجنة الحق في الحصول على المعلومات لتتولى عملية الإشراف على تطبيق القانون. وللتعرف أكثر على أدوار هذه اللجنة سنبحث في طريقة تشكيلها ومهامها ووسائل عملها ثم ننظر في درجة استقلاليتها.

1- لجنة الحق في الحصول على المعلومات: قراءة في الوسائل والمهام

تعتبر تركيبة اللجنة عنصرا أساسيا يعكس درجة استقلاليتها، إذ أن طبيعة الأشخاص المكونين لها، بالإضافة إلى الجهات التي اعترف لها القانون باختصاص اختيارهم، يشكلان عاملا محدّدا للاستقلالية الوظيفية التي تتمتع بها، كما يشكل تناسب المهام الموكولة لها مع الوسائل الموضوعة رهن إشارتها عاملا محدّدا لقدرتها على الاضطلاع بأدوارها على الوجه الأكمل.

أ- تركيبة اللجنة:

تضم تركيبة لجنة الحق في الحصول على المعلومات 10 أعضاء[2]، وقد سعى القانون إلى ضمان نوع من الاستقلالية العضوية للجنة، حيث أوكل رئاستها إلى رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي الذي يعيّنه

[1]- Stephanie E. TRAPNELL, Right to Information : Case studies on implementation, World bank group, Washington, 2014, p :384

[2]- تنص المادة 23 من القانون رقم 31.13 على أنه "يرأس اللجنة، المشار إليها في المادة 22 أعلاه، رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، المحدثة بموجب المادة 27 من القانون رقم 09.08، وتتألف من:

- ممثلين اثنين عن الإدارات العمومية ويعينهما رئيس الحكومة؛
- عضو يعينه رئيس مجلس النواب؛
- عضو يعينه رئيس مجلس المستشارين؛
- ممثل عن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها؛
- ممثل عن مؤسسة «أرشيف المغرب»؛
- ممثل عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان؛

جلالة الملك، مع ما يشكّله هذا التعيين من ضمانات في مواجهة كل تدخل سواء من جهات حكومية أو من غيرها، كما قصر تمثيلية السلطة التنفيذية في عضوين اثنين فقط، وكفل تمثيلية السلطة التشريعية والمجتمع المدني والصحافة إلى جانب بعض الهيئات الحقوقية الوطنية والهيئات الإدارية المستقلة ذات الصلة بموضوع الشفافية الإدارية وحق الحصول على المعلومات. بالمقابل، يلاحظ غياب تمثيلية السلطة القضائية رغم ما يمكن أن تحمله هذه التمثيلية من تعزيز لاستقلالية اللجنة من جهة، وإضفاء مزيد من المهنية على توصياتها من خلال المساهمة في بنائها القانوني من جهة أخرى.

وتظل تمثيلية المجتمع المدني الذي ساهم في إخراج هذا القانون لحيز الوجود ضعيفة جدا وغير متناسبة مع الدور الذي يمكن أن تلعبه الجمعيات في سياق التحسيس والتعريف بهذا القانون والمساعدة على تطبيقه، بل إن منح صلاحية تعيين ممثل عن المجتمع المدني باللجنة المذكورة لرئيس الحكومة يعتبر مسا واضحا بهوية المجتمع المدني الذي يعترف الدستور نفسه بوجوده وبأهمية دوره[1].

ب- مهام اللجنة:

تعتبر لجنة الحق في الحصول على المعلومات الجهاز المكلف بضمان حسن ممارسة حق الحصول على المعلومات، ولبلوغ هذا الهدف أناط بها المشرع مجموعة من المهام والصلاحيات التي تدخل في إطار تسهيل ومراقبة ولوج الأفراد إلى مختلف ضروب المعلومات، إضافة إلى اضطلاعها بمهام الترويج والتحسيس التي ينبغي أن تواكب تنزيل قوانين حرية المعلومات، ويمكن تقديم تفصيل هذه المهام على الشكل الآتي بيانه[2]:

معالجة الشكايات:

تعدّ مهمة تلقي الشكايات المقدمة من طالبي المعلومات الذين قوبلت طلباتهم بالرفض إحدى الوظائف الأساسية الموكولة إلى اللجنة، وهي وظيفة تكاد تكون مشتركة بين كافة مفوضيات المعلومات، حيث يتعين على اللجنة القيام بكل ما يلزم للبتّ في مضمون الشكاية، وتتمتع في سبيل ذلك بسلطة البحث والتحري التي تسمح لها بالتحقق، ميدانيا عند الاقتضاء، من مشروعية قرارات الرفض الصادرة عن الإدارة، وتتوّج هذا العمل بإصدار توصيات متى اقتنعت بقابلية المعلومة للكشف.

تقديم الاستشارة وإبداء الرأي:

تقوم لجنة الحق في الحصول على المعلومات بإبداء رأيها في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تحيلها عليها الحكومة، كما تقدم الاستشارة والخبرة للمؤسسات والهيئات المعنية بشأن أنجع الآليات والوسائل لتفعيل أحكام القانون، سواء الأحكام المتعلقة بالكشف عن المعلومات بناء على طلب مسبق أو تلك المتعلقة بالإفصاح الاستباقي.

- ممثل عن الوسيط؛
- ممثل عن إحدى الجمعيات العاملة في مجال الحق في الحصول على المعلومات، يعينه رئيس الحكومة.

ويمكن لرئيس اللجنة أن يدعو، على سبيل الاستشارة، كل شخص أو هيئة أو ممثل إدارة لحضور اجتماعات اللجنة أو الاستعانة بخبرته.
تحدد مدة العضوية في اللجنة في خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة".

[1]- مذكرة الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة: "ملاحظات حول مشروع قانون رقم 31.13 متعلق بالحق في الحصول على المعلومة"، ص: 9

[2]- المادة 22 من القانون رقم 31.13

تقديم الاقتراحات:

لم يقصر القانون رقم 31.13 دور اللجنة على التفاعل مع ما تتوصل من جهات أخرى، بل اعترف لها بسلطة المبادرة باقتراح كل إجراء أو تدبير كفيل بتحسين جودة عملية الحصول على المعلومات، أو اقتراح التعديلات التي ينبغي أن تشمل بعض المقتضيات الواردة في نصوص تشريعية وتنظيمية لأجل ملاءمتها مع المبادئ المؤطرة لحق الحصول على المعلومات.

التدابير والإجراءات التحسيسية:

تشمل هذه التدابير قيادة العمليات الرامية إلى الرفع من منسوب الوعي بأهمية توفير المعلومات، سواء بالنسبة للإدارات أو الأفراد، وتسهيل الحصول على المعلومات بكافة الطرق والوسائل المتاحة لا سيما الإلكترونية منها، وكذا تنظيم دورات تكوينية لفائدة موظفي المؤسسات والهيئات المعنية، خصوصا المكلفين منهم بتلقي الطلبات، وتهدف هذه الدورات أساسا إلى تيسير فهم واستيعاب أحكام القانون وأبعاده، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، وتوحيد أنماط التنظيم والاشتغال، وتقاسم الممارسات الفضلى...

إعداد ونشر التقرير السنوي:

يشكّل التقرير السنوي فرصة لتقديم الحصيلة السنوية لعمل لجنة الحق في الحصول على المعلومات، مع ما يستتبعه ذلك من عرض للمؤشرات الدالة على مستوى تقدم تفعيل أحكام القانون، ودرجة تفاعل الإدارة مع توصيات اللجنة، بالإضافة إلى قياس منسوب ثقة طالبي المعلومات في عمل اللجنة.

ج- وسائل العمل:

لم يتجه المشرع المغربي نحو تخصيص موارد مالية ومادية وبشرية مستقلة لعمل اللجنة، بل فضّل أن تستعين هذه الأخيرة في أداء مهامها بالجهاز الإداري التابع للجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، حيث يُشرف على هذا الجهاز كاتب عام يتولى مساعدة الرئيس في مهامه الإدارية والمالية، ويمارس، بالإضافة إلى الاختصاصات المفوضة إليه من الرئيس، مهام تسيير المستخدمين الموظفين أو الملحقين، وإعداد وتنفيذ الميزانية التي يعد الآمر المساعد بصرفها وإعداد وإبرام الصفقات العمومية، وإعداد وثائق عمل الاجتماعات ومسك سجل المقررات، وتتبع أعمال اللجان المحدثة وتمكينها من الوسائل المادية والبشرية اللازمة لإتمام مهامها [1].

وإذا كانت هذه الأدوار قد حُدّدت فيما يتعلق بإشراف الكاتب العام على اللجنة الوطنية لحماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، فإن أدواره الخاصة بالتدبير الإداري والمالي للجنة الحق في الحصول على المعلومات لم يجر تدقيقها بذات الكيفية. والملاحظ كذلك أن القانون رقم 31.13 ونصوصه التطبيقية لم تُشر صراحة، أسوة بما هو معمول به في فرنسا، إلى ضرورة التوفر على مقررين يتولون القيام بالتحقيقات والأبحاث اللازمة لتطبيق أحكام القانون.

[1]- المادة 40 من القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.05 الصادر في 22 صفر 1430 موافق ل 18 فبراير 2009، الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009، ص: 552

2- تقييم مدى استقلالية لجنة الحق في الحصول على المعلومات

تعد مسألة استقلالية الهيئات المكلفة بالسهر على تفعيل حق الحصول على المعلومات شرطا مسبقا ضروريا لوجود هذه الهيئات وفعاليتها، وإذا كان قليل من الباحثين فقط هم من اهتموا بتحديد عناصر الاستقلالية ومفهومها، فإنه على العموم يمكن التمييز بين وجهين للاستقلالية: استقلالية قانونية وأخرى واقعية.

إن الاستقلالية القانونية هي التي تمتلكها اللجنة في إطار القانون، وتتمثل في شروط وجود اللجنة نفسها مثل فترة ولاية رئيس اللجنة، وموقع الهيئة من السلطة التنفيذية، ومصادر تمويلها، والجهة المكلفة بتعيين موظفيها. بالمقابل، تتعلق الاستقلالية الواقعية بهامش الاستقلالية المعترف به للجنة في عملها اليومي، وقد وصف Maggetti هذا النوع من الاستقلالية بكونه "التحديد الذاتي لاختيارات الهيئة واستقلاليتها أثناء قيامها بعملية الضبط". يكمن جوهر الاستقلالية الواقعية إذا في الممارسة العملية أكثر من النصوص القانونية، ويشمل ذلك أبعاد مختلفة كتوفرها على موارد كافية وقدرتها على القيادة (كيفية استخدام السلطة التقديرية)[1].

ولقياس مدى استقلالية هذا النوع من الهيئات يمكن الاعتماد على عدد من المؤشرات المتعلقة بتعيين رئيس وأعضاء هيئة الاستئناف وعزلهم من منصبهم والطريقة التي تشتغل بها الهيئة وتصوغ قراراتها، والقدرة على تقديم تقاريرها إلى الحكومة أو البرلمان، وبالتالي يمكن الاستناد على قواعد واضحة ومحددة تتعلق بعمليات التعيين والعزل، والشؤون الإدارية والمالية للجنة، والصلاحيات والسلطات المخولة لها. وتشير النقاط التالية إلى أهم المؤشرات التي تحدد مقدار استقلالية اللجنة[2]:

- شفافية عملية التعيين في هيئات الاستئناف بطريقة تحول دون الخضوع للتدخلات أو الضغوط السياسية؛
- تنصيص القانون على حظر إسناد عضوية هيئة الاستئناف إلى أشخاص يتمتعون بنفوذ سياسي أو لهم علاقات قوية بالهيئات والوكالات المخاطبة بالقانون؛
- تحديد القانون لأجور أعضاء الهيئة وعدم تركها للتقدير؛
- تمكين اللجنة من السلطات والصلاحيات الضرورية لاضطلاعها بمهامها؛
- إضفاء الطابع الإلزامي على قراراتها؛
- وضوح الإجراءات الخاصة بالعزل، وعدم إسناد سلطة العزل للأشخاص المخاطبين بالقانون، وتخويل أعضاء اللجنة إمكانية الطعن في قرار العزل، وبالتالي توفير الحماية من الفصل التعسفي؛
- مناقشة ميزانية اللجنة والمصادقة عليها من طرف البرلمان فقط، مما يضمن الاستقلالية المالية للهيئة ويحميها من أي ضغوط خاصة بالتمويل.

وبإسقاط هذه المؤشرات على القانون المنظم للحق في الحصول على المعلومات، يتبين أنه قد نص على إحداث لجنة الحق في الحصول على المعلومات لدى رئيس الحكومة، بيد أن المبادئ المعمول بها في هذا المجال تتطلب الحرص على استقلالية اللجنة عن الحكومة والتيارات السياسية، وضرورة منحها موقعا خارجا عن التسلسل الإداري، مع اشتراط توفر

[1]- Sarah HOLSEN and Martial PASQUIER, Insight on Oversight: the role of information commissioners in the implementation of access to information policies, journal of information policy 2, 2012, p:229-230

[2]- رضوى الخولي، مفوضيات المعلومات -دراسة مقارنة-، مركز دعم لتقنية المعلومات، القاهرة، 2016، ص: 36

أعضائها على الكفاءة والخبرة والنزاهة المطلوبة. بل من الأفضل أن تكون هيئة إدارية مستقلة[1] تدخل ضمن الإطار الذي حدده الفصل 159 من الدستور الذي يضمن استقلالية الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة.

ومعلوم أن تعيين رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، الذي أوكلت له في ذات الآن رئاسة لجنة الحق في الحصول على المعلومات، هو اختصاص محفوظ للملك طبقا للمادة 32 من القانون رقم 09.08، وقد أثار هذا الأمر نقاشا داخل مجلس النواب، إذ اعتبر بعض النواب أن من يرأس هذه اللجنة هو بطبيعة وظيفته يحمي المعطيات الشخصية وبالتالي فإن منطق ترأسه لهذه اللجنة يعد مناقضا لمنطق قانون حق الحصول على المعلومات، لذلك يجوز التساؤل كيف لشخص واحد أن يرأس لجنتين يعملان بمنطقين مختلفين[2].

من جانبها ترى منظمة المادة 19 أن تركيبة اللجنة تعتبر غير اعتيادية مقارنة بما هو معمول به دوليا، ففي الدول التي أنشأت جهازا إداريا مستقلا مكلفا بتلقي الطعون في مجال حق الحصول على المعلومات، يكون هذا الأخير مكونا عموما من مفوض واحد للمعلومات يساعده فريق عمل. لذلك فالتركيبة التي اعتمدها القانون، حتى وإن كانت قابلة للاعتماد، فإنها تنطوي على وجه سلبي يتمثل في تعيين جميع أعضاء اللجنة تقريبا من طرف هيئات هي نفسها ملزمة بالامتثال لقانون حرية المعلومات، وقد يترتب عن هذا الأمر احتمال أن يكون المرشحون الذين قد وقع عليهم الاختيار لا ينتمون بالضرورة لفئة الأشخاص المدافعين عن أعلى مستويات الشفافية[3].

وطبقا للمبادئ الأساسية بشأن استقلالية أعضاء هيئات الضبط، يجب ألا يكون أعضاء اللجنة عرضة للتوقيف أو العزل إلا لدواعي تتعلق بالعجز أو لصدور بعض السلوكات عنهم تجعلهم غير مؤهلين للقيام بمهامهم، ويدخل ضمن هذا الإطار الأعمال الإجرامية التي كانت موضوع إدانة أو سجن، والعجز الذي يؤثر على أداء الفرد، وكذا الإعسار المالي في بعض الحالات. وينبغي أن تكون عملية العزل، إذا اقتضتها الضرورة، خالية من تأثيرات النفوذ السياسي أو التهديد، وألا تخضع لتقدير شخص واحد كرئيس اللجنة مثلا، وإنما يجب أن تتطلب زيادة على ذلك موافقة الجهاز التشريعي. وأخيرا، ينبغي توفير ضمانات الاستئناف بشأن أي قرار للعزل[4].

والملاحظ كذلك أن القانون قد سكت عن الجهة التي قد يرفع إليها التقرير السنوي الذي تعده اللجنة حيث يجدر عرضه على البرلمان لأجل المناقشة تفعيلا لدوره الرقابي في هذا المجال، كما أن اللجنة، وإلى حدود اليوم، لم تنشر أي تقرير سنوي، وهو ما يتنافى مع الأدوار المنوطة بها والتي تستلزم منها أن تكون أول من يخضع لأقصى درجات الشفافية وذلك بوضع تقريرها السنوي رهن إشارة العموم وبأيسر الطرق المتاحة.

كما أن ارتباط ميزانية اللجنة برئاسة الحكومة عوض الاعتراف لها بالاستقلال المالي من شأنه أن يعرضها لضغوط قد تؤثر على استقلالية قراراتها، إذ يُفترض في اللجنة أن تتوفر على ميزانية خاصة للتسيير والتجهيز يكون رئيس اللجنة آمرا

[1]- الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة: "ملاحظات حول مشروع قانون رقم 31.13 متعلق بالحق في الحصول على المعلومة"، ص: 9

[2]- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع قانون رقم 31.13: "ملخص المناقشة التفصيلية"، مجلس النواب، دورة أبريل 2016، ص:2

[3]- Article 19 :« Maroc: Analyse du Projet de loi relatif au droit d'accès à l'information » avril 2013, p :22, https://www.article19.org/data/files/medialibrary/3711/FRENCH-Morocco-Draft-FOI-Analysis.pdf, dernière visite le 07/09/2021.

[4]- Laura NEUMAN, Enforcement models: Content and context, access to information working paper Series, World Bank Institute, Washington, 2009, p :27

بصرفها، ولا تخضع سوى لمراقبة مالية بعدية يقوم بها المجلس الأعلى للحسابات ومراقبة مستقلة تضطلع بها أجهزة خارجية لتدقيق الحسابات وتقييم الأداء، بما يصون حرية التصرف ويضمن قواعد الحكامة في التدبير[1].

خاتمة:

إن نجاح لجنة الحق في الحصول على المعلومات في أداء أدوارها على الوجه الأكمل رهين بتوفرها على الوسائل القانونية والمالية والبشرية الضرورية لحسن قيامها بوظائف الاقتراح والاستشارة والإفتاء والتحسيس، وهو ما من شأنه أن يجعلها سندا للإدارة في توضيح وتفسير أحكام القانون، ومتدخلا أساسيا في أنشطة التوعية والتحسيس بأهمية الحق في المعلومة وبالأحكام المنظمة له، ثم مستوى من مستويات الطعن الإداري كفيل بإنصاف كل متظلم رُفض طلبه للحصول على المعلومات، كما من شأنه أن يسهم في مواجهة التحديات الكبرى التي تواجه اللجنة لا سيما تلك المتعلقة بتحقيق الهدف الوقائي المتمثل في الحدّ من اللجوء إلى المنازعة القضائية للحصول على الوثائق الإدارية، وهو ما يستدعي العمل على مؤشرين اثنين: التقليل من حالات اللجوء إلى القاضي الإداري من جهة، والرفع من نسبة تنفيذ الإدارات والهيئات المعنية للتوصيات الصادرة عن اللجنة من جهة أخرى.

من جانب آخر، تحتاج اللجنة إلى بذل مزيد من الجهد في سبيل جعل الفاعلين العموميين يتقبّلون فكرة ومبادئ تحرير المعطيات العمومية باعتبارها امتدادا للإصلاحات التي عرفها مجال الشفافية الإدارية، إضافة إلى الرفع من مستوى إدراكها لأبعاد حق الحصول على المعلومات الذي فتح باب التطور أمام مجالات وسياسات أخرى كشفافية الحياة العامة والمعطيات المفتوحة والتحديات الاقتصادية ذات الصلة بالمجتمع الرقمي.

لائحة المراجع

أولا: المراجع باللغة العربية

1. الكتب والمؤلفات:

- يحيى شقير، قانون ضمان حق الحصول على المعلومات في الأردن دراسة مقارنة مع المعايير الدولية، مركز القدس للدراسات السياسية، 2013
- محمد باهي أبو يونس، التنظيم القانوني لحرية الحصول على الوثائق الإدارية، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002
- شريف يوسف خاطر، حرية تداول المعلومات بين المنع والإباحة –دراسة مقارنة-، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون، المنصورة، 2015

2. الأطروحات والرسائل:

- نبيل العرقوبي، حق النفاذ إلى المعلومة، مذكرة للإحراز على شهادة الماجستير في القانون شعبة قانون خاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تونس المنار، تونس، السنة الجامعية 2013/2012
- عمر محمد سلامة العليوي، حق الحصول على المعلومات على ضوء القانون الأردني رقم 47: دراسة مقارنة، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 2011

3. النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 5 جمادي الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)

[1]- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة : "ملاحظات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على مشروع القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات"، أبريل 2013، ص: 8

- القانون رقم 09.08 المتعلق بحماية الأشخاص الذاتيين تجاه معالجة المعطيات ذات الطابع الشخصي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.05 الصادر في 22 صفر 1430 موافق ل 18 فبراير 2009، الجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009
- القانون الأردني رقم 47 لسنة 2007 بشأن ضمان حق الحصول على المعلومات

4. **التقارير والدراسات:**

- محمد حسين أبو عرقوب، التجربة الفلسطينية في مشروع قانون حق الحصول على المعلومات-دراسة وصفية تحليلية-، المركز الفلسطيني للسياسات والمصادر الاعلامية، مشروع الأنترنيوز في الضفة الغربية وغزة، 2012
- رضوى الخولي، مفوضيات المعلومات -دراسة مقارنة-، مركز دعم لتقنية المعلومات، القاهرة، 2016
- تقرير لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان حول مشروع قانون رقم 31.13، ملخص المناقشة التفصيلية، مجلس النواب، دورة أبريل 2016

5. **المذكرات:**

- الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، ملاحظات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على مشروع القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، أبريل 2013
- الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، ملاحظات حول مشروع قانون رقم 31.13 متعلق بالحق في الحصول على المعلومة.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية

1. **Ouvrage :**

- Pierre-Etienne ROSENSTIEHL et François BERNARD, La communication des documents administratifs, Territorial éditions, mars 2006

2. **Textes juridiques :**

- Code des relations entre le public et l'administration (France)
- Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (JORF du 18 juillet 1978)

3. **Revues et articles :**

- Jean FRAYSSINET, Les rapports entre les protections non juridictionnelle et juridictionnelle des administrés : Le cas de l'accès à l'information administrative, la revue administrative, 36ème année, novembre-décembre 1983
- Jean-Pierre LECLERC, Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs, Témoignage, Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011

4. **Etudes et rapports**

- Corinne BOUCHOUX, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques, Tome II : Auditions et contributions écrites, N° 589, SÉNAT, session ordinaire de 2013-2014
- Rapport d'activité de la CADA (Année 2020)

5. **Colloques et séminaires :**

- Jacques CHEVALLIER, Les pratiques administratives, in « Transparence et secret» Colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, Institut français des sciences administratives (IFSA), la documentation française, 2004

6. **Webographie :**

- www.cada.fr

- www.article19.org

ثالثا: المراجع باللغة الإنجليزية

1. **General works**

- Laura NEUMAN, Enforcement models: Content and context, access to information working paper Series, World Bank Institute Washington, 2009
- Stephanie E. TRAPNELL, Right to Information : Case studies on implementation, World bank group, Washington, 2014

2. **Articles :**

- Sarah HOLSEN and Martial PASQUIER, Insight on Oversight: the role of information commissioners in the implementation of access to information policies, journal of information policy 2, 2012

3. **Reports and documents :**

- Article 19, Memorandum on Jordanian draft Law on Guarantee of Access to Information, London, December 2005

مبدأ استقلالية البرلمان المغربي

The principle of the independence of the Moroccan Parliament

عبد العزيز الصادقي

جامعة محمد الأول،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية،/ وجدة.المغرب

الملخص:

ينفرد المغرب بنظام سياسي خاص به، يجمع بين صفات النظام الرئاسي ، و مميزات النظام البرلماني .بالرغم من تنصيص الدستور المغربي لسنة 2011 على أن نظام الحكم بالمغرب هو نظام ملكية دستورية، ديموقراطية برلمانية و اجتماعية. و يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط و توازنهما و تعاونهما.فدستور 2011 جاء بإصلاحات مهمة لفائدة المؤسسة التشريعية من أجل التخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية.لكن بالرغم من تنزيل هذه الإصلاحات لا يزال البرلمان المغربي يشكو من عدم استقلاليته أمام باقي السلط ، خصوصا أمام المؤسسة الملكية و السلطة التنفيذية التي تستأثر بعملية التشريع.

الكلمات المفتاحية: البرلمان،الدستور،السلطة التنفيذية ، السلطة التشريعية ، المؤسسة الملكية

Abstract:

Morocco is unique in its own political system, which combines the characteristics of the presidential system, and the advantages of the parliamentary system, despite the stipulation of the Moroccan constitution of 2011 that the system of government in Morocco is a constitutional monarchy, parliamentary and social democracy. The constitutional system of the kingdom is based on the separation of powers, their balance and their cooperation. The 2011 constitution brought important reforms for the benefit of the legislative institution in order to mitigate the manifestations of parliamentary rationalization. However, despite the downloading of these reforms, the Moroccan parliament still complains about its lack of independence in front of the rest of the authorities, especially the institution Ownership and the executive authority that accounts for the legislative process.

Key words: Parliament - the constitution - the executive branch - the legislature - the monarchy

مقدمة:

تشكّل المؤسسة البرلمانية عصب كلّ دولة، و مستودع الفكر و الخبرة بسبب ما تتقلّده من مكانة سامية بين المؤسسات[1].فهي لم تنشأ فقط لتشكّل ثقلا مقابلا للحكومة، بل أيضا لتمثيل المواطنين. و هو جهاز أساسي لتوازن بين السّلط و التّمثيل ،خصوصا في النظام البرلماني[2].

يمارس البرلمان عدّة وظائف ،لعلّ أهمّها الوظيفة التشريعية . لذلك فغالبا ما يطلق عليه بالسّلطة التّشريعية . و في النظام السياسي المغربي ، تحتل المؤسسة التشريعية موقعا مهما نظرا لدورها في تشريع القواعد القانونية و المصادقة عليها ، و الرقابة على عمل السلطة التنفيذية.إضافة إلى دورها المهم في تقييم السياسات العمومية.

شهد المغرب ميلاد أول برلمان من غرفتين مع صدور أول دستور بعد الاستقلال في 14 دجنبر 1962، و إجراء أول انتخابات تشريعية في 17 مايو 1963. فبعد توقيع المغرب على اتفاقية الاستقلال في 02 مارس 1956 ، عاش مرحلة انتقالية دامت

[1] الأعرج ،محمد أبو زيد ،الإزدواج البرلماني و أثره في تحقيق الديموقراطية،دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، الهيأة المصرية العامة للكتاب،1995،ص:1.

[2] دوفرجيه ،موريس ،المؤسسة السياسية و القانون الدستوري،ترجمة جورج سعد ،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،1992ص:112.

ست سنوات (1956ـ1962)، تم خلالها التدرج في بناء مؤسسات الدولة الوطنية الحديثة، و وضع القوانين ذات الصلة بالحريات العامة (1958)، و الإنتخابات (1959)، و المجلس الدستوري (1960)، و القانون الأساسي للمملكة (1961).

و في سياق النقاش السياسي حول إستراتيجية بناء الدولة الحديثة،طالبت الحركة الوطنية بضرورة إقامة نظام برلماني،تؤول السلطة التشريعية فيه لممثلي الأمة المنتخبين. بعدما ظل العمل التشريعي اختصاصا سلطانيا(ملكيا) مطلقا.على الرغم من المحاولات الهادفة إلى إصلاح النظام السياسي المغربي و إعادة صياغة علاقات مؤسساته منذ تقديم مشروع دستور 11 أكتوبر 1908 إلى السلطان عبد الحفيظ و اشتراط مبايعته بالمصادقة عليه،بيد أن المؤسسة الملكية نحت خلاف ذلك[1].

غير أن ميلاد البرلمان المغربي جاء مقيدا بفعل استلهام المشرع الدستوري مفهوم العقلنة من نظيره الفرنسي،لذلك جاءت مكانة البرلمان متواضعة في نص الوثيقة الدستورية سنة 1962، و قد استمرت ضعيفة بفعل التراجعات الحاصلة في الدستور الثاني 1970، و تجنب المراجعات اللاحقة إدخال تغيير جوهري على بنية توزيع السلطة(دساتير 1996،1992،1972)[2].

و مع صدور دستور 2011 ظهرت مجموعة من المبادئ العامة التي أضحت تحكم النظام السياسي المغربي، و التي أرست جملة من القواعد في إطار العمل الوظيفي للمؤسسة البرلمانية ، حيث نصت الفقرة الثانية من الفصل الأول منه على :"يقوم النظام السياسي للمملكة على أساس فصل السلط و توازنها و تعاونها..."[3]. كما نصّت الفقرة الأولى من الفصل الثاني من الوثيقة الدّستورية:"السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء،و بصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها"[4].

فانطلاقا من هذين الفصلين، يظهر أنّ المشرع الدستوري في المغرب قد وضع ضوابط تسهر على تنظيم و حسن سير عمل مؤسساته الدّستورية بشكل عام،و عمل مؤسّسة البرلمان بشكل خاصّ، بناءاً على مبدأ فصل السّلط. بُغية تفعيل مبدأ استقلالية العمل التّشريعي للبرلمان عن باقي السلط،و عدم خضوعه لأي ضغوطات .في أفُق تسييرٍ ديمقراطي للدّولة ،يكرّس إرادة الشّعب من خلال مبدأ التّمثيلية.

يشار إلى أن البرلمان في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 جاء مرتبا في الباب الرابع بعد الأحكام العامة، الحريات و الحقوق الأساسية ، ثم الملكية. و هي مكانة متراجعة بالمقارنة مع الدساتير السابقة ، و هو مؤشر على مكانته المحدودة في المنظومة السياسية و الدستورية.

أهمية الموضوع:

إنّ تناول موضوع استقلالية البرلمان في المغرب بالدّراسة و التّحليل يكتسي أهمّية كبيرة ،باعتبار مكانة البرلمان كمؤسّسة تمثيلية لأمة. و التي من المفروض أنّها تتمتّع بالاستقلال التّام .لذلك يأتي البحث في هذا الموضوع لمحاولة رصد مدى الاستقلالية الذاتية لهذه المؤسسة الإستراتيجية من حيث عملها الوظيفي،و كذا استقلالها عن باقي السلط كما هو منصوص عليه دستوريا.

الإشكالية:

[1] المالكي ،محمد ،تقرير عن وضع البرلمان في المغرب،صادر عن المركز العربي لتطوير الحكم و النزاهة،مسودة ثانية ،1997،ص7.
[2] المالكي ،محمد ،المرجع نفسه ،ص 25.
[3] الفصل الأول من الدستور المغربي لسنة 2011.
[4] الفصل الثاني من الدستور المغربي لسنة 2011.

يروم البحث في موضوع مبدأ استقلالية البرلمان المغربي الإجابة عن الإشكالية الرئيسة التالية : إلى أي حد يمكن اعتبار البرلمان المغربي مؤسسة مستقلّة في ممارسة اختصاصاتها عن باقي المؤسّسات الدّستورية الأخرى؟

ينبثق عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات التي سيحاول البحث الإجابة عنها و هي :

- هل البرلمان المغربي مستقلّ في وضع نظامه الداخلي؟
- هل يتحكم البرلمان المغربي في وضع جدول أعماله؟
- هل يتمتّع البرلمان المغربي بالاستقلالية الإدارية و المالية؟
- هل البرلمان المغربي يخضع للمؤسسة الملكية و السلطة التنفيذية، أم مستقلّ عنهما؟

الفرضيات:

لمعالجة الإشكالية المطروحة ، ننطلق من ثلاث فرضيات نرى أنّ العمل على اختبارها يروم الإجابة عن الأسئلة المنبثقة عن الإشكالية.

- ✓ الفرضية الأولى : يتمتع البرلمان المغربي بقدر كبير من الاستقلالية الإدارية و المالية،كما يتمتّع بالاستقلالية في وضع نظامه الدّاخلي و جدول أعماله.
- ✓ الفرضية الثانية: يخضع البرلمان المغربي في ممارسته لاختصاصاته للمؤسسة الملكية و للسّلطة التنفيذية.
- ✓ الفرضية الثالثة: هناك توازن في ممارسة الاختصاصات في إطار التّعاون و التّكامل بين البرلمان و باقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

و لاختبار فرضيات البحث ، اعتمد الباحث على المنهج التّاريخي لرصد مختلف التطورات التي عرفتها مؤسسة البرلمان بالمغرب، و كذا المنهج التّحليلي ، عند تحليل المقتضيات الدّستورية المنظّمة لاختصاصات البرلمان ،و رصد مختلف التّداخلات في ممارسة هذه الاختصاصات.كما تمّ الاعتماد كذلك على المنهج المقارن ، عند الإشارة إلى سلوك المشرع الدستوري المغربي نفس النهج الذي سار عليه نظيره الفرنسي.

و على ضوء ما تقدم ، و للإجابة على هذه الإشكالية الرئيسية و التّساؤلات الناتجة عنها ،فقد تحتم علينا تقسيم الموضوع إلى مطلبين وفق الشكل التالي:

. المطلب الأول: الاستقلال الداخلي للبرلمان المغربي.

. المطلب الثاني: الاستقلال الخارجي للبرلمان المغربي.

المطلب الأول: الاستقلال الداخلي للبرلمان المغربي.

يقصد بالاستقلال الداخلي للبرلمان ،مدى سلطة البرلمان في وضع قواعد تنظيم سير عمله، و هو ما يصطلح عليه بالنظام الداخلي.و عدم خضوعه لأي سلطة خارج تنظيمه المؤسساتي (الفرع الأول)،إضافة إلى الاستقلال الإداري و المالي (الفرع الثاني) ، و كذا قدرته على التحكم في جدول أعماله (الفرع الثالث).

الفرع الأول : الاستقلال في وضع الأنظمة الداخلية.

النظام الداخلي للبرلمان هو مجموعة من القواعد و التدابير المتعلقة بسير البرلمان،و هو الأداة الأساسية لتنظيمه و حسن سير عمله . و قد عرفه فهمي مصطفى أبو زيد بكونه مجموعة قواعد داخلية لتنظيم العمل داخل المجالس لمؤسسات نيابية ،تحتوي على مجموعة من القواعد الحاكمة ، لقيام الأعضاء لممارسة مهامهم النيابية الرقابية والتشريعية[1] .

فالنظام الداخلي مسألة ضرورية لا ينبغي التخلي عنها ،حتى يؤدي البرلمان وظيفته على أحسن ما يرام. و لكي تتّسم أشغاله بالتنظيم و الفعالية. و المغرب الذي استسقى تجربته البرلمانية من تجربة الجمهورية الخامسة في فرنسا تأثر بشكل كبير في وضع القانون الداخلي للبرلمان بالقانون الداخلي للجمعية الوطنية الفرنسية[2].

و بخصوص أول قانون داخلي لمجلس النواب ،فقد كان سنة 1963، و الذي تم إعداده من طرف لجنة خاصة مكلفة بهذا الغرض،حيث كانت تضم مختلف الإتجاهات السياسية المكونة للبرلمان في ذلك الحين. و لكن فيما بعد أصبحت لجنة العدل و التشريع هي المختصة بإعداد القانون الداخلي. و قد حافظت البرلمانات اللاحقة على هذا القانون مع القيام ببعض التعديلات التي كانت أهمها في السنوات التشريعية 1970 ـ1977 ـ1984. ثم التعديلات التي كانت سنة 1995 و التي تميزت بقدر كبير من الأهمية مواكبة للتعديلات الدستورية لسنة 1992.

و قد واصل دستور 2011 نفس نهج سابقيه ، حيث نص المشرع الدستوري المغربي في الفصل 69 من الدستور على أن "يضع كل من مجلسي البرلمان نظامه الداخلي ويقره بالتصويت ، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام هذا الدستور".

وتأسيسا على ذلك، يعتبر البرلمان ، المؤسسة الدستورية الوحيدة التي نص المشرع على وجوب وضرورة أن تضع نظامها الداخلي الخاص بها، وقد توخى المشرع من هذا المقتضى أمرين أساسيين :

. أولهما، إخضاع النظام الداخلي للبرلمان لمبدأ مراقبة الدستورية، بما يضمن عدم مخالفته لأحكام الدستور، وبما يؤدي إلى عدم مجاوزة الحدود المرسومة ، أو الإخلال بالتوازن الذي وضعه المشرع الدستوري بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تجسيدا لفلسفة وفكر "البرلمانية المعقلنة " ، التي تبناها المغرب منذ أول دستور أقره في سنة 1962 تأسيا بنظام الجمهورية الخامسة في فرنسا .

. ثانيهما، بيان أهمية النظام الداخلي للبرلمان، من حيث أنّه الأداة الأساسية لتنظيم وحسن سير العمل الداخلي للمجلس، ولضبط وتقنين العلاقات بين الفاعلين السياسيين، بما يحقق التوازن في المعادلة بين الأغلبية والمعارضة ، و يضمن حقوق الأقليات البرلمانية . كما أنه يحدد الواجبات ، و يبين المخالفات، و يضع لها الجزاءات والعقوبات، وأخيرا وليس آخرا يحتكم إليه لفض النزاعات والخلافات[3].

و منه ،فالرقابة على القوانين الدّاخلية لمجلسي البرلمان تعتبر رقابة وجوبية، حيث لا يمكن العمل بمقتضيات هذا النوع من القوانين إلا بعد مطابقتها للدستور.هذا النوع من الرقابة ينصبُّ على القانون شكلا و موضوعا.للتأكد من ناحية الشكل

[1] فهمي، مصطفى أبو زيد ،النظام البرلماني في لبنان، بيروت: دار الحامد ، 1969،ص319.

[2] مطيع، المختار ،النظام الداخلي لمجلس النواب،تغيير و تطور،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية،عدد11،أبريل -يونيو1995،ص25.

[3] المدور، رشيد ،النظام الداخلي لمجلس النواب،دراسة و تعليق،تقديم عبد الواحد الراضي رئيس مجلس النواب ،الطبعة الأولى، المغرب،طوب بريس، 2005،ص8.

بأنّ القانون موضوع الرقابة استوفى سائر الإجراءات الشكلية المقررة بمقتضى الدستور، و من ناحية الموضوعية فحص القانون مادة مادة للتّأكد من مطابقتها للدستور من عدمه.

و كمثال على ذلك القرار رقم 37/17 ملف عدد 006/17 الصادر عن المحكمة الدستورية بتاريخ 2017/09/11 و الذي جاء فيه :

بعد اطلاعها على النظام الداخلي لمجلس النواب المحال إليها رفقة كتاب السيد رئيس مجلس النواب، المسجل بأمانتها العامة في 11 أغسطس 2017، وذلك للبت في مطابقته للدستور، عملا بأحكام الفقرة الأولى من الفصل 69 من الدستور والمادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية؛

وبعد الاطلاع على مذكرتي ملاحظات السيدين رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين المسجلتين بنفس الأمانة العامة في 31 و29 أغسطس 2017؛

وبعد الاطلاع على باقي المستندات المدلى بها من طرف السيد رئيس مجلس النواب؛

وبناء على الدستور، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)؛

وبناء على القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.139 بتاريخ 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014)، لاسيما المادتين 22 (الفقرة الأولى) و25 منه؛

وبعد الاستماع إلى تقرير العضو المقرر والمداولة طبق القانون؛

أولا - فيما يتعلق بالاختصاص:

حيث إنّ الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور توجب إحالة النظام الداخلي لمجلس النواب، قبل الشروع في تطبيقه، إلى المحكمة الدستورية للبتّ في مطابقته للدستور،

الأمر الذي تكون بموجبه المحكمة الدستورية مختصة بالبتِّ في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب للدستور؛

ثانيا- فيما يتعلق بالإجراءات:

حيث إنه يبين من الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف، أن النظام الداخلي لمجلس النواب قد أقره المجلس بالتصويت في جلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء 8 أغسطس 2017، وبعد ذلك، قام رئيس مجلس النواب بإحالته إلى المحكمة الدستورية للبت في مطابقته للدستور، وذلك طبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 69 والفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور، ووفقا لمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية؛

حيث إن المادة 22 من القانون التنظيمي المتعلق بالمحكمة الدستورية، تستوجب إحالة النظام الداخلي لمجلس النواب، وكذا التعديلات المدخلة عليه بعد إقراره، على الفور، قبل الشروع في تطبيقه، إلى المحكمة الدستورية قصد البت في مطابقته للدستور؛

وحيث إن المادة 25 من القانون التنظيمي المذكور تنصّ على أنه "تقوم المحكمة الدستورية، فور إحالة الأنظمة الداخلية للمجالس بإبلاغ ذلك إلى الملك ،و رئيس الحكومة، و رئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان ، الذي يتولى إعلام أعضاء مجلسه بالأمر.

ولرئيس الحكومة ، ورئيس مجلس المستشارين، وأعضاء المجلسين ، أن يدلوا إلى المحكمة الدستورية بما يبدو لهم من ملاحظات كتابية في شأن القضية المعروضة عليها"؛

وحيث إنه، بناء على ذلك، أبلغت المحكمة الدستورية، فورا، الجهات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 25 أعلاه، ومنحت السيدين رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين أجلا للإدلاء بملاحظاتهم في الموضوع؛

وحيث إن الأمانة العامة لهذه المحكمة، توصلت، داخل الأجل، بمذكرات ملاحظات السيدين رئيس الحكومة ورئيس مجلس المستشارين بتاريخ 31 و29 أغسطس 2017.

ثالثا- فيما يتعلق بالموضوع:

حيث إنّ الدستور يسند في فصوله 10 و61 و68 و69 و174 إلى النظام الداخلي لمجلس النواب، بصفة خاصة، تحديد كيفيات ممارسة الفرق البرلمانية للمعارضة للحقوق التي ضمنها لها الدستور، وتحديد آجال ومسطرة الإحالة إلى المحكمة الدستورية بشأن طلب التصريح بشغور مقعد كل عضو بمجلس النواب تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو الفريق أو المجموعة النيابية التي ينتمي إليها، وتحديد الحالات والضوابط التي يمكن أن تنعقد فيها اجتماعات اللجان الدائمة بصفة علنية، وتحديد كيفيات وضوابط انعقاد الاجتماعات المشتركة بين مجلسي البرلمان سواء على مستوى الجلسات العمومية أو اجتماعات اللجان الدائمة، وكذلك، تحديد قواعد تأليف وتسيير الفرق والمجموعات النيابية والانتساب إليها، وواجبات الأعضاء في المشاركة الفعلية في أعمال اللجان والجلسات العامة، والجزاءات المطبقة في حالة الغياب، وعدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها، مع تخصيص رئاسة لجنة أو لجنتين للمعارضة على الأقل، وتحديد كيفيات مصادقة البرلمان، المنعقد بدعوة من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع مراجعة الدستور، الذي يعرضه الملك على البرلمان؛

وحيث إن تطابق النظام الداخلي لمجلس النواب مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور؛

وحيث إنّ النظام الداخلي لمجلس النواب المعروض على المحكمة الدستورية يتكون من 369 مادة تتوزع على عشرة أجزاء، خصص الجزء الأول منها لمقتضيات تتعلق بأحكام تمهيدية، والثاني لمبادئ وقواعد تنظيم أجهزة المجلس و كيفيات سيرها، والثالث لسير أعمال المجلس، والرابع للتشريع، والخامس لمسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، والسادس للعمل الدبلوماسي البرلماني والتعيينات الشخصية لتمثيله، والسابع للديمقراطية التّشاركية، والثامن لعلاقة مجلس النواب مع المؤسسات الدستورية، والتاسع لمدونة السلوك والأخلاقيات البرلمانية، و العاشر لمراجعة النظام الداخلي للمجلس؛

وحيث إنّه، يتبين من فحص مواد هذا النظام الداخلي مادة مادة، أنها، إما مواد مطابقة للدستور، أو مواد ليس فيها ما يخالف الدستور، مع مراعاة ملاحظات المحكمة الدستورية بشأنها، أو مواد غير مطابقة للدستور؛

لهذه الأسباب:

تقضي:

أولا- بأنَّ مقتضيات المواد 5 و7 (الفقرة 4) و19 (الفقرة الأخيرة) و20 (الفقرة الأخيرة) و30 (الفقرة الأولى) و42 (الفقرة الأولى) و 66 (الفقرة الأخيرة) و82 و 100 (الفقرة الأولى) و112 (البند الأخير) و114 و115 و127 (الفقرة 4) و128 (الفقرتان الأولى والثانية) و172 (الفقرة 2) و194 (الفقرة الأخيرة) و290 و311 (الفقرة الأخيرة) و347 ليس فيها ما يخالف الدستور مع مراعاة الملاحظات التي أبدتها المحكمة الدستورية بشأنها؛

ثانيا- بأنَّ مقتضيات المواد 30 (الفقرة 2) و39(الفقرة الأولى) و48 و64 (الفقرة 2) و89 (الفقرة الأولى) و122 (الفقرة الأخيرة) و130 و131 و 252 (الفقرة الأولى) غير مطابقة للدستور؛

ثالثا- تأمر بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس مجلس النواب، وبنشره في الجريدة الرسمية.[1]

الأمر الذي يشكل تقييدا لصلاحيات المؤسسة التشريعية ، فالبرلمان كما ة سبقت الإشارة إلى ذلك سالفا هو صاحب الاختصاص في وضع نظامه الداخلي، و ذلك انطلاقا من مجموعة من المبررات تنطلق من سيادة الأمة، و مبدأ فصل السلط.

لكن،بالرغم من ذلك فإن مختلف الدساتير المغربية قد قيدت هده السيادة و هذا الاستقلال بموجب خضوع نظامها الداخلي للرقابة الدستورية القبلية. بحجة درء الإختلالات التي من الممكن أن تطال العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، و بحجة أن هذه الرقابة ما هي إلا تأكيد لاحترام الشرعية الدستورية، و بأنها لا تمس جوهر استقلال البرلمان.

الفرع الثاني:الاستقلال المالي و الإداري للبرلمان.

تتجلى محدودية استقلالية البرلمان في دوره المحدود في وضع ميزانيته و التصرف في إنفاق مقدراتها،فمنذ إحداثه لأول مرة سنة1963 مع أول تجربة تشريعية بعد أول دستور للمملكة، لم يعترف القضاء الدستوري بشخصيته المعنوية و استقلاله المالي و الإداري، بحيث ظل خاضعا في تدبيره للسلطة التنفيذية (الحكومة).

فقد نصت 38 من النظام الداخلي لمجلس النواب في صيغته النهائية بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017 على أن :"يضع المكتب ميزانية المجلس و يسير شؤونه المالية ،تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة"[2].

كما عمد المجلس إلى تشكيل لجنة مؤقتة خاصة من أجل التحقق من سلامة صرف ميزانية ، حيث تتشكل هذه اللجنة أول مرة بعد افتتاح دورة أكتوبر من السنة التشريعية الثانية، و من كل سنة تليها ، و في السّنة الأخيرة ،شهرا واحدا قبل اختتام الدورة العادية ،التي تنتهي عندها الولاية التشريعية[3]. و ذلك من أجل تدبير شفاف و نزيه لصرف ميزانيته استجابة لحاجيات البرلمان و متطلباته داخليا و خارجيا.

و منه ، و بقراءة للمادة 38 من النظام الداخلي للمجلس فليس هناك ما يفيد أن مكتب مجلس النواب يضع الميزانية باستقلال عن السلطة التنفيذية المكلفة بوضع الميزانية العامة[4].و هو ما يبين أن ما يتمتع به البرلمان من حرية في تسيير ميزانيته

[1] القرار رقم 37/17 ملف عدد 006/17 ليوم 2017/09/11. بتصرف
[2] المادة 38 من النظام الداخلي لمجلس النواب (2021.2016).
[3] المادة 57 من النظام الداخلي لمجلس النواب (2021.2016).
[4] المدور، رشيد ، مرجع سابق،ص53.

يقتصر فقط على إمكانية القيام أو عدم القيام بنفقة منصوص عليها في الميزانية العامة، و ذلك في حدود الإعتمادات المخصصة لها من الميزانية.

أما على المستوى الإداري ، و من أجل الوقوف على مدى استقلالية البرلمان من الناحية الإدارية، لابد من تناول ذلك من خلال عدة جوانب ، منها ما له علاقة بموظفي البرلمان ،من خلال القانون 32/89 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة البرلمان من جهة ، و النواب و المستشارين عبر القانون الداخلي من جهة أخرى.

فبالرغم من تنصيص المادة 2[1] من القانون 32/89 على انفراد مجلس النواب بسلطة التعيين .إلا أن إعمال هذه الصلاحية تبقى رهينة برقابة الأجهزة المالية الحكومية ذات الصّلة. فالبرلمان غير قادر على التّصرف في المقدرات المخصصة له لإدارة شؤونه الدّاخلية ، دون تدخل الوزارة الوصيّة ، و المتمثلة في وزارة المالية.مما يعني أن الضوء الأخضر لتنفيذ ما يقترحه البرلمان ، و يسعى إليه من تعيينات لموظفي البرلمان ، تبقى من صلاحيات الحكومة و ليس من صلاحيات السلطة التشريعية.

إذن فالتّبعية الإدارية للحكومة في تعيين موظفي البرلمان، و توفير الموارد البشرية المناسبة للقيام بالمهام الكثيرة المنوطة بأجهزة هذه المؤسسة، يساهم بشكل أو بأخر في إضعاف دور البرلمان في هذا المجال. و قد يحدُّ من إمكانية توفير الشروط المناسبة لعمل البرلمان ،و جعل أدائه عصريا و فعّالا.

الفرع الثالث:الاستقلالية في وضع جدول الأعمال.

يعرف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "المواضيع التي تكون محل مناقشة خلال جلسة عمومية". و يعرفه الأستاذ دوجني بأنه "ذلك الجدول الذي يضم مجموعة المواضيع التي تكون موضوع نقاش في جلسة معينة".

و هكذا ، فإنه و من أجل مناقشة أي مشروع قانون، لابد من أن يسبق ذلك تسجيله في جدول أعمال المجلس المعروض أمامه ، و ذلك تفعيلا لأحكام الفصل 82 من الدستور.و الذي جاء فيه :"يضع مكتب كل من مجلسي البرلمان جدول أعماله . و يتضمّن هذا الجدول مشاريع القوانين و مقترحات القوانين ،بالأسبقية ووفق التّرتيب الذي تحدّده الحكومة".

تكتسي مسألة وضع جدول الأعمال أهمية قصوى،فهي تعتبر نقطة تفاهم أو توازن بين المؤسستين التشريعية و التنفيذية. كما تعتبر في نفس الوقت عامل صراع و تأثير مؤسسة على أخرى[2]. و ذلك ما جعل تطور العلاقة بين الحكومة و البرلمان في الأنظمة النيابية تعرف نوع من التعاون تارة ، و التنافر تارة أخرى في مجالات الاستقلالية و التأثير المتبادل.

فقد ظلت مسألة تحديد جدول أعمال البرلمان ،من بين أكثر المجالات المتصارع حولها بين المؤسستين. فقد مر البرلمان بمرحلة ذهبية كان هو "سيد جدول أعماله". و قد ظل لمدة طويلة متمتعا بسيادة و مكانة كبيرة في الأنظمة النيابية. و هذا التّسيُّد لم يكن سوى تعبيرا عن سموه ،لكونه المعبر الرئيس عن إرادة الأمة. و من خلال ذلك ،كان البرلمان مستقل عن السلطة التنفيذية في جل المجالات بما فيها وضع جدول أعماله.

[1] تنص المادة 2 من القانون رقم 32/89 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب على :" يعين مكتب مجلس النواب موظفي المجلس ويتولى إعفاءهم وإقالتهم وإحالتهم على التقاعد بعد استشارة اللجان الإدارية المختلطة المنصوص عليها في هذا القانون".

[2] الزويع ،عبد الحميد ،علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام الدستوري المغربي،دراسة مقارنة ،أطروحة لنيل الدكتوراه،القانون العام ،جامعة محمد الخامس ،الرباط ،2001،ص399.

لكن، مع تطور الحياة السياسية ،أصبح البرلمان أمام واقع حتمي ، جعله يتراجع عن أهدافه الأساسية ،و زاغ عن سكته، لذلك جاءت فكرة عقلنة جدول أعماله[1]. فقد طغت ظاهرة النقاشات السياسية ، و التي أصبحت تسيطر على جدول أعمال البرلمان بمجلسيه ، مما أدى بالضّرورة لصدور أكبر عدد من التشريعات ، و تزامن ذلك مع اتجاه العديد من الدساتير إلى الإعتراف للحكومة بسلطة توجيه السياسة العامة للدولة و تنفيذها ،و العمل على إيجاد الوسائل الناجحة لتحقيق أهدافها[2].فمن هنا جاءت فكرة إعادة النّظر في سيادة البرلمان على جدول أعماله ، و من ثم الإعتراف للحكومة بسلطات واسعة على جدول أعمال البرلمان[3]. لا سيما بعد أن أضحى التعامل معه (أي البرلمان) لا يتماشى و متطلبات الحكومة في تنفيذ سياستها.

المطلب الثاني: الاستقلال الخارجي للبرلمان المغربي.

يقصد بالاستقلال الخارجي للبرلمان استقلاله عن مختلف السلط و المؤسسات الدستورية في الدولة ، و التي يطرح معها إشكال إمكانية التشريع دون الخضوع للتّبعية لإحدى هذه السلط أو المؤسسات، أو تقاسم الاختصاصات التشريعية معها.

الفرع الأول:استقلال البرلمان عن المؤسسة الملكية.

لقد كرس الدستور المغربي لسنة 2011 الحضور الفعلي للمؤسسة الملكية فيما يخص الجانب التشريعي ، و ذلك من خلال كون الملك هو من يفتتح البرلمان كل سنة ، و يخاطب الأمة عبره ، و لا تتلو خطاباته أية مناقشة. كما يمكن للملك أن يطلب قراءة جديدة لكل مقترح أو مشروع قانون معروض على البرلمان، و طلبه هذا لا يمكن رفضه.حيث أن الدستور المغربي ألزم البرلمان بعدم الإمتناع عن إعادة قراءة جديدة لمشروع أو مقترح قانون لم ينل الموافقة الملكية. و أورد ذلك في الفصل 95 منه. ليليه مباشرة الفصل 96 الذي يتحدث عن حق الملك في حل البرلمان.و كأن المشرع الدستوري يريد أن ينبه البرلمان إلى أنه في حالة رفض مطلب تغيير مضمون نص مشروع قانون ، فإن تطبيق مقتضيات الفصل 96[4] تبقى واردة.

و من الحقوق الدستورية الممنوحة للملك كذلك ، حق إصدار الأمر بتنفيذ القانون ، و هو ما يجعل القانون ينطلق من الملك في المجلس الوزاري ، و يعود إليه في آخر مرحلة ، ليقرر صلاحية تطبيقه . ففي حالة رفض الملك إصدار الأمر بتنفيذ القانون ،يكون هذا الأخير في حكم العدم. على اعتبار أن الدستور المغربي لم ينصّ على وجوب صدور القانون بعد إتمام مراحله التشريعية في حالة عدم موافقة رئيس الدولة أو عدم الرغبة في الأمر بتنفيذه.

كما يمنح دستور 2011 للملك من خلال ترأسه للمجلس الوزاري ،حق و إشهار الحرب دون الرجوع إلى المؤسسة التشريعية ، بل يكتفي بإحاطتها علما بذلك حسبما هو مبين في الفصل 99 منه ، كما للملك الحق في إعلان الحصار ، و له

---

[1] Cotter(J.M) :l'ordre du jour des assemblée parlementaires

[2] أقنوش ،زكرياء ،الإجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية و التطبيقات القضائية،منشورات مجلة الحقوق المغربية ، عدد 2،سنة 2009،ص 35.

[3] الطبطباني ،عادل ،جدول أعمال البرلمان . دراسة مقارنة . مجلة الحقوق ، العدد 3 ،1986 ،ص :26.

[4] ينص الفصل 96 من الدستور المغربي على :"للملك، بعد استشارة رئيس الحكومة الدستورية و إخبار رئيس الحكومة و رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا ،أو احدهما".

الحق في ممارسة الصلاحيات التشريعية التي يختص بها البرلمان بعد حله ، و تعذر تشكيله من جديد إما لصعوبات حالت دون انتخابه أصلا ، أو لتعذر توفر أغلبة داخله[1] .

يمكن القول بأن دستور 2011 قد خول المؤسسة الملكية العديد من الصلاحيات التشريعية ،لاعتبارات متعددة . نظرا لمركزه الديني المستمد من مختلف الوثائق الدستورية التي عرفها المغرب، و اعتبارا كذلك لمركزه الوظيفي في الدولة . فهو الحاكم الأسمى ، و الممثل الأعلى للأمة حسب النص الدستوري. الأمر الذي يجعل الحديث عن استقلالية المؤسسة التشريعية عن المؤسسة الملكية من الصعب بما كان. الشيء الذي يضعف الدور الحقيقي للبرلمان في تمثيل الأمة و القيام بمهامه دون قيود.

الفرع الثاني:استقلال البرلمان عن السلطة التنفيذية.

يكتسي الحديث عن علاقة الحكومة بالبرلمان أهمية كبيرة،انطلاقا من الرهانات التي تأسس على ضوءها دستور 2011 ، و الذي كان اهتمامه منصب حول إحداث نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية وردم الفجوة التي حالة دون تحقيق التوازن المطلوب بين الحكومة و البرلمان.

فممارسة الحكومة للتشريع ، هو حقٌّ كفله لها الدستور كنوع من التعاون . المتمثل في مساهمة الحكومة إلى جانب البرلمان في الوظيفة التشريعية . بناءاً على الفصل 78 من الدستور ،و الذي ينصّ على أن : "لرئيس الحكومة و لأعضاء البرلمان على السواء ،حق التّقدم باقتراح القوانين". و تأتي هذه المساهمة الحكومية في التشريع انطلاقا من الفصل 72 من الدستور الذي ينصّ على أنه :" يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون".

لكن المشرع الدستوري المغربي نهج في تنظيمه للعلاقة بين البرلمان و الحكومة ، نفس المقاربة التي نهجها نظيره الفرنسي في دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة. و تتجلى هذه المقاربة في تقييد مجال القانون ، و فسح المجال الواسع أمام التنظيم. تحت شعار "العقلنة البرلمانية" التي تمنح الهيمنة للسلطة التنفيذية على حساب البرلمان. حيث استئثار هذه الأخيرة على الوظيفة التشريعية و المالية يكاد يكون مطلقا. ففي ظل الممارسة العملية ، نلاحظ أن الحكومة هي المصدر الرئيسي للتشريع، و يظهر ذلك أساسا في انفرادها بوضع مشروع القانون المالي، إضافة إلى أن أغلب القوانين التنظيمية ذات مصدر حكومي. و هو ما أفرغ السلطة التشريعية من مضمونها ،لدرجة جعلت الفقهاء يتحدثون عن البرلمان كغرفة للتسجيل لما يرد عليه من الحكومة من مشاريع القوانين ، أو مجلسا لتمرير ما تريد الحكومة من قوانين دون أي عناء أو مشقة[2].

بل الأكثر من ذلك،هو سلطة الحكومة على البرلمان المتمثلة في الدفع بعدم قبول كل مقترح أو تعديل لا يدخل في مجال القانون ، و هو جاء به الفصل 79 من دستور 2011. هذا الضعف التشريعي من جانب البرلمان في مواجهة الحكومة لم يكن هو المبتغى في التعديل الدستوري لسنة 2011. فهذا الأخير قد حمل جملة من التعديلات التي من شأنها تحقيق الهدف ، و التي تجلّت في التوسيع من اختصاصات البرلمان و التخفيف من مظاهر العقلنة البرلمانية كتوليفة دستورية يمكن الاعتماد عليها في

[1] الفحصي المهدي ،الأنظمة الدستورية الكبرى و النظام الدستوري السياسي المغربي ، الطبعة الثالثة،المغرب،مطبعة أكستريمات ، ، 2014-2015،ص:240.

[2] الوزاني ،محمد ،مبدأ فصل السلط و استقلال القضاء في أفق الإصلاحات الدستورية المرتقبة،أشغال الندوة الوطنية حول أفاق الإصلاح الدستوري على ضوء الخطاب الملكي السامي ل 9 مارس 2011، الطبعة الأولى ،المغرب،مطبوعات الهلال، ص:99.

إعادة الاعتبار للبرلمان، خصوصا فيما يتعلق بوظيفته التشريعية.إلاّ أن تنزيل هذه المقتضيات يعرف مجموعة من الإكراهات و المعوقات، تتشكل بصفة رئيسية من سلوك و طريقة تعامل الحكومة مع البرلمان[1].

خاتمة:

إنّ الحديث عن الفصل الجامد بين البرلمان و مختلف السلط و المؤسسات الدستورية في النظام السياسي المغربي هو من الصعوبة بما كان. فمختلف الدساتير المتعاقبة كرست نوعا من التبعية و الخضوع بالنسبة للمؤسسة التشريعية لمختف المؤسسات الدستورية الأخرى.

و بالرغم من الإصلاحات الدستورية التي حمل دستور 2011، و على الرغم من اعتباره جد متقدما مقارنة بالدساتير السابقة، إلا أن البرلمان فيه لا زال يعرف تقزيما من حيث قيمته في الوثيقة الدستورية، و تقييدا في ممارسة الأدوار المنوطة به. بحيث يصطدم بمجموعة من المتدخلين الذين يحولون دون استقلاله داخليا،سواء من حيث وضعه لنظامه الداخلي أم التحكم في موارده البشرية .إضافة إلى ارتباطه و خضوعه خارجا لمجموعة من المؤسسات الدستورية الأخرى التي تتشارك معه مهامه التشريعية ، و تحول دون تحقيقه للتمثيلية الحقيقية للأمة.

و عليه ، سنورد فيما يلي ما توصّلت إليه الدراسة من نتائج:

النّتائج:

ـ لا يتمتّع البرلمان المغربي بالإستقلالية في وضع نظامه الدّاخلي. إذ أنّ هذا الأخير يبقى مرهون بمصادقة المحكمة الدّستورية عليه.

ـ الإستقلال المالي للبرلمان يعني توفّره على أموال خاصّة به،يديرها و يحدّد نفقاته بكلّ حرّية ، غير أنّ الأمر بالنّسبة للبرلمان المغربي غير ذلك.إذ أنّ السلطة التنفيذية هي التي ترصد ميزانيته و تحدّد نفقاته.

ـ البرلمان المغربي لا يتمتّع بالإستقلال الإداري،ذلك أنّ مسألة تعيين موظفيه و ترقيتهم أو إقالتهم ،تبقى رهينة بموافقة اللجان الرقابية للوزارة الوصية(وزارة المالية).

ـ تتمتّع المؤسسة الملكية بسلطات واسعة اتجاه البرلمان. و تحظى بصلاحيات كبير على المستوى التّشريعي .و يعتبر البرلمان ضعيفا أمامها.

ـ أما بخصوص الوظيفة التّشريعية التي هي جوهر اختصاص البرلمان ،فالإحصائيات الرّسمية تظهر أنّ السلطة التنفيذية هي المصدر الرئيسي للتّشريع في المغرب.

[1] الزياني ،عثمان ،"في علاقة الحكومة بالبرلمان" . تاريخ التصفح 2021/10/01 https://www.hespress.com/%d9%81%d9%8a-%d8%b9%d9%84%d8%a7%d9%82%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%ad%d9%83%d9%88%d9%85%d8%a9-%d8%a8%d8%a7%d9%84%d8%a8%d8%b1%d9%84%d9%85%d8%a7%d9%86-136621.html

قائمة المراجع

الكتب :

- الفحصي المهدي ،الأنظمة الدستورية الكبرى و النظام الدستوري السياسي المغربي ، الطبعة الثالثة،المغرب،مطبعة أكستريمات ،2014-2015.
- فهمي، مصطفى أبو زيد ،النظام البرلماني في لبنان، بيروت: دار الحامد ، 1969.
- الأعرج ،محمد أبو زيد ،الإزدواج البرلماني و أثره في تحقيق الديموقراطية،دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، الهيأة المصرية العامة للكتاب،1995.
- دوفرجيه ،موريس ،المؤسسة السياسية و القانون الدستوري،ترجمة جورج سعد ،المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع،1992.
- المدور، رشيد ،النظام الداخلي لمجلس النواب،دراسة و تعليق،تقديم عبد الواحد الراضي رئيس مجلس النواب،الطبعة الأولى، المغرب،طوب بريس، 2005.
- الوزاني ،محمد ،مبدأ فصل السلط و استقلال القضاء في أفق الإصلاحات الدستورية المرتقبة،أشغال الندوة الوطنية حول أفاق الإصلاح الدستوري على ضوء الخطاب الملكي السامي ل 9 مارس 2011 ،الطبعة الأولى،المغرب، مطبوعات الهلال.

القوانين و المواثيق الدّولية:

- الدستور المغربي لسنة 2011.
- النظام الداخلي لمجلس النواب (2016.2021).
- النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب.

القرارات:

- القرار رقم 37/17 ملف عدد 006/17 ليوم 2017/09/11.

الرسائل:

- الزوبع ،عبد الحميد ،علاقة الحكومة بالبرلمان في النظام الدستوري المغربي،دراسة مقارنة ،أطروحة لنيل الدكتوراه،القانون العام ،جامعة محمد الخامس ،الرباط ،2001.

المقالات :

- مطيع، المختار ،النظام الداخلي لمجلس النواب،تغيير و تطور،المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية،عدد11،أبريل -يونيو1995.
- أقنوش ،زكرياء ،الإجراءات التشريعية بالمغرب بين القواعد القانونية و التطبيقات القضائية،منشورات مجلة الحقوق المغربية ، عدد 2، سنة 2009.
- الطبطباني ،عادل ،جدول أعمال البرلمان . دراسة مقارنة . مجلة الحقوق ، العدد 3 ،1986 .

التقارير:

- المالكي ،محمد ،تقرير عن وضع البرلمان في المغرب،صادر عن المركز العربي لتطوير الحكم و النزاهة،مسودة ثانية ،1997.

المواقع الإلكترونية:

https://www.hespress.com

المراجع الأجنبية:

- Cotter(J.M) :l'ordre du jour des assemblée parlementaires

متطلبات اللاّتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة

لحسن ملال، زهير لعميم

جامعة القاضي عياض، مراكش.

الملخص:

يعتبر ورش الجهوية المتقدمة سياسة عمومية وطنية وآلية فعّالة لتعزيز الديمقراطية المحلية، غير أنّ ترك حرية الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية للساكنة المحلية، لا يمكن أن يلبي المنتظر منه، إلاّ عبر دعم وتقوية سلطات المصالح اللاّممركزة. فتبني سياسة لاتمركز إداري حقيقية وتمتيع المصالح اللاّممركزة بسلطات واختصاصات واسعة خاصة في علاقتها بالجهات، تعتبر ضرورة ملحة قصد انجاح ورش الجهوية المتقدمة، على اعتبار أن هذا الورش المفتوح يستدعي اليوم وجود مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة قادرين على اتخاذ القرار في المستوى المطلوب.

إذ أنّ العمل بمبدأ اللاّتمركز الإداري، سيمكن لا محالة المصالح اللاّممركزة من مساهمتها في بلورة التنمية المحلية عبر تمتعها باختصاصات تقريرية دون الرجوع للجهة الوصية. ومما لا شك فيه أنّ مؤسسة الوالي والعامل إلى جانب المصالح اللاّمركزة الممثلة لمختلف القطاعات الوزارية، يشكلان بنية أصيلة لسياسة اللاّتمركز الإداري بالمغرب، فرغم وجود شوائب كانت تطبع العلاقة بينهما لعدة اعتبارات، إلا أن وجود المصلحة العامة يستدعي التعايش والمصاحبة لبلوغ الفاعلية في إطار سياسة اللاّتمركز الإداري.

ومن أجل تعميق الدراسة في الجوانب المحيطة بهذا الموضوع، تمّ تأطير المقالة بإشكالية جوهرية مفادها البحث عن طبيعة العلاقة بين الولاة والعمّال والمصالح اللاّممركزة في إطار تفعيل نظام اللاتمركز الإداري الجديد وفي ظل الجهوية المتقدمة.

وعلى ضوء ذلك، فإنّ أي دراسة تستهدف إعادة النظر في تنظيم العلاقة بين الولاة والعمّال والمصالح اللاّممركزة، يجب أن يراعى فيه أمرين أساسيين، وهما: دراسة طبيعة السلطة في نظام اللاّتمركز الاداري، وكذا الصلاحيات الهيكلية لمؤسسة الولي والعامل في ظل هذا النظام.

الكلمات المفتاحية: اللاّتمركز الإداري، الجهوية المتقدمة.

Abstract:

The project of the advanced-regionalization is considered a general and national policy and an effective instrument to underin the local democracy ; however, neglecting freedom of choice in economic, social and developmental domains of the local popuplation, it could not fulfill its expectations, and authorities enforce non-central benefits. So, to build the policy of realistic administrative decentralization and provide non-central benefits with authorities and with wide-specialties especially in their relations with regions are considered necessary for succeeding the project of advanced regionalization. This project, to day, requires sufficient speakers in the benefits of the state, and those speakers are able to make decisions in appropriate levels.

Actually, working with non-central administrative principle will make the non-central benefits participate for promoting local development the local development through providing it with decisive specialties without going back the commandment region.

Undoubtedly, the institution of magistrate (Alwali) and governor as well as the non-central conciliation representing in different ministerial sections form the original structure for the non-central administrative policy in Morocco. Although the existence of insufficiencies which constrain the relation between them for many reasons, but the existence of general conciliation requires coexistence and accompaniment for reaching the effectiveness in the domain of the non-central administrative policy.

Within this context, conciliation aims to review in organizing relations between magistrates and governors and non-central conciliations. However, it should deal with two basic issues which are included in both studying the nature of authorities in the non-central administrative organozation and the conciliations of the frame of magistrate's and governor's institution in the under this system.

مقدمة:

يعتبر ورش الجهوية المتقدمة سياسة عمومية وطنية وآلية فعّالة لتعزيز الديمقراطية المحلية، لكنّ ترك حرية الاختيارات الاقتصادية والاجتماعية والتنموية للساكنة المحلية، لا يمكن أن يلبي المنتظر منه، إلاّ عبر دعم وتقوية سلطات المصالح اللاّممركزة[1].

فتبني سياسة لاتمركز إداري حقيقية وتمتيع المصالح اللاّممركزة بسلطات واختصاصات واسعة خاصة في علاقتها بالجهات، تعتبر ضرورة ملحة قصد انجاح ورش الجهوية المتقدمة، على اعتبار أن هذا الورش المفتوح يستدعي اليوم وجود مخاطبين أكفاء في مصالح الدولة قادرين على اتخاذ القرار في المستوى المطلوب.

إذ أنّ العمل بمبدأ اللاّتمركز الإداري، سيمكن لا محالة المصالح اللاّممركزة من مساهمتها في بلورة التنمية المحلية عبر تمتعها باختصاصات تقريرية دون الرجوع للجهة الوصية. ولا شك أن مؤسسة الوالي والعامل إلى جانب المصالح اللاّمركزة الممثلة لمختلف القطاعات الوزارية، يشكلان بنية أصيلة لسياسة اللاّتمركز الإداري بالمغرب، فرغم وجود شوائب كانت تطبع العلاقة بينهما لعدة اعتبارات، إلاّ أن وجود المصلحة العامة يستدعي التعايش والمصاحبة لبلوغ الفاعلية في إطار سياسة اللاّتمركز الإداري[2].

ولعلّ القراءة الضمنية للفصل 145 من الدستور المغربي توضح، بما لا يدع مجالا للشك، بأن المغرب قطع أشواطا جد مهمة في مجال تحديث النظام اللاّمركزي الترابي، منذ رفع الحماية إلى حدود إصدار الميثاق الوطني اللاّتمركز الإداري.

وذلك، بغية نقل مسؤولية تنفيذ السياسة الحكومية العامة من المستوى المركزي إلى المستوى الجهوي والمحلي، والتأكد من الإنجاز الفعلي لبرامج الحكومة من طرف المصالح اللاّممركزة، والنهوض بمكانة الجهة والجماعات الترابية، علاوة على دعم المجهود التنموي الذي يقوم به المنتخبون والفاعلون الاقتصاديون المحليون، في تناغم تام مع التوجهات والاستراتيجيات الكبرى للدولة في جميع المجالات.

في هذا الصدد، ومن أجل تنزيل فلسفة التغيير المنشود، جاء مبدأ التفريع المنصوص عليه في دستور 2011 بصلاحيات تمكن المسؤولين على المستوى الترابي من الاختصاصات المطلوبة لمواكبة الجماعات الترابية، ورفع من كفاءة المسؤولين الترابيين وجعلهم الرؤساء التسلسليين للمسؤولين على المستوى الجهوي والإقليمي والجماعي. وقصد تحقيق ذلك كان من المفترض أن يبرز دور مختلف الفاعلين في مجال اللامركزية الادارية في عملية التدبير إعمالا للمقاربة التشاركية، ودرءا لكل ما من شأنه احتكار القرار الإداري وإقصاء كافة المتدخلين في العملية الديموقراطية، والمس بالمعطى الديمقراطي كمبدإ دستوري تمّ التنصيص عليه في الدستور المغربي لفاتح يوليوز 2011.

وعليه، فأهمية هذه الدراسة تكمن في كونها تطرح قضية ذات طابع راهني ترتبط بمسألة اللاّتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة، خاصة وأن الظرفية التي يمر منها المغرب تعتبر فرصة للإختبار الفعلي لدمقرطة الأنظمة الإدارية بشكل

[1] القريشي مصطفى، "ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مكتبة دار السلام الرباط ،الطبعة الأولى، 2017، ص: 337.

[2] أشرقي عبد العزيز، "الولاة والعمال والحكامة الترابية على ضوء الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، دراسات، العدد 109-110، سنة 2013، ص: 110.

عام، وعلى سبيل الحصر الجانب المتعلق بتعزيز ورش الجهوية المتقدمة والديمقراطية المحلية، ومدى التزام الجهات الوصية والمسؤولة على بالإختيار الديمقراطي كممارسة وفعل سواء من حيث إعداد واتخاد القرارات أو من حيث تنزيله وتفعيله.

وبالتالي، فإنّ الأسباب التي تقف وراء إختيار هذا الموضوع تتحدد أساسا في أهميته العلمية، لكونه يسلط الضوء على واقع التدبير الإداري لمنظومة اللاّتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة بالمغرب وطبيعة القرارات المتخدة لتدبير هذه المنظومة. لاسيما أنّ النظام الإداري المغربي وجد نفسه مدعوا لمراجعة الترتيبات القانونية، ومعها الترتيبات الإدارية المتعلقة بالتدبير الإداري في شتى تجلياته، ومستوياته المختلفة بما في ذلك تلك المتعلقة باللاّمركزية الإداري.

كما أنّ الرغبة في مُسَأَلَةِ المعطى الديمقراطي بالمغرب، وعلاقته بكيفية إعداد وصياغة القرارات الإدارية، وإبراز المفارقة الحاصلة بين الخطاب والممارسة في هذا المجال والتي غالبا ما تنكشف في الواقع أوقات التنزيل الفعلي للقوانين يمكن اعتبارها دافعا أساسيا للبحث في هذا الموضوع واختياره كمقالة بعنوان متطلبات اللاّتمركز الإداري في ظل الجهوية المتقدمة.

ومن هذا المنطلق فإنّنا أمام موضوع للدراسة ذو طابع فكري يتسم بقدر من التركيب، يفرض علينا صياغة مجموعة من الأسئلة بواسطتها يمكن تفكيك وإعادة تركيب الإشكالية البحثية للموضوع، لأنّ الباحث بعدم صياغته للإشكالية، وطرحه للأسئلة سيبتلعه الموضوع تماما، أو سيبقى قابعا في ذَاتِيَّتِهِ لا يبرحها[1].

لذا، من أجل تسليط الضوء على هذا الموضوع، لابد لنا من الوقوف على واقع اللاتمركز الاداري في وضعه الراهن، وما يواجهه من تحديات وعراقيل لم يستطع التخلص منها وتجاوزها لبلوغ الأهداف التي أُسِّسَ من أجلها، لكن ذلك لا يجب أن يكون سببا للفشل والاستسلام بل ينبغي أن يكون محفزا للبحث عن الحلول المناسبة والتخلي عن الأساليب والآليات التي تم اتباعها في التجارب الماضية، والبحث عن الوسائل الكفيلة بتطويره لتحقيق الأهداف والطموحات.

ومن أجل تعميق الدراسة في الجوانب المحيطة بهذا الموضوع، تمّ تأطير المقالة بإشكالية جوهرية مفادها البحث عن طبيعة العلاقة بين الولاة والعمّال والمصالح اللاّممركزة في إطار تفعيل نظام اللاتمركز الإداري الجديد وفي ظل الجهوية المتقدمة.

وبما أنّ هذه الدراسة تندرج ضمن الدراسات القانونية، فإنّنا سنعتمد المقترب القانوني، كما أنّ المنهج التحليلي، سيسعفنا هو الآخر في هذه الدراسة؛ نظرا لكون أهم المصادر الأساسية لهذا الموضوع تتمثل في توجهات وسياسات تحتاج إلى دراسة تحليلية لكافة جوانبها وحيثياتها لمعرفة أهم المرتكزات المؤسسة لها. زيادة على ذلك فالمنهج التحليلي، سيمكننا أيضا من دراسة وتحليل كل المعطيات وكل التغيرات في والعوامل السياسية المحيطة بهذا الموضوع، وكذا كل الإنتاجات الفكرية التي تناولته من الناحية الأكاديمية.

وعلى ضوء ذلك، فإنّ أي دراسة تستهدف إعادة النظر في تنظيم العلاقة بين الولاة والعمّال والمصالح اللاّممركزة، يجب أن يراعى فيه أمرين أساسيين، وهما: دراسة طبيعة السلطة في نظام اللاّتمركز الاداري (الفقرة الأولى)، وكذا الصلاحيات الهيكلية لمؤسسة الوالي والعامل في ظل هذا النظام الإداري (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : طبيعة السلطة في نظام اللاّتمركز الاداري

[1] عبد الوهاب المسيري: موسوعة اليهود واليهودية والصهيونية، الجزء الأول، دار الشروق، الطبعة الاولى، 1994، ص: 116.

يتميز أسلوب اللاّتمركز الإداري بكون المصالح الإدارية اللاّممركزة لا تقتصر على تنفيذ الأوامر والتوجيهات، بل تعطى لها هوامش كبير من الحرية في تنفيذ اختصاصاتها وممارسة مهامها[1]، على اعتبار أنّ هذه المصالح تشكل فاعلا مجاليا في التنمية المحلية[2]، لذلك تجاوز المشرع هذا المعطى في مرسوم 2 دجنبر 2005 بتنصيصه على: " إلزامية رؤساء القطاعات الوزارية بتفويض التوقيع وتفويض السلطة في اتخاذ القرارات الإدارية الفردية إلى رؤساء المصالح اللاممركزة".

ليبقى التساؤل المطروح يتمثل في: "هل تفويض التوقيع وتفويض السلطة يحمل في طياتها تطورا واستشرافا للرهان التنموي في إطار السياسة الجهوية الجديدة؟"، إذ يلاحظ أنّ هذه التفويضات لا تشكل أي سلطة تقريرية بالنسبة للمصالح اللاّممركزة، بقدر ما تعني مجرد نقل تنفيذي للقرارات الإدارية من المركز إلى المحيط، بالإضافة إلى غياب أي جزاء لعدم نقل هذه التفويضات وتعنت رئيس الإدارة المركزية بتفويض اختصاصاته رغم وجود التنصيص القانوني على ذلك.

وتجدر الإشارة هنا، إلى مضامين المادة 10 من في مرسوم 2 دجنبر 2005[3]، الذي حثّ رؤساء القطاعات الوزارية بتنظيم الهياكل الإدارية في إطار تصاميم مديرية للاتمركز الإداري، داخل أجل لا يتعدى سنة ابتداء من تاريخ العمل بهذا المرسوم، والتي يتعين إنجازها من خلال مدة تتراوح بين سنتين و 5 سنوات[4].

ومن هذا المنطلق يتعين القيام بإجراءات موضوعية في مجال تزويد المصالح اللاّممركزة بالموارد المالية والبشرية اللازمة للقيام بأدوارها في إطار السياسة الجهوية الجديدة وذلك باعتبارها شريك أساسي في تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على الصعيدين الإقليمي والجهوي.

فنظام اللاّتمركز الإداري يشكّل حلقة وصل بين الإدارات المركزية ونظريتها المحلية، وبالتالي فهو يرتكز على توزيع الاختصاصات بين المركز والوحدات المحلية اللاّممركزة، إذ يسعى لإعادة هيكلة وتحديث الإدارة الترابية كي تجاوز السلبيات الناتجة عن المركزية المفرطة، بغية تحقيق اللاّتمركز الإداري في أبعاده المتقدمة.

---

[1] وهذا الامر يشكل تغيير جذري لما ورد في مقتضيات مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللّاتركيز الإداري، الذي كرس النظرة الكلاسيكية واعتبر المصالح الخارجية للوزارات آنذاك (المصالح اللاّممركزة اليوم) هي أجهزة تنفيذية فقط، وبالتالي جرد هذه المصالح من جوهرها الأصلي والذي يتجاوز بكثير المهام التنفيذية.

[2] لشكر عادل، "اللّاتمركز الإداري ودوره في تفعيل الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، السنة الجامعية 2015- 2016، ص: 92.

[3] المادة العاشرة من مرسوم 2.05.1369 الصادر 29 من شوال 1426 الموافق ل 02 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاّتمركز الإداري .

[4] غير أنّها بقيت لمدة طويلة حبرا على ورق، لكون أي قطاع حكومي لم يضع هذه التصاميم، وللتذكير تتضمن هذه التصاميم ما يلي:

- تحديد سلطات المصالح اللاّممركزة في علاقتها بالجهات؛
- القرارات الإدارية الفردية المزمع الاحتفاظ بها من طرف الإدارة المركزية؛
- الوسائل المادية والمالية المخولة للمصالح اللاّممركزة وتلك المزمع وضعها رهن إشارتها؛
- الاختصاصات المزمع نقلها إلى المصالح اللاّممركزة برسم السنة الجارية وتلك التي سيتم نقلها لفائدتها من خلال السنوات الموالية؛
- المعطيات الميدانية والإمكانات المتوفرة لدى القطاع المعني والإجراءات الضرورية والمدى الزمني لإنجاز هذه التصاميم؛
- عدد الموظفين المزمع انتشارهم لفائدة المصالح اللاّممركزة .

ولعلّ أول خطوة بهذا الخصوص، هي القيام بدراسة دقيقة ومستفيضة لرصد وتحديد الحاجيات والأولويات الحقيقية اللاّزمة لسير دواليب المصالح اللاّممركزة وبالخصوص الجهوية منها، كما وجب تمتيعها بنوع من الاستقلال المالي عبر تمكينها من ميزانيات تنفذ بها اختصاصاتها التقريرية بكل حرية دون الرجوع إلى الوزارة الوصية.

وبالتالي، فالرفع من ميزانيات الوحدات الترابية المحلية والمصالح اللاّممركزة تعتبر لازمة أساسية لمشاركتها في التنمية المحلية، بالإضافة لضرورة وضع اليات عقلانية في إطار التوزيع المتكافئ للموارد البشرية في تلاؤم نوعي وكمي مع طبيعة الاختصاصات التي تمارسها وثقل المسؤوليات التي تتحملها في إطار تنفيذ خطط العمل التي تتكفل بها وحجم الاعتمادات التي يوكل لها تدبيرها[1].

وفي هذا الإطار يشكل مبدأ التفريع دعامة أساسية لتقوية السلطات التقريرية للمصالح اللاّممركزة، إذ يعتبر من أهم مبادئ التنظيم الترابي لكونه يعترف للأجهزة المحلية باختصاصات أصيلة في نطاق اللامركزية الادارية للوحدة الترابية، وفي ظل احترام سيادة الدولة الموحدة.

كما أنّ الحديث اليوم عن دعم السلطات التقريرية للمصالح اللاّممركزة يستدعي تعويض الآلية الكلاسيكية للتفويض سواء تفويض الإمضاء أو الاختصاص، بالآلية الحديثة التي يقرها مبدأ التفريع فيما يتعلق بنقل الاختصاصات، على اعتبار أنّ التدبير الكلاسيكي (التفويض) لم يعطي نظاما إداري ذو فعّالية، بل ظل محدودا جدا على مستوى العمل رغم تواجد ترسانة قانونية مؤطرة له[2].

لذلك، فمسألة دعم السلطات التقريرية اليوم للمصالح اللاممركزة رهين بمدى تمتعها بهاجس كبير من الحرية في اتخاذ القرارات وممارسة مهامها بتجانس مع الخصوصيات المحلية، إذ أن جوهر أو مضمون مبدأ التفريع يرتكز على كون الوحدات الترابية هي صاحبة الاختصاص، ولا يمكن للأجهزة المركزية التدخل إلا في حالة عجز المستويات المحلية.

وتماشيا مع هذا الطرح، فالتجارب المقارنة نجدها قطعت مع التدبير الكلاسيكي واستبدلته بالتدبير الحديث، فمثلا المشرع الفرنسي نظم للعلاقة القائمة بين الإدارة المركزية والمصالح اللاّممركزة بمبدأ التفريع كإطار عام ينظم هذه العلاقة، واستبعد بشكل كلي تقنية التفويض، وعيا منه بضرورة تمتيع هذه المصالح باختصاصات أصلية وعامة، قصد ممارسة اختصاصاتها بما تمليه المصلحة العامة والخصوصيات المحلية، وليس تنفيذ للأوامر الفوقية لسلطات الوصاية[3].

وعليه، فالتفريع في صلب عمله أو تنزيله يعني أن الدولة لها اختصاصات عامة وطنية، بينما للجماعات الترابية اختصاصاتها المستقلة. لذلك وجب على الوحدات الترابية المحلية ممارسة اختصاصاتها الذات والمنقولة إليها، وأن لا تدخل

[1] القريشي مصطفى، "ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى 2017، ص: 339.

[2] ايمان الداودي، "الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق بسلا سنة 2014- 2015، ص: 209.

[3] لشكر عادل، مرجع سابق، ص: 102.

الدولة إلاّ في حالة عجز هذه الأخيرة، وهذا ما حاول المشرع التنصيص عليه في الفصل 140 من دستور المملكة بتنصيصه على الاختصاصات الذاتية والمشتركة والمنقولة من الدولة لفائدة الجماعات الترابية[1].

ومن خلال ما سبق، نستشف بأنّ الإدارة المركزية تتولى إعداد السياسة الحكومية والتوجيه، بالإضافة إلى مواكبة البرامج وختاما التقييم والمراقبة. أمّا بالنسبة لاختصاصات المصالح اللاّممركزة على المستوى الجهوي، فهي تعني أساسا بتحقيق الانسجام والاتقائية بين البرامج العمومية، وتقديم كل أوجه الدعم والمساعدة التقنية للجماعات الترابية، خاصة في إطار اعداد برنامج التنمية الجهوية ليحقق التكامل والانسجام مع برنامج عمل الدولة.

أمّا على مستوى الإقليم والعمالة، فيرتكز عمل المصالح اللاّممركزة عامة على تنفيذ السياسة الحكومية والتوجهات الصادرة عن الحكومة، إضافة إلى لعبها دور المصاحبة والمواكبة للجماعات الترابية من خلال مبدأ التعاون الترابي بتقديمها كل الدعم الممكن والمساعدة التقنية اللازمة[2].

ختاما، فمبدأ التفريع هو دعامة حقيقية لعمل المصالح اللاّممركزة كوسيط بين الدولة والمستويات المحلية، والمساعدة في تفعيل ورش الجهوية المتقدمة الذي يستلزم وجود مصالح اللاّممركزة تعمل على تجاوز الأدوار الكلاسيكية المتمثلة في كونها مصالح تنظيمية وجغرافية، إلى أدوار تنموي باعتبارها فاعل ترابي يتولى تقديم الدعم اللازم لتنزيل البرامج التنموية وتحقيق القرب، وكفاعل يعني بأدوار المصاحبة والمواكبة والتعايش خاصة مع الجماعات الترابية، ويسعى إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والمرتفقين.

الفقرة الثانية: الصلاحيات الهيكلية لمؤسسة الولي والعامل في نظام اللاّتمركز الإداري

عززت الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز 2011 من الأدوار التنسيقية للولاة والعمال تماشيا مع التطور الذي عرفه التنظيم الترابي، من خلال تبني ورش الجهوية المتقدمة كلازمة للخيار اللاّمركزي من أجل بناء مشروع لمقاربة تنموية حديثة[3].

وتعتبر مؤسستي الوالي و العامل الحجر الأساس والعمود الفقري لنظام اللاّتمركز الإداري، لذا يجب أن تتخلص من الهاجس الكلاسيكي في ممارسة مهامها، وأن تعمل أكثر على التعايش والتكامل مع المصالح اللاّممركزة في إطار سياسة قوامها تحديث الإدارة الترابية والمساهمة في التنمية المحلية.

لذا، فالعلاقة توطدت بشكل وتيق، من خلال إعطاء للولاة والعمال صلاحيات في مجال التنسيق بين مختلف المصالح اللاّممركزة، وتوجيه الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وإعطاء كل الدعم والمساعدة للجماعات الترابية في إعداد وتنزيل مخططاتها التنموية في إطار الجهوية المتقدمة.

---

[1] أنظر الفصل 140 من الدستور، الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في (27 من شعبان 29 1432 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (28 شعبان 30 1432 ليويوز 2011).

[2] مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 26 ديسمبر 2018 (بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738 من ربيع الآخر 1440 بتاريخ (27 ديسمبر 2018). يراجع في هذا الصدد كذلك، ميثاق اللاّتمركز الاداري، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية ، ص: 23.

[3] عبد الحفيظ ادمينو، "اللاّتركيز الإداري بين الإصلاح وإعادة إنتاج مركزية من نوع جديد" مقال منشور بالموقع الالكتروني للمجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية http://www.sciencepo.ma/2018/11/blog-post_20.html /2018

كما أنّ التغيير الرمزي لتسمية العمال والولاة بتسمية جديدة كممثلي الدولة أو مندوبي الحكومة، من شأنه أن يساهم في توطيد العلاقة مع المصالح اللاّمركزة، ويترك آثار نفسية إيجابية على جميع الوزارات، حيث سيشعرون أن العمال والولاة يمتلونهم على المستوى المحلي، مما سيدفعهم لا محالة إلى تفويض المزيد من السلطات والاختصاصات إليهم، وهذا الطرح سينعكس على العلاقة السائدة بين سلطة وزير الداخلية وسلطة رئيس الحكومة باعتباره مكلف بتنسيق الأنشطة الحكومية وهو ما يعزز من علاقة العامل أو الوالي بالمصالح اللاّممركزة ويطور من آليات التنسيق[1].

لهذا فواقع العلاقة الذي يربط الولاة والعمّال بالمصالح اللاّممركزة، يستوجب إعادة النظر فيه أفقيا وعموديا وفي طرق الاشتغال وفلسفة هذه العلاقة وطبيعتها، على اعتبار أنّها كانت تستجيب في السابق لمتطلبات المقاربة الأمنية أكثر ما كانت تراعي المتطلبات التنموية[2].

وبالتالي، فالعلاقة التي كانت تطبع مؤسسة الوالي أو العامل مع المصالح اللاّممركزة تفتقد إلى الطابع التنسيقي، الذي يعتبر العمود الفقري لسياسة اللاّتمركز الإداري، والذي يقطع مع التوجه الرئاسي والعمودي في ممارسة السلطات التقريرية والاختصاصات.

وعلى العكس مما كان سائدا في السابق، فإنّ التغيير الجذري جاءت به القوانين التنظيمية للجماعات الترابية في مجال التنسيق[3]، حيث أنّ المادة 232 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات[4]، نصت على إحداث لجنة تقنية جهوية يرأسها والي الجهة، وتتألف من رئيس الجهة، وعمال العمالات والأقاليم، ورؤساء مجالس العمالات والأقاليم، وممثلي رؤساء مجالس الجماعات، بنسبة ممثل لكل 5 جماعات، وكذا ممثلي القطاعات الحكومية المعنية ببرامج التأهيل الاجتماعي العاملين بالدائرة الترابية للجهة[5].

---

[1] مقدم فردوس، "اللاّتركيز الإداري والتنمية بالمغرب"، رسالة دبلوم الماستر الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية طنجة، السنة الجامعية 2005-2006، ص: 93.

[2] فالعلاقة السائدة بين العامل والمصالح اللاّممركزة لازالت تحكمها نظرة تقليدية تعرقل العمل الإداري على المستوى المحلي، كظهير 1977 الذي أعطى وظيفة رئاسية للعامل على المصالح الخارجية، فالفصل 6 من ظهير 15 فبراير 1977 نص على : "يراقب العامل تحت سلطة الوزراء المختصين النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة، والمزاولين عملهم في العمالة أو الإقليم، و يسهر داخل حدود اختصاصاتها الترابية على حسن تسيير المصالح العمومية وكل مؤسسة أخرى تستفيد من إعانة الدولة أو الجماعات المحلية". أنظر، الفصل 6 من الظهير الشريف بمثابة قانون، رقم 1،75،168 بتاريخ 25 صفر 1397 الموافق ل 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3359 الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397. وفي السياق ذاته، فالمرسوم الصادر ب 20 أكتوبر 1993 وسع من اختصاصات العمال بحيث نص في الفصل 5 على أن العامل يتولى النهوض بأعمال المصالح والمؤسسات المذكورة ومراقبتها وتشعها، قصد تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء ويرفع إلى الوزراء المعنيين بالأمر بيانات عن شروط تنفيذ ما يصدرونه من توجهات وتعليمات. أنظر المادة 5 من مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414(20 أكتوبر 1993) في شأن اللاّتركيز الإداري.

[3] الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015)بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015). والظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. والظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

[4] أنظر المادة 232 من القانون التنظيمي للجهات الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

[5] وتناط بهذه اللجنة المهام الآتية:

ويلاحظ من مضمون هذه المادة، بأنّ برامج التأهيل الاجتماعي تستدعي تظافر جهود كل الفرقاء الترابيين، نظرا، لشساعة المهام والاختصاصات على هذا المستوى (التربية، الصحة الماء...). فمؤسسة الوالي، أنيطت بها الأدوار التنسيقية على المستوى الجهوي، حيث أن تركيبة اللجنة التقنية الجهوية تتضمن أعضاء وازنة، كرئيس الجهة، والعمال، بالإضافة إلى ممثلي القطاعات الحكومية والمصالح اللاّممركزة.

وعليه، فالحاجة ملحة اليوم أكثر من أي وقت مضى من أجل تحديث أنشطة المصالح اللاّممركزة على المستوى الإداري، بغية تجنب إهدار الوقت والجهد وتفادي تفتيت العمل قصد الرفع من جودة وفعّالية النشاط الإداري بشكل عام.

وبالتالي، فالولاة والعمال بإمكانهم المساهمة في وضع سياسة اللاّتمركز الإداري في إطارها الفعّال من خلال دعم صلاحيات المصالح اللاّمركزة، باعتبارهم شريك على المستوى الترابي عبر توحيد الجهود وتنسيق الأنشطة من أجل تحقيق الأهداف والغايات المسطرة.

ولعلّ بلوغ هذه الأهداف يستدعي لا محالة وجود قيادة إدارية فاعلة ومدركة لحجم المسؤوليات الموضوعة على عاتقها لإنجاز مهامها على أكمل وجه، ولاشك أن الوالي أو العامل معني بهذا الأمر أكثر من غيره، على اعتبار الصفة والصلاحيات القانونية التي يتمتع بها خاصة في مجال تنسيق أنشطة المصالح اللاّممركزة[1].

وعلى العموم، فتعدد جوانب العلاقة الرابطة بين المصالح اللاّممركزة ومؤسسة الولاة أو العمال يمثل دعامة أساسية لإنجاح تجربة التعاون بين هاتين المؤسستين، وفي هذا السياق يمكن إجمال مظاهر التعاون المحتمل بينهم في الآتي:

- ✓ **تزويد الولاة والعمال بالمعلومات :**

إن المكانة التي يحظى بها الوالي أو العامل في النظام الإداري المغربي لاسيما القوانين التنظيمية الاخيرة الخاصة بالجماعات الترابية[2]، تستدعي استشارته ومشاركته من طرف جميع المصالح اللاّممركزة على اختلافها، وتقديم المعلومات إليه حول المسائل الداخلة في نطاق اختصاصاته قصد إبداء ملاحظاته، لاسيما أنّه يعتبر اليوم شريكا أساسيا في بلورة مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مستوى الجهات أو العمالات والأقاليم، حيث يتولى دعم التنمية الجهوية، واقتراح كل التدابير الكفيلة من أجل إنعاش الاستثمار.

- ✓ **إشراك المصالح اللاّممركزة في مختلف الاجتماعات:**

بما أنّ المصالح اللاّممركزة تمثل الوزارات التي تنتمي إليها على المستوى الترابي، فإنّ ذلك، يخول لها مبدئيا صفة الحضور لجميع الاجتماعات المنعقدة على مستوى العمالة أو الإقليم.

فحضور هذه المصالح هو مناسبة لتبادل وجهات النظر ومناقشة القضايا التي تهم نشاط القطاع الذي تشرف عليه، وهذا الأمر يشكل الأساس لحضور هذه المصالح في اجتماعات اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم التي يرأسها الوالي، والتي تبث في الأعمال المتعلقة ببرنامج التأهيل الاجتماعي.

- تشخيص العجز داخل الجهة في المجالات المشار إليها في المادة 229 من نفس القانون التنظيمي 111.14؛
- إعداد برامج التأهيل الاجتماعي يأخذ بعين الاعتبار الأولويات بين القطاعات داخل كل قطاع.

[1] القريشي مصطفى، مرجع سابق ، ص: 342.

[2] القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات،(مرجع سابق).

✓ **المشاركة في مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية:**

تستدعي البرامج التي تدخل ضمن التأهيل الاجتماعي تنسيقا مكثفا بين الولاة والعمّال وباقي المصالح اللاّممركزة، فتحقيق التنمية المحلية يتطلب توحيد الجهود ومشاركة جميع المصالح اللاّممركزة إلى جانب مؤسسة الوالي و العامل في إعداد وتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على المستوى الترابي.

علاوة على ما سبق فبرنامج التنمية الجهوية، يعتبر هو الأخر أكبر مخطط تنموي، يستدعي تعبئة جميع الفاعلين على المستوى الترابي وخاصة مؤسسة الوالي في علاقته مع الهيئات المنتخبة والمصالح اللاّممركزة.

خاتمة:

ختاما، يمكن القول على أن المغرب دخل مرحلة جديدة في تدبيره الإداري، بالارتقاء بالجهة إلى مكانة "قطب رحى" التدبير الإداري المغربي، حيث أضحى الأمر ضرورة حتمية لتجاوز معيقات الإدارة التقليدية، ولتمكين المؤسسات والأجهزة المحلية من الاضطلاع بمسؤولياتها الراهنة، المرتبطة أساسا بتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ممّا فرض بشكل أو بأخر، بلورة آليات ومفاهيم مسايرة لفلسفة اللامركزية الإدارية، وللطرق الحديثة في التدبير العمومي أو من خلال التجارب الدولية المقارنة في هذا الشأن.

هذه الفلسفة التدبيرية الجديدة، تدعو إلى مزيد من الجرأة والإبداع والتفكير العميق في تجسير العلاقة بين الدولة مع الجهات والعمالات والأقاليم، من منطلق الوعي الجمعي بأهمية الإدارة المحلية ترابيا في تحقيق التنمية المستدامة والاستجابة لمتطلبات الساكنة المحلية وحاجياتها ذات الأولوية.

خصوصا وأنّ هناك إرادة ملكية جدّية وملحة، تؤكد على أولوية فتح ورش اللاّتمركز الإداري توازيا مع ورش الاستثمار الجديد، وفق ما جاء به الخطاب الملكي لعيد العرش بتاريخ 29يوليوز 2018، الذي رام تكريسا لسياسة الإصلاح، عبر العمل على إعادة توزيع للسلطة السياسية والاقتصادية بين المركز والجهات، ومنه إلى الأقاليم والعمالات، بما يجعلها مستوى بينيا لتدبير العلاقة بين الإدارات المركزية وتمثيلياتها على المستوى الترابي، بالارتكاز على الدور المحوري للوالي أو العامل كممثل للسلطة المركزية، ومنسق لأعمال السلطات المحلية والتنظيمات الترابية غير الممركزة، وفق علاقات تستند في أسسها على مبادئ التكامل والتدبير التشاركي، متجاوزة علاقات الرقابة والوصاية البيروقراطية، وتلكم أهم مرتكزات الجهوية المتقدمة، فلا ديمقراطية ولا جهوية، دون تدبير عقلاني، تشاركي، مواطناتي ومنفتح بين أجهزة الدولة مركزيا وممثليها المحليين.

وحتى تنخرط كل مؤسسات اللاّتمركز الإداري باختلافها في تدبير فعّال للمجال الترابي متبوئة مكانتها الحقيقية، بما يتطابق مع متطلبات الساكنة المحلية، لابد من التأكيد على أنّ هذه التنظيمات غير الممركزة ، لا يمكن أن يتحقّق أهدافها المرجوة دون العمل على:

- مواكبة التنظيم الترابي للمملكة القائم على الجهوية المتقدمة، والعمل على ضمان نجاعته وفعّاليته؛
- وإرساء دعائم راسخة ودائمة لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللاممركزة والهيئات اللامركزية؛
- ضمان إلتقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذه؛
- التطبيق الأمثل للتوجهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، والتحديد الدقيق للمهام الموكولة إلى هذه المصالح؛

- التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية والإقليمية بعين الاعتبار في إعداد هذه السياسات وتنفيذها وتقييمها؛
- تحقيق الفعّالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية التي تتولى مصالح الدولة اللاممركزة الإشراف عليها وإنجازها أو تتبع تنفيذه على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالات والأقاليم؛
- تقريب الخدمات العمومية التي تقدمها الدولة إلى المرتفقين أشخاصا ذاتيين كانوا أو اعتباريين، وتحسين جودتها، وتأمين استمراريتها.

قائمة المراجع:

I- الكتب:

- أشرقي عبد العزيز، "الولاة والعمال والحكامة الترابية على ضوء الدستور الجديد"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، دراسات، العدد 109- 110،سنة 2013.
- القريشي مصطفى، "ملاءمة نظام اللاتمركز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة"، مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى 2017.
- عبد الوهاب المسيري: موسوعة اليهود واليهودية والصهيونية، الجزء الأول، دار الشروق، الطبعة الاولى، 1994.

II- الأطاريح والرسائل الجامعية:

- ايمان الداودي، "الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام بكلية الحقوق بسلا سنة 2014- 2015.
- لشكر عادل، "اللّاتمركز الإداري ودوره في تفعيل الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، السنة الجامعية 2015- 2016.
- مقدم فردوس، "اللاّتركيز الإداري والتنمية بالمغرب"، رسالة دبلوم الماستر الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية طنجة، السنة الجامعية 2005-2006.

III- المقالات العلمية:

- عبد الحفيظ ادمينو، "اللاّتركيز الإداري بين الإصلاح وإعادة إنتاج مركزية من نوع جديد" مقال منشور بالموقع الالكتروني للمجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية http://www.sciencepo.ma/2018/11/blog-post_20.html /2018

V- الوثائق الرسمية والقوانين:

- ميثاق اللاّتمركز الاداري، وزارة إصلاح الإدارة والوظيفة العمومية.
- الظهير الشريف بمثابة قانون، رقم 1،75،168 بتاريخ 25 صفر 1397 الموافق ل 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3359 الصادرة بتاريخ 25 ربيع الأول 1397.
- الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في (27 من شعبان 29 1432 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (28 شعبان 30 1432 ليويوز 2011).
- الظهير الشريف رقم 1.15.83 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- الظهير الشريف رقم 1.15.84 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).
- مرسوم 2.05.1369 الصادر 29 من شوال 1426 الموافق ل 02 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاّتمركز الإداري .
- مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414(20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري.
- مرسوم رقم 2.17.618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 26 ديسمبر 2018 (بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6738 من ربيع الآخر 1440 بتاريخ (27 ديسمبر 2018).

مجلس العقد في العقد الإلكتروني في التشريع الفلسطيني

The contract council in the electronic contract in the Palestinian legislation

محمد عمارنة
جامعة القدس- فلسطين

الملخص:

تناولت هذه الدراسة " مجلس العقد في العقد الإلكتروني في التشريع الفلسطيني"، هادفة إلى التعرف على ماهية العقد الالكتروني وطبيعته ومجالاته، حيث وقف الباحث على مفهوم مجلس العقد الالكتروني وخصائص العقد الالكتروني، وكذلك أركان العقد الإلكتروني وفق القانون الفلسطيني ومن ثم معرفة مدى أهمية التميز بين العقود الإلكترونية والعقود التقليدية ، حيث تبين أن هناك عدة سبل يتم اللجوء إليها في تحديد مكان انعقاد العقد الإلكتروني، ووجود هدف كذلك من تحديد المكان في العقد الإلكتروني، وفق تفصيلات وردت في هذا البحث.

الكلمات المفتاحية: مجلس العقد، المعاملات الإلكترونية، العقد الإلكتروني، العقد التقليدي، القانون الفلسطيني.

Abstract:

This study dealt with the "Contract Council in the Electronic Contract in the Palestinian Legislation", aiming to identify the nature, nature and fields of the electronic contract. Electronic contracts and traditional contracts, as it was found that there are several ways to be used in determining the location of the electronic contract, and there is also a goal of determining the place in the electronic contract, according to the details provided in this research.

Key words: Contract Council, electronic transactions, electronic contract, traditional contract, Palestinian law.

مقدمة:

كما هو معلوم فإن القانون يتطور مع تطور المجتمعات البشرية سواء أكان ذلك اقتصاديًا أم اجتماعيًا أم سياسيًا، وفي وقتنا الحالي نجد تطورًا سريعًا لدى المجتمعات سواء في مجال التكنولوجيا والمجال الإلكتروني وما نتج عن هذا التطور الهائل والملحوظ تطور في وسائل الاتصال بين الأطراف وفي علاقاتهم ومعاملاتهم من أجل تحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة بوساطة هذه الوسائل.

ومع انتشار الانترنت بشكل واسع أدى هذا الأمر إلى استخدامه في مجال التجارة الإلكترونية والعقود الإلكترونية وأصبح الإيجاب والقبول ينفذ من خلال المراسلات الإلكترونية، ولا يخفى عل أحد فإن التطور التكنولوجي السريع الذي نعيشه حاليًا أدى لظهور وسائل وأساليب جديدة لإبرام العقود ومنها العقود الإلكترونية.

ونتيجة لانتشار هذه العقود على نطاق واسع وبشكل كبير واهتمام رجال القانون والقاضي على حد السواء، وبالتالي لابد أن يتم معالجة كافة الثغرات التي قد يتعرض لها مثل هذه العقود وذلك في ظل التطور الكبير في كافة أرجاء العالم وإقبال الكثير من الأشخاص لمثل هذه المعاملات بهدف توفير اكبر قد ممكن من الوقت والجهد وتحقيق أكبر قد ممكن من المكاسب مكن خلال هذه العقود, إلا أن العقد الإلكتروني يواجه العديد من الإشكاليات وخاصة بأن هذا العقد لا يتوافر فيه الوسط المادي أي عدم وجود عقد ملموس كما هو الحال بالعقود التقليدية بالإضافة إلى غياب الأطراف عن مجلس العقد وبالتالي عدم القدرة على تحديد مكان انعقاد العقد على خلاف الزمن في العقد الإلكتروني الذي يحدد من وقت صدور القبول من الطرف الآخر.

أهمية الدراسة:

يعد العقد الإلكتروني من عقود المسافة أو العقود المبرمة بين غائبين، وفي ظل التطورات السريعة التي حصلت في استخدام الانترنت ووسائل الاتصال في إبرام الكثير من العقود وإصدار الإيجاب والقبول بين طرفين غير حاضرين في مجلس

عقد واحد مما ترتب عليه عدم قدرة الأطراف على مكان انعقاد العقد الإلكتروني وذلك لأهمية تحديد هذا المكان وما يترتب عليه من آثار وحقوق لكل طرف من أطراف العقد.

أهداف الدراسة:

يهدف الباحث من خلال الدراسة إلى عدة أهداف هي:

1. بيان ماهية العقود الإلكترونية.
2. تمييز العقود الإلكترونية عن العقود التقليدية.
3. الوقوف على خصائص العقد الإلكتروني.
4. معرفة أركان العقد الإلكتروني.
5. توضيح السبل التي يتم اللجوء إليها في تحديد مكان انعقاد العقد الإلكتروني وما هو الهدف من تحديد المكان في العقد الإلكتروني.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة بصعوبة تحديد المكان في العقد الإلكتروني وذلك نتيجة لغياب الأطراف عن مجلس العقد وكذلك عدم القدرة على تحديد ما هو مكان انعقاد مكان العقد الإلكتروني، وأهمية تحديد المكان وذلك من الناحية القانونية.

منهجية الدراسة:

اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال تطرق الباحث إلى المقصود بالعقود الإلكترونية وما يميزها عن غيرها من العقود التقليدية، ومن ثم تعرض الباحث إلى خصائص العقود الإلكترونية وكذلك أركان العقد الإلكتروني ومكان انعقاد العقد الإلكتروني وأخيرًا وضح الباحث ما هو أثر المكان على وجود العقد وعلى المتعاقدين.

أسئلة الدراسة:

1- ما المقصود بالعقود الإلكترونية.
2- كيف يمكننا التمييز بين العقود الإلكترونية والعقود التقليدية؟
3- ما هي خصائص العقد الإلكتروني؟
4- ما هي أركان العقد الإلكتروني؟
5- ما هي الوسيلة المتبعة في تحديد مكان انعقاد العقد؟
6- هل يؤثر مكان انعقاد العقد في وجود العقد؟
7- هل يؤثر مكان انعقاد العقد على المتعاقدين؟

حدود الدراسة:

يتطرق الباحث في هذه الدراسة إلى قرار بقانون بشأن المعاملات الإلكترونية (رقم 15 لسنة 2017م) وقانون المعاملات الإلكتروني (رقم 6 لسنة 2013) الساري في قطاع غزة .

خطة الدراسة:

قسم الباحث الدراسة إلى مبحثين حيث تناول في المبحث الأول منه: ماهية العقود الإلكترونية وما يميزها عن العقد التقليدي وخصائص ذلك، ثم عمد الباحث إلى تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول منهما: مفهوم العقود الإلكترونية وما يميزها عن العقود التقليدية، ثم جاء المطلب الثاني للحديث عن: خصائص العقود الإلكترونية، وأما المبحث الثاني، فقد تناول الباحث فيه: أركان العقود الإلكترونية، ومكان انعقاد العقد وأثره على انعقاده، من الناحية الموضوعية والشكلية، وبدوره قسم الباحث هذا المبحث إلى مطلبين، هما: المطلب الأول، وفيه: أركان العقد الإلكتروني، وجاء المطلب

الثاني، للحديث عن: مكان انعقاد العقد الإلكتروني وأثره على انعقاد العقد، ثم ختم الباحث بحثه بخاتمة تناول فيها أهم ما جاء في بحثه من نتائج وتوصيات.

المبحث الأول: ماهية العقود الإلكترونية وما يميزها عن العقد التقليدي وخصائصه.

مع انتشار وسائل الاتصال والتواصل في كافة أرجاء العالم ترتب عليها تطور كبير في كافة المعاملات الإلكترونية، ومن هذه المعاملات الإلكترونية المنتشرة بشكل واسع في وقتنا الحالي، ما يعرف بالعقود الإلكترونية التي كان لها كبير الأثر في تحقيق عدد من المكاسب، إضافة إلى توفير الوقت والجهد لأطراف العقد. وسوف يتطرق الباحث من خلال هذا المطلب إلى المقصود بالعقد الإلكتروني وما يميزه عن العقود التقليدية ومن ثم خصائص هذا العقد، وذلك فيما يأتي:

المطلب الأول: مفهوم العقود الإلكترونية

يعرف العقد لغةً: بأنه الربط والشد والضمان والعهد ويمكن القول بأن العقد: "اتفاق بين طرفين يلتزم بمقتضاه كل منهما تنفيذ ما اتفقا عليه كعقد البيع والزواج" (أنيس، إبراهيم وآخرون، 2004م. ص614).

ويقصد بالعقد بشكل عام: توافق إرادتين يقصد منهما إنشاء علاقات قانونية ملزمة وهو اتفاق من شخصين أو أكثر على إحداث إثر قانوني معين سواء أكان ذلك بإنشاء التزام أو نقله أو تعديله أو إنهائه. (أحمد، آمانج رحيم، 2006م.ص67)

وأما العقد الإلكتروني في الاصطلاح: فنجد أنه هو "ارتباط الإيجاب الصادر من أحد المتعاقدين بقبول الآخر على وجه يثبت أثره في المعقود عليه والذي يتم بوسيلة الكترونية". (الشميري، 2017م.ص20)

وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن المعاملات الإلكترونية في المادة رقم (1) نجد أن العقد الإلكتروني هو: (الاتفاق بين شخصين أو أكثر بوسائل أو وسائط إلكترونية) (قرار بقانون بشأن المعاملات الالكترونية رقم (15) لسنة 2017م المادة رقم (1)).

وبالتالي ومن خلال المفاهيم السابقة يظهر لنا : أن العقد الإلكتروني، هو العقد الذي يتم بين طرفين عبر شبكة من شبكات الاتصال الحديثة بغض النظر عن الوسيلة المستخدمة، وبالرجوع إلى القرار بقانون فيما يتعلق بالوسيلة الإلكترونية المستخدمة، وهي: (الوسيلة المستخدمة في تبادل المعلومات وتخزينها وتتصل بالتقنية الحديثة وذات قدرات كهربائية، أو رقمية، أو مغناطيسية، أو لاسلكية، أو بصرية، أو كهرومغناطيسية، أو ضوئية، أو أية قدرات مماثلة) (قرار بقانون بشأن المعاملات الالكترونية رقم (15) لسنة 2017م المادة رقم (1)).

لذلك نجد أن كافة الوسائل المستخدمة في ارتباط الإيجاب مع القبول لدى الأطراف تعد أن العقد صحيح ومنعقد طالما توفرت فيه كافة الشروط الذي ينص عليها القانون من جهة، والتي اتجهت إليه إرادة كل طرف من الأطراف كذلك على اعتبار "أن العقد شريعة المتعاقدين" وهذا من جهة أخرى.

- **تميز العقود الإلكترونية عن العقود التقليدية:**

1- في ظل التطور الذي حدث بالعالم وظهور التجارة الإلكترونية نجد أن طرق تسديد البدل في العقود الإلكترونية يتم من خلال طرق الكترونية، وذلك كالبطاقات المصرفية والتحويل الإلكتروني وهذا على خلاف العقود الإلكترونية الذي يتم بطريقة تقليدية كما هو متعارف عليه وذلك في حال كان المقابل مبلغًا من النقود, لكن في حال كان محل الالتزام هو تسليم بضاعة أو خدمة معينة فيتم ذلك بالعقود الإلكترونية عن طريق التسليم المادي على خلاف العقود الإلكترونية التي يتم من خلالها تنفيذ العقد الإلكتروني وخاصة إذا كان المحل منتجًا أو خدمة الكترونية، كما هو الحال في الكتب والجرائد أو المجلات أو الأغاني المسجلة على أقراص (cd). **(أحمد, 2006.ص72-73)**

2- العقود الإلكترونية يتم تدوينها على دعامة ورقية كالمحررات الرسمية أو العرفية أي أن الكتابة التي وضعت تلك النصوص لتطبق عليها هي الكتابة الورقية الموقعة ممن تنسب إليه كالإمضاء بخط اليد أو بصمة الأصبع أو الختم، على خلاف ما هو عليه الحال في العقود الإلكترونية الذي ترتب عليه التطور ظهور وسيلة حديثة ونوع جديد من الكتابة والتوقيع وهو ما يطلق عليه التوقيع الإلكتروني المدون عبر شبكة الانترنت.

وترتب على ظهور هذا النوع من التدوين بوساطة الوسائل الإلكترونية وضع حد فاصل بين الأصل والنسخ، وذلك لان عدد النسخ غير محدود من البيانات والمعلومات عبر شبكة الانترنت على خلاف ما هو في العقود الإلكترونية التي يفرقون فيها بين الأصل وصورته. **(أحمد, 2006.ص73-74)**

3- تفتقر العقود الإلكترونية للحضور المادي بين المتعاقدين في مجلس عقد واحد وغياب العلاقة المباشرة والحميمة بينهما وقد يغيب العنصر البشري تماما وتتراسل الأجهزة الإلكترونية فيما بينها تلقائيًا ويتم تبادل التعبيرات الإرادية وفقًا للبرامج الحاسوبية على خلاف الأمر في العقود التقليدية التي تبرم بحضور الطرفين في مجلس عقد واحد ويصدر الإيجاب والقبول في نفس المكان وفي نفس الجلسة أي زمانها **(أحمد, 2006.ص74)**

وبالتالي ومن خلال ذلك نجد أن العقود الإلكترونية هي من العقود التي أدت إلى إحداث نقله نوعية في المجال الاقتصادي وما يترتب عليه من تصرفات وتعاملات، وذلك لاعتماد هذه العقود ومن خلال ما ذكر على وسائل إلكترونية حديثة ترتب عليها توفير في الوقت والجهد لأطراف العقد وتحقيق قدر كاف من المكاسب بوقت محدود جداً.

المطلب الثاني: خصائص العقد الإلكتروني:

للوهلة الأولى وبالنظر إلى العقد الإلكتروني فقد نقوم بإدراجه تحت مسمى العقود التقليدية التي تنعقد بين غائبين إلا أن هذه العقود لها طبيعة خاصة تختلف عن غيرها من العقود المبرمة وذلك من خلال الوسيلة التي يتم استخدامها من خلال الأطراف وهي شبكة الانترنت أي يتم ذلك دون وجود مادي لكلا الأطراف وقد يتم بالإضافة لذلك تنفيذها عن طريق الانترنت وما يترتب على ذلك مجموعة من الخصائص التي يتمتع بها العقد الإلكتروني وهو ما سوف يتم تناوله في هذا المبحث.

أولا: يعتبر التعاقد عبر الانترنت اتفاقا يتم عن بعد:

حيث يتم هذا التعاقد بناءً على ركيزة الإلكترونية وبذلك ينتمي هذا العقد لمجموعة العقود المبرمة عن بعد وبالتالي لابد أن يتم احترام القواعد الخاصة بمثل هذا النوع من العقود وخاصة تلك المتعلقة بحماية المستهلك في حال انعقاد العقد بين مهني وبين طرف أخر لا يتعاقد في نطاق نشاطه المهني, وعلى الرغم من أن العقد الإلكتروني ينتمي إلى العقد المبرمة عن بعد إلا أن ذلك لا يترتب عليه تحرر العقد من بعض الأحكام الخاصة بالعقد وذلك وعلى الرغم من انعقاد العقد دون وجود العنصر المادي إلا أن ذلك لا يعني التغاضي عن أمور غاية في الأهمية كأهلية المتعاقدين وصدور الإيجاب والقبول من الطرفين وتحقق من هوية المتعاقد عبر شبكة الانترنت, وما يترتب على إبرام هذه العقود من آثار هامه ومنها حماية المستهلك في مجال التعاقد عن بعد وحق المستهلك في العدول في حال وجود خلل في هذا العقد.(أدهم، 2017م.ص36-39)

ثانيا: دولية العقود الإلكترونية:

حيث أصبحت شبكة الانترنت تتخطى الحدود الجغرافيا بين الدول بحيث أصبحت المعلومات تنساب بحرية عبر الحدود وعدم اقتصارها على نطاق وطني فقط، وأصبح هناك القدرة على التعاقد بين أشخاص متباعدين جغرافيا وبالتالي نجد أن العقد الإلكتروني يخترق الحدود وقد يكون العقد بناءا على ذلك وطنية أو دولي في حال كان العقد مبرم عن بعد

توافر فيه صبغة خارجية وبالتالي نجد أن العقود الإلكترونية طالما توافرت فيها المعايير لوصفها عقود دولية يطلق عليه هذه الصفة (أدهم، 2017م. ص39)

ثالثا: طبيعة العقود الإلكترونية بين عقود الإذعان وعقود مفاوضة:

نجد في أغلب الأحيان أن العقود لا تتم دون وجود مفاوضات سابقة بين الأطراف لتحديد الالتزامات وحقوق كل طرف من الأطراف، وفي ظل التطور الواضح في كافة مجالات الحياة وتدخل الدولة في كافة النشاطات الاقتصادية والمالية ظهر نوع من أنوع العقود يطلق عليه عقود الإذعان والمقصود بهذه العقود هي أن يستقل طرف قوي بفرض شروطه ويقتصر الطرف الضعيف فقط على الموافقة على الشروط دون مناقشتها ويقتصر فقط دوره على التسليم بهذه الشروط.

وبذلك نجد أن عقود الإذعان ما يميزها عن عقود المفاوضة هو متى كان هناك غياب للقدرة على مناقشة فيما يتعلق بشروط العقد أي لا يملك الطرف المذعن إزاء هذه العقود إلا التسليم بشروط مقررة يضعها الموجب ولا يملك المناقشة فيها، أما أن العقود الإلكترونية عقود تفاوض في حال كان هناك قدرة من الأطراف في مناقشة شروطها كل شرط على حدة. (أدهم، 2017م. ص40-42).

رابعاً: خصوصية العقود الإلكترونية:

تعد الخصوصية في العقود الإلكترونية واضحة في مجال إثبات تلك العقود وتنفيذها على خلاف الأمر في العقود التقليدية حيث أن الكتابة في العقود التقليدية والموقعة بشكل يدوي لا تعد دليلا كتابيا كاملا في الإثبات أما العقد الإلكترونية فيتم إثباته عن طريق السند الإلكتروني الموقع توقيعا إلكترونياً, ومن حيث تنفيذ العقود الإلكتروني يتميز عن العقد التقليدي بأنه يمكن أن يبرم وينفذ عن طريق الانترنت إذ بفضل شبكة الانترنت أصبح بالإمكان تسليم بعض المنتجات بشكل معنوي والدفع بطريق الكتروني على خلاف العقد التقليدي الذي يعتبر الوجود المادي للأطراف هام وأساسي لانعقاد العقد وتنفيذه.(أدهم, 2017م. ص42-43)

وبالتالي نجد أن العقود الإلكترونية تتم عبر شبكة الانترنت وعن بعد دون وجود وسيط مادي بين الأطراف بالإضافة إلى أن العقود الإلكترونية قد تكون عقود وطنية وقد تكون عقود دولية في حال دخول عنصر خارجي، وقد تكون هذه العقود عقود إذعان وقد تكون عقود مساومة وذلك حسب قدرة الأطراف التفاعل والمشاركة بشروط العقد.

المبحث الثاني: أركان العقود الإلكترونية، ومكان انعقاد العقد، وأثره على انعقاد العقد.

في ظل التطور الكبير الذي يشهده العالم وانعقاد العقود الإلكترونية عن بعد وغياب الأطراف عن مجلس العقد كان لابد تحديد ما هي أركان العقود الإلكترونية سواء من محل العقد والسبب والأهلية وذلك لصعوبة تحديدها بالإضافة لتحديد ما هو مكان انعقاد العقد الإلكتروني وما هو أثره على المتعاقدين.

المطلب الأول: أركان العقود الإلكترونية:

الركن هو الجزء الأساس الذي يتكون منه الشيء ولا يتحقق إلا بوجوده وينعدم بانعدامه وهو داخل في حقيقة الشيء حيث لا يقوم إلا به ولا يحكم بصحته إلا بوجوده (المغربي، 2006م.ص6)، ونتيجة انعقاد العقد الإلكتروني عن بعد ووجود المسافة بين الأطراف ترتب على ذلك وجود صعوبة بتأكد من أركان العقد الإلكتروني وبناءً على ذلك سوف يتطرق الباحث في هذه المطلب إلى أركان العقد الإلكتروني، وهي:

أولا: محل العقد الإلكتروني.

محل العقد أي هو موضوع العقد، والصحيح أن لكل من العقد والالتزام محلًا مختلفًا ، فمحل الالتزام هو ما يتعهد به المدين، وهو إما الالتزام بإعطاء شيء أو الالتزام بالقيام بعمل أو الالتزام بالامتناع عن عمل، وأما محل العقد؛ فهو العملية القانونية التي يراد تحقيقها من وراء العقد. (الشميري، 2017م. ص150).

ومن الشروط الواجب توفرها في محل العقد ليعتبر العقد الإلكتروني صحيحًا (الشميري، 2017م. ص151-160):

1- أن يكون المحل معينًا أو قابلًا للتعين، والمقصود بذلك: أن يتم وصف الخدمة أو المنتج بشكل واف كاف بشكل تنتفي معه الجهالة الفاحشة وما يترتب عليها، ويمكن ذلك من خلال إرفاق صور بالمنتجات المعروضة، ويتسم هذا العرض عادة بهذه الطريقة بالطابع الإعلاني أكثر من كونه التزامًا قانونيًا يقع على عاتق مقدم الخدمة أو المنتج.
2- أن يكون المحل مشروعاً أي يكون هذا المحل غير مخالف للنظام العام والآداب، ومن الأمثلة على ذلك: أن يكون من قبيل التعامل بالأشياء المحرمة والممنوعة كالمخدرات.
3- أن يكون المحل ممكناً: أي أن يكون المحل موجودًا، وبالتالي في حال كان المحل غير موجود قبل انعقاد العقد، يكون العقد باطلًا، وفي حال كان محل الالتزام موجودًا وقت انعقاد العقد وهلك بعد ذلك يكون العقد قابلًا للفسخ.

ثانياً: السبب بالعقد الإلكتروني.

يقصد بالسبب: بأنه هو الدافع أو الباعث من وراء التعاقد، وبالتالي نجد أن الشخص يسعى لحصول التعاقد لوجود باعث من هذا التعاقد، ولولا هذا الباعث لما أقبل الشخص على إبرام العقد، ويكون الباعث أثرًا نفسيًا، والمعلوم بأن القانون لا ينظر إلى الأمور النفسية، ولابد فيه من وجود قرينة قانونية على أن للالتزام سبباً وأن هذا السبب مشروع، وفي حال خروج هذا السبب إلى حيز الوجود لسبب أو لآخر بأية وسيلة؛ اشترط القانون أن يكون مشروعًا وغير مخالف للنظام العام والآداب، وفي حال كان السبب غير مشروع يكون العقد باطلًا.(سلهب، 2008م.ص37)

الفرع الثالث: الأهلية في العقد الإلكتروني:

تعرف الأهلية: بأنها هي قدرة الشخص على الالتزام وعلى مباشرة التصرفات بما يترتب عليه حقوق وواجبات، وهناك فرق بين أهلية الوجوب وأهلية الأداء، والمقصود بأهلية الوجوب: صلاحية الإنسان للتمتع بالحقوق والواجبات التي يقررها القانون، مما يجعلها تتصل بالشخصية القانونية لا بالإرادة، وأما فيما يتعلق بأهلية الأداء: فهي صلاحية الشخص لصدور العمل القانوني عنه على وجه يعتد به شرعاً، وبالتالي نجد أن أهلية الوجوب توجد من لحظة ولادة الشخص، وله حق كحق الملكية مثلًا، إلا أنه لا يستطيع التصرف بالحق إلا بعد اكتسابه أهلية الأداء، وهي بأن يصبح كامل الأهلية، ويتم ذلك في حال بلوغه ثمانية عشر عاماً. (سلهب، 2008. ص40-41)

وبالتالي نجد أنه في حال كان الشخص منعدم الأهلية، أي أن الطفل لم يبلغ سن السابعة فهو بذلك يكون منعدم الأهلية، ويترتب على ذلك بطلان التصرفات الصادرة منه، وفي مرحلة نقصان الأهلية، أي: أن يكون عمر الطفل يدور بين سن السابعة والخامسة عشرة، فإن تصرفات الشخص تكون صحيحة ونافذة بحقه في حال كانت نافعة نفعًا محضًا، وهي تكون باطلة في حال كانت هذه التصرفات باطلة مضرة، أما في حال كان الشخص كامل الأهلية أي أنه قد بلغ سن الثامنة عشرة؛ فإن التصرفات الصادرة عنه تكون صحيحة. (أبو البصل، 1999م.ص90-91) (الجمال, 2006م.ص152)

وبالتالي؛ نجد أن العقود الإلكترونية كالعقود التقليدية فيما يتعلق بالأهلية وهي توفر أهلية الأداء حتى ينعقد العقد صحيحاً على الرغم من الصعوبة في تحديد أهلية الأطراف وذلك لانعقاد هذه العقود عن بعد دون وجود وسيط مادي فيما بينهم.

رابعاً: الرضا بالعقود الإلكترونية

والمقصود بالتراضي في العقود بشكل عام: هو تبادل إرادتين متطابقتين لإحداث أثر قانوني، ولابد لتوفر الرضى من وجود ثلاثة أمور هي: الإيجاب، والقبول، وارتباط الإيجاب والقبول بينهم، وذلك عن طريق الوسائل الإلكترونية. (أحمد، 2006. ص140).

ويقصد بالإيجاب الإلكتروني أنه هو: "تعبير عن الإرادة الأولى التي تظهر في العقد عارضة على شخص آخر إمكانية التعاقد معه ضمن شروط معينة وذلك من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية. **(دندون, 2012م.ص135)**

وأما فيما يتعلق **بالقبول الإلكتروني** فهو : "التعبير الصادر عن إرادة الطرف الذي يوجه إليه الإيجاب وهو يفيد موافقته على الإيجاب الذي لا زال قائمًا، ويعد هو التعبير الثاني عن الإرادة الذي يتكون العقد من اقترانه بإيجاب له اعتبار قانوني وأن يتجه لإحداث أثر قانوني". **(أدهم، 2017م. ص77.)**

وبالرجوع إلى المادة رقم(10) من قرار بقانون بشأن المعاملات الإلكترونية والتي نصت على ما يلي: "يجوز التعبير عن الإيجاب والقبول عند التعاقد بواسطة رسائل البيانات، ويعتبر ذلك التعبير ملزمًا، شريطة توفر الآتي:

1. أن يكون الإيجاب والقبول قد صدر من خلال رسالة البيانات عند إرسالها، أو إدخالها في نظام معلومات لا يخضع لسيطرة منشئ الرسالة.
2. أن يكون الإيجاب والقبول قد استلم بواسطة المرسل إليه عند دخول رسالة البيانات نظام معلومات اتفق طرفا العقد على استخدامه، أو دخل نظام معلومات المرسل إليه.
3. يجوز لطرفي العقد أن يتفقا على أن يكون العقد صحيحا ونافذا إذا تم التعبير عن الإرادة جزئيا ن خلال رسالة البيانات" (قرار بقانون رقم (15) لسنة 2017م بشأن المعاملات الالكترونية المادة رقم (10).)

ونجد أن القانون الساري لدينا أكد على الشروط التي لابد توافرها بالعقد لاعتبار العقد صحيح ونافذ لكل طرف من الأطراف.

المطلب الثاني: مكان انعقاد العقد وأثره على انعقاد العقد.

لتحديد مكان انعقاد العقود الإلكترونية فوائد عملية قانونية عديدة لطرفي العقد، والأصل أن مكان انعقاد العقد يتحدد بزمن انعقاد العقد، وبالتالي ففي حال العلم بزمان انعقاد العقد يترتب عليه معرفة بمكان انعقاد العقد ما لم يتم اتفاق الأطراف فيما بينهم على خلاف ذلك، أو أن ينص القانون على خلاف ذلك أيضًا. (مشيري, 2019م.ص199)

ولا يثير تحديد مكان انعقاد العقد في العقود الإلكتروني أي مشكلة في حال كان الطرفان المتعاقدان في دولة واحدة ويجمعهما موطن مشترك ويكون القانون الداخلي لهذه الدولة هو واجب التطبيق، إلا أنه في حال انعقاد العقد بين طرفين من دول مختلفة فهنا يثار صعوبة كبيرة في تحديد ما هو القانون الواجب التطبيق فيما يتعلق بالوقت طالما أصبح العقد ذا طابع دولي. (الفواعير، .2014م.ص156)

وذهبت العديد من القوانين إلى اعتبار مكان انعقاد العقد هو مكان وجود الموجب نفسه وقت وصول القبول إليه، أي وقت وصول الرسالة إليه عبر صندوق البريد الإلكتروني، إلا أن هذا الأمر صعب (التهامى,.2008م.ص220)

وبالرجوع إلى قانون المعاملات الإلكتروني رقم (6) لسنة 2013م الساري في قطاع غزة في المادة (7) على أنه:"

1. تعتبر الرسالة الإلكترونية قد أرسلت عندما تدخل نظامًا للمعلومات خارج سيطرة المنشئ أو الشخص الذي أرسل الرسالة نيابة عنه.
2. يتحدد وقت تسلم الرسالة الإلكترونية على النحو الآتي:

أ. إذا عين المرسل إليه نظاما للمعلومات لغرض تسلم رسالة الإلكترونية. يتم التسلم في الوقت الذي تدخل فيه الرسالة الإلكترونية نظام المعلومات المعين. وإذا أرسلت الرسالة الإلكترونية إلى نظام معلومات تابع للمرسل إليه بخلاف نظام المعلومات المعين لتسلم الرسالة الإلكترونية يتحدد وقت التسلم في الوقت الذي يتم فيه استخراج الرسالة الإلكترونية بواسطة المرسل إليه.

ب. إذا لم يعين المرسل إليه نظام معلومات يتم تسلم الرسالة الإلكترونية عندما تدخل نظام معلومات تابع للمرسل إليه.

3. تعتبر الرسالة الإلكترونية قد أرسلت من المكان الذي يقع فيه مقر عمل المنشئ وأنها تسلمت في المكان الذي يقع فيه مقر عمل المرسل إليه حتى وان كان المكان الذي وضع فيه نظام المعلومات يختلف عن مكان الذي يفترض أن تكون الرسالة

الإلكترونية قد سلمت فيه إذا كان للمنشئ أو المرسل إليه أكثر من مقر عمل. فإنه يعتد بالمقر الأوثق علاقة بالمعاملة المعنية. أو مقر العمل الرئيسي إذا لم تكن هناك معاملة معينة. وإذا لم يكون للمنشئ والمرسل إليه مقر عمل فانه يعتد بمقر الإقامة"،(قانون المعاملات الالكترونية رقم (6) لسنة 2013م المادة رقم (7)).

وبالنظر إلى النص السابق نجد أن القانون لدينا يعاني من قصور في تحد ما هو مكان انعقاد العقد الإلكتروني، وغياب المشرع في قرار بقانون رقم (15) لسنة 2017م بشأن المعاملات الإلكترونية عن تحديد مكان انعقاد العقد بشكل صريح وواضح مما يترتب عليه صعوبات بتحديد القانون الواجب التطبيق وما يترتب عليه من آثار فيما يتعلق بهذا العقد والحفاظ على حقوق الأطراف وكذلك قدرة الأفراد بالحصول على المكاسب من هذه العقود. ويترتب على تحديد مكان انعقاد العقد الإلكترونية أهمية وهي على النحو الآتي: (مشيري، 2019م.ص200-202):

1- تحديد ما هو القانون الواجب التطبيق في حال تنازع القوانين وبصفة خاصة إذا كان أحد أطراف العقد المتعاقد أجنبيًا أو في حال اختلاف موطن المتعاقدين أي أن يتم تطبيق الأحكام الواجبة بالقانون الدولي الخاص.
2- تحديد من هي المحكمة المختصة بالنظر بالنزاع الذي ينشأ بين الأطراف المتعاقدة.
3- تحديد ما هي الأعراف الواجبة التطبيق، فتحديد ما هي الأعراف السارية المفعول يقوم على معرفة المكان الذي تكوَن فيه العقد وخاصة في المعاملات التجارية.
4- تحديد المكان يترتب عليه تحديد القانون الذي يطبق على شكل العقد، لأن شكل العقد يحكمه الدولة التي يتم إبرام العقد فيها.

وبالتالي نستنتج أن عدم تحديد مكان انعقاد العقد أدى إلى صعوبات كثيرة، ومنها: عدم القدرة على تحديد القانون الواجب التطبيق في حال حدوث خلاف بين المتعاقدين، وما هي المحكمة المختصة، وما هي الإجراءات التي يستطيع الأطراف والمتعاقدون اللجوء إليها من أجل حفاظ حقوق الأطراف وعدم ضياعها.

خاتمة

في ظل الانتشار الواسع للإنترنت واستخدامه في كافة مجالات الحياة أدى إلى ظهور العديد من المعاملات الإلكترونية، ومن هذه المعاملات العقود الإلكترونية، والمقصود بها: هو اتفاق بين طرفين باستخدام وسيلة إلكترونية حديثة، ونجد أن العقود الإلكترونية تختلف عن العقود التقليدية بالوسيلة المستخدمة وطرق إثباتها وبالإضافة إلى أن العقود الإلكترونية عقود مبرمة بين غائبين، ويترتب على ذلك عدم القدرة على تحديد مكان انعقاد العقد، وما هو القانون الواجب التطبيق في حال وقوع نزاع بين أطراف العقد، وما يترتب عليه من آثار على خلاف ما هو الحال عليه في العقود التقليدية.

النتائج والتوصيات:

النتائج:

1. العقود الإلكترونية هي ارتباط الإيجاب بالقبول بوسيلة الكترونية عبر شبكة الإنترنت.
2. تطور الوسائل المستخدمة في تسديد البدل وعدم اعتمادها على الطريقة التقليدية المنتشرة، وإنما اعتمادهم على وسائل حديثة كالبطاقات المصرفية وغيرها.
3. انعقاد العقود الإلكترونية دون وجود مقررات ورقية كما هو الحال في العقود الإلكترونية، وبالتالي أصبح الإثبات بالوسائل الإلكترونية أقوى مما هو في العقود التقليدية.
4. تنعقد العقود الإلكترونية دون حضور للأطراف في مجلس عقد واحد، أي يبرم العقد بين غائبين دون وجود وسط مادي يجمعهم.

5. العقد الإلكتروني عقد وطني أو دولي وذلك حسب مكان وجود الأطراف أثناء التفاوض وقد يتصف بصفة الإذعان والمساومة، وذلك حسب إمكانية الأطراف مناقشة شروط العقد.
6. من أركان العقد الإلكتروني: المحل والسبب والأهلية والرضا، وفي حال غياب أي من هذه الأركان يؤدي إلى بطلان العقد.
7. مكان انعقاد العقد من أهم الأمور وذلك لتحديد ما هو القانون الواجب تطبيقه ومن هي المحكمة المختصة بالنظر في موضوع النزاع.

التوصيات:

نوصي المشرع بضرورة العمل على إيجاد حلول قانونية فيما يتعلق بتحديد مكان انعقاد العقد الإلكتروني في ضوء التطور الهائل وانتشار العقود الإلكتروني على نطاق دولي وعدم اقتصاره على النطاق الوطني فقط، وأن يقوم كذلك بمعالجة القصور الذي يعاني منه القانون الساري لدينا فيما يتعلق بمكان انعقاد العقد وكيفية تحديده لتجنب كافة الصعوبات وحماية حقوق الأطراف.

قائمة المراجع:

- **القوانين:**

1- قانون المعاملات الإلكترونية رقم (6) لسنة 2013.
2- قرار بقانون رقم (15) بشأن المعاملات الإلكترونية لسنة2017م.

- **الكتب:**

1- أبو البصل، عبد الناصر موسى: دراسة في فقه القانون المدني الأردني النظرية العامة للعقد. ط1. الأردن: دار النفائس.1999م.ص90-91.أنظر.الجمال,سمير حامد:التعاقد عبر تقنيات الاتصال الحديثة(دراسة مقارنة).ط1.القاهرة.2006م.
2- أحمد، آمانج رحيم: التراضي في العقود الإلكترونية عبر شبكة الانترنت (دراسة تحليلية مقارنة). ط1. الأردن -عمان: دار وائل للنشر والتوزيع. 2006م.ص67
3- أدهم، المعتصم بالله فوزي: إثبات التعاقد الإلكتروني. ط1. بيروت-لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية. 2017م.
4- أنيس، إبراهيم وآخرون: معجم الوسيط. مجمع اللغة العربية –مكتبة الشروق الدولية. ط4 .2004م. ص614.
5- التهامى، سامح عبد الواحد: التعاقد عبر الانترنت دراسة مقارنة. مصر: دار الكتب القانونية .2008م.
6- دندون، سمير: العقود الإلكترونية في إطار التنظيم التجارة الإلكترونية. ط1. طرابلس: المؤسسة الحديثة للكتاب. 2012م.ص135.
7- سلهب، لما عبد الله صادق: مجلس العقد الإلكتروني. جامعة النجاح الوطنية. نابلس.2008م.
8- الشميري، نايف أحمد الضاحي: المقيد في التعاقد والإثبات بالوسائل الإلكترونية المعاصرة. ط1. لبنان-بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية. 2017م.ص20.
9- الفواعير، علاء محمد: العقود الإلكترونية. ط1. عمان. دار الثقافة للنشر والتوزيع.1434هـ-2014م.
10- مشيري، حسن مكي: خصوصيات التعاقد عن طريق شبكة المعلومات الدولية (شبكة الانترنت). ط1. الشياح: مكتبة زين للحقوقية والأدبية.2019م.
11- المغربي، محمد نجيب: أساس التعاقد بالوسائل المستحدثة دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي والقانون المدني. ط1. القاهرة: دار النهضة العربية. 2006م.

الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية بين التجربة المغربية والفرنسية

Parliamentary approval of international treaties between the Moroccan and French experience

سفيان أملال
جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس/ المغرب

الملخص:

تضطلع المجالس البرلمانية بدور مهم في مجال إقرار المعاهدات الدولية التي تتولى إبرامها السلطة التنفيذية، حيث إن الدساتير المعاصرة وإن كانت تجعل الشؤون الخارجية منضوية ضمن المجال المحفوظ لرئيس الدولة، فإنها رغم ذلك تنص على مجموعة من المعاهدات التي لا تكتسب قوتها القانونية ولا تأخذ بعدها العملي إلا بعد موافقة ممثلي الأمة. وفي هذا السياق تعتبر مصادقة المؤسسة البرلمانية على المعاهدات الدولية من صميم عمل السلطة التشريعية التي تتمتع بها هذه المؤسسة وهو ما أخذ به المشرع المغربي ونظيره الفرنسي.

ومن ثم، تهدف هذه الدراسة إلى بيان فعالية وقوة التدخل البرلماني في اعتماد المعاهدات الدولية وتطبيقها في التجربة البرلمانية المغربية ومقارنتها بالتجربة البرلمانية الفرنسية، وبيان أوجه التشابه والإختلاف بين التجربتان، ومدى فعاليتها، من خلال بيان الطرق والإجراءات المتبعة في البلدين في إطار إبرام المعاهدات الدولية، والجهة المختصة بإبرام هاته المعاهدات الدولية، وبيان المسطرة والإجراءات المرتبطة بكيفيات تدخل المؤسسة البرلمانية في بلورة واعتماد المعاهدات الدولية.

الكلمات المفتاحية: المؤسسة التشريعية، المعاهدات الدولية، الموافقة البرلمانية، التصديق.

Abstract:

Parliamentary councils play an important role in approving international treaties that are entrusted to the executive authority. Whereas, although contemporary constitutions make foreign affairs fall within the domain reserved for the head of state, In this context, the parliamentary institution's ratification of international treaties is at the heart of the work of the legislative authority that this institution enjoys, and this is what the Moroccan legislator and his French counterpart have taken.

Hence, this study aims to demonstrate the effectiveness and strength of parliamentary interference in the adoption and application of international treaties in the Moroccan parliamentary experience and comparing it with the French parliamentary experience. And clarifying the similarities and differences between the two experiences, and their effectiveness, by indicating the methods and procedures followed in the two countries within the framework of the conclusion of international treaties. And the authority concerned with concluding these international treaties, and stating the procedure and procedures related to the modalities of the parliamentary institution's intervention in formulating and approving international treaties.

Key words: the legislative institution, international treaties, parliamentary approval, ratification.

مقدمة:

يدخل إبرام المعاهدات الدولية ضمن خصائص السياسة الخارجية للدولة، مما يجعلها من اختصاصات السلطة التي تملك إلزامها على الصعيد الدولي، وهي السلطة التنفيذية، وعلاوة على اختصاص السلطة التشريعية في المواد المدرجة ضمن القانون العادي، والمواد المسندة إلى قوانين تنظيمية وقوانين الإطار والمخططات، واختصاصاتها في منح التفويض إلى الحكومة لاتخاذ تدابير تشريعية بموجب مراسيم، وإصدار مراسيم بقوانين، فإن الدستور المغربي لسنة 2011 ونظيره الفرنسي أقر لفائدة هذا الجهاز صلاحية تشريعية أخرى تتمثل في الموافقة على المعاهدات الدولية التي تترتب عليها تكاليف مالية تلزم

الدولة[1]، كما خول المشرع الدستوري للمؤسسة البرلمانية عدة صلاحيات مرتبطة بالعلاقات الدولية والسياسة الخارجية وفي مقدمتها التأكيد في الفصل 68 من دستور 2011 على الجلسات المشتركة التي يعقدها مجلسا البرلمان في حالة الاستماع إلى رؤساء الدول والحكومات الأجنبية، حيث يساهم هذا النص في تثمين المهام الدبلوماسية للبرلمان المغربي ويجعل منه مؤسسة فاعلة في صناعة القرار على الصعيد الدبلوماسي والدولي[2].

لا جرم أنه نتيجة لانتشار أنظمة الحكم الديمقراطي، وشيوع مبدأ الفصل بين السلطات، وتأكيد رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، أضحت المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية من اختصاص السلطة التشريعية بعدما ظلت لمدة طويلة تكاد تكون اختصاصا حصريا للسلطة التنفيذية، وبالذات لرئيس الدولة، بحيث لم يعد الدور التشريعي للبرلمان ينحصر في إصدار القوانين المنظمة لعلاقة الدولة بالأفراد داخل حدود ترابها، بل أضحى يمتد ليشمل أيضا القوانين التي تنظم علاقتها مع غيرها من الدول والمنظمات الدولية[3].

وهنا لابد من التأكيد على أن المشرع الدستوري المغربي نجده يميز عند منحه هذا الاختصاص وهذه الصلاحية لفائدة البرلمان بين ثلاثة أنواع من المعاهدات الدولية: المعاهدات الدولية التي لا تتضمن أية مقتضيات ترتب في ذمة الدولة التزامات مالية؛ المعاهدات الدولية التي تتضمن أحكاما تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة؛ المعاهدات الدولية التي قد تتضمن مقتضيات مخالفة لأحكام الدستور.

كما يحدد المشرع الدستوري في الفصل 55 من الدستور المغربي ونظيره الفرنسي في المادة 53 من دستور 1958 المعدل والمتتم بدستور 2008 الاختصاصات التي تمارس في مجال المعاهدات، لكنهما ميزا بين سلطة البرلمان في الموافقة على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة وبين سلطة الملك أو رئيس الجمهورية في المصادقة عليها.

بيد أن الموافقة البرلمانية تستمد أساسها مباشرة من سلطة التشريع في الميدان المالي وبصيغة أخرى فإن ذلك هو نتيجة طبيعية لممارسة السلطة في مجال الميزانية العامة عن طريق الترخيص في الاعتمادات السنوية وممارسة الرقابة عليها[4]. وسنتناول كل هذا وفق رؤية ومقاربة مقارناتيه بين التجربتين المغربية والفرنسية، وإبراز الجوانب التي استلهمها المشرع المغربي من نظيره الفرنسي، وكذا جوانب الاختلاف فيما بين التجربتين.

إشكالية البحث:

أين تتجلى فعالية التدخل البرلماني في المعاهدات الدولية، وما هي أهم الإجراءات والمساطر القانونية التي تنظم كيفيات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التجارب محل الدراسة؟

فرضية البحث:

إن اختصاص المؤسسة البرلمانية المغربية في مجال المعاهدات الدولية يتحدد نتيجة لعدة مقتضيات قانونية تؤطره وتنظمه وهي مقتبسة من التجربة الفرنسية.

---

[1]- فونتير عبد الإله، **العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفية التشريعية**، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، السنة 2002، ص 284.

[2]- كومغار إبراهيم، **"نحو تفعيل مهام الدبلوماسية الموازية للبرلمان المغربي"**، الندوة الدولية المنظمة بالبرلمان بتاريخ 25 نونبر2013 (50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم)، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2014، ص 112.

[3]- بوز أحمد، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2016، ص 114.

[4]- Fikri Abdelkbir, ***Le parlement Marocain et les finances de l'État***, Yacoub El Mansour, Casablanca, Afrique orient 1998, pp. 90-91

أسئلة البحث:

- ما هي المعاهدات الدولية وأنواعها؟
- كيف نظم المشرع الدستوري المغربي ونظيره الفرنسي مسطرة الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية؟
- من هم الفاعلون الأساسيون في إبرام والمصادقة على المعاهدات الدولية؟
- ما هي أوجه الاختلاف والتشابه بين التجربة المغربية والفرنسية في مجال سلطة المؤسسة البرلمانية في اقرار المعاهدات؟

وسوف نتوخى الإجابة على هذه الإشكالية والفرضية من الناحية الموضوعية بالاعتماد على المنهج الوصفي الوظيفي الذي يعتمد على قراءة النصوص الدستورية والقانونية وتحليلها لمعرفة مدى قدرتها على التطبيق في واقع الممارسة الفعلية، ثم المنهج المقارن الذي هو منهج يقوم بالمقارنة والقياس بين أوجه التشابه والاختلاف بين ظاهرتين أو موضوعين أو أكثر، إذ سيساعد هذا المنهج في فهم البحث موضوع الدراسة من خلال المقارنات التي توضح نقاط الالتقاء والاختلاف الموجودة في البحث ما بين التجربة المغربية والفرنسية.

خطة البحث:

سنتناول موضوع الاعتماد البرلماني للمعاهدات الدولية وفق التصميم التالي:

المطلب الأول: الأهمية القانونية للموافقة والمصادقة على المعاهدات الدولية

الفقرة الأولى: الإطار القانوني للمصادقة الملكية على المعاهدات الدولية

الفقرة الثانية: التحديد القانوني للموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية

المطلب الثاني: تجليات الاعتماد البرلماني للمعاهدات الدولية بين التجربة المغربية والفرنسية

الفقرة الأولى: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التجربة المغربية

الفقرة الثانية: ضوابط الاعتماد البرلماني للمعاهدات الدولية في التجربة الفرنسية

المطلب الأول: الأهمية القانونية للموافقة والمصادقة على المعاهدات الدولية

يعتبر مجال إبرام المعاهدات خاصة الدولية منها، من أبرز مجالات الاختصاص الممنوحة إما لرئيس الدولة بالدرجة الأولى؛ أو الحكومة ممثلة في رئيسها ووزير الخارجية، إذ إن الإجراءات المتعلقة بإقرار المعاهدات من مفاوضات، وتوقيع، وتصديق، وإيداع، هي من اختصاص السلطة التنفيذية. لكن هذا الحكم غير مطلق، خاصة عندما يتعلق الأمر بمسألة التصديق؛ ذلك أن الدساتير الديمقراطية تستثني مجموعة من المعاهدات من هذا الحكم من قبيل المعاهدات المكلفة لميزانية الدولة، إذ تكون مصادقة رئيس الدولة على هذا النوع من المعاهدات مرهونة بموافقة البرلمان[1].

[1]- ولد سيد أب محمد، **الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 1998، ص ص 215- 216.

والواضح أن الدستور المغربي نجده يتضمن مقتضيات جديدة تهم التوجهات الدبلوماسية[1] - باعتبارها تطبيق للعلاقات بين الدول[2]- وذلك على مستوى التصدير والديباجة، لما تم التأكيد عليه من توجهات للسياسات الخارجية، وهنا يعد الفصل 55 من الدستور المغربي والمادة 53 من الدستور الفرنسي الإطار المرجعي في تطبيق القانون الدولي على الصعيد الداخلي، إضافة إلى الفصول المتعلقة بسلطات البرلمان الجديدة في المجال الدبلوماسي، كما يتم تنظيم ذلك أيضا في الأنظمة الداخلية للمجالس النيابية بكل من التجربتين المغربية والفرنسية.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور الفرنسي، فإن المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة[3] التي يتم إعدادها بين المغرب ممثلا في السلطات الحكومية المعنية، أو سفراء المغرب في الخارج -بتنسيق تام مع المصالح المختصة بوزارة الخارجية، ووزارة المالية عند الاقتضاء - وبين الجهات المختصة بدولة أو مجموعة من الدول أو منظمة دولية أو جهوية، يتم عرضها على التوقيع أولا بالأحرف الأولى من قبل السلطة المخول لها دستوريا بالتوقيع الرسمي، والمقصود هنا هو الملك الذي له صلاحية تفويض ذلك إلى سلطة أخرى[4]. في حين يبقى للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات التي ترتب أثرا ماليا لفائدة الدولة[5].

وتبعا لذلك، أين تكمن أهمية المصادقة الملكية على المعاهدات الدولية؟ وكذا ما أهمية الموافقة البرلمانية على تلك المعاهدات التي يصادق عليها الملك؟

الفقرة الأولى: الإطار القانوني للمصادقة الملكية على المعاهدات الدولية

يعتبر التصديق على المعاهدات الدولية أحد مراحل إبرامها، فهو يلي التفاوض على بنود المعاهدة، والتوقيع عليها، ويسبق إيداعها وتسجيلها لدى الجهات المختصة. كما أن التصديق على المعاهدات الدولية -إلى جانب التوقيع عليها وتبادل الوثائق بين أطرافها - هو أحد أشكال تعبير الدولة عن التزاماتها بالمعاهدة[6].

ويعرف التصديق أو المصادقة على المواثيق والمعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، بأنه قبول الارتباط الرسمي بالمعاهدة من طرف الدولة، وهو عملية أساسية على اعتبار أنها تنقل الميثاق أو المعاهدة من نطاق الالتزام المعنوي إلى نطاق القانون الواجب التطبيق؛ فالمراد بمفهوم المصادقة، قيام الدولة - التي صادقت على المعاهدة الدولية - بالمشاركة في

---

[1]- للمزيد من المعلومات حول تعريف وماهية الديبلوماسية في التشريع الدولي يراجع في ذلك ما يلي:

- Péjo Philippe, « **la diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées** », *Revues Hermès*, Éditions C.N.R.S., n°81, 2018/2, p. 75. Site web: https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2018-2-page-73.htm.

[2]- Péjo Philippe, *op.cit.,* p. 75.

[3]- هذا النوع من المعاهدات يصبح جزءا من النظام القانوني في المغرب في حالة تحقق شرطين الأول أن يوافق عليها بقانون من طرف البرلمان والثاني أن يصادق عليها الملك.

[4]- نشأت قاعدة التوقيع بالعطف من طرف الوزير الأول على الظهائر الملكية منذ الاستقلال، وتكرست هذه الممارسة دستوريا بصدور الدستور الأول لسنة 1962 الذي أكد على أن الظهائر الملكية ينبغي أن تكون موقعة بالعطف من لدن الوزير الأول الذي يتحمل مسؤولية تطبيقها، باستثناء ما استثني بصريح الدستور.

[5]- فونتير عبد الإله، مرجع سابق، ص 296.

[6]- عمر حسين لقمان، **الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة**، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2016، ص 40.

المفاوضات التي أدت إلى اعتمادها. في حين يقصد بالانضمام[1]، قيام الدولة بالإنخراط والانظمام إلى معاهدة موجودة سلفا دون أن تشارك في المفاوضات بشأنها[2]، حيث يعتبر الانضمام مساويا للمصادقة من حيث الآثار القانونية المترتبة.

والملاحظ أن دساتير التشريعات المقارنة إختلفت في تحديدها للسلطة المختصة بالتصديق بين أربعة اتجاهات: اتجاه أسند هذه المهمة لرئيس الدولة وحده كما هو الشأن بالنسبة للتجربة المغربية والفرنسية، واتجاه أناطها بالسلطة التشريعية فقط، وثالث أشرك فيها السلطة التشريعية ورئيس الدولة كما هو الشأن بالنسبة للتجربة الأمريكية، وأخير اتجاه تركها للشعب تعبيرا عن الديمقراطية الشعبية أو نظرا لأهميتها وخطورتها كونها تتعلق في بعض الأحيان بتحديد مصير الدولة أو تتصل بإحدى الشؤون العامة[3].

وبالرجوع لنص الفصل 55[4] من الدستور المغربي، والمادة 53 من الدستور الفرنسي، يتضح الفرق أيضا بين التوقيع والمصادقة، على اعتبار أن عملية التوقيع تتبع المصادقة، بحيث يعتبر التوقيع على المعاهدة بمثابة موافقة مبدئية عليها، غير أن التوقيع في حد ذاته لا يلزم الدول قانونا وإن كان يعبر عن نوايا الدولة في تجربة المعاهدة محليا والنظر في التصديق عليها.

لكن عادة لا يتم التمييز بين التوقيع والتصديق، وهذا قول مردود؛ فالفرق جلي وواضح، إذ التوقيع له أهمية ودور في إبراز نية وإرادة الدول للاتفاق والتعاون حول مسألة معينة، لكنه يعطي للاتفاقية الأثر الإجباري تجاه من صادق عليها، بينما الموافقة على هذه المعاهدة هي في حد ذاتها تعد الإمكانية الكفيلة بإعطاء القوة القانونية لأي اتفاق[5].

بيد أنه قد يختلف التصديق عن الإصدار، وإن كان كل منهما إجراءا قانونيا يصدر عن جهة الاختصاص في الدولة؛ فالتصديق إجراء يثبت التزام الدولة تجاه الدول الأخرى الموقعة على المعاهدة، أما الإصدار فهو إجراء يلي التصديق ويهدف إلى إضفاء صفة القانون على المعاهدة الدولية التي تم التصديق عليها، وذلك لتتقيد بها سلطات الدولة وأفرادها، وتتمكن الدولة من مواجهة التزامها المترتب على التصديق.

فضلا عن ذلك، تبرز أهمية المصادقة على المعاهدات الدولية من طرف رئيس الدولة، في كون اختصاص المصادقة على المعاهدات يعد أمرا تنفرد به السلطة التنفيذية، وعلى وجه الخصوص رئيس الدولة أو الملك، وهو أسلوب يعود إلى عهد الملكية المطلقة، وعاد إلى الظهور في الأزمنة المعاصرة في ظل الأنظمة الدكتاتورية التي تقوم على أساس ترجيح السلطة التنفيذية على الصعيدين القانوني والسياسي[6].

---

[1]- يقصد بالانضمام إلى معاهدة الإجراء الذي يموجبه تقبل وتوافق وتقر دولة ما أن تصبح طرفا في معاهدة دولية، لم تكن من الدولة المتفاوضة بشأنها أي الدول التي أسهمت في صياغة وإعدادها.

[2]- المنان مأمون، **مبادئ القانون الدولي العام: النظرية العامة، وقانون المعاهدات والمنظمات الدولية**، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، السنة 2010، ص 71.

[3]- ألشكري علي يوسف، "**الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية**"، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 7، السنة 2008، ص 22.

[4]- حسب الفقرة الأولى من الفصل 55 من الدستور فإن الملك يوقع على المعاهدات ويصادق عليها.

[5]- بوقديدة أحلام، **الرقابة على التدخلات الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016، ص 136.

[6]- عمر حسين لقمان، مرجع سابق، ص 43.

ونظرا لأهمية المصادقة على المعاهدات الدولية، فإن مختلف التشريعات المقارنة[1] قد خولت لرئيس الدولة صلاحيات تدبير الشأن الخارجي، كما هو الحال بالنسبة للتجربة الفرنسية والتي سبق لنا الحديث عنها ولا مجال لذكرها، كذلك أيضا بالنسبة للتجربة الجزائرية، حيث اتفقت جل الدساتير المتعاقبة على تكريس هذا المبدأ[2].

وتبعا لذلك، يجب الاعتراف بالدور الذي يقوم به أعضاء البرلمان أثناء الموافقة على المعاهدات الدولية، وذلك لكونهم أكثر دراية وإلماما بالجوانب الموضوعية للمشكلات التي تطرح على المستوى الخارجي ومدى إمكانية تطبيقه من عدمه على المستوى المحلي.

ولابد من الإشارة إلى أن أعضاء البرلمان يتمتعون بقدرة التأثير على مراكز صنع القرار المعنية برسم السياسة الخارجية، وهو التأثير الذي يتفاوت وفقا لما يتمتع به البرلمان في الدول المختلفة من سلطات فيما يتعلق بإقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية أو إقرار السياسة العامة للدول، بما فيها السياسة الخارجية[3].

الفقرة الثانية: التحديد القانوني للموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية

تعتبر الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية إحدى التقنيات الدستورية الأكثر شيوعا لضمان مشاركة البرلمان في السياسة الخارجية؛ فإبرام المعاهدات يعتبر من الأعمال البالغة الأهمية بالنسبة لأية دولة، مما يحتم إشراك الشعب في مراقبتها من خلال ممثليه تطبيقا للمبادئ الديمقراطية التي تقضي بأن كل ما من شأنه إلزام الدولة أو إضافة أعباء جديدة على ماليتها يجب أن يخضع لموافقة السلطة التشريعية، لأنه قد يترتب عن هذه الالتزامات الدولية آثار فورية على القانون الداخلي، وفي بعض الحالات آثار قد ترهن مستقبل الأجيال القادمة.[4]

وما من شك في أن عملية إبرام أية معاهدة دولية بما فيها تلك الملزمة لمالية الدولة، تخضع لأحكام قانون المعاهدات الذي تم إقراره باتفاقية فيينا الأولى لسنة 1969، ثم اتفاقية فيينا الثانية لسنة 1986؛ ذلك أنه خلال مرحلة تبادل وثائق التصديق وإيداعها بين الأطراف، يتم إرسال نص المعاهدة الموقع عليها من قبل الجهة المختصة إلى الأمانة العامة للحكومة، حيث تقوم هذه الأخيرة بدراستها وفحص المقتضيات التي ترتب تكاليف تلزم مالية الدولة، سواء تعلق الأمر بإقرار التزامات مالية مباشرة ينبغي أن تدفعها الدولة المغربية؛ أو الالتزام بالقيام ببعض الإجراءات؛ أو التدابير ذات الصبغة المالية؛ أو التي لها آثار مالية أو الإقرار المباشر بمساهمة مالية للدولة في مشروع معين...أو غيرها من الإجراءات التي تكتسي طابعا ماليا مباشرا أو غير مباشر[5].

---

[1]- لقد أجمعت أغلب دساتير التشريعات المقارنة على منح رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة السلطات التي تكفل له وضع السياسة الخارجية للدولة وتوجيهها وتنفيذها. ومن هذه السلطات تلك المتعلقة بانفراده بتعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وإنهاء مهامهم. وبتسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.

[2]- الخير قشي، **"العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال العلاقات الخارجية"**، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014، ص 11.

[3]- فتحي سرور أحمد، **" الدبلوماسية البرلمانية والاتصال الدولي"**، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 1، فبراير 2011، ص ص 8-9.

[4]- لحرش كريم، **"الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"**، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 6، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة، السنة 2016، ص 75.

[5]- فونتير عبد الإله، مرجع سابق، ص 296.

بيد أن الموافقة على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة تستمد سلطتها من ممثلي الأمة مباشرة؛ ذلك أن الموافقة هي الترخيص القانوني الممنوح من طرف المؤسسة البرلمانية للبدء في المصادقة على أية معاهدة دولية تلزم مالية الدولة، وتترجم طبيعة تدخل البرلمان[1]، إذ يكمن المبدأ الأساسي في أن جل الدول تمنح للبرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات الدولية بدل المصادقة عليها.

ومما لا شك فيه، فإن الأمانة العامة للحكومة تقوم بعرض تلك المعاهدات على مسطرة المصادقة انطلاقا من آثارها المالية ومن التكاليف التي تترتب عنها التزامات مالية، كما تنظر إلى مدى تطابق المعاهدة مع الدستور؛ إذ على ضوء هذه الدراسة يتم عرض المعاهدات الدولية التي لا تكلف مالية الدولة مباشرة على مسطرة المصادقة الملكية. في حين يتم إعداد مشاريع قوانين للموافقة من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية الأخرى المكلفة لمالية الدولة، وتعرض هذه الأخيرة على مجلس الحكومة تمهيدا لعرضها على المجلس الوزاري قبل إحالتها على البرلمان للموافقة عليها[2].

ولا غرو أن للسلطة التشريعية بموجب قواعد القانون الدولي والدستوري صلاحيات رقابية محددة تجاه المعاهدات المعروضة عليها للمصادقة عليها؛ فهي إما أن توافق عليها بالصيغة المعروضة عليها دون نقاش فعلي أو تحفظ، وهو الاحتمال الأغلب في بلدان الدول العربية بفعل هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بحيث لا يكون لهذه الأخيرة سوى الموافقة على ما أبرمته الأولى؛ أو قد تأتي الموافقة الشكلية بفعل عدم التخصص والخبرة في المجال الدولي، إذ نادرا ما تضم البرلمانات العربية أعضاء متخصصون في هذا المجال، وإن ضمت مثل هذه الكفاءات غالبا ما تستبعد لكي لا تشكل عائقا أو رقيبا فعليا على السلطة التنفيذية[3].

وعلى ضوء الدراسات والتشريعات المقارنة، وجدنا أن الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان الفرنسي تخول للمؤسسة التشريعية اختصاصا مهما، حيث تتيح المادة 103 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية لسنة 2009 للبرلمان صلاحية فتح مناقشة حول الاتفاقيات والمعاهدات الدولية المعروضة عليها. إلا أن المشرع الدستوري لم يرتب أثرا قانونيا على هذه المناقشة[4].

كما ميزت مختلف الدساتير الفرنسية المتعاقبة[5] في إطار الاختصاصات الدبلوماسية بين رئيس الجمهورية الذي يتفاوض يتفاوض ويصادق على المعاهدات، وبين البرلمان الذي يعطي موافقته على المعاهدات الدولية؛ فبالنسبة لدستور 1946 لم يوضح الترخيص أو الاختصاص البرلماني في مجال المصادقة على المعاهدات، كما أن نص المادة 27 غير مستقيم مقارنة بما جاء في دستور 1958، حيث تبنى المشرع الدستوري بعض الجوانب الجديدة في هذا الإطار[6]

المطلب الثاني: تجليات الاعتماد البرلماني للمعاهدات الدولية بين التجربة المغربية والفرنسية

[1]- معمري مصطفى، **الرقابة المالية للبرلمان المغربي**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 170.

[2]- فونتير عبد الإله، مرجع سابق، ص 297.

[3]- ألشكري يوسف، مرجع سابق، ص 26.

[4]- الخير القشي، مرجع سابق، ص 11.

[5]- المادة 8 من التعديل الدستوري ل 16 يوليو 1875، والمادة 27 من دستور 27 أكتوبر 1946، والمادة 53 من دستور 1958.

[6]- Maus Didier, « **Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire** », *Revue d'Histoire Politique*, n°17, 2012/1, Éditions l'harmattan, p. 18. Site web: https://www.cairn.info/revue-parlements1-2012-1-page-14.htm.

إن المبدأ المستقر عليه في جل الدول يتمثل في أن البرلمان هو المختص في مجال الموافقة على بعض المعاهدات الدولية، ويمكن اعتبار وزن ودور كل من الجهاز التنفيذي والجهاز التشريعي في مجال إجراءات دخول المعاهدات حيز التنفيذ معيارا دالا على نموذجية الأنظمة[1].

وتبعا لذلك، تستمد الموافقة على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة سلطتها من ممثلي الأمة مباشرة؛ فهي النتيجة الحتمية والمنطقية لممارسة السلطة المالية التي تتجلى في منح الترخيص[2]، فما هي إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات التي ترتب التزامات مالية بكل من التجربة المغربية والتجربة الفرنسية؟ وما هي أهم جوانب التشابه والاختلاف بين التجربتين في هذا الجانب؟

الفقرة الأولى: إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التشريع المغربي

إن الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة تتخذ من الناحية العملية شكل قانون يقضي بالموافقة على مبدأ المصادقة. لكن هذا القانون يختلف عن القوانين الأخرى من حيث الشكل والمضمون وكذلك المناقشة؛ فمسطرة الموافقة البرلمانية من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية لا تحيد عن نفس المسطرة المتبعة عند إعداد مشاريع القوانين العادية[3]، باستثناء ممارسة حق التعديل، بحيث لا يحق لأعضاء البرلمان التدخل لتعديل المواد التي تتكون منها المعاهدة المعروضة عليهم، أو إبداء تحفظات بشأنها[4].

فبعد عرض هذا الصنف من المعاهدات الدولية على المجلس الوزاري[5] والمجلس الحكومي،[6] يتم إيداع مشروع القانون القانون القاضي بالموافقة من حيث المبدأ لدى مكتب مجلس النواب بالأسبقية تطبيقا للفصل 78 من الدستور في فقرته الثانية والتي تنص على ما يلي **"توضع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب".**

ويكون الإيداع في شكل رسالة عادية تتولى مصالح الأمانة العامة للحكومة إعدادها، ثم عرضها على التوقيع من قبل رئيس الحكومة قبل إحالتها على المجلس المعني بالأمر.

فضلا عن ذلك، تنحصر مناقشة ودراسة المعاهدات والاتفاقيات الدولية في حدود ما تنص عليه الفقرتان الثانية والثالثة من الفصل 55 من الدستور، وكذا ما تقضي به أحكام المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس النواب. وباستثناء الفصل 55 من الدستور لا نجد تدابير دستورية أخرى تنظم إجراءات الموافقة البرلمانية على المعاهدات الملزمة لمالية الدولة.

بيد أن القانون التنظيمي لقانون المالية لم يشر إلى الترخيص البرلماني بخصوص المعاهدات إلا بشكل عمومي وشامل، عندما نص في المادة 7 على أنه " **يمكن أن تلزم التوازن المالي للسنوات المالية اللاحقة أحكام معاهدات التجارة والاتفاقيات أو الاتفاقات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة...**"وتشير المادة 27 منه إلى أنه "**تشتمل الحسابات**

---

[1]- رداد نور الدين، "**الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي**"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016، ص 470.

[2]- معمري مصطفى، مرجع سابق، ص 170.

[3]- مولاي هشام إدريسي، "**المعاهدات الدولية: قراءة في الفصل 31 من الدستور المغربي**"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، السنة 2006، ص 96.

[4]- Maus Didier, *op.cit.,* p. 18.

[5]- الفصل 49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

[6]- البند العاشر من الفصل 92 من نفس الدستور.

الخصوصية للخزينة على حسابات الانخراط في الهيئات الدولية...". كما أن النظامين الداخليين لمجلس النواب ومجلس المستشارين قد أحالا بخصوص الموافقة على المعاهدات إلى مقتضيات الفصل 55 من الدستور[1].

وباعتبار أن المعاهدات تكتسي طابع قانون، فإنها بالتالي تخضع للمناقشة داخل اللجان والتي غالبا ما تنتهي بالتصويت عليها واعتمادها داخل الجلسة العامة بعد مناقشتها هي الأخرى داخلها. ومن جهة أخرى تجري المناقشة وفق مسطرة رتيبة كيفما كانت طبيعة مشروع القانون الموضوع لأجل الترخيص البرلماني بالموافقة[2].

ولا بد من الإشارة إلى أن اختصاص السلطة التشريعية في مجال المعاهدات الدولية يتحدد أيضا في البعد الرقابي، وذلك من خلال تحريك الآليات الرقابية التي تملكها المؤسسة البرلمانية في هذا المجال، سواء على مستوى اللجنة الدائمة المعنية (الجلسات التي يمكن عقدها بحضور وزير الشؤون الخارجية والتعاون) أو على مستوى اللجان البرلمانية لتقصي الحقائق[3]؛ أو على مستوى الجلسات العامة (الأسئلة الشفهية الشهرية الموجهة لرئيس الحكومة والأسئلة الشفهية الأسبوعية الموجهة لوزير الشؤون الخارجية والتعاون)[4].

وفي نفس السياق، تعد الأسئلة بنوعيها أداة فعالة لتتبع السياسة الخارجية للمملكة، شريطة أن يحسن النواب والمستشارون تفعيلها واستغلالها، حيث إنها تمكن المؤسسة البرلمانية من مساءلة الحكومة بشكل عام، ووزير الخارجية بشكل خاص عن كل ما يتعلق بعلاقة البلاد بمحيطها الدولي، وعن كل ما يهم وزارته سواء تعلق الأمر بالتسيير المالي أو الإداري[5].

ومن ثم، فإذا كانت أغلبية الدساتير المغربية المتعاقبة، قد منحت للبرلمان إمكانية التصديق أو الإذن بالتصديق على بعض المعاهدات الدولية، فإن ممارسة هذا الاختصاص يختلف من نظام سياسي لآخر؛ فبالنسبة للدستور المغربي، نجده يمنح لمجلسي البرلمان إمكانية الموافقة من حيث المبدأ على المعاهدات الدولية، لكنه حصر هذه الإمكانية في المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة وبعض المعاهدات الدولية الأخرى، وهذا ما اقتبسه المشرع الدستوري من التجربة الفرنسية والتي سوف نتطرق لها بتفصيل في الفقرة الموالية. بل الأكثر من ذلك فقد تم تقييد سلطات المؤسسة البرلمانية للقيام

---

[1]- المادة 164 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013.

[2]-Hassan Ouazzani Chahd, «**l'article 31 de la constitution de 1972 et le droit des traités**», *Revue Marocaine de Droit et d'économie de Développement*, n'1-1982, p 95.

[3]- تعتبر الرقابة من خلال لجان المراقبة أو لجان تقصي الحقائق أداة أخرى يمكن لأعضاء البرلمان استغلالها من أجل مراقبة السياسة الحكومية بشكل عام والسياسة الخارجية بشكل خاص من غير إثارة مسؤوليتها، فهي إحدى أكثر الآليات فعالية في مجال مراقبة أعمال السلطة التنفيذية والتحقيق مع أجهزتها وأعوانها. لمزيد من المعلومات انظر: أمين ركلمة: "**الدبلوماسية البرلمانية في المغرب بين رهان التحديث وعوائق التفعيل**"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، السنة 2014، ص 122.

[4]- بوز أحمد، "**البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي**"، مرجع سابق، ص 153.

[5]- ركلمة أمين، مرجع سابق، ص 122.

بالتعديلات أثناء مناقشة مضامين الاتفاقيات الدولية[1]؛ عكس التجربة الأمريكية التي منح فيها الدستور الأمريكي لسنة 1787 لمجلس الشيوخ سلطة إدخال بعض التعديلات على بنود المعاهدات الدولية كشرط لإقرارها[2].

وعلى غرار ذلك، تتضح محدودية الترخيص الدستوري للبرلمان في مجال إقرار المعاهدات الدولية في كون مجلس النواب ومجلس المستشارين لا يوقعان المعاهدات الدولية ولا يصادقان عليها، بل يكتفيان بالموافقة على المعاهدات الدولية التي تلزم مالية الدولة بتكاليف معينة، إذ تعد مناقشة المعاهدات الدولية داخل المجالس النيابية ذات أبعاد سياسية، حيث يظهر أعضاء البرلمان كالمدافعين عن القضايا التي تهم الشعب خاصة إذا كانت تلك المعاهدات من الأمور التي تمس وتستأثر باهتمامه[3].

ولا خلاف في أن المشرع الدستوري في التجربة المغربية، عمد إلى نهج مجموعة من المستجدات والإصلاحات ذات قيمة مضافة في ميدان تدبير الشأن البرلماني، حيث وسع من سلطات البرلمان في الشؤون الخارجية. إلا أنه مع ذلك نجده وضع لائحة حصرية بالمعاهدات الدولية – حتى ولو اشترط المصادقة عليها بموافقة البرلمان- مما يسمح باستمرار حرمان هذا الأخير من أن يكون له رأي في عدد من المعاهدات الدولية ذات الأهمية القصوى، خاصة المعاهدات الدولية ذات الطابع السياسي والعسكري. وهذا ما نجده في التجربة الفرنسية، حيث قام الدستور الفرنسي بدوره بتحديد لائحة حصرية للمعاهدات الدولية التي يختص البرلمان بالموافقة عليها بقانون[4].

الفقرة الثانية: ضوابط الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية في التجربة الفرنسية

تعتبر المؤسسة التشريعية في سائر الدول المعاصرة، جهازا لسن القوانين والموافقة على الاتفاقيات والمعاهدات الدولية الموقعة بين الدول؛ وإذا ما استثنينا حالة الولايات المتحدة الأمريكية التي يضطلع فيها الكونغرس الأمريكي بدور رائد في التأثير ورسم معالم السياسة الخارجية الأمريكية، فإن جل البرلمانات المعاصرة يبقى تدخلها مجرد دور تكميلي لدور السلطة التنفيذية[5]، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا والمغرب، وهنا تظهر عدة أوجه للشبه بين التجربة المغربية والفرنسية، اللهم فيما فيما يتعلق ببعض الجوانب كما سنبينه.

فلا جرم أن الدستور الفرنسي لعام 1958 المعدل والمتمم بموجب التعديل الدستوري الجديد لسنة 2008 يؤكد في المادة 53 على أن **"معاهدات السلام والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي والتي تلزم مالية الدولة أو تعدل مقتضيات ذات طبيعة تشريعية أو تتعلق بحالة الأشخاص أو تتضمن تنازلا أو تبادلا أو إضافة تخص الإقليم، لا يمكن التصديق عليها أو قبولها إلا بقانون"**[6]، وهذا يعني أنها لا تتم إلا بموافقة كل من الجمعية الوطنية

---

[1]- نصت المادة 228 من النظام الداخلي لمجلس النواب على أنه لا يصوت على مواد المعاهدة أو الاتفاقية الدولية ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما.

[2]- يجوز لمجلس الشيوخ الأمريكي أن يحجب موافقته على المعاهدات الدولية فلا يمرر قرارا بالرأي وبموافقته على معاهدة ما، أو من الممكن أن يمنح موافقة مشروطة بعدة تفسيرات أو تحفظات أو تغييرات يتعين على الرئيس أن يقبلها حتى يمكنه أن يشرع في التصديق عليها.

[3]- معمري مصطفى، مرجع سابق، ص172.

[4]- كايد عزيز ، **" الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية"**، سلسلة التقارير القانونية، منشورات الهيأة الفلسطينية لحقوق المواطن، سنة 2002، ص 25.

[5]- العلاوي محمد، **العلاقات الفرنسية المغربية: الحصيلة والآفاق**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2009-2010، ص 69.

[6]- Romain Le Bœuf, *op.cit.,* p. 618.

الوطنية ومجلس الشيوخ، إذ إن إقرار التشريعات في فرنسا يتم عن طريق كل من المجلسين ووفق إجراءات محددة. لكن الدستور الفرنسي أضاف مسألة الاستفتاء الشعبي العام بشأن بعض المعاهدات الدولية. وبهذا ينفرد الدستور الفرنسي في إضافة رقابة شعبية إلى جانب الرقابة البرلمانية، خاصة في حالة المعاهدات التي تتعلق بأراضي الدولة، إذ يتطلب التصديق على المعاهدة موافقة السكان ذوي الشأن[1].

يتبين لنا أن هذا الفصل ذهب أبعد مما ذهب إليه الفصل المغربي من حيث تحديد الاتفاقيات التي يوافق عليها البرلمان؛ فوظيفة البرلمان هنا لا تنحصر في الموافقة على المعاهدات الدولية بل يصادق عليها كذلك[2]، الشيء الذي لا نجده في المغرب حيث المصادقة تعد من صلاحيات الملك. كما أن البرلمان لا يلعب أي دور في مجال المفاوضات بشأن معاهدة أو اتفاقية أثناء إبرامها، حيث إن دوره الرقابي أثناء مرحلة المفاوضات بشأن نص اتفاقية أو معاهدة موقوف نهائيا[3].

وفي سياق التجربة الفرنسية، يبرز دور الجمعية الوطنية الفرنسية في إطار مراقبتها السابقة لصياغة السياسة الخارجية من خلال الحق في إعلان الحرب، ثم التصويت على الاعتمادات المالية الممنوحة للوزارات التي تقدم للبرلمان الفرصة لمناقشة التوجهات العامة للدولة، باعتبارها وسيلة للضغط على توجهات السياسة الحكومية، بما في ذلك في ميدان السياسة الخارجية[4].

ولما كان إجراء المفاوضات الدبلوماسية من صلاحيات السلطة التنفيذية، فإن جميع النصوص التشريعية تقريبا التي تأذن بالتصديق على اتفاقية دولية أو الموافقة عليها تأتي بمبادرة من الحكومة[5]؛ فعندما يقدم مشروع قانون يجيز التصديق على المعاهدة أو الموافقة على اتفاق من قبل الجمعية الوطنية، يتم إرساله تلقائيا إلى لجنة الشؤون الخارجية التي تدرس حوالي خمسين اتفاقية سنوياً[6]، وتختلف هذه القاعدة بالنسبة لمجلس الشيوخ، حيث ترسل المعاهدات الجبائية إلى لجنة المالية لدراستها.

فبموجب المادة 103 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية، يجوز لمؤتمر الرؤساء أن يقرر طرح مشروع القانون المتعلق بمعاهدة أو اتفاقية للتصويت مباشرة دون تدخل أي متحدث، وهذا الإجراء يخفف من الجلسة العامة، ويسهل إدارة أفضل للوقت التشريعي، ويستخدم على نطاق واسع لفحص الاتفاقيات الدولية. غير أنه في مجال التعديلات[7] نجد أن المشرع الفرنسي لم يخول للبرلمان صلاحية تقديم التعديلات أثناء مناقشة مضامين القوانين المتعلقة بالاتفاقيات والمعاهدات

---

[1]- نصت الفقرة الأخيرة من المادة 53 من الدستور الفرنسي على أنه" كل تنازل أو بدل أو ضم لأي أرض من الأراضي لا يكون صحيحا ما لم يقره السكان ذوو الشأن".

[2]- Romain Le Bœuf, *op.cit.,* p. 616.

[3]- Frédérique Couléé, « **Les engagements internationaux de la France et le jeu des institutions de la V^é^ république** », *Revue Française de Théorie, de Philosophie et de Culture Juridiques*, n°44, 2006/2, p. 11. Site web: https://www.cairn.info/revue-droits-2006-2-page-9.htm.

[4]- العلاوي محمد، مرجع سابق، ص 38.

[5]- Frédérique Couléé, *op.cit.,* p. 12.

[6]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, fiche de synthèse n°42, 2 Éditions, novembre 2012, p. 302.

[7]- La question de la possibilité d'amender, non pas le traité, cela va de soi, mais la loi autorisant sa ratification, a été posée a de nombreuses reprises. Il ne s'agit pas de modifier l'article de ratification lui-même, mais éventuellement de compléter le traité par une déclaration solennelle ou un engagement ou, lorsque la loi comporte à la fois l'autorisation de ratification et des dispositions d'adaptation du droit national, d'amender ces derniers de manière classique.

الدولية، بحيث إما أن يوافق على مشاريع القوانين القاضية بتنفيذ معاهدات أو اتفاقيات؛ أو يقوم برفضها، دون إمكانية إدخال تعديلات عليها[1].

فضلا عن ذلك، فإن هذه الأحكام لا تقيد بأي شكل من الأشكال سلطات الجمعية الوطنية؛ ذلك أنه من ناحية، يتم إجراء فحص في اللجنة، ومن ناحية أخرى، فإن الحكومة، أو رئيس لجنة الشؤون الخارجية، أو رئيس مجموعة أو فرق برلمانية قد يعترض على إجراء الفحص المبسط. وفي الممارسة العملية، تقرر لجنة الشؤون الخارجية، بعد إبلاغ الحكومة، ما إذا كانت ستجري مناقشة في جلسة علنية أم لا.[2]

ويقترب المشرع الدستوري الاسباني من الدستور الفرنسي من حيث تحديد أنواع المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان وحصرها في مجموعة من المعاهدات[3]، لكنه يختلف عنه من حيث إن البرلمان الفرنسي يصادق على المعاهدات[4].

ويلاحظ هنا أن الدستور الإسباني يعطي صلاحيات دبلوماسية مهمة للبرلمان تفوق بكثير ما يتوفر عليه البرلمان المغربي والفرنسي، حيث نص الدستور الإسباني لسنة 1978 في المادة 94 على سبيل الحصر على المعاهدات الدولية التي لا يحق للدولة الدخول في التزامات بشأنها دون موافقة مسبقة للكورتيس، ويتعلق الأمر بالمعاهدات ذات الطابع السياسي والعسكري والتي لها مساس بالوحدة الترابية للدولة؛ أو الحقوق والواجبات الأساسية المنصوص عليها في الفصل الأول التي تلزم مالية الدولة والتي يترتب عنها تعديل أو إلغاء قانون أو تتطلب إجراءات تشريعية من أجل تطبيقها[5].

وتجدر الإشارة إلى أنه في فرنسا، يمكن للجنة الشؤون الخارجية تأجيل مناقشة أي مشروع قانون خاص بالمعاهدة، وهو إجراء محدد لفحص المعاهدات والاتفاقيات الدولية (المادة 128 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية)[6]، إذ يتيح هذا الإجراء تأجيل مناقشة اتفاقية دولية دون رفضها رسمياً. وهو يتلاءم مع المواقف التي يحكم فيها النواب على أن تفويضهم يجب أن يخضع لشروط خارج نطاق الاتفاق. وفي إحدى الحالات، المتعلقة باتفاق شراكة مع بلد ما[7].

ونفهم جليا مما سبق ذكره، أن المصادقة البرلمانية على المعاهدة أو الاتفاقية الدولية تعني صدورها بقانون، وتحولها بالتالي إلى قانون داخلي، ينشر بالجريدة الرسمية، ويلزم المحاكم الوطنية، وتترتب عليها آثار قانونية ترقى في بعض الدول إلى أحكام الدستور، كما هو الأمر في فرنسا التي يؤكد دستورها على أن المعاهدات أو الاتفاقات التي يتم التصديق أو الموافقة عليها قانونيا منذ نشرها، تكتسي قوة تفوق القوانين، شريطة أن يطبق الطرف الآخر هذا الاتفاق أو هذه المعاهدة[8].

---

[1]- Frédérique Couléé, *op.cit.,* p. 15.

[2]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, *op.cit.,* p. 305.

[3]- خاصة المعاهدات ذات الطابع السياسي، المعاهدات والاتفاقيات ذات الطابع العسكري، المعاهدات والاتفاقيات التي تخص الوحدة الترابية للدولة أو الحقوق والوجبات الأساسية المنصوص عليها في الجزء الأول من الدستور، المعاهدات أو الاتفاقيات التي تترتب بموجبها التزامات مالية على الخزينة العامة، معاهدات أو اتفاقيات ينجم عنها إلغاء قانون ما أو تفوض اتخاذ إجراءات تشريعية لتطبيق أحكامها.

[4]- أما البرلمان الإسباني فإنه يوافق فقط على هذه المعاهدات شأنه في ذلك شأن الفصل 55 من الدستور المغربي.

[5]- بياز عبد الرزاق، **المسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي بالمغرب دراسة تحليلية واستشرافية**، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002- 2003، ص 143.

[6]- La démonstration de l'impossibilité d'amendement les projets de loi de ratification ou d'approbation a longtemps été fondée sur l'article 128 du règlement de l'assemblée nationale et dans une moindre mesure, sur l'article 47 du règlement du sénat.

[7]- Assemblée Nationale, **La ratification des traités**, *op.cit.,* p. 303.

[8]- المادة 55 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل والمتتم بموجب دستور 2008.

كما أكدت ألمانيا في المادة[1] 25 من القانون الأساسي لسنة 1949 على سمو مكانة المعاهدات الدولية. بل إن المعاهدات الدولية أصبحت في دول أخرى هي القانون الأعلى في الدولة، كما هو الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية التي نص دستورها لسنة 1787 في المادة السادسة على ما يلي " **هذا الدستور، وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية التي تصدر تبعا له، وجميع المعاهدات المعقودة أو التي تعقد تحت سلطة الولايات المتحدة، تكون القانون الأعلى للبلاد. ويكون القضاة في جميع أنحاء البلاد ملزمين به، ولا يعتد بأي نص في دستور أو قوانين أية ولاية يكون مخالفا لذلك**"[2].

بيد أن الدستور الأمريكي لسنة 1787 قد جعل إبرام المعاهدات الدولية من الموضوعات ذات الاختصاص المشترك بين السلطة التنفيذية والتشريعية، سيرا على النهج الذي اتبعه بخصوص كل السلطات المهمة، وهو ألا يدع أيا من هذه السلطات في يد جهة واحدة، بل يضع دائما رقيبا على مباشرة هذه السلطة عملا بمبدأ الرقابة والتوازن الذي آمن به واضعوا الدستور الأمريكي[3]، وهنا اشترط مصادقة مجلس الشيوخ بأغلبية ثلثي أعضائه على كل المعاهدات الدولية دون استثناء حتى يتسنى لرئيس الدول عقدها[4]؛ ذلك أن الرقابة التي يمارسها مجلس الشيوخ على المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس الأمريكي هي بمثابة رقابة مشددة، إذ إن موافقة الشيوخ ضرورية إزاء كافة المعاهدات الرسمية أولا، وتتطلب الموافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس الحاضرين ثانيا، وهذه الأغلبية مرتفعة، وليس من السهل تحقيقها إلا بعد مناقشات بين الرئيس وأعضاء المجلس[5].

عكس المشرع الدستوري المغربي الذي كرس في جميع الدساتير المغربية القديمة صلاحية المؤسسة الملكية في توقيع المعاهدات الدولية والمصادقة عليها ولم تستثن من ذلك إلا المعاهدات الدولية التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، حيث كانت المصادقة عليها تتطلب موافقة البرلمان عليها، باستثناء دستور 2011 الجديد الذي أتى بمستجد مهم أنه وسع من عدد المعاهدات الدولية التي تتم الموافقة عليها من طرف المؤسسة التشريعية لتشمل معاهدات التجارة ومعاهدات السلم...إلخ.

والواضح أيضا، أن بعض الدول العربية كما هو الشأن بالنسبة للمغرب، قد أسندت مهمة الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية لهيئة مستقلة هي القضاء الدستوري، على اختلاف تسمياته بالنسبة لكل دولة على حدة، مقتفية بذلك أثر الدستور الفرنسي لسنة 1958[6].

خاتمة:

إن الدراسة والتنقيب في اختصاصات المؤسسة البرلمانية في المجال المالي، استوجب منا الحديث عن الاختصاصات المالية التي يمارسها البرلمان، وتتجسد هذه الاختصاصات الهامة في الدور البارز للمؤسسة البرلمانية على مستوى المصادقة والموافقة على المعاهدات الدولية.

---

[1]- نصت المادة 25 من القانون الأساسي الألماني على أن أحكام القانون الدولي العامة تكون جزء من تركيبة القانون الاتحادي، لها الأفضلية على القوانين الاتحادية، ويترتب عليها حقوق وواجبات مباشرة على سكان المناطق في أنحاء الاتحاد.

[2]- بوز أحمد، **"البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"**، مرجع سابق، ص 114.

[3]- عمر حسين لقمان، مرجع سابق، ص 98.

[4]- المادة 2 من الدستور الأمريكي لسنة 1787.

[5]- عمر حسين لقمان، مرجع سابق، ص 110.

[6]- ألشكري علي يوسف، مرجع سابق، ص 30.

وما من شك في أن تشخيص واقع الممارسة العملية للاختصاصات المالية الخارجة عن نطاق قوانين المالية، والمسندة للبرلمان - في إطار التجربة المغربية والفرنسية موضوع الدراسة والبحث -بموجب النصوص الدستورية والقوانين التنظيمية يبرز لنا الدور الهام والحيوي الذي تقوم به السلطة التشريعية في ممارسة سلطة الموافقة والتصويت على القوانين القاضية بتنفيذ المعاهدات الدولية الملزمة لمالية الدولة، والذي نرى أن فعاليته تختلف حسب قوة ومردودية كل تجربة على حدة والقواسم المشتركة التي تجمعها، وهنا وجدنا أن المشرع المغربي قد اقتبس بعض المقتضيات حرفيا من التجربة الفرنسية التي نكاد نقول على أنها كثيرة، ثم أيضا لا ننسى وجود بعض المقتضيات التي اختلف فيها المشرع المغربي عن نظيره الفرنسي، وهو ما يبين أن البرلمان في التجربة المغربية قد تعزز بموجب الإصلاح الجديد للدستور مقارنة مع التجربة الفرنسية التي ظلت لحدود اللحظة تعتمد بعض المساطر القديمة رغم تعديل دستورها سنة 2008.

وعند تطرقنا لاختصاصات المؤسسة البرلمانية في مجال اعتماد وإقرار المعاهدات الدولية، وصلنا إلى قناعة علمية مفادها أن المؤسسة البرلمانية في التجربة المغربية والفرنسية تضطلع بصلاحيات دستورية وقانونية في مادة المعاهدات الدولية على المستوى النظري فقط دون المستوى التطبيقي، الأمر الذي يستدعي تنزيلها في الواقع العملي وتوسيع هامش الممارسة البرلمانية لتلك السلطات؛ فالمعاهدات الدولية لا يمكن اعتمادها إلا بموافقة المؤسسة البرلمانية التي تستنفذ في إطار ممارسة هذه الاختصاصات مجموعة من المساطر لإقرار مدى مشروعيتها والموافقة عليها، وهنا وجدنا أن دورها مهم في الترخيص للمعاهدات الدولية التي يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة. لكن رغم أهمية هذه الصلاحيات نلاحظ بأن فعالية وقوة المؤسسة البرلمانية تتجسد بشكل بارز في مرحلة المصادقة على قوانين المالية، حيث يتبين لنا من خلال الممارسة العملية أن هذا الاختصاص يخصص له البرلمان وقتا أطولا واهتماما كبيرا مقارنة بالاختصاصات المالية الأخرى، وهذا ما يبين ضعف المردودية البرلمانية في المجالات المالية الخارجة عن نطاق القانون المالي والتي تحدثنا عنها في هذا المقال، وحللناها بتفصيل في إطار المقارنة بين التجربة المغربية والفرنسية، وأبرزنا أهم أوجه الشبه والاختلاف بين التجربتين ومدى فعالية وقوة كل تجربة.

إن أهم استنتاج يمكن استخلاصه من هذا البحث، هو أن سلطات البرلمان فيما يتعلق بقضايا السياسة الخارجية المغربية ذات الطابع المالي رغم كل المؤثرات الداخلية والخارجية التي تؤثر في عمل المؤسسة التشريعية، تعود صياغتها النهائية إلى السلطة التنفيذية التي تحتكر مسطرة إعدادها وتحضيرها وتنفيذها؛ فالمؤسسة الملكية تملك صلاحيات إبرام المعاهدات الدولية، أما باقي المؤسسات السياسية الرسمية كالحكومة والبرلمان تتفاوت فيما بينها في درجة ونسبة مساهمتها في عملية صنع السياسة الخارجية، فأعضاء الحكومة خاصة رئيس الحكومة، ووزير الشؤون الخارجية يقتصر دورهم في أغلب الأحيان على مهام تنفيذ وتنسيق الأنشطة الدولية، أما البرلمان فيقتصر دوره في مجال المعاهدات الدولية على الموافقة عليها، حيث إن دوره هذا يقتصر فقط على المعاهدات الدولية التي تكلف وتلزم مالية الدولية مع بعض المعاهدات التي تم إدراجها في إطار الدستور الجديد لسنة 2011. كما أن الحكومة هي الجهاز الوحيد المختص بإعداد القوانين القاضية بتنفيذ المعاهدات الدولية، في حين يبقى للبرلمان سلطة الموافقة على هذه القوانين دون التشريع فيها.

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- فونتير عبد الإله، العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثاني، المرجعية الدستورية ومضامين الوظيفية التشريعية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، السنة 2002

- عمر حسين لقمان، الاختصاصات الدستورية لإبرام المعاهدات في الدولة الفدرالية دراسة تحليلية مقارنة، منشورات زين الحقوقية والأدبية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى 2016
- المنان مأمون، مبادئ القانون الدولي العام: النظرية العامة، وقانون المعاهدات والمنظمات الدولية، دار شتات للنشر والبرمجيات مصر، السنة 2010
- لحرش كريم، "الدستور الجديد للمملكة المغربية شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهاد القضائي، العدد 6، الطبعة الثانية مزيدة ومنقحة، السنة 2016
- كايد عزيز، "الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي تبرمها السلطة التنفيذية"، سلسلة التقارير القانونية، منشورات الهيأة الفلسطينية لحقوق المواطن، سنة 2002

النصوص القانونية:

- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 29 يوليوز 2011 بتنفيذ الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (30 يوليو2011) ص 3600.
- ظهير شريف رقم 62-15-1 صادر في 2 يونيو 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية.
- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الخميس فاتح غشت 2013 وجلسته المنعقدة يوم 29 أكتوبر 2013 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 2013\924 بتاريخ 22 غشت 2013 وقراره رقم 2013\929 بتاريخ 19 نونبر 2013.
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره في جلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 29 أكتوبر 2013 وجلسته العامة المنعقدة يوم الأربعاء 21 مايو 2014 وجلسته العامة المنعقدة يوم الثلاثاء فاتح يوليو 2014 وكما قضى به المجلس الدستوري في قراره رقم 13\928 الصادر بتاريخ 14 نونبر 2013 وقراره رقم 14\938 الصادر بتاريخ 14 يونيو 2014 وقراره 14/942 الصادر 21 يوليو 2014.
- دستور 4 أكتوبر 1958، الجريدة الرسمية عدد 0238 الصادرة في 5 أكتوبر 1958، الصفحات 9151، 9173. المعدل والمتتم بدستور 2008.

الأطروحات:

- ولد سيد أب محمد، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال، السنة الجامعية 1998
- بوقديدة أحلام، الرقابة على التدخلات الاقتصادية للأشخاص المعنوية العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016
- معمري مصطفى، الرقابة المالية للبرلمان المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2006-2007
- العلاوي محمد، العلاقات الفرنسية المغربية: الحصيلة والآفاق، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2009-2010
- بياز عبد الرزاق، المسألة الدستورية والانتقال الديمقراطي بالمغرب دراسة تحليلية واستشرافية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2002- 2003

المقالات:

- بوز أحمد، "البرلمان المغربي: البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، عدد خاص، نونبر 2016
- ألشكري علي يوسف، "الرقابة على دستورية المعاهدات الدولية دراسة مقارنة في الدساتير العربية"، مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد 7، السنة 2008
- الخير قشي، "العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجال العلاقات الخارجية"، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد 19، ديسمبر 2014

- سرور فتحي أحمد، " الدبلوماسية البرلمانية والاتصال الدولي"، مجلة آفاق برلمانية عربية، العدد 1، فبراير 2011
- رداد نور الدين، "الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية ذات الطابع المالي"، مجلة العلوم الإنسانية، عدد 46، ديسمبر 2016
- مولاي هشام إدريسي، "المعاهدات الدولية: قراءة في الفصل 31 من الدستور المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 66-67، السنة 2006
- ركلمة أمين، "الدبلوماسية البرلمانية في المغرب بين رهان التحديث وعوائق التفعيل"، مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 25-26، السنة 2014

الندوات:

- كومغار إبراهيم، "نحو تفعيل مهام الدبلوماسية الموازية للبرلمان المغربي"، الندوة الدولية المنظمة بالبرلمان بتاريخ 25 نونبر2013 (50 سنة من العمل البرلماني وتطور الممارسة البرلمانية في العالم)، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، طبعة 2014

المراجع باللغة الفرنسية:

Ouvrage:

- Abdelkbir Fikri, *Le parlement Marocain et les finances de l'État*, Yacoub El Mansour, Casablanca, Afrique orient 1998.
- Assemblée Nationale, La ratification des traités, fiche de synthèse n°42, 2 Éditions, novembre 2012.

Revues :

- Romain Le Bœuf, « La double nature de la ratification des traités : observations sur les discordances entre les procédures constitutionnelles et internationales », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°107, 2016/3.
- Philippe Péjo, « la diplomatie parlementaire, actrice émergente de communications diplomatiques démocratisées », *Revues Hermès*, Éditions C.N.R.S., n°81, 2018/2.
- Didier Maus, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Revue d'Histoire Politique*, n°17, 2012/1, Éditions l'harmattan.
- Hassan Ouazzani Chahd, «l'article 31 de la constitution de 1972 et le droit des traités», *Revue Marocaine de Droit et d'économie de Développement*, n'1-1982, p 95.
- Frédérique Couléé, « Les engagements internationaux de la France et le jeu des institutions de la V^{é} république », *Revue Française de Théorie, de Philosophie et de Culture Juridiques*, n°44, 2006/2.

من التدبير المركزي للتراب إلى التدبير اللامركزي للتنمية:

عولمة التنمية الترابية في التجربة المغربية

From centralized territory management to decentralized development management : The globalization of territorial development in the Moroccan experience.

هند أبوالهيثم

كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش.

ملخص:

تتضمن إشكالية السيطرة على المجال بعدا سياسيا ما دامت تحيل على مسألة ممارسة السلطة على المجتمع ككل. تمارس السلطة على مجال محدد، و تعكس العلاقة مع هذا المجال نوع هذه السلطة، فلكل نوع من السلطة نجد نوعا من السيطرة على المجال. تتطور أشكال التنظيم المجالي بشكل متواز مع التطورات التي تعرفها الهياكل السوسيو- سياسية- اقتصادية. لذلك يمكن القول بأن تحليل التنظيم المجالي لفترة ما يعطينا صورة واضحة عن علاقة هذا التنظيم بالهياكل الاجتماعية، من جهة؛ و بالإطار السياسي الذي تندرج ضمنه هذه الهياكل، من جهة ثانية؛ و بالأهداف الاقتصادية التي يسعى النظام السياسي لتحقيقها من جهة ثالثة.

ستظهر العلاقة ما بين التنظيم المجالي و تحقيق أهداف اقتصادية خصوصا مع مغرب الحماية، لتتطور فيما بعد بأشكال مختلفة. سيلقي هذا المقال الضوء على تطور علاقة الدولة بمجالاتها الترابية في عهد الحماية. سنرى كيف أثرت المصالح الاقتصادية لسلطة الحماية على التنظيم المجالي للمغرب، كيف يمكن للاقتصادي أن يؤطر المجالي و السياسي و يتحكم فيهما، تمهيدا لانقلاب المعادلة مع بداية الاستقلال، حيث سيصبح الاقتصادي ليس الهدف، بل الوسيلة التي ستساعد على ضبط المجال خدمة لأهداف سياسية أساسا. في مرحلة لاحقة، سيندرج الاقتصادي الوطني في إطار منظومة دولية ستفرض مجموعة من التغييرات على مستوى التنظيم الترابي. هذا التذبذب ما بين أولوية الاقتصادي و ثانوية المجالي- السياسي أو العكس سيؤثر في تطور الدولة الوطنية بشكل سيجعل علاقة التنمية بالتنظيم الترابي تعاني من مشاكل هيكلية لازالت تلقي بظلالها حتى الوقت الراهن

الكلمات المفتاحية:

التنمية، التنمية الترابية و العولمة، الجماعات الترابية، ، المركزية/ اللامركزية، المراقبة المجالية، التنظيم المجالي.

Abstract :

The problem of territorial control has a political dimension as long as it refers to the question of the exercise of power over the whole of society. Power is exercised over a specific territory, and the relationship with this territory reflects the type of this power. The forms of spatial organization develop in parallel with the evolution of socio-political-economic structures. Therefore, we can say that the analysis of the territorial organization of a period gives us a clear picture of the relationship of this organization with the social structures (first), the political framework in which these structures are inscribed (second), as well as the economic objectives that the political system seeks to achieve (third).

The relationship between spatial organization and the realization of economic objectives will appear, particularly with the Morocco of the protectorate, before developing later in different forms. This article will shed light on the evolution of the state's relationship with its territorial spaces under the protectorate. We will see how the economic interests of the protectorate authority affected the territorial organization of Morocco, how the economist can frame the territorial and the political and control them. With the onset of independence, this equation will be reversed, the economic will not become the goal, but rather the means to control the territory for mainly political reasons. Later, the national economy will be part of an international system that will impose a series of changes in the territorial organization. This uncertainty between the primacy of the economic and the secondarity of the territorial-political or vice versa will affect the evolution of the national State in a way that makes the relations between development and territorial organization suffer from structural problems that continue until today.

Key words : Development, territorial development and globalization, Territorial communities, centralisation-decentralization Territorial organisation, Territorial control.

مقدمة :

ارتبطت عملية توحيد المجالات الترابية تحت سلطة مركزية دولتية في التجربة الغربية بالمشروع الاقتصادي للبرجوازية الناشئة. و هو ما جعل التنظيمين المجالي و التنموي يسيران جنبا إلى جنب في هذه التجربة. كانت الوحدة المجالية للدولة تعني نظاما حمائيا و جبائيا أكثر ملاءمة لمصالح البرجوازية؛ و كان الانتعاش التجاري لأعمال هذه البرجوازية يعني موارد مالية أكبر بالنسبة للخزينة الدولتية . ستتطور الأمور فيما بعد، لكن الثابت دائما هو هذا الارتباط المتناغم بين بناء الاقتصادي و المجالي السيادي الوطني. هكذا، سيتم بناء الوطني المعبر عن دولة السيادة الوطنية في هذه التجربة من خلال تفاعل قوي بين الاعتبارات السياسية المتمثلة أساسا في السعي نحو المركزية السياسية و المجالية و القانونية من جهة، و بين الاعتبارات الاقتصادية التي كانت في حاجة لهذه المركزية بأبعادها الثلاث(Sassen, 2006, p. 474) . و بغض النظر عن النقاش الفكري الضخم حول أولوية أحد هذين الاعتبارين عن الآخر(Chevallier,1978, p. 13) ، يمكن ملاحظة أنه كان للاقتصادي دور أساسي، في التجربة الغربية، في تحديد شكل الدولة و نظامها السياسي و علاقة هذا النظام بالمجالات الترابية الخاضعة له.

عرف بناء الوطني في التجربة المغربية مسارا مختلفا، على الأقل في البداية. لم تكن للاعتبارات الاقتصادية نفس الدور الطلائعي في هيكلة تنظيم المجال، بل كان الهدف الرئيسي متمثلا في أولوية الضبط السياسي و المراقبة (Naciri, 1999, p. 9).سيرتبط المغرب بالتجربة الغربية منذ الحماية، ليجد البلد نفسه، منذ نهاية هذه الفترة، في صراع بين تأثير إرث التجربة الغربية و الخصوصيات التاريخية للتجربة المغربية[1] . سيساهم كل ذلك في بناء للوطني بخصوصيات متميزة، ظهرت تأثيراتها و لازالت، على علاقة الدولة بمجالها الترابي، هذه الأخيرة التي ستظل ميزتها الأساسية هي التذبذب ما بين إكراه المراقبة و واجب التنمية. من هنا تظهر **أهمية موضوع هذا المقال، حيث سيسمح لنا، و من خلال التتبع التاريخي لتطور علاقة الدولة بالجماعات الترابية في ميدان التنمية، بدراسة و تحليل دوافع المستجدات الأخيرة الهادفة إلى تخفيف القيود المفروضة منذ الاستقلال على المحلي و منحه مكانة مهمة إلى جانب المركز في التدبير التنموي.**

[1] - سيعرف المغرب تجربة مغايرة للتجربة الغربية بالنسبة لعملية بناء الوطني و خصوصا في علاقة المجالي بالاقتصادي. يمكن تشبيه وضعية المغرب حديث العهد بالاستقلال بوضعية أوروبا نهاية العصر الوسيط، مع غياب طبقة برجوازية حاملة لمشروع اقتصادي ستدمجه السلطة المركزية في مشروعها و تستخدم الآليات القانونية و السياسية للدفاع عنه

تقودنا أهمية الموضوع إلى بسط الفرضيتين الأساسيتين المهيكلتين لهذا المقال: تتعلق الفرضية الأولى باعتبار أن الدافع الرئيسي لفسح المجال لمشاركة الترابي في تحقيق التنمية هو دافع سياسي- ديموقراطي أساسا. و بالتالي يفترض أن تكون النتيجة هي تمكين حقيقي سيسمح ليس فقط بمنح اختصاصات مهمة للمستويات الترابية، بل أيضا منحها الآليات الضرورية لممارسة هذه الاختصاصات بفعالية؛ تفيد الفرضية الثانية بأن الدافع الحقيقي لهذا التغيير الذي هم علاقة المركز بالمحيط في ميدان التنمية هو تغيير تقني- اقتصادي بالدرجة الأولى. و هو ما يعني أن إشراك الجماعات الترابية في مسلسل التنمية لا يعدو أن يكون أداة في يد المركز، الذي يظل هو صاحب الكلمة الأولى و الأخيرة في عملية تدبير التنمية. في هذه الحالة لا يقترن توسيع حقل الاختصاصات و الصلاحيات بدمقرطة حقيقية. سنحاول التحقق من هاتين الفرضيتين عبر إعمال مقاربة تحليلية من منظور القانون الإداري المغربي، مع الانفتاح على الحقل التاريخي الذي سيسمح بتحليل تطور الفعل الإداري التنموي للجماعات التحت-دولتية.

يمكن ملاحظة أن تطور علاقة الدولة بالجماعات الترابية في ميدان التنمية قد مرت في الحالة المغربية من مرحلتين: مرحلة التركيز على ضرورة تحقيق وحدة المجال الترابي، حيث سيتم تهميش أهمية مشاركة المحلي في التنمية؛ تليها المرحلة حيث ستجد الدولة نفسها، بفعل المشاكل التنموية الداخلية و إكراهات تطور الاقتصاد الدولي في ظل نظام العولمة، مضطرة لقبول مشاركة الترابي. فالملاحظ في البداية (نهاية الحماية) أنه و رغم تسلم النخبة الوطنية المغربية لبلد موحد مجاليا، إلا أن النزعات القبلية كانت لا تزال قوية لدرجة تهدد وحدة الدولة الحديثة العهد بالاستقلال، هذا من جهة؛ و من جهة أخرى، كانت هذه النخبة مطالبة أيضا بتجاوز الاختلالات التنموية العميقة الناتجة عن الثنائية المجالية التي خلفها الاستعمار. سيتم التعامل مع كل هذه الإكراهات من خلال منظومة تدبيرية مركزية لم تترك للمحلي إلا هامشا محدودا للمشاركة (أولا). ستعرف نهاية تمانينيات القرن الماضي و بداية تسعينياته تحولا كبيرا في علاقة المركزي بالمحلي. حيث ستفسح الدولة المجال لمشاركة فاعلين آخرين في عملية التنمية المجالية، مشاركة ستنحو نحو تفكيك الوطني تمهيدا للانخراط في نظام العولمة حيث سيصبح المحلي مستوى أساسي بالنسبة للفاعلين الفوق دولتيين للتدخل في توجيه السياسات التنموية الوطنية(ثانيا).

أولا: مركزية المجالي و التنموي في مرحلة بناء الوطني[1]

تمثل المرحلة من بداية الاستقلال إلى ثمانينيات القرن الماضي مرحلة بناء المجالي و الاقتصادي الوطنيين. لم تكن مهمة تدعيم وحدة المجال الترابي للدولة و تنميته بالمهمة البسيطة. تكلفت الدولة بتحقيق الهدفين. و ظلت الإشكالية الرئيسية بالنسبة للطبقة المسيرة هي معالجة المعادلة الصعبة المتمثلة في تنمية المجال بطريقة مركزية منفردة، تم في إطارها، إقصاء كل الفاعلين اللامركزيين (1). و إذا كان من المشروع حاليا التساؤل، من طرف الدولة نفسها، حول إمكانية و قيمة تنمية مجالية مركزية و غير تشاركية، فإن الوضع كان مختلفا في السابق. حيث هيمنت الرؤية المركزية الضبطية على

[1]- وفق التقسيم الذي اشتغلت عليه المفكرة الاقتصادية ساسكيا ساسن في كتابها Critiqur de l'Etat، اعتبرت أن الفترة من القرن 11 حيث سيتم فرض مبدأ الحصرية المجالية في الغرب إلى ثمانينيات القرن الماضي هي فترة بناء للوطني داخل حدود الدولة الوطنية. يمكن الحديث خلال هذه المرحلة عن مبدأ السيادة الدولتية على المجالات الترابية و على السياسات التنموية المطبقة فوق هذه المجالات.بالمقابل، تمثل الفترة اللاحقة (منذ ثمانينيات القرن الماضي إلى الوقت الراهن) مرحلة أسمتها المفكرة "مرحلة تفكيك الوطني". تتميز هذه المرحلة بتصاعد مد العولمة الذي سينتج عنه تراجع مفهوم السيادة الدولتية فيما يخص تنظيم المجالات الترابية و السياسات التنموية.

Sassen Saskia (2006), Critique de l'État. Territoire, Autorité et Droits, de l'époque médiévale à nos jours , Dimopolis.

التنظيمين المجالي و الاقتصادي. و ذلك إلى حدود نهاية ثمانينيات القرن الماضي، لتتغير بعد ذلك قواعد اللعبة، سواء على المستوى الوطني أو الدولي (2).

1- التنمية المجالية فعل مركزي بامتياز

ورث المغرب عن الحماية تنظيما ترابيا فرض فيه المركز سلطته على كامل المحيط. لم تكن النخبة الوطنية التي استلمت السلطة مباشرة بعد الاستقلال مطالبة فقط بضبط المجالات الترابية الخصبة بالنزعات القبلية الراغبة في العودة للنظام اللامركزي السابق، بل كانت مطالبة أيضا بتنمية هذه المجالات.

عكست السياسات التنموية و السياسات المجالية الموضوعة في بداية الاستقلال الرؤية المركزية المنفردة للدولة في محاولة معالجة الاكراهات الاقتصادية و الاجتماعية. كما عكست الرهانات الأساسية للسلطة السياسية، و المتمثلة، من جهة، في ضبط المجال و مراقبته ، خوفا من طموحات الحركة الوطنية و من تمرد العالم القروي خصوصا عبر آلية الجماعات المحلية(أ)؛ و من جهة أخرى، في تنميته و تجاوز الثنائية الموروثة من الاستعمار و المتمثلة في مغرب نافع مجهز و حديث و مغرب مهمش و تقليدي(ب) .

أ- الجماعات المحلية: آلية دولتية لسياسة مجالية ضبطية

ارتكزت سياسة ضبط المجال منذ الاستقلال إلى ثمانينيات القرن الماضي على فرض مراقبة قوية على كامل المجالات الترابية، خصوصا في العالم القروي. هكذا نجد، و بالموازاة مع الخطاب الرسمي المتبني للامركزية صورية[1]، و المترجم على مستوى النصوص القانونية لتلك الفترة[2]، اهتمام الدولة بتقوية أجهزة المراقبة و الضبط المركزية. لعبت وزارة الداخلية، في هذا المستوى، دورا محوريا، تحت القيادة الملكية، التي كانت متخوفة من فسح المجال لمشاركة شعبية حقيقية من خلال الجماعات المحلية[3].

قاومت التنظيمات العفوية، خصوصا في المجال القروي، محاولات السلطة المركزية لتهميش الأساس القبلي للتقطيع الترابي، و لفرض نظام التمثيلية[4] الذي سيحد من المشاركة الفعلية للساكنة[1]. لقد كان أطر اللجنة المكلفة بالتقطيع،

---

[1]- حول مفهوم اللامركزية الصورية و تصنيفات أخرى للامركزية أنظر:

Eisenmann Charles (1948), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale , LGDJ.

[2]- يتعلق الأمر بالميثاق الجماعي لسنة 1960؛ و ظهير تنظيم العمالات و الأقاليم لسنة 1963، و الميثاق الجماعي لسنة 1976.

[3]- يشير تقرير المؤتمر الثاني لحزب الاتحاد الوطني للقوات الشعبية إلى هذه النقطة (..أظهرت تجربة المجالس البلدية و الجماعية حذر السلطة الملكية المطلقة اتجاه القوى الشعبية، و الذي يظهر من خلال التخريب المنظم، الازدراء، التجاهل، بل و حتى السجن، و الاستفزازات التي يتعرض لها المنتخبون) وارد في:

Flory Maurice, Miège Jean- Louis (1964), Annuaire de l'Afrique du Nord ,1962 , vol. 1, CNRS, p 767

[4]- ساهمت نظرية العقد الاجتماعي و حق التفويض(السيادة ملك للأمة، تفوضها بالنيابة لممثلي الأمة)، في التجربة الغربية، في تفسير و تبرير تقليص المشاركة السياسية في عدد محدود من الأشخاص الممثلين للمجموع. و رغم أن المغرب لم يمر من نفس المسار التاريخي لتجربة الدول الغربية، و لا حتى من مسار مشابه أو متقارب، مع ذلك، سيجد نفسه في مواجهة ضرورة اعتماد و تبني نظام سياسي مماثل لتنظيم الدولة الترابية الوطنية الغربية. و بفعل أهمية التنظيم الترابي لتأكيد وحدة و سيادة الدولة حديثة العهد بالاستقلال.

بصفتهم المحتكين السابقين بأفراد التنظيمات الاجتماعية القبلية في فترة الحماية، منتهين إلى حقيقة أن التفكير و القرار الفرديين ليسا مقبولين من طرف القرويين](لوفو، 2011، ص 31)[2]. لم تستطع التجديدات التي وقعت في عهد الحماية أن تغير واقع أهمية القرار المشترك، المتخذ بعد سلسلة من التبادلات الاجتماعية و المفاوضات و المشاورات، التي تقوم بها المجموعة فيما بينها، أو يقوم بها شخص من المجموعة مقابل البقية. هذه الحالة الأخيرة هي المعبرة عن واقع الاحتياج الدائم من طرف سلطة الحماية للوساطة. فالهيأة المكلفة بالوساطة سواء كانت قيادا أو أعيانا، تتمثل وظيفتهم الأساسية في ضمان الحصول على رأي مشترك و متفق عليه بالنسبة لكل قضية على حدة. قد يحدث أن تفرض القرارات عندما يكون لسلطة الوصاية من القوة ما يؤهلها لفرض هذه القرارات، لكن خضوع السكان لا يكون إلا مؤقتا. لتبقى القاعدة هي أن القرارات التي تملك سلطة حقيقية هي تلك المتخذة بشكل جماعي.

يبدو من خلال الاستعدادات لتقطيع 1959 أن الساكنة القروية عندما تمت استشارتها عبرت عن رغبتها في الإبقاء على الهياكل التقليدية المرتكزة إما على القبيلة أو على المستويات الأدنى كالفخذة مثلا. يفسر ريمي لوفو ذلك بغياب أي بديل تقدمه السلطات](لوفو، 2011، ص 40)[3] ، فقبول التخلي عن التشاور و انتظام العمل الجماعي يمكن تبريره من خلال إحداث تحولات اقتصادية عميقة، كما تعبر عن ذلك التجربة التاريخية الغربية[4].

عهد للأطر التي خلفتها الحماية، تحت إشراف وزير الداخلية المحمدي المعين من طرف الملك محمد الخامس، بإيجاد أفضل صيغة لتنظيم ترابي قادر على ضبط و مراقبة الساكنة من جهة، و تمرير سياسة الدولة المركزية و جعلها مقبولة على المستوى المحلي من جهة أخرى، كل ذلك مع القدرة على استعمال هذه التنظيمات الترابية كأداة للحد من سلطة و مشروعية الحركة الوطنية من جهة ثالثة. و يبدو من خلال المحاضرة التي ألقاها الكولونيل Verlet[5] على قواد و رؤساء دوائر منطقة فاس أن التنظيم الجماعي الأمثل يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية، التي تجد مبدأ التفويض العام مبدأ غريبا، و لا تقبل إلا بتفويض محصور في كل حالة على حدة. فالعلاقة ما بين الساكنة و ممثليهم تبقى علاقة مباشرة، و لا يمكنهم أن ينوبوا عنهم في اتخاذ القرارات دون استشارة فعلية من طرف ممثليهم، يقول الكولونيل Verlet [فانطلاقا من كونه –ممثل السكان- رجلا أمينا و نزيها، و ممثلا حقيقيا عن جماعته، فإنه لا يمكن أن يعرب عن رأيه إلا بعد أن يطلع على آراء موكليه... و إن كنتم في كل مرة تقومون باستقدام هؤلاء المندوبين عن السكان، من مسافات من بضع عشرات من الكيلومترات، و ذلك بهدف إخبارهم ببعض الاجراءات غير السارة، التي قد اتخذت بدون سؤالهم عن رأيهم مسبقا، أو بهدف دفعهم إلى المصادقة على هذا الإجراء، فإنكم تكونون قد ارتكبتم خطأ لا يغتفر] (لوفو، 2011، ص 33)[6].

---

[1]- فالتنظيم القبلي [يحترس، بشكل طبيعي، من كل ما من شأنه أن يدفعه إلى التخلي عن حقه في السلطة لصالح الجماعة المحلية. هو أسلوب، يرتكز من جهته في الواقع، على نظام للتفويض له شرعيته، تبعا لكل قضية على حدة؛ ثم إنه يبين بأن الجماعة ما تزال موجودة دائما، على الأقل بصفتها مؤسسة دفاعية في إطار العلاقات بين السلطة و بين السكان](لوفو ريمي (2011)، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، منشورات وجهة نظر، ص 34)

[2]- المرجع السابق، ص 31.

[3]- نفس المرجع، ص 40

[4]- ارتبط الانتقال إلى نظام التمثيلية الوطنية تاريخيا في التجربة الغربية بدفاع البرجوازية عن مصالحها الاقتصادية، و هو ما دفعها إلى هيكلة مشروعها الاقتصادي و السياسي حول مفهوم الحرية، الضامن لاحترام الملكية الخاصة في إطار عقد اجتماعي يربط السلطة بالمواطنين. و هو ما سينعكس على نظام التمثيلية المحلية.

[5]- أحد الضباط الفرنسيين الذين استعان بهم وزير الداخلية المحمدي [لإعادة بناء العالم القروي] حسب تعبير ريمي لوفو.

[6]- لوفو ريمي (2011)، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، م. س.، ص 33.

يعبر خيار تقويض النظام القبلي من طرف السلطة المركزية حديثة العهد بالاستقلال عن رهانات سياسية و اقتصادية للمركز السياسي بدون شك، كما تعبر مقاومة هذا الخيار على التمسك بالقيم المؤطرة للتنظيم الاجتماعي التقليدي، و على رغبة المجموعات العفوية(القبائل) على تحديد حاجياتها و الاستجابة لها بشكل لا يدمج المنفعة العامة المحلية بشكل كلي في إطار المنفعة العامة الوطنية المجسدة في الدولة. و هو ما يعبر عنه رفض الساكنة في العديد من المناطق القياد المعينون من طرف الملك باقتراح من العمال أو من وزارة الداخلية مباشرة .(لوفو، 2011، ص 50)[1].

تحضر هنا جدلية وحدة- تعددية، فالسلطة المركزية في المغرب حديث العهد بالاستقلال لم يكن من الممكن قبولها بأي تهديد قد يمس بهدف ضمان وحدة الدولة و قدرتها على المراقبة الفعلية لكافة المجالات الترابية. جاء على لسان أحد أهم الوجوه السياسية المسؤولة عن التنظيم المحلي في المغرب، في إطار تبريره لخيار المغرب المستقل حول تبني نظام لامركزية صورية بعد الاستقلال مباشرة [قد تؤدي –اللامركزية التامة- من جهة إلى انفصال بعض الوحدات عن الدولة. غير خاف، من ناحية أخرى، أن أعراف النظام المركزي قد أبعدت المواطنين عن تسيير الشؤون العامة المحلية، فكان من المنطق أن يعمل المشرع في عدة مراحل على التطبيق التدريجي للامركزية قبل توسيع نطاقها] (البصري ، 1976، ص 38.)[2].

ب- أولوية الضبط على التنمية:

على خلاف التجربة الغربية، تبدو الاعتبارات الاقتصادية، و إن لم تكن غائبة بالمرة، هامشية بالنسبة لرهان التنظيم الترابي للمغرب حديث العهد بالاستقلال. لا يمكن اعتبار هذه الملاحظة ثانوية في علاقة بالأطروحة التي يدافع عنها هذا المقال، لأن طغيان الاعتبارات السياسية على الاقتصادية[3](Alioua 1985, p. 13) سيسم بقوة علاقة التنظيم المجالي بالتنمية منذ الاستقلال إلى الوقت الراهن.

في الوقت الذي كان يرى الملك الراحل محمد الخامس في التنظيم الجماعي وسيلة لتدعيم سلطة النخب المحلية على حساب القواد الجدد الذين يعتبرهم كموالين لحزب الاستقلال، كانت الحركة الوطنية في جناحها التقدمي تدعو إلى ضرورة تقويض النظام القبلي، أو حسب تعبير ريمي لوفو [القضاء على روابط التضامن و الالتزامات الناشئة عن القرابات الحقيقية أو الاعتبارية التي تحافظ على استمرارية التماسك بين مختلف المجموعات السوسيولوجية بالوسط القروي التقليدي]، و إحلال التنظيم الجماعي القائم على المصالح الاقتصادية و الاجتماعية(لوفو، 2011، ص 28-29.) محل المجموعات القائمة على التكافلات القبلية. لكن اقتراح تقطيع ترابي قائم على أساس الاعتبارات الاقتصادية لا يكفل بالضرورة تمكين هذه المجالات الترابية من آليات حقيقية لبلوغ هذه التنمية.

يرتبط خيار كل طرف بالرهانات التي يسعى لتحقيقها، و التي كانت أساسا ذات طابع سياسي، تتمثل بالنسبة للحركة الوطنية في حصد أكبر تمثيلية محلية لصالحها، الأمر الذي سعت الملكية للحؤول دون تحقيقه، من خلال تبني نمط الاقتراع الأحادي الإسمي[4] بدل الاقتراع باللائحة الذي كان مطلبا لكل الهيئات السياسية باستثناء حزب واحد[1] من المعروف أنه موال للمؤسسة الملكية (ظريف ، 1988، ص112)[2].

---

[1]- لوفو ريمي (2011)، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، م. س.، ص 50.

[2]- البصري ادريس (1976)، رجل السلطة، مطبوعات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، ص 38.

[3] - Alioua Khalid (1985) , L'imerialisme de l'Etat dans le Tiers Monde , L'espace de l'Etat. Réflexions sur l'Etat au Maroc et dans le Tiers- Monde , Edino, p. 13.

[4]- ظهير شريف رقم 1.59.162 بتاريخ 1 شتنبر 1959 المتعلق بالقانون الانتخابي، ج ر عدد 2445، بتاريخ 4 شتنبر 1959، ص 2626.

يعبر التقسيم الجماعي المعتمد في 1959[3] أيضا عن سمو الاعتبارات السياسية و الأمنية على الاعتبارات الاقتصادية. فرغم أن الخطاب الرسمي يدعي أن المقومات الاقتصادية كانت الأساس الذي ارتكز عليه تقسيم 1959، إلا أن الهدف الأساسي للنظام السياسي كان هو استخدام اللامركزية كخطاب لضبط و مراقبة المجالات الترابية(Naciri, 1999, p. 27) . تبقى وظيفة المراقبة المجالية وظيفة مرتبطة بالسلطة الدولتية منذ نشأة الدولة و فرض الحصرية المجالية مع الملوك الكابسانيين في القرن 11،في التجربة الغربية[4]؛ إلا أن المميز في تجربة التنظيم المحلي للمغرب المستقل هو طغيان الاعتبارات الأمنية و الضبطية بشكل سيكبح و يعرقل عملية التنمية.

هكذا سيتم إنشاء جماعات محلية على أساس الأنشطة التبادلية، مع تجاهل باقي الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي يمكن أن تمنح للجماعة المحلية إمكانية لتطوير مواردها (لوفو ، 2011 ، ص 40). و بالمقابل، اهتمت السلطة المركزية بتقوية جهازها الإداري و منحه اختصاصات واسعة همشت من قدرة المجالس المنتخبة على إحداث تغييرات مهمة، بل و حتى القدرة على المشاركة. تظهر هذه الفكرة على المستوى القانوني من خلال مقتضيات أول ظهير يؤطر التنظيم الجماعي[5] التي يبدو فيها الدور المقزم لمجلس الجماعة و لرئيسه مقابل دور ممثل الدولة، سواء على مستوى التدبير أو المراقبة[6]. كما تظهر على المستوى الواقعي من خلال سيطرة الإدارة الدولتية على التدبير المحلي بدعوى تحقيق الفعالية، و هذا ما تؤكده التعليمات الموجهة للعمال في 6 غشت 1960 [فيما يخص الجماعات القروية، إن القانون الجديد لا يفضي إلى تغييرات عميقة.. و للقائد عبر دائرة نفوذه جماعتان أو ثلاث لا تتوفر على أي جهاز إداري، ما دام أن هذا الجهاز يبقى متمركزا بداخل القيادات. و إن العلاقات ما بين القائد و رئيس الجماعة يجب أن تخضع لحد أدنى من التغيير...تعتبر الآلة الإدارية تحت تصرف الشعب، غير أنه يجب ألا تبقى أيضا دواليب هذه الآلة معطلة، و ألا يكون سير العمل معها مختلا بفعل بعض الممارسات المجحفة.. و إنه لمن الضروري، من أجل السير الإداري المعقول للمصلحة العمومية أن يتم الإبقاء على زمرة الموظفين مجتمعين تحت مسؤولية سلطة إدارية واحدة لها ما يكفي من الكفاءة و من بعد المقاصد الكبرى..و لكي تتصف هذه الإدارة بالفعالية، يجب أن تظل واحدة و منتظمة] (لوفو، 2011، ص 61).

لقد استحوذت الدولة على مهمة التدبير الجماعي، بدعوى أنها الأقدر على تحقيق فعالية الفعل المحلي، لامتلاكها الآليات التي تستطيع تحقيق الفعالية من جهة، و لعدم توفر المنتخبين المحليين على المؤهلات الضرورية للاستجابة لمتطلبات المنفعة العامة المحلية. لذلك تقدم الدولة نفسها، من خلال الإدارة المحلية، باعتبارها الفاعل الأساسي في عملية التدبير المحلي، و يقتصر دور المجالس التداولية في المصادقة على اقتراحات السلطة الإدارية المحلية. يبدو أن السلطة المركزية كانت تفترض أن تكفلها بتجهيز المجالات المحلية سيقابله قبول ممثلي هذه الجماعات لدورها الانفرادي في عملية تنمية هذه

---

[1] - يتعلق الأمر بحزب الحركة الشعبية

[2] - ظريف محمد (1988)، الأحزاب السياسية المغربية، مطابع إفريقيا الشرق، ص 112.

[3] - ظهير 2 دجنبر 1959 الخاص بالتقسيم الإداري للمملكة

[4] - لبلوغ القدرة على فرض الحصرية المجالية، كانت استراتيجية الملوك الكابسانيين Les rois capétiens تقوم على أساس تحقيق هدفين إثنين: الانفصال التدريجي عن النبلاء و عن الكنيسة، و الانتقال من السلطة الشخصية للملك إلى السلطة العامة لممثل الدولة، من جهة؛ و إقامة بيروقراطية قوية قادرة على فرض الضرائب كآلية أساسية لفرض سلطة المركز، من جهة أخرى. ظهر هؤلاء الملوك في سياق كانت فيه اللامركزية الفيودالية متجذرة في البلد، و تحكموا في مجال ترابي منقسم جدا، سيصبح فرنسا. استطاع الملوك الكابسانيين فرض مبدأ "الحصرية الترابية"، رغم وجود أسياد إقطاعيين متعددين و أقوياء، و في مواجهة الكنيسة التي كانت ذات سلطة كبيرة. حول هذا الموضوع أنظر: (Sassen 2006., p. 17.)

[5] - ظهير شريف رقم 1.59.315 بتاريخ 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، ج ر عدد 2487 بتاريخ 24 يونيو 1960.

المجالات، بينما كان أغلب المنتخبين الجماعيين يطالبون بتمكينهم من المشاركة الفعلية في تنمية المجالات المحلية (لوفو، 2011، ص 62). و بسبب تجاهل مطالبات هؤلاء المنتخبين و تغييب البعد المحلي التشاركي عن العملية التنموية سيواجه المغرب، و إلى حدود الثمانينات، فشل النموذج التنموي المركزي المطبق.

يقول الملك الراحل محمد الخامس [إن تطور بلادنا أدى إلى تفكك أوصال النظام القبلي، فأصبح غير صالح لأن يكون أساسا لإقامة منظمات تمثيلية. لذلك، رأينا من الأنسب تأسيس خلية اجتماعية و سياسية تكون قواما للنظام الجديد]. يبدو من هذا المقتطف أن التناقض الذي تعرفه الحياة السياسية المغربية بين الخطاب و الممارسة كان حاضرا منذ نشأة الدولة الوطنية المستقلة. فالدعوة إلى قيام النظام الجديد لذلك الوقت على أساس الجماعة المحلية كوحدة اجتماعية و سياسية لا يعبر عن حقيقة الرهانات التي كانت مطروحة آنذاك. يظهر القانون المنظم لجماعة 1960 و التقطيع الانتخابي و القانون الانتخابي المؤطران له أن الهدف الحقيقي للسلطة السياسية كان بالأساس:

من جهة، عزل الجماعات المؤسسة قانونيا عن إطارها الاجتماعي: اعتمد التقسيم الإداري للمملكة[1]مجموعة من المعايير المعتمدة على المقومات الاقتصادية، و المتمحورة حول مجموعة من الأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية، التي كانت تهدف إلى إحلال السوق و المدرسة و المستوصف محل الرابط القبلي(Chambergeat,1961, p.92.)[2] . فتفتيت الإطار القبلي كان أحد أهم رهانات الدولة الحديثة. و هذا ما عبر عنه محمد الخامس و قادة الحركة الوطنية في العديد من المناسبات.

و من جهة أخرى، محاولة نزع الطابع السياسي عن عملية التدبير المحلي: و هو ما يظهر بوضوح من خلال الصراع حول اختيار نمط الاقتراع. ففي الوقت الذي كان فيه حزب الاستقلال يطالب بتبني نمط الاقتراع باللائحة، تشبثت المؤسسة الملكية بنمط الاقتراع الفردي لأنه، حسب Maurice Octave الأقدر على ضمان عدم تسييس نتائج الانتخابات (Octave, 1971, p. 181).[3]

2- مركزة المجالية التنموية

يمكن ملاحظة نزوع لمقاومة التغيير من لدن النخبة المنتجة للسياسات التنموية في المغرب المستقل كأحد مخلفات الاستعمار. يتعلق الأمر بالاستعمار الفكري الذي يستمر حتى بعد نهاية الاستعمار المادي، حيث تبقى الهياكل الوطنية وفية لإرث الاستعمار(Mbembe, 2013, 252 p ; Lazali, 2018, 282 p.)[4] . سعت السياسات التنموية المنتهجة بعد الاستقلال مباشرة إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المردودية، من خلال التركيز على رفع النمو الاقتصادي؛ و تجاهل التنمية الإنسانية و استبدالها بالمراقبة و التحكم خوفا من التمرد. يرتبط هذا الخيار بمجموعة من العوامل ستكون محل تحليل في هذه الفقرة.

[1] - ظهير 2 دجنبر 1959، الذي ألغى ظهير 16 دجنبر 1955، المعدل بالظهيرين الشريفين الصادرين في فبراير و أكتوبر 1956

[2] - Chambergeat Paul (1961), Les éléctions communales marocaines , Revus français des sciences politiques, p. 92.

[3] - Octave Maurice (1971), Elites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant, Annaire de l'Afrique du Nord, CNRS, p. 181.

[4] Mbembe Achille (2013), Sortir de la grande nuit. Essai sur l' Afrique décolonisée, La Découverte, p. 252. Lazali Karima (2018), Le trauma colonial. Une enquête sur les éffets psychiques et politiques contemporain de l'opression colonial en Algérie, La Découverte, p. 282.

يبدو الارتباط الكبير بين النظام الاقتصادي المعتمد في هذه الفترة و أولويات النظام السياسي و تمثله للتغييرات التي يجب تبنيها و تطبيقها على البلد من جهة(أ)، و التنظيم الترابي المعتمد من جهة أخرى (ب). يمكن أن نلاحظ اعتماد التنظيمين المجالي و الاقتصادي على نفس المرتكزات: تغييب الجانب الإنساني و التشاركي عند تناول موضوع التراب و التنمية الاقتصادية(ج).

أ- التنمية فعل دولتي مركزي

نتج عن السياسات المتبعة من طرف نظام الحماية تفاوت ثنائي مجالي و اجتماعي: يتعلق التفاوت المجالي بالأساليب التمييزية التي جهزت جزء من المجال الترابي المغربي المستغل لخدمة مصالح الحماية، مقابل مجال مهمش و تقليدي خاص بالمغاربة. تزامن هذا التفاوت المجالي مع تفاوت اجتماعي عمقته السياسة الرسمية للحماية في كل المجالات، من التعليم إلى التشغيل، و التي كانت تهدف إلى إبقاء التفرقة بين عامة المغاربة و نخبة حضرية و قروية وجدت نفسها مشاركة في مشروع الحماية، معمقة بذلك التفاوت الاجتماعي الذي ظهر مع انفتاح المغرب في القرن 19.

فضلت الأطر المكونة من نخبة صغيرة من المثقفين و كبار الموظفين التركيز على الطرق و الوسائل الكفيلة بامتصاص تداعيات هذه الازدواجية المجالية، من وجهة نظر قطاعية ، و في علاقة بالسياق الدولي. لم تحاول هذه النخبة فهم هذه الازدواجية بشكل يستحضر الخلفية الجيوسياسية التي ساهمت في خلقها، و لا الانتباه إلى التناقضات التي ستحدثها التوجهات المتبناة على مستوى السياسة الاقتصادية للدولة المستقلة. يرى محمد الناصري أن النخبة السياسية للحركة الوطنية تناولت النقاش حول السياسة الاقتصادية من وجهة نظر إيديولوجية، و من خلال التقابل ما بين الرأسمالية الليبرالية و التوجه الاشتراكي[1](Naciri, 1999, p. 24-25). و هو ما فسح المجال للنخبة الإدارية و التقنية لصياغة استراتيجيات للتنمية بناء على النظريات الاقتصادية السائدة في ذلك الوقت. و هو ما يفسر كون المخططات التنموية التي اعتمدها المغرب منذ بداية الستينات كانت تتبنى نظريات اقتصاد التنمية التي تفترض تحقيق نمو اقتصادي و تدارك تخلف البلدان "المتخلفة" بناء على باراديغمات جديدة ترى بأن بلوغ التنمية هي مسألة حتمية و عامة.(Rist 1996, p. 155)[2]

تجاهلت نظريات ذلك الوقت الاختلالات الناتجة عن عدم المساواة بين البلدان، و تجاهلت حجم البؤس الذي كان يعرفه العالم الثالث. تبنى اقتصاد التوازن العام المؤسس عل عقلانية الفاعلين في إطار بيئة سوق ذاتية التنظيم، فكرة أن التحاق دول العالم الثالث بركب التنمية سيتم بطريقة تلقائية. و هو ما شككت فيه الكينزية و تم تجاوزه بعد اتفاقيات Bretton Woods[3] (Sassen, 2006, p. 127). و بما أن هذه الدول لم تمر بنفس الدينامية الاجتماعية و السياسية الطويلة التي عرفتها أوروبا، سيجد صناع القرار بالمغرب، مثلهم مثل نظرائهم في البلدان النامية الأخرى في مواجهة مطلب ابتكار خيارات موثوقة لموضوع جديد على هذه المجتمعات (Lazarev, 2011, p. 48)[4]

[1] Naciri Mohammed (1999), Territoire : Contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle, Monde arabe, Maghreb Machrek, N° 164, p. 24-25.

[2] Rist Gilbert (1996), Le développement : Histoire d'une croyance occidentale, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 155.

[3] Sassen Saskia (2006), Critique de l'État. Territoire, Autorité et Droits, de l'époque médiévale à nos jours , op cit, p. 127.

[4] Lazarev Grigori (2011), Politiques de développement et gouvernementalité, Critiques économique, N° 27, CNRS, p. 148.

لم يبدأ التفكير في استراتيجيات التنمية إلا مع المخطط الخماسي الأول. و قد تم إسناد مهمة إعداد هذا المخطط للموظفين الفرنسيين، الذين كانوا لا يزالون يشغلون معظم الوظائف الإدارية في ذلك الوقت.يصف Grigori Lazarev أحد المشاركين في إعداد المخطط السياق العام الذي تمت فيه العملية [..لكن ما هي حدود معرفتنا بنظريات التنمية؟ ما هي النماذج التي يمكن الاعتماد عليها لتصميم نماذج معقولة؟ كانت هذه الأسئلة أكثر تعقيدا، لأن طبيعة النظام الاقتصادي و هيكلة المجتمع، و غياب طبقة متوسطة حديثة، و قلة خبرة الحكومة، لم تسمح ببروز أفكار و قرارات مبتكرة؛ لم نر إلا توقعات ، قيود، و عجز على مستوى المعرفة الإحصائية].(Lazarev, 2011, p. 48- 49)

كان على السلطة السياسية للمغرب المستقل أن تنتج علاجات للتفاوتات الاجتماعية التي ستعمق الازدواجية المجالية الموروثة عن الاستعمار. كانت القرارات الأولى تهم إصلاح الاقتصاد و المجتمع، و هو ما تم التعبير عنه من خلال أول مخطط (1958-1960) ، يلخص نور الدين العوفي مقترحات هذا المخطط [يقترح – مخطط الإصلاح- خصوصا مسارا للتأميم، توسيع فضاء القطاع العام، تنمية الصناعة الثقيلة، منح الدولة دورا رئيسيا و مركزيا، توسيع و تعزيز السوق الداخلية، مراقبة حركة رؤوس الأموال الأجنبية و إلغاء التحفيزات الممنوحة للاستثمارات الأجنبية. . و أخيرا، قطع الصلة مع الرأسمالية في إطار "اقتصاد جماعي" يهدف إلى بناء مجال مغربي... كان يجب أن يؤدي هذا المشروع، خلال مدة، إلى إقامة مؤسسات دولة الرعاية](EL AOUFI, 1999, p 36)[1]

كانت الإصلاحات الأولى التي همت الاقتصاد تسترشد بالرغبة في تأكيد و توطيد السيادة الوطنية أكثر من اعتمادها على استراتيجية للتنمية. هكذا تم إنشاء عملة وطنية، و توحيد الأنظمة الجمركية الثلاث[2] التي كان معمولا بها. اصطدم هذا البرنامج الطموح بالمصالح و التوجهات المتعارضة التي ميزت بداية سنوات الستينات، مما دفع سريعا للتحول إلى رؤية أكثر تواضعا للتغييرات الاقتصادية و الاجتماعية.

كان المخطط الخماسي الأول هو نقطة الانطلاق لسلسلة متعددة من الاستراتيجيات و البرامج و المشاريع العامة و التوجهات السياسية للتنمية. استند الفعل المركزي على خطاب مزدوج، من جهة خلق الثروة أو تحقيق النمو، و من جهة أخرى تحسين رفاهية السكان و تعزيز دورهم في إنتاج الثروة. يتعلق الأمر بالخطاب الذي كان يؤطر بشكل ضمني التنمية في الدول الغربية[3](Naciri, 2009 , p. 151). و هو نفس الإطار الذي ظل في العقود التالية كمرجع لإنتاج مفاهيمي و لمقترحات تطبيقية للفعل العمومي .

ركزت المخططات اللاحقة على التدابير اللازمة للتغلب على القيود التي تعيق التقدم في الميدان الفلاحي. كان للاجتماعي (التعليم و الصحة) مكانة أيضا، لكنه لم يكن يعتبر كهدف رئيسي مقارنة ببرامج الاستثمار الأخرى. في هذه المرحلة لازالت الاستراتيجيات التنموية بعيدة عن مقاربات التنمية البشرية. سيؤكد المخطط أيضا على الجهوية كأحد أبعاد التنمية، لكن كان يجب انتظار عدة عقود لتعود من جديد كأحد الأولويات. باستحضار فكر اقتصاديات التنمية، يمكن القول أن الخيارات التي اتخذها المغرب، ليس لها أساس آخر سوى اعتبارها رهان على هياكل جديدة(Lazarev, 2011, p. 50)

[1]- EL AOUFI Noureddine (1999), La réforme économique : stratégie, institutions, acteurs, Monde arabe : Maghreb- Machrek, La Documentation Française, p. 36.

[2] - منطقة الحماية الفرنسية، منطقة الحماية الإسبانية، و الوضع الدولي الخاص بطنجة

[3] Naciri Mohammed (2009), L'évolution de l'économie marocaine en longue période: Crise des modèles ou crise des élites, Critiques économique, N° 24,CNRS, p. 151

ب- التنمية المحلية فعل تقني لاتشاركي

كان التركيز منصبا، في تجربة الدول الغربية على تأطير الشعوب لخلق الثروة. يشكل هذا المعطى فرقا رئيسا ما بين الدول الغربية و دول العالم الثالث. في القرنين 17 و 18و مع ظهور الأشكال الأولى للرأسمالية ، ستتعلم السلط المركزية في الدول الغربية أن قوة الأمم تعتمد على قدرة السكان على خلق الثروة. بالمقابل، ركزت التحولات المجراة في إطار الإصلاحات الدولتية منذ الاستقلال على التدخلات التقنية المجالية الهادفة للرفع من الإنتاجية[1](Ben Ali, 1989, *p. 53*)

هكذا نجد أن السياسة المتبعة منذ أولى البرامج الهادفة لتقليص التفاوتات الناتجة عن الازدواجية المجالية كانت تهدف أساسا إلى عصرنة القطاع الفلاحي من خلال إدخال التقنيات الحديثة، مع تهميش تام للإنسان. تمثل أول عملية إصلاح فلاحي في تاريخ المغرب المستقل ترجمة لهذا التوجه الكمي –إن صح التعبير- جاء في خطاب الملك محمد الخامس في 13 شتنبر 1957[كان طبيعيا أن يشمل برنامجنا الإصلاحي العام الذي رسمناه في مستهل العهد الجديد، الميدان الفلاحي و كان لابد لنا أن نوجه قسطا كبيرا من اهتمامنا إلى إيجاد الوسائل الكفيلة بترقية حالة الفلاح، و رفع مستواه المعاشي و الاجتماعي، فالمغرب -كما لا يخفى- بلد فلاحي، و معظم سكانه فلاحون و من المؤسف أن هؤلاء أهمل شأنهم إبان العهد البائد أيما إهمال]. كانت هذه العملية تهدف إلى إدخال تقنيات الحرث العصري(الجرارات) أملا في الرفع من مردودية الإنتاج الفلاحي. لكن و بالإضافة لهذا الجانب الاقتصادي، كانت تتضمن العملية أيضا جانبا سياسيا و اجتماعيا، من خلال استفادة الفلاحين من مساعدة تكوينية تهدف إلى إشراكهم في عملية الإصلاح الفلاحي، حيث كان من المفترض أن تصبح هذه العملية [مدرسة للديموقراطية](Clerc, 1961, p. 28)[2].

بعد تولي الملك الحسن الثاني للحكم، سيتم اعتماد استراتيجية أخرى للتنمية القروية في بداية الستينات، يتعلق الأمر بسياسة الإنعاش الوطني التي كانت تسمى قبلا "الإنعاش القروي" و التي كانت تهدف للتخفيف من البطالة و مواجهة مشاكل العالم القروي و المناطق المهمشة[3](Belair, 1964, p. 162) . كما تم التركيز على التنمية القروية من خلال مشاريع جهوية بدعم من صندوق الأمم المتحدة للتغذية و الزراعة(Tabar, 1966, p. 779)[4] ، يتعلق الأمر بمشروع التنمية الاقتصادية للريف الغربي D.E.R.R.O الذي تم الشروع في تنفيذه في سنة 1964 بناء على توصيات التقرير المنجز من طرف الصندوق، ومشروع سبو الذي يهدف لتوفير مياه السقي ل 250000 هكتار من الأراضي الفلاحية في منطقة الغرب. بالإضافة لمشاريع أخرى[5].

تخلت الدولة عن مشروع سبو الذي كان من المفترض أن يشكل فرصة لإعادة تنظيم أساليب التدبير التقليدي للفلاحين، من طرف الأطر الاقتصادية و الاجتماعية للدولة، فإنشاء شركات للتنمية القروية كان يبدو كمبادرة ستربك هياكل

[1]- Ben Ali Driss *(1989),* Changement de Pacte social et continuité de l'ordre politique au Maroc , Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS. P.53.*

[2]- Clerc François (1961), L'opération Labour au Maroc, Économie rurale, n° 48, p. 28.

[3]- Belair Blaque (1964), La promotion nationale marocaine, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 2, CNRS, p. 162-163

[4]- Tabar Paul (1966), Note sur l'assistance technique des Nations Unis au Maroc, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 4, CNRS, p. 779.

[5]- مثل المشروع الهادف لتحسين الفلاحة المغربية لسنة 1965 المنجز أيضا بشراكة مع صندوق الأمم المتحدة للتغذية و الزراعة.

القرية (لوفو، 2011، ص 71)[1]. لتحتفظ الدولة في نهاية المطاف بالجانب التقني فقط و المتمثل في تجهيز الري، بالنسبة لكل المشاريع.

سيتم في مرحلة لاحقة تعميم مجموعة من العمليات، التقنية دائما، على مستوى مجموع التراب الوطني، كعملية التسميد، عملية إزالة الحجارة، عملية البذور المختارة... هذه العمليات ستختزل سياسة الإصلاح الفلاحي المتبناة كبديل للتنمية القروية(Naciri, 1999, p. 26)[2] . كان تدخل المكلفين بتعميم هذه العمليات انتقائيا لفائدة النخبة الفلاحية عوض أن يهم عموم الفلاحين، و بالتالي فالتجارب القليلة لتعاونيات الإصلاح الفلاحي أعطت نتائج جد محدودة.

أدى التركيز على الرفع من الإنتاجية- من خلال الاهتمام بالجانب التقني- إلى تهميش ضرورة تحسين شروط عيش الفلاحين. و رغم إنفاق الكثير على عصرنة المجال القروي، لم تتجاوز النتيجة مستوى الزيادة في الإنتاج. و بالمقابل، بقي مسار تنمية القرى بطيئا جدا، و ظلت الساكنة القروية محكومة بتجهيزات و وسائل و بنية تحتية سيئة، و بشروط سكن و راحة و صحة و تكوين متدنية. و هو ما أدى إلى تفاقم مشكلتي بطالة الشباب القروي و الهجرة نحو المدن.

لاحظ التقنيون في المناطق المسقية حدود معرفتهم العملية في مجال تدبير الماء، و هو ما أدى إلى التشكيك في نجاعة التدابير التي أقصت كل مساهمة من طرف الفلاحين المعنيين بالأمر. لكن تمكنت الهياكل الإدارية و السياسية المسؤولة من مقاومة عدم اليقين هذا. على المستوى القانوني، كان المشرع على وعي بهذه الضرورة. في هذا الإطار، أكد القانون حول جمعيات مستعملي مياه الري الفلاحي على أن الخيار المتخذ منذ الاستقلال لتدبير المياه الفلاحية، من خلال أهدافه و تدابير تنفيذه و تسييره، قد أعطى، و بشكل تدريجي، مكانة لخيار آخر، من خلال الدعوة لمشاركة المستعملين، بهدف بلوغ استعمال أفضل للماء و لشبكات الري[3](Lazarev, 2011, p. 58) . مع ذلك، سيظهر من خلال تقييم اشتغال هذه الجمعيات أن النتائج لم تكن في مستوى التطلعات.

يبقى المشكل الأساسي المتكرر منذ الاستقلال إلى الآن هو غياب إرادة حقيقية تفسح المجال لتدبير تشاركي للمشاريع. فقد أظهر مثال تجربة تثمين الأراضي البورية انشغال الهيئات المسؤولة بضرورة الخروج من مأزق السياسة الفلاحية، لكنها أظهرت أيضا حدود إرادتها الفعلية، و هذا ما تعبر عنه التدخلات و التوجيهات التي لم تترك مجالا للفعل الاجتماعي التشاركي. تفترض التهيئة المادية للأراضي الفلاحية تدخلا ثقيلا على مستوى الوسائل المالية و المادية و التأطيرية، لكن هل تكفي الرغبة في تثمين الأرض دون وضع من يحرثها في مركز عملية التغيير؟

ج- الجماعات المحلية مجالات للضبط غير قادرة على المشاركة في العملية التنموية :

كانت الدولة المستقلة تسعى إلى تحقيق رهانين متناقضين: تنمية المجالات الترابية و مراقبة و ضبط ساكنتها خصوصا في العالم القروي. متناقضين لأن تحقيق التنمية يتطلب مشاركة الساكنة، على مستوى الفعل التنموي و

[1]- لوفو ريمي (2011)، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، منشورات وجهة نظر، ص 71.

[2]- Naciri Mohammed (1999), Territoire : Contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle, Monde arabe, Maghreb Machrek, N° 164, p. 26.

[3]- Lazarev Grigori (2011), Politiques de développement et gouvernementalité, Critiques économique, N° 27, CNRS, p. 58.

على مستوى الاستفادة من نتائج و ثمرات هذا الفعل؛ بينما تستدعي مراقبة السكان تحجيم دورهم و عزلهم عن أية مشاركة فاعلة في تدبير الشأن العام. جاءت مقتضيات الميثاق الجماعي لسنة 1960 كتعبير عن هذا التناقض.

لقد تم استخدام خطاب اللامركزية بالموازاة مع سياسة مركزية صارمة لتطبيق مراقبة فعالة لجهاز الدولة على الساكنة. تبدو هذه الازدواجية من خلال النصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية و تلك المنظمة للتقسيم الإداري للمملكة و لاختصاصات العامل.

فمن خلال الاطلاع على هذه النصوص تبدو الاختصاصات الممنوحة للجماعات الحضرية و القروية محدودة و خاضعة لوصاية مشددة، من طرف الهياكل الإدارية اللاتركيزية التي وضعت بالموازاة مع الهياكل اللامركزية المحلية. هذا ما يعبر عنه ارتفاع عدد الدوائر الإدارية خصوصا منذ 1971[1]. و رغم التغيير الذي يعبر عنه ميثاق 1976، الذي وسع من اختصاصات مجالس الجماعات و منح للجماعات الحضرية لأول مرة اختصاصات تنموية، إلا أن الدولة سترافقه بظهير اختصاصات العامل[2] الذي سيمنح لهذا الأخير سلطات واسعة باعتباره ممثل جلالة الملك في العمالة أو الإقليم[3].

لا يمثل االعامل سلطة وزارة الداخلية على الجماعات المحلية فقط، بل يعبر أيضا عن الرقابة الملكية على كل الأعمال الدولتية و المحلية. فالعامل هو رئيس كل المصالح الخارجية للإدارت المركزية[4] في منطقته، و هو ما يعني مركزة كل الاختصاصات سواء ذات الطابع السياسي أو التقني. و كنتيجة لمركزة السلط هذه، تصبح كل القرارات، و كيفما كانت طبيعتها، خاضعة للاعتبارات السياسية و الأمنية. و من خلال ترؤسه للجنة التقنية[5] التي تحدث تحت رئاسته و التي تضم رؤساء المصالح الخارجية و مديري المؤسسات العمومية، يستطيع العامل أن يتحكم في تنفيذ حتى أكثر القرارات تقنية، لتتراجع متطلبات العقلانية الاقتصادية و التقنية أمام الاعتبارات السياسية. لا يمكن إلا أن يمتد تأثير هذه الوصاية من المستوى المحلي إلى المستوى الوطني. فسمو وزارة الداخلية تجعل أولوية ضبط المجالات المحلية و مراقبة الساكنة تعلو حتى على الاعتبارات التنموية.

تمكنت الدولة، منذ الاستقلال إلى غاية الثمانينات، من التحكم في المجالات الحضرية و القروية، و تقزيم دور الجماعات المحلية في المجالين إلى مجرد آليات مساعدة على الضبط و المراقبة، و جعلها غير قادرة على المشاركة في وضع مشروع سياسي للتنمية. فبالإضافة إلى ما سبق، ساهم التقطيع الترابي في حرمان هذه الجماعات، في المجالات الحضرية خصوصا، من القدرة على المساهمة في التدبير الحضري، المحتكر من طرف البيروقراطية الترابية. فعن طريق تجزيء وحدة المدينة، استطاعت السلطة المركزية حرمان هذه الجماعات من إمكانية التوفر على سلطة حضرية مشروعة، و من أغلبية متناغمة قادرة على ضمان تدبير عقلاني. و ليظل الانشغال الأساسي ضبطي، و لتبقى التنمية فعل دولتي بامتياز.

ثانيا: بروز رهان التنمية الترابية في مرحلة تفكيك الوطني

استطاعت الدولة في المغرب كما في الغرب- و إن لم يكن بنفس الشكل- أن تتكيف مع المتغيرات الجديدة التي يفرضها النظام الاقتصادي العالمي الجديد منذ بداية الثمانينات. فتطور الاقتصاد المالي أدى إلى بروز فاعلين جدد على

[1]- من ضمن أسباب هذا الارتفاع محاولتا الانقلاب في 1971 و 1972

[2]- ظهير شريف رقم 1.75.168 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، ج ر عدد 3359 بتاريخ 16 مارس 1977، ص 757

[3]- الفصل الأول من ظهير 15 فبراير 1977

[4]- الفصل 6

[5]- الفصل 5 مكرر (3)

المستوى العالمي، يتعلق الأمر بالمؤسسات المالية المسؤولة عن تنظيم الاقتصادات العالمية بما يتلاءم مع متطلبات النظام النيوليبرالي. ساهمت هذه التطورات في تغيير علاقة الدولة بمجالاتها الترابية. فبعد أن كانت هذه الأخيرة حقلا سياديا لتطبيق السياسات التنموية الدولتية، بمعنى سياسات موضوعة بشكل إرادي من طرف جهاز الدولة، من خلال مقاربة مركزية في بعض الحالات، و بإفساح المجال للمبادرات المحلية في حالات أخرى؛ ستصبح السياسات التنموية الدولتية منذ ثمانينيات القرن الماضي خاضعة لمستلزمات الاقتصاد العالمي الجديد (1)؛ مما سيؤدي إلى تراجع مفهوم السيادة الكاملة. و هو ما سيفرض على الدولة، منذ بداية العشرية الثانية من القرن الحالي إعادة النظر في علاقتها بالجماعات الترابية لتصبح فاعلا رئيسيا كآخرين في العملية التنموية (2).

1- اللامركزية آلية لتحويل المجالات الترابية إلى سوق دولية

يعبر التقابل بين مقاربة التنمية الدولتية و مقاربة التنمية التشاركية المحلية عن الصراع بين المنطقين التدبيريين الصاعد و النازل، و عن رؤية للمجال تكاد تكون متناقضة. ففي الوقت الذي ترتبط فيه المركزية بتنمية مفروضة من الأعلى، قد تحضر فيها ملامح اللامركزية بالنسبة لتنفيذ السياسات التنموية، إلا أنها لا يمكنها أن تراعي لا الخصوصيات المجالية و لا رغبات الساكنة، تحيل التنمية التشاركية على العكس من ذلك على اعتماد مبدأ التفريع، الذي يقتضي ليس فقط مشاركة الساكنة المحلية في تطبيق هذه السياسات، بل أيضا و قبل كل شيء في تحديد الاحتياجات التنموية على المستوى المحلي، ثم تحديد الطرق الأمثل للاستجابة لها .

اعتمدت السياسات التنموية المطبقة في المغرب منذ الاستقلال إلى الوقت الراهن على المنطق النازل، سواء في مرحلة التدبير التنموي المركزي، الذي امتد من الاستقلال إلى بداية الثمانينات، أو في مرحلة فتح المجال لمشاركة المؤسسات المالية و التي ابتدأت مع برنامج التقويم الهيكلي (أ)، و استمرت مع برنامج التأهيل (ب). في التجربتين العامل الأساسي الذي كان مغيبا هو إفساح المجال لمشاركة حقيقية و فاعلة لمختلف الأفراد و المجموعات المكونة للمجتمع في مسار العملية التنموية، و بالتالي تناول المجالي كتقطيع ترابي إداري جامد، يجعل منه مختبرا مفعولا به بدل أن يكون فاعلا في العملية التنموية.

أ- برنامج التقويم الهيكلي و تعميق الاختلالات المجالية

أعطى التوجه الليبرالي التوجيهي Libérale- dirigiste المتبع في المغرب منذ ثاني مخطط اقتصادي[1] بعض النتائج المرضية، في ارتباط بظرفية خارجية ملائمة دامت حتى السبعينيات (القرن الماضي)[2](El Aoufi, 1999, p. 42) ، و مع بداية الثمانينيات بدأت تظهر ملامح أزمة اقتصادية حقيقية، مما فرض اتباع مخطط استقراري كبير، أثرت نتائجه الاقتصادية و الاجتماعية بعمق على الطبقات المتوسطة و الشعبية. و كان من نتائجه تضخم البطالة و جمود الأجور مقابل الزيادة في أثمنة المواد الاستهلاكية بما فيها الأساسية. طبقت الدولة سلسلة طويلة من الإجراءات تهم تخفيض الواردات و تشجيع

[1]- كان البرنامج الاقتصادي الأول الذي تم وضعه في إطار حكومة عبد الله إبراهيم، ما بين 1958 و 1960 يهدف إلى القطع مع النظام الرأسمالي و التوجه بالأحرى نحو نماذج مشابهة للنظام الناصري في مصر و لنظام بو مدين في الجزائر. وضع هذا البرنامج مجموعة من الأهداف: بناء اقتصاد وطني معتمد أساسا على السوق الداخلية: تنمية الصناعة الثقيلة، الإصلاح الزراعي، مراقبة حركة رؤوس الأموال الأجنبية، إعطاء الدور الأساسي و المركزي للدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية..بغرض قطع الصلات مع النظام الرأسمالي.

[2]- EL AOUFI Noureddine (1999), La réforme économique : stratégie, institutions, acteurs, Monde arabe : Maghreb- Machrek, La Documentation Française, p. 42.

الصادرات، و تأطير السياسة الائتمانية (القروض)، و إعادة جدولة الدين لإعادة التوازن الأساسي للمالية العمومية. أثرت سياسات التقويم الهيكلي خصوصا على الجانب الاجتماعي و هو [أمر طبيعي ما دام البنك العالمي أو صندوق النقد الدولي ركزا على تهميش القطاعات الغير المنتجة، يعني خصوصا القطاع الاجتماعي](Naciri, 2009, p. 153)[1] .

مع بداية الثمانينات كانت الوصفة الأساسية التي قدمتها المؤسسات المالية للمغرب هي الاهتمام بتحقيق التوازنات الماكرو- اقتصادية. فبعد فشل السياسات التنموية التي نهجتها الدولة منذ الاستقلال، و التي ركزت على بناء اقتصاد مختلط مبني على توجهات ليبرالية و كينزية خلال فترة الستينات و السبعينات، و جد الاقتصاد الوطني نفسه، مع نهاية السبعينات، في مواجهة مشاكل التضخم و الدين الخارجي و تفاقم الأوضاع الاجتماعية داخليا (أزمة دولة الرعاية). أدت هذه الوضعية إلى تبني سياسة لإعادة الاستقرار ثم للتقويم الهيكلي.

وضع مخطط الاستقرار (1978- 1980) سلسلة من الإجراءات الهادفة إلى كبح تضخم القطاع العمومي، من خلال خصوصا: تقليص نفقات استثمار الدولة إلى الثلث؛ التقليل من حجم الواردات و رفع الضريبة عليها من 8 في المائة إلى 12 في المائة، تجميد الأجور؛ تشجيع الصادرات(El Aoufi, 1999, p. 43)

في مرحلة ثانية، تم الشروع في تطبيق برنامج التقويم الهيكلي (1983-1993). يتعلق الأمر بمجموعة إجراءات تهم خصوصا المجالات المالية، النقدية، الضريبية، الميزانياتية ، و تهدف أساسا إلى إعادة التوازنات الأساسية و ضمان استجابة السياسة الاقتصادية للإكراهات الخارجية(El Aoufi, 1999, p.42) . تتمثل أهم الإجراءات التي جاءت في برنامج التقويم الهيكلي في: إعادة جدولة الدين الخارجي؛ تقليص الكتلة النقدية، تقليص عجز الميزانية؛ الحد من نفقات التجهيز العمومية؛ تقليص الضريبة على الواردات؛ تجميد الأجور، الزيادة في الأسعار؛ تحسين و تبسيط الإجراءات الإدارية المتعلقة بعمليات التصدير؛ و خوصصة 112 مؤسسة عمومية[2].

لا يمكن لإجراءات مماثلة أن تمر دون تداعيات اجتماعية عميقة، مست بالأساس ميادين التعليم، التشغيل، الصحة و السكن(El Aoufi, 1997, p. 53) . تراجع الأداء في مختلف مجالات الخدمات الاجتماعية، و كنتيجة لذلك، أدى الاستياء الشعبي إلى انفجار الوضع اجتماعيا بسبب تدهور الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية[3] (Rachik, 2016, p. 114 et s.). تزامن ذلك مع سنوات من الجفاف التي زادت من حدة هذه الوضعية، خصوصا بالنسبة للقرى التي تأثرت من هذا الوضع، ليعرف المغرب حركة هجرة قروية كثيفة في اتجاه المدن. و هو ما أدى بدوره لانتشار دور الصفيح و البناء العشوائي في المحيط الحضري، بتواطؤ أحيانا مع المنتخبين و السلطات المحلية[4](Naciri, 2009, p. 133).

يمكن في هذا المستوى تبين العلاقة بين السياسة الاقتصادية الليبرالية و آثارها المتوحشة على الميادين الاجتماعية من جهة، و بين تعميق الاختلالات المجالية من جهة أخرى. لا يمكن الحديث هنا عن سياسة تنموية بمعناها الإنساني، ما

[1]- Naciri Mohammed (2009), L'évolution de l'économie marocaine en longue période: Crise des modèles ou crise des élites, Critiques économique, N° 24,CNRS, p. 153.

[2]- حسب قانون الخوصصة 1989

[3]- Rachik Abderrahmane (2016), La société contre l'État. Mouvements sociaux et stratégie de la rue au Maroc, La Croisée des Chemins, p. 114.

[4]- Naciri Mohammed (2009), L'évolution de l'économie marocaine en longue période: Crise des modèles ou crise des élites, Critiques économique, op. cit., p. 133

دامت التنمية الإنسانية و حتى البشرية تعطي الأولوية لتمكين المواطنين قبل النمو الاقتصادي. فوضع الإنسان في قلب العملية التنموية يفرض مده بالآليات الضرورية لتنمية ذاته[1](Sen, 2000, p.75)، حتى يتمكن من المساهمة في تنمية مجاله الترابي.

منذ 1993، دخل المغرب مرحلة جديدة، تخلص فيها من وصاية برنامج التقويم الهيكلي. ليجد نفسه في مواجهة العولمة باقتصاد ضعيف، و ببنيات و هياكل غير قادرة على المنافسة، يتعلق الأمر بالقطاعين العام و الخاص على السواء(Naciri, 2009, p. 151). وضع المغرب برنامجا للتأهيل، يهدف أساسا للانفتاح على التجارة العالمية، من خلال اتفاقيات التبادل الحر مع الاتحاد الأوروبي و الولايات المتحدة الأمريكية؛ و مواصلة الإصلاحات الهادفة لتحرير الاقتصاد الوطني و تقوية تنافسيته[2].

ركز برنامج التأهيل على الآليات التي تمكن الاقتصاد الوطني من التواؤم مع متطلبات العولمة. فالانخراط في التنافسية الاقتصادية على المستوى العالمي فرض إعادة نظر شاملة في دور الدولة، و في منح القطاع الخاص كل التسهيلات الضرورية لتحقيق نمو اقتصادي قوي و مستدام. اعتمدت الاستراتيجية الجديدة على مبدأ " التنافسية التلقائية"،حيث يحل السوق محل الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي[3]. يبدو برنامج التأهيل هذا مكرسا للإطار العام لبرنامج التقويم الهيكلي، مع بضع إضافات، تهم أساسا التركيز على بلوغ تنافسية الاقتصاد الوطني بفعل الانفتاح على أهم القوى الاقتصادية العالمية، و إشراك فاعلين جدد في العملية التنموية.

تتعلق الفكرة الأخيرة بالرغبة في إدماج البعد الاجتماعي في هذا البرنامج، بعد أن كان مهمشا في البرنامج السابق للتقويم الهيكلي. في هذا المستوى **سيتم إدخال الجماعات المحلية كفاعل في أجرأة و تطبيق السياسات العمومية على المستوى المحلي**. فالدولة أصبحت مطالبة أثناء صياغة سياساتها بالأخذ بعين الاعتبار العلاقة بين النجاعة الاقتصادية و التوازن الاجتماعي[4](El Aoufi, 1999, p. 45). يتعلق الأمر باعتبار الجماعات المحلية مستوى لتطبيق السياسات الاجتماعية خصوصا.

تعتبر سنة 1997 كسنة التغيير "التاريخي"[5]. كانت الدولة في حاجة ماسة لإدخال تغييرات جذرية على الاقتصاد الوطني. جاء في النشرة الخاصة الصادرة عن "المركز المغربي للظرفية" في 1997 أن المغرب يجد صعوبة في تحسين تنافسيته

[1]- Sen Amartya (2000), Repenser l'inégalité, Seuil, p. 75.

[2]- يتعلق الأمر أساسا بإصلاحات بنكية و جبائية، و سن قوانين حول المنافسة و الشركة المجهولة الإسم..أنظر « المغرب الممكن. خمسين سنة من التنمية البشرية و آفاق 2025 »

[3]- بعد التوقيع على اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي في غشت 1995، تم تشكيل لجنة متابعة لمشروع تنمية القطاع الخاص في إطار مشروع "مغرب تنافسي" متمحور حول التنمية التنافسية و الشراكة. الهدف هو دراسة وسائل " تطوير مقاربات جديدة للتنمية الاقتصادية، لتقوية التنافسية الصناعية أو قطاعات محددة بهدف مواصلة الإصلاحات الماكرو- اقتصادية"

[4]- EL AOUFI Noureddine (1999), La réforme économique : stratégie, institutions, acteurs, op. cit., p. 45.

[5]- مع بدايتها انطلقت حملة لإعادة التسجيل في اللوائح الانتخابية. و في 28 فبراير، وقع أحد عشر حزبا، من بينهم أربعة أحزاب في المعارضة، مع وزارة الداخلية اتفاقا حول الشفافية الانتخابية.

الاقتصادية. فقد عرفت الاستثمارات تراجعا ملحوظا[1]. يتم تفسير ذلك في نفس النشرة بمجموعة من العوامل المعروفة سابقا: ارتباط الاقتصاد المغربي بالتساقطات المطرية، و ارتفاع سعر القرض و السياسة الضريبية الغير مشجعة على الاستثمار. لكن المثير في هذه النشرة هو التركيز على عوائق جديدة تقف أمام انتعاش الاستثمار، يتعلق الأمر بأخذ القطاع الخاص، الذي يمثل 60 في المائة من الاستثمار في المغرب، للمؤشر السياسي بعين الاعتبار عند اتخاذ القرارات الاستثمارية. في نفس الاتجاه، ركزت نشرة الظرفية الاقتصادية للبنك العالمي على العوامل التي تحد من الاستثمارات الخاصة و المتمثلة أساسا في العوائق الإدارية و القضائية[2].

يبدو الربط واضحا بين الإصلاح الاقتصادي و التغيير على المستوى السياسي و الإداري و الاجتماعي. أصبحت الدولة مطالبة، لتحقيق النمو، ليس فقط بالاهتمام بالميادين الاقتصادية و المالية، بل أيضا و أساسا بتغيير التدبير العمومي و الأسس التي يقوم عليها ، و بالإصلاحات السياسية التي تتبنى الديموقراطية و المشاركة و الشفافية و احترام حقوق الإنسان. و قد لعبت المنظمات الدولية دورا في نشر هذه الثقافة. و من أهم هذه الهيئات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي ركز في تقاريره حول التنمية البشرية و التنمية الإنسانية على الجوانب المتعددة للعملية التنموية، التي تدمج السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي كأبعاد ضرورية للتنمية. و تركز على أهمية المحلي بالموازاة مع المركزي في التدبير التنموي[3].

من هذا المنطلق، يبدو السياق العام لبداية التسعينيات متوائما مع التغيرات التي عرفها المغرب، إن على المستوى السياسي –مع حكومة التناوب-، أو على مستوى التدبير المجالي، بالاهتمام بالبعد المحلي كمستوى أساسي في صياغة و تطبيق السياسات التنموية. و سنرى تاليا ارتباط هذين المجالين بالهدف الأسمى و المتمثل في تهيئ المجالات الترابية الوطنية للانفتاح على الاقتصاد العالمي.

رغم النتائج الكارثية لبرنامج التقويم الهيكلي، لم تشذ السياسة المتبعة بعد 1993 عن العقد السابق. كان الهدف الأساسي، بالنسبة للمغرب، كما هو حال مجموعة كبيرة من "دول العالم الثالث" التي قبلت تطبيق سياسات التقويم الهيكلي المقترحة من المؤسسات المالية، هو تحويل المجالات الترابية الوطنية إلى أسواق مفتوحة أمام التجارة الدولية.

ب- تأثير العولمة الاقتصادية على تدبير المجالات الترابية: التنمية الترابية تنمية تقنية لاسياسية:

تحكم طغيان الاعتبارات الاقتصادية في صياغة خريطة ترابية جديدة، أصبحت فيها المجالات الترابية كسلع اقتصادية، تسوق و تدبر وفق أجندة فوق دولتية. ستستعمل فيها المؤسسات المالية قاموس مفاهيمي جديد، ينذر بتمفصلات جديدة في علاقة الدولة بجماعاتها الترابية في ميدان التنمية. هكذا، و بالاطلاع مثلا على الأوراش المهمة في فترة التسعينات، نجد الاعتراف بالجهوية كجماعة محلية في دستور 1992 ثم دستور 1996، ثم التنظيم القانوني لها مع قانون 1997؛ ترافق مع إعادة التنظيم القانوني للمقاولة؛ اعتماد ميثاق أخلاقي وقعت عليه الحكومة و أرباب المقاولات؛ إصلاح القانون التجاري و اعتماد نصوص قانونية خاصة بالمنافسة و بحماية المستهلك[4](Benhlal, 1997, p. 204).

[1] - Centre Marocain de conjoncture (1997), « La croissance promet en 1998 : Autre contexte autre profil », Juin 2, 1997, Bulletin spécial n° 17, (consulté le 23- 1- 2021), disponible sur, https://www.conjoncture.ma/cmc/rapports/detail/bulletin-special-n-17,)

[2] - منشورة من طرف وزارة المالية في 17 دجنبر 1997.

[3] - بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يصدر هذه التقارير السنوية منذ بداية التسعينات إلى الوقت الراهن .

[4]- Benhlal Mohamed (1997), Maroc : Chronique interieure, Annuaire du l'afrque du nord, CNRS, p.204.

تم رد أسباب فشل السياسات التنموية المقترحة من المؤسسات المالية إلى طرق تدبيرها أساسا، و ليس إلى طبيعتها، لتزدهر بعد ذلك المفاهيم الحاملة لتوجهات جديدة، دائما في إطار البحث اللامتناهي عن عقلنة هذا التدبير. فإذا كان الهدف الأساسي للسياسات الأولى المقترحة من طرف المؤسسات المالية على المغرب هو التركيز على الجانب التقني، لتحقيق التوازنات الماكرو- اقتصادية[1]، فإن السياسات التصحيحية لتلك السياسات (التي كان هدفها أيضا تصحيح التوجهات التدبيرية الوطنية) التي أبانت عن فشلها، قامت بهيكلة خطاب جديد حول التنمية، و حول تنظيم الدولة و إدارتها المركزية، بإعطاء أهمية خاصة لامتدادات هذه الإدارة على المستويات الجهوية و المحلية.

استطاعت المؤسسات المالية، من خلال الاهتمام بالمستويات المحلية أن تضرب عصفورين بحجر واحد: اعتبرت، من جهة، أن فشل السياسات التنموية السابقة، يعود في جزء كبير منه للهيمنة الدولتية على العملية التنموية؛ و دعت، من جهة ثانية، لتكثيف التنظيمات الاجتماعية و تقوية دورها في تحقيق التنمية. فانتقاد المركزية المفرطة للتدبير التنموي الدولتي يبعد المسؤولية عن فشل استراتيجيات و توقعات خبرائها، و يمنح آلية لتجاوز هذه الهيمنة الدولتية، بإشراك فاعلين آخرين، يمنحونها مشروعية أكبر.

أثبتت التجربة التاريخية و العملية أن المشاركة الشعبية هي ركن أساسي في نجاح أية عملية تنموية. و بالتالي فالسياسات الاصلاحية المقترحة من طرف هذه المؤسسات تبدو معقولة للغاية، لو لم تكن مقترنة بمفاهيم غامضة[2]، تبدو ذات طبيعة تبريرية أكثر منها أدوات عملياتية، تهدف إلى تغيير ملموس في التوجهات السياسية، سواء لهذه المؤسسات أو للأنظمة الوطنية المستقبلة لها(Gaudin, 2014, , 192 p)[3].

شجعت هذه المؤسسات سياسات لامركزية السلط و لاتركيز الاختصاصات المركزية، و أصبحت أغلبية برامجها المقترحة تشمل جزءا متعلقا بتقوية اللامركزية و تدعيم اختصاصات الجماعات المحلية. لكن يتمثل المشكل الأساسي في طبيعة هذه المقترحات، الذي لا يتعدى الدعم التقني (أبوالهيتم، 2012، ص 29)[4]. و هو ما يتم تأكيده من خلال تجاهل إصلاح الهياكل السياسية، و التي بدونها، تعتبر تدابير الإصلاح الإداري مجرد وهم.

ما يؤكد أننا لا نبالغ في اعتبار توجيه المؤسسات المالية للسياسات الوطنية للدول النامية في ميدان تقوية اللامركزية الترابية التنموية جزء من مخطط يخدم أساسا أهداف النظام النيوليبرالي، و لا يسعى إلى إقامة نظام لامركزية حقيقية، هو أنه و رغم تعدد هذه البرامج و الاستراتيجيات و تعدد الفاعلين (البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، الأمم المتحدة و برنامجها الإنمائي، الاتحاد الأوروبي..)، لم تستفد غالبية السكان، لا ماديا و لا على مستوى تحقيق شروط مشاركة حقيقية و ديموقراطية فعلية[5] (Naciri, 2011, p 34).

---

[1]- سياسة التقويم الهيكلي و سياسة التأهيل.

[2]- كمفهوم الحكامة مثلا.

[3]- Gaudin Jean- Pierre (2014), Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique ?, L'Aube, p. 192.

[4]- أبوالهيتم هند (2012)، قراءة في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية: الإطار العام و رهانات الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة القاضي عياض بمراكش، ص 29.

[5]- Naciri Mohammed (2011), De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est- elle une mystification ?, Critique Économique, N°27, CNRS, p. 34

يجب التمييز، عند تحليل الأدوات و المفاهيم التنموية، بين سياق يسمح بمشاركة ديموقراطية حقيقية في العملية التنموية، من طرف مختلف الفاعلين المركزيين و الجهويين و المحليين، و بين مؤسسات لامركزية بشكل صوري، لأنها تعمل فعليا تحت سلطة المركز و ممثليه على المستوى المحلي. و بالتالي فالتنصيص القانوني و اعتماد البرامج و المخططات و الاستراتيجيات المدعمة للنظام اللامركزي و للاتمركز، لا تعبر دوما عن نية حقيقية و تطبيق فعلي للامركزية. و لا يبدو أن هذه المؤسسات الداعمة للامركزية التدبير التنموي الترابي من خلال سياسات "المساعدة على التنمية" تهتم بتوفير شروط مشاركة حقيقية في إطار نظام لامركزي فعلي[1](Gabas, Ribier , 2013, p 33-50).

أخفت الإجراءات التكنوقراطية الموصى بها لدول العالم الثالث ازدواجية الإيديولوجية النيوليبرالية و تناقضاتها، و هو ما يدفعنا إلى التساؤل مع محمد الناصري حول إمكانية الحديث عن اللامركزية في أنظمة سياسية غير ديموقراطية (Naciri, 2011, p. 22). يبدو من خلال إطلالة سريعة على بعض التقارير[2] و البرامج الداعمة للتدبير الترابي اللامركزي و للتنمية الترابية[3] أن ما يهم هذه المؤسسات، ليس القضايا السياسية للمجالات الترابية و أشكال تمفصل العلاقات بين السلطة و الساكنة، بل فقط الجوانب المؤسساتية لتدبير و تنظيم هذه المجالات. هذا بالتحديد هو ما يفسر عدم تأثير تقوية و تعزيز اللامركزية و اللاتركيز على تغيير الوضع في الأنظمة غير الديموقراطية.

لا يمكن الحديث عن لامركزية حقيقية في نظام غير ديموقراطي، كما لا يمكن تصور تنمية حقيقية دون إدماج الجانب السياسي في التحليل. للتنمية علاقة وثيقة بعدالة التوزيع[4](Sen, 2000, p. 158)، و لا تقتصر العدالة على الجانب المجالي فقط، و التي تعني أساسا محاربة الاختلالات المجالية، بل يتعلق الأمر بمفهوم "الأفقية horizontalité" (Enjolras, 2010, p. 16)[5]مفهوم سياسي بامتياز تم استبداله بمفهوم ذو طابع إداري تقني "الالتقائية convergence" (Hassenteufel, 2010, p. 180-188)[6]. تعتمد السياسات التنموية المصاغة من طرف المركز بمساعدة و توجيه المؤسسات المالية على إحلال الالتقائية التقنية الإدارية محل الأفقية السياسية. ليس المهم هو مشاركة حقيقية للساكنة المحلية في صياغة المشاريع و البرامج التنموية. في كل الأحوال يبدو تحقيق مطلب كهذا في ظل الأنظمة المركزية مطلبا غير واقعي. بالمقابل يمكن من خلال التلاعب بالمفاهيم من طرف خبراء المؤسسات المالية و بتواطؤ مع النخب الوطنية، إيهام المتلقي بأن المطلوب هو إشراك فعلي لمختلف الفاعلين، بينما يتعلق الأمر بتنظيم تقني لتدخلات الفاعلين الرئيسيين، المركزيين غالبا، و إقناع المحلي بضرورة المشاركة السلبية التي لا تتعدى عدم وضع العوائق الذي يمكن أن ينتج عن الرفض المباشر[7](Naciri, 2011, p. 35). هكذا،

[1]- Gabas Jean- Jaques, Ribier Vincent (2013), Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement, Revue Tiers Monde, Armand Colin, p. 33-50.

[2]- مثلا تقرير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول التنمية البشرية بالمغرب في 2003

[3]- مثل برنامج Art Gold Maroc و برنامج "الحكامة و تقوية المؤسسات" بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ و إطار الشراكة الاستراتيجية حول الحكامة و الإدارة الترابية المقترح من طرف البنك الدولي.

[4]- Sen Amartya (2000), Repenser l'inégalité, Seuil, p. 158.

[5]- Enjolras Bernard (2010), Gouvernance verticale, gouvernance horizontal et économie sociale et solidaire, Géographie, Economie, Economie, Société, Vol. 12, Lavoisier, p. 16.

[6]- Hassenteufel Patrick (2010), Convergence, Dictionnaire des politiques publiques », Presse de sciences Po, p. 180-188.

[7]- Naciri Mohammed (2011), De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est- elle une mystification ?, op. cit., p.35.

يصبح مفهوم الالتقائية هو المقابل للأفقية بعد إفراغها و نزع كل طابع سياسي عن العملية التنموية، بل و حتى عن المفاهيم الأكثر ارتباطا بالسياسة كالمشاركة السياسية نفسها.

2- مشروعي الجهوية المتقدمة: تكريس لتفكيك المجالي و التنموي الوطنيين

يقترح مشروع الجهوية المتقدمة علاقة واضحة و صريحة بين الدولة و الجماعات الترابية لتحقيق التنمية. تعترف الدولة، من خلال المشروع، أنها ليست الفاعل الوحيد في المجال التنموي. و تفسح المجال للجماعات الترابية، و خصوصا الجهة، للعب دور رائد و قيادي في العملية التنموية. يمكن اعتبار هذا التقديم كتلخيص رسمي للمشروعين. لكن المطلع على السياق العام الوطني و الدولي لتحضير المشروع يدرك أن الاكتفاء بالنسخة الرسمية لا يسعف، لا في فهمهما، و لا في فهم النتائج المنتظرة منهما، و التي تؤكد التوجه نحو تفكيك الوطني، قانونيا و اقتصاديا و مجاليا.

أ- الجهوية المتقدمة : الدفع النيوليبرالي و ضرورة إشراك فاعلين جدد

يعبر مشروع الجهوية المتقدمة عن الربط الحاصل بين "الديموقراطية السياسية" و "الليبرالية الاقتصادية" من طرف النظام النيوليبرالي المروج له من قبل المؤسسات المالية الدولية. تشجع المنظمات الدولية الديموقراطية و المشاركة لفتح المجال أمام المبادرة الخاصة و أمام قانون السوق. تعتبر المركزية الدولتية أهم عائق أمام الحرية الاقتصادية، باعتبارها الهدف الأسمى للنظام الرأسمالي. استطاعت العولمة أن تجد منافذ للتخلص من سيطرة دولة القانون في الدول المتقدمة و الديموقراطية، من خلال تقوية التنفيذي على حساب التمثيلي، و التعلل ب"السري" لتجاوز الرقابة الديموقراطية للبرلمان على أعمال الحكومات. هذا ما فتح الإمكانية أمام عهد جديد لتنظيم اقتصادي و مجالي متحكم فيه من قبل الحكومات و متجاوزا للرقابة البرلمانية[1](Sassen, 2006, p. 139 et s.). بالنسبة للدول النامية يتعلق الأمر بتخفيف الهيمنة الدولتية على إنتاج و تطبيق السياسات العمومية، سواء المحلية أو الوطنية. لكن دون الاصطدام بما يعرقل أو يجمد تعاون الأنظمة السلطوية في هذه البلدان، بسبب المس بمصالحها أو تهديد سلطتها.

يندرج مشروع الجهوية المتقدمة في إطار سياق عام ابتدأ منذ نهاية القرن الماضي بدعم من المنظمات الدولية، و تميز ب (تقوية الديموقراطية) كما أكدت على ذلك مصالح التعاون الفرنسي في 2005[2]. نفس الفكرة يعبر عنها البنك الدولي، في وثيقته حول استراتيجية التعاون مع المغرب [يتميز المغرب، في منطقة الشرق الأوسط و شمال إفريقيا MENA، بانفتاحه السياسي. ابتدأ هذا التوجه في عهد الملك الراحل الحسن الثاني، في منتصف التسعينات. و عرف تسارعا، منذ اعتلاء الملك محمد السادس للعرش في 1999. تمت ترجمة أهم التغييرات السياسية في المغرب من خلال انتخابات حرة و نزيهة، وانبثاق مجتمع مدني مزدهر..][3]

ما يهمنا في هذين الاقتباسين هو إعطاء مثال حول طريقة تقييم المؤسسات المالية و هيئات التعاون من أجل التنمية للتطور الذي عرفه المغرب في مجال الإصلاحات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و القانونية. يتم وصف المغرب بكونه "التلميذ النجيب"، الذي يلتزم بتعليمات المنظمات الدولية و المؤسسات المالية. تتحدث مريم كاتوس عن مبالغة

[1]- Sassen Saskia (2006), Critique de l'État. Territoire, Autorité et Droits, de l'époque médiévale à nos jours , op. cit., p. 139.

[2]- La lettre de la coopération française au Maroc, n° 18, juillet 2005, p. 10.

[3]- Document du groupe Banque mondiale du 30 juin 2005, Stratégie de coopération avec le Royaume du Maroc, rapport n° 31879-n° 31879-MA.

في تقدير تأثير مجموعة من الإصلاحات (مدونة الأسرة، هيأة الإنصاف و المصالحة..) على إحداث تغيير حقيقي في النظام السياسي المغرب (Amin, 2007, p. 285)[1] . فلماذا يلتزم المغرب، حقيقة أو بشكل صوري، بتعليمات هذه المؤسسات؟ و لماذا تقوم هذه الأخيرة بتأكيد مسائل يمكن التشكيك في أنها غير واقعية؟

تلعب الدولة، في الأنظمة السلطوية، الدور الأساسي، إن لم يكن الوحيد، في العملية التنموية و في المراقبة المجالية ، و يقتضي فتح المجالات الترابية لهذه الدول أمام حرية حركة رؤوس الأموال و السلع و الخدمات (Deleuze, Guattari, 1995, 500 p)[2]إيجاد تبريرات تخدم تحقيق هذا الهدف و لا تمس بعمق امتيازات هذه الأنظمة. تقترح المنظمات المتخصصة في الميدان التنموي تسوية ملائمة لكل الأطراف:

في مرحلة أولى يتم الربط بين ضرورة الديموقراطية السياسية و الاقتصاد الليبرالي. فالدولة لم تعد الفاعل الوحيد في العملية التنموية، ولا حتى أهم فاعل. من الضروري، باسم الديموقراطية، فسح المجال أمام مختلف فئات المجتمع الوطني، و خصوصا القطاع الخاص. تبدو أهم آلية قادرة على تحقيق هدف تحرير الدولة و المجتمع هي آلية الخوصصة، بمعنى فسح المجال للقطاع الخاص ليكون فاعلا رئيسيا في مسار العملية التنموية. يقتضي إنجاح هذه العملية تهيئ المجالات الترابية لتصبح فضاءات ملائمة لازدهار أنشطة القطاع الخاص. يمكن اعتبار التنظيم الترابي اللامركزي، خصوصا على المستوى الجهوي، آلية تمنح إمكانيات كثيرة لخلق مجالات ترابية تنافسية، تسعى، من جهة، إلى التخفيف من الوصاية المركزية على المجالات الترابية؛ و من جهة أخرى، إلى تهيئ المجالات الترابية لتصبح ملائمة للتنافسية الاقتصادية للقطاع الخاص، أو بتعبير آخر تحويل المجالات إلى سلع اقتصادية.

في مرحلة ثانية، يتم تعطيل كل مل من شأنه تحقيق ديموقراطية حقيقية، لا يمكن قبولها من طرف هذه الأنظمة. و الاكتفاء بالضمانات الإجرائية التي تسمح بتطبيق ديموقرطية صورية، أهم شرط فيها هو فسح المجال أمام فاعلين غير دولتيين، وطنيين و دوليين.

يبدو أن السياسة المتبعة في المغرب منذ اعتماد برنامج التقويم الهيكلي و المقترحة من طرف منظمات ومؤسسات التمويل الدولية تصب في اتجاه تشجيع قبول الدولة لفاعلين آخرين للمشاركة في العملية التنموية من جهة، وتبني تنظيم ترابي يجعل من المجال الدولتي فضاء ملائما لاحتضان الأنشطة الاقتصادية للقطاع الخاص من جهة أخرى. وبالتالي فمشروع الجهوية المتقدمة هو نتيجة طبيعية لتطور التعاون ما بين المغرب و هذه الهيئات الدولية، خصوصا منذ التسعينات. ستصبح الدولة، شكليا، فاعلا كآخرين. يتعلق الأمر بفسح المجال لفاعلين وطنيين(جماعات ترابية، جمعيات، تعاونيات، نقابات، مؤسسات القطاع الخاص) و دوليين(المنظمات الحكومية و غير الحكومية، مؤسسات التمويل المالية). و الهدف الرئيسي هو الربط ما بين "الديموقراطية السياسية" و "الليبرالية الاقتصادية". جاء في تقديم التقرير العالمي حول التنمية البشرية [تفرض قوة الديموقراطية نفسها شيئا فشيئا على عدد من البلدان، تظهر أسواق جديدة في البلدان حيث

[1]- Amin Allal (2007), Développement international et promotion de la démocratie : à propos de la gouvernance locale au Maroc, *L'Année du Maghreb*, p. 285.

[2] Deleuze Gilles, Guattari Félix (1995), L'anti-Œdipe. Capitalisme et schizophrénie, Minuit.

كان الاقتصاد موجها، مما كان يحد من إبداع و إنتاجية شعوبها، و مع الحلول التدريجي لاقتصاد السوق محل التخطيط المركزي، و الدعوة إلى الديموقراطية..يؤكد الناس في جميع أنحاء العالم حقهم في تقرير مصيرهم][1].

ب- الجهوية المتقدمة: الملكية و المشروعية التنموية

تعبر فترة حكم الملك محمد السادس منذ بدايتها عن هذا التوجه نحو تبني نظام تنموي يفسح المجال لمجموعة من الفاعلين الغير-دولتيين للمشاركة في العملية التنموية. فمنذ توليه الحكم، عمل الملك محمد السادس، و بإيحاء من هيئات المساعدة على التنمية، على التوفيق ما بين الاستجابة للإكراهات الاقتصادية التي أصبحت مفروضة على المستوى الفوق-دولتي، و ضرورة الضبط و التحكم المجالي. يتحدث محمد الطوزي و بياتريس هيبو عن أولى القرارات المتخذة من قبل الملك الجديد، و الهادفة لربط المستويات اللامتمركزة للمجالات الترابية بسلطته المباشرة، للتركيز في مستوى ثان على المجال الاقتصادي [بعد تعيينه لولاة جدد، سينتقل لحقل الإصلاحات الاقتصادية][2](HIBOU , TOZY , 2002, p.5) . تؤكد هذه السياسة فكرة الانضباط لتعليمات مؤسسات التمويل، هذا الانضباط الذي ستتم الاستفادة منه ليس على المستوى الاقتصادي و التنظيمي فقط، بل أيضا على المستوى السياسي، من خلال اعادة استعمال الخطاب المفاهيمي لهذه المؤسسات من طرف المؤسسة الملكية و بتصرف من قبلها. حيث ستفضل هذه الأخيرة ممثلي الملك من ولاة و عمال على المنتخبين الجماعيين لتنفيذ الإصلاحات المتخذة في الميدان التنموي[3](Catusse, Karam, 2009, , pp. 85- 120).

سيتم استعمال اللامركزية و اللاتركيز كآليتين تحددان التوجه الاستراتيجي الهادف لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد. و باستثمار الخطاب المفاهيمي لمنظمات التعاون حول التنمية و المؤسسات المالية، سيتمكن الملك محمد السادس من تبني المشاريع الواردة في تقارير هذه الهيئات. في تحليل و مقارنة خطاب 18 ماي 2005 الذي أعلن فيه عن انطلاقة "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية" بهذه التقارير أكبر دليل على ذلك. جاء في مقال لأمين علال أن المشتغلين في الهيئات التابعة للأمم المتحدة عبروا عن ارتياحهم بمضمون الخطاب الملكي، الذي يدل على أنه [أخيرا تم الاستماع إلينا] [4](Amin, 2007, p. 287).

نفس الأمر بالنسبة لتقوية مسلسل اللامركزية الترابية ، حيث نجد تشابها كبيرا مع أعمال أهم الهيئات الدولية الراعية لمشاريع تقوية "الديموقراطية المحلية"، خصوصا في علاقة مضامينها بالتقارير الصادرة عن "منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية" (OCDE) و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و الاتحاد الأوروبي و البنك الدولي.

---

[1]- Rapport mondial sur le développement humain 1993, *Économica.*

[2]- HIBOU Béatrice, TOZY Mohamed (2002), Les enjeux des élections au Maroc, *Alternatives internationales*, CERI, p. 5.

[3]- Catusse Myriam, Karam Karam (2003), Le développement contre la représentation : La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc , Démocraties et autoritarisme : Fragmentation et hybridation des régimes , Karthala, p. 85-120.

[4]- Amin Allal (2007), Développement international et promotion de la démocratie : à propos de la gouvernance locale au Maroc, op. cit., p. 287.

في هذا الإطار، سيتم تعديل القوانين المنظمة للجماعات و العمالات و الأقاليم في سنة 2002، بناء على التعليمات والتوجيهات الملكية، المستقاة من السياسات المقترحة من طرف"برنامج الأمم المتحدة الإنمائي"[1]، و "الاتحاد الأوروبي" والبنك الدولي، و الداعية إلى عقلنة التدبير الترابي، و تعزيز دور الجماعات المحلية و تنافسيتها. و فعلا، يبدو أن من أهم مستجدات الميثاق الجماعي لسنة 2002[2] هو اعتماد التخطيط الجماعي لتحديد المشاريع و المرافق العمومية المحلية. تهدف هذه التقنية إلى عقلنة الفعل الجماعي المحلي، و فرض آليات التسيير و التدبير المطبقة في القطاع الخاص على الجماعة الحضرية والقروية.

و مع مشروع الجهوية المتقدمة، ستتم، من جهة، إعادة استثمار خطاب علاقة التنموي بالديموقراطي المحلي، حيث تم ربط مشروع الجهوية المتقدمة في العديد من الخطب الملكية بتحقيق هدفين أساسيين: دمقرطة التدبير الترابي، بالانتقال من التدبير المركزي إلى التدبير التشاركي؛ و تجاوز المعيقات التنموية[3]؛ و من جهة أخرى، تأكيد الطابع التقني للتنمية المقترحة في إطار مشروع الجهوية المتقدمة، و الذي تم تأكيده من خلال تقرير النموذج التنموي الجديد.

ج- الجهوية المتقدمة: عولمة قانونية ناتجة عن العولمة الاقتصادية

يظهر في مشروع الجهوية المتقدمة اللجوء المتكرر لمجموعة من المفاهيم التي تؤسس لمشروعية "المساعدات حول التنمية"، و التي تسعف النخب في الأنظمة غير الديموقراطية في إنتاج خطاب وطني تبريري[4](Naciri, 2011., p. 41). يبدو في هذه العلاقة التي تجمع بين النخب الوطنية و الخبراء الدوليين أن الطرفين مستفيدين، على حساب شعوب متضررة من غياب الديموقراطية و من نتائج انفتاح متوحش و غير ملائم لهذه الاقتصادات الضعيفة على السوق.

تطرح مؤسسات التمويل الدولية و الدول المانحة نماذج تسويقية لأنظمة قانونية تدعم بالأساس التنافسية الاقتصادية في إطار "التدبير العمومي الجديد". سيؤدي انخراط النخبة الاقتصادية، الإدارية و السياسية في هذا التوجه الجديد إلى تحول مفهوم المرفق العام ليصبح هو أيضا محكوما بشروط التنافسية الاقتصادية و بتحقيق هدف الفعالية الإنتاجية[5](Chevalier, 1998, p . 659). هكذا، ستصبح الأنظمة القانونية الوطنية بمثابة منتوجات تسوق لفائدة مستهلكين ممثلين في الأنظمة السياسية و في نخبها. و يمثل تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية و النصوص القانونية المنظمة للجماعات الترابية و التي صيغت على أساسه- مثالا يؤكد هذه الفكرة.

جاء في تقرير اللجنة الجهوية أن مشروع الجهوية المتقدمة يهدف إلى وضع أسس علاقة جديدة بين الدولة والجماعات الترابية [مبنية على الشراكة و على الإشراف و المراقبة المرنة عوض الوصاية. و علاوة على حقوق هذه الجماعات و واجباتها المضبوطة في القوانين، فإن التعاقد سيكون هو النهج المعتمد لإقامة هذه الشراكة، في إطار مرجعيات

[1] -Royaume du Maroc- PNUD,2004, « ARTGOLD MAROC , Appui aux réseaux territoriaux et thématiques de coopération pour la gouvernance et le développement locale au Maroc ».

[2]- المعدل في 2009

[3]- مثلا الخطب الملكية : العرش 2007، 6 نونبر 2008، 3 يناير 2010..إلخ

[4]- Naciri Mohammed (2011), De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est- elle une mystification ?, op. cit., p. 41.

[5]- Chevalier Jaques (1998), Vers un droit post- moderne. Les transformation de la régulation juridique , In Revue du droit public et de la science politique, LGDJ, p.659.

محددة، تحدد بدقة الأهداف و الوسائل، و معايير تتبع و تقييم الالتزامات المتبادلة ما بين الدولة و الجماعات الترابية في كل شأن] (اللجنة الاستشارية للجهوية، ج 1 ، 2011، ص 9)[1]. يختزل هذا المقطع المنطق الموجه لمشروع الجهوية المتقدمة والمفصل في تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية و المترجم قانونيا من خلال القوانين التنظيمية لسنة 2015. يسعى التقرير حول الجهوية المتقدمة إلى وضع الخطوط العريضة لبناء تنظيم ترابي متلائم مع متطلبات التنمية الاقتصادية على المستوى الجهوي و الدولي، و خصوصا متطلبات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي. فباعتبار هذا الأخير أول و أهم شريك للمملكة، تحرص مختلف "مشاريع المساعدة على التنمية" المنجزة بشراكة بينهما على تنميط القوانين المنظمة للتدبير الترابي و للتنمية الترابية وفق النموذج الأوروبي. ينبني التنظيم الترابي المقترح على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على مبدأ التفريع، فكل الدول الأوروبية أصبحت مدعوة لتنظيم علاقة المركز بالجماعات الترابية على أساس هذا المبدأ، و بفعل اتفاقية الشراكة المتقدمة مع المغرب، سيظهر هذا المبدأ لأول مرة كأساس لتوزيع الاختصاصات بين الدولة و جماعاتها الترابية في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية، لتتم دسترته مع دستور 2011، و التنصيص عليه في القوانين التنظيمية لسنة 2015. و رغم تقديم مبدأ التفريع كآلية تقنية (اللجنة الاستشارية للجهوية، ج 1 ، 2011، ص 22)، فإن لتداعياته الاقتصادية ما يؤكد ارتباط تبني مبدأ التفريع من طرف المشرع المغربي بتطورات الاقتصاد العالمي و نظام العولمة.

يهدف مشروع الجهوية المتقدمة إلى خلق مجالات ترابية تتوفر فيها مجموعة من الشروط التقنية و الاقتصادية التي ستؤهلها للتنافس المجالي على المستوى الوطني و الفوق- وطني. و بالرجوع للتقرير حول الجهوية المتقدمة، نجد أن الاهتمام انصب، على تأطير علاقة الدولة بجماعاتها الترابية من خلال "شراكة تقنية"، تركز على تأهيل إدارات الجماعات الترابية و عصرنة أنماط التدبير و توفير نظام المعلومات الإحصائية و اعتماد آليات التقييم و تقديم الحساب، و بصفة عامة، على "حكامة جيدة الأداء"، يبدو فيها أن التركيز منصب على تحقيق الفعالية الاقتصادية، و إدماج السياسي بشكل سطحي يمكن من توفير حد أدنى من الديموقراطية السياسية الضروري لتحقيق الاستقرار اللازم لتنظيم اقتصادي سليم.

يبدو طغيان الاعتبارات الاقتصادية على الاعتبارات السياسية و الاجتماعية في مشروع الجهوية المتقدمة أيضا من خلال المعايير المعتمدة في التقطيع الترابي. فاسترشادا بالتوجهات الملكية الداعية إلى خلق [جهات قابلة للاستمرار][2]، سيتم التراجع عن مبدأ التكامل الذي كان يحكم التقطيعات الجهوية السابقة، لأنه يلائم [ظروفا ولت كانت مطبوعة بقلة الوسائل و باقتصاديات منغلقة نسبيا تسيطر عليها المبادلات المحلية. أما اليوم فإن سداد هذه الاعتبارات يتلاشى، نظرا للانفتاح الاقتصادي و للعولمة] (اللجنة الاستشارية للجهوية، ج 1 ، 2011، ص 55). فلخلق مجالات ترابية قادرة على مواجهة تحديات العولمة و منافستها الترابية، سيتم اعتماد مجموعة من المعايير في التقطيع الجديد، يتعلق الأمر ب: الفعالية، التراكم، التجانس، الوظيفية، القرب، التناسب و التوازن، و هي تقريبا نفس المعايير المقترحة من الاتحاد الأوروبي على دوله الأعضاء[3](Eurostat, 2007, 156 p).

يسعى مشروع الجهوية المتقدمة إلى بناء مجالات ترابية قادرة على جذب الاستثمارات، من خلال تنظيم ترابي يفتح المجالات الترابية الوطنية أمام حركية رؤوس الأموال على المستوى العالمي. سيتم تجاوز منطق التدبير العمومي لدولة

[1]- اللجنة الاستشارية حول الجهوية (2011)ة تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام، ص 9.

[2]- خطاب 3 يناير 2010

[3]- EUROSTAT (2007), Methodologies and working papers, Régions dans l'Union européenne ; Normacluture des unités territoriales statistiques, Office des publications officielles des communités européennes, 156 p.

السيادة الترابية لصالح منطق "التدبير العمومي الجديد". هذا المنطق مرتبط بتغيرات النظام الاقتصادي العالمي المتحكم فيه من طرف اقتصاديات الدول القوية و المؤسسات المالية التابعة لها، و الهادف لبلوغ ، ليس فقط العولمة الاقتصادية و فتح الأسواق و المجالات، بل أيضا للعولمة القانونية حسب تعبير جاك شوفالييه[1](Chevallier, 1998, p. 701)

خاتمة:

كان الهدف من هذا المقال هو إبراز الفكرة التالية: بعد إثبات كيف أثرت السياسة الاستعمارية في الاختيارات التنموية للمغرب المستقل، و كيف كرست هذه الأخيرة مشكل فك الارتباط بين الإنسان و مجاله الطبيعي، مما أنتج لنا معيقات تنموية كبيرة في إطار دولة السيادة الترابية، رأينا كيف أثرت التطورات التي عرفها الوضع الدولي مع مرحلة البريتن وودز بعد الحرب العالمية الثانية، ثم مع مرحلة العولمة، على تشكيل و صياغة السياسات الوطنية التنموية و المجالية للمغرب. كيف تدخلت سياسات المؤسسات الدولية، المالية خصوصا، في تغيير علاقة الدولة بجماعاتها الترابية، من خلال تأثيرها على الإطار العام لهذه العلاقة، و هو ما تؤكده صياغة القوانين المؤطرة للتنمية المجالية.

إلا أن تغير هذا الإطار العام لا يعني البتة تراجع دور الدولة في التدبير الترابي و التنموي، على العكس من ذلك، تظل السياسات التنموية و المجالية في الأنظمة المركزية فعل دولتي بامتياز، قد تقوم الدولة بخرق "الشرعية القانونية" نفسها للحفاظ على دورها الرئيسي و الأصلي. ترتبط هذه الوضعية بعاملين أساسيين، أولا: تركيبة دولة القانون السيادية: التي تجعل من الحفاظ على الوحدة ,الترابية هدفها الرئيسي، و من السياسة الاقتصادية "هدفا ساميا" ذو علاقة وطيدة بالمنفعة العامة الوطنية المتعالية عن المنافع العامة المحلية[2](Aubry, 1989, p. 11)؛ ثانيا: التطورات التي عرفها الاقتصاد العالمي و خصوصا تعقد النظام المالي العالمي، و التي أدت إلى تقوية الجهاز التنفيذي و تهميش المؤسسات التمثيلية (Sassen, 2006, p. 142)[3]، بما فيها المؤسسات الترابية.

لم يعد النظر للدولة ككل غير قابل للتجزئة ملائما. ستساعد هذه الفكرة في حل التناقض المطروح بين أنصار المنادين بتراجع دور الدولة و أولئك الذين يقولون بالعكس. لا يمكن القول بأن الدولة أصبحت أكثر قوة في زمن العولمة، كما لم تضعف الدولة أو يتراجع دورها، بل تمت تقوية جزء منها على حساب تهميش آخر: الجهاز التنفيذي مقابل التمثيلي. فسمو دور الدولة مقارنة بالجماعات الترابية في ميدان التنمية هو مستمر، لكن أصبح يرتكز على أسس مختلفة: التحكم المركزي من خلال الجهاز التنفيذي، مما يعني أننا سنلاحظ تساهلا كبيرا فيما يخص صياغة النصوص القانونية المنظمة للفعل التنموي المحلي ، و بالمقابل ستتم السيطرة على هذا الفعل، توجيهه، مراقبته، و في أحيان أخرى تعطيله و وضع العوائق أمامه من طرف التنفيذي الوطني[4](Rosanvallon, 2006, p. 14).

قائمة المراجع:

كتب:

[1]- Chevalier Jaques (1998), Vers un droit post- moderne. Les transformation de la régulation juridique , In Revue du droit public et de la science politique, LGDJ, p. 701.

[2]- Aubry François- Xavier(1989), La décentralisation contre l'Etat, Dupont, p. 11.

[3]- Sassen Saskia (2006), Critique de l'État. Territoire, Autorité et Droits, de l'époque médiévale à nos jours , p. 142.

[4]- Rosanvallon Pierre (2006), La contre- démocratie. La politique à l'age de la défiance, Seuil, p. 14.

- البصري ادريس (1976)، رجل السلطة، مطبوعات كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط
- لوفو ريمي (2011)، الفلاح المغربي المدافع عن العرش، منشورات وجهة نظر.
- ظريف محمد (1988)، الأحزاب السياسية المغربية، مطابع إفريقيا الشرق.
- وتربوري جون (2011)، "أمير المؤمنين"، مؤسسة الغنى.

أطروحات و رسائل:

- أبوالهيتم هند (2012)، قراءة في تقرير اللجنة الاستشارية حول الجهوية: الإطار العام و رهانات الجهوية المتقدمة، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة القاضي عياض بمراكش.

تقارير:

- اللجنة الاستشارية حول الجهوية (2011)ة تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول: التصور العام.

Livres :

- Amin Allal (2007), Développement international et promotion de la démocratie : à propos de la gouvernance locale au Maroc, *L'Année du Maghreb*.
- Aubry François- Xavier(1989), La décentralisation contre l'Etat, Dupont.
- Deleuze Gilles, Guattari Félix (1995), L'anti-Œdipe. Capitalisme et schizophrénie, Minuit.
- Eisenmann Charles (1948), Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale , LGDJ.
- Gaudin Jean- Pierre (2014), Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique ?, L'Aube.
- Mbembe Achille (2013), Sortir de la grande nuit. Essai sur l' Afrique décolonisée, La Découverte.
- Lazali Karima (2018), Le trauma colonial. Une enquête sur les éffets psychiques et politiques contemporain de l'opression colonial en Algérie, La Découverte.
- Rachik Abderrahmane (2016), La société contre l'État. Mouvements sociaux et stratégie de la rue au Maroc, La Croisée des Chemins.
- Rist Gilbert (1996), Le développement : Histoire d'une croyance occidentale, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Rosanvallon Pierre (2006), La contre- démocratie. La politique à l'age de la défiance, Seuil.
- Sassen Saskia (2006), Critique de l'État. Territoire, Autorité et Droits, de l'époque médiévale à nos jours , Dimopolis.
- Sen Amartya (2000), Repenser l'inégalité, Seuil.
- Sen Amartya (2003), Un nouveau modèle économique : Développement, justice, Liberté, Odile Jacobe.

Articles :

- Alioua Khalid (1985) , L'imerialisme de l'Etat dans le Tiers Monde , L'espace de l'Etat. Réflexions sur l'Etat au Maroc et dans le Tiers- Monde , Edino.
- Ben Ali Driss *(1989),* Changement de Pacte social et continuité de l'ordre politique au Maroc , Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS.*
- Benhlal Mohamed (1997), Maroc : Chronique interieure, Annuaire du l'afrque du nord, CNRS,.
- Belair Blaque (1964), La promotion nationale marocaine, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 2, CNRS
- Catusse Myriam, Karam Karam (2003), Le développement contre la représentation : La technicisation du gouvernement local au Liban et au Maroc , Démocraties et autoritarisme : Fragmentation et hybridation des régimes , Karthala.

- Chambergeat Paul (1961), Les éléctions communales marocaines , Revus français des sciences politiques.
- Chevallier Jaques (1978), Le modèle Centre- Périphérie dans l'analyse politique , Centre, Périphérie, Territoire , PUF.
- Chevalier Jaques (1998), Vers un droit post- moderne. Les transformation de la régulation juridique , In Revue du droit public et de la science politique, LGDJ.
- Clerc François (1961), L'opération Labour au Maroc, Économie rurale, n° 48.
- Benhlal Mohamed (1997), Maroc : Chronique intérieure, Annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS.
- Enjolras Bernard (2010), Gouvernance verticale, gouvernance horizontal et économie sociale et solidaire, Géographie, Economie, Société, Vol. 12, Lavoisier.
- El Aoufi Noureddine (1997), Les conséquences sociales de la globalisation économique, Annales marocaines d'économie.
- EL AOUFI Noureddine (1999), La réforme économique : stratégie, institutions, acteurs, Monde arabe : Maghreb- Machrek, La Documentation Française.
- Flory Maurice, Miège Jean- Louis (1964), Annuaire de l'Afrique du Nord : 1962 , vol. 1, CNRS.
- Gabas Jean- Jaques, Ribier Vincent (2013), Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement, Revue Tiers Monde, Armand Colin.
- Hassenteufel Patrick (2010), Convergence, Dictionnaire des politiques publiques », Presse de sciences Po.
- HIBOU Béatrice, TOZY Mohamed (2002), Les enjeux des élections au Maroc, *Alternatives internationales*, CERI.
- Lazarev Grigori (2011), Politiques de développement et gouvernementalité, Critiques économique, N° 27, CNRS.
- Naciri Mohammed (1999), Territoire : Contrôler ou développer, le dilemme du pouvoir depuis un siècle, Monde arabe, Maghreb Machrek, N° 164.
- Naciri Mohammed (2009), L'évolution de l'économie marocaine en longue période: Crise des modèles ou crise des élites, Critiques économique, N° 24,CNRS.
- Naciri Mohammed (2011), De l'usage problématique d'un concept ambigu. La gouvernance est- elle une mystification ?, Critique Économique, N°27, CNRS.
- Octave Maurice (1971), Elites intermédiaires, pouvoir et légitimité dans le Maroc indépendant, Annaire de l'Afrique du Nord, CNRS.
- Tabar Paul (1966), Note sur l'assistance technique des Nations Unis au Maroc, Annuaire de l'Afrique du Nord, vol. 4, CNRS.

Rapports :

- EUROSTAT (2007), Methodologies and working papers, Régions dans l'Union européenne ; Normacluture des unités territoriales statistiques, Office des publications officielles des communités européennes.

من البنيات التقليدية إلى الجمعيات التنموية

From traditional structures to developmental associations

حسن مروان
. جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء . كلية الحقوق المحمدية .

ملخص:

إن التساؤل حول "الهوية الحقيقية" للتنظيم الجمعوي، هل هو فعلا تقليد مترسخ في الثقافة المغربية وبنياتها التقليدية باعتبار أن المغاربة، وعلى مرّ التاريخ، كانوا منتظمين بشكل جماعي من أجل تحقيق بعض الغايات الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية، وذلك عن طريق آليات التضامن والتآزر الاجتماعيين أو عن طريق بعض التنظيمات التقليدية مثل "الجْماعة"؟ أم أن الجمعية تنظيم حديث بالمجتمع المغربي، لم ير النور إلا في عهد قريب باعتباره، في شقه القانوني، شكلا تنظيميا مستوحى، في جزء كبير منه، من القانون الفرنسي لسنة 1901 وتم تنظيمه محليا من خلال ظهير الحريات العامة لسنة 1985 ؟

ولفهم تطور العمل التضامني والجمعوي ببلادنا يستدعي رفع جزء من اللبس المرتبط بنشأة العمل التضامني و الجمعوي بالمجتمع المغربي، والرجوع إلى تطور الأشكال التقليدية سابقة الذكر، والوقوف أيضا على أوجه التشابه والاختلاف الموجودة بينها وبين الجمعية الحديثة. فقد اشتغلت آليات التضامن الجماعي على مستوى الجماعات عبر مجموعة من التنظيمات والأشكال وأفرزت العديد من القواعد العرفية في التدبير والتعامل والتنظيم التي لم تكن فقط حكرا على الوسط القروي، فعلى سبيل المثال تعدّ "الحنطة" شكلا من أشكال التنظيمات الجماعية التقليدية التي كانت تسند لها في المدن مهمّة تنظيم العلاقات بين الحرفيين. أمّا "التويزة" فهي نوع من العمل الجمعوي الذي يرتكز على مبدأ العمل الجماعي والتضامن الاجتماعي .

الكلمات المفتاحية :
. الجمعيات / التنمية / الجمعيات التنموية / البنيات التقليدية / الأعراف / المؤسسات التضامنية

Summary

The question about the “true identity” of associative organization, is it really a tradition rooted in Moroccan culture and its traditional structures, given that Moroccans, throughout history, have been organized collectively in order to achieve some social, economic or cultural goals, through mechanisms of social solidarity and synergy Or through some traditional organization, such as the “community”? Or is the association a modern organization in Moroccan society, which did not see the light until recently, considering it, in its legal aspect, an organizational form inspired, in large part, by the French law of 1901 and organized locally by the Decree of Public Liberties of 1985?

In order to understand the development of solidarity and collective action in our country, it is necessary to remove part of the confusion associated with the emergence of solidarity and collective action in Moroccan society, and to refer to the development of the aforementioned traditional forms, and also to identify the similarities and differences between them and the modern association. The mechanisms of collective solidarity worked at the level of groups through a group of organizations and forms, and produced many customary rules in management, dealing and organization that were not only the preserve of the rural community. For example, “wheat” is a form of traditional collective organization that was assigned to it in the cities. The task of regulating relationships between craftsmen. As for "towiza", it is a type of collective action that is based on the principle of teamwork and social solidarity.

key words :
Associations / development / development associations / traditional structures / norms / solidarity institutions

مقدمة :

إنّ التفكير في العمل الجماعي التضامني ، مهيكلا كان أو غير مهيكل، ليس واقعا جديدا بالنسبة للمجتمع المغربي، فالحركة الجمعوية بالخصوص ليست أمرا مستجدّا بالنسبة له بحيث عرف أنماطا عديدة من المشاركة الاجتماعية، ولهذا فإنّه ليس من قبيل المجازفة القول بوجود "تجريب اجتماعي واسع النطاق ومترسخ في النسيج الجمعوي...". ما يؤكد تجربة المجتمع المغربي في العمل الجماعي والجمعوي هو وجود العديد من أشكال التنظيمات في تجلياتها التقليدية كـ"التويزة"، "الجماعة"، " تقبيلت"...، أو في أشكالها الحديثة المتمثلة في الجمعيات، النقابات، الأحزاب، التعاونيات... والملاحظات المسجلة في العقود الأخيرة تبرز دينامية جمعوية لا يمكن الاستهانة بها والمتمثلة في تزايد عدد الجمعيات، وكذا تأييد هذه المبادرات ومحاولة هيكلتها من طرف الدولة.

إن ما تم الخلوص اليه عن واقع الأوضاع التنموية وعجز الدولة أمام تحسين هذه الأوضاع، بالإضافة إلى تراجع واندثار البنيات التقليدية المحلية التي كانت بمثابة البنيات والمؤسسات التنموية على المستوى المحلي . شكل أرضية لبروز تضامنات اجتماعية حديثة في شكل جمعيات تنموية كبديل من جهة عن غياب وضعف السياسات التنموية للدولة ومن جهة أخرى كبديل للتنظيمات والمؤسسات التقليدية التي اندثرت في أغلبها ولم تعد قادرة على تدبير شؤون الساكنة وتلبية مطالبهم، مما جعل النسيج الجمعوي أمام مسؤوليات وتحديات كبرى تتعلق بتقديم حلول وأجوبة للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية .

إن التساؤل حول "الهوية الحقيقية" للتنظيم الجمعوي، هل هو فعلا تقليد مترسخ في الثقافة المغربية وبنياتها التقليدية باعتبار أن المغاربة، وعلى مرّ التاريخ، كانوا منتظمين بشكل جماعي من أجل تحقيق بعض الغايات الاجتماعية أو الاقتصادية أو الثقافية، وذلك عن طريق آليات التضامن والتآزر الاجتماعيين أو عن طريق بعض التنظيمات التقليدية مثل "الجْماعة"؟ أم أن الجمعية تنظيم حديث بالمجتمع المغربي، لم ير النور إلا في عهد قريب باعتباره، في شقه القانوني، شكلا تنظيميا مستوحى، في جزء كبير منه، من القانون الفرنسي لسنة 1901 وتم تنظيمه محليا من خلال ظهير الحريات العامة لسنة 1985[1]؟

ولفهم تطور العمل التضامني والجمعوي ببلادنا يستدعي رفع جزء من اللبس المرتبط بنشأة العمل التضامني و الجمعوي بالمجتمع المغربي، والرجوع إلى تطور الأشكال التقليدية سابقة الذكر، والوقوف أيضا على أوجه التشابه والاختلاف الموجودة بينها وبين الجمعية الحديثة. فقد اشتغلت آليات التضامن الجماعي على مستوى الجماعات عبر مجموعة من التنظيمات والأشكال وأفرزت العديد من القواعد العرفية في التدبير والتعامل والتنظيم التي لم تكن فقط حكرا على الوسط القروي، فعلى سبيل المثال تعدّ "الحنطة" شكلا من أشكال التنظيمات الجماعية التقليدية التي كانت تسند لها في المدن مهمّة تنظيم العلاقات بين الحرفيين. أمّا "التويزة" فهي نوع من العمل الجمعوي الذي يرتكز على مبدأ العمل الجماعي والتضامن الاجتماعي[2].

[1] هناء شكري : مقالة بعنوان " الشباب المغربي والعمل الجمعوي : تحديث البنيات وتقليدية العلاقات والقيم " . مجلة إنسانيات :المجلة الجزائرية في الأنتروبولوجيا والعلوم الإجتماعية العدد 68 سنة 2015 الصفحة 4 الوقع الإلكتروني (https://journals.openedition.org/insaniyat)

[2] هناء شكري : مقالة بعنوان " الشباب المغربي والعمل الجمعوي : تحديث البنيات وتقليدية العلاقات والقيم " . مجلة إنسانيات :المجلة الجزائرية في الأنتروبولوجيا والعلوم الإجتماعية العدد 68 سنة 2015 الصفحة 4 الوقع الإلكتروني (https://journals.openedition.org/insaniyat

تتوفر كل منطقة وجهة على خاصيات تنفرد بها يتعين أخدها بعين الاعتبار عند دراسة هذه المناطق وعند وضع برامج التنمية بها، فتاريخيا المغرب عرف مشاركة مختلف الفاعلين الاجتماعيين في التنمية، هاته المشاركة كانت تستند في غالبيتها إلى الأعراف المحلية.[1]

إن أهمية هذه الدراسة تبرز من خلال اعتماد مقاربة ميدانية تطبيقية في اختبار المجال الترابي لجهة سوس ماسة والتوقف عند أهم ما يميز هذا المجتمع السوسي عبر مراحله التاريخية هو المحافظة على أعرافه وتقاليده الاجتماعية التي ساهمت إلى يومنا هذا في تنظيم وضبط آليات ومؤسسات العمل التضامني وإنجاحها داخل هذا المجتمع السوسي. وقلما نصادف دراسة تاريخية أو اجتماعية اهتمت بهذا المجتمع دون أن تشير إلى المؤسسات التقليدية و الأعراف القبلية السوسية ومؤسساته التضامنية، ومع ذلك فإن الأبحاث التي عالجت هذه الظاهرة من مختلف جوانبها قليلة[2]، إذا استثنينا العمل الذي قام به بعض الباحثين القلائل، ولذلك فإن هذه الدراسة قد تساهم، في جانب منه، في إلقاء بعض الأضواء على جانب من جوانب هذا الإرث الثقافي المحلي المتميز والمتسم بالظاهرة التضامنية المحلية التي لعبت أدوارا كبيرة في تدبير أمور المجتمع السوسي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لسنوات عديدة، ومدى مساهمة الأعراف المحلية في هيكلة هذه المؤسسات و تنظيم العمل التضامني به.

فكيف أبدع المجتمع السوسي مؤسسات وأنظمة تقليدية لعبت دورا بارزا في تقويم وإصلاح هذا المجتمع وأنقذته من الأزمات في مراحل تاريخية هامة، وفي الوقت الراهن ساهمت هذه البنيات التقليدية في ظهور وانتعاش نسيج مهم من الجمعيات التنموية المتسمة بالكثافة من جهة وبالفعالية من جهة أخرى.

لمقاربة هذه الموضوع حاولنا اعتماد نسق منهجي وظفنا فيه كل من المنهج التاريخي والمنهج التحيليلي . الوظيفي . النسقي ومنهج دراسة الحالة واعتماد تصميم منهجي عنونا فيه المطلب الأول بالتنظيمات التقليدية وتدبير المجال بسوس و المطلب ثاني بالتضامن الاجتماعي داخل المجتمع السوسي: تحول واستمرارية.

المطلب الأول: التنظيمات التقليدية وتدبير المجال بسوس

---

[1] Adil Zian _ Le Processus De Participation Dans Le Développement Local _ Mémoire Pour L obtention De Diplôme Des Etudes Supérieures Spécialisées (D.E.S.S) _ Faculté Des Sciences Juridiques Economiques Et Sociales De Settat _2005/2007_ Page 3

[2] أشار الأستاذ محمد اعماليك : إلى وجود أزمة البحث العلمي حول الأعراف الأمازيغية " لقد واجه الفقه الإسلامي منذ البداية انتشاره في بلاد المغارب مشكلات وظواهر أفرزتها تحولات المجتمع الحريص على التشبث بتقاليده القديمة التي لا تستوعبها النصوص الدينية ، بحيث برزت ألأدبيات الفقهية المعروفة بالنوازل ، والتي توزعت إلى تصورين : . ينطلق الاول من خلفية عدم معايشة العرف في الغالب ونقص معرفته به، ويصدر عن سلم قيم عليا مقدسة تنظر إلى العرف باعتباره ممارسة جاهيلية يقضي منطق الشرع القضاء عليها ، ويتمثل هذا التصور فقهاء المدن في فاس ومراكش . بينما ينطلق التصور الثاني : من إحتكاك مباشر ومعايشة للعرف وامتلاك قدر كبير من معرفته. لهاذا يقر ويجيز العمل به حسب مبدأ "المسلمين على شروطهم" ويسود هدا التصور لدى فقهاء سوس .

هكذا قبل وأثناء الفترة الإستعمارية حضيت الأعراف بقدر من الإهتمام في إطار البحث عن الصيغ القادرة على فهم مفاصل المجتمع المغربي والتحكم فيه وتوجيهه. ويثفق جل الباحثين على أن السوسيولوجيا الكولونيالية تحتفظ بنصيب مهم من المصداقية ، خصوصا من الناحية الإجرائية والميدانية بالنظر لرصيد الأبحاث المنجزة الغنية كميا والمتنوعة كيفيا . والتي تشكل المنطلق لأي دراسة في هذا المجال ، رغم أنها تنطلق من خلفية سياسية وفكرية صادرة عن النزعة المركزية الأوربية التي تنظر إلى المجتمعات الأخرى من موقع المكلف بتحديثها... .وهكذا نجد ان البحث العلمي في مجال القانون بالمغرب منذ تأسيس الجامعة المغربية متاثرا بالتجربة الفرنسية ، سواء من حيث المواد المدروسة أو طرق التدريس ، وتميزت الأبحات المنجزة بسيادة المقتربات الوصفية ، ولا يتعدى إنشغالها ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين ، وتعتبركل تحليل خارج القواعد والأحكام من اختصاص العلوم الاجتماعية الاخرى . وطالما أن الأعراف في جانب مهم منها لا تحظى بالغعتراف الرسمي فإنها تبقى خارج دائرة الإهتمام ...(للمزيد من التوضيح /أنظر محمد أعماليك . الأعراف والهوية : رصد لتراجع مكانة ووظيفة الأعراف الأمازيغية . القانون والمجتمع المغربي . منشورات المعهج الملكي للثقافة الأمازيغية . سلسلة الندوات والمناظرات رقم 7 . الطبعة الاولى 2005)

لقد أبدع الإنسان السوسي مؤسسات وأنظمة تقليدية لعبت دورا بارزا في تدبير شؤون المجتمع السوسي الداخلية والخارجية، وعملت على تأهيله اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا وسياسيا ليلعب دور الريادة أكثر من مرة في العديد من المراحل التاريخية على المستوى الوطني.

وانطلاقا من أن دراسة منطقة سوس تستلزم التوفر على جهاز مفاهيمي ووظيفي خاص، علاوة على العديد من المعطيات ذات الارتباط بعلوم إنسانية متنوعة: السوسيولوجيا، الأنتروبولوجيا، الاقتصاد،القانون، الفن ...فقد أثارت هذه المؤسسات الكثير من الباحثين الذين ركزوا أبحاثهم على وصفها وتركيبها، وأدوارها ووظائفها، تاريخها والعلاقات داخلها... وتختلف غايات الدراسة لدى كل صنف من الباحثين فلقد درسها بداية العديد من الدارسين الفرنسيين أمثال: Robert Montane[1]، في مجموعة من كتبه كان أبرزها، أطروحته المعنونة ب Les Berbères et le Makhazen الصادرة سنة 1930.[2]وجاك بيرك في كتابه الصادر بعنوان Les structures Sociales du haut_atlas. ويعتبر جاك بيرك الوحيد الذي تناول الثقافة الأمازيغية على المستوى المحلي في الجانب المتعلق بالرهانات التنموية، إذ في إطار مقاربته للعلاقة بين الثقافة والتنمية، حاول التأسيس لتجربة تحديث لدى الفلاح المغربي وخصوصا لما حاول المزج بين شكل من أشكال التنظيم الاجتماعي ("لجميعت" الجماعة) ووسيلة من وسائل التكنولوجيا المعاصرة (الجرار) رافعا شعار (lejmaat sur le Tracteur).[3] وهناك شارل دوفوكو في كتابه Reconnaissance au Maroc ،[4]بالإضافة إلى جورج سبلمان في كتابه "أيت عطا الصحراء و"تهدئة" درعة العليا"[5]، هنا دون إغفال ما أنجزه الضباط الفرنسيون بتكليف من المارشال ليوطي من دراسات وتقارير تهم الجوانب الاجتماعية والثقافية والأنتروبولوجية لمجموعة من المناطق التي تصدت للمستعمر الذي لم يتمكن منها إلا من خلال استثمار مضامين وتحليل الدراسات المنجزة في إطار ما هو كولونيالي. وأحسن مثال نسوقه في هذا الإتجاه هو إنجازات الكولونيل جوستينار الذي عمل كمراقب مدني لمدينة تزنيت والنواحي، الذي يتقن اللغة الأمازيغية وعرف بالقبطان أشلحي.

إذن فقد كان الهدف الرئيسي لمجمل هذه الدراسات هو مساعدة الوحدات العسكرية الاستعمارية على اقتحام المناطق والقبائل التي استعصى وصعب الدخول إليها. رغم ذلك فإن هذا لا يمنع من الرجوع إلى تلك الكتابات من اجل فهم البنيات التقليدية الأمازيغية، ذلك أنه . ورغم ما يمكن أن يقال عنها . وضعت بكل موضوعية وبتوخي نوع من الدقة.

أما على مستوى آخر فقد نالت هذه البنيات اهتماما ملحوظا لدى العديد من الباحثين المعاصرين الأجانب منهم و المغاربة، ومنهم Paul Pascon في كتابه"Le Haouz de Marrakech " الصادر سنة 1977 و" Le commerce de la maison dillg 1850. 1875"[6]. والأستاذ أحمد بكوس في أطروحته المنشورة بعنوان" langage et culture populaires au Maroc "[7]

---

[1] ربير مونطاني ضابط في البحرية الفرنسية (1893 , 1954) وصل إلى المغرب سنة 1918 عمل بمعية الجنرال ليوطي، حيث اعتبر مستشاره في شؤون القبائل، أستاذ محاضر في معهد الدراسات العليا المغربي من 1924 إلى 1930 ، حصل على الدكتوراه في الأنتروبولوجيا السياسية .

[2] Montagne(Robert) Les Berbères et makhzen dans le sud du Maroc_ éditons Afrique orient _Casablanca _ 1989 Page 163

[3] BERQUE (Jacques): Structures Sociales du Haut Atlas . PUF.1995 .Page 424

مأخود عن القانون والمجتمع بالمغرب . منشورات المعهد الملكي للثقافة الامازيغية : مركز الدراسات الأنتروبولوجية والسوسيولوجية . سلسلة الندوات والمناظرات رقم 7 . مطبعة المعارف الجديدة . الرباط 2005 . ص 53

[4] سيفاو رشيد نجيب . مقالة بعنوان المؤسسات التقليدية الأمازيغية : مقاربة سوسيو ثقافية . الموقع الإلكتروني للمهد الملكي للثقافة الأمازيغية . WWW.IRCAM.MA

[5] جورج سبلمان . أيت عطا الصحراء وتهدئة درعة العليا . ترجمة أمحمد إحدى . مطبعة جذور للنشر. الطبعة الأولى 2008 ص 23

[6] سيفاو رشيد نجيب . مقالة بعنوان المؤسسات التقليدية الأمازيغية : مقاربة سوسيو ثقافية . الموقع الإلكتروني للمهد الملكي للثقافة الأمازيغية . WWW.IRCAM.MA

[7] Ahmed boukous _Langage et Culture populaire au Maroc_ dar Elkitabe _1977 مأخود عن القانون والمجتمع بالمغرب . منشورات المعهد الملكي للثقافة الامازيغية : مركز الدراسات الأنتروبولوجية والسوسيولوجية . سلسلة الندوات والمناظرات رقم 7 . مطبعة المعارف الجديدة . الرباط 2005 . ص 53

والأستاذ أحمد التوفيق في رسالته الجامعية المنشورة بعنوان "المجتمع المغربي في القرن 19 إنولتان (1850. 1912) [1] ، وكذلك الباحث علي أمهان الذي تناولها بتحليل عميق في مؤلفه بعنوان Mutations Sociales dans .Le Haut_ Atlas (lesGhojdama)[2] والباحث علي أمهان أحد أكبر المدافعين عن الأنظمة التي تمثلها هذه البنيات نظرا لفائدتها على الساكنة المحلية، كما أنه يحاول تجريب واستثمار ما تقدمه من معطيات ذات الارتباط بالعالم القروي في تطوير تجربة وفعالية العمل الجمعوي التنموي، ونستحضر هنا التجربة الرائدة لجمعية أيت إكتل بنواحي تارودانت وما قامت به من منجزات تنموية لصالح ساكنة المنطقة، ونالت بذلك اعترافا دوليا يتجلى في حصولها على جائزة دولية في التنمية. كما أن الأستاذ رشيد الحسين أفرد لهذه البنيات حيزا هاما في كتابه "وشم الذاكرة"[3] وهو بدوره من الداعين إلى إعادة الاعتبار إليها.

فبفضل عمق الإرث الثقافي والمعرفي الذي تمتاز به منطقة سوس، وبحكم وجود العديد من التقاليد، والعادات واستحضار عملية المثاقفة التي مرت بمنطقة تواجد الأمازيغيين، فقد أنتج هؤلاء مؤسسات اجتماعية بشكل واستغلال تقليديين، قصد تدبير شؤونهم وفظائاتهم ولعل أبرز هذه المؤسسات نذكر: الموضع، تاقبيلت، لجميعت ... وإنطلاقا من كل ماسبق وللتوسع أكثر في تحليل هاته الظاهرة أرتأينا أن نتطرق في الفقرة الأولى بشكل موجز لأهم البنيات التقليدية التي عرفها المجتمع السوسي وأهم المؤسسات السوسيو اقتصادية المنبثقة عنها . تم في الفقرة الثانية للأعراف المحلية كإطار لتنظيم هذه المؤسسات وتقنين العمل التضامني الفقرة الثالثة.

الفقرة الأولى: المؤسسات التقليدية

يخضع تكوين القبيلة للعناصر التالية [4]:

1 . تكات: (الكانون أو الأسرة الصغيرة): هي الأسرة المكونة من رب الأسرة، زوجته أو زوجاته في حالة التعدد، ثم الأبناء والأحفاد، وكلهم يعيشون حياة جماعية على شكل أسرة ممتدة، تتقاسم البيت الواحد الذي يتسع لإيواء كل أفراد الأسرة الذي يتعاونون فيما بينهم، فيساهم كل واحد منهم في استثمار وتنمية كل ممتلكات الأسرة ورعايتها، حسب قدرته ومهارته وإمكانيته. وتوجد تكات (الأسرة الصغيرة) في أدنى مستويات الانتظام القبلي، وتعد الأسرة خلية أساسية ضمن النظام الاجتماعي لدى أهل سوس[5]،للأب فيها السلطة المركزية، وللأم السلطة الكاملة داخل البيت. كما وصفها روبير منطاني بأنها "الوحدة الأقل حجما والأكثر حيوية بفعل مساهمتها في تشكيل مجموعات إجتماعية الأكثر إتساعا في المناطق الأمازيغية ..."[6]

2 . أفوس، أو إخص: (العظم أو الأسرة الكبيرة): عندما نتجاوز تكون الأسرة كخلية أساسية في واقعها البسيط، تطرح أسئلة من قبيل: هل هذه الأسر تشكل وحدة بالغة في نطاق علاقات المجتمع البدوي، أم أنها تنصهر في إطار مجتمع أكبر؟

إن الأسرة بشكلها البسيط لا تظهر أهميتها إلا على مستوى تكتل عشائري داخل "الموضع" أي الدوار ثم "تقبيلت" أي القبيلة، وهي بذلك وحدة يربط بين أعضائها علاقة الإحساس بالانتماء إلى جد واحد مشترك، وتتكون من أسر ذات علاقة قرابة ولكنها مستقلة عن بعضها البعض داخل الموضع (الدوار) أو تقبيلت أو القبيلة.

---

[1] أحمد التوفيق . المجتمع المغربي في القرن التاسع عشر: (إنولتان 1850. 1912) . مطبعة النجاح الجديدة . الطبعة الثانية 1983الدار البيضاء

[2] Amhan ali _Mutations sociales dans le haut_ atlas (les ghojdama) _ Edition se la Maison des Sciences de lhomme. Paris Editons la port . Rabat . 1998. Page 227

[3] رشيد الحسن . وشم الذاكرة : معالم أمازيغية في الثقافة الوطنية . مطابع أمبريال . الطبعة الأولى 2002

[4] تتكون القبلية من " تكات أو الكانون (الأسرة الصغيرة) ثم أفوس (العائلة الكبيرة ثم الموضع (الدوار) ثم تقبيلت (الفخدة) تم أقبيل(القبيلة) تم الحلف أو امقون / حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 الصفحة 142

[5] . مبارك الشنتوفي . المجال القبلي والتمثيل المحلي : مساهمة في دراسة التنظيم الإداري . السياسي المغربي في عهد السلطان مولاي الحسن الأول . الأول . رسالة لنيل دبلوم السلك العالي . المدرسة الوطنية للإدارة العمومية . الموسم الدراسي 1991 .1992 . ص 37

[6] Montagne(Robert) : la vie Social et politique des berbère _édition. C.H.E.A.M.Paris _1986 _page 62

وهذا لا ينفي ما يبرز من تطور داخل المجتمع السوسي وغير المجتمع السوسي والذي يقضي بظهور أسرة كبيرة لها أهميتها تؤثر في ما يجري من علاقات في هذا المجتمع، والاختيار المرجح والذي ذهب إليه "روبر منطاني هو أن الأسرة الكبيرة ءفاسن أو ءيخسان أو العضم تشكل الموضع أو أدوار أو(القرية)، تتقاسم فيه هذه الأسر الثروات الطبيعية الواقعة في مجالها الترابي، وفق أعراف متوارثة شفويا ومدونة في ألواح وتلك الأعراف تسمى في سوس إزرفان.

3 ـ الموضع (الدوار): يقصد به الدوار بالمعنى الإداري للكلمة والذي يضم مجموعة من تكاتين (الأسر) ومجموعة من إفاسن كما سبقت الإشارة.[1]

5 ــ تاقبيلت أو (القبيلة): فيما يتعلق "بتقبيلت" كأعلى مستوى في انتظام المجال المحلي بسوس، تتشكل من مجموعة من الدواوير (المواضيع) التي تسكنها مجموعة من العائلات المنتظمة في شكل ءيفاسن.[2] ويرى روبير منطاني" أن تلك التجمعات السكانية تتشكل من 20 إلى 30 دوارا هي ما يكون "تاقبيلت" ومن مجموع "تاقبيلت" تتشكل القبيلة، والفرق بينهما أن تاقبيلت هي جزئية تستمد شخصيتها من وحدة الرقعة المسكونة، والمجال المستغل، وغالبا ما نجد أهل تاقبيلت ينتسبون إلى نسب واحد. أما القبيلة فهي وحدة كبيرة تحمل إسما واحدا، وتملك أرضا معينة، تجتمع على عدد من التقاليد والأعراف، ولها مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية تقليدية[3]. و يقول أحمد التوفيق" أن نسمي بالفخدة ما سماه كل من روبير مونطاني، وجاك بيرك بتاقبيلت لأن تاقبيلت تطلق في الاصطلاح الشفوي وعند الموثقين على كل جماعة يعنيها التداول في شأن ما[4] إن ما يميز تاقبيلت هو أن مجلس القبيلة مؤسسة لجميعت (الجماعة) التي تظم هيأة إنفلاس تعد الهيأة الأكثر حيوية على مستوى البنيات التقليدية بسوس مما يشهد على مثانة المؤسسات المحلية (فكل السلط الإدارية والتشريعية والتنفيذية يتم دمجها داخل هذه الجماعة كما أنها هي التي تسهر على مصالح المجموعة البشرية وتتكفل بالدفاع والذود عن حرمة الحدود)[5] وكذلك هي وحدة كبرى تحمل اسما مشتركا، مالكة لأرض محددة. و ما أثار روبر مونطاني عند دراسته لقبائل لقبائل سوس هو مدى تساوي أحجام ثاقبلين فمساحة هذه الأخيرة لا تتجاوز عشرين كلم مربع، فكيفما كان عدد السكان، من النادر جدا أن توجد تاقبيلت تتعدى هذه المساحة [6] كما تجتمع حول عدد من التقاليد والأعراف، وهي بمثابة الخلية الاجتماعية والاقتصادية التي تؤدي إلى التحام الأفراد فيما بينهم للدفاع عن مصالحهم المشتركة.

وكذلك كانت مؤسسة "لجميعت" (اجماعة) تجسد أساسا إرادة الجماعة المحلية، وتجسد المقاومة ضد الأنانية الفردية والمنحى نحوى الاستبداد الذي كان يبدو لدى بعض قواد القبائل، وكما تعمل (لجميعت) على تنظيم الساكنة المحلية

---

[1] تختلف تسميات البنيات المشكلة للقبيلة على مستوى جهة سوس ماسة فمنهم من يسمي الأسرة كبنية أولى للقبيلة (تكات) أو(كانون) ومنهم من يسمي البنية التانية من مكوناتها (العضم) أو (إخص) أو (أفوس) أما المستوى الثالث فهو الذي يصطلح عليه الدوار أو الموضع في جهة سوس تم المستوى الرابع تقبيلت أو الفخدة أو القبيلة . مقابلة مع أحد شيوخ قبيلة أيت صواب المتواجدة بإقليم شتوكة أيت باها . بحث ميداني صيف 2009

[2] نموذج لتنظيم قبلي : أقبيل نايت صواب يظم 14 تقبلين منهم (تودما ،إساكن،إديسن،أيت إحيا ،تاكوشت، إزور ييغالن،إمضريف، إنكاد،تركا نتاكوشت) وأقبيل نايت إحيا يضم يضم عدد كبير من الدواوير (لمواضيع) من بينهم دوار إكروزغار الذي يضم أسرتين كبيرتين (إفاسن) هما (ايت الطالب وأيت يوسف) وتنقسم هاتين العائلتين إلى 20 أسرة صغيرة (تكات، كانون) داخل الدوار. / مقابلة مع أحد شيوخ قبيلة أيت إحيا التابعة لإقليم شتوكة أيت باها بحث ميداني . حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 . ص 146

[3] Montagne(Robert) Les Berbères et makhzen dans le sud du Maroc_ éditons Afrique orient _Casablanca 1989 _ page175

[4] أحمد التوفيق . المجتمع المغربي في القرن التاسع عشر: (إنولتان 1850. 1912) . مطبعة النجاح الجديدة . الطبعة الثانية 1983الدار البيضاء . ص 110

[5] Montagne(Robert) Les Berbères et makhzen dans le sud du Maroc_ éditons Afrique_orient _Casablanca 1989 _ page174 /175

[6] Montagne(Robert) Les Berbères et makhzen dans le sud du Maroc_ Page 178

للتضامن حول كل ما يتعلق بتوزيع الموارد الجماعية (أراض، مياه، أشجار، محاصيل، غابات، طرق ،...إلخ) كما تمثل الالتحام ضد التهديدات الخارجية، وكان التضامن بين أعضاء القبيلة يتجسد في المبادئ التي تنظم توزيع الموارد والسلوكات التي تتعلق بالتعاون والتداول، والتي كانت تهدف في العمق إلى التخفيف من حدة التفاوتات الاجتماعية، والسماح لكل عضو أن ينتفع بقسط من أملاك الجماعة، مع الحفاظ عليها والإشراف على تدبيرها بشكل عقلاني يضمن إستمراريتها وتطويرها.كما تقوم "لجميعت" بتقسيم أعباء وتكاليف تسيير المؤسسات الجماعية مثل(المسجد و المدرسة العتيقة، أكادير وموارد الري والشرب من أبار وعيون ،والأراضي الجماعية والأشجار ، والغابات ،والطرق ، والمقابر...إلخ.[1]

6. أمقون (الحلف): وهو عبارة عن إتحاد مجموعة من القبائل، ويعقد على أساس حربي دفاعي مثل: حلف إكزون: الذي يظم عدة قبائل منها: قبيلة لخصاص،إداوسملال، أيت إحيا، تازروالت، ئمجاظ، أمانوز، إدبراهيم....[2]

7 . لجميعت أو (اجماعة):

يجتمع أفراد "تقبيلت" (القبيلة) في المسجد غالبا بعد صلاة عصر يوم الجمعة، ويقدم كل طرف من أطراف القبيلة ممثلا عنه لتشكيل مؤسسة انتخابية تسمى " إنفلاس" أو أيت الأربعين والذين يشكلون لجميعت نتقبيلت أي (اجماعة القبيلة).

و تحيلنا كلمة "إنفلاس" مفردها "أنفلوس" على مؤسسة هيكلية تعني جماعة مسيرة أي لجميعت (الجماعة)، تقدمها التعريفات العربية في العهد الموحدي بإسم جماعة "أيت ربعين"، أو "عشرة" أو "سبعين" وتقدمها في العقود اللاحقة في مختلف الوثائق ونصوص الأعراف بمصطلحات: النواب، أو الأعيان، أو الضمان، او الشيوخ، وتختصرها بعد ذلك بمصطلح "الجماعت": الجماعة وكلها مصطلحات تعبر عن مؤسسة تفوض لها القبائل تفويضا تاما سلطة صنع القرار وتنفيذه، وهي سلطة تشريعية، حيت تقوم بإعداد "إزرفان" والأعراف وتدوينها على الألواح وإعلانها على القبائل بشتى الوسائل، فتصبح تلك المؤسسة بعد ذلك سلطة تنفيذية فتسعى لتطبيق بنود الألواح لمعالجة مختلف النوازل والوقائع الطارئة بعد ربطها بظروفها المحلية والزمانية وبذلك فمجلس "إنفلاس" أو مجلس نواب القبيلة أو لجميعت (الجماعة) مؤسسة تعتبر أشبه ببرلمان متنقل فكل هذه الحمولة نجدها مختزنة في لفضة واحدة.[3]

أن مصطلح "إنفلاس" كلمة أمازيغية تعني الأعيان الذين يتولون أمر القبيلة أو القبائل في المسائل التشريعية وكذا ضبط الأمن، بحيث ينوبون عن القبيلة أو عن كل فصيل، ويحضرون مع باقي إينفلاس القبائل في كل مجمع كجهاز تشريعي. وتجدر الإشارة إلى أنهم لا يتوفرون على رئاسة مستمرة، بل حسب الرغبة فيه أو عنه (مابين سنة وثلاث سنوات)، بحيث إن ظهرت عليه معالم الخيانة تسحب منه الثقة، وليعوض بأخر منتخب بشكل جماعي وفي جمع عام للقبيلة، وليحل محل المقال وليشارك باسم القبيلة وباقي الأعيان في إطار هيئة تشريعية ممثلة لجميع القبائل. والترشيح لعضوية المجلس "تانفلوست" لا يقوم به إلا "لجميعت "الجماعة نفسها لا الشخص المرشح لها، بحيث تكون الجماعة هي الوحيدة التي تحدد من ينوب عنها، يكون التصويت عليه بالإجماع، وتسهر المجالس المحلية على الشؤون المحلية بعد انتخاب أعضائها تبعا للطريقة المشار إليها أعلاه، ثم يختار هؤلاء من بينهم من يمثلهم في المجلس الأعلى للقبيلة، وهذا الأخير يختار من بين أعضاءه من يمثل القبيلة في مجلس اللف "أمقون"، وأي مخالفة يرتكبها الشخص الذي تم اختياره، يعاقب عليها بما تراه الجماعة

[1] تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وأفاق 2025 . التقرير العام . محور المجتمع والأسرة والنساء والشباب . ص22

[2] حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 الصفحة 152

[3] القانون والمجتمع بالمغرب . منشورات المعهد الملكي للثقافة الامازيغية : مركز الدراسات الأنتروبولوجية والسوسيولوجية . سلسلة الندوات والمناظرات رقم 7 . مطبعة المعارف الجديدة . الرباط 2005 . ص 131

وما أقرته في لوحها من عقوبات، وتحدد العقوبات المفروض تطبيقها على المنتخبين والممثلين في جميع المجالس، ويتقاضى هؤلاء أجورهم من الدعائر التي تستخلص من المخالفات المرتكبة من طرف السكان ومن موارد أخرى.[1]

فإذا كانت مؤسسة "تقبيلت" (القبيلة) تنبثق عنها مؤسسة لجميعت(الجماعة)، هاته الأخيرة تقوم باتخاذ القرارات الأساسية ولتنفيذها تقوم مؤسسة لجميعت بإحداث كذلك ثلاث مؤسسات سوسيو إقتصادية يترأسها إمغارن(شيوخ) منتخبين من بين لجميعت (الجماعة) مجلس إنفلاس القبيلة، و تهم تنظيم أمور القبيلة في ثلاث مجالات أساسية: أثناء الحرب، والفلاحة والزراعة، والمعاملات المدنية ويمكن توضيحها أكثر في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية : المؤسسات السوسيو اقتصادية

إن مؤسسة لجميعت تقوم باتخاذ القرارات الأساسية، في حين أن "أمغار" (الشيخ) لا يقوم إلا بدور المنفذ للقرارات الصادرة عن مجلس إنفلاس:

التسلسل الهرمي بمؤسسات السوسيو اقتصادية الأمازيغية

القبيلة

إنفلاس (الأمناء) لجميعت (الجماعة)

أمغارن يمغران (شيخ الشيوخ)

أمغارن تيري	أمغارن تاوجا	أمغارن نتوكا
(شيخ الحرب)	(شيخ شؤون الأسرة)	(شيخ الفلاحة والرعي)
أنفلوس . أنزارفو	تانكافت . العادل	أمزال . أمشارضو

يلاحظ من خلال هذه الخطاطة[2] أن السلطة العليا توجد في يد إنفلاس أي الأمناء الذين يمثلون مختلف العائلات داخل مؤسسة لجميعت، وينتدب من بينهم لمدة سنة لا غير، شيوخا "إمغارن" حيث تقوم لجميعت بضبط المؤسسات السابقة من خلال مجموعة من الآليات من بينها نظام إمغارن لتنفيذ توجهاتهم في قضايا معينة قد تهم الفلاحة والمراعي أو شؤون الأسرة أو الحرب:

أولا: إمغارن نتيري شيخ الحرب

يختلف التدبير السياسي للمجموعة الأمازيغية كثيرا عن النظام السياسي لمشيخة القبيلة المشرقية ولنظام الخلافة الإسلامية المنبثق عنها، فإذا كان الشيخ القبلي في الجاهلية والخليفة في الفترة الإسلامية يجمع السلطات الدينية والحربية والمدنية، فإن هذه السلط في المجموعات البشرية الأمازيغية كانت موزعة بين ثلاث زعامات سلطة أكرام[3] صاحب الزعامة الدينية الذي سيتحول خلال العصر الوسيط إلى والي، وسلطة"أمغار ن تيري" أي الشيخ الحربي، ثم "أمغار ن توكا " أي الشيخ المدني.

[1] أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية . مرجع سابق . ص71

[2] القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص155

[3] يقصد بأكرام الوالي صاحب الكرامات

وكما هو الشأن بمدينة أغمات التي يقول عنها البكري في القرن 5 الهجري" وكانت إمرة أهل أغمات دولا بينهم يتولى الرجل منهم سنة ثم يبدلونه بأخر منهم عن تراض واتفاق وهذا النظام السياسي هو ما سماه إبن خلدون "بدولة إمغارن في حديثه عن أغمات قبل إحتلال المرابطين لها إذ كان فيها "دولة إمغارن في بلاد المصامدة وهم الشيوخ".[1]

وعلى المستوى الأكبر من القبيلة تنتظم تقبيلين في تجمعات أكبر تسمى اللف أو أمقون[2]، وهما في الغالب لفين يحفظان التوازن السياسي والأمن على مستوى جغرافي كبير نعرف منهم لف "تاحكات وتاكزولت بمنطقة سوس بالجنوب المغربي الذي عمر فترة طويلة تمتد من العصر الوسيط إلى القرن العشرين.

كان هذا النوع من الحكم الذي لا يتولى فيه الشخص الزعامة أكثر من سنة ،منع ظهور حاكم مستبد بالسلطة من بين الأعيان، لأن المجتمع يرفض ظاهرة السيطرة والاستبداد والتحكم كمبدأ اجتماعي، ويظهر ذلك في عدة مجالات اقتصادية واجتماعية وسياسية بل وحتى دينية.[3]

وبذلك كان مجلس إنفلاس المنتخب من طرف كل قبيلة ينتخب من بين أعضاءه شيخ الحرب (أمغار ن تيري) الذي كان يهتم بأمور الحرب من خلال الدفاع عن القبيلة وعقد التحالفات وتجهيز المقاتلين وغيرها من الأمور التي تتعلق بالحرب.

ثانيا: أمغارن نتوكا: شيخ الفلاحة والرعي "مؤسسة امشورضا"

. تعريف مؤسسة إمشورضا :

كما هو الشأن بالنسبة (لأمغار ن تيري) شيخ الحرب فإن مجلس إنفلاس المنتخب من طرف القبيلة يعين أحد أعضائه الذي يهتم بأمور الفلاحة من الزراعة والري وغيرها، على مستوى القبيلة هذا الشخص يسمى "أمغار نتوكا" شيخ الفلاحة الذي يزاول مهامه داخل مؤسسة "أمشورضا"سميت بهذا الإسم قياسا على "شرض فقيه المسجد" لأن أهل القبيلة يجمعون مساهمات مالية "كشرض" للشخص الذي يؤمنونه على أملاكهم. وتعتبر مؤسسة "تيمشورضا" عقد لحراسة الحقول وغلالها وفقا للأعراف المعمول بها في هذه المنطقة[4] وهي من المؤسسات التقليدية التي ما تزال بعض فروعها قائمة تصارع من أجل البقاء للقيام بوظيفتها السوسيو اقتصادية التقليدية، ويعتبر "أمشارضو" هو المؤمن على حماية أملاك الناس، يعلن البريح عن المناطق التي تشملها الحراسة فتصبح محرمة"تاوقانت" عن الجميع بما في ذلك المالكين، إلى أن يعلن من جديد عن الفتح" أنورزم" ويدخل الملك الفلاحي برمته تحت مسؤوليته بما في ذلك مصادر المياه سواء الجوفية أو السطحية، والأغراس والأشجار والثمار إلى حين نضجها وجنيها، ويستفيد سكان الدوار أو القبيلة من دون تمييز من خدماته.[5]

شروط المرشح لمنصب تيمشورضا :

. الانتماء للجماعة التي انتدبته لمهمة تيمشورضا وتحديد المنطقة التي سيتكلف بحراستها، ولهذا الشرط ارتباط بمعرفة الأملاك من حيث موقعها الجغرافي ومن حيث معرفة المالكين الشرعيين معرفة دقيقة.

. الذكورة، وهو شرط أقرته الممارسات فقط ولم يسبق له حسب علمنا أن دون في أحد الألواح، والشرط لا يعني إطلاقا أن المرأة غير مؤهلة لهذه المهمة.

---

[1] أيت باحسين الحسين . مساهمة في دراسة بعض أنماط التحالف في المجتمع المغربي وأليات تشكلها . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص 42

[2] اللف أو اللفيف في اللغة العربية هو . حسب الأستاد محمد شفيق . الجماعة المختلطة ، ويقابله في اللغة الامازيغية . حسب نفس الباحث أكدود أو " تاكمكومت" التي تجمع على " تيكمكام" و"ئلف" الذي يجمع على "ئلافن" ويصغر على" تيلفت" هو في معناه الأصلي . حسب نفس الباحث . العلم أي الراية ومنه "اللف" في لغة المؤرخين المغاربة للتعبير عن الحلف بين القبائل، ذلك أن القبائل المتحالفة تقاتل تحت راية واحدة .وتجدر الإشارة إلى أن ما يقابل مصطلح "اللف"في الأطلس الصغير والكبير هو مصطلح "أمقون"

[3] أيت باحسين الحسين . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص43

[4] بلوش عبد الرحمان . مساهمة في دراسة وتحليل المؤسسات السوسيو إقتصادية الأمازيغية . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص156

[5] بلوش عبد الرحمان . مساهمة في دراسة وتحليل المؤسسات السوسيو اقتصادية الأمازيغية . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص157

. البلوغ، حيث لا يسمح للقصر أن يتولى هذا المنصب، إلا في إطار المساعدة.

. العلم بقواعد "أزرف" وخاصة منها ما يتعلق بمضامين" أزاين" وسبل تطبيقها وتنفيذها.

. السلامة من العاهات الجسدية خصوصا من نقص في الحواس، وفي كل ما من شأنه ان يحول دون تمكنه من سرعة النهوض والمشي والجري.

. الحزم في إقامة أزاين دون تمييز أو تسامح.

. الإستقامة التي تحول دون تمييز أو تسامح.

. التفرغ الكامل لهذه المهمة.[1]

إذا كان هناك نوع من الشدة في شروط تقلد منصب أمشارضو، فلكي تتقوى بالمقابل مهامه، إلى درجة أنه يتجاوز في اختصاصاته تلك المخولة للمحلف في وقتنا الراهن فهو المؤمن على حماية أملاك الناس كما سبقت الإشارة.

ثالثا: أمغار تاوجا شيخ الأسرة

يعتبر أمغار نتاوجا أحد علماء وفقهاء القبيلة الذي يكلف من طرف مجلس إنفلاس القبيلة بالإشراف على المعاملات المدنية والأحوال الشخصية من عقود ونزاعات عقارية و أسرية مثل الإرث الزواج...، وفي حالة المنازاعات يتم الفصل فيها عن طريق التحكيم الذي يتجسد في اتفاق الخصمين على رفع دعواهما تحكيما لذى الشيخ بحيث يكتب التراضي بحضور إنفلاس،أو يختار كل واحد منهم محكما مستقلا، وإن لم يرضي بالحكم الصادر، له الحق في استئناف لدى شيخ أخر وذلك في ظرف ستة أشهر أو سنة، على خلاف في ذلك، إبتداء من تاريخ صدور الحكم ويمكن أيضا استئناف الحكم لدى (مفتي) ألنقض وهذا الأخير يختاره إنفلاس القبيلة ويقرأ حكمه النهائي في جمع عام.[2]

الفقرة الثالثة : الأعراف المحلية إطار لتنظيم المؤسسات التضامنية بالمجتمع السوسي

إن التنظيم القانوني كبنية فوقية لأي مجتمع ناتج بالضرورة من طبيعة علاقة الإنتاج السائدة، ولا بد أن يكون، في جميع الأحوال صورة واضحة للحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية السائدة. وبذلك فإن الأعراف المحلية بسوس هي الآلية التشريعية الموضوعة لإيجاد حلول للمشكلات التي تحدث بالقبيلة في عدة مستويات ووضع العلاقات بين الأفراد والجماعات في مسار صحيح، وبذلك فإن كل من التشريع (العرف) والتنمية هما ظاهرتان اجتماعيتان بالمجتمع القبلي، فلا وجود لمجتمع دون تنمية وتشريع فهما معا يساهمان في توطيد دعائم الاستقرار والازدهار أما غياب العرف (التشريع) فيؤدي إلى الصراع الاجتماعي والفوضى وسيادة قانون الغاب الذي يمنح للقوي على حساب الضعيف، أما غياب التنمية فلا ينتج عنه سوى التخلف والجهل والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك فإن المجتمع السوسي له إنتاج عرفي متميز ساهم إلى وقت قريب في تنمية المجتمع المحلي اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا وثقافيا وهو الآن يطرح إشكالية المحافظة عليه وحمايته مع إدماجه في عملية التنمية المحلية وبالخصوص داخل المنظومة التشريعية الوطنية، وبذلك سنحاول التطرق بإيجاز إلى أهم مميزات الأعراف المحلية ودورها في تنظيم المجتمعات والمؤسسات التقليدية.

1: القوانين العرفية "إزرفان"

من الصعب بمكان التأكد علميا من تاريخ بداية العرف في المجتمع السوسي نظرا لندرة الوثائق المكتوبة في الفترة القديمة، بيد أن ذلك لا يمنع من القول، دون أن نجانب الصواب، إن العرف سابق للفترة الإسلامية بحكم ارتباطه بالنظام القبلي السائد في سوس، فهو يرجع إلى مؤسسة القبيلة، فالمشرع في المجتمع القبلي يهتدي إلى أدوات وآليات لمعالجة المشاكل الطارئة على المجتمع وضبط العلاقات بين الأفراد والجماعات.[3]

---

[1] القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص 156

[2] أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية إزرفان إيمازيغن : الجزء الأول . مطابع أمبريال . الرباط . الطبعة الأولى 2001 . ص 76

[3] محمد حنداين . مساهمة في كتابة تاريخ أقدم قبيلة في المغرب . دار أبي رقراق للنشر . الطبعة الأولى 2005 . ص 68

فقد وصف أحد الباحثين أن الأعرف المحلية تكتب على شكل فقرات بلغة مبسطة أقرب إلى العامية، والقصد منها تنظيم مختلف العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والقضائية والأمنية بين أفراد الدواوير والقبائل أو مرفق إجتماعي مثل: الطرق المسلوكة أو السوق أو الموسم أو الغابة أو المدرسة العلمية أو المسجد أو الحصن (أكادير) أو شؤون السقي بالسواقي (تاركا) أو الرعي والطواحن الهوائية أو المسافرين من وإلى القبيلة ....[1]

ومن هنا فإن العرف هو إنتاج اجتماعي، يعبر عن ثقافة قانونية لمستوى تطور هذا المجتمع، إن القبيلة باعتبارها وحدة إجتماعية /سياسية /ثقافية هي التي تشرع القانون "إزرف" العرف من خلال مجلس تشريعي يسمى "إنفلاس" ويتم تجميعه في مدونات قانونية تسمى "الألواح" [2]، لذلك فله صبغة تقديسية قلما نجد من يتجرأ على معارضته داخل القبيلة، حيث سيكون عليه أن يتحمل صفة المنبوذ[3] من القبيلة، لذلك نجد أن الكل يخضع له عن قناعة واقتناع وتسهر مؤسسة "إنفلاس" المنحدرة من القبيلة على تنفيذ القانون الذي تتم صياغته بعناية من طرفها و بحضور فقهاء القبيلة الذين يسهرون على أن تكون الصياغة منسجمة روحا وشكلا مع الاتجاه الروحي العام للمجتمع السوسي[4]، وبذلك يقصد بأزرف العرف أو القانون بمعناه التشريعي، ويعني لغويا الطريق: ءابريد ،ءاغارس ويعني في السياق الأول أيضا الحق تاغامت، ويقال مايتيني ءوزرف؟ أو ما يتيني الشرع؟ كما يعني أزرف في اللغة العربية الطريق المستقيم، ويطلق على العقود والإلتزامات في الامازيغية.[5]

والعرف في القانون الوضعي الحالي يشكل قاعدة قانونية لها إلزامية خاصة بعد تداولها كعادة اتفاقية بين جموع من البشر، ويقال مثلا عرف "تيمكسين أو عرف أيت عطا أو عرف كزولة ...إلخ.

ورغم أن المنطق التاريخي يعطينا مشروعية القول بقدم هذه الأعراف ولربما عملت بها المماليك الامازيغية القديمة، مما يؤكد قدم استقرار السكان في هذه المنطقة، وضعف نظرية ارتباطهم بالمشرق، فان أقدم لوح ثم العثور عليه لحد الأن يرجع إلى1498. ولا شك أنها كانت في السابق شفوية أو مكتوبة بالأمازيغية ثم أصبحت مع بداية انتشار الإسلام تكتب بالعربية، ومما يؤكد ذلك أن نصوصها لا تخلو من مصطلحات اللغة المحلية و" لا تخلو من لحن ومزج بألفاض شلحية"[6]، وإن العثور على هذه الأعراف في هذه الفترة لا يعني عدم وجودها من قبل ولكن يعني ويدل "على أن هذه الألواح إنما عرفت التوسع والإنتشار بين القبائل في هذا العصر" فقد أشار المؤرخون إلى أن وجود هذه الألواح "إزرفان" في سوس قد أثار ردود فعل متباينة بين العلماء والفقهاء وخلفت لنا ما يمكن تسميته "بأدب الألواح" الذي لا غنى للمؤرخ عنها لأنها "شواهد وثائقية تنبئ عن وضعية مجتمعية قائمة الكيان"[7] ومازالت تأثيراتها مستمرة.

فكيف كان يتم صياغة التشريع العرفي "إزرفان"؟وأين تستمد صبغتها الإلزامية؟

2: الألواح مدونة قانونية لتنظيم المجتمع السوسي

تحيل كلمة "ألواح" على مدونة قانونية مستمدة من أعراف محلية "إزرفان " تضعها سلطة تشريعية من عموم القبيلة ممن ترضاهم تلك القبيلة، وهم جماعة "إنفلاس"،[8]ويقع تحرير اللوح تحت إشراف "إنفلاس"مباشرة في اجتماع عام

---

[1]. عبد الرزاق هرماس . موقف فقهاء سوس من نظام إنفلاس . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص . 67

[2] القانون والمجتمع بالمغرب . منشورات المعهد الملكي للثقافة الامازيغية : مرجع سابق . ص .

[3] يصطلح على النفي بالأمازيغية "أزواك" ويقصد به لغويا النفي والإبعاد والتغريب ويقصد به سوسيولوجيا : عقوبة النفي ، كما يترتب عليه من طرف المنفي العمل على طلب الحماية من فرد أو مجموعة ما ، ذلك بعد حصول الطرد من القبيلة التي ينتمي إليها .

[4] محمد حنداين . إيلان : مساهمة في كتابة تاريخ أقدم قبيلة في المغرب . مرجع سابق . ص 68

[5] أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية . مرجع سابق . ص 82

[6] محمد حنداين . إيلان : مساهمة في كتابة تاريخ أقدم قبيلة في المغرب . مرجع سابق 68 .69

[7] محمد حنداين . إيلان : مساهمة في كتابة تاريخ أقدم قبيلة في المغرب . مرجع سابق . ص 70

[8] أفا عمر . ضبط المعجمية الأمازيغية في مجال العرف والقانون . القانون والمجتمع بالمغرب مرجع سابق . ص 132

ينعقد إما في مدرسة القبيلة"لمدرست"، أو في الموسم "ألموكار" وتكون الغاية منه وضع القانون أو تجديده أو تعديله أو إضافة فصول أخرى له استدعتها الضرورة وتطور المجتمع، وذلك بعد عرضها على الجمع العام والاتفاق عليها والمصادقة عليها ، ويديل اللوح لذكر أسماء الحاضرين من أعيان القبيلة "إنفلاس"ليعرض على هيئة يسمونها بالعلماء (رجال الدين) وليحرر ما ثم الاتفاق عليه من طرف إمام المسجد أو فقيه المدرسة "لمدرست"، وذلك بأسلوب سهل الإدراك، حسب لغتهم وأفكارهم، ويلاحظ أن العديد من كلمات اللوح أمازيغية، وبتعابير قانونية.[1]ولا يكتسب اللوح قوته القانونية إلا بعد إعلان بنوده على العموم بجميع وسائل الإعلان الممكنة: يقرأ على كل الأفراد في جمع عام يحضره الرجال والنساء والصبيان، ويكون ذلك إما على سطوح المساجد أو في الأسواق.[2] ويتضمن اللوح في الغالب الديباجة، ثم أسماء "إنفلاس" الهيئة التشريعية وأسماء القبائل أو الدواوير التي يتكلمون باسمها، ثم الموضوعات وعقوباتها ثم الخاتمة.[3] ومنعا لكل تغيير بالزيادة أو النقصان في النص التشريعي يوضع اللوح في مكان مصون عند أمين الحصن"أكادير " أو عند إمام المسجد، وتكتب منه نسخ بعدد نواب القبيلة في مجلس "إنفلاس" لتكون عند كل واحد منهم.[4]

ومن خلال ما سبق، وبعد وضع اللوح وتحريره، وحتى يعرف طريقه للتنفيذ لا بد من إجراءات شكلية مرتبطة أساسا في شكلها بالعدل والإنصاف. فالقانون أو "إزرفان" العرف، لا يدخل حيز التطبيق إلا بعد إشهاره، وهو العنصر الثاني بعد المصادقة عليه الذين يضفيان على النص صبغة الإلزامية وسريانه على مجوع القبائل أو القبيلة المعنية، ووسيلة النشر والتبليغ شبيهة إلى حد ما بل تتطابق مع ما يسمى حاليا ب(الجريدة الرسمية)، كوسيلة من وسائل الإشهار، حيث يصل إلى جميع الأشخاص والأسر الذين انضووا تحت لواءه بعد تعليقه في الأسواق وقراءته على الجماعة، وتفسيره لها باللغة الأمازيغية، و الإشهار له بواسطة البراح.

كما أن مضمون الألواح يرتبط بالبيئة التي أنتجته ليعالج مشاكل ذلك الوسط المحلي اقتصاديا واجتماعيا وسياسيا ويتلاءم مع المرافق التي ينظمها في المجالات الفلاحية والتجارية والدينية وتدبير الشأن العام المحلي: مما يهم الفصل في أمور السواقي والمطاحن ومعاصر الزيت والرعي، وحماية الأسواق وأمن طرقاتها، وتنظيم المساجد والزوايا والمدارس الأضرحة وضبط الالتزامات العامة والتعويض عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص والأموال، وحفض الحقوق، وضبط البنود المتعلقة بالجنايات والجنح والمخالفات... .وتجدر الإشارة إلى أن الألواح أو النصوص القانونية توضع إما لقبيلة واحدة ويسمى بلوح القبيلة، أو لوح أمقون أي الحلف ويضعه مجلس مكون من ممثلين عن كل قبيلة ، ويشبه حاليا ب"البرلمان الفدرالي".[5]كما أن هناك ألواح محلية خاصة تنقسم إلى ألواح داخلية تهم تنظيم مرفقا واحدا:

مثل المزارع والسواقي "تاركا". والحدادة (أنوض) ولوح خاص بحي اليهود وألواح حراسة البساتين وتنظيم مواسم جني الثمار "أمشارضو" و ألواح المطاحن المائية "إزركان ومان"و ألواح الأسواق والمواسم وأمن طرقها و ألواح المساجد والزوايا والمدارس والأضرحة .

ثم ألواح داخلية تنظم عدة مرافق: كأن يشمل اللوح الواحد مجموعة من الالتزامات تخدم الصالح العام، كتنظيم دورات السقي، وتحديد تواريخ جني الثمار بالإضافة إلى حراسة حرمة البساتين وحصون الادخار "إيكدار" وغير ذلك، علاوة على تحديد مبلغ الغرامات في حالة ثبوت مخالفة معينة.[6]

---

[1] أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية . مطبعة أمبريال . الرباط . الطبعة الأولى 2001 . ص 73

[2] أفا عمر. القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص133

[3] أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية . مرجع سابق . ص 73

[4] هرماس عبد الرزاق . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص68

[5] . القانون والمجتمع بالمغرب . مرجع سابق . ص132

[6] . الموقع الإلكتروني للمهد الملكي للثقافة الأمازيغية . WWW.IRCAM.MA مقالة بعنوان الحماية القانونية للاعراف الأمازيغية الإيجابية أساس التنمية المستديمة

وفي الأخير ألواح عامة: تنظم العلاقة مابين قبيلتين أو أكثر لتكوين حلف "أمقون".

المطلب الثاني : التضامن الاجتماعي داخل المجتمع السوسي: تحول واستمرارية

يتميز المجتمع السوسي بالعديد من أنماط وأشكال التضامن والتآزر والتعاون سواء منها القائمة على القرابة الدموية أو على علاقات الزواج والتحالف و الانتماء للإطار القبلي أو على تدبير المجال الطبيعي والاجتماعي والسياسي أو على العادات والتقاليد أو على المقدس والإيديويوجي ...ولقد أحصى الأستاذ أحمد التوفيق [1]ستة أنواع من التضامن في المجتمع المغربي في القرن التاسع عشر اعتبرها بمثابة "أنواع التضامن المطلقة للتناقض الاجتماعي " وهي:

1 . التضامن القرابي: نظام الأنساب، حقيقية كانت أم وهمية ("تاكمات" او حماية الأخ مثلا)

2 . التضامن التكافلي: علاقة مبنية على الهبات والمهادات والصدقات وغيرها من صور التكافل

3 . التضامن الاقتصادي: التعاضدد على صورة "تيويزي "

4 . التضامن الجبائي: تقديم دبيحة / إستنهاض مرابط "أكرام"

5 . التضامن لأسباب دينية: مسلمون/ يهود

6 . التضامن لأسباب مورفلوجية: تضامن السكان الأصلاء (الأصليين) مع السكان الطارئين "إمزان" متى مس أحد هؤلاء بسوء أو وقع عليهم ضيم، لا لشيء إلا لإقامته بين ظهرانيهم وفي حمايتهم .

وفيما يتعلق بآليات التشكيل فالمقصود بها الآليات التي تتشكل بواسطتها أنماط التحالف والتضامن بين مختلف التشكيلات التي تتآزر فيما بينها وفق أعراف وقد تكون مكتوبة أو شفوية، وقد تستند إلى أسس واقعية ومنطقية وقد تتبنى تبريرات أسطورية ووهمية. وهذه الآليات تستهدف الدفاع وحماية العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والدينية للمجتمع المحلي.[2]

أما فيما يتعلق بتمثل "المجتمع السوسي" في إطار هذه التحالفات والتضامنات عبر تاريخه فهو مجتمع يقوم بالأساس على العمل التضامني المترسخ في الثقافة و الهوية الأمازيغية المتجدرة في جهة سوس ماسة و الذي يوظفه في تدبير مجاله الطبيعي وحماية العلاقات الاجتماعية السياسية والاقتصادية والثقافية والدينية داخله.و لتقريب الصورة أكثر سنقوم بجرد لأهم مظاهر وأشكال التضامن داخل المجتمع السوسي.

الفقرة الاولى : مظاهر التضامن داخل المجتمع السوسي

اشتهرت منطقة سوس مند القدم بالأنظمة الاجتماعية التقليدية الامازيغية والتي تنظمها مؤسسة "لجماعت" ويديرها مجلس انفلاس وتقوم هذه المؤسسة بسن أعراف (ازرفان) وهي نظام صارم من القوانين والضوابط التي ترتكز على مبدأ العقوبة المقرونة عادة بتعويضات مادية تتفاوت حسب خطورة الاتهام وذلك لضبط وصيانة الأمن الداخلي والخارجي للقبيلة. وقد ساهمت هذه المؤسسة في إشاعة روح التضامن والتعايش بين أفراد المجتمع فخلقت لذلك مجموعة من المرافق مثل:

1– اكادير(البنك/ المخزن)- مؤسسة محصنة تخصص لخزن وإيداع وحفظ المدخرات والمواد الاستهلاكية، يهدف إنشاؤها إلى خلق نوع من التضامن الجماعي بما في ذلك تقديم يد المساعدة للمحتاجين عن طريق مخزون الأغيار. لكل أسرة غرفة خاصة بمفتاحها في أكادير، ويقوم دور لجميعت على الإشراف على حسن سير المساطر العرفية التي من شأنها ضمان النظام والأمن داخل أكادير وفي نطاق حدوده بما في ذلك تعين حارس خاص به.فمؤسسة "اكاذير" دليل قوي عن الروح التضامنية

[1] أحمد التوفيق . المجتمع المغربي في القرن التاسع عشر : (إنولتان1850 .1912) مرجع سابق . ص 381

[2] يعني مفهوم : "إمزان" عند الأستاد أحمد التوفيق : "السكان الطارئون" (إنولتان ص388) وهو نفس المعنى الذي يقرن به الاستاذ علي صدقي أزايكو كلمة : "إموزان" الوافدون ،الغرباء) في المعجم الذي ذيل به ديوانه الشعري "ئزمولن" (علي صدقي أزايكو. مجموعة شعرية أمازيغية . مطبعة المعارف الرباط الطبعة الأولى 1995 ص 104

لدى المجتمع السوسي، حيث يعبر عن إرادة جماعية لحماية المحصول والموارد الإستراتيجية لضمان نوع من الأمن الغذائي اتجاه المخاطر المستقبلية.

2 - تيركوين: بمعنى السواقي وهي مرتبطة بالنشاط الفلاحي وتنظم من طرف شخص يسمى أنضاف أو أمشارضو أو أمزال كراع للحقول والبساتين وتنظيم أوقات الحصاد والحرث والجني كما يشرف على عملية تقسيم مياه السقي وتوزيعها بنظام بديع يتمثل في تناست واسقول أو تغنيمت (القصبة) أو (الحبات كف اليد)، كما يتم التوزيع حسب اليوم (ربع اليوم، نصف اليوم، ثلاث أرباع اليوم)...

3- انوض: وهو مرفق خاص للحدادة داخل القبيلة وملك عام يعين فيه حداد أجير تؤدي له لجميعت (الجماعة) أجرة سنوية عينا أو نقدا مقابل خدمات من صناعة لأدوات فلاحية: سكك – فؤوس-معاول-مناجل، وغيرها من الأدوات ....[1]

كما تنظم لجماعت بواسطة أعرافها التجارة بالأسواق والتربية بالمدارس العتيقة والمطاحن المائية (ازركان اومان)، وتربي الجماعة الامازيغية التقليدية في السكان روح المبادرة والتضامن والمثابرة في العمل والتسامح والتعايش عن طريق انظمة اجتماعية متوارثة مثل:

4 - تيويزي: يعتبر شكلا تعاونيا وذا مدلول اقتصادي واجتماعي، تطوعي يعتمد مبدأ التعاون يسعى إلى خلق تكتل القوى الإنتاجية من بين الأسر الصغيرة (تكات) والأسر الكبيرة (إفاسن)، أو ما بين المواضيع (الدواوير) قصد إنجاز مجموعة من الأعمال الجماعية لصالح كل أسرة بشكل تناوبي في المجال الزراعي بالخصوص، لانجاز بعض الأشغال الفلاحية مثل الحرث(تيرزا) و الحصاد والدراس (إرواتن) وجني الثمار وبناء المنازل، (حيث يساهم كل فرد بالغ داخل الدوار بتخصيص يوم أو يومين كمساعدة لبناء منزل أحد الساكنة)، وتنظيف مجاري السواقي من الأوحال والتعاون على إستصلاح الأراضي الزراعية، وبناء وإصلاح المؤسسات الاجتماعية للقبيلة المسجد، المدارس العلمية... وشق الطرق وغيرها من الأعمال، دون الاحتياج إلى استعمال المال مقابل الأجور، وتتم هذه الأعمال التعاونية بمشاركة كل أفراد الدوار أو القبيلة وبدون ميز أو تفضيل وفق برنامج منظم ومعد مسبقا.[2]

5 . تمزكيذا الموضع (مسجد الدوار): في منظور لجميعت، ليس المسجد مكانا للعبادة له قدسيته فحسب، ولكنه مؤسسة تربوية واجتماعية للتربية والتعليم يتعلم فيها أطفال الدوار مبادئ القراءة والكتابة و حفظ القرآن، لينتقل بعدها إلى المدرسة العلمية للقبيلة ليتم تعليمه العالي المعمق، ويهم تدخل لجميعت في هذا الفضاء: تعيين الطالب أي (الفقيه) تحديد مبلغ الشرط وجمعه من طرف ساكنة الموضع وصيانة المسجد، والإشراف على المعروف،كما يتم توزيع الأدوار (تاولا) (النوبة) بين كل أسر (تكاتين الموضع) الدوار في إعداد الطعام لفقيه المسجد يوميا حسب الأدوار حتى يتم استيفاء كل أسرة (تكات) دورها ويتم البدء في الدور من جديد, كما أن المسجد يتوفر على وقف داخل الدوار يتمثل في الأراضي التي تم حرثها وحصادها من طرف الساكنة ووضع[3] محصولها داخل مخزن المسجد هذا كما هو الشأن بالنسبة لأشجار المسجد و الاعتناء بها من طرف الساكنة وجنيها وتخزينها كمؤونة لفقيه المسجد وطلابه.

6 . المدرسة العلمية العتيقة: وهي مؤسسة علمية تابعة للقبيلة يتم تلبية حاجياتها من طرف ساكنة القبيلة، حيث تخصص كل أسرة (تكات) من العشار ثلثين للفقراء وثلث للمدرسة العتيقة،توضع كمحصول في مخزن المدرسة (لهري لمدرست)، بالإضافة إلى مساهمة مالية سنوية لا تتجاوز 50 درهم لكل أسرة، كما أن المدرسة تتوفر على وقف (أكذال) خاص بها على

[1] . حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 . ص 166

[2] حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 . ص 167

[3] نفس المصدر ص 167

مستوى القبيلة والدي يشمل أراضي زراعية وأشجار وغيرها تخصص مداخليه لصالح المدرسة.

7 - تاولا أو تيسا: وتخص هذا العمل التعاوني ألتناوبي الرعي حيث يتم رعي أغنام الموضع أوالقبيلة بالتناوب يوميا على مدار السنة. ويتم بواسطة التناوب على المرعى بحسب عدد "تكاتين أي كوانين" الموضع (الدوار)، بعد وضع عرف من طرف لجميعت مدون أو مشهود عليه، يساعد على حل مشاكل الرعي والرعاة وينظمها تحت إشراف لجميعت، ويعتبر الرعي نوعا من تقسيم العمل في هذه المجتمعات القبلية التقليدية.

8 – المعروف: وهو حفل على شكل وليمة يتم تنظيمها من طرف ساكنة الدوار أو القبيلة والذي يختار لها مكان، ويحضره كافة الساكنة ويختار له مكان عام مثل المسجد في الغالب أو المدرسة أو أحد الأولياء، ويتم نحر أحد الدبائح باجتماع كل الساكنة ويختتم الحفل بالدعاء الصالح لكافة الساكنة.

9 - إرواتن أو تاسلا: يتعاون الأفراد بشكل تناوبي لدرس المحاصيل بالدواب وكلمة تاسلا تجمع على تسلويين وتعني الصفيحة التي تسمر بها حوافر الدواب.

10. إنموكارن (المواسم): إرتكازها على الديني والإقتصادي.

تعرف جهة سوس ماسة مند القديم عددا من المواسم (إنموكارن) بالأمازيغية، تكتسي طابعا دينيا واقتصاديا، حيث ترتبط بأضرحة الأولياء، ويشرف على تنظيمها إنفلاس القبيلة في السابق أما الآن فأعيان القبائل والجمعيات المحلية هي التي تشرف على تنظيمها، وتعتبر موعدا سنويا لالتقاء كل أبناء القبيلة سواء المتواجدين بالمنطقة أو المهاجرين داخل الوطن أوخارج، فغالبا ما يصادف تخليدها السنوي فترات العطل الصيفية، ويعتبر هذا اللقاء السنوي بمثابة إجتماع لكل ساكنة القبيلة لتدارس المشاكل التي تعاني منها المنطقة كمشكل الطرق والماء والكهرباء وحاجيات المدارس العتيقة ...وإقتراح حلول لها بشكل تضامني[1] عبر مساهمة كل الساكنة الميسورة [2]في تمويل بعض هذه المشاريع، وتعرف كذلك هذه المواسم رواجا إقتصاديا مهما تعرض فيه مختلف المنتجات المحلية ويوازي هذا النشاط الاقتصادي نشاط ديني داخل الزاوية أو المدرسة العتيقة التي يتواجد بها ضريح الوالي.

ومن أشهر هذه المواسم بالجهة:

. موسم سدي احماد أموسى نتزروالت ب عمالة تزنيت،

. موسم سدي عبد الجبار بأملن تزنيت،

. موسم سدي عبد الواحد نفوكرض بتنالت شتوكة أيت باها،

. موسم إزربي بأمانوز تزنيت.[3]

11 . بالإضافة إلى نظام "أكدال" الذي أرتأينا أن نخصص له الفقرة الموالية نظرا لأهميته وتنوع مجالاته:

الفقرة الثانية : نظام أكدال (الأمازيغية) والحبس (العربية):

تعني كلمة أكدال في معناها اللغوي الحبس/الوقف بالعربية، ولكنها واسعة تشمل جميع أنواع الوقف والنذر...

ومصطلح أكدال: من فعل يكدل: أي أوقف وحبس ذلك الشيء.

أكدال أنواعه:

---

[1] حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 . ص 173

[3] حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانونية والاقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018 . ص 181

. **أكدال انتمزكيدا (وقف المسجد):** ويسمى في منطقة سوس "أيدا نتمزكيدا" وهي كل الأراضي الفلاحية والأشجار التي يتم وقفها لصالح مسجد الدوار و كذلك المدرسة العلمية العتيقة بالقبيلة، وتستغل لمصلحة المسجد من طرف سكان الدوار أو ساكنة القبيلة، بصورة جماعية وتضامنية، حيث يقومون بحرثها وزراعتها وحصاد منتجوها وجني تمار أشجارها لفائدة المسجد،كل سنة، ويتم جمع المحصول داخل خزان المسجد، كما تستغل لصالح المسجد من حيث البناء والترميم.[1]

. **أكدال نسمضال(المقبرة):** وهي الأرض التي يخصصها أهل الدوار أو القبيلة لدفن الموتى والتي يقومون بمراقبتها وحمايتها من الرعي أو أي شكل من أشكال الاستغلال .

. **أكدال الماء "تانوظفي":** وهي خزان مائي (على شكل المطمورة)، بجانب الطريق العمومي حيث لا توجد مياه الشرب للقوافل والمارة وابن السبيل، حيث يقوم كل دوار إن وجد على الطريق العام بأن يبني "تانوظفي" كخزان للماء الصالح للشرب للعموم، ومياه "تانوظفي"لا يستعملها السكان المجاورون إلا للشرب عند المرور هناك، بل لا يجوز للمار إلا أن يشرب من ذلك الماء، ويسقي دابته إن عطشت، لكن لا يجوز له أن يتوضأ من[2] الماء، بل يكتفي بالتيمم للصلاة فقط، لأن ماء "تانوظفي" لإنقاذ الروح، ولعتق الرقبة، وعلة ذلك أن ماء تانوظفي لا يزداد إلا بالمطر. وحفاظا على الماء الذي يجمع من فصل الشتاء. وبذلك تجد على طول الطريق العمومي في المناطق القروية سواء الأهلة أو الخالية بسوس هذا النوع من الحبس للمصلحة العامة.

. **أكدال نوانو "البئر":**

يقوم أهل الدوار بحفر بئر وحبسه بجانب الطريق العام الذي تمر منه القوافل كما يستغل من طرف الساكنة المحلية في ما فيه النفع وتجنبا للتبذير إذ أن له نوع من القدسية تميزه عن الملك الخاص.

. **أكدال نتوكا: نبات الرعي و الغابة**

كما أن هناك أكدال يتعلق بالنباتات والأشجار الموجودة في الغابة (إكنان) مثل تفييوشت (ثمار شجرة الأركان) واللوز وتمار أشجار تاكيضا (الخروب)، وذلك بفرض رقابة شاملة عليها بعد إعلام عام من طرف البراح، بأن الغابة المعلومة بحدودها الأربعة، لا يمكن جمع ثمارها أو حش نبتاتها إلا بعد نضجها والاتفاق على بداية العمل فيها، عبر فتحها عبر مراحل شطر ثم شطر أخر، وهناك عرف ينظم هذا النوع من الأراضي المشتركة ويحدد عقوبات تسمى "تافكورت" كما تسمى "لنصاف". وإذا قلنا حبس الغابة فيشمل ذلك حتى الرعي في عين المكان، كما أن هناك أكدال بالنسبة للزراعة الشجرية فيسمى أكذال "نتوقنا" أي السد والتوقف التام على جنيها حتى تنضج من جهة ومن جهة حتى لا تكون المضاربة من جهة أخرى .

. **أكدال نسلكة:**

وهو حبس أحد الأشخاص قطعة من أرضه أو شجرة من أشجاره لفائدة المسجد أو لمدرست (المدرسة العلمية)، بعد ما يخرج إبنه سلكة القرآن، تحت تأثير الطالب والجماعة وتعظيما للقرأن الكريم، وبذلك فإن الغرض من هذا النوع من الأحباس هو تحقيق موارد مستقرة ومستقلة لفائدة هذه المؤسسات الدينية العلمية بالمنطقة وتشجيع طلبة العلم.

وفي الأخير فإن اكدال في منطقة سوس هو منظومة مبنية على ثقافة التعاون والتضامن بين الساكنة لتدبير مرافق القبيلة، كما يساهم في التنمية العامة المشتركة ويحارب المضاربة والمنافسة المضرة ويحفظ الثمار من التسوس لتركها حتى تجف. ويحفظ مصالح الجميع وحق الكل في اللاستفادة منه، كما أن الثقافة السوسية تمنح أكدال حرمة تلقائية بالإضافة إلى القوة العرفية.[3]

---

[1] حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . مرجع سابق . ص 186

[2] نفس المرجع ص188

[3] حسن مروان . مرجع سابق . ص 188

لكن السؤال الذي يفرض نفسه بقوة هو هل ما زالت هذه المؤسسات الاجتماعية التقليدية تؤدي دورها التنموي؟ام انها تراجعت بسبب عوامل متنوعة طبيعية كانت أم بشرية؟وهل الجمعيات التنموية بديلة عنها؟

الفقرة الثالثة: تراجع المؤسسات التقليدية أمام الجمعيات التنموية

من خلال ما سبق يتضح أن تنظيم المجتمع والمجال السوسي يتسم في مجمله بطابع التعاون والتضامن فالعديد من المناطق في سوس ما تزال تخضع لهذا النظام الاجتماعي ذو الخصوصية التضامنية التعاونية التقليدية فإنه في العقود الأخيرة بدأت تعرف أغلب المناطق انحلالا وتغييرا في هذه المؤسسات و التنظيمات، حيث تحطمت قواعد التعامل الاقتصادي التضامني وتخربت ضوابط التعامل الاجتماعي، وتلاشت كل قوانين العرف القبلي (إزرفان)، أمام قوة الرأسمال الجديد القائم على الاحتكار والملكية الفردية، والربح المادي، والمصلحة الخاصة، فتسبب ذلك في تفكيك وتفكك العلاقات والقيم الاجتماعية التقليدية، فقد انقرض نظام "تاولا أو تيسا " وهو أسلوب جماعي لتنظيم الرعي كما سبقت الإشارة إلى ذلك سابقا، وتلاشي نظام "تويزي" الذي كان يشكل أهم مظاهر التعاون والتضامن داخل المجتمع السوسي، بالإضافة إلى نظام "أكدال" الذي لم يعد له ذلك الوجود السابق، و تفكك البنية الشجرية للقرابة الدموية وللأسر الكبيرة بسبب الإرث وتفكيك العقار والملكية الجماعية للأرض والزواج من خارج القبيلة واندثار أغلب مظاهر التضامن والتعاون التقليدية داخل المجتمع السوسي. بالإضافة إلى تلاشي دور المؤسسات الاجتماعية التقليدية،"كالموضع" الدوار و"تقبيلت" و "لجميعت" اجماعة، و المدارس العثيقة والزوايا، كل هذا التراجع في أشكال التضامن الاجتماعي التقليدي والتي كانت تلازم التنظيم القبلي[1]، نتج عنه بالمقابل ظهور وتنامي مؤسسات سياسية واجتماعية جديدة قائمة على الفردانية وتتبنى أشكالا تنظيمية حديثة من إدارة وتوثيق وميزانية وسجل للمنخرطين وتحكمها في العمل مبدئيا قيم احترام الاختلاف في المجال العام وأخلاق التعايش[2] فقد أشار الأستاذ محمد الطوزي أنه من الصعب أن ننفي وأن ننكر على المغرب وعلى تاريخه العريق، تقليدا جمعويا جد مكثف سواء كان ذلك في المدن أو في البوادي. وبالفعل فالعلاقات السوسيو اقتصادية وأنماط التنظيم الاجتماعي التقليدية كانت تعزز وجود روح عمل جماعي انطلاقا من القانون العرفي والقانون الإسلامي، وإن كان يبدو أن هذا الإرث اليوم بدأ يتلاشى، فإن الروح الجمعوية التضامنية لا زالت في العالم القروي هي حجر الزاوية التي تضمن بقائه و استمراره [3]، وبذلك فإن تراجع المؤسسات والتنظيمات التقليدية نتيجة تعرضها للتفكيك والتهميش سواء من طرف المستعمر الذي أبرزت أغلب الدراسات الكيفية التي ساهم بها الاستعمار في تفكيك الوسائط التقليدية ليفسح المجال لبروز وسائل جديدة[4]، وكذلك الدولة التي ساهمت في إضعاف وتهميش التنظيمات التقليدية، حيث عملت على خلق نماذج مختلفة بل ومتعارضة من الأنظمة الاجتماعية،كالنظام المجتمعي المخزني، والنظام المجتمعي الرأسمالي، والامتداد الإقطاعي ....، بالإضافة إلى التهميش الذي تعرضت له وغياب أية محاولة لتحديث هذه المؤسسات وآلياتها التقليدية وإدماجها من جديد لتقوم بأدوار تنموية جديدة داخل مجتمعاتها، قصد احتفاظ الدولة بالانفرادية في احتكار التأطير الإداري للسكان، كل هذا جعلها في موقف عجز أمام استمرارها في تلبية حاجيات الساكنة المحلية المتطورة، والتي أصبحت بيد مؤسسات عمومية لا تعترف بهذه المؤسسات والتنظيمات. نتيجة هذا الوضع عبرت الثقافة القروية للمجتمع السوسي عن قدرتها على تجاوز الوضع الحالي و الانخراط في

[1] رحمة بورقية . مواقف : قضايا المجتمع المغربي في محك التحول . منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالمحمدية . مطبعة النجاح الجديدية . الطبعة الأولى 2004 . ص 89

[2] رحمة بورقية . مواقف : قضايا المجتمع المغربي في محك التحول . ص 88

[3] محمد الطوزي . هوية وغايات وقيم الحركة الجمعوية . أشغال الموائد المستديرة التي نظمها فضاء الجمعيات .الدار البيضاء ،الرباط 1999/1998 . مطبعة أمبريال سنة 2000 . ص33

[4] رحمة بورقية . مواقف : قضايا المجتمع المغربي في محك التحول . ص87

الوضع الجديد، فاستطاعت أن تنتقل من التنظيمات التقليدية لجميعت، القبيلة، الدوار كإطار مؤسساتي لتدبير الشؤون المحلية في السابق، إلى مؤسسات حديثة تتمثل في الجمعيات التنموية التي قامت الساكنة المحلية بتوظيفها لخدمة التنمية المحلية ولإعادة تشكيل هاته المؤسسات القديمة ورد الاعتبار إليها. فقد قال الأستاذ محمد الطوزي إلى أن إعادة انتشار "لجميعت" أو "اجماعة" في إطار شبكة جمعوية كثيفة في سوس هو مثال أخر على تجديد وحيوية هذه البنيات التقليدية. فغالبا ما تكتفي الجمعيات الجديدة على صعيد التسمية باسم تقبيلت أو الموضع(الدوار) [1] والاستمرار في الاشتغال على أساس قواعد عرفية، حتى وإن كان عليهم التصرف في مبالغ هائلة من المال والأخذ على عاتقهم بناء التجهيزات مادامت الدولة قدمت استقالتها من مسؤولية تنمية المناطق القروية .[2]

لائحة المراجع المعتمدة :

1. Adil Zian _ Le Processus De Participation Dans Le Développement Local _ Mémoire Pour L obtention De Diplôme Des Etudes Supérieures Spécialisées (D.E.S.S) _ Faculté Des Sciences Juridiques Economiques Et Sociales De Settat _2005/2007
2. Montagne(Robert) Les Berbères et makhzen dans le sud du Maroc_ éditons Afrique orient _Casablanca _ 1989
3. BERQUE (Jacques): Structures Sociales du Haut Atlas . PUF.1995
4. القانون والمجتمع بالمغرب . منشورات المعهد الملكي للثقافة الامازيغية : مركز الدراسات الأنتروبولوجية والسوسيولوجية . سلسلة الندوات والمناظرات رقم 7 . مطبعة المعارف الجديدة . الرباط 2005
5. سيفاو رشيد نجيب . مقالة بعنوان المؤسسات التقليدية الأمازيغية : مقاربة سوسيو ثقافية . الموقع الإلكتروني للمهد الملكي للثقافة الأمازيغية . WWW.IRCAM.MA
6. جورج سبلمان . أيت عطا الصحراء وتهدئة درعة العليا . ترجمة أمحمد إحدى . مطبعة جذور للنشر. الطبعة الأولى 2008
7. Ahmed boukous Langage et Culture populaire au Maroc_ dar Elkitabe _1977
8. أحمد التوفيق . المجتمع المغربي في القرن التاسع عشر: (إنولتان 1850. 1912) . مطبعة النجاح الجديدة . الطبعة الثانية 1983الدار البيضاء
9. Amhan ali _Mutations sociales dans le haut_ atlas (les ghojdama) _ Edition se la Maison des Sciences de lhomme. Paris Editons la port . Rabat . 1998. Page 227
10. رشيد الحسن . وشم الذاكرة : معالم أمازيغية في الثقافة الوطنية . مطابع أمبريال . الطبعة الأولى 2002
11. مبارك الشنتوفي . المجال القبلي والتمثيل المحلي : مساهمة في دراسة التنظيم الإداري . السياسي المغربي في عهد السلطان مولاي الحسن الأول . رسالة لنيل دبلوم السلك العالي . المدرسة الوطنية للإدارة العمومية . الموسم الدراسي 1991 .1992
12. Montagne(Robert) : la vie Social et politique des berbère _édition. C.H.E.A.M.Paris _1986
13. تقرير 50 سنة من التنمية البشرية بالمغرب وأفاق 2025 . التقرير العام . محور المجتمع والأسرة والنساء والشباب
14. أحمد أرحموش . القوانين العرفية الأمازيغية إزرفان إيمازيغن : الجزء الأول . مطابع أمبريال . الرباط . الطبعة الأولى 2001
15. محمد حنداين . مساهمة في كتابة تاريخ أقدم قبيلة في المغرب . دار أبي رقراق للنشر. الطبعة الأولى 2005 .
16. علي صدقي أزايكو. مجموعة شعرية أمازيغية . مطبعة المعارف الرباط الطبعة الأولى 1995

---

[1] إن من أهم مميزات النسيج الجمعوي بجهة سوس ماسة أن أغلب الجمعيات التنموية بها تحمل أسماء القبائل ودواوير التي تنتمي إليها فمثلا جمعية لخصاص للتنمية والتعاون فقد سميت باسم قبيلة لخصاص متواجدة بأراضي إقليم تزنيت ، وكذلك الشأن بالنسبة لجمعية أيت إحيا للتعاون والتنمية إسم قبلية متواجدة حاليا بأراضي إقليم شتوكة ايت باها وجمعية أمانوز للتنمية والتعاون والجمعية الخيرية لإداوسملال واللائحة طويلة .....وكذلك الحال بالنسبة لجمعيات الدواوير فإن الغالبية العظمى من هده الجمعيات تحمل أسماء الدواوير التي تنتمي إليها مثل : جمعية أفلا وداي للتنمية والتعاون، وجمعية دوتلزوغت للتنمية والتعاون ، وجمعية تاكنزا للتنمية والتعاون، وجمعية إغالن للتنمية التعاون ، وجمعية أكرض أوضاض للتنمية والتعاون ، وجمعية أزرو واضو، وجمعية أسيف مقورن ، وجمعية أنامر ، وجمعية إغير إنتاركانت ، وجمعية تاكموت ... إن هذه الظاهرة تعكس بجلاء مدى ارتباط الساكنة المحلية بالتنظيمات التقليدية ، كما أن هناك ميزة أخرى في إسم هذه الجمعيات وهي أنه بعد إسم القبيلة أو الدوارتأتس تتمة الإسم على الشكل الثال يجمعية... للتعاون والتنمية أو للتنمية والتعاون.

[2] محمد الطوزي . هوية وغايات وقيم الحركة الجمعوية . أشغال الموائد المستديرة التي نظمها فضاء الجمعيات .الدار البيضاء ،الرباط 1999/1998 . مرجع سابق . ص 45

17 . الموقع الإلكتروني للمهد الملكي للثقافة الأمازيغية . WWW.IRCAM.MA مقالة بعنوان الحماية القانونية للاعراف الأمازيغية الإيجابية أساس التنمية المستديمة

18 . رحمة بورقية . مواقف : قضايا المجتمع المغربي في محك التحول . منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالمحمدية . مطبعة النجاح الجديدية . الطبعة الأولى 2004

19 . محمد الطوزي . هوية وغايات وقيم الحركة الجمعوية . أشغال الموائد المستديرة التي نظمها فضاء الجمعيات .الدار البيضاء ،الرباط 1999/1998 . مطبعة أمبريال سنة 2000

20 . حسن مروان . المجتمع المدني والتنمية بالمغرب . أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية . كلية العلوم القانون والإقتصادية والإجتماعية المحمدية . الموسم الجامعي 2019/2018

21 . مبارك الشنتوفي . المجال القبلي والتمثيل المحلي : مساهمة في دراسة التنظيم الإداري . السياسي المغربي في عهد السلطان مولاي الحسن الأول . رسالة لنيل دبلوم السلك العالي . المدرسة الوطنية للإدارة العمومية . الموسم الدراسي 1991 .1992

22 . هناء شكري : مقالة بعنوان " الشباب المغربي والعمل الجمعوي : تحديث البنيات وتقليدية العلاقات والقيم " . مجلة إنسانيات :المجلة الجزائرية في الأنتروبولوجيا والعلوم الإجتماعية العدد 68 سنة 2015 الصفحة 4 الوقع الإلكتروني : https://journals.openedition.org/insaniyat

آليات تفعيل وإكراهات التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية

الهلالي عبد اللطيف، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة ابن زهر –أكادير

البوداني حسناء ،طالبة باحثة بسلك الدكتوراه كلية الحقوق جامعة ابن زهر –أكادير

ملخص:

يرتبط التعاون اللامركزي في دولة السنغال بالفرص التنموية التي يلعبها، ذلك ان التعاون بين الجماعات الترابية قد يأتي كآلية من اجل إيجاد حلول للمشاكل و المعضلات المطروحة على الجماعات الترابية، و من أجل تجويد عمل الإدارات المحلية بمختلف أطرها و موظفيها و منتخبيها من خلال عقد اتفاقيات و شراكات تعاون بين الجماعات الترابية على الصعيدين الوطني و الدولي، تتمثل في مظاهر التعاون في انجاز مشاريع في إحدى الجماعات الترابية و تتبعها في ميادين متنوعة ،منها ما هو اجتماعي ،إنساني و اقتصادي ،و كذلك قد يتجسد التعاون من خلال تقديم الدعم الكافي للجماعات الترابية من خلال إجراءات المصاحبة و المواكبة في أشغال التدبير المحلي .

لكل هذه الأسباب، يهدف التعاون اللامركزي في نهاية المطاف إلى إشباع رغبات السكان المحليين في تحقيق التنمية المستدامة .لقد أرست الدولة السنغالية مجموعة من القوانين و التنظيمات التي تنظم عمل الجماعات الترابية، في ممارسة أنشطة التعاون و الشراكة مع الجماعات الترابية الأخرى سواء داخل السنغال أو خارجه ،مع التقيد ببعض الضوابط فيما يتعلق بإبرام اتفاقيات الشراكة .

Abstract :

In poor countries, decentralized cooperation is a solution and a safe way to address the various obstacles and barriers related to development problems, both physical and human. we call upon African decentralized bodies here. We highlight the Senegalese experience. Senegal has for several years adopted a series of deepin situation al reforms to consolidate proximity democracy and to launch and complete major development projects that place The Citizen at the core of the development process and are based on a contractual and participatory policy in which the earth lycommunities play a key role. Decentralized cooperation in Senegalis a success ful step in the relations of dialogue, communication and openness to the internal and international environment, while developingits performance and gaining new experience sthatenableit to marketits qualifications throughbringinginvestments and economicprojects in order to achieve inclusive and sustainabledevelopment.

The concept of decentralizedcooperation in Senegalislinked to the developmentopportunitiesthatitplays, as cooperationbetweenearthlycommunitiesmay come as a mechanism for finding solutions to the problems and problemsfacingearthlycommunities in order to improve the work of local administrations in theirvariousframeworks, staff and constituentsthrough the conclusion of agreements and cooperationpartnershipsbetweenearthlycommunitiesat the National.

مقدمـــة

يشهد السياق العالمي تغيرات واضطرابات عديدة في شتى المجالات سواء الاقتصادية أو الاجتماعية ... الشيء الذي يفرض على الدول تبني مقترب تنموي يسعى إلى اعتماد آليات قانونية ومؤسساتية حديثة، هدفها مواكبة تلك المستجدات والانخراط في اقتصاد السوق. وعليه، ساهمت هذه العوامل بشكل أو بآخر في إشراك جميع الفاعلين في سياق التنمية ،فالدولة الحديثة نجدها تلتجئ إلى جهات دولية ومؤسسات خارجية قصد التعاون والتضامن وأداء المهام بصورة ونمط تشاركي متكامل بعيدا عن انتهاجالسياسة التقليدية، سياسة

التفرد والانغلاق.[1] والهيئات اللامركزية بدورها أصبحت ملزمة بتبني أساليب تدبيرية حديثة تقوم على التعاون والتشارك سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الخارجي.

وتماشيا مع ما تم ذكره ، أضحى من الضروري استثمار موارد كل من القطاع العام والخاص عبر آلية التعاون اللامركزي في ظل نظام دولي تطبعه التنافسيةقصد الوصول إلى هياكل وأجهزة حديثة ترقى لتقديم الخدمات بشكل ناجع وفعال[2].وجدير بالذكر، أن أسلوب التعاون اللامركزي[3]في الدول الفقيرة يعد حلا وطريقا آمنا للتصدي لمختلف العراقيل والحواجز التي تتعلق بالإشكالات التنموية سواء المادية أوالبشرية ، نستحضر هنا الهيئات اللامركزية الإفريقية ،ونسلط الضوء على التجربة السنغالية،حيث بادر السنغال منذ عدة سنوات إلى اعتماد جملة من الإصلاحات المؤسساتية العميقة لترسيخ ديمقراطية القرب وإطلاق وإنجاز مشاريع تنموية كبرى تضع المواطن في جوهر عملية التنمية وتقوم على سياسة تعاقدية وتشاركية تنهض فيها الجماعات الترابية بدور أساسي. فالتعاون اللامركزي بالسنغال يعد خطوة ناجحة في علاقات الحوار و التواصل و الانفتاح على المحيط الداخلي و الدولي ، مع تطوير أدائه و اكتساب خبرات جديدة تمكنه من تسويق مؤهلاته من خلال جلب استثمارات ، ومشاريع اقتصادية قصد تحقيق تنمية شمولية ومستدامة . لذا ، فإن الإشكالية التي نتوخى الإجابة عنها يمكن تلخيصها فيمايلي : إلى أي حد يمكن اعتبار التعاون اللامركزي آلية لتحقيق التنمية بالسنغال؟ وما هي آليات تفعيله وقدرتها في الانفتاح على الفاعلين وإقحامهم في تدبير الشأن العام المحلي وفق ما يتطلبه تحقيق الصالح العام الترابي؟،وما هي الاكراهات التي تعيق التجربة السنغالية في هذا المجال؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية عدة أسئلة من قبيل :

- ما مدى تبني المشرع السنغالي للتعاون اللامركزي؟

- ما هي آليات تفعيل التعاون اللامركزي بالسنغال؟

- ما الصعوبات والتحديات التي عرفتها التجربة السنغالية؟

ستتم الإجابة عن هذه الإشكالية وفق التصميم التالي:

أولا : التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية : المفهوم والآليات

ثانيا : صعوبات وإكراهات التعاون اللامركزي بالسنغال

---

[1]- أندريه لينهارد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سويسرا: التجارب والمخاطر والإمكانات، المجلة الدولية للعلوم الإدارية. منشورات معهد التنمية الإدارية. المجلد رقم 11. العدد 4. 2006.ص179.

[2]- Michel Lafitte, les partenariats public-privé. Une clé pour l'investissement public en France Edition Revue banque 2006.p146.

[3]- يمكن تعريف التعاون اللامركزي على أنه كل أنواع التبادل والشراكة التي تقوم بها الجماعات الترابية فيما بينها أو مع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الذين يخضعون سواء للقانون العام أو الخاص، أو مع الجماعات الاجنبية والمنظمات الغير حكومية المهتمة بالشأن العام الترابي. وعليه، يمكننا القول من خلال هذا التعريف أن التعاون اللامركزي يتضمن شقين داخلي وخارجي (وطني ودولي) الشق الأول يتعلق بمبدأ التضامن والذي يكون بين الجماعات الترابية على المستوى الوطني (الداخلي) ويأخذ أنواع مختلفة كمجموعات الجماعات الترابية، شركات التنمية، اتفاقيات التعاون والشراكة. في حين الشق الثاني فهو عبارة عن مجموعة من الأنشطة والعلاقات التي تقوم بها الجماعات مع جماعات أجنبية وهي كذلك تأخذ أشكال متنوعة كاتفاقيات التوأمة والشراكة وكذا الانخراط بالمنظمات الدولية التي تهتم بالشؤون المحلية.
أنظر: الحسين الكومي.التعاون اللامركزي و الديبلوماسية المحلية .رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام ،جامعة القاضي عياض ،كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية ،مراكش 2011-2012 .ص7.

أولا : التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية : المفهوم والآليات

وفق النظام السنغالي، يعتبر التعاون اللامركزي شكل جديد من أشكال التعاون الدولي، هو مجموعة من المبادرات التنموية التي تهدف بالأساس إلى تفعيل الجهات المختصة وتعزيز التنمية التشاركية[1] وفق مقترب تنموي ينبني على المصلحة المشتركة والتعاون المتبادل بين الطرفين[2]، ويجد هذا المفهوم أساسه في القوانين اللامركزية لسنة 1996[3] والتي حددت بشكل دقيق وواضح الأسباب التي دعت لتبني هذا النظام .وعليه، اعترفت هذه القوانين للجماعات الترابية السنغالية بالحق في اعتماد تدابير تنموية تعاونية ترمي إلى إبرام اتفاقيات بينها وبين الجماعات الترابية الخارجية. وفي مقابل ذلك يسعى التعاون اللامركزي في المنظومة السنغالية إلى تحقيق عدة أهداف والتي تتمحور حول أولا إعطاء دعم مؤسساتي للجماعات الترابية من أجل تدبير البرامج التنموية الترابية، عبر إعطاء الفاعل المحلي هامش من الحرية لممارسة الاختصاصات المنقولة له من المركز. ثانيا الاعتماد على خدمات اجتماعية ترابيا تنبني أساسا على الخدمات الضرورية العامة (التعليم، المياه، الصحة). ثالثا إشراك الفاعل الاجتماعي في آليات التشاور والتشارك مع تتبعه ومحاسبته في تنفيذ هذه المهام.

وفي نفس الصدد، تختلف الآليات المؤطرة لعمل الجماعات الترابية في نظام التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية قانونيا ومؤسساتيا، بالنسبة للأول نرى أن المشرع السنغالي حرص على اعتماد رؤية عامة وشمولية لعمل الجماعات الترابية بالسنغال بدء بالدستور الذي نص على مبدأ أساسي ألا وهو مبدأ التدبير الحر « Le principe de libre administration »، في حين تم التنصيص على الأحكام القانونية المرتبطة بالتعاون اللامركزي ضمن قوانين متنوعة ابتداء من قانون 06.96 بمثابة مدونة للجماعات المحلية إلى قانون 10.2013 بمثابة مدونة عامة للهيئات اللامركزية. أما بخصوص الثاني فالدولة السنغالية وضعت مؤسسات عدة وجهات فاعلة تسهر على تدبير آلية التعاون اللامركزي هنا نقصد الهيئات اللامركزية باعتبارها الفاعل اللامركزي المباشر في مجال التعاون وجهات فاعلة أخرى لها دور تنسيقي واستشاري كالمجلس الأعلى للجماعات الترابية و مديرية التعاون اللامركزي[4].

حيث أن الأحكام القانونية السالفة الذكر تجد اساسها ومكانتها في القوانين اللامركزية، هذه الأخيرة شهدت تعديلات مختلفة وتطورت مع تطور المسار التنموي للبلاد، بيد أن المقتضيات المنصوص عليها في القانون رقم 06.96 نجدها تنص وبقوة على آلية التعاون اللامركزي فهي بمثابة أول نص قانوني مؤطر لهذه الآلية. حيث نص الفصل الثالث منه على إمكانية تعاون الهيئات اللامركزية فيما بينها عبر خلق مجموعات التعاون تتكون من جماعتين ترابيتين أو أكثر، أو تضم تنظيمات ترقى لتحقيق تنمية متوازنة ومتضامنة بالهيئات اللامركزية السنغالية[5].

وفي مقابل ذلك، نجد التعاون اللامركزي الخارجي (الدولي) والذي يكون بين الهيئات اللامركزية السنغالية و بين الجماعات الترابية الأجنبية هدفه الأساسي الرفع من التنمية الترابية وتحقيق أهدافها المنشودة. فنجد القانون رقم 06.96 ينص صراحة على أنه يمكن للجماعات الترابية داخل نطاق اختصاصاتها وصلاحياتها اتخاذ تدابير تشاركية وتعاونية ترمي إلى إبرام اتفاقيات مع الجماعات الترابية في

[1]- GARESCHE ZAPATA. Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'union européenne et l'Amérique latine. Manuel pratique. DGCID. Ministère des affaires étrangères et européennes.p101.

[2]-DIRCOD. Guide du partenariat de la coopération décentralisée. Avec les collectivités locales. au Sénégal 2009. P 10.

[3] Loi n° 96-06 du 22 mars 1996. Portant Code des collectivités locales, journal officiel n° 5689, p.0195.

[4] - Pierre Hafteck. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. First published: 28 July 2003.p.22.

[5]l'article 14 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, Journal officiel, 2013-12-28, n° 6765.

البلدان الأجنبية أو منظمات التنمية العامة أو الخاصة الدولية[1]. وعليه، فالمشرع السنغالي هنا نجده قد حث على ضرورة تبني التعاون اللامركزي الخارجي ووضع مبادئه ومرتكزاته فأصبحت الهيئات اللامركزية السنغالية قادرة على إبرام اتفاقيات التعاون مع الجماعات الترابية الأجنبية. طبقا للمقتضيات الدستورية التي نص عليها الباب السادس من المدونة، أيضا اعتبار الجهات للمرة الأولى مستوى جديد داخل النظام الترابي السنغالي تتمتع بالشخصية المعنوية العامة والتي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري.

وتماشيا مع ما تم ذكره، يتضح أن المشرع السنغالي قد احتفظ بنفس المقتضيات القانونية التي تؤطر آلية التعاون اللامركزي في المدونة الجديدة، فنجده قد نص في القانون رقم 10.2013 (28 ديسمبر 2013) في المادة 216 و 329 على ضرورة تبني التعاون اللامركزي في شقيه الوطني والدولي، غير أنه تم حذف الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون المشار إليه أعلاه. وعليه فاحتفاظه بنفس المقتضيات القانونية فيما يتعلق بالشق الوطني أو الدولي يرمز إلى تشبث المشرع السنغالي بنفس القوانين التي تم نهجها وسنها من قبل. وكدليل على ذلك احتفاظه بنفس الصياغة القانونية للمادة 19 والتي تنص على ما يلي : " بموجب الشروط المنصوص عليها في هذه المدونة، يجوز للجماعات المحلية، ضمن نطاق صلاحياتها، اتخاذ إجراءات تعاونية تؤدي إلى إبرام اتفاقات مع الجماعات المحلية في البلدان الأجنبية أو منظمات التنمية العامة أو الخاصة الدولية."

دستوريا، تم التنصيص في الفصل 102 من الدستور السنغالي لسنة 2001 في فقرته الثانية على أن " الجماعات الترابية تدار بحرية بواسطة مجالس منتخبة" وبالتالي تمت الإشارة هنا إلى مبدأ رئيسي وهو مبدأ الإدارة الحرة للجماعات الترابية وتم التأكيد على هذا المبدأ في القانون الدستوري رقم 10.2016 (05 أبريل 2016) بعد تعديله للمادة 102 من دستور 2001 والتي نصت على أن "الجماعات الترابية تشكل الإطار المؤسسي لمشاركة المواطنين في تدبير الشأن العام، تدار بحرية من قبل مجالس منتخبة عن طريق الاقتراع العام المباشر...".

ثانيا: صعوبات وإكراهات التعاون اللامركزي بالسنغال :

تتمثل الصعوبات القانونية للتعاون اللامركزي بالسنغال من توجس وتخوف المشرع من تجاوز الجماعات الترابية لأدوارها على المستوى الدولي، مما يدفع هذا الأخير إلى حصر نطاق عمل الجماعات الترابية على المستوى الخارجي، وهنا يتبين أن دور الجماعات الترابية على هذا المستوى هو تحدي لمبدأ سيادة الدولة، على اعتبارها هي من تملك الشخصية القانونية الدولية وتتوافق بشكل جيد مع دولة القانون الوطني في هذا الصدد وفق النظرية الواقعية للعلاقات الدولية.

ويجد التعاون اللامركزي في التجربة السنغالية أساسه في المدونة العامة للجماعات الترابية لسنة 2013،فالمادة 19 من المدونة تنص على أنه يمكن للجماعات الترابية اقامة علاقات شراكة في إطار التعاون اللامركزي حيث بموجب الشروط المنصوص عليها في المدونة، يجوز للجماعات الترابية في إطار صلاحياتها الخاصة، القيام بأعمال تعاونية تؤدي إلى إبرام اتفاقات مع الجماعات الترابية في البلدان الأجنبية أو منظمات التنمية العامة أو الخاصة الدولية. ومع ذلك، فإن قائمة مجالات تدخل الجماعات الترابية في إطار التعاون اللامركزي ليست شاملة إلى حد أن المدونة تسرد مجالات تدخل الجماعات الترابية والذي يشكل بالنسبة لها إساءة إلى الصالح الوطني.

[1] L'article 17 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, Journal officiel, 2013-12-28, n° 6765.

[2] - " يجوز للجماعات الترابية وفقا للأحكام المنصوص عليها في المرسوم القيام بإجراءات التعاون فيما بينها أو مع الدولة أو مع أي هيكل آخر مناسب لتعزيز وتنسيق أعمال التنمية في مجالات محددة"

[3] - " وفقا لأحكام الدستور والشروط المنصوص عليها في الباب الخامس من هذه المدونة، يمكن لإقليم إبرام اتفاقيات تعاون لامركزي مع الجماعات المحلية، الهيئات العامة أو الخاصة الأجنبية أو الدولية"

من بين الصعوبات الجوهرية للجماعات الترابية في تنفيذ التعاون اللامركزي، أولا تعدد الجهات الفاعلة والمتدخلة في التعاون اللامركزي، مع ضعف الموارد المالية والبشرية، فتعد هذه الأخيرة بحسب نوعيتها وكيفيتها وبحسب الكم أيضا من أهم العوامل الرئيسية لممارسة الاختصاصات المنوطة بالجماعات الترابية والتي تهدف إلى المشاركة بجانب الدولة والقطاع الخاص في عملية التأسيس لشروط تحقيق التنمية الشاملة وبالتالي المساهمة في وضع لبنات المجتمع الحداثي، ويشكل العنصر البشري المقوم و المحدد الأساسي لتحديث الجهاز الإداري وعصرنته وتقوية كفاءاته، لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية المحلية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج والتنمية، وكاستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة من جهة كما يجب التعامل مع الوظيفة المحلية كبنية شمولية لها أبعاد اقتصادية من جهة أخرى[1] ومن أجل ذلك كان لزاما الأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى السوسيولوجي والتركيز عليه في خلق أي سياسة تحفيزية تستهدف استثمار العنصر البشري والرفع من أدائه ومردوده العملي.

يتم دعم السنغال في سياق تنفيذ سياسة اللامركزية التي تركز على مكافحة الفقر من قبل شركاء التنمية والجهات الفاعلة في التعاون اللامركزي وكذلك المنظمات غير الحكومية. ولكن من المفترض أن تأتي هذه الشراكة لتكملة الصعوبات المالية والتقنية للجماعات الترابية التي تواجه اليوم العديد من المشاكل. تتعلق هذه القيود بمختلف الشركاء الحاضرين نيابة عن التعاون اللامركزي في السنغالكالجماعات الترابية الشريكة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية والدولة والمواطنون الذين هم المستفيدون الرئيسيون من المشاريع والبرامج التي بدأت في إطار التعاون اللامركزي.

فيما يتعلق بالشركاء الشماليين أو الأوروبيين، ترتبط الصعوبات التي تعزى إليهم والتي لها تأثير سلبي على تنفيذ التعاون اللامركزي بأولوية معينة من المشغلين الشماليين. في الواقع على جانب المدن الأوروبية، تقلل قضايا السياسة المحلية إلى حد ما من وجود السلطات على الأرض مما يثير مشكلة إدارة المشروع. يثير هذا السؤال حول من المسؤول عن إدارة مشاريع وبرامج التعاون اللامركزية. هناك أيضا قضايا الترابط والترابط مع المشروعات والبرامج المحلية والوطنية والمناهج المتمايزة تجاه الجماعات الترابية الشمالية. ونتيجة لذلك، فإن العديد من مشاريع التعاون ليست مفصّلة جيدا مع مبادرات التنمية المحلية الأخرى التي تقودها الجهات الفاعلة المحلية، لاسيما منظمات المجتمع المدني والدولة والبرامج والمشاريع التي تدعم والجهات المانحة، والتي تسمى المشاكل: التخلص التدريجي مع الاحتياجات ذات الأولوية، "مشاريع مكررة" بالإضافة إلى ذلك، هناك نقص في التنسيق في التدخلات بين الجماعات الترابية الشمالية، والتي لا تشارك في تعزيز الكفاءة والمواءمة في تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية. وفي صعوبات تنفيذ التعاون اللامركزي المرتبط بممارسات الجماعات الترابية الشمالية، يحتل مكانة المشروعات الخاصة في البرامج الهيكلية مكانة مهمة. تم تأسيسه على جميع إجراءات الشراكة التي لا تزال المشروعات المخصصة لها الأسبقية على البرامج؛ السابق لديه إجابات فورية على احتياجات محلية أو أكثر إلحاحًا أو أقل؛ هذا الأخير ينبع من نهج أكثر عالمية لتعزيز ديناميات التنمية مع هيكلة وتأثيرات مستدامة2. وبالتالي، ينبغي أن يحظى الشركاء بالمشاريع المتوسطة والطويلة الأجل التي يفضلها الشركاء بقدر ما هم الذين، من خلال استقرارهم ومدتها في الوقت المناسب، سيشاركون بفعالية في دعم الجماعات المحلية، ولكن بشكل خاص في التنمية المحلية، والهدف الرئيسي لسياسة اللامركزية التي تدعمها السنغال.

ثم يظهر التقييم الذي تم خلال مؤتمر اللامركزية لعام 2007 أن المانحين يضخون "مشاريع وبرامج تبلغ قيمتها نحو 300 مليار دولار في مجال اللامركزية من خلال التعاون الكندي، والاتحاد الأوروبي، والبنك الدولي، التعاون الفرنسي3". مكّنت هذه المشاريع والبرامج من

[1]- محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب،أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي إسماعيل، السنة الجامعية 2015-2016 ص 353.

[2] M. Mamadou Séne ,Coopération décentralisée dans la région de Saint Louis: leviers, atouts et limites des actions deb partenariat, fruit d'une tradition bien implantée, Journées de la coopération décentralisée, 4 édition, Saint Louis du 28 au 30 juin 2006.

[3]Mme NdéyeAby Silla Sall, 1, Novembre 2007.

تنفيذ البرنامج الوطني للبنية الأساسية الريفية، ومشروع الدعم الرسمي المنتخب محليًا، وبرنامج دعم التنمية المحلية الحضرية والعديد من المشاريع الأخرى. ومع ذلك، كان على المسؤولين المنتخبين المحليين أن ينتقدوا ويشيروا إلى بعض الصعوبات التي ستجعل من ألية التعاون اللامركزي أكثر فعالية. ترتبط هذه الصعوبات بعدم مشاركتها في تحديد وصياغة وتقييم المشروعات والبرامج، ويميل المانحون إلى أن يكونوا يستحقون البدء في مشروعات وبرامج من جانب واحد وتطبيقها بحكم الواقع على المستوى المحلي، دون أن يدرك المسؤولون المنتخبون حقًا الأهداف والحقائق التي تنطوي عليها. كذلك، فإن تنوع إجراءات مختلف المانحين يجعل تنفيذ المشروعات معقدًا، بالإضافة إلى أن لكل شريك خصوصياته التي يجب أن تتكيف مع مديري أو منسق المشاريع، والرقابة الكاملة من قبل بعض مديري المشاريع لتخطيط المشروع ، و الأنشطة وخطط المشتريات التي لا تؤدي إلى تسهيل عمليات الصرف ولها تأثير كبير على بدء المشروعات وإدارتها المالية.

يَعرف النظام اللامركزي السنغالي تحولات كبيرة تأتي من أجل مواكبة ومجاراة التطورات التي يعرفها العالم، بيد أن هذه التحولاتالتي يعرفها النظام اللامركزي قد تؤثر في بعض الأحيان على إتفاقيات التعاون المبرمة بين الجماعات الترابية السنغالية ونظيرتها الأجنبية، لاسيما عندما تكون هذه الإتفاقيات ذات مدد طويلة نسيبة، على سبيل المثال أدت التقسيمات الترابية الجديدة التي إعتمدتها دولة السنغال إلى خلق بعض الصعوبات التقنية في الاتفاقيات السارية والاتفاقيات قيد المصادقة، فإبان اعتماد التقسيم الترابي السنغالي تمثلت الصعوبات في تحديد المانحين الأجانب للمستفدين، يرجع سبب المشكل هنا إلى إلغاء النظام الجهوي والإبقاء على نظام الجماعات والأقاليم، ذلك أن الجهات كانت تربطها عقود شراكة وتعاون مع الجماعات الترابية الأخرى، لكن مع التخلي عن النظام الجهوي طرح التساؤل عن الشريك البديل للجهات، بعض الجماعات الترابية الأجنبية قد حددت نطاق عمل برامجها وأشغالها على المستوى الجغرافي حيث إذا كانت الجماعة الترابية الأجنبية شريكة أو مانحة لجهة سنغالية و كانت طبيعة النشاط مرتبط بإنجاز أشغال في منطقة معنية يكون الإقليم الذي يحضن هذه الأشغال الشريك البديل والجديد، لكن بالنسبة لتنوع أنشطة ومجالات التعاون تشكل عملية تحديد الشريك البديل معضلة تؤدي إلى ضياع فرص كثيرة ومهمة بالنسبة للجماعات الترابية السنغالية.

وتماشيا مع ما تم ذكره أنه ما من شك حول أهمية دور تدخل الفاعلين على المستوى المحلي في المساهمة والرقي بالأداء الترابي ولكن الملاحظ أن معظم التدخلات التي طبعت عمل هؤلاء لا تستجيب لمعايير التنسيق وضرورات التواصل المستمر، وقد ساهم في تفاقم هذه الوضعية غلبة الهاجس السياسي والمصالح الحزبية والشخصية على حساب المصلحة العامة الترابية في العديد من المحطات الحاسمة وقد أترث بشكل أو بآخر على مردودية تدخلات الجماعات الترابية عموما والتدبير عن طريق آلية التعاون اللامركزي بشكل خاص، وأن من بين أهم النتائج التي تنجم عن غياب التنسيق وهو القيام بأعمال تفتقر إلى التنظيم والعقلنة مما يجعل أغلب المشاريع المنجزة في إطار التدخلات الاقتصادية والاجتماعية لمعظم الجماعات الترابية تتسم بالعشوائية والارتجالية بسبب غياب منهجية عمل عملية ومحددة كما أن ضعف التواصل بين مختلف الفاعلين يرجع بالأساس إلى ضعف القدرة على التفاوض وتنظيم الحوار بين المتدخلين في عملية التدبير الترابي[1].

خاتمة:

لقد أضحت اللامركزية إحدى أهم الطرائق والحلول لمواكبة ومجاراة التحولات والتطورات التي تعرفها الدول في مختلف أنحاء العالم، فبعد تيقنها بأن التنمية والازدهار لا يمكن أن يتحقق إلا باعتمادها، اصبحت الدول تتنازل للجماعات الترابية عن مجموعة من الاختصاصات في مجالات اجتماعية وسياسية وثقافية، فالدول اليوم أضحت تفكر في إشراك مختلف الفاعلين من أجل إنجاح برامجها

[1]- محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي إسماعيل، السنة الجامعية 2015-2016 ص 308.

ومشاريعها التنموية، ولأن البرامج والمشاريع تحتاج إلى دراسة وتخطيط يبدأ من خلال التشخيص الجيد للحاجيات والمتطلبات، تعد الجماعات الترابية الفاعل القادر على إنجاحها نظرا لكونها الإطار الملائم المناسب لفهم حاجيات السكان وخصوصياتهم.

أما في ما يخص الإطار المؤسساتي على الإدارة المركزية توحيد أجهزتها المتدخلة في مجال التعاون اللامركزي وحصرها في عدد معقول يسهل على الجماعات الترابية التعرف على مختلف الفاعلين والمتدخلين المركزيين في مجال التعاون اللامركزي كما أن هذا الأمر يساهم في التخفيف من البطء في العمليات المسطرية والشكلية، والتركيز على تكوين أجهزة الجماعات الترابية السياسية والتقنية من خلال تنظيم دورات تكوينية لمنتخبي الجماعات الترابية ولأطر موظفيها، فمشكلة تعدد الجهات الفاعلة ترجع بالأساس لضعف الموارد البشرية السياسية والتقنية في الجماعات الترابية السنغالية.

إن تحقيق هذا الهدف يتوقف كذلك على إعادة النظر في علاقة هذه الوحدات اللامركزية بالسلطات المركزية، هذه العلاقة التي يحكمها منطق الرقابة الذي يحد من فعالية التنظيم اللامركزي، مادام يوقف نفاذ قرارات الجماعات الترابية على قرار مصادقة من سلطات الرقابة ، في الوقت الذي يفرض منطق التنمية المحلية المستدامة تركيز قرار التنمية في يد الساكنة المحلية، وفق حاجياتهم المتميزة من خلال ممثليهم المباشرين. ومن المهم كذلك لتأهيل النظام اللامركزي لمواجهة تحديات التنمية المستدامة تجاوز النظرة الضيقة للجماعة الترابية التي تحصرها في إطارها المؤسساتي، وتحصر دورها التنموي في الاستثمار المباشر في مختلف جوانب المحلية.

لائحة المراجع :

- أندريه لينهارد، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سويسرا: التجارب والمخاطر والإمكانات، المجلة الدولية للعلوم الإدارية. منشورات معهد التنمية الإدارية. المجلد رقم 11. العدد 4. 2006.
- محمد أحجام، الشراكة والتعاون اللامركزي بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي إسماعيل، السنة الجامعية 2015-2016.
- Michel Lafitte, les partenariats public-privé. Une clé pour l'investissement public en France Edition Revue banque 2006.
- GARESCHE ZAPATA. Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'union européenne et l'Amérique latine. Manuel pratique. DGCID. Ministère des affaires étrangères et européennes.
- DIRCOD. Guide du partenariat de la coopération décentralisée. Avec les collectivités locales. au Sénégal 2009. 10.
- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996. Portant Code des collectivités locales, journal officiel n° 5689.
- Pierre Hafteck. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. First published: 28 July 2003.
- L'article 17 de la Loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales, Journal officiel, 2013-12-28, n° 6765.
- M. Mamadou Séne ,Coopération décentralisée dans la région de Saint Louis: leviers, atouts et limites des actions deb partenariat, fruit d'une tradition bien implantée, Journées de la coopération décentralisée, 4 édition, Saint Louis du 28 au 30 juin 2006.
- Mme NdéyeAby Silla Sall, 1, Novembre 2007.

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية