

دورية دولية محكمة



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

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية

المركز الديمقراطي العربي



Germany: Berlin 10315

Gensinger- Str: 112

<http://democraticac.de>



رقم التسجيل: VR.3373.6327.B



المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية، الاقتصادية والسياسية
Democratic Arab Center
for Strategic, Political & Economic Studies



مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences

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

نشر البحوث في اللغات (العربية – الفرنسية – الإنجليزية)

رقم التسجيل للمجلة

Nationales ISSN-Zentrum für Deutschland

ISSN 2626-7209



النشر :

المركز الديمقراطي العربي
للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية
ألمانيا / برلين

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

لا يسمح بإعادة إصدار هذه المجلة أو أي جزء منها أو تخزينها
في نطاق استعادة المعلومات أو نقلها 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 27: ماي 2025

رئيس المركز:

أ.عمار شرعان

رئيس التحرير واللجنة العلمية

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

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 عبد الله، فاس، المغرب
- أ.د. قاسم العويمري، جامعة المولى اسماعيل، مكناس
- د. خالد العلوي. تخصص جغرافيا، جامعة السلطان مولاي سليمان، المغرب.
- فاطمة الزهراء هيرات، أستاذة القانون العام والعلوم السياسية، جامعة عبد المالك السعدي

هيئة القراءة والمراجعة

- د. يونس عبيدي، باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر ، المغرب
- ذ. لحسن اوتسلمت، جامعة ابن زهر أكادير، المغرب
- ذ. عبد الدائم 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. أحمد الحضرائي، أستاذ القانون الإداري، جامعة المولى إسماعيل مكناس، المغرب.
- أ.د. محمد نشطاوي، أستاذ القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
- أ.د. محمد الغالي، أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة القاضي عياض، مراكش المغرب.
- أ.د. محمد بن طلحة الدكالي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. نجيب 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 صهيبي، 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 عمرا حرشان، أستاذ العلوم السياسية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
المغرب.
- أ.د. محمد بوحنية، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ورقلة، الجزائر
- أ.د. وليد الدوزي، أستاذ العلاقات الدولية، جامعة بشار، الجزائر.
- أ.د. حساين سامية، أستاذة قانون أعمال جامعة أمحمد بوقرة بومرداس،
الجزائر.
- أ.د إدريس فاخور، أستاذ القانون الإداري، جامعة القاضي عياض، مراكش.
المغرب
- أ.د محمد الهاشمي أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق الجديدة، المغرب
- أ.د حسن طارق، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط.
المغرب.
- د أحمد السوداني، أستاذ العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط.
المغرب.
- أ.د عبد الفتاح بلخال، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط.
المغرب.
- أ.د عمر العسري، أستاذ المالية العامة، جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- إبراهيم كومغار، أستاذ القانون الإداري، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد المدور، أستاذ القانون الدستوري بجامعة الحسن الثاني-الدار
البيضاء، المحمدية، المغرب.

- أ.د أحمد ادعلي، أستاذ العلوم السياسية، جامعة ابن طفيل. المغرب.
- أ.د. محمد المساوي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د خالد بهالي، أستاذ القانون الدستوري والعلوم السياسية، جامعة ابن زهر، أكادير، المغرب.
- أ.د. رشيد كديرة أستاذ العلوم السياسية. جامعة ابن زهر، أكادير. المغرب.
- أ.د. بوحنية قوي أستاذ علوم سياسية . كلية الحقوق والعلوم السياسية . جامعة ورقلة الجزائر.
- أ.د. سعداوي محمد صغير أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية .جامعة طاهري محمد بشار الجزائر
- أ.د. سامي الوافي أستاذ القانون، رئيس تحرير مجلة اتجاهات سياسية. جامعة المنارتونس
- أ.د. إبراهيم اولتيت. أستاذ العلوم السياسية والقانون الدستوري، جامعة ابن زهر أكادير المغرب.
- أ.د.بن عيسى أحمد ، أستاذ بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة سعيدة بالجزائر
- أ.د ديدي ولد السالك، أستاذ العلوم السياسية رئيس المركز المغاربي للدراسات الإستراتيجية، موريتانيا.
- أ.د. محرز صالح التدريسي علم النفس التربوي، تونس.
- أ.د شاكر المزوغي الحكامة وحقوق الإنسان. جامعة قرطاج، تونس.
- أ.د. احمد عبد الكريم احمد سليمان أستاذ التخطيط الحضري المشارك / الرياض / السعودية.
- أ.د.محمد نبيل مُلين التاريخ والعلوم السياسية المركز الوطني للبحث العلمي، فرنسا.
- أ.د. محمد حركات أستاذ في الاقتصاد السياسي والحكمة جامعة محمد الخامس السويسي الرباط.المغرب.

- أ.د. عبد الرحيم المنار أسليحي، 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 مالک السعدي، طنجة. المغرب.
- أ.د. حبيبة البلغيتي، أستاذة العلاقات الدولية، جامعة القاضي عياض، مراكش. المغرب.
- أ.د. عبد السلام 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 نورالدين القانون الخاص. جامعة النعامة الجزائر.
- أ.د. هيثم حامد المصاروة أستاذ القانون المدني بكلية الأعمال براغ- جامعة الملك عبد العزيز "السعودية".
- أ.د. مارية بوجداين أستاذة القانون الإداري جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د. نورالدين الفقيهي، جامعة عبد المالك السعدي، تطوان، المغرب.
- أ.د. بنقاسم حنان أستاذة القانون الإداري والعلوم الإدارية جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب.
- أ.د. وفاء الفيلاي القانون الدستوري والعلوم الإدارية جامعة محمد الخامس، الرباط. المغرب.
- أ.د. فاطمة المصلوحي، القانون الدولي العام والعلوم السياسية جامعة الحسن الأول، سطات. المغرب.

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

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

شروط النشر بالمجلة:

- أن يكون البحث أصيلاً معداً خصيصاً للمجلة، وألا يكون قد نشر جزئياً أو كلياً 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 سابقاً.
- تنشر المقالات باللغات العربية والفرنسية والإنجليزية.
- الالتزام بالمعايير الأكاديمية والعلمية المعمول بها دولياً في إعداد الأعمال العلمية، أهمها الأمانة العلمية.
- أن يكون المقال مكتوباً بلغة سليمة، مع العناية بما يلحق به من خصوصيات الضبط والأشكال.
- يكتب على الصفحة الأولى من المقال ما يلي:
 - توثق المراجع حسب الترتيب الأبجدي في نهاية المقال وتصنف إلى:
 - مراجع باللغة العربية: (1- الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية)
 - المراجع باللغة الأجنبية: (1- الكتب-2- القوانين والمواثيق الدولية-3- المقالات-4- المواقع الإلكترونية) اسم ولقب الباحث باللغتين العربية والإنجليزية، الصفة، الدرجة العلمية، مؤسسة الانتساب (الجامعة والكلية)، البريد الإلكتروني.
 - كتابة عنوان المقال باللغتين العربية والإنجليزية.
 - وضع ملخصين وكلمات مفتاحية للمقال باللغتين العربية والإنجليزية في حدود 300 كلمة.
 - إتباع طريقة التمهيش أسفل الصفحات بطريقة غير تسلسلية حيث يبدأ ترقيم التمهيش وينتهي في كل صفحة كما يلي: اسم الكاتب ، لقب الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر، ص.
 - طريقة كتابة المراجع:
 - الكتاب: لقب الكاتب، اسم الكاتب ، اسم الكتاب، رقم الطبعة، بلد النشر: دار النشر، سنة النشر
 - المقال: لقب الكاتب ، اسم الكاتب، "عنوان المقال"، اسم المجلة، العدد، سنة النشر، الصفحة

المواقع الاليكترونية: لقب الكاتب ، اسم الكاتب ، " عنوان المقال " اسم الموقع الاللكتروني
-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.

- ترك هوامش مناسبة (2.5) من جميع الجهات.
- لا يزيد عدد صفحات المقال (بما في ذلك المراجع) عن 22 صفحة ولا يقل عن
15 صفحة

- يرسل البحث المنسق على شكل ملف مايكروسفت وورد، إلى البريد الإلكتروني:
constitutional@democraticac.de
- يتم تحكيم البحث من طرف محكمين أو ثلاثة.
- يتم إبلاغ الباحث بالقبول المبدئي للبحث أو الرفض.
- يخضع ترتيب المقالات في المجلة على أسس موضوعية.
- تعبر المضامين الواردة في المقال على آراء أصحابها ولا تمثل آراء المجلة.
- أي خرق لقواعد البحث العلمي أو الأمانة العلمية يتحملها الباحث صاحب المقال
بصفة كاملة.
- كل بحث أو مقال لا تتوفر فيه الشروط لا يؤخذ بعين الاعتبار ولا يتم نشره مهما
كانت قيمته العلمية.

محتويات العدد

الصفحة	عنوان المقال	الباحث
15	Quel rôle des collectivités territoriales dans le financement des soins de santé au Maroc? Etude juridique et comparative	النجار عمر وعريش عواطف
35	"المسطرة التشريعية في مجال الأسرة بالمغرب : من المبادرة الملكية إلى الإحالة على البرلمان"	دريس بينهم
56	دور الجهة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمغرب	الحسين اوباري
77	رقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل في الصفقات العمومية	الملياني ادريس
103	Agilité organisationnelle dans l'administration public et transformation numérique, cas de la région Guelmim Oued Noun	راضية القرشي
116	التواصل العمومي خلال الأزمات	عبد الرحيم جديان
133	النظام الدستوري/السياسي المغربي في ضوء مستجدات دستور 2011	عزيز تغوزيد



165	دور الرقابة الذاتية في تحسين الأداء الإداري والمالي التراي	عبد الله عصفوري
182	الديمقراطية التشاركية بالمغرب بين تحديث المقتضيات الدستورية وتقليدانية نخبة الأعيان	بنماغة خالد

Quel rôle des collectivités territoriales dans le financement des soins de santé au Maroc?

Etude juridique et comparative

What is the role of local authorities in financing healthcare in Morocco?

A legal and comparative study

أي دور للجماعات الترابية في تمويل الرعاية الصحية في المغرب؟

دراسة قانونية ومقارنة

النجار عمر

PHD in public law دكتور في القانون العام

Sidi Mohammed Ben Abdellah University جامعة سيدي محمد بن عبد الله،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

omar.ennajar@usmba.ac.ma

عريش عواطف

PHD student in public law طالبة دكتوراه في القانون العام

Sidi Mohammed Ben Abdellah University جامعة سيدي محمد بن عبد الله،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

Aouattef.ariche@usmba.ac.ma

Résumé :

Depuis son indépendance, le Maroc s'est engagé dans un long processus de décentralisation visant la démocratisation, la responsabilisation et la proximité dans la gestion des affaires

locales. Grace à des réformes successives, le statut et les responsabilités des collectivités territoriales se sont considérablement renforcés. Toutefois, leurs compétences en matière de santé demeurent marginales. Dans le contexte actuel marqué par la priorisation des politiques de santé et la généralisation de la protection sociale, les collectivités territoriales doivent, à travers un financement adéquat, participer activement à ces efforts.

En analysant le cadre juridique et en invoquant certaines expériences étrangères, cet article a pour objet d'explorer les outils permettant aux collectivités territoriales de mieux contribuer à l'amélioration de l'offre de soins et à la mise en œuvre effective du droit à la santé.

Mots clé : Décentralisation- Système de santé- Dépenses de santé- Partenariat.

ملخص:

منذ استقلاله، انخرط المغرب في عملية طويلة من اللامركزية تهدف إلى تعزيز الديمقراطية والمساءلة والقرب في إدارة الشؤون المحلية. وبفضل الإصلاحات المتتالية، تم تعزيز صلاحيات ومسؤوليات الجماعات الترابية بشكل كبير، إلا أن اختصاصاتها في المجال الصحي تبقى هامشية. في السياق الحالي الذي يتسم بإعطاء الأولوية للسياسات الصحية وتوسيع الحماية الاجتماعية، تعد مشاركة هذه الجماعات في هذه الجهود ضرورية لاسيما عبر تمويل مناسب. من خلال تحليل الإطار القانوني واستحضار بعض التجارب الأجنبية، يهدف هذا المقال إلى استكشاف الطرق التي يمكن من خلالها للجماعات الترابية المساهمة بشكل أفضل في تحسين تقديم الرعاية الصحية والتنفيذ الفعال للحق في الصحة.

الكلمات المفتاحية: اللامركزية -النظام الصحي -نفقات الصحة -الشراكة

Abstract:

Since its independence, Morocco has engaged in a long process of decentralization aimed at democratization, accountability, and proximity in the management of local affairs. Thanks to successive reforms, the status and responsibilities of the territorial communities have been considerably strengthened, however, their health competences remain marginal. In the current context marked by the prioritization of health policies and the generalization of social protection, this communities must actively participate in these efforts through adequate funding.

By analysing the legal framework, and invoking certain foreign experiences, the purpose of this article is to explore the ways by which the territorial communities can better contribute to the improvement of healthcare provision and the effective implementation of the right to health.

Keywords: Decentralization - Health System - Health Expenditure - Partnership

Introduction

Le droit à la santé est mondialement reconnu depuis la déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH), et surtout le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966. Si depuis, la portée de ce droit était très large, selon la constitution de l'OMS qui affirme que « *La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* », ce droit tend aujourd'hui à être synonyme seulement de droit d'accès aux soins de santé de qualité.

En effet l'optimisme affiché par les constituants de l'OMS en intégrant les déterminants sociaux comme le logement, l'éducation, le revenu dans la considération de bonne santé, est réaffirmé par le PIDESC en insistant sur ces déterminant sociaux. L'article 12 du pacte dispose que « *Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* », ce même article est bien interprété et complété par l'Observation générale n° 14 (2000) du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en réaffirmant que ce droit est étroitement lié à d'autres droits de l'Homme et dépend de leur réalisation. Il s'agit des droits énoncés dans la Charte internationale des droits de l'Homme, à savoir les droits à l'alimentation, au logement, au travail, à l'éducation, à la dignité humaine, à la vie, à la non-discrimination et à l'égalité, le droit de ne pas être soumis à la torture, le droit au respect de la vie privée, le droit d'accès à l'information et les droits à la liberté d'association, de réunion et de mouvement. Ces droits et libertés, notamment, sont des composantes intrinsèques du droit à la santé.

Le Maroc faisant partie de la communauté internationale, reconnaît ce droit en mettant en place les mesures, les infrastructures, et surtout le cadre juridique nécessaire. L'article 31 de la constitution prévoit que « *l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit :*

- *Aux soins de santé ;*
- *A la protection sociale, à la couverture médicale, et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat ;... ».* Cet énoncé constitutionnel a d'importantes implications que ce soit en rapport avec la portée et la dimension de ce droit, ou bien en ce qui concerne les acteurs ou les détenteurs d'obligations.

Ces derniers, principaux *duty bearers*, sont donc l'Etat, les établissements publics, et les collectivités territoriales (C.T). Si le rôle des deux premiers est relativement définis et claires, celui des C.T ainsi que leurs compétences dans la concrétisation et la mise en œuvre effective du droit à la santé sont marginaux et ne sont en revanche pas très bien définis.

Ce papier explore les lacunes et les contraintes à une intervention efficace des C.T au financement de la santé, ainsi que les possibilités, et les outils de l'amélioration de cette intervention.

1- Une politique de décentralisation sans réelles responsabilités en santé

Les collectivités territoriales au Maroc ont vu leur statut évoluer depuis les premières années de l'indépendance. Cela traduit une préoccupation des autorités marocaines à la décentralisation des pouvoirs et la territorialisation de la gestion locale et sa démocratisation. Au fil des décennies qui suivent, et à travers les révisions constitutionnelles et l'adoption des lois sur la décentralisation, le statut et surtout les responsabilités des C.T ne cessent d'évoluer, sans pour autant, inclure de véritables attributions dans le domaine de la santé.

Pour le système national de santé, il s'agit plutôt d'une déconcentration et d'une délégation de compétences vers des structures administratives territoriales, pour accompagner ce processus de décentralisation.

1.1- Un renforcement de décentralisation face à une déconcentration de santé

Le processus de décentralisation a débuté par la charte communale de 1960, qui a créé les communes, seul niveau de collectivités locales jusqu'alors, si vrai avec des compétences restreintes, et un exécutif bicéphale, mais cette charte a constitué le premier jalon de la construction de l'Etat décentralisé. Les communes ont vu ensuite leur statut renforcé par la charte communale de 1976 avec des compétences plus étendues et des domaines d'intervention variés, intéressant la vie économique, sociale, et les services de proximité, avec une tutelle allégée. Mais avant cette réforme, le processus de décentralisation fut conforté par la promulgation de la constitution de 1962, qui a institué le deuxième niveau de décentralisation, à savoir les provinces¹.

La constitution de 1992 a créé la région comme nouvelle collectivité locale à vocation surtout économique, avant de concrétiser sa place primordiale dans cette politique, dans le cadre de la régionalisation avancée officiellement prévue dans la constitution de 2011. C'est aux premières réformes (en particulier les chartes communales) que revient le fait d'attribuer certains services de santé aux collectivités.

La gestion territoriale du système de santé connaît, en parallèle une déconcentration de responsabilités, d'abord par la mise en place des provinces sanitaires (délégations provinciales et préfectorales du ministère de la santé), servant en principe à la mise en œuvre et l'exécution des politiques nationales en particulier, la lutte contre les épidémies, et autres programmes sanitaires. L'accompagnement de la dynamique de création des régions en 1997, a été traduit par la création, à partir de 2005, des régions sanitaires (directions régionales de santé) avec un partage de responsabilité avec le ministère².

La décentralisation par service ou fonctionnelle (sous forme d'établissements publics) va guider ensuite les réformes actuelles, par la création des groupements sanitaires territoriaux (GST), et par le nouveau cadre de gouvernance introduit par les lois relatives au système de santé. La concrétisation de ce mode de gestion territorial et régional a connu une étape importante par le relèvement de ces GST au rang des établissements publics stratégiques, une décision adoptée par le conseil des ministres présidé par le roi, le 01 juin 2024.

¹ Portail national des collectivités territoriales. « 1959-1976: Instauration des principales bases de la décentralisation », 2024. [https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/1959-1976-instaurat...principales-bases-de-la-decentralisation](https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/1959-1976-instaurat...)

² El Khider, Abdelkader, et Hanaa Imichoui. « La régionalisation, nouveau mode de gouvernance du système de santé: état des lieux pour le cas du Maroc ». Eur Sci J 16 (2020): 154-71.

1.2- Un cadre législatif limitant l'engagement des collectivités territoriales en santé

Les lois organiques relatives aux C.T, définissent des compétences propres, d'autres partagées avec l'Etat, et celles qui sont transférées par ce dernier. La santé est en général une compétence partagée ou transférée selon les cas.

S'agissant des compétences propres, l'article 80 de la loi 111-14 relative aux régions évoque juste des missions de contribution au développement durable dans le cadre de promotion de développement intégré et durable, en particulier par l'outil du programme de développement régional (PDR).

L'article 91 en énumérant les compétences partagées n'a aucunement évoqué le financement ou la gestion de services de santé, même dans la rubrique « développement social ». L'article 93 a remédié à cette situation en laissant la possibilité à ce type de financement en partenariat avec l'Etat « *La région peut, à son initiative et moyennant ses ressources propres, financer ou participer au financement de la réalisation d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne font pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'Etat, s'il s'avère que ce financement contribue à atteindre ses objectifs.*

La santé apparaît enfin clairement comme domaine de compétences transférable de l'Etat aux régions, sur la base du principe de subsidiarité (article 94), et que cette transférabilité doit prendre en compte les principes de progressivité et de différenciation entre les régions, et surtout implique de réintégrer le domaine en question dans les compétences propres, ce qui exige bien évidemment la modification de la loi organique (article 95).

Ce cadre législatif qui n'est pas en faveur d'un rôle avancé des régions dans le domaine de la santé s'explique, en partie, par le fait que ces collectivités se voient attribuer en particulier, la mission du développement économique. La mission du développement social est souvent invoquée pour les préfectures et provinces.

En effet, la loi 112-14 relative aux préfectures et provinces stipule que la santé est parmi les compétences propres de la préfecture/province, mais l'article 79 limite cette compétence en un « *diagnostic des besoins en matière de santé,...* », Ce diagnostic entre dans le cadre du programme de développement de la préfecture / province (PDP) qui doit être établi pour 6 ans

avec la participation des autres intervenants, et qui définit les actions prioritaires pour la préfecture/province, les coûts y afférents, et en prenant compte des ressources disponibles.

L'article 86 en énumérant les compétences partagées définit la santé comme domaine d'intervention des préfectures/provinces par « *la mise à niveau du monde rural* », ceci peut être compris comme la réalisation des petits centres de santé ou dispensaires ruraux, ou leur équipement. Comme c'est le cas pour les régions, les préfectures / provinces, peuvent financer la réalisation d'un service ou d'un équipement public qui ne fait pas partie de leur domaine de compétences propres en recourant aux mécanismes de contractualisation (article 88).

Concernant les communes, la loi 113-14 leur attribue des compétences propres relatives aux services de proximité. Il s'agit de prestations de santé publique et de la promotion de santé dans un sens plus large, comme « - *la distribution de l'eau potable ; l'assainissement liquide et solide et les stations de traitement des eaux usées ; la préservation de l'hygiène ; le transport des malades et des blessés ; le transport de corps et l'inhumation ; la création et l'entretien des cimetières...* » (Article 83).

Parmi les compétences partagées avec l'Etat, la santé ne figure que dans un seul domaine à savoir « *l'entretien des dispensaires* » (article 87). Alors que l'article 89 ouvre la voie, à l'instar des autres C.T aux commune de participer au financement « *d'un service ou d'un équipement ou à la prestation d'un service public qui ne fait pas partie de ses compétences propres et ce, dans un cadre contractuel avec l'Etat* ».

Cette brève lecture du cadre juridique montre que le domaine de la santé peut bénéficier de l'appui financier des CT, au moins dans certains niveaux d'intervention. De Cette lecture se dégage l'existence d'un mécanisme très important mis par le législateur à la disposition des CT pour prendre part dans les investissements et le financement consacrés à la santé, ce mécanisme concerne partenariat et de contractualisation.

2- Aspects et limites d'une réelle intervention financière

Selon les comptes nationaux de santé 2018, les collectivités territoriales n'ont contribué qu'à la hauteur de 2% des dépenses totales de santé (DTS), alors que l'Etat a contribué à environs 24%, tandis que les paiements directs des ménages ont dépassé 49% des DTS. Si la raison avancée est l'extension progressive de l'assurance maladie obligatoire (AMO) qui devra à l'avenir constituer le premier financeur de soins (29,3% en 2018), la contribution des CT

demeure ainsi faible ³. Ces limites s'illustrent dans la modeste expérience des communes dans le financement du RAMED, et résultent non seulement de l'insuffisance du cadre juridique, mais aussi d'un problème qui lui est étroitement lié : la faible autonomie financière des CT.

2.1- Une modeste expérience des Communes avec le RAMED

L'expérience des communes avec le régime d'assistance médicale (RAMED) est révélatrice. Certes les résultats (de gestion et non de l'impact sur l'accessibilité) ne devraient pas être de la seule responsabilité des communes, car les faiblesses marquaient presque tout le processus de la mise en œuvre du programme, et sa gouvernance, mais plusieurs voix ont critiqué le rôle de ces collectivités dans le financement de ce régime.

En effet, le livre III de la loi 65-00 a prévu, dans son titre III, que le financement de ce régime est assuré principalement par l'Etat et les collectivités locales (article 125). Si le législateur n'a pas désigné le niveau de collectivités locales concerné par la contribution à ce régime, le décret d'application n° 2-08-177 a par contre, tranché la question, en attribuant aux seules communes cette responsabilité. Le décret a fixé donc, la contribution à 40 Dh/an/bénéficiaire en situation de pauvreté dans le ressort territorial, comme participation à la prise en charge de la gratuité des soins. Les communes devaient procéder avant le 31 mars de chaque année au virement des sommes dues à un compte d'affectation spéciale nommé « *Fonds spécial de la pharmacie centrale* » (article 27).

Même si la loi 65-00 dans son article 126 stipule que la contribution des communes soit inscrite dans leurs dépenses obligatoires, celles-ci ne s'acquittaient pas toujours de leurs contributions dues au régime. La cour des comptes a signalé que « *l'absence d'un mécanisme de suivi de ces contributions ne permet pas d'avoir le montant réellement versé et la contribution de chaque commune par rapport aux montants prévus* » ⁴. L'Agence Nationale de l'Assurance Maladie (ANAM), l'organe gestionnaire du RAMED en communiquant au ministère de l'intérieur les états et les estimations des personnes pauvres de chaque commune et les montants correspondants, a constaté que la situation était marquée par un écart important entre estimations et réalisations effectives de la collecte des participations des communes. À titre d'illustration, en 2016 le montant collecté ne dépassait pas 77% des

Ministère de la santé. « Comptes nationaux de la santé- 2018 », 2018. ³

https://www.sante.gov.ma/Publications/Etudes_enquete/Documents/2021/CNS-2018.pdf

Cour des comptes, *Rapport annuel*, 2018. <https://www.courdescomptes.ma/publication/rapport-annuel-au-titre-de-l-annee-2018/>

estimations établies par l'agence ⁵. Le faible financement de la santé par les C.T n'est pas isolé, en réalité il est lié à une problématique plus large qui est celle de la gouvernance et en particulier, de l'autonomie financière locale.

2.2- Faible autonomie financière des collectivités territoriales

Si l'article 136 de la constitution prévoit le principe de libre administration dans la gestion et l'organisation des C.T, la pratique montre que l'insuffisance des ressources propres constitue la première contrainte à une action locale efficace.

Cette insuffisance s'aperçoit dans la part importante des recettes fiscales et des subventions qui sont transférées par l'Etat. Les principales recettes fiscales proviennent d'une part fixe de grands impôts et taxes gérées par le pouvoir central, en l'occurrence la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'impôt sur le revenu (IR) ou l'impôt sur les sociétés (IS). De plus, pour les taxes locales, elles sont souvent gérées par l'Etat pour le compte des C.T, de plus elles sont prévues et encadrées par la loi, alors que le rôle des organes exécutifs territoriaux est limité. Ces organes n'ont qu'une marge limitée de décision consistant en général à fixer le taux dont la fourchette est préalablement établie par voie législative.

En effet, la dépendance des C.T au financement par l'Etat est évidente puisque les ressources transférées par celui-ci ont constitué en moyenne plus de 61% de l'ensemble des ressources globales de ces collectivités hors emprunt sur la période 2002-2021. Tandis que les recettes provenant de la fiscalité gérée directement par ces CT n'ont constitué que 9% en moyenne sur la même période⁶.

La dépendance à l'Etat est encore visible, plus ou moins, dans le contrôle exercé par les représentants du ministère de l'intérieur par visa sur les budgets des C.T et les autres documents à caractère financier. Les dépenses obligatoires, même si elles visent une certaine stabilité et rationalisation, elles sont aussi de nature à restreindre les choix de dépenses et ainsi les programmes à financer y compris dans le domaine de la santé.

Que ce soit alors au niveau du cadre juridique, ou budgétaire et financier, la situation est marquée ainsi, par l'existence de multiples contraintes à une intervention réelle et efficace des

Agence Nationale de l'Assurance Maladie, Rapport d'activités, 2016.⁵

BENSOUDA, Noureddine. « Colloque : « autonomie fiscale locale et développement territorial : 6 diagnostic et état des lieux » », 2 avril 2022. <https://www.tgr.gov.ma/wps/wcm/connect/b3c0a1fa-d6aa-4243-9661-dba583a0b97d/Intervention%2Bde%2BMonsieur%2Ble%2BTGR%2Bdu%2B02%2Bavril%2B2022.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b3c0a1fa-d6aa-4243-9661-dba583a0b97d>

C.T dans l'offre de soins et services de santé. Les communes ont été les plus engagées dans l'offre de soins, que ce soit par le financement du RAMED ou par leurs services techniques en l'occurrence les Bureaux Municipaux d'Hygiène (BMH) qui ont assuré les prestations de base et les services élémentaires de la prévention et de la santé publique.

3- Perspectives d'amélioration à la lumière des systèmes comparés

La régionalisation avancée et la déconcentration administrative sont des réformes qui ont pour implication le renforcement de l'action territoriale et une responsabilité croissante et élargie des acteurs locaux. De plus, les expériences internationales montrent une décentralisation des systèmes de santé avec un engagement des entités territoriales dans l'effort de financement de la santé. Les C.T au Maroc en s'inspirant de ces expériences, doivent contribuer davantage dans l'amélioration de l'accès de la population aux soins de santé que ce soit dans le cadre de leurs compétences classiques ou par le recours aux outils de gestion modernes et innovants.

3.1- *La décentralisation de la santé dans les systèmes étrangers :*

Le degré de la décentralisation en santé suit souvent le modèle de l'organisation des Etats et la répartition des compétences entre le centre et les territoires. Le fédéralisme, l'autonomie, la régionalisation sont autant de modèles qui influencent bien évidemment le degré de la décentralisation (dans son sens plus large) de santé.

Les pays scandinaves connus par leurs dépenses élevées en santé, en particulier par le biais des ressources publiques constituent un exemple d'intervention plus avancée des régions et des autres niveaux décentralisés dans l'offre des services de santé. En Suède, où les DPS est de 11,4% du PIB en 2020, les 21 comtés (régions) s'organisent en deux à sept comtés pour collaborer et desservir ainsi un territoire interrégional plus vaste et garantir une couverture de soins plus large à leurs populations. Ce collaboratif interrégional possède au moins un hôpital universitaire, les comtés possèdent aussi leurs propres hôpitaux d'urgences, en plus des autres structures spécialisées. Les municipalités en nombre de 290 ont la responsabilité surtout des soins à des groupes sociaux comme les personnes âgées, les handicapés, et les soins à domicile. Ces municipalités contribuent à une part importante des dépenses de santé du pays (environs 25%). Les comtés et municipalités sont ainsi le premier financeur des soins de santé

contribuant à environs 56% des dépenses de santé par le biais de leurs propres taxes en plus des subventions de l'Etat central ⁷.

Au Danemark voisin, les comtés (régions) en nombre de 7 ont des compétences importantes dans la gestion et le financement des hôpitaux et des soins secondaires et spécialisés, le paiement des actes des médecins généralistes, des dentistes ainsi que des produits pharmaceutiques. Tandis que les 98 municipalités prennent la responsabilité des soins de longue durée, les soins à domicile, les services communautaires de psychiatrie, et les soins aux personnes en situation de handicap. Si les municipalités ont des ressources propres importantes (impôt sur le revenu, sur le foncier) en plus de subventions du gouvernement central, les régions par contre, s'appuient essentiellement sur les subventions de celui-ci (86% en 2023) ⁸.

En Espagne et en Italie, une longue tradition de la décentralisation des deux systèmes de santé est observée. Après la révision constitutionnelle de 2001, les 19 régions italiennes se voient dotées de larges compétences. Par conséquent, elles disposent aussi des pouvoirs étendus dans le domaine de la santé. Elles sont chargées de programmer, d'établir les règles d'autorisation et d'accréditation, gérer directement des hôpitaux, et de la prestation des services de santé en général à travers *les autorités locales de santé*. A cet effet, elles mettent en place des plans triennaux de la santé. Dans le cadre de la *conférence Etat- régions*, il est convenu annuellement de financement qui profitera à chaque région, selon des critères bien définis (démographiques et économiques). Le gouvernement central procède à une estimation des revenus propres pour la santé que peut générer chaque région par ses taxes et impôts, et la différence entre les besoins de financement et cette estimation est couverte par un *fond de péréquation* alimenté essentiellement par le produit de la TVA nationale pour combler les disparités interrégionales.⁹

En Espagne, aussi, les 17 autorités autonomes (*comunidades autónomas CA*) assurent la programmation, la planification, et l'allocation des ressources, comme elles détiennent la

Janlöv, Nils, Sara Blume, Anna H. Glenngård, Kajsa Hanspers, Anders Anell, et Sherry Merkur. ⁷
Sweden: Health System Review. Health Systems in Transition, Vol. 25, no 4 (2023). Copenhagen Ø,
Denmark: WHO Regional Office for Europe, 2023.

Birk, Hans Okkels, Vrangbæk Vrangbæk, Andreas Rudkjøbing, Allan Krasnik, Astrid Eriksen, Erica ⁸
Richardson, et Signe Smith Jervelund. « Denmark Health System Review 2024 », Health Systems in
Transition, 2024.

GIULIO DE BELVIS, Antonio, Michela MEREGAGLIA, Alisha MORSELLA, Andrea Adduci, ⁹
Alessio Perilli, Fidelia Cascini, Alessandro Solipaca, Giovanni Fattore, Anna Maresso, et Giada
Scarpatti. « Italy: health system review 2022 », 2022.

décision de l'achat et la fourniture de prestations.¹⁰ Ces autorités autonomes sont représentées, en plus du ministère central de la santé, dans le Conseil interterritorial du système national de la santé (CISNS), devenu, depuis la *loi sur la cohésion et de la qualité du SNS* de 2003 (article 69) une autorité suprême au sein du SNS espagnole, chargée de coordination, de coopération, de communication, et d'information entre les CAs et l'administration centrale¹¹, et¹². Le processus de dévolution a été achevé en 2001 par le transfert de compétences en santé au niveau régional, car les CAs sont désormais responsables de différents aspects de l'offre de services et de soins de santé y compris la tarification, l'achat et le financement. Bien que les communautés autonomes espagnoles jouissent d'une importante autonomie fiscale, elles financent, cependant non seulement la santé, mais les autres services de base. C'est pour cette raison que des fonds de péréquation et de subvention qui visent la réduction des disparités entre les régions sont prévus à l'échelon national¹³.

La décentralisation domine l'organisation des systèmes de santé et leur financement aussi en dehors de l'Europe. Le Canada, la plupart des pays d'Amérique latine, ainsi que plusieurs pays d'Afrique ont des soins de santé décentralisés, certainement à des degrés différents selon l'organisation du pouvoir et de l'administration de l'Etat.

Au Canada, certaines provinces ont initié la préfiguration de leurs systèmes de santé dès les années 1940 en établissant un système de l'assurance maladie légale¹⁴. Le fédéralisme constitutionnel octroie aux provinces et territoires (P.T) une compétence générale sur l'administration non seulement de la santé, mais des autres programmes et services. La santé fait partie de responsabilité commune entre l'Etat fédéral et les P.T, dans le sens où 13 régimes de l'assurance maladie des provinces constituant ensemble le régime public sont administrés et règlementés par les ministères provinciaux de la santé, les P.T assurent aussi la tarification des actes médicaux, et le paiement des soins hospitaliers. Le financement de la

European Observatory on Health Systems and Policies. « State of Health in the EU Spain: Country¹⁰ Health Profile 2023 ». OCDE publishing, 2023.

García-Armesto, Sandra, María B Abadía-Taira, Antonio Durán, Cristina Hernández-Quevedo,¹¹

Enrique Bernal-Delgado, et World Health Organization. « Spain: Health system review », 2010.

Ministerio de Sanidad. « Ministerio de Sanidad - Ministère - CC.AA y Ciudades Autónomas », 2024.¹²

<https://www.sanidad.gob.es/fr/organizacion/ccaa/home.htm>

Bernal-Delgado, Enrique, Sandra García-Armesto, Juan Oliva, Fernando Ignacio Sánchez Martínez,¹³

José Ramón Repullo, Luz María Peña-Longobardo, Manuel Ridao-López, Cristina Hernández-

Quevedo, et World Health Organization. « Spain: health system review », 2018.

Ridic, Goran, Suzanne Gleason, et Ognjen Ridic. « Comparisons of health care systems in the United¹⁴ States, Germany and Canada ». *Materia socio-medica* 24, no 2 (2012): 112.

santé au Canada est majoritairement public (70% en 2018)¹⁵, assuré conjointement par la fiscalité des gouvernements fédéral et des P.T. Ces derniers contribuent à hauteur de 78% alors que le gouvernement fédéral assure le reste à travers *le transfert canadien en matière de santé (TCS)*¹⁶.

En Amérique latine, les systèmes de santé sont de plus en plus décentralisés, même en dehors du cadre du fédéralisme (au Brésil) par exemple. Les constitutions de ces pays reconnaissent explicitement le droit à la santé aux citoyens, et les régimes de couverture sont une composante essentielle des politiques sociales qui caractérisent la région. Au Brésil, les soins de santé primaires dans ce pays à système de santé unifié (SUS) pour plus de 200 millions d'habitants, sont de la responsabilité des municipalités. La santé communautaire y est développée avec des résultats importants de l'adhésion de la population aux programmes et politiques de santé¹⁷. Les Etats brésiliens fédérés sont aussi impliqués par les autorités et conseils de santé, et participent activement au financement des soins. Le processus de décentralisation a été renforcé depuis l'année 2006 avec un transfert de compétences et de ressources aux organismes exécutifs des Etats et des municipalités. Au cours de la même année, les Etats fédérés ont contribué à plus de 20% des dépenses publiques de santé, presque la même part était la participation des municipalités, alors que l'Etat fédéral a financé environ 50% de ces dépenses¹⁸.

En Colombie, le système de santé se base sur la couverture maladie dans le cadre de la protection sociale, il est l'un des systèmes les plus performants des Amériques. Les réformes des années 1990 ont beaucoup transformé la situation de l'accès aux soins et leur financement. Les deux principaux régimes de couverture sont le régime contributif basé sur les contributions salariales et patronales et le régime subventionnel financé par l'impôt. Les entités territoriales (départements, et municipalités), en plus de transfert national, consacrent des ressources propres pour la santé. Ces ressources proviennent de la fiscalité locale principalement à travers des taxes sur les boissons, l'alcool, les cigarettes, et sont affectées en partie au régime subventionnel, et aussi à la gestion territoriale directe des programmes de

Marchildon, Gregory P, Sara Allin, et Sherry Merkur. « Canada: health system review ». Health Systems in Transition 22, no 3 (2020).

Association médicale canadienne. « Comment les soins de santé sont-ils financés au Canada ? », ¹⁶ 2024. <https://www.cma.ca/fr/comment-soins-sante-sont-ils-finances-au-canada>

Lago, Miguel. « La santé publique en Amérique latine : un état des lieux ». Les Études du CERI, no ¹⁷ 252-253 (2021): 85-99.

Paim, Jairnilson, Claudia Travassos, Celia Almeida, Ligia Bahia, et James Macinko. « The Brazilian ¹⁸ health system: history, advances, and challenges ». The Lancet 377, no 9779 (21 mai 2011): 1778-97. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60054-8).

santé et au financement de la santé publique, et de la couverture de certaines catégories de bénéficiaires et services non couverts¹⁹.

En Afrique, bien que le contexte socio-économique soit difficile à une implantation efficace d'une politique de territorialisation de santé, et les défis demeurent toujours de taille, des expériences importantes et courageuses sont menées et nécessitent d'être examinées. Au Rwanda par exemple, en sortant de la guerre civile des années 1990, l'infrastructure et l'offre de soins étaient en situation catastrophique, quelques années après, les politiques de santé dans ce pays ont été reconnues intéressantes et inspirantes par plusieurs organisations internationales, l'OMS, en particulier. Le taux de la couverture par le régime d'assurance maladie à base communautaire (AMBC) s'est remarquablement amélioré depuis son lancement en 2005 (il couvre plus de 93% des rwandais âgés entre 15 et 49 ans en 2019 et vise le secteur informel)²⁰. Les réformes qui ont été entreprises dans le pays dès 2005 ont porté aussi sur la décentralisation et le renforcement des pouvoirs locaux en matière de santé. Avec la politique de décentralisation et la loi n° 87/2013, les provinces et surtout les districts sont devenu des gouvernements locaux, et l'acteur local principal avec des mécanismes de participation de la communauté dans la prise de décision, et des compétences étendues dans le domaine de la santé, qui étaient auparavant détenues par les gouvernements central et provincial²¹. Les provinces comme niveau intermédiaire entre le national et le local (district) s'occupent dans le cadre de la décentralisation, de la gestion, du management et de la mise en œuvre des politiques de santé, ainsi que la fourniture et le soutien technique, et administratif. Les directions provinciales veillent aussi à la répartition adéquate et équitable des ressources. Les districts comme niveaux opérationnel ou périphérique sont responsables de l'organisation des services dans les centres de santé et les hôpitaux de district, en particulier, le fonctionnement administratif, le paquet minimum de soins, l'approvisionnement en médicaments, et la supervision des agents communautaires de santé. À tous les niveaux du

Melo-Becerra, Ligia Alba, Luis E Arango-Thomas, Óscar Ávila-Montealegre, Jhorland Ayala-García,¹⁹ Leonardo Bonilla-Mejía, Jesús Alonso Botero-García, Manuela Cardona-Badillo, Carolina Crispin-Fory, Daniela del Pilar Gallo-Montaño, et Clark Júnior Granger-Castaño. « Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia ». Revista Ensayos Sobre Política Económica; No. 106, octubre 2023. Pág.: 1-92, 2023.

Umuhiza, Stella M, Sabine F Musange, Aypio Nyandwi, Agnes Gatome-Munyua, Angeline²⁰ Mumarungu, Regis Hitimana, Alexis Rulisa, et Parfait Uwairaye. « Strengths and weaknesses of strategic health purchasing for universal health coverage in Rwanda ». Health Systems & Reform 8, no 2 (2022): e2061891.

Ministry of Health. « Rwanda's Performance in Addressing Social Determinants of Health and²¹ Intersectoral Action : A Review against the Five Themes of the Rio Political Declaration », 2024. <https://www.afro.who.int/publications/rwandas-performance-addressing-social-determinants-health-and-intersectoral-action>

district sanitaire, les décisions sont prises collectivement par le biais de divers comités, qui servent de véhicules à la participation communautaire dans le secteur de la santé²².

Plusieurs autres systèmes de santé en Afrique sont aussi décentralisés, car dans ces pays, il s'agit d'un choix qui permet de faire face aux grandes difficultés, par l'intégration de la communauté et la participation des citoyens dans les décisions et le financement des politiques de santé. Comme la décentralisation est un processus/politique complexe, elle diffère d'un pays à l'autre suivant les facteurs et déterminants de l'histoire, de la dynamique politique, de la géographie, de l'appareil administratif, et des caractéristiques démographiques et sanitaires de chaque pays.

Au Ghana, au Nigeria, en Ethiopie, à l'Uganda, et en Tanzanie, par exemple, des expériences de décentralisation sont plus au moins identifiées. Dans ces expériences, il s'agit en général, d'une responsabilisation des entités locales dans la gestion et la fourniture des soins de santé primaires, de promotion de santé, mais aussi des soins secondaires, ainsi qu'une compétence de gestion de ressources humaines et financières transférées, et dans certaines situations, la gestion des caisses ou de mutuelles santé au niveau territorial²³.

3.2- Vers une participation optimale des C.T dans les services de santé

Dans le contexte marocain, si le législateur, à travers les textes de loi relatifs aux collectivités territoriales (voir cadre juridique ci-dessus) n'a pas prévu ni des transferts budgétaires à des fins de financement de la santé, ni une intervention effective de ces collectivités dans la gestion et la fourniture des services de soins, il a cependant laissé une marge de manœuvre exploitable par les conseils élus de ces collectivités. En d'autres termes, même le système de santé marocain est centralisé, ces conseils ne sont pas totalement privés des outils de participation à l'amélioration de l'offre de soins au niveau local.

Le législateur, en d'autre part, à travers les lois relatives au système de santé, cette fois ci, n'a pas attribué de larges compétences aux collectivités territoriales. Une lecture dans la loi cadre 06-22 relative au système national de santé, et surtout la loi 08-22 portant création des GST

Government of Rwanda. « Health Sector Policy », 2005. ²²

<https://www.moh.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=26012&token=1ebde576f1e28f7fb60df9488d9c8097f7618ab4>.

Couttolenc, B.F. et World Bank. Decentralization and Governance in the Ghana Health Sector. ²³

World Bank Studies. World Bank Publications, 2012.
<https://books.google.co.ma/books?id=IiNfIxm4czwC>

montre une orientation plutôt vers une déconcentration comparable au modèle français de l'organisation des soins.

L'influence du modèle français sur la réforme et la gouvernance du secteur de la santé se manifeste clairement dans la délégation ou transfert des compétences de gestion et du pilotage à des organismes publics créés dans chaque région et dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière (Agences Régionales de Santé ARS en France, et GST au Maroc). Cette influence s'aperçoit aussi dans la conservation par les autorités centrales de ses grandes compétences, en particulier les politiques et stratégies, le contrôle, le financement et l'assurance maladie.

Comme c'est le cas pour les textes de la décentralisation, ceux relatifs au système de santé ont également prévu des mécanismes permettant aux C.T de contribuer au financement de santé. Ainsi, l'article 4 de la loi 08-22 précitée prévoit la possibilité de conclure des contrats de coopération entre les établissements de santé implantés dans la région, d'une part, et les administrations publiques et les collectivités territoriales, d'autre part. Selon les dispositions du même article, ces établissements peuvent également faire appel à des partenariats avec le secteur privé.

En effet, des outils comme le partenariat et la coopération, sont efficace pour améliorer la participation des C.T dans le domaine de la santé, en particulier à l'ère de la généralisation de la protection sociale, et la mise en œuvre du droit à la santé pour tous les marocains. Le rôle des C.T devient alors indispensable, car ces politiques requièrent l'augmentation des fonds consacrés à l'assurance maladie, et aux infrastructures sanitaires.

Le partenariat est le choix privilégié alors pour les C.T pour surmonter les contraintes de compétences, car comme mode innovant de financement, il permet de mieux orienter les investissements et les fonds vers les la satisfaction des besoins les plus prioritaires de la population locale en matière de santé.

Les principaux domaines pouvant faire objet du partenariat sont essentiellement, les ressources humaines, et l'équipement. Cela signifie que les collectivités territoriales, les régions en premier lieu, peuvent prendre part dans la réalisation de tout projet d'infrastructure hospitalière ou ambulatoire, ou prendre en charge les dépenses du personnel soignant. Sur le dernier point, l'expérience de certains conseils provinciaux est à encourager et à généraliser surtout dans les régions qui connaissent un manque de professionnel de santé. Ces conseils ont créé de leurs propres budgets des postes d'emploi pour le recrutement des infirmiers afin

de couvrir le manque dans certains centres hospitaliers provinciaux, et même dans des centres de santé ruraux.

D'autres collectivités territoriales ont activement participé dans l'acquisition du bien immobilier, ou la construction des hôpitaux. Dans ce sens, on note par exemple l'approbation du conseil de la région de l'Oriental au cours de sa session ordinaire du 02 mars 2020 de l'accord de partenariat visant la construction de 05 hôpitaux provinciaux ²⁴, ou dans le même sens, le financement en totalité par le conseil de la région de Fès-Meknès de la construction d'un centre de diagnostic à Sefrou ²⁵.

Ces initiatives, bien qu'elles ne soient pas fréquentes, montrent à quel point les collectivités territoriales, en présence de la volonté, et de la priorisation des objectifs de développement, peuvent rapprocher les services de santé à leurs populations et renforcer l'offre de soins sur le territoire.

Par ailleurs, le partenariat, comme alternative aux limites de compétences, permet, comme défini dans la littérature, de coordonner les actions, et de mutualiser les moyens pour l'atteinte des objectifs communs. En santé, ceci a d'importantes conséquences, comme l'implication davantage des acteurs locaux, la participation des représentants des citoyens et de la société civile, par des mécanismes de la démocratie participative et sanitaire dans les décisions et la mise en œuvre des programmes.

Le partenariat dont les collectivités territoriales sont partie, et par conséquent, une partie prenante, favorise la performance du système de santé, non seulement par l'adaptation de l'offre et la nature de services aux réalités et aux besoins locaux, mais aussi par la réduction des disparités interrégionales et entre les milieux rural et urbain.

Conclusion

Le cadre juridique et de gouvernance de la décentralisation, ainsi que l'organisation des pouvoirs entre le gouvernement central au Maroc et les collectivités territoriales, d'une part, et la centralisation du système de santé malgré les récentes réformes de déconcentration,

Conseil de la région de l'Oriental. « le Conseil de la Région de l'Oriental approuve la construction de ²⁴ 5 hôpitaux et la création de nouveaux emplois », 2020. <https://conseilregionoriental.ma/fr/le-conseil-de-la-r%C3%A9gion-de-l%E2%80%99oriental-approuve-la-construction-de-5-h%C3%B4pitaux-et-la-cr%C3%A9ation-de>

Conseil de la région Fès-Meknès, Nisrine. « Construction d'un centre de diagnostic à l'hôpital ²⁵ Mohamed V à Sefrou – Province de Sefrou ». Région Fès Meknès, 2020. <https://www.region-fes-meknes.ma/fr/actualites/construction-dun-centre-de-diagnostic-a-lhopital-mohamed-v-a-sefrou-province-de-sefrou/>

d'autre part, sont autant d'éléments qui ne font pas du domaine de la santé une compétence essentielle des collectivités territoriales, contrairement à ce qui est observé dans plusieurs pays à travers le monde. Par conséquent, la contribution de ces collectivités à la prestation de services devrait rester modeste (promotion de santé, hygiène et assainissement). De même la participation au financement des soins à travers certains programmes (RAMED par exemple) atteste de la limite du rôle des C.T. Cependant, en attendant une vraie décentralisation des services et du financement de santé, des outils comme le partenariat, prévu à la fois par les lois organiques relatives à ces collectivités, et par les lois sur le système national de santé, peut pallier cette insuffisance et contribuer efficacement au renforcement la contribution des collectivités territoriales dans le financement du système de santé.

Bibliographie

Ouvrages :

Bernal-Delgado, Enrique, Sandra García-Armesto, Juan Oliva, Fernando Ignacio Sánchez Martínez, José Ramón Repullo, Luz María Peña-Longobardo, Manuel Ridao-López, Cristina Hernández-Quevedo, et World Health Organization. « Spain: health system review », 2018.

Birk, Hans Okkels, Vrangbæk Vrangbæk, Andreas Rudkjøbing, Allan Krasnik, Astrid Eriksen, Erica Richardson, et Signe Smith Jervelund. « Denmark Health System Review 2024 », Health Systems in Transition, 2024.

Couttolenc, B.F. et World Bank. Decentralization and Governance in the Ghana Health Sector. World Bank Studies. World Bank Publications, 2012.
<https://books.google.co.ma/books?id=IiNfIxm4czwC>.

European Observatory on Health Systems and Policies. « State of Health in the EU Spain: Country Health Profile 2023 ». OCDE publishing, 2023.

García-Armesto, Sandra, María B Abadía-Taira, Antonio Durán, Cristina Hernández-Quevedo, Enrique Bernal-Delgado, et World Health Organization. « Spain: Health system review », 2010.

GIULIO DE BELVIS, Antonio, Michela MEREGAGLIA, Alisha MORSELLA, Andrea Adduci, Alessio Perilli, Fidelia Cascini, Alessandro Solipaca, Giovanni Fattore, Anna Maresso, et Giada Scarpetti. « Italy: health system review 2022 », 2022.

Articles de revues

El Khider, Abdelkader, et Hanaa Imichoui. « La régionalisation, nouveau mode de gouvernance du système de santé: état des lieux pour le cas du Maroc ». Eur Sci J 16 (2020): 154-71.

Janlöv, Nils, Sara Blume, Anna H. Glenngård, Kajsa Hanspers, Anders Anell, et Sherry Merkur. Sweden: Health System Review. Health Systems in Transition, Vol. 25, no 4 (2023). Copenhagen Ø, Denmark: WHO Regional Office for Europe, 2023.

Lago, Miguel. « La santé publique en Amérique latine: un état des lieux ». Les Études du CERI, no 252-253 (2021): 85-99.

Marchildon, Gregory P, Sara Allin, et Sherry Merkur. « Canada: health system review ». Health Systems in Transition 22, no 3 (2020).

Melo-Becerra, Ligia Alba, Luis E Arango-Thomas, Óscar Ávila-Montealegre, Jhorland Ayala-García, Leonardo Bonilla-Mejía, Jesús Alonso Botero-García, Manuela Cardona-Badillo, Carolina Crispin-Fory, Daniela del Pilar Gallo-Montaño, et Clark Júnior Granger-Castaño. « Aspectos financieros y fiscales del sistema de salud en Colombia ». Revista Ensayos Sobre Política Económica; No. 106, octubre 2023. Pág.: 1-92, 2023.

Paim, Jairnilson, Claudia Travassos, Celia Almeida, Ligia Bahia, et James Macinko. « The Brazilian health system: history, advances, and challenges ». The Lancet 377, no 9779 (21 mai 2011): 1778-97. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(11\)60054-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(11)60054-8).

Ridic, Goran, Suzanne Gleason, et Ognjen Ridic. « Comparisons of health care systems in the United States, Germany and Canada ». Materia socio-medica 24, no 2 (2012): 112.

Umuhoza, Stella M, Sabine F Musange, Alypio Nyandwi, Agnes Gatome-Munyua, Angeline Mumamarungu, Regis Hitimana, Alexis Rulisa, et Parfait Uwaliraye. « Strengths and weaknesses of strategic health purchasing for universal health coverage in Rwanda ». Health Systems & Reform 8, no 2 (2022): e2061891.

Ressources électroniques

Agence Nationale de l'Assurance Maladie, Rapport d'activités, 2016.

<http://www.abhatoo.net.ma/maalama-textuelle/developpement-economique-et-social/developpement-social/sante/couverture-medicale/rapport-d-activites-de-l-agence-nationale-de-l-assurance-maladie-anam-2016>

Association médicale canadienne. « Comment les soins de santé sont-ils financés au Canada ? » 2024. <https://www.cma.ca/fr/comment-soins-sante-sont-ils-finances-au-canada>

BENSOUDA, Noureddine. « Colloque : « autonomie fiscale locale et développement territorial : diagnostic et état des lieux » », 2 avril 2022. <https://www.tgr.gov.ma/wps/wcm/connect/b3c0a1fa-d6aa-4243-9661-dba583a0b97d/Intervention%2Bde%2BMonsieur%2Ble%2BTGR%2Bdu%2B02%2Bavril%2B2022.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b3c0a1fa-d6aa-4243-9661-dba583a0b97d>

Conseil de la région de l'Oriental. « le Conseil de la Région de l'Oriental approuve la construction de 5 hôpitaux et la création de nouveaux emplois », 2020. <https://conseilregionoriental.ma/fr/le-conseil-de-la-r%C3%A9gion-de-l%E2%80%99oriental-approuve-la-construction-de-5-h%C3%B4pitaux-et-la-cr%C3%A9ation-de>

Conseil de la région Fès-Meknès, « Construction d'un centre de diagnostic à l'hôpital Mohamed V à Sefrou – Province de Sefrou ». Région Fès Meknès, 2020. <https://www.region-fes-meknes.ma/fr/actualites/construction-dun-centre-de-diagnostic-a-lhopital-mohamed-v-a-sefrou-province-de-sefrou/>

Cour des comptes, Rapport annuel, 2018.

<https://www.courdescomptes.ma/publication/rapport-annuel-au-titre-de-l-annee-2018/>

Government of Rwanda. « Health Sector Policy », 2005.

<https://www.moh.gov.rw/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=26012&token=1ebde576f1e28f7fb60df9488d9c8097f7618ab4>

Ministère de la santé. « Comptes nationaux de la santé- 2018 », 2018.

https://www.sante.gov.ma/Publications/Etudes_enquete/Documents/2021/CNS-2018.pdf

Ministerio de Sanidad. « Ministerio de Sanidad - Ministère - CC.AA y Ciudades Autónomas », 2024. <https://www.sanidad.gob.es/fr/organizacion/ccaa/home.htm>

Ministry of Health. « Rwanda's Performance in Addressing Social Determinants of Health and Intersectoral Action : A Review against the Five Themes of the Rio Political Declaration », 2024. <https://www.afro.who.int/publications/rwandas-performance-addressing-social-determinants-health-and-intersectoral-action>

Portail national des collectivités territoriales. « 1959-1976 : Instauration des principales bases de la décentralisation », 2024. <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/1959-1976-instauration-des-principales-bases-de-la-decentralisation>

"المسطرة التشريعية في مجال الأسرة بالمغرب :

من المبادرة الملكية إلى الإحالة على البرلمان"

"Legislative Developments in Family Law in Morocco: From the Royal Initiative to the Referral to Parliament"

دريس بينهم

باحث في العلوم القانونية تخصص قانون الأعمال

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال جامعة محمد الخامس

bainahoumdriss@gmail.com

ملخص:

اعتمد المشرع المغربي منذ الاستقلال على المبادرة الملكية في التشريع الأسري انطلاقا من تكليف الملك محمد الخامس علال الفاسي بتكوين لجنة من أجل وضع مدونة الأحوال الشخصية سنة 1957، مروراً بالانتداب الذي قام به الملك الحسن الثاني سنة للجنة المعنية بظهير من أجل النظر في التعديلات الجزئية لمدونة الأحوال الشخصية سنة 1993، ووصولاً إلى ما قام به الملك محمد السادس سنة 2003 بتكليف لجنة استشارية من أجل إجراء مراجعة جوهرية لها، إلا أنه ارتأى إصدارها عن طريق البرلمان بقانون تحت رقم 70.03 عوض إصدارها عبر صلاحيته التشريعية التي يمتلكها باعتباره أميراً للمؤمنين طبقاً للفصل 41 من الدستور، وهو نفس النهج الذي اعتمده جلالتة في التعديلات الأخيرة لسنة 2024 حيث أحال مخرجات اللجنة المكلفة بتعديل المدونة الحالية على المسطرة التشريعية العادية وهو تطور ملحوظ في آلية الإصدار لقانون الأسرة والتي لها دلالاتها القانونية والسياسية .

الكلمات المفتاحية: التشريع، مدونة الأحوال الشخصية، مدونة الأسرة

Abstract:

The Moroccan legislator has relied since independence on royal initiative in family legislation, starting with King Mohammed V's commissioning of Allal al-Fassi to form a committee to establish the Personal Status Code in 1957. The same approach was taken by King Hassan II in 1993, and again by King Mohammed VI in 2000. However, he chose to issue it through Parliament under number 70.03 instead of using his legislative authority as Commander of the Faithful according to Article 41 of the Constitution. This same approach was adopted by His Majesty in the recent amendments when he referred the outcomes of the committee tasked with amending the current code to the ordinary legislative process.

Key – words: judgment within a reasonable time, recourse against judges,

Draft Civil Procedure Code

مقدمة:

تعتبر مدونة الأسرة قانونا من نوع خاص حيث أنها تنظم حياة الإنسان قبل مولده وفي حياته وحتى بعد موته، ويتداخل فيها ما هو شرعي (الشرع الإسلامي) وسياسي (إمارة المؤمنين) بالإضافة إلى ما هو حقوقي (الاتفاقيات الدولية) ولهذا فإن للمغرب تصورا استثنائيا للتشريع في مجال الأسرة حيث لا يتم تعديله كباقي القوانين الأخرى بل له عرفا خاصا به.

فمنذ التقنين الأول لمجال الأحوال الشخصية سنة 1957 إلى تعديل سنة 2003 مرورا بتعديل سنة 1993 فإن إجراء تعديلات تشريعية في الميدان الأسري يأتي بمبادرة من ملك البلاد الذي يعين لجنة من أجل تعديله، وهو العرف الذي لا يزال إلى الآن حيث قام جلالة الملك محمد السادس بتوجيه رسالة سامية إلى السيد رئيس الحكومة بتاريخ 26 شتنبر 2023 تتعلق بإعادة النظر في مدونة الأسرة.

فمن هذا المنطلق فإن المغرب له تصور خاص للتشريع في مجال الأسرة حيث أكد الحسن الثاني في خطابه في 20 غشت 1992 أن هذا المجال من اختصاصه الحصري باعتباره أميرا للمؤمنين، وهو نفس المسار الذي سار عليه الملك محمد السادس منذ تقلده الأمانة العظمى لإمارة المؤمنين حيث استعمل صلاحياته الدينية في إصدار مجموعة من الظهائر ذات الطابع الديني اعتمادا على صلاحيته الدستورية في الفصل 19 من دستور 1992 والفصل 41 من دستور 2011 و تتعلق أساسا بإعادة تنظيم المجالس العلمية²⁶ وإصدار مدونة الأوقاف²⁷ وإصدار ظهير إحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية²⁸....

إلا أن الملك محمد السادس خرج من هذه العادة في التشريع الأسري وأحال مدونة الأسرة سنة 2003 على البرلمان لأول مرة عوض إصدارها بظهير بصفته أميرا للمؤمنين كما هو الحال بالنسبة لمدونة الأوقاف، فهل يعتبر هذا تصريحاً ضمناً بخروج قانون الأسرة من اختصاصه الحصري وإمكانية تعديله بمقتراحات ومشاريع قوانين حسب ما تقتضيه التغيرات الاجتماعية والاقتصادية؟ وكيف ساهم هذا التغيير في تغير التصور المغربي للتشريع في مجال الأسرة؟

فالمجال الأسري عموما من أهم المواد ذات الحساسية المفرطة في المجتمعات الإسلامية، ذلك أنها تشكل ملجأ للخصوصيات الوطنية وتتحكم فيها عدة اعتبارات دينية، في مقابل معايير النموذج

²⁶ ظهير شريف رقم 1.03.300 الصادر في 2 ربيع الأول 1425 (22 أبريل 2004) المتعلق بإعادة تنظيم المجالس العلمية

²⁷ ظهير شريف رقم 1.09.236 الصادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف

²⁸ ظهير شريف رقم 1.13.50 الصادر في 21 جمادى الآخرة 1434 (02 ماي 2013) يتعلق بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية

الأممي التي أصبحت تفرض ذاتها في الوقت الحالي²⁹ خصوصا إذا وضعت أمام محك القانون الدولي الخاص في إطار الزواج المختلط، فإنه يتبين صعوبة التطبيق وعدم احترام القواعد الأساسية في هذا القانون من قبيل عدم إضفاء امتياز الجنسية وامتياز الديانة³⁰.

وقد أكد جلاله الملك في مناسبات عديدة أن القانون إنما يساير تطور المجتمع، فبتطور هذا الأخير لابد من تعديل القانون، ففي الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2022 اعتبر أنه: «إذا كانت مدونة الأسرة قد شكلت قفزة إلى الأمام، فإنها أصبحت غير كافية، لأن التجربة أبانت أن هناك عدة عوائق، تقف أمام استكمال هذه المسيرة وتحول دون تحقيق أهدافها، ومن بينها عدم تطبيقها الصحيح لأسباب سوسيولوجية عديدة...»

من هنا كان من الضروري -طال الزمن أو قصر -إضفاء تعديلات على مدونة الأسرة الحالية، وإن كان هذا القانون أي 3170.03 قد صدر عن البرلمان كقانون وليس كظهير صادر عن الملك باعتباره أميرا للمؤمنين، إلا أن انتظارات الشعب المغربي لا زالت تنتظر المبادرة الملكية استحضارا لمفهوم إمارة المؤمنين المنصوص عليه في الدستور، وأمام عدم شجاعة الفاعلين السياسيين في اقتحام هذا المجال والذي يغلب عليه الطابع الديني المستوحى من تعاليم الشريعة الإسلامية باعتبارها أول مصدر يستمد منها هذا النص القانوني مرجعيته، ويتداخل مع الهوية الدينية للبلد.³²

ولم تكن هذه الانتظارات للمبادرة الملكية إلا نتيجة للعرف الذي كان سائرا منذ الاستقلال في تعديل نص قانوني ذو خصوصية داخل التشريع المغربي، بحيث غالبا ما تأتي المبادرة الملكية في تعديل قانون الأسرة بالمغرب "تجاوبا مع التطلعات المشروعة للشعب المغربي وتأكيدا للإرادة المشتركة التي تجمع كافة مكونات الأمة بقائدها الذي يجمع بين مقاصد الشريعة الإسلامية وخصوصيات المجتمع المغربي، مع اعتماد الاعتدال والاجتهاد المنفتح والتشاور والحوار وإشراك جميع المؤسسات والفعاليات المعنية"³³.

²⁹ خالد بورجاوي، إشكالية مدونة الأحوال الشخصية بالمغرب: بين الحركة النسائية والحركة الإسلامية، بدون طبعة، 1999 ص 8
³⁰ أنظر خالد بورجاوي، تقييم مدونة الأسرة من زاوية القانون الدولي الخاص، مقال منشور بمجلة المرافعة، العدد 16، أكتوبر 2005 ص 62

³¹ قانون 70.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.22 صادر في 12 من ذي الحجة 1424 (3 فبراير 2004)
³² لطيفة شوقي، جدلية تعديل مدونة الأسرة بين إملاءات المنظمات الدولية وضرورة الحفاظ على الهوية المغربية، مقال منشور

بمجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 9 نونبر 2024 ص 56
³³ خطاب الملك بمناسبة عيد العرش في 30 يوليوز 2022 [خطاب صاحب الجلالة 30 يوليوز 2022](https://www.royaume.ma/medias/Default.aspx?tabid=11&id=1711535167503-2022) pdf1711535167503-2022

فإصدار مدونة الأسرة لسنة 2004 عن طريق البرلمان عوض إصدارها بظهير انطلاقا من صلاحياته كأمر للمؤمنين التي يعطيها الفصل 41 من الدستور الحالي لسنة 2011 وكذا الفصل 19 من الدستور المنسوخ لسنة 1996، هو ما يدفعنا للتساؤل حول دلالات هذا التغير سواء من الناحية السياسية أو من الناحية القانونية، وللجواب عن هذا السؤال سنقسم الموضوع إلى محورين: الأول حول موقع إمارة المؤمنين في نظام السلطة المغربي والثاني حول دلالات الإحالة على البرلمان.

الفقرة الأولى: موقع إمارة المؤمنين في نظام السلطة المغربي

يمتاز المفهوم السياسي الديني لإمارة المؤمنين بكونه يمنح المؤسسة الملكية القدرة على الانتقال من الحقل السياسي إلى الحقل الديني أو الانطلاق من مجال الدين إلى ميدان السياسة، للحسم في العديد من القضايا الاجتماعية والسياسية³⁴.

وعلى هذا الأساس غدت المؤسسة الملكية والإسلام مصدرين أساسيين داخل البنية المركزية للنص الدستوري، وأهم الثوابت المحورية التي تؤطر الحياة السياسية، فالدستور الجديد لسنة 2011 فكك الفصل 19 من دستور 1996 وأعطى مهمتين أو صلاحيتين للمؤسسة الملكية صلاحية "رئيس الدولة" بمقتضى الفصل 42 من الدستور وصلاحية "أمير المؤمنين" بمقتضى الفصل 41 من نفس الدستور.

فبناء على الفصل 41 من الدستور فالمؤسسة الملكية تتموقع بصفتها الدينية على رأس المؤسسات الدينية والإشراف المباشر عليها، فالملك هو الذي يعين وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ويتأخر رئاسة فعالية المجلس العلمي الأعلى الذي له الصلاحية الحصرية في الفتاوى، كما أن جلالاته أصدر مجموعة من الظواهر في إطار صلاحياته الدينية تتعلق أساسا بإعادة تنظيم معهد دار الحديث الحسنية³⁵ ومدونة الأوقاف³⁶ وكذا تنظيم اختصاصات وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية³⁷....

³⁴ رشيد مقتدر، الشرعية الدينية في فلسفة الحكم الملكي بالمغرب، مجلة المجلس العلمي الأعلى، العدد الأول، رمضان 1428 ص

25

³⁵ الظهير الشريف رقم 1.05.159 صادر في 18 رجب 1426 (24 أغسطس 2005) الجريدة الرسمية عدد 5357 بتاريخ 23 رجب

1426 (29 أغسطس 2005) ص 2388

³⁶ ظهير شريف رقم 1.09.236 صادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف الجريدة الرسمية عدد 5847

بتاريخ فاتح رجب 1431 (14 يونيو 2010) ص 3154

³⁷ ظهير شريف رقم 1.16.38 صادر في 17 من جمادى الأولى 1437 (26 فبراير 2016) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة العدل

والشؤون الإسلامية الجريدة الرسمية عدد 6448 بتاريخ 7 جمادى الآخرة 1437 (17 مارس 2016) ص 2691

ولا تقتصر الصلاحيات الدينية لأمر المؤمنين بنص الفصل 41 من الدستور على المسلمين فقط، بل تتجاوزها إلى الطائفة اليهودية بالمغرب، انطلاقاً من الأمانة العظمى المنوطة بأمر المؤمنين وحامي الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، وتفعيلاً لأحكام الدستور التي تنص على صيانة تلاحم مقومات الهوية الوطنية في شموليتها وتنوعها بانصهار كل مكوناتها كعنصر من عناصر الثقافة المغربية الغنية بروافدها الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية.

وعلى هذا الأساس صدر سنة 2022 الظهير رقم 1.22.64 بناء على الفصل 41 والمتعلق بتنظيم الطائفة اليهودية المغربية وإحداث مؤسسة الديانة اليهودية المغربية³⁸ وقد أحدث هذا الظهير المجلس الوطني للطائفة اليهودية المغربية كشخص اعتباري من أشخاص القانون العام تابع للديوان الملكي يكون مقره بالرباط، ويتولى هذا المجلس تدبير شؤون الطائفة اليهودية المغربية وتنسيقها على المستوى الوطني، والعمل على تقوية أواصر ارتباط المواطنين والمواطنات المغاربة من الديانة اليهودية المقيمين بالخارج ببلدهم الأصلي، وصيانة وتثمين التراث والإشعاع الشعائري والثقافي للديانة اليهودية المغربية.

وتدخل هذه الممارسة أيضاً في ظل اعتبار الملك ملك المغرب المسلمين وغير المسلمين، وهو ما عبر عنه جلالة الملك محمد السادس في خطاب افتتاح السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية الثانية³⁹ بقوله: "بصفتنا ملوكا لكل المغاربة فإننا لا نشعر لفئة أو جهة معينة وإنما نجسد الإرادة العامة للأمة التي نعتبرها أسرتنا الكبرى".

كما أن هذه الممارسة تدخل أيضاً في التزام الدولة حسب الفصل 3 من الدستور بأن تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية، كتكريس لتقليد عريق لا ينفصل عن روح الإسلام ذاته، وتجسد تفسيرها في ذلك الالتزام التاريخي لأمر المؤمنين بضمان الحماية لأهل الكتاب، وبالنظر إلى أن أمير المؤمنين هو "حامي الملة والدين" فإن وظيفته على هذا المستوى تتحدد في حماية "عقائد" مواطني الدولة سواء كانوا مسلمين أو يهود أو مسيحيين⁴⁰.

³⁸ الظهير رقم 1.22.64 الصادر في 27 من ربيع الأول 1444 (02 أكتوبر 2022) الجريدة الرسمية عدد 7140 بتاريخ 08 ربيع الأول

1444 (03 نونبر 2022) ص 6789

³⁹ يوم 10 أكتوبر 2003

⁴⁰ كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3،

2012 ص 57

وفي دراسة الصلاحيات الدينية للملك في الدستور فيتبين سمو المكانة الدينية والتاريخية والسياسية للمؤسسة الملكية، بالإضافة إلى أن شخص الملك يعد قلب نظام الحكم المغربي وأنه القوة الفاعلة والمحركة للحياة السياسية في المغرب⁴¹ إلى حد أن هناك من اعتبر أن هناك قانونا دستوريا مغربيا قائم الذات ينفرد عن جميع دساتير الدول الأخرى سواء منها الرئاسية أو الملكية⁴²، أي أن حكم المغرب لم يكن فقط بالملك الدستوري، بل كان أيضا بأمر المؤمنين الذي يشكل عمقه الاستراتيجي، والذي ليس الملك الدستوري إلا الامتداد العصري له⁴³.

وحيث أن مدونة الأحوال الشخصية ومدونة الأسرة تعتبران آخر القلاع التي تبقى واقفة أمام المد التشريعي الوضعي، فبقيت محافظة على طابعها الإسلامي، فالقانون الغربي "يتوسع في الممارسة القانونية المغربية بالمقارنة مع القانون الإسلامي، الذي يتحصن أكثر فأكثر في مجال الأحوال الشخصية"⁴⁴ وذلك عبر اعتماد إمارة المؤمنين في إصدار النصوص التشريعية الخاصة بالأسرة سواء مدونة الأحوال الشخصية 1975 أو تعديلات سنة 1993 أو مدونة الأسرة سنة 2004.

ويرجع أصل لقب أمير المؤمنين إلى نظرية الخلافة، إذ أن أمير المؤمنين هو خليفة الرسول صلى الله عليه وسلم وأسمى سلطة في البلاد الإسلامية منوطة بقيادة المسلمين، وإمامة الصلاة بهم، وحماية أرواح ومصالح الذميين، وبعد أن كان أبو بكر يدعى خليفة رسول الله، فإن عمرا ابن الخطاب قد دُعي بأمر المؤمنين عوض لقب خليفة خليفة رسول الله الثقيلة⁴⁵، فأما تسميته أميراً فتشبيها بإمام الصلاة في اتباعه والاقتداء به، ولهذا يقال الإمامة الكبرى⁴⁶.

⁴¹ محمد صالح الكروي، عبد الوهاب عبد العزيز أبو خمرة، دور الحسن الثاني في الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب 1993-1999، مقال منشور بموقع صحيفة الزمان، بالموقع التالي: <https://www.azaman.com> اطلع عليه في: 2025/03/21 10:00

⁴² محمد معتصم، الحصيلة الأولى للتجربة البرلمانية المغربية الثالثة: أكتوبر 1977- أكتوبر 1982، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، 1982

⁴³ V. Yadh ben Achour: "La construction du fait constitutionnel dans les pays Arabes" in

"La suprématie de la constitution" Recueil des cours de l'Académie internationale de Droit constitutionnel
Volume I Les éditions Toubkal Casablanca 1987 p. 217.

D.E.S Droit public Rabat 1983 P 38" V.Kheidri(M): " Essai sur la légalité au Maroc⁴⁴

Une nouvelle lecture de la constitution R.J.P.E.Mn15.1984 p 42 V. Mennouni (A) "Le recours à l'article 19⁴⁵

⁴⁶ ابن خلدون، المقدمة، تحقيق عبد الواحد الوافي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2006، جزء 2 ص 564

ولا يمكن المجادلة في أن الشريعة الإسلامية أصيلة في المجتمع المغربي، فانطلاقاً من فكرة أن القانون انبثق عن فكر الجماعة؛ وهو ما يفسر بعثة الرسل من القوم إليهم ليحكموا بينهم طبقاً لما يشعرون به من حاجة وما يرتضونه من حكم، وذلك ما يفسر اختلاف الشرائع في الفروع، وإن اتفقت في الأصول والمبادئ⁴⁷، فقد ارتضى المغاربة الإسلام وجعلوه شريعة لهم ومنهجاً يسرون عليه في الحكم والسلوك، كما أنهم نبغوا في الفقه الإسلامي أكثر مما نبغوا في غيره من العلوم، وأدخلوا على أنظمتهم من التحسينات و التنقيحات ما لم يفعله غيرهم من العلماء المسلمين، الأمر الذي جعل الفقه الإسلامي ممثلاً كاملاً لذهنية المغاربة وظواهرهم الاجتماعية⁴⁸.

وتكتسي الإمامة الكبرى شرعيتها الدينية من النصوص الموجبة لنصب الإمام وتعيينه فقد قال الحق سبحانه: {يَوْمَ نَدْعُوا كُلَّ أُنَاسٍ بِإِمَامِهِمْ} ⁴⁹، وقد جاءت تسمية رسول الله صلى الله عليه وسلم رئيس الدولة إماماً في أحاديث كثيرة منها قوله عن السبعة الذين يظلمهم الله في ظله يوم لا ظل إلا ظله (إمام عادل)⁵⁰، وقال: "من بايع إماماً فأعطاه صفقة يده وثمرة قلبه ..."⁵¹، وورد في الحديث: "يلزم جماعة المسلمين وإمامهم"، وقوله: "فإن لم يكن لهم جماعة ولا إمام ...".

كما تكتسي إمارة المؤمنين الشرعية أيضاً من الممارسة التاريخية الدالة عليه، ولهذا كان أمر وجوب الإمامة شرعاً وعقلاً لا خلاف فيه إلا من شذ عن ذلك⁵²، فيقول عنها الإمام الماوردي أن: "عقدها لمن يقوم بها من الأمة واجب بالإجماع"⁵³.

أولاً: تدخل الملك في التشريع الأسري من زاوية الشريعة الإسلامية

يتأسس منصب الإمامة العظمى عملياً على إبرام عقد واقعي بين الأمة وإمامها، تتقابل بموجبه الحقوق والواجبات فتلتزم الأمة بالسمع والطاعة والتعاون مع إمامها على تحقيق وظائف الدولة،

⁴⁷ علال الفاسي، دفاع عن الشريعة، دار الكتاب المصري، 2011 ص 12

⁴⁸ علال الفاسي، مرجع سابق، ص

⁴⁹ سورة الإسراء: من الآية 71

⁵⁰ رواه البخاري البخاري 1423

⁵¹ رواه مسلم

⁵² سعيد شبار، إمارة المؤمنين وضبط الاعتدال والتوازن بين روح العصر وروح الدين، منشورات مركز دراسات المعرفة

والحضارة، 2023، ص3

⁵³ الماوردي، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت، ص 5

بينما يلتزم الإمام بحراسة الدين وسياسة الدنيا والقيام بما أسماه الفقه السياسي الإسلامي قواعد بناء الملك، ويتمثل في عمارة المدن وحراسة الرعية وتدبير الجند ومقابلة الدخل بالخرج ورعاية أصول السياسة العادلة. وتتوسع وظائف الدولة أو تضيق حسب الوضع الاقتصادي وقدرة مؤسسات المجتمع على تلبية الحاجات الاجتماعية التي تنشط في حال قوة المجتمع وانتشار الوعي التضامني فيه.

وعلى هذا الأساس ينبثق التدخل الملكي في التشريع الأسري من باب تدخل إمارة المؤمنين في قضايا اجتهادية وقع فيها الخلاف بين مكونات المجتمع، فالنقاش المجتمعي الحاد الذي يصل في بعض الأحيان إلى مسيرات حاشدة مؤيدة ورافضة للتغييرات في الميدان الأسري الوثيق الصلة بالدين والشرع الإسلامي فهذا التدخل يعرف بين الفقهاء بـ «حكم الحاكم يرفع الخلاف»⁵⁴.

وبمقتضى هذه القاعدة التي نتوسع نحن هنا بنقلها من ميدان الحكم الخاص إلى ميدان القرار السياسي العام، بناء على قصد الشارع إلى تقليل الاختلاف وإعمال السياسة في الاتفاق يجوز للحاكم أن يحقق المناط حسما لمادة النزاع عن طريق اختيار رأي من الآراء الاجتهادية من غير أن يحل حراما أو يحلل حلالا⁵⁵.

فأمير المؤمنين لا يستمد حقه في الحكم في خلافته لله تعالى في الأرض، وإنما من الأمة التي تحرص على أن تكون الإمارة حارسا للدين والدنيا، فبيعة الأمة معاهدة ومعاقدة بين الحاكم والمحكوم وفق شروط معلومة شرعا وعقلا قد تتغير آليات تنزيلها في التاريخ لكنها تحافظ على المضمون الشرعي لإمارة المؤمنين، فالتأليف العلمي في النظام السياسي المغربي الذي يجمع بين إمارة المؤمنين والمسألة الدستورية، وبين الشرعية الإيمانية للإمارة والشرعية السياسية القانونية. هو تأليف منطقي وطبيعي يكشف أن إمارة المؤمنين في المملكة المغربية رؤية اجتهادية مؤصلة للجديد السياسي العقلاني والمدني بأفق مقاصدي مفتوح على مراعاة المصالح الشرعية والمصالح الإنسانية.

كما أننا عندما نراعي كل ما يتعلق بأمور الأمن والخوف الدينيين وكذا حالات الترقب والترقب العالميين، فإننا نجد أن دواعي تنظيم الشأن الديني من طرف أمير المؤمنين في الأمور الخلافية في

⁵⁴ عبد المجيد محيبي، إمارة المؤمنين ثابت من ثوابت الأمة المغربية الشريفة: المفهوم والمقاصد، مقال منشور بمجلة الجذوة،

الصادرة عن المجلس العلمي الأعلى، العدد الثاني 2025 ص 143

⁵⁵ عبد الحميد عشاق، شرعية اجتهاد أمير المؤمنين في قضايا الشأن العام، مقال منشور بمجلة الجذوة، مرجع سابق، ص 157

المجتمع خصوصا ما يتعلق بنواته وهي الأسرة فإننا نجد لها قائمة اليوم بأكثر مما كانت عليه في الأزمنة السابقة وذلك بسبب ما عرفت المجتمعات من قوة التواصل وسرعة التأثير والتأثير للذات قد يؤولان أحيانا إلى زوال المجتمعات وهلاك الشعوب، وبالتالي فتدخل الملك يحول دون تدخل الجماعات المفردة أو المستهتره بالغلو فيها، مع ضرورة فتح المجال للمشاركة المنضبطة فيه بما يراه ولي الأمر محققا للمصلحة⁵⁶.

ثانيا: التدخل الملكي من زاوية القانون

يعتبر الظهير الشريف الأداة والوسيلة الرئيسية التي بمقتضاها يمارس الملك الصلاحيات والمهام المخولة له بمقتضى الدستور أو بمقتضى بعض النصوص الخاصة، وذلك في المجال الدستوري المخصص له.⁵⁷

وقد عرفت صلاحيات الملك في الدساتير السابقة تذبذبا من حيث التوسع والقصر، إلا أنه وفي ظل دستور 2011 جاء دقيقا في تحديد صلاحيات الملك التي كانت واسعة في ظل الفصل 19 من الدستور المنسوخ، فحددها في الفصلين 41 و42.

وعلى أساس هذه الصلاحيات فإن الظهير الصادر ضمن المجال الملكي يعتبر من متميزا بالسرعة بحيث لا رقابة عليه سواء من طرف الحكومة أو البرلمان أو حتى القضاء، بحيث يكون بمبادرة خاصة من الملك ولا تسبقه أي مشاورات ولو حتى من المجلس الوزاري بل يتم إصدارها بتنسيق بين الديوان الملكي والأمانة العامة للحكومة⁵⁸، ومما يؤكد هذه الاستقلالية هي استثنائها من التوقيع بالعطف مع رئيس الحكومة بنص الفقرة الأخيرة من الفصل 42.

ولم يعطي المشرع الدستوري الحق للملك في إعطاء المبادرات من أجل إصدار القانون، وهو استثناء عن ما هو معمول به في التشريعات المقارنة، كالتشريع المصري والتونسي مثلا، غير أنه يمكن استشرافها من خلال صلاحيات أخرى منها رئاسة المجلس الوزاري والخطب الملكية التي اختلف الفقه الدستوري في مدى الزاميتها للسلطة التشريعية، والحال أن اعتماد ممثلي الأمة لبعض التوجيهات الصادرة في الخطب الملكية ليس نابعا عن سلطة دستورية، بل للبرلمان الحرية

⁵⁶ سعيد بيهي، التأصيل لاختصاص الدولة بتنظيم الشأن الديني، مرجع سابق، ص 112

⁵⁷ علال فالي، صناعة النصوص القانونية: إشكاليات الاختصاص والصياغة، مطبعة الأمنية، الطبعة الثانية، 2023 ص 30

⁵⁸ علال فالي، مرجع سابق، ص 41

في التصويت الديمقراطي، بل الأمر نابع من احترام الذي يكنه البرلمان للمؤسسة الملكية وكذا
وجهة وصواب التوجه الذي يأخذه الخطاب الملكي والمتوافق مع إرادة ممثلي الأمة.

الفقرة الثانية: دلالة إحالة مدونة الأسرة وتعديلاتها على البرلمان

ينبثق تعديل مدونة الأسرة من الواقع الحالي للمدونة سواء على مستوى الأحكام والتطبيق من
جهة أولى، والواقع الحقوقي من جهة ثانية⁵⁹، فبعد قرابة 20 سنة من تطبيق قانون 70.03 أفرزت
الممارسة في ضوء تطور الحياة وعادات المجتمع واتجاهات الفكر عموماً ضرورة مراجعة وتعديل
بعض مقتضياتها في ظل اتفاق غالبية المغاربة على كون هذه المدونة نجحت في التوفيق بين
المرجعية الدينية والمواثيق الدولية التي صادق عليها المغرب.

وباستقصاء التعديلات التي عرفها الميدان الأسري بالمغرب، فنجد قيام عرف خاص وهو المبادرة
الملكية المستجيبة للواقع التشريعي أو المطالب الفئوي داخل المجتمع أو مشاكل التطبيق بسبب
التغيرات المجتمعية المتسارعة.

أولاً: الصيرورة التاريخية للمبادرات الملكية لإصلاح مدونة الأسرة

تعتبر مدونة الأسرة قانوناً من نوع خاص له ما يؤكده إذ أن الازدواجية في هذا القانون لا
تنحصر فقط في الثنائية من حيث القواعد والأحكام المتجلية في أحكام الفقه الإسلامي وقواعد
الفقه الوضعي⁶⁰، بل تحتفظ هذه الثنائية بوجودها حتى في مرحلة التشريع بين المبادرة الملكية
والمصادقة البرلمانية، إذ أن إصدار مدونة الأحوال الشخصية لأول مرة في المغرب كانت بمبادرة

⁵⁹ محمد الإدريسي العلمي المشيشي، تقديم لندوة: مدونة الأسرة بين الآنية ومتطلبات الإصلاح، منشورات مركز سوس ماسة

لدراسات القانونية والقضائية المعاصرة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2023، ص 17

⁶⁰ أحمد يعقوبي، آثار ازدواجية مرجعية مدونة الأسرة على مبدأ المساواة بين الزوجين، مقال منشور بمجلة الملحق القضائي،

العدد 46، ماي 2014، ص 152

الملك محمد الخامس الذي كلف لجنة برئاسة علال الفاسي تم تكوينها بموجب ظهير صدر في غشت 1957⁶¹.

ومع أن هناك مجموعة من مبادرات الإصلاح من جهات مختلفة لمدونة الأحوال الشخصية إلا أنها لم تجد طريقها للصدور، ابتداء من لجنة مكونة في مجملها من رؤساء المحاكم لتقديم أول مشروع لتعديلها سنة 1961، مروراً بتقديم مشروع ثان لنفس الغاية سنة 1965 بعد صدور قانون توحيد ومغرب القضاء، لتتواصل بذلك المحاولات في الفترة بين 1974 و1993، ولكنها لم تخرج إلى حيز الوجود إلا بعد خطاب الملك الحسن الثاني في 20 غشت 1993 استجابة للمطالب التي حملت لواء المنظمات النسائية.

فقد أكد جلالته الملك الحسن الثاني في هذا الخطاب اختصاصه الحصري للتشريع في مجال أحكام الأسرة بصفته أميراً للمؤمنين وذلك في خطاب ذكرى ثورة الملك والشعب في 20 غشت 1992 حيث أكد فيه أن: "المدونة هي قبل كل شيء في عنقي، وأنا أتحمّل مسؤولية المدونة أو عدم تطبيق المدونة... إن ملك المغرب الذي هو في آن واحد أمير المؤمنين له الصلاحية لأن يطبق ويفسر آخر آية نزلت على النبي صلى الله عليه وسلم حين قال الله سبحانه وتعالى: "أَلْيَوْمَ أَكْمَلْتُ لَكُمْ دِينَكُمْ وَأَتَمَمْتُ عَلَيْكُمْ نِعْمَتِي وَرَضِيتُ لَكُمُ الْإِسْلَامَ دِينًا"⁶² فأنا أعلم رواسخ الدين كما أعلم أين يجب الاجتهاد في الدين"⁶³، وتلا ذلك تشكيل جلالته لجنة تعديل المدونة التي أسفرت أشغالها بتاريخ 10 شتنبر 1993 عن تعديلات جزئية في مدونة الأحوال الشخصية.⁶⁴

وفي عهد الملك محمد السادس تواصلت مطالب وجهود الإصلاح للتأسيس لعلاقات متكافئة بين الرجال والنساء في جميع المجالات، وكانت من نتائج تلك المجهودات المشروع الوطني لخطّة إدماج المرأة في التنمية سنة 1999، تلك الخطّة التي أثارت صراعاً وجدلاً في الشارع المغربي بين مناصريها من الحداثيين ومعارضيه من المحافظين، وكان من تجليات الصراع بين الطرفين مسيرتا الرباط الحداثيّة والبيضاء المحافظة؛ وهو ما استدعى التدخل الملكي لتشكيل لجنة ملكية

⁶¹ أحمد اد الفقيه، من قانون الأحوال الشخصية إلى مدونة الأسرة (سيرورة المسار والتطور)، مشاركة في ندوة: مدونة الأسرة بين الآنية ومتطلبات الإصلاح"، مرجع سابق، ص 73

⁶² سورة المائدة، الآية 05

⁶³ مصطفى قلوش، سمو وعلو المؤسسة الملكية من خلال التأصيل القانوني والفقه للفقهاء، فصل 19، مجلة دفاتر برلمانية، سلسلة

أعمال مختارة، العدد 1، دار السلام للطباعة والنشر، 2025 ص 44

⁶⁴ أحمد اد الفقيه، مرجع سابق، ص 74

خاصة مكلفة بتعديل مدونة الأسرة تعديلا جذريا لوضع حد للاحتقان السائد بين فئات عريضة من المجتمع⁶⁵.

وقد نتج عن أشغال هذه اللجنة إعداد المدونة الجديدة للأسرة التي عرضتها على الملك، و على غير العادة قام الملك محمد السادس بعرضها على مجلس البرلمان، عوض إصدارها بظهير ملكي باعتباره أميرا للمؤمنين وهو ما يطرح السؤال عن دلالة هذه الإحالة التي تكررت مجددا سنة 2024 حيث ترأس الملك جلسة عمل في 23 دجنبر 2024 خصصت لموضوع مراجعة مدونة الأسرة حيث أحال جلالته المضامين التي توصلت إليها اللجنة وبعد إبداء المجلس العلمي الأعلى رأيه فيها على البرلمان من أجل المصادقة على النص الذي ستضعه الحكومة طبقا لأحكام الفصل 78 من الدستور⁶⁶ والتي هي المخول لها اتخاذ المبادرة التشريعية⁶⁷ في أفق عرضها على مصادقة البرلمانية.

ثانيا: دلالة الإحالة على البرلمان

لما كانت رعاية الشأن الديني وظيفة مركزية وعملا أساسيا من أعمال الدولة توجبه طبيعة الدولة ذات المرجعية الإسلامية ويفرضه ميثاق البيعة الذي يقع التعاقد فيه على حماية الدين، فإن الشأن الأسري كان يدخل ضمن الشأن الديني لتداخل أمور الزواج والطلاق والتركة بنصوص قطعية الدلالة في القرآن والسنة، وهو ما كان من شأن الدساتير المغربية أن تسند هذه المهمة لأمير المؤمنين في إطار الفصل 19 الذي بقي على امتداد الدساتير السابقة لدستور 2011 والتي احتفظ بصلاحيات أمير المؤمنين بموجب الفصل 41 منه،

وفي استقراء التركيبة الجديدة للصلاحيات الدينية للملك في دستور 2011 وتأثيرها على التشريع في الميدان الأسري، فنجد أن الملك وإن كان قد احتفظ في الفصل 41 من الدستور

⁶⁵ أنظر لمزيد من التفصيل: عبد اللطيف بكور، دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2002/2001

⁶⁶ حسب الرسالة الملكية الموجهة إلى رئيس الحكومة بخصوص إصلاح مدونة الأسرة، بتاريخ 02 أكتوبر 2023

⁶⁷ انظر في هذا المجال: سيف الدين احميطوش، آليات تعزيز جودة التشريع، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية السويدي، ص 75

بصلاحياته الدينية ، إلا أن هذا الفصل لم يعد يشمل صفة " الممثل الأعلى للأمة" التي كان يضيفها الفصل 19 من دستور 1996 للصلاحيات الدينية، فنعتبر على هذا الأساس أنه سيكون من غير المستساغ من الناحية الدستورية إصدار تعديلات على مدونة الأسرة بناء على الفصل 41 الذي لم يعد يشمل عبارة " الممثل الأعلى للأمة" مع وجود المؤسسة الدستورية ذات الصلاحية الحصرية بالتشريع قائمة وهي البرلمان مع وجود التنصيب الصريح على اختصاصه بنظام الأسرة والحالة المدنية في الفصل 71 .

ويأتي هذا الطرح في ظل التسليم بأن التشريع في المجال الديني في الفصل 19 لا يستمد مشروعيته من الفصل نفسه بل من عبارة "ممثل الأعلى للأمة" وهي نفس الصفة التي يسمد منها البرلمان شرعيته كممثل للأمة، واعتبار الملك ممثلاً أعلى فإنه يتجاوز صلاحية البرلمان كممثل للأمة، ف "الممثل الأعلى للأمة" التي تعني تمثيل الملك للأمة ولكل المواطنين، عكس النائب المنتخب في دائرة انتخابية واحدة فقط، قياساً على قول الرئيس الفرنسي السابق جيسكار ديستانغ الذي اعتبر فيه "رئيس الدولة منتخب دائرة مساحتها فرنسا"⁶⁸.

فهذه العبارة – أي الممثل الأعلى للأمة- التي لم تعد في الفصل 41 من دستور 2011 في اعتقادنا هو الذي جعل الملك محمد السادس يتوانى عن إصدار تعديلات مدونة الأسرة كظهير في ظل إمارة المؤمنين، بالإضافة إلى المكانة الجديدة التي أصبح يتولاها البرلمان، وسيكون في نظرنا سليماً من الناحية الدستورية إصدار هذه التعديلات بناء على الفصل 42 الذي احتفظ للملك بممثل الأمة الأعلى ضمن صلاحيات رئيس الدولة الذي يعتبر هو الضامن لاحترام حقوق وحرّيات المواطنين بما فيها الحقوق الفردية المتعلقة بالزواج والطلاق

أما من الناحية السياسية فنعتقد أن هذه الإحالة تدل على رغبة الملك إزالة الحرج عن البرلمان فيما يخص تعديل ووضع القوانين ذات الطبيعة الشرعية، بحيث يتم إشراك البرلمان فيها احتراماً للفصل الأول من دستور 2011 الذي ينص على أنه: " نظام الحكم في المغرب نظام ملكية دستورية، ديموقراطية برلمانية واجتماعية، يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها".

وقد ثمن البرلمانيون إحالة الملك لمشروع مدونة الأسرة سنة 2004 على البرلمان؛ إذ جاء في ديباجة هذا القانون: " وإن ممثلي الأمة ليثمنون عاليا المبادرة الديموقراطية لجلالة الملك بإحالة

⁶⁸ محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، الطبعة الأولى، 1992 ص 72

مشروع مدونة الأسرة على مجلسيه للنظر فيه، إيماناً من جلالته باعتباره أميراً للمؤمنين والممثل الأسى للأمة بالدور الحيوي الذي يضطلع به البرلمان في البناء الديمقراطي لدولة المؤسسات".

فسبقية هذه الإحالة من الناحية التاريخية دفع النواب البرلمانين إلى التنويه بها، واستحسانها كخطوة تؤكد التوجه الديمقراطي الذي يسلكه المغرب، بحيث تتعاون المؤسسة الملكية مع المؤسسة التشريعية على الاستجابة لحاجيات المجتمع كممثلين وممثل أسى للأمة.

ويؤكد هذا التعاون اعتماد خطاب الملك في الديباجة من أجل تبين محاسن قانون 70.03 وأهدافه، وليس هذا من قبيل عدم استقلالية هذه المؤسسة -أي البرلمان- عن الخطب الملكية، بل إن الخطب الملكية من الناحية الدستورية لا تلزم البرلمان، نظراً لكون هذا الأخير هو سيد ميدانه في إطار ما هو منصوص عليه في الوثيقة الدستورية بل لثقتهم المطلقة في راحة وسلامة ما استهدفه جلالته في خطابه، لذلك يصوتون على القوانين بما يتسق مع ما ورد في الخطاب الملكي⁶⁹.

ومرد هذا الاعتقاد هو أنه تم إصدار ظهير تنفيذ مدونة الأسرة رقم 1.04.22 بناء على الفصلين 26 و58 من دستور 1996 حيث ينص الأول على آلية التنفيذ وينص الثاني على المؤسسة المشرعة وهي البرلمان إذ كان ينص الفصل 58 على الاختصاص التشريعي للبرلمان خصوصاً المداولة والمصادقة على مشاريع أو مقترحات القوانين⁷⁰.

كما أن بمتابعة مراحل هذه التعديلات المرتقبة يتبين اعتماد الملك مبدأ فصل السلط وتوازنها وتعاونها "الذي يعد بمقتضى الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور، من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري للمملكة"⁷¹؛ بحيث أنه ابتداءً مسطرة التعديل بإرسال رسالة ملكية إلى رئيس الحكومة من أجل الإشراف على اللجنة التي تشمل السلطات التنفيذية (العدل) والدينية (المجلس العلمي الأعلى) والقضائية (المجلس الأعلى للسلطة القضائية ورئاسة النيابة العامة)، وبعد رفع التقرير إليه أحاله على المجلس العلمي الأعلى المختص وحده بالفتوى في الأمور الشرعية حسب الفصل 41 من الدستور.

وفي آخر مرحلة من إلى حد الآن استقبل الملك رئيس الحكومة وأهاب عليه بوضع التعديلات بناء على الفصل 78 من الدستور، مما جعل هذه الممارسة تنبني على أساس احترام التعاون بين السلط واحترام المقتضيات الدستورية الخاصة بالمشاركة في السلطة واحترام مبدأ

⁶⁹ مصطفى قلوش، مرجع سابق، ص 29

⁷⁰ الذي يوازيه الآن الفصل 84 من دستور 2011

⁷¹ قرار المجلس الدستوري رقم 924 بتاريخ 22 غشت 2013

الدولة الملكية البرلمانية القائمة على التشاركية في السلط، خصوصا وأن نظام الأسرة والحالة المدنية يدخل ضمن اختصاصات البرلمان حسب الفقرة الثالثة من الفصل 71 من الدستور.

هذا بالإضافة إلى النظرة الجديدة التي ينظر بها الملك إلى البرلمان والتي عبر عنها في بقوله في خطاب إعلان الدستور الجديد لسنة 2011 الذي اعتبر فيه أن من بين الأهداف التي كانت وراء هذا التعديل: «توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها من خلال: برلمان نابع عن انتخابات حرة ونزيهة، يتبوأ فيه مجلس النواب الصدارة، ومع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة، كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية...»⁷²

هذا بالإضافة إلى أن من شأن المصادقة على القانون من خلال البرلمان تفعيل للفصل الثاني من الدستور الذي ينص على سيادة الأمة غير المباشرة بحيث جاء في هذا الفصل: "السيادة للأمة تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها"، ومن شأن الاجالة على البرلمان تعزيز سيادة الأمة في كل ما يخص التشريع الأسري باعتبار التوجهات التي أخذته التعديلات ينم عن إرادتهم.

خاتمة:

تضطلع الوثيقة الدستورية بتوزيع السلط والصلاحيات والاختصاصات على مختلف المؤسسات الدستورية، وبالتالي فإن التطور الذي عرفه الدستور المغربي جعل البرلمان والحكومة يشاركان رئيس الدولة في ممارسة مختلف الصلاحيات على الوجه المحدد في الدستور خصوصا الفصل 70 والفصل 89 المنظمان لمجال القانون ومجال التنظيم.

فتدخل الملك في التشريع الأسري نابع من السلطة الدينية التي تسمح له بالتدخل من أجل الحسم في جميع الأمور المتعلقة بالأحوال الشخصية وكل ما له علاقة بأحكام الشريعة الإسلامية، وذلك حينما يكون تدخله ضروريا للفصل فيما اختلف الرأي بشأنه من غير طلب للتحكيم، كما أن تدخله أيضا في هذا الميدان يجد أساسه من صلاحياته الدستورية المتعلقة بصيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات.

⁷² مقتطف من الخطاب الملكي ليوم الأربعاء 09 مارس 2011 حول الجبهة الموسعة، وإعلان جلالته عن تكوين لجنة خاصة لمراجعة الدستور

وفي ظل مسار الانتقال الديمقراطي الذي يعرفه المغرب والمكانة المهمة التي أصبح يتبوئها البرلمان، خصوصاً في ظل الدستور الجديد لسنة 2011؛ هذه المكانة التي عبر عنها الملك في خطاب 17 يونيو 2011 المقدم للدستور الجديد الذي يعمل على " تكريس مقومات وآليات الطابع البرلماني للنظام السياسي للمغرب"، إذ يكرس هذا الدستور "مكانة مجلس النواب بتحويله الكلمة الفصل في المصادقة على النصوص التشريعية" وكذا تحقيق بناء "مغرب الطمأنينة والوحدة والاستقرار، والديموقراطية والتنمية والازدهار والعدالة والكرامة وسيادة القانون ودولة المؤسسات"

فكل هذه الأهداف المعلن بها في هذا الخطاب والصلاحيات التي أصبح يمتلكها البرلمان، وإيماناً من جلالته بالديموقراطية التشاركية ودولة المؤسسات فارتأى تغيير مسار التشريع الاسري من أحادية التشريع الملكي إلى الثنائية انطلاقاً من مبادرة الملك للحسم في الأمور الخلافية كأمر للمؤمنين ورئيس المجلس العلمي الأعلى المكلف بالفتوى، وبمشاركة المؤسسات الدستورية والمجتمع المدني قبل الإحالة على البرلمان صاحب الصلاحيات الحصرية في التشريع والذي يتضمن ممثلي الأمة من أجل إصدار قانون أسرة يضمن حقوق المرأة ويصون كرامة الرجل ويضمن بيئة سليمة للأطفال.

لائحة المراجع:

1- المؤلفات:

- ابن خلدون، المقدمة، تحقيق عبد الواحد الوافي، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 2006، جزء 2
- الماوردي، الأحكام السلطانية، دار الكتب العلمية، بيروت
- خالد بورجاوي، إشكالية مدونة الأحوال الشخصية بالمغرب: بين الحركة النسائية والحركة الإسلامية، بدون طبعة، 1999

- مدين عبد الرزاق الكلش، دور المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية في حماية الحقوق والحريات، منشورات زين الحقوقية، بيروت لبنان،
- محمد جلال السعيد المدخل لدراسة القانون، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الرابعة، 2020 الدار البيضاء 2015
- محمد الأزهر، السلطة القضائية في الدستور، الطبعة الأولى، مطبعة الجديدة الدار البيضاء، 2013
- محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، الطبعة الأولى
- سعيد شبار، إمارة المؤمنين وضبط الاعتدال والتوازن بين روح العصر وروح الدين، منشورات مركز دراسات المعرفة والحضارة، 2023
- علال فالي، صناعة النصوص القانونية، الطبعة الثانية مطبعة الأمنية، 2023
- علال الفاسي، دفاع عن الشريعة، دار الكتاب المصري، 2011

2- الأبحاث الجامعية:

2.1: الأطروحات

- عبد الكريم لعجاج، إسهامات المنظومة القانونية الوطنية والدولية في تطور الحق في المحاكمة العادلة، أطروحة لنيل الدكتوراة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر باتنة 1، الجزائر، الموسم الجامعي: 2022/2021 ص 103
- عبد اللطيف بكور، دور المؤسسة الملكية في إحلال التوازن السياسي في المغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراة، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2002/2001

الرسائل:

- محمد معتصم، الحصيلة الأولية للتجربة البرلمانية المغربية الثالثة: أكتوبر 1977- أكتوبر 1982، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية الحقوق، 1982

- سيف الدين احميطوش، آليات تعزيز جودة التشريع، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية السويسي السنة الدراسية 2018/2017

3- المقالات:

- أحمد اد الفقيه، من قانون الأحوال الشخصية إلى مدونة الأسرة (سيرورة المسار والتطور)، مشاركة في ندوة: مدونة الأسرة بين الآنية ومتطلبات الإصلاح"، منشورات مركز سوس ماسة للدراسات القانونية والقضائية المعاصرة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2023
- أحمد يعقوبي، آثار ازدواجية مرجعية مدونة الاسرة على مبدأ المساواة بين الزوجين، مقال منشور بمجلة الملحق القضائي، العدد 46، ماي 2014
- خالد برجاي، تقييم مدونة الأسرة من زاوية القانون الدولي الخاص، مقال منشور بمجلة المرافعة، العدد 16، أكتوبر 2005
- لطيفة شوقي، جدلية تعديل مدونة الأسرة بين إملاءات المنظمات الدولية وضرورة الحفاظ على الهوية المغربية، مقال منشور بمجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 9 نونبر 2024
- رشيد مقتدر، الشرعية الدينية في فلسفة الحكم الملكي بالمغرب، مجلة المجلس العلمي الأعلى، العدد الأول، رمضان 1428
- كريم لحرش، الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 3، 2012
- محمد صالح الكروي، عبد الوهاب عبد العزيز أبو خمرة، دور الحسن الثاني في الإصلاح السياسي والدستوري بالمغرب 1993-1999، مقال منشور بموقع صحيفة الزمان
- محمد الإدريسي العلمي المشيشي، تقديم لندوة: مدونة الأسرة بين الآنية ومتطلبات الإصلاح، منشورات مركز سوس ماسة للدراسات القانونية والقضائية المعاصرة، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2023
- مصطفى قلووش، سمو وعلو المؤسسة الملكية من خلال التأصيل القانوني والفقهي للفصل 19، مجلة دفاتر برلمانية، سلسلة أعمال مختارة، العدد 1، دار السلام للطباعة والنشر، 2025

- عبد المجيد محيب، إمارة المؤمنين ثابت من ثوابت الأمة المغربية الشريفة: المفهوم والمقاصد، مقال منشور بمجلة الجذوة، الصادرة عن المجلس العلمي الأعلى، العدد الثاني 2025
- عبد الحميد عشاق، شرعية اجتهاد أمير المؤمنين في قضايا الشأن العام، مقال منشور بمجلة الجذوة الصادرة عن المجلس العلمي الأعلى، العدد الثاني 2025

4- المواقع الالكترونية:

- موقع المجلس الأعلى للسلطة القضائية: www.cspj.ma
- مكتبة نور الالكترونية (noor-book.com)
- صحيفة الزمان، بالموقع التالي: [/ https://www.azzaman.com](https://www.azzaman.com)

5- المراجع بالفرنسية:

- V. Yadh ben Achour: "La construction du fait constitutionnel dans les pays Arabes" in
- "La suprématie de la constitution" Recueil des cours de l'Académie internationale de Droit constitutionnel Volume I Les éditions Toubkal Casablanca 1987
- .Kheidri(M): " Essai sur la légalité au Maroc" D.E.S Droit public Rabat 1983 P 38
- V. Mennouni (A) "Le recours à l'article 19 : Une nouvelle lecture de la constitution R.J.P.E.M. n15.1984 p

6- القوانين:

- ظهير شريف رقم 1.03.300 الصادر في 2 ربيع الأول 1425 (22 أبريل 2004) المتعلق بإعادة تنظيم المجالس العلمية

- ظهير شريف رقم 1.09.236 الصادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف
- ظهير شريف رقم 1.13.50 الصادر في 21 جمادى الآخرة 1434 (02 ماي 2013) يتعلق بإحداث معهد محمد السادس للقراءات والدراسات القرآنية
- قانون 70.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.04.22 صادر في 12 من ذي الحجة 1424 (3 فبراير 2004)
- ظهير شريف رقم 1.16.38 صادر في 17 من جمادى الأولى 1437 (26 فبراير 2016) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الجريدة الرسمية عدد 6448 بتاريخ 7 جمادى الآخرة 1437 (17 مارس 2016) ص 2691
- الظهير رقم 1.22.64 الصادر في 27 من ربيع الأول 1444 (02 أكتوبر 2022) الجريدة الرسمية عدد 7140 بتاريخ 08 ربيع الأول 1444 (03 نونبر 2022) ص 6789

دور الجهة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمغرب

"The Role of the Region in Implementing the National Strategy for Sustainable Development in Morocco"

د. الحسين اوباري

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكادير

جامعة ابن زهر

Faculty of Law, Economics and Social Sciences, Ibn Zohr University

Agadir, Morocco

ملخص

تسعى الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في المغرب إلى تحقيق التوازن بين النمو الاقتصادي وحماية البيئة من خلال أهداف ورهانات واضحة. وفي السياق ذاته، يلعب القانون التنظيمي 111.14 دوراً أساسياً في تبيان مسؤوليات الجهات في مجال التنمية المستدامة، حيث يحدد الاختصاصات المتعلقة بالإدارة البيئية وبرامج التنمية الجهوية التي ينبغي أن تستدمج مبادئ ورهانات الاستراتيجية الوطنية. ورغم أن القانون التنظيمي ومختلف النصوص التطبيقية المرتبطة به تبرز البعد البيئي في اختصاصات الجهات، فإن التطبيق الفعلي يعاني من نقص في التفاصيل والآليات التنفيذية والتنظيمية، حيث يتطلب تحقيق أهداف التنمية المستدامة على المستوى الجهوي تعزيز التوعية والمشاركة المجتمعية، وتوضيح الصلاحيات والمسؤوليات لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل فعال.

الكلمات المفتاحية:

الجهة - التنمية المستدامة - الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة - القانون التنظيمي 111.14 - التخطيط الجهوي

Abstract

The National Strategy for Sustainable Development in Morocco aims to balance economic growth with environmental protection through clear objectives and priorities. In this context, Organic Law 111.14 plays a key role by clarifying the responsibilities of regions in terms of sustainable development. It defines the competencies related to environmental management and regional development programs, which must incorporate the principles and priorities of the national strategy.

Although the organic law and its various implementing texts emphasize the environmental dimension within the regions competencies, effective implementation suffers from a lack of detail, execution mechanisms, and organizational structures.

To achieve sustainable development goals at the regional level, it is necessary to strengthen community awareness and participation, as well as to clarify competencies and responsibilities in order to ensure the effective achievement of sustainable development objectives.

Keywords:

Region – Sustainable Development – National Strategy Of Sustainable Development – Organic Law 111.14 – Environment – Regional Planning

مقدمة

شهد العالم في العقود الأخيرة تحولاً كبيراً في التعامل مع قضايا البيئة والتنمية المستدامة، بدءاً من مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية عام 1992، المعروف بمؤتمر ريو دي جانيرو. والذي كان من أبرز مخرجاته أجندة 21 التي أكدت على أهمية دور الجماعات الترابية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، مشيرةً إلى أن التحديات البيئية والاجتماعية والاقتصادية غالباً ما تكون محلية، مما يجعل من الضروري تنفيذ السياسات الوطنية والدولية بفعالية على المستوى المحلي⁷³.

وفي المغرب، تجسد الاهتمام بالتنمية المستدامة من خلال منظومة تشريعية متكاملة، من بينها الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الذي يُعد إطاراً شاملاً لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة. وعلى المستوى الجهوي، منح القانون التنظيمي رقم 111.14 الجهة دوراً محورياً في تنفيذ السياسات الوطنية للتنمية

United Nations Conference on Environment and Development. (1992). *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development*. Rio de Janeiro, Brazil. United Nations, Paragraphs 28-1;28-7, Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

المستدامة، من خلال تمتيعها بصلاحيات واسعة في التخطيط الجهوي وإعداد التراب، بما في ذلك المهام المتعلقة بالحفاظ على البيئة.

وإذ تعتبر الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في المغرب حجر الزاوية لتحقيق تكامل بين التنمية الاقتصادية، الاجتماعية، والبيئية، مع إشراك جميع الفاعلين، بما في ذلك الجهات كجماعات ترابية، فإن دراسة دور الجهة في تنفيذ هذه الاستراتيجية من خلال القانون التنظيمي 111.14 والنصوص التطبيقية المرتبطة به يعد أمراً مهماً، وذلك قصد الوقوف على مدى تناسب المكانة الدستورية للجهة مع الأدوار المنوطة بها في تحقيق الأهداف البيئية والاجتماعية والاقتصادية المنصوص عليها في الاستراتيجية.

أولاً: إشكالية البحث

بناء على ما سبق، فإن إشكالية الموضوع يمكن صياغتها في السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى يمكن أن تساهم الجهة في تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمغرب، ضمن الإطار القانوني والتنظيمي القائم؟

ثانياً: فرضيات البحث

لمعالجة الموضوع، سننطلق من فرضيتين رئيسيتين:

الفرضية الأولى

على الرغم من المكانة الدستورية المحورية للجهة، إلا أن الإطار القانوني والتنظيمي الحالي، بما في ذلك القانون التنظيمي رقم 111.14، لا يوفر الأدوات الكافية لتمكين الجهة من أداء دورها الكامل في تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

الفرضية الثانية

الإطار القانوني والتنظيمي الحالي، وعلى رأسه القانون التنظيمي رقم 111.14، يتيح للجهة صلاحيات كافية لتفعيل مقتضيات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، لكن التحدي يكمن في ضعف التفعيل العملي نتيجة عوامل أخرى، مثل محدودية الموارد المالية والبشرية وضعف التنسيق بين المستويات المركزية والجهوية.

ثالثاً: أهداف البحث

1. تحليل دور الجهة في تحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمغرب.

2. تقييم مدى تناسب الإطار القانوني والتنظيمي مع الأدوار المنوطة بالجهة.
3. تحديد التحديات التي تواجه الجهات في تفعيل الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.
4. اقتراح آليات ومقترحات لتعزيز دور الجهة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

رابعاً: أسئلة البحث

1. ما هي الأدوار التي حددها القانون التنظيمي رقم 111.14 للجهة في تحقيق التنمية المستدامة؟
2. كيف تساهم الجهة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة؟
3. ما هي التحديات القانونية والعملية التي تواجه الجهات في تحقيق أهداف الاستراتيجية؟
4. هل الإطار القانوني والتنظيمي الحالي كافٍ لتمكين الجهة من أداء دورها في تحقيق التنمية المستدامة؟
5. ما هي المقترحات الممكنة لتعزيز فعالية دور الجهة في تفعيل مقتضيات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة؟

خامساً: المنهج المعتمد

المنهج الوصفي التحليلي:

- **المنهج الوصفي :** لتحليل الإطار القانوني والتنظيمي للجهة واستعراض مقتضيات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.
- **المنهج التحليلي :** لتقييم العلاقة بين النصوص القانونية والممارسات العملية على مستوى الجهات، مع تحديد التحديات والمقترحات.

سادساً: أدوات البحث

- دراسة النصوص القانونية والتشريعية ذات الصلة، مثل القانون التنظيمي رقم 111.14 والميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.
- تحليل الوثائق والتقارير الرسمية المرتبطة بتنفيذ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.
- مراجعة الدراسات والأبحاث ذات الصلة لتقييم الوضع الراهن والممارسات الجهرية.

سابعاً: تقسيم الموضوع

للإجابة على إشكالية البحث، سنقسم الدراسة إلى محورين أساسيين، حيث سنتطرق في المحور الأول للتنمية المستدامة بين الاستراتيجية الوطنية والتطبيق الجهوي، على أن نتناول في المحور الثاني دور الجهة في تحقيق التنمية المستدامة بين البعد القانوني والتخطيط الاستراتيجي، في أفق استجلاء أهم المقترحات التي من الممكن أن ترتقي بدور الجهة في تطبيق مقتضيات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

المبحث الأول: التنمية المستدامة بين الاستراتيجية الوطنية والتطبيق الجهوي

يعتبر القانون الإطار رقم 74⁷⁴ 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، وقد جاء ليفصل في المبادئ وحقوق وواجبات جميع المتدخلين في مجال البيئة، كما تناول التزامات الفاعلين العموميين والخواص والمقاومات العمومية والخاصة والمجتمع المدني وعموم المواطنين والمواطنات⁷⁵، ما أهله ليكون آلية قانونية ذات بُعد تعاقدية واجتماعية وأخلاقي⁷⁶ تهدف إلى استحضار الاستدامة البيئية في السياسات العمومية.

ومن هذا المنطلق، تأتي الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة كخطة عملية ترسم معالم تحقيق الأهداف المحددة في الميثاق⁷⁷، من خلال وضع سياسات وبرامج تضمن التحول نحو اقتصاد أخضر، وتعزيز العدالة الاجتماعية، وحماية البيئة للأجيال القادمة.

المطلب الأول: مبادئ ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

شكل إعداد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في المغرب حلقة مهمة في مسلسل إقرار سياسة بيئية تنبني على مبادئ التنمية المستدامة، وتسعى هذه الاستراتيجية إلى تحديد مسار مشترك يجمع بين جميع الفاعلين، سواء كانوا من القطاع العام أو الخاص، لدعم جهود الاستدامة في كل مجال من مجالاتهم. فما هي أهم مبادئ والتزامات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة؟

الفقرة الأولى: مبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

تهدف الاستراتيجية إلى دمج مبادئ الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية في جميع مجالات السياسة العامة. ويمكن تلخيص مبادئ الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في المغرب في النقاط التالية:

⁷⁴ ظهير شريف رقم 1.14.09، صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014) بتنفيذ القانون الإطار رقم 99.12، بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 6240 الصادرة بتاريخ 18 جمادى الأولى 1435 (20 مارس 2014).

⁷⁵ وداد بنطبيبي، "البيئة والتنمية المستدامة بين منطق القانون وتحديات الواقع: المغرب نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2020-2021، ص 212-213.

⁷⁶ الحسين الشكراني، عبد الرحيم خالص، كمال حلمي، "راهن ومستقبل التنمية البيئية المستدامة قراءة نقدية للقانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق للبيئة والتنمية المستدامة بالمغرب"، منشورات المرصد المغربي للأجيال المقبلة حول الإنسان والبيئة رهانات الصراع المستدام من أجل البقاء، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2019، ص 15.

⁷⁷ المادة 14 من الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، مرجع سابق.

1- المطابقة مع الإطار الدولي

تلتزم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمغرب بالمبادئ والمعايير الدولية للتنمية المستدامة، كما أنها تستند إلى الاتفاقيات الدولية التي صادقت عليها المملكة. وتركز الاستراتيجية على معالجة التحديات العالمية الملحة، مثل التغير المناخي، التصحر، وحماية التنوع البيولوجي⁷⁸.

2- التطابق مع مبادئ القانون الإطار للبيئة والتنمية المستدامة

تلتزم الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بالمبادئ الواردة في القانون-الإطار 99.12، بما في ذلك مبادئ الاندماج، المجالية الترابية، التضامن، الاحتياط، الوقاية، المسؤولية، والمشاركة. وتتجسد هذه المبادئ في التدابير العملية المدرجة في الاستراتيجية⁷⁹.

3- التزام الأطراف المعنية

تعتبر الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة إطاراً عملياً ملزماً لجميع الفاعلين بما في ذلك الدولة والجماعات الترابية ومختلف الفاعلين من القطاع العام والخاص، ويهدف إلى تحقيق التحول نحو نمط تنمية مستدامة. وتحدد الاستراتيجية مجموعة من الأهداف والتدابير التي يجب تنفيذها بحلول عام 2030، وذلك انسجاماً مع مقتضيات القانون-الإطار 99-12، وتمثل أهمية الاستراتيجية في ضمان متابعة وتقييم تقدم تنفيذ هذه التدابير⁸⁰.

4- الطابع العملي للاستراتيجية

تتميز الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بطابعها العملي، حيث تعتمد على مجموعة من التدابير والمؤشرات القابلة للقياس والتحقق. كما أنها تنسجم مع الاستراتيجيات والخطط القطاعية القائمة، مما يضمن تكاملها مع السياسات التنموية للمملكة⁸¹.

⁷⁸ "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، منشور بالموقع الرسمي لوزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة (قطاع التنمية المستدامة)، بدون تاريخ، اطلع عليه بتاريخ 2024-07-31، على الرابط:

https://www.environnement.gov.ma/images/AR/SNDD_AR_3010_1.pdf، ص 12.

⁷⁹ "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 12

⁸⁰ "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 12-13

⁸¹ "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 13

الفقرة الثانية: رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

تحدد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة سبعة رهانات أساسية تتضمن محاور استراتيجية تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وتنفيذ تدابير ومشاريع تعزز مبادئ التنمية المستدامة في المشاريع الهيكلية والاستراتيجيات القطاعية للدولة. وتتمثل هذه الرهانات فيما يلي⁸²:

1. تعزيز حكمة التنمية المستدامة: يشمل تقوية الإطار القانوني والمؤسسي، تعزيز أداء الدولة، تطوير آليات اقتصادية ومالية، ودعم ميكانيزمات وآليات المراقبة.
2. الانتقال إلى الاقتصاد الأخضر: يشمل عصنة القطاع الفلاحي، حماية الموارد البحرية، وتسريع تنفيذ الاستراتيجيات الصناعية والطاقة ضمن مسار الاقتصاد الأخضر.
3. تحسين تدير الموارد الطبيعية: يتضمن تأمين التزويد بالماء، تدعيم التدير المندمج للموارد المائية، حماية التنوع البيولوجي، وتطوير معرفة الضغوط على التربة.
4. محاربة التغيرات المناخية: يشمل تحسين الحكامة المناخية، تعزيز الانخراط الترابي في مكافحة الاحتباس الحراري، واستغلال فرص تمويل البرامج المناخية.
5. رعاية المجالات الترابية الهشة: يتضمن تحسين تدير الساحل، حماية واثمين مناطق الواحات الصحراوية، وتعزيز سياسات تدير المناطق الجبلية.
6. التنمية البشرية وتقليص الفوارق: يشمل استثمار مكتسبات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، دعم نظام الصحة، وسد الخصاص في التعليم.
7. ثقافة التنمية المستدامة: يتضمن تعزيز المواطننة البيئية، جعل الابتكار والبحث رافعة للتنمية المستدامة، وتعزيز التكوين في المهن الخضراء والارتقاء بالثقافة لتحقيق مجتمع مستدام.

تشكل الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة في المغرب رؤية شاملة لتحقيق التوازن بين التطور الاقتصادي، العدالة الاجتماعية، وحماية البيئة. ومن خلال هذا الإطار الشامل، يسعى المغرب إلى تحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة تلبي تطلعات الأجيال الحالية والقادمة، وتعزز تمسكها بالتزاماتها الدولية ومبادئ التنمية المستدامة العالمية.

⁸² "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 17-48

المطلب الثاني: دور الجهات في تنفيذ رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة

يقتضي تحقيق رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة (SNDD)، ضرورة الانخراط الفعلي والفعال لمختلف المستويات الترابية⁸³. ويتجلى دور الجهات كجماعات ترابية وكفاعل محوري في مجال التنمية المستدامة من خلال استقراء رهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة وربطها باختصاصات الجهات:

1- رهان تعزيز حكمة التنمية المستدامة

تشارك الجهات في تحسين الحكامة الترابية من خلال تعزيز الشفافية والمشاركة المواطنة في اتخاذ القرار. وتدعو الاستراتيجية إلى تمكين الجهات من أدوات حديثة للتدبير الترابي وتنسيق السياسات بين القطاعات الوزارية المعنية والمجالس الجهوية⁸⁴.

2- رهان الانتقال نحو اقتصاد أخضر

تشكل الجهات أساساً لتنفيذ السياسات المتعلقة بالانتقال إلى اقتصاد أخضر، حيث تساهم في التنمية الاقتصادية المحلية من خلال تشجيع الأنشطة الاقتصادية المستدامة مثل الطاقات المتجددة، إدارة النفايات، السياحة البيئية، والقطاعات المرتبطة بالبيئة. كما يمكن تفويض الجهات لدعم الاستثمارات في القطاعات الخضراء وتحفيز المقاولات المحلية على تبني ممارسات مستدامة⁸⁵.

3- رهان تحسين تدبير وتثمين الموارد الطبيعية ودعم المحافظة على التنوع البيولوجي

تتمتع الجهات بصلاحيات واسعة في إدارة الموارد الطبيعية على المستوى الترابي⁸⁶. وتشمل مسؤولياتها وضع خطط للتدبير المستدام للموارد المائية، والغابات، والأراضي الزراعية. كما أنها تساهم في حماية المناطق الحساسة بيئياً وتحسين التنسيق بين الأطراف المختلفة للحفاظ على التوازن البيئي في الجهة⁸⁷.

4- رهان التكيف مع التغيرات المناخية والحد من تأثيراتها

تتحمل الجهات مسؤولية كبيرة في تطوير استراتيجيات على مستوى المجالات الترابية للتكيف مع التغير المناخي، مثل تدبير المياه، تحسين الكفاءة الطاقية، وتطوير بنيات تحتية قادرة على مقاومة الكوارث

⁸³ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 18.

⁸⁴ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 18.

⁸⁵ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 20-30.

⁸⁶ المادة 91 الفقرة (د)، ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم

111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁸⁷ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 31-35.

الطبيعية. وبذلك يعد تحسين تدبير الموارد الطبيعية في ظل التغيرات المناخية جزءاً من المهام الأساسية للجهات⁸⁸.

5- رهان إيلاء عناية أكبر بالمجالات الترابية الهشة

إن الجهات بوصفها مستوى ترابيا يحظى بأهمية خاصة، وإطاراً لتحقيق الالتقاء والاندماج بين السياسات العمومية وتظافر جهود وتدخلات مجموع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين العاملين في المجال الترابي⁸⁹، يمكن أن تساهم في تنسيق الجهود لحماية المجالات الهشة مثل الساحل، الواحات، والمناطق الجبلية، ومن خلال هذه الجهود، تساهم الجهات في تحقيق تنمية مستدامة ومتوازنة في مختلف المجالات⁹⁰.

6- رهان دعم التنمية البشرية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية

منح الدستور المغربي للجهات دوراً استراتيجياً في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الترابي⁹¹، ومن هذا المنطلق، يمكنها أن تضطلع بدور مهم في مجال التنمية البشرية وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية.

7- رهان النهوض بثقافة التنمية المستدامة

يتطلب تحقيق أهداف الاستراتيجية تكامل البحث العلمي مع التكوين والتربية البيئية. وفي هذا السياق، تساهم الجهات كجماعات ترابية في تعزيز ثقافة المواطنة البيئية من خلال برامج التربية والتحسيس، مما يساهم في تغيير السلوكيات وتحسين التنافسية بطريقة مستدامة. تلعب الجهات أيضاً دوراً في إدماج المهن الخضراء عبر تكييف التكوين مع التحولات البيئية⁹²، مما يساهم في توفير فرص عمل مستدامة. وبالإضافة إلى ذلك، تركز الجهات على تعزيز الثقافة كمحور أساسي في التنمية، مما يعزز من انسجام المجتمع واستدامته⁹³.

تعتمد الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة بشكل كبير على دور الجهات كجماعات ترابية في تنفيذ الأهداف المحددة. فمن خلال التخطيط الاستراتيجي، تعزيز الاقتصاد الأخضر، إدارة الموارد الطبيعية، والتنسيق مع الفاعلين الآخرين، يمكن للجهات أن تساهم بفعالية في تحقيق التنمية المستدامة على المستوى المحلي، وبالتالي المساهمة في الأهداف الوطنية والجهوية.

⁸⁸ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 37-38.

⁸⁹ «المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية»، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يناير 2019، متوفر على الرابط: <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Saisines/2019/s24/avs24a.pdf>، اطلع عليه بتاريخ: 16-08-2024، ص 34.

⁹⁰ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 40-41.

⁹¹ محمد اليكوبي، «الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نونبر-دجنبر 2017، ص 17.

⁹² المادة 82- الفقرة (ب)، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁹³ الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، مرجع سابق، ص 46-49.

المبحث الثاني: دور الجهة في تحقيق التنمية المستدامة بين البعد القانوني والتخطيط الاستراتيجي

تلعب الجهة دورًا حيويًا في تحقيق التنمية المستدامة من خلال الأبعاد القانونية والتنظيمية التي يُحددها القانون التنظيمي 111.14، وكذلك عبر آليات التخطيط الاستراتيجي للتنمية الجهوية.

المطلب الأول: البيئة والتنمية المستدامة في القانون التنظيمي 111.14

يتجلى دور الجهة في تحقيق التنمية المستدامة من خلال استقراء الاختصاصات الذاتية للجهة، والاختصاصات المشتركة مع الدولة والمنقولة إليها من طرفها.

الفرع الأول: حضور البعد البيئي في الاختصاصات الذاتية للجهة

خص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات مسألة البيئة والتنمية المستدامة بأهمية كبيرة، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة 80 على أن الجهات مكلفة بـ " مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتبنيها". لاسيما فيما يتعلق بـ "تحقيق الاستعمال الأمثل للموارد الطبيعية واثمينها والحفاظ عليها، والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة"⁹⁴.

بالإضافة إلى ما سبق، نص القانون التنظيمي المذكور على أن الجهات مسؤولة عن تهيئة وإدارة المنتزهات الجهوية، ووضع استراتيجية جهوية للاقتصاد في الطاقة والماء، وتشجيع المبادرات المتعلقة بالطاقة المتجددة⁹⁵. كما يشير أيضا إلى أن برامج التنمية الجهوية التي تُعدها المجالس الجهوية يجب أن تستند إلى مبادئ التنمية المستدامة والشاملة. وأن هذه البرامج يجب أن تتضمن تشخيصاً لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد الأولويات⁹⁶.

كما يظهر البعد البيئي أيضا في القانون التنظيمي 111.14 من خلال تنصيبه على ضرورة احترام التصميم الجهوي لإعداد التراب للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني⁹⁷، وهو ما يشير بوضوح إلى وجوب انسجام التصميم الجهوي مع مواد القانون الإطار للبيئة والتنمية المستدامة، ومبادئ ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

⁹⁴ المادة 80 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁹⁵ المادة 82 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁹⁶ المادة 83 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

⁹⁷ المادة 88 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

ويهدف التصميم الجهوي لإعداد التراب، على وجه الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية⁹⁸، ما يعني ضرورة استحضار البعد البيئي كمكون أساسي في عملية إعداد وتنفيذ التصميم الجهوي. حيث يُفترض أن يركز التصميم على المحافظة على الموارد الطبيعية وتهيئتها، وضمان استخدام مستدام للأراضي والمياه والموارد البيئية الأخرى. كما يجب أن يسعى إلى إدماج الأبعاد البيئية في مختلف المشاريع التنموية، مما يساهم في تحقيق توازن بين التطور الاقتصادي وحماية البيئة. وتضمن هذه الرؤية الشاملة أن المشاريع والتجهيزات والمرافق العامة لا تؤثر سلباً على البيئة، بل تدعم التنوع البيولوجي وتساهم في الحد من التغيرات المناخية وتعزز الاستدامة البيئية في جميع المجالات الجهوية.

وفي الجانب التنظيمي، نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أن المجلس الجهوي يجب أن يشكل ثلاث لجان دائمة على الأقل في أول دورة له، من بينها لجنة تكون مكلفة بدراسة قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وأخرى مكلفة بإعداد التراب، وهو ما يدل على استحضار البعد البيئي في آليات اشتغال المجلس الجهوي⁹⁹.

بهذا، يتضح أن القانون التنظيمي رقم 111.14 سعى لمنح الجهات دوراً محورياً في تعزيز التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة، من خلال مجموعة من المسؤوليات والاختصاصات الذاتية التي تهدف إلى تحقيق تنمية متوازنة ومتكاملة.

⁹⁸ المادة 89 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.
⁹⁹ المادة 28 من القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

الفرع الثاني: البعد البيئي في الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة والمنقولة لها من قبل الدولة

لأن كانت الاختصاصات الذاتية للجهة تتضمن العديد من المجالات التي تعتبر ذات صلة بالبيئة والتنمية المستدامة، فإن البعد البيئي يظهر بشكل أوضح وأكثر كثافة في الاختصاصات المشتركة بين الدولة والجهة، وتلك المنقولة للجهة من طرف الدولة.

الفقرة الأولى: البعد البيئي في الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة

تتناول المادة 92 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في المغرب الاختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة في عدة مجالات، بما في ذلك البيئة. وتبرز هذه المادة التزام الجهة بتحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة من خلال تحديد مهامها ومسؤولياتها في هذا الصدد¹⁰⁰.

كما ينص القانون التنظيمي 111.14 على أن الجهة تساهم في حماية البيئة من خلال مجموعة من التدابير، بما في ذلك الحماية من الفيضانات، والحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي، ومكافحة التلوث والتصحر. كما تشدد المادة على أهمية المحافظة على المناطق المحمية والمنظومة البيئية الغابوية والموارد المائية¹⁰¹.

إضافة إلى ذلك، تعكس المادة 92 التزام الجهة بتنمية المناطق القروية وتنمية المناطق الجبلية والواحات، وضمان توفير الخدمات الأساسية مثل الماء الصالح للشرب والكهرباء، ما من شأنه أن يساهم في تعزيز الاستدامة البيئية والاجتماعية والاقتصادية¹⁰².

من خلال هذه المهام، تقع على عاتق الجهات مسؤولية تحسين جودة الحياة في مختلف المناطق وضمان استدامة الموارد البيئية للأجيال القادمة. ويعتبر هذا البعد البيئي جزءاً لا يتجزأ من التخطيط الاستراتيجي للجهات، مما يعكس رؤية شاملة للتنمية المستدامة تشمل كلا من الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

الفقرة الثانية: البعد البيئي في الاختصاصات المنقولة للجهة

توضح المادة 94¹⁰³ أن البعد البيئي حاضر بقوة في الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجهة، مما يعكس أهمية دور الجهات في إدارة وحماية البيئة. وتشمل هذه المسؤوليات عدة جوانب:

¹⁰⁰ الفقرة الأولى من المادة 91، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰¹ الفقرة الرابعة من المادة 91، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰² الفقرة الثانية من المادة 91، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰³ المادة 94، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

1. الطاقة والماء والبيئة: تشير المادة¹⁰⁴ إلى أن الجهة تتحمل مسؤولية تطوير سياسات وإجراءات لإدارة الموارد البيئية بشكل مستدام. ويتضمن ذلك الحفاظ على الموارد المائية، تطوير حلول للطاقة المستدامة، والتحكم في التلوث.
 2. تجهيزات وبنيات تحتية ذات بعد جهوي: يتعلق هذا البند بالتطوير المستدام للبنى التحتية لضمان تقليل الأثر البيئي وتعزيز كفاءة استخدام الموارد.
 3. الصناعة والتجارة: يمكن للجهات تنظيم النشاطات الصناعية والتجارية بحيث تكون متوافقة مع المعايير البيئية، مما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة.
 4. الصحة: من خلال إدارة القضايا البيئية التي تؤثر على الصحة العامة، تساهم الجهة في تحسين جودة الحياة للسكان من خلال الحد من التلوث البيئي وتعزيز البيئات الصحية.
- تعتبر هذه الاختصاصات جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية التنمية المستدامة للجهة، حيث يتم تنفيذ سياسات ومشاريع تهدف إلى تحقيق توازن بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحفاظ على البيئة. وتعمل الجهات من خلال هذه الأدوار على تطبيق مبادئ الاستدامة على المستوى الترابي، مما يساهم في تحقيق الأهداف الوطنية والدولية المتعلقة بالتنمية المستدامة.

الفرع الثالث: تقييم حضور البعد البيئي في القانون التنظيمي 111.14

تشكل التنمية المستدامة محوراً أساسياً في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات في المغرب، مع التركيز على تعزيز الإدارة البيئية. ومع ذلك، يبدو أن البعد البيئي غائب نسبياً عن صلاحيات رئيس الجهة.

فوفقاً للقانون التنظيمي المتعلق بالجهات، يتمتع مجلس الجهة بسلطة اتخاذ القرارات الهامة التي تؤثر على التنمية الجهوية وإعداد التراب والمرافق العمومية¹⁰⁵، ويتناول المجلس في مواده الأخرى مسائل مثل التنمية الاقتصادية، المالية، الجبايات، التعاون والشراكة، ما يعكس تنوع واختلاف مجالات التأثير¹⁰⁶.

ورغم أن القانون التنظيمي 111.14 يشير إلى أهمية التنمية المستدامة وحماية البيئة في المواد المتعلقة بمجلس الجهة، إلا أن البعد البيئي يظهر بشكل أقل وضوحاً في صلاحيات رئيس الجهة. ويتجلى هذا الضعف في عدة نقاط¹⁰⁷:

¹⁰⁴ المادة 94، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰⁵ المادة 96، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰⁶ المواد من 97 إلى 100، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

¹⁰⁷ المادة 101، القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

1. غياب التركيز المباشر: لم يتم تحديد صلاحيات واضحة ومباشرة لرئيس الجهة فيما يتعلق بالإدارة البيئية. بمعنى آخر، بينما ينفذ رئيس الجهة برامج التنمية والتصميم الجهوي لإعداد التراب، فإن الاهتمام البيئي يظهر ضمنياً وليس كمحور مستقل.
 2. التركيز على الإدارة المالية والإدارية: تميل صلاحيات رئيس الجهة إلى التركيز على الجوانب المالية والإدارية، مثل تنفيذ الميزانية، إبرام العقود، وإدارة الأملاك. هذه المهام، رغم أهميتها، قد تغطي على الجوانب البيئية التي تتطلب إجراءات وتدخلات محددة.
 3. الافتقار إلى التفاصيل التنفيذية: بينما تركز المواد المتعلقة بمجلس الجهة على وضع السياسات والتخطيط الاستراتيجي في مجال البيئة، تفتقر صلاحيات رئيس الجهة إلى تفاصيل التنفيذ العملي والمراقبة البيئية.
 4. غياب مهام الشرطة الإدارية الجهوية: في القانون التنظيمي 111.14 الخاص بالجهات، يغيب ذكر مهام الشرطة الإدارية لرئيس الجهة مقارنة بالقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات، حيث يتمتع رؤساء الجماعات بمهام الشرطة الإدارية¹⁰⁸ التي تشمل الحفاظ على النظام العام في مجالات الأمن والصحة العامة، وتنظيم الأنشطة التجارية والصناعية، بالإضافة إلى حماية البيئة والنظافة العامة. ويعتبر غياب هذه المهام في صلاحيات رئيس الجهة نقطة ضعف تؤثر على قدرة الجهة على التدخل بشكل فعال في القضايا البيئية والتنظيمية على مستوى جهوي أوسع. هذه الفجوة تبرز الحاجة إلى تعديل القوانين لتوسيع نطاق صلاحيات رئيس الجهة بما يتماشى مع التحديات البيئية والتنمية الحديثة.
- يعكس القانون التنظيمي 111.14 اهتماماً واضحاً بالتنمية المستدامة وحماية البيئة في صلاحيات مجلس الجهة. ومع ذلك، فإن صلاحيات رئيس الجهة تفتقر إلى التركيز الكافي على البعد البيئي، مما يؤدي إلى ضعف في التطبيق العملي لهذه السياسات البيئية. مما يستوجب تعزيز دور رئيس الجهة في المجال البيئي لضمان تحقيق أهداف التنمية المستدامة بشكل أكثر فاعلية وتكامل.

المطلب الثاني: البعد البيئي ضمن آليات التخطيط للتنمية الجهوية

يعتبر برنامج التنمية الجهوية الآلية التي تمارس من خلالها الجهة أهم اختصاصاتها في مجال التنمية، والوعاء الذي يتضمن جميع المشاريع التي سيتم تنزيلها على مستوى الجهة خلال الولاية الانتخابية للمجلس الجهوي، لذلك فمن الأهمية بمكان أن يستند مبادئ ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة.

¹⁰⁸ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14، المتعلق بالجماعات، المادة 100.

المساواة بين الجنسين، وغيرها. ومن شأن إدماج هذه الأهداف في البرنامج أن يضمن تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة تأخذ في الحسبان الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية¹¹⁵.

كما يشدد الدليل على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مقتضيات القانون رقم 49.17¹¹⁶، والتي تنص على ضرورة القيام بتقييم بيئي شامل لكل المشاريع التنموية لضمان عدم تأثيرها السلبي على البيئة¹¹⁷، حيث يوصي الدليل بتنفيذ دراسات تقييم بيئي للمشاريع كجزء من برنامج التنمية الجهوية لضمان الالتزام بالمعايير البيئية وتحقيق الاستدامة.

يوضح تحليل الوثائق الرسمية المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية مدى حضور البعد البيئي والتنمية المستدامة كعناصر أساسية لتحقيق تنمية متكاملة ومستدامة، والتشديد على ضرورة الالتزام بالتشريعات الوطنية والاستراتيجيات البيئية، بالإضافة إلى إجراء تقييم بيئي شامل، فالى أي حد يعتبر هذا الاهتمام كافيا للحد من حضور حقيقي للبعد البيئي في برنامج التنمية الجهوية؟

الفرع الثاني: تقييم البعد البيئي في برنامج التنمية الجهوية

رغم تأكيد القانون التنظيمي رقم 14-111 على أهمية البعد البيئي والتنمية المستدامة، فإن التنفيذ العملي لهذا القانون لا يزال محدودًا، حيث تفتقر الجهات إلى آليات فعالة لضمان تنفيذ القوانين بشكل دقيق ومتسق، فالمواد الواردة في القانون التنظيمي والمرسوم التطبيقي تبقى عامة وغير كافية لتوجيه العمل البيئي بوضوح.

إضافة إلى ذلك، يفتقر دليل إعداد برنامج التنمية الجهوية إلى رؤية شاملة ومتكاملة تأخذ بعين الاعتبار جميع الجوانب البيئية. فرغم إشارة الدليل إلى بعض النقاط مثل اقتصاد الطاقة والماء واستخدام الطاقات المتجددة، إلا أنه لا يقدم خطة واضحة ومفصلة لتحقيق هذه الأهداف. كما أن التعامل مع قضايا مثل مخاطر الفيضانات والجفاف والحرائق يبقى سطحيًا دون تقديم استراتيجيات واضحة ومفصلة.

ورغم كون القانون 49.17 يفرض إجراء تقييم بيئي للمشاريع التنموية، إلا أن تنفيذ هذه التقييمات لا يرقى للمستوى المطلوب¹¹⁸، وتفتقر النصوص القانونية المرتبطة بإعداد برنامج التنمية الجهوية إلى آليات صارمة

¹¹⁵ المديرية العامة للجماعات الترابية، "برنامج التنمية الجهوية: دليل منهجي للإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم"، مرجع سابق، ص 30.

¹¹⁶ المديرية العامة للجماعات الترابية، "برنامج التنمية الجهوية: دليل منهجي للإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم"، مرجع سابق، ص 30.

¹¹⁷ ظهير شريف رقم 1.20.78 صادر في 18 من ذي الحجة 1441 (8 أغسطس 2020) بتنفيذ القانون رقم 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي، ج.ر عدد 6908 بتاريخ 23 ذو الحجة (19 غشت 2020)، المادة 2، ص 4347.

¹¹⁸ Ministère de l'énergie, des mines et de l'environnement, « 4^{ème} rapport sur l'état de l'environnement du Maroc », version intégrale 2020, p 33-34, Disponible via le lien :

https://mtedd.gov.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=98:2022-03-15-15-57-08&catid=37:2022-03-15-15-44-12&Itemid=274&lang=ar, consulté le 07-08-2024.

لضمان أن التقييمات البيئية لمشاريع الجهة تتم بصورة شاملة وموضوعية، فغياب ذلك قد يؤدي إلى تغليب المصالح الاقتصادية والتنموية على متطلبات التنمية المستدامة¹¹⁹.

إضافة إلى ذلك، يعاني دليل إعداد برنامج التنمية الجهوية من نقص في التوعية والمشاركة المجتمعية في عملية إعداد وتنفيذ برنامج التنمية الجهوية، فرغم كون إدماج البعد البيئي يتطلب إشراك الساكنة ومختلف الفاعلين لضمان تحقيق الأهداف البيئية والتنموية، إلا أن الدليل لا يقدم توجيهات كافية حول كيفية تحقيق هذه المشاركة، مما قد يؤدي إلى تجاهل أصوات الفئات المتضررة والمستفيدة على حد سواء.

وإلى جانب ما ذكر، يتطلب تحقيق تنمية مستدامة تكامل السياسات والخطط على مختلف المستويات الترابية، إلا أن الدليل لا يقدم آليات واضحة لضمان هذا التنسيق، وهذا الضعف يؤدي إلى تشتت الجهود وعدم تحقيق النتائج المرجوة.

بالرغم من الجهود المبذولة لإدماج البعد البيئي والتنمية المستدامة في برامج التنمية الجهوية، فإن دليل إعداد برنامج التنمية الجهوية والمرسوم التطبيقي رقم 216.299 يحتاجان إلى تحسينات جوهرية لتعزيز استحضار هذه الأبعاد بشكل فعال.

خاتمة

في ضوء التحديات التي تم استعراضها سابقاً، تبرز أهمية تعزيز الأطر القانونية والتنظيمية لضمان تطبيق فعال للسياسات البيئية على المستوى الجهوي. لذلك، توصي هذه الدراسة بتطوير إطار قانوني وتنظيمي أكثر تفصيلاً ووضوحاً، حيث يتعين مراجعة المواد المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة في القانون التنظيمي رقم 111.14 لتنسجم مع الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة. بالإضافة إلى إحداث هيئة تجمع مختلف المتدخلين المعنيين لتنسيق وتتبع تنفيذ خطة 2030 المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها.

كما تبرز ضرورة تطوير دليل شامل لإعداد برامج التنمية الجهوية يأخذ بعين الاعتبار جميع الجوانب البيئية بشكل متوازن، ويضع أهدافاً واضحة وخطط عمل مفصلة لتحقيقها¹²⁰. هذا الدليل يجب أن يتكامل مع تقييم بيئي صارم وشامل للمشاريع التنموية، مع آليات تضمن دقة وموضوعية التقييمات، ما من شأنه أن يساهم في منع تمرير المشاريع الضارة بالبيئة.

¹¹⁹ Marria Sarraf et Leila Croitoru, Rapport « Le coût de la dégradation de l'environnement au Maroc », Groupe de la banque mondiale, Janvier 2017, P 19-20.

¹²⁰ Romi Raphael, « Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit », Revue de droit et société, N° 38/1998, Université de Nantes, France, p 131.

وفي نفس السياق، يجب تعزيز المشاركة المجتمعية من خلال توعية الساكنة والمجتمع المدني بأهمية إدماج البعد البيئي في البرامج الجهوية، مع توفير توجهات حول كيفية إشراك الفئات المتضررة والمستفيدة لضمان تحقيق الأهداف البيئية والتنموية بشكل متوازن. كما يتطلب تحسين التنسيق بين السياسات الوطنية والمحلية تطوير آليات فعالة لتحقيق التقائية السياسات العمومية المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة¹²¹.

أخيراً، من الضروري إنشاء نظام رصد وتقييم مستمر لضمان تنفيذ السياسات البيئية والتنموية وفقاً لمبادئ ورهانات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، مع إمكانية تعديل السياسات والخطط بناءً على النتائج المحققة على أرض الواقع. إن تطبيق هذه المقترحات قد يساهم في تعزيز الأداء البيئي للجهات وتأكيد دورها في تحقيق التنمية المستدامة، بما يضمن حماية البيئة وحقوق الأجيال القادمة.

المراجع

باللغة العربية

الكتب

- الحسين الشكراني، عبد الرحيم خالص، كمال حلمي، "راهن ومستقبل التنمية البيئية المستدامة قراءة نقدية للقانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق للبيئة والتنمية المستدامة بالمغرب"، منشورات المرصد المغربي للأجيال المقبلة حول الإنسان والبيئة رهانات الصراع المستدام من أجل البقاء، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2019.

الأطروحات

- هشام أشكيح، "الإطار التشريعي والمؤسساتي لحماية البيئة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2009-2010.
- وداد بنطبي، "البيئة والتنمية المستدامة بين منطق القانون وتحديات الواقع: المغرب نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، جامعة عبد المالك السعدي، السنة الجامعية 2020-2021.

المقالات والمدخلات

¹²¹ هشام أشكيح، "الإطار التشريعي والمؤسساتي لحماية البيئة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2009-2010، ص 114.

- أحمد أجعون، «مضمون ونطاق التدبير الحر للجماعات الترابية»، أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة، يومي 17-18 أبريل 2015، تحت عنوان: «القانون الدستوري للجماعات الترابية»، إشراف: د. آمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2015، ص 50.
- محمد اليعكوبي، «الأسس الدستورية للامركزية والجهوية المتقدمة بالمغرب»، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 137، نونبر-دجنبر 2017.

النصوص القانونية

- ظهير شريف رقم 1.20.78 صادر في 18 من ذي الحجة 1441 (8 أغسطس 2020) بتنفيذ القانون رقم 49.17 المتعلق بالتقييم البيئي، ج.ر. عدد 6908 بتاريخ 19 غشت 2020.
- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج.ر. عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.
- ظهير شريف رقم 1.14.09، صادر في 4 جمادى الأولى 1435 (6 مارس 2014) بتنفيذ القانون الإطار رقم 99.12، بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 6240 الصادرة بتاريخ 20 مارس 2014.
- مرسوم رقم 2.16.299 صادر بتاريخ 29 يونيو 2016 بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده.

التقارير والدلائل

- "الملخص التنفيذي للاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة"، منشور بالموقع الرسمي لوزارة الانتقال الطاقوي والتنمية المستدامة (قطاع التنمية المستدامة)، بدون تاريخ، اطلع عليه بتاريخ 31-07-2024، على الرابط: https://www.environnement.gov.ma/images/AR/SNDD_AR_3010_1.pdf
- «المقاربة النيابية للنموذج التنموي الجديد للمملكة المغربية»، تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، يناير 2019، متوفر على الرابط: <http://www.ces.ma/Documents/PDF/Saisines/2019/s24/avs24a.pdf>، اطلع عليه بتاريخ: 16-08-2024.

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، «متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية»، إحالة ذاتية رقم: 2016/22، متاح للتحميل على الرابط <https://bit.ly/43X0KKi>، اطلع عليه بتاريخ: 2024-08-06.
- وزارة الداخلية، المديرية العامة للجتماعات الترابية، "برنامج التنمية الجهوية: دليل منهجي للإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم"، متاح للتحميل على الرابط: <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/asdarat/brnamj-altmnyt-aljhwyt-dlyl-mnhjy-lladad-waltnfydh-walthyyyn-waltqyyym>، منشور بدون تاريخ، اطلع عليه بتاريخ: 2024-08-06.

باللغات الأجنبية

المقالات

- Romi Raphael, « Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit », Revue de droit et société, N° 38/1998, Université de Nantes, France.

التقارير

- Marria Sarraf et Leila Croitoru, Rapport « Le coût de la dégradation de l'environnement au Maroc », Groupe de la banque mondiale, Janvier 2017.
- Ministère de l'énergie, des mines et de l'environnement, « 4^{ème} rapport sur l'état de l'environnement du Maroc », version intégrale 2020, Available via the link: https://mtedd.gov.ma/index.php?option=com_content&view=article&id=98:2022-03-15-15-57-08&catid=37:2022-03-15-15-44-12&Itemid=274&lang=ar, consulted on 07-08-2024.
- United Nations Conference on Environment and Development. (1992). Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil. United Nations, Paragraphs 28-1;28-7, Retrieved from <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

رقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل في الصفقات العمومية

Appealing the Decision to Terminate a Public Procurement Contract.

الملياني إدريس

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مكناس

الملخص:

تعتبر الصفقات العمومية من بين الآليات القانونية لأشخاص القانون العام وأشخاص القانون الخاص المفوض لهم بتدبير مرفق عام لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتنزيل مخططاتها وسياساتها العمومية لإنجاز الأشغال وطلب الخدمات والتوريدات. وهي تخضع في إبرامها وتنفيذها وإنهاءها لأشكال متنوعة من الرقابة، منها الرقابة الإدارية الداخلية التي تمارسها الإدارة المعنية بكيفية ذاتية، والرقابة الإدارية الخارجية التي تمارسها سلطة الرئاسة أو الوصاية ولجنة الصفقات والرقابة المالية التي تمارسها وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة عن طريق الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، ورقابة قضائية مالية يمارسها المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات، ورقابة القضاء الإداري التي تشكل ضماناً قوية لطرفي العلاقة التعاقدية من أجل حسن تطبيق القانون ومراقبة المشروع.

الكلمات المفتاحية: الصفقات العمومية، قضاء الإلغاء، الرقابة القضائية، القرار الإداري المنفصل.

Abstract:

Public procurement, in both public and private law, is a legal framework for managing public facilities to achieve economic and social development. It involves acquiring works, services, and supplies to implement public plans. Oversight includes internal administrative control, external control by various authorities, and judicial and administrative justice safeguards to ensure law compliance throughout the procurement process.

مقدمة

لما كان النشاط المرفقي للإدارة يتسم بالتعدد والتنوع، فإنه يلتقي في كونه إما نشاطا ماديا أو تصرفا قانونيا. غير أن ما يميز النشاطات المادية التي تصدر عن الإدارة هو قيامها على وقائع مادية دون أن تكون الغاية منها إحداث أثر قانوني محدد، في حين أن التصرفات القانونية الصادرة عن الإدارة تروم إحداث هذا الأثر¹²²، إما من خلال اتخاذ قرارات إدارية نابعة عن إرادتها المنفردة باعتبارها سلطة عامة، وإما عبر إبرامها لعقود إدارية مع أطراف أخرى على أساس توافق إرادتها مع إرادة المتعاقد معها، كما هو الحال بالنسبة لعقود الصفقات العمومية، التي يؤطرها المرسوم¹²³ الصادر في 08 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية.

وتخضع العقود الإدارية¹²⁴ بحكم خصوصيتها وارتباطها بالمصلحة العامة والمال العام لمجموعة من الضوابط التي ترافق إبرامها وتنفيذها وإنائها بإرادة منفردة خلال جميع مراحل العقد، أي قبل التعاقد وأثنائه، أو حتى بمناسبة إنهائه.

وإذا كان الأصل أن أساس العملية التعاقدية يتمثل في عقد الصفقة الذي يربط الإدارة مع المتعاقد معها، فإن ما يثير التساؤل هو القرارات الإدارية التي تصدر بمناسبة هذا العقد، وإمكانية الطعن بالإلغاء ضدها بعيدا عن العقد الذي صدرت بشأنه، خاصة من طرف الأغيار غير المتعاقدين مع الإدارة الذين لا يمكنهم المساس بالعقد الذي يظل محصنا بين طرفيه إعمالا لمبدأ نسبية العقود المكرس قانونا¹²⁵.

والملاحظ أن إمكانية الطعن بالإلغاء ضد القرارات الإدارية الصادرة بمناسبة تعاقد الإدارة، لم يتم إقرارها من طرف القاضي الإداري إلا بمناسبة إرسائه لنظرية القرارات المنفصلة¹²⁶ التي أجاز بموجبه للأغيار

¹²² مليكة الصروخ: القانون الإداري - دراسة مقارنة - مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة السابعة، سنة 2010، ص: 424 و445.
¹²³ المرسوم رقم 2.22.431 الصادر في 08 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7176 وتاريخ 09 مارس 2023.

¹²⁴ درج القضاء الإداري المغربي على اعتبار الصفقات العمومية عقودا إدارية بقوة القانون، بالرغم من أن المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية لسنة 2023، لا ينص في أي من بنوده على أن الصفقة هي عقد إداري وهو الأمر الذي يؤكد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لدى المجلس الأعلى تحت عدد 1423 وتاريخ 09/10/1997 الصادر في الملف عدد 1238/5/1/97، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى - الإصدار الرقعي دجنبر 2000، العدد 53-54، ص: 214، والذي جاء فيه: "الصفقات تعد بقوة القانون من العقود الإدارية التي يرجع الاختصاص في النظر بشأن النزاعات التي تنور بشأنها للمحاكم الإدارية طبقا للفصل 8 من القانون 90/41 المنشئ لها".

¹²⁵ أنظر المادة 228 من قانون الالتزامات والعقود المغربي.

¹²⁶ لقد ورد في الفقه والقضاء مجموعة من التعاريف في الأنظمة المقارنة للأعمال الإدارية المنفصلة خاصة في فرنسا، حيث وضع الفقه الفرنسي العديد من التعاريف في ظل غياب تعريف قضائي لهذه الأعمال ومن بين هذه التعاريف نذكر منها تعريف الفقيه "رايمون أودون" الذي عرفها على أنها:

" Les décisions ou activités détachables sont celles qui ont, par rapport à la décisions principalement attaquée, une " autonomie suffisante pour devoir faire l'objet d'un débat particulier tel que ne peut alors s'engager que devant la juridiction normalement compétente pour connaître de cette activité"

بينما عرفها الفقيه ايبير شارل على أنها:

وكذا لطرفي العقد في حدود وحالات ضيقة، بمراجعة قاضي الإلغاء من أجل الطعن في مشروعية هذه القرارات بشكل مستقل عن العقد الذي صدرت بشأنه، والذي ينعقد اختصاص المنازعة بشأنه في الأصل للقضاء الشامل¹²⁷.

أهمية الموضوع:

يكتسي موضوع رقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل عن الصفقة العمومية أهمية علمية وعملية بالنظر لارتباطه بمجال دقيق ومتخصص في منازعات القضاء الإداري، وبالنظر كذلك لراهنيتة المتجددة التي يستمدّها من اعتبار الرقابة آلية قضائية يلجأ إليها الطرف المتعاقد مع الإدارة من أجل حماية مصالحه أمام أي تعسف أو شطط يمكن أن يمس حقوقه، حيث أن سلطة الإدارة في فسخ الصفقة العمومية بإرادتها المنفردة من أخطر السلطات التي قد تمارسها.

كما يكتسي أهميته من كون البحوث التي همت موضوع الصفقات العمومية في هذه الجزئية المرتبطة بالقرار المنفصل، بقيت في مجملها حبيسة الدراسات النظرية وتفتقد للجوانب التطبيقية خاصة أن موضوع رقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل هو موضوع اجتهادات قضائية بالأساس في ظل عدم التفصيل التشريعي.

إشكالية موضوع البحث

تتمحور إشكالية هذا الموضوع حول مدى مساهمة القضاء الإداري من خلال الأحكام والقرارات التي يصدرها في إطار المنازعات المتعلقة بفسخ الصفقة العمومية، خاصة من زاوية رقابته التي يبسطها في إطار ممارسة دعوى الإلغاء والتي تروم حماية المركز القانوني للمتعاقد مع الإدارة عند فسخ الصفقة العمومية.

إذن فما هي حدود رقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل؟ وماهي آثاره؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية المركزية بعض الإشكاليات الفرعية، من قبيل:

- ما هي شروط وموجبات قبول الطعن بالإلغاء؟

- هل يجوز إيقاف تنفيذ القرار المنفصل عن الصفقة العمومية الى حين البت في دعوى الإلغاء؟

- ماهي الآثار المترتبة عن الطعن بإلغاء القرار المنفصل في عقد الصفقة العمومية؟

تلك هي أهم التساؤلات التي سيتم معالجتها وفق المناهج التالية:

théorie des actes détachables signifie que toutes les décisions exécutoires administratives peuvent être déferées devant un " juge le l'excès de pouvoir par tout intéressé dans les limites de son intérêt.

. التعريف والترجمة أوردهما فاروق محمد معاليقي، نظرية الأعمال المتصلة والمنفصلة وتطبيقاتها في المنازعات الادارية، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى، لبنان، 2014، ص: 169.

¹²⁷ أحمد اليعلاوي: نظرية القرارات المنفصلة وتطبيقاتها في منازعات الصفقات العمومية على ضوء العمل القضائي الإداري المغربي والمقارن، مجلة الوكالة القضائية للمملكة عدد خاص بالصفقات العمومية العدد الثاني. دجنبر 2018، إصدار وزارة الاقتصاد والمالية الوكالة القضائية للمملكة، ص: 204 وما بعدها.

المناهج المعتمدة

إذا كان المنهج عبارة عن طرق وأساليب تفرضها منهجية البحث العلمي لاكتشاف حقيقة علمية معينة، والوصول إلى هدف موضوع البحث بطريقة منطقية، وإذا كان موضوع الدراسة يتعلق برقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل في الصفقات العمومية، فإن المناهج التي سيتم اعتمادها تتمثل في:

✓ **المنهج الاستقرائي:** وذلك من أجل استقراء النصوص القانونية والأحكام والاجتهادات القضائية التي تخص هذا الموضوع.

✓ **المنهج القانوني التحليلي:** والذي سيسمح لنا بتحليل النصوص القانونية وآراء الفقهاء والأحكام والاجتهادات القضائية ذات الصلة بالموضوع.

✓ **المنهج المقارن:** باعتباره آلية أساسية ستمكن من إبراز أوجه التشابه وأوجه الاختلاف في دراسة العمل القضائي والفقه المغربي مقارنة مع تجارب أخرى.

انسجاماً مع طبيعة الموضوع وما يقتضيه من تحليل ودراسة وتفصيل، وتأسيساً على ما تم توضيحه، سيتم تناول هذا الموضوع انطلاقاً من تصور يقوم على أن أي قيمة عملية للطعن في القرارات المنفصلة لا تستقيم في غياب وجود رقابة قضائية فعالة من طرف قضاء الإلغاء الذي يمثل صمام حماية المشروعية، والضامن لحماية المتعاقد مع الإدارة كطرف قوي ومهيمن على العلاقة التعاقدية في إطار العقد الإداري وعقد الصفقة العمومية على وجه الخصوص، لذلك كان من الضروري أن يتم تبيان الدور المحوري لرقابة قضاء الإلغاء على القرار المنفصل عن الصفقة العمومية بسبب تجاوز السلطة كأساس لإلغاء هذا القرار، هذا الأخير الذي يمكن أن يكون كذلك موضوع إيقاف التنفيذ أمام القضاء المختص (المطلب الأول)، على أن يتم بسط آثار هذه الرقابة القضائية سواء فيما يخص إيقاف التنفيذ، أو إلغاء العقد من عدمه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الطعن بإلغاء القرار المنفصل عن الصفقة العمومية وإيقاف تنفيذه

ينعقد اختصاص الطعن في القرار المنفصل عن الصفقة العمومية لقضاء الإلغاء، ويتخذ صورة القرار المنفصل بسبب تجاوز السلطة من طرف الإدارة المتخذة له في إطار ممارستها لسلطتها العامة، بحيث أن عملها في هذا الإطار يتم خارج بنود العقد الإداري، لذلك يحرص القضاء بواسطة رقابته على تحقق هذا التجاوز من عدمه من أجل قبول الطعن عبر الوقوف على مدى احترام شروط وموجبات هذا الطعن (الفقرة الأولى)، كما يمكن أن يكون هذا القرار المعيب موضوع إيقاف التنفيذ الذي يستوجب هو الآخر توفر مجموعة من الشروط الشكلية والموضوعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الطعن بإلغاء القرار المنفصل بسبب تجاوز السلطة

أولاً: شروط قبول الطعن بالإلغاء

يستدعي بت القضاء في مشروعية القرار الإداري بموجب دعوى الإلغاء توفر مجموعة من الشروط في القرار ذاته:

أ - صدور القرار عن سلطة إدارية:

إن ما يشترط في القرار موضوع الطعن أولاً هو صدوره عن سلطة إدارية، سواء كانت مركزية أو لامركزية، لكن هنا تثار مجموعة من الإشكالات على هذا المستوى، فالقانون الإداري المغربي لم يعط تعريفاً قانونياً دقيقاً للقرار الإداري، وكذلك الشأن بالنسبة للسلطة الإدارية لكن الاجتهاد الفقهي حاول التخفيف من هذا الغموض، حيث اعتبر الفقيه lion deug القرار الإداري " بأنه عمل إداري يقصد به تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره " أما الفقيه Jorge Videl فقد عرفه بكونه " عمل قانوني يصدر عن الإدارة بصفة انفرادية بهدف تغيير التنظيم القانوني انطلاقاً من الالتزامات التي يفرضها والحقوق التي يخولها " وقد عرفه الدكتور سامي جمال بأنه " تعبير الإدارة عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني معين¹²⁸ ".

ومن هذه التعاريف يتضح أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بمقتضى مآلها من سلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنًا عملاً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة.

عموماً فالاجتهاد الفقهي يرى بأن السلطة الإدارية هي تلك السلطة التي تمارس الوظيفة الإدارية، أو ما يعرف بمهام المرفق العام مع تمتعها بامتيازات السلطة العامة، وقد أجمع الفقه أن أهم هذه الامتيازات، هو التعبير عن إرادتها بشكل منفرد في صورة قرار إداري.

ب - أن يكون القرار موضوع الطعن نهائياً (تنفيذياً):

حيث لا يجب الطعن في القرار الإداري إلا إذا كان قد اكتسب الصيغة النهائية أي أنه أصبح قابلاً للتنفيذ دون أن توقفه سلطة إدارية أخرى يكون لها الحق في التعقيب عليه أو التصديق عليه كما هو الحال بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن المجلس التأديبي¹²⁹، فهي تعتبر مجرد مقترحات وليست قرارات نهائية لأنها تخضع لتصديق السلطة التي تملك حق التأديب، وبالتصديق عليها من طرف هذه السلطة تصبح قرارات إدارية نهائية يمكن أن تكون موضوعاً للطعن بالإلغاء، الذي لا يقبل ضد القرار الذي يحتاج تنفيذه للتصديق عليه من الرئيس أو اعتماده من جهة إدارية أخرى، وكذلك لا يجوز الطعن بالإلغاء في الإجراءات التحضيرية التي تسبق اتخاذ القرار النهائي. ذلك أنها لا ترتب بذاتها مراكز قانونية تعطي للأفراد حقاً في الطعن لعدم تمتعها بأي طابع تنفيذي، وفي هذا الإطار ذهبت المحكمة الإدارية بمراكش في أحد أحكامها على اعتبار أن رأي لجنة

¹²⁸ كوثر كيزي: المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية من خلال اجتهاد القضاء الإداري المغربي، بحث نهاية التكوين، نونبر 2017.
¹²⁹ هشام الوازيكي، منازعات العقود الإدارية بالمغرب " دراسة تأصيلية وتحليلية لتطبيقات العمل القضائي في مجال عقود وصفقات أشخاص القانون العام، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2021، ص 72.

الصفقات هو مجرد رأي استشاري وليس قرارا إداريا باعتباره غير مؤثر في الوضعية القانونية للمعني بالأمر إلا بعد إحالته على الإدارة المعنية لاتخاذ القرار النهائي النافذ الذي يبقى وحده القابل للطعن بالإلغاء¹³⁰.

ج - أن يحدث أثرا قانونيا لرفع الدعوى:

لا يكون القرار الإداري قابلا للطعن بالإلغاء، ما لم يحدث عند إصداره تأثيراً في المركز القانوني للمعني بالأمر، فالقرارات التي لا ينشأ عنها أي أثر في الوضع الإداري والقانوني لا تدخل في مجال الطعن بالإلغاء. وبالتالي فلا يمكن الطعن بالإلغاء في الأعمال التي تكشف فيها الإدارة عن نيّتها، أو رغبتها بصدد مسألة من المسائل، والأعمال التحضيرية التي تجري تمهيداً لإصدار قرار إداري، وتبقى الإشارة إلى أن القرار موضوع الطعن بالإلغاء يجب أن يكون قراراً انفرادياً، صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة.

د- انعدام الدعوى الموازية:

بالإضافة لكل تلك الشروط يشترط كذلك لقبول دعوى الإلغاء، ألا يكون في وسع الطاعن اللجوء إلى جهة قضائية أخرى تحقق له نفس النتائج التي يريد الوصول إليها عن طريق دعوى الإلغاء، أي شرط انعدام الدعوى الموازية. يحيل مفهوم الدعوى الموازية على ألا يكون في وسع الطاعن اللجوء إلى طريق قضائي آخر يحقق له نفس النتائج التي يريد الوصول إليها عن طريق الإلغاء، فالمشرع المغربي أكد على شروط الدعوى الموازية صراحة في الفقرة الأخيرة من المادة 14 من ظهير 1957 المحدث للمجلس الأعلى على أنه " لا تقبل دعوى الإلغاء الموجهة ضد المقررات الإدارية إذا كان في استطاعة من يعينهم الأمر المطالبة لدى المحاكم العادية " وقد أعاد المشرع هذا النص في المادة 360 من ق.م.م في الفقرة الأخيرة منه.

وإضافة إلى ذلك تم التأكيد على نفس مقتضيات المذكورة أعلاه في المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية¹³¹ والتي نصت على أنه " لا يقبل الطلب الهادف إلى إلغاء قرارات إدارية إذا كان في وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطريق الطعن العادي أمام القضاء الشامل".

في هذا الإطار، ذهبت الغرفة الإدارية إلى التصريح بأنه " لا يقبل الطعن بالإلغاء للشطط في استعمال السلطة ضد القرار الإداري القاضي برفض مراجعة أئمة الصفقة العمومية للتزويد بالأدوات، لأن المعني بالأمر يمكن أن يطالب بنفس العقد عن طريق القضاء الشامل"¹³².

وصرحت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في أحد قراراتها " لكن حيث انه لما كان الهدف من الدعوى هو استرجاع الواجبات المؤداة بموجب قرار الاستغلال، بعدما تبين للمستأنفة أن العقار محل القرار المطعون

130 حكم المحكمة الإدارية بمراكش، رقم 82 بتاريخ 27 يونيو 2005، مختبر الدراسات والتجارب ضد الأمين العام للحكومة، اعتبرت المحكمة الإدارية بوجوده في حكمها 41 الصادر بتاريخ 17-2004 " أن الإنذار الموجه ضد الجماعة بخصوص كيفية تنفيذ بنود الصفقة واتخاذ الإجراءات اللازمة يشكل مجرد عمل تحضيرية غير قابل للطعن بالإلغاء.

131 القانون رقم 90.41 المحدث بموجبه محاكم إدارية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993).

132 قرار المجلس الأعلى عدد 254 / 63 الصادر بتاريخ 14-01-1963 في ملف عدد 62-10268 منشور بمجلة قرارات المجلس الأعلى 1958-1997 المادة الإدارية، منشورات المجلس الأعلى في ذكراه الأربعين، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 1997، ص 51.

فيه مملوك للغير وتعذر عليها استغلاله، فإن ذلك يعني أنه يمكن الوصول إلى النتائج المرجوة من وراء دعوى الإلغاء عن طريق دعوى القضاء الشامل وفقاً لما تنص عليه مقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 23 من قانون المحاكم الإدارية، فيبقى القرار غير مقبول على حالته¹³³.

ثانياً: موجبات الطعن بالإلغاء

أ- عيب الاختصاص

ومما تجدر الإشارة إليه، يعتبر عيب الاختصاص العيب الوحيد من أوجه الإلغاء المتعلق بالنظام العام، الأمر الذي يترتب عنه ما يلي:

1- للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه وإن لم يدل به أحد الخصوم أو لم يدفع به الطاعن أمامه، ويثار في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

2- للقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه ولا يمكن للإدارة وللأفراد الاتفاق على مخالفة قواعد الاختصاص بتعديلها.

3- لا يجوز للسلطة الإدارية صاحبة الاختصاص أن تتنازل عن صلاحياتها لجهة أخرى إدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

4- مخالفة قواعد الاختصاص لا يسمح بها إلا في حالة الظروف الاستثنائية، وبالتالي فلا يجوز التذرع بوجود حالة الضرورة أو الاستعجال قصد مخالفتها.

5- لا يسمح للسلطة العليا أن تتخذ قراراً تصحيحياً تصحح بموجبه القرار الإداري المعيب الذي أصدره المرؤوس.

كما يرتبط عيب الاختصاص بزمان اتخاذ القرار، فلا يحق لعضو السلطة الإدارية أن يصدر قراراً قبل توليه وظيفته أو بعد تركه لها بسبب النقل أو الترقية أو الاستقالة، ولهذا فكل قرار صادر خارج الاختصاص المرتبط بالزمان القانوني لاتخاذها كما حدده المشرع يكون باطلاً ومشوباً بعيب الاختصاص الزماني.

ويتحقق عدم الاختصاص المكاني أيضاً عندما يصدر قرار إداري في غير نطاق الإقليم أو المنطقة المحددة للسلطة التي أصدرته فيكون بذلك القرار مشوباً بعيب الاختصاص المكاني وبالتالي وجب إلغاؤه.

وخلاصة القول فإنه عند تحقق عيب عدم الاختصاص يكون القرار المنفصل عن العقد الإداري مشوباً بتجاوز السلطة ويكون الإلغاء هو الجزاء الذي يوقعه القضاء الإداري نتيجة لخرق مبدأ المشروعية¹³⁴.

ب - عيب الشكل

يتوجب على أي قرار إداري صادر عن إدارة معينة، أن يراعي الشكليات والإجراءات التي حددها القانون في هذا المجال، حيث أن القاعدة العامة تذهب في سياق أن كل مخالفة من جانب الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات يترتب عليها تعرض القرار المطعون فيه للإلغاء.

133 قرار محكمة الاستئناف بالرباط الصادر بتاريخ 8-03-2016 في الملف عدد 124/7202/2015، حكم غير منشور.

134 هشام الوازيكي: منازعات العقود الإدارية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 75.

ومن هذا المنطلق، فإن عيب الشكل يمكن الدفع به في دعوى الإلغاء كلما صدر القرار الإداري دون احترام الإجراءات أو الشكليات المتطلبية قانوناً، والمنصوص عليها في القانون السالف الذكر. ومن جهة أخرى، أكد القضاء الإداري على ضرورة احترام القرارات الصادرة عن الإدارة للإجراءات المسطرية التي حددها القانون تحت طائلة الاتسام بعدم المشروعية. وفي هذا السياق اعتبرت المحكمة الإدارية بمراكش أنه "لما كان مما لا نزاع فيه من لدن المطلوبة في الطعن أن الجلسة العمومية المخصصة لفتح الأظرفة انعقدت بتاريخ 2009-11-26، وأن عملية فتح الأظرفة المالية تم تأجيلها لجلسة ثانية فإن خلو الملف من أي وثيقة تثبت إعلام الطاعنة بتاريخ وساعة التأجيل يجعل القرار المطعون فيه مخالفاً لإحدى الإجراءات المقررة قانوناً لفائدة الطاعنة مما يجعله مشوباً بعيب الشكل"¹³⁵.

ج - عيب الانحراف في استعمال السلطة:

القرار الإداري ليس غاية في حد ذاته، بل هو وسيلة، الهدف منها تحقيق الغايات والأهداف والمصالح العامة للمجتمع، فإذا كان القرار يستهدف غاية بعيدة عن المصلحة العامة، فإنه يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة مما يجعله مستحقاً للإلغاء.

ويظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة، عندما يصدر القرار الإداري من قبل سلطة مختصة غير محترم للشكليات التي يجب أن يصدر فيها القرار لتحقيق غرض غير الذي حدده القانون، ويتخذ هذا العيب ثلاثة مظاهر أساسية كالآتي:

- الانحراف عن المصلحة العامة: وذلك عندما يتخذ القرار الإداري من أجل تحقيق مصلحة شخصية عوض تحقيق المصلحة العامة.

- الانحراف عن المصلحة المختصة: عندما تصدر الإدارة قراراً إدارياً يهدف إلى تحقيق غاية معينة غير تلك التي حددها المشرع، كأن تتخذ السلطة المكلفة بالحفاظ على الأمن والسكينة قرارات إدارية خارجة عن هذا النطاق.

- الانحراف عن الإجراءات المسطرية: يقصد به أن تلجأ الإدارة إلى استعمال إجراءات غير تلك المنصوص عليها في القانون قصد بلوغ غرض آخر تسعى إلى تحقيقه.

د- عيب السبب

يعتبر الفقه الإداري السبب هو العنصر الأول للقرار ويجب أن تكون الواقعة التي يقوم عليها هذا القرار موجودة فعلاً وصحيحة، فسبب القرار يجب أن يكون حقيقياً لا صورياً أو وهمياً، وقانونياً تتوفر فيه الشروط التي يتطلبها القانون، وبالتالي إذا فقد القرار الإداري سببه الصحيح كان معيباً وباطلاً ونذكر في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1059 بتاريخ 2004/10/25 في الملف رقم 03/701 التي نصت فيه على أن: "حيث إنه من المتفق عليه فقهاً وقضاً أن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، وهذا السبب

¹³⁵ حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 599 بتاريخ 2010-12-23 الصادر في الملف عدد 2010-13-270، حكم غير منشور.

هو الحالة القانونية والواقعية التي تبرر صدوره لكن حيث إن المدعى عليها لم تثبت قيام السبب المتذرع به من حيث الواقع يكون قرارها قد بني على وقائع غير صحيحة وبالتالي متسما بتجاوز السلطة لعيب السبب ويتعين التصريح بإلغائه¹³⁶.

ولقد عمل القضاء على بسط رقابته على عيب السبب، وفي هذا الإطار اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط أن " عدم إدلاء الإدارة بالسند المبرر الواقعي المرتكز عليه لإقصاء الطاعنتين من الصفقة طبقا لمرسوم الصفقات العمومية لتمارس المحكمة رقابتها عليه من حيث وجوده المادي ووصفه القانوني، يجعل المقرر المطعون فيه متسما بالتجاوز في السلطة لعيب السبب "¹³⁷.

أما القضاء الإداري المصري مشخصا في مجلس الدولة المصري والمحكمة الإدارية العليا، لم يتردد منذ نشأته على بسط رقابته على وقائع القرار الإداري معتبرا عدم وجودها أو خطأ في تحديدها عيب في سبب القرار الإداري المؤدي إلى إلغائه، فقد جاء في أحد الأحكام الأولى لمجلس الدولة المصري على أن القرار الإداري يجب أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابتة في الأوراق مؤدية إلى النتائج التي انتهى إليها، وإلا كان منطويا على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يجب أن يقوم عليه القرار، ولوقوع خطأ في تطبيق القانون بسبب خطأ في تطبيق الوقائع¹³⁸.

الفقرة الثانية: إيقاف تنفيذ قرار فسخ الصفقة العمومية

الجدير بالذكر أن دعوى الإلغاء تقتصر على البت في مشروعية القرار الإداري دون إيقاف تنفيذه، لكن المشرع الإداري أقر استثناء على هذه القاعدة التي تتمثل في إمكانية تقديم طلب إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية المتعلقة بالصفقات العمومية.

أولا: الشروط الشكلية لإيقاف التنفيذ

أ. تقديم طلب الإيقاف صراحة

لا يمكن تصور ممارسة حق التقاضي بوصفه حقا دستوريا كما ينص على ذلك صراحة الفصل 118 من دستور المملكة المغربية، إلا من خلال تقديم دعوى صريحة في الموضوع، أمام المحكمة المختصة، وذلك طبقا للإجراءات المقررة قانونا¹³⁹، ومن ثم لا يجوز للمحكمة الإدارية أن تبت من تلقاء نفسها في دعوى الإيقاف، من غير أن يطلب منها ذلك " صراحة " كما نصت على ذلك المادة 24 من القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية أنه " للمحكمة الإدارية أن تأمر بصورة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري رفع إليها طلب يهدف

¹³⁶ يوسف الطائف، دور القضاء في تسوية منازعات العقد الإداري، مقال منشور في بوابة عدالة بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل والحريات، اطلع عليه بتاريخ 2022/05/12.

¹³⁷ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 2963 الصادر بتاريخ 2013-09-30، حكم غير منشور.

¹³⁸ عبد المجيد مليكي: الرقابة القضائية على سلطة تقدير الإدارة للقرار الإداري، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، مطبعة سجلماسة، سنة 2019، ص: 48.

¹³⁹ ينص الفصل 118 من دستور 2011 المغربي " أن حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون. وإن كل قرار اتخذ في المجال الإداري سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة ".

إلى إلغائه، إذا التمس ذلك منها طالب الإلغاء صراحة"، ومن ثم وجب أن يتضمن بالمقال الافتتاحي لدعوى الإيقاف طلب صريح لهذا الغرض، وهو يعتبر شرطا أساسيا لقبول هذه الدعوى، لأنه متفرع عن تقديم طلب الإلغاء¹⁴⁰،

ويجب أن يتضمن المقال الافتتاحي لدعوى الإيقاف، جميع البيانات المنصوص عليها في المادة 32 من قانون المسطرة المدنية، كما يجب أن يبين المدعي في مقاله، ولو بإيجاز، عرض موجز للوقائع، وكذا الوسائل القانونية التي يستند عليها، وأن يوضح عنصر الاستعجال، وكذا عنصر الجدية للذان يستند عليهما في تقديم دعواه، مع الإشارة طبعا إلى أنه سبق له أن تقدم بدعوى الإلغاء أمام نفس المحكمة، ويتعين على المدعي أن يرفق طلبه بنسخة من مقال دعوى الإلغاء، وكذا نسخة من القرار المطلوب إيقافه، وذلك تحت طائلة عدم قبول الطلب شكلا، ومن التطبيقات القضائية لذلك ما قضت به المحكمة الإدارية بالرباط في أحد الأحكام الصادرة عنها جاء فيه:

" حيث إنه بعد اطلاع المحكمة على أوراق الملف تبين لها أن المقال جاء مجردا من أية وثيقة تعزز الادعاء الوارد فيه، بما في ذلك نسخة من القرار المطلوب إيقاف تنفيذه الذي يبقى لازما للبت في الطعن، ومناقشة مدى صحة الدفع المثار من طرف الجهة المدعى عليها كما أن مقال الطعن بالإلغاء جاء بدوره مجردا من أية وثيقة، الأمر الذي يكون معه الطلب مخالفا للمقتضيات القانونية المشار إليها أعلاه (الفصل 32 من ق م م) ويتعين الحكم بعدم قبوله..."¹⁴¹.

ب. شرط الاقتران بين دعوى إيقاف تنفيذ القرار الإداري ودعوى إلغائه

يعتبر شرط الارتباط، أو الاقتران، بين طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، وطلب إلغائه، من أهم الشروط الشكلية المطلوبة قانونا لقبول الدعوى، وذلك بالنظر إلى كون طلب الإيقاف هو فرع من طلب الإلغاء¹⁴². وإذا كانت الممارسة الأولية للطعن بالإلغاء، تعتبر من أهم الشروط الشكلية بخصوص دعوى إيقاف تنفيذ القرار الإداري، سواء في التشريع المغربي، أو المصري، أو الفرنسي، إلا أنه هناك اختلاف بين هذه التشريعات حول مسألة شكلية تقديم طلب الإيقاف من حيث تقديمه في مقال مستقل عن طلب الإلغاء، أو تقديمه ضمن نفس مقال الطعن بالإلغاء، ونظرا للاختلاف الحاصل حول هذه المسألة، فإننا سوف نقوم بتحليل كل موقف في التشريع المقارن سواء المصري أو الفرنسي ثم موقف المشرع المغربي، مع الاعتماد على التطبيق القضائي في الموضوع.

في القانون المصري

¹⁴⁰ الطيب عبد السلام بريدة، تنفيذ الأحكام الإدارية والحقوق التي تحجز إداريا لاقتفاءها، دار الأمان، الرباط، الطبعة الأولى 2003، ص 95.
¹⁴¹ حكم عدد 1422 في الملف عدد 05/2/326 حكم غير منشور، أورده عبد الله بونيت في كتابه " إيقاف تنفيذ القرار الإداري أمام المحاكم الإدارية " مرجع سابق، ص: 96.

¹⁴² وهو كما وصفه مفوض الحكومة السيد " روجفا نيافيل " في مذكرته حول بيان طلب وقف التنفيذ في مسار دعوى الإلغاء بقوله: « ... il s'agit ... d'une procédure d'urgence, d'un simple incident qui se greffe sur un litige au font qui doit se poursuivre »

نص المشرع المصري صراحة في المادة 49 من قانون مجلس الدولة المصري لسنة 1972 كما تم تعديله على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " ويعني ذلك حسب رأي بعض الفقه¹⁴³، أنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء، أو بمعنى أدق ضرورة اقتران طلب الإلغاء، وطلب الإيقاف، في مقال واحد، ومن ثم لا يقبل تقديم طلب الإيقاف في مقال مستقل بمعزل عن طلب الإلغاء، وذلك لأن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها¹⁴⁴، كما يتعين أن يكون طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه صريحاً، وواضحاً، دون أن يشوبه أي غموض أو لبس، لأن وقف التنفيذ ليس بغاية في ذاته، وإنما هو متفرع عن دعوى الإلغاء¹⁴⁵.

وقد تساءل بعض الفقه¹⁴⁶، عن مدى جواز تقديم طلب وقف التنفيذ بعد رفع دعوى الإلغاء؟ اختلفت الآراء حول هذه الإمكانية، فهناك من ذهب إلى جواز ذلك، مبرراً رأيه بكون طلب إلغاء القرار يعتبر معدماً لجميع آثار هذا القرار فيما لو حكم به، وهو يشمل ضمناً وقف تنفيذ آثار القرار المطعون فيه إلى حين صدور الحكم، وأن مصلحة الطاعن في تقديم طلب الإيقاف قد لا تظهر إلا إذا كانت هناك دواعي وقف التنفيذ، فحينئذ يتعين عليه أن يتقدم بطلب وقف هذا الأثر صراحة، وإلا اعتبر متحملاً لآثار بقاء التقاضي بالنسبة لدعوى الإلغاء، وأن التمسك بالتفسير الضيق للنصوص يتجاوز قصد المشرع، ويحرم الأفراد دون حق من حماية القضاء الإداري¹⁴⁷.

بينما ذهب رأي ثان من الفقه، معارض للرأي الأول، إلى القول بأن طلب إلغاء القرار الإداري لا يشمل ضمناً طلب وقف تنفيذ آثاره إلى أن يصدر الحكم، لأن المصلحة في طلب وقف التنفيذ هي التي تبرر الاستجابة إلى الحاجة العاجلة للنظر فيه، فلا يمكن القول بأن هذه المصلحة لم تظهر إلا بعد قيام دواعي وقف التنفيذ، ويرى أصحاب هذا الرأي بأن الصحيح هو التسليم بأن الحاجة إلى وقف تنفيذ القرار الإداري قد نشأ لأول مرة بعد رفع دعوى الإلغاء، إذا تحقق شرط الاستعجال¹⁴⁸، ومن ثم يكون طلب وقف التنفيذ المقدم بعد رفع دعوى الإلغاء حسب هذا الرأي، من الطلبات العارضة المتصلة بالطلب الأصلي في دعوى الإلغاء اتصالاً لا يقبل التجزئة.

¹⁴³ للمزيد من التوضيح حول هذه النقطة نحيل على مؤلف محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2007، ص: 239. وما بعدها وكذلك مؤلف عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء – دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الثانية 2001، ص 135 وما بعدها.

¹⁴⁴ حكم المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 25607 لسنة 51 ق، جلسة 2005/09/06، حكم غير منشور.

¹⁴⁵ عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق، ص 136.

¹⁴⁶ عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء، مرجع سابق، ص: 140.

¹⁴⁷ الدكتور سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة 1976، ص 1001-1002.

¹⁴⁸ حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مكتبة نهضة القانون، 1989، ص 233.

أما الرأي الثالث، فقد ذهب إلى القول بأن حل هذا الإشكال المطروح يكمن في تعديل المادة 49 من قانون مجلس الدولة، وذلك بما يسمح لأصحاب الشأن بتقديم طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء، إما في نفس مقال دعوى الإلغاء، أو في طلب إضافي لاحق، بعد رفع طلب الإلغاء، طالما أن تقدير مدى أحقية الطلب، فضلا عن تقدير مشروعية القرار المطعون فيه بالإلغاء، هو في نهاية المطاف من اختصاص المحكمة المعروض عليها النزاع¹⁴⁹.

في القانون الفرنسي

لم يكن المشرع الفرنسي يشترط أن يكون طلب وقف التنفيذ مقدما في نفس الوقت مع دعوى الإلغاء في مقال واحد، وذلك خلافا لما نص عليه المشرع المصري، وكل ما يشترطه هو أن يكون طلب الإيقاف مقدما بشكل صريح (expresse) وبطريقة حاسمة (formelle) وشريطة أن يكون هذا الطلب كذلك داخلا في نطاق الدعوى الأصلية (دعوى الإلغاء)، ومرتبطا بها، ويستوي أن يقدم طلب وقف التنفيذ في نفس الوقت، مع طلب الإلغاء في مقال واحد، أو يقدم في شكل طلب خاص منفصل (séparé) عن دعوى الإلغاء، ما دام أنه ليس هناك أي نص يتطلب ذلك، بل ويخالف ما جرى عليه العمل في قضاء مجلس الدولة الفرنسي¹⁵⁰.

وقد استقر القضاء الإداري الفرنسي على أنه لا محل للنظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، طالما أنه لا توجد دعوى مرفوعة في الموضوع بطلب إلغاء هذا القرار¹⁵¹. وقد اختلف الفقه كذلك في فرنسا حول أهمية استقلال طلي الإلغاء، والإيقاف عن بعضهما البعض، بين مؤيد لذلك ومعارضه، إذ ذهب الفقيه "شابي" إلى أن استقلال الطلبين يفيد في لفت نظر القاضي إلى وجود طلب لوقف التنفيذ، ويسهل عليه تحضير الدعوى، كما أنه يتفق وكون تسبب طلب الوقف لا يقتصر فقط على بيان أوجه عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه، وإنما يتعين اشتماله أيضا على ما يفيد قيام عنصر الاستعجال المسوغ للوقف¹⁵². فيما ذهب الفقيه "كابولد" إلى أنه من الناحية العملية، فإن إدراج طلي الوقف والإلغاء في ذات الصحيفة هو الشكل الأكثر استعمالا، وذلك بالنظر لعدة مزايا يحققها هذا الوضع، منها على الخصوص أن جميع الطلبات وأسانيدها ستظهر في نفس الدعوى، وستكون شكليات التقديم هي ذاتها وكيفية احتساب أجل الطعون أكثر بساطة¹⁵³.

في القانون المغربي

إذا كان المشرع المغربي، من خلال أحكام المادة 24 المذكورة أعلاه، قد أشار إلى مسألة الارتباط بين طلب الإلغاء وطلب إيقاف التنفيذ، ولو بشكل غير مباشر، فإن المستقر عليه في القضاء المغربي، هو التأكيد على

¹⁴⁹ عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء، مرجع سابق، ص: 147.

¹⁵⁰ Maurice TOURDAIS, Le sursis à exécution des décisions administratives, Thèse, Bordeaux, Paris, L.G.D.J 1957, p. 21-22.

¹⁵¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 133.

¹⁵² René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 5ème éd, Montchrestien 1995.

¹⁵³ Christian GABOLDE, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 5ème Ed. Dalloz 1991,

هذا الارتباط القائم بين الطرفين معا، ما دام أن أحدهما مشتق من الآخر، وخاضع في مجمله لمختلف ضوابط الإجراءات الشكلية المنظمة للعلاقة بين الأصل (دعوى الإلغاء)، والفرع (دعوى إيقاف التنفيذ)، وأن هذه الأخيرة ما هي إلا دعوى تابعة للدعوى الأولى، وقد تم تكريس هذه القاعدة في العديد من الأحكام الصادرة في الموضوع، سواء قبل إنشاء المحاكم الإدارية، أو بعد تجربة القضاء المزدوج، بحيث كان المجلس الأعلى محكمة النقض حاليا (الغرفة الإدارية) لا يقبل تقديم طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري كطلب أصلي، إلا بعد الإدلاء بما يفيد تقديم طعن بالإلغاء ضد المقرر المطلوب إيقافه.

نذكر من التطبيقات القضائية لهذا الشرط، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بمكناس¹⁵⁴ في أحد الأحكام الصادرة، ورد فيه:

"... وحيث إنه ولئن أجازت المادة 24 المذكورة أعلاه إيقاف القرار الإداري بصورة استثنائية إلا أن هذا الإيقاف وقبل التحقق من شروطه من جدية واستعجال، فإنه يتعين على طالبيه رفع دعوى الإلغاء في الموضوع أولا على اعتبار أنه في حالة تحقق شروط الإيقاف فإن مفعوله لا يسري إلا مؤقتا إلى حين البت في طلب الإلغاء، وهو غير ثابت في النازلة بصورة من مقال الطعن، أو بذكر مراجع الدعوى وتاريخها، حتى يتسنى للمحكمة مراجعتها إن اقتضى الحال، الشيء الذي يجعل الطلب يخالف المادة 24 ويتعين التصريح بعدم قبوله..."

و في نفس السياق ذهبت المحكمة الإدارية بالرباط في أحد أحكامها¹⁵⁵ الصادرة حديثا و الذي جاء في حيثياته "...و حيث إنه يشترط لوقف تنفيذ القرار الإداري شرط شكلي و آخرين موضوعين، الأول يتعلق بتقديم دعوى الإلغاء بخصوص القرار المطلوب إيقاف تنفيذه و الشرطين الآخرين هما و جود حالة الاستعجال و جدية الوسائل أو شرط المشروعية".

وقد نتساءل بالمناسبة، ما دمنا نتحدث عن شرط اقتران طلب الإيقاف مع طلب الإلغاء في التشريع المغربي حول ما إذا كان يجب تقديم هذا الطلب في شكل مستقل عن طلب الإلغاء أم أنه يمكن أن يرد الطلبان معا في مقال واحد؟

المشرع المغربي سكت عن هذا الموضوع، إذ لم تتضمن المادة 24 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية أي مقتضى، يمكن أن يستشف منه ضرورة تقديم طلب الإيقاف وطلب الإلغاء في نفس المقال، أو تقديمهما بشكل مستقل،

والملاحظ أن بعض المحاكم الإدارية ذهبت إلى التشديد حول شكلية تقديم دعوى إيقاف بصورة مستقلة عن دعوى الإلغاء وأن تقديم الدعوتين في مقال واحد يعتبر عيبا شكليا للدعوى، وهو التوجه الذي تم تأكيده مؤخرا من طرف المحكمة الإدارية بالرباط¹⁵⁶ لما اعتبرت عدم تقديم طلب إيقاف تنفيذ القرار بشكل

¹⁵⁴ حكم عدد 20 صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2019/09/26 في الملف عدد 2019/7106/21، حكم غير منشور.

¹⁵⁵ حكم صادر عن المحكمة الادارية بالرباط بتاريخ 2022/03/28 في الملف رقم 2022/7106/14.

¹⁵⁶ حكم عدد 6137 مكرر صدر بتاريخ 2014/12/09 في الملف عدد 2014/7106/111، حكم غير منشور.

مستقل عن دعوى الإلغاء يشكل إخلالا شكليا وقضت بعدم قبول الدعوى لعلّة "... ما دام أن البت في طلب الإيقاف يبقى مقرونا بالبت في دعوى الموضوع وفي ظل عدم تقديم مقال يرمي إلى إيقاف تنفيذ القرار موضوع الطعن بشكل مستقل فإن ذلك يعد إخلالا شكليا يجعل مآل الطلب هو عدم القبول". ولعل هذا التوجه الذي ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالرباط يعتبر في نظرنا منطقيا والأقرب إلى الصواب. وهو المستقر عليه حاليا أمام جميع المحاكم الإدارية بالمملكة. وإن كان المشرع المغربي لا يستلزم ذلك صراحة بالمادة 24 من قانون إحداث المحاكم الإدارية.

ثانيا: الشروط الموضوعية

إلى جانب الشروط الشكلية المذكورة يتطلب لقبول طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقا لما استقر عليه الاجتهاد القضائي الإداري، توافر شرطين أساسيين هما عنصر الاستعجال والجديّة.

أ- شرط الاستعجال

لم يضع المشرع المغربي تعريفا لشرط الاستعجال وإنما ترك ذلك للفقه والقضاء، والمقصود بالاستعجال حسب هذا الأخير " هو كل حالة من شأنها خلق وضعية ضارة بالطاعن يتعذر تداركها أو إصلاحا لأضرار الناشئة عنها في المستقبل إذا ما ألغي القرار المطعون فيه، إذ أن في بعض الحالات تلحق بالطاعن أضرار جسيمة قد لا يمكن تداركها".

وفي هذا الإطار نشير إلى أن القضاء الفرنسي هو من أسس لشرطي الاستعجال والجديّة، وعمل المشرع الفرنسي على تبني هذه الاجتهادات وتقنينها كشرطين لازمين لإيقاف القرار الإداري وذلك من خلال المادة 54 من قانون مجلس الدولة الفرنسي مرسوم 30 يونيو 1963، وهذا على عكس ما ذهب إليه المشرع المغربي حيث لم يعمل على تقنين شرط الاستعجال وإنما فتح الباب لمن يرد الطعن بإيقاف القرارات الإدارية بموجب المادة 24 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية رقم 41.90.

وتظهر أهمية عنصر الاستعجال في كون القاضي على أساسه يقرر إيقاف القرار الإداري من عدمه، للحفاظ على حقوق قابلة للضياع حيث أن الحكم الذي يصدر بإلغاء القرار قد لا تبقى له أية قيمة بالنسبة للمدعي إذا كانت الإدارة قد تمت تنفيذ قراره، خصوصا في الحالات التي يصعب إرجاع الوضع إلى ما كان عليه في السابق.

ومن التطبيقات العملية لشرط الاستعجال في مجال منازعات الصفقات العمومية، ما قضت به المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها الصادر بتاريخ 26 فبراير 2004 بقبول الطلب الرامي إلى وقف تنفيذ القرار الإداري بإقصاء الطاعنة من الفوز بالصفقة وبتفويت هذه الأخيرة لصالح الشركة المرتبة في الصف الثاني معتبرة بأنه " بعد الاطلاع على المسوغات التي اعتمدتها الإدارة لتبرير قرار الإقصاء و مقارنة تلك المبررات بما ورد بصريح العبارة في المادة 43 من المرسوم رقم 98/02/482 المتعلق بتحديد شروط وأشكال إبرام الصفقات العمومية ومراقبتها "، ومراعاة لحالة الاستعجال المتمثل في أن قرار الإقصاء المطعون فيه سينتج عن تنفيذه لا

محال أضرار يصعب تداركها، لذا فقد تأكد للمحكمة من خلال كل ذلك وجود ظروف و ملابسات استثنائية في
النازلة تبرر التدخل القضائي لإيقاف التنفيذ¹⁵⁷.

ب - شرط الجدية:

1. موقف محكمة النقض

ظهر شرط الجدية بأولى قرارات المجلس الأعلى¹⁵⁸، في قضية شركات محطات الاستحمام سنة 1961،
الذي قضى خلالها المجلس بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أمامها معبرا عنه " بالوسائل المبسطة
تعريزا للطعن الرامي إلى إلغاء المقرر"¹⁵⁹.

على أن هذا الشرط سيغيب بعد ذلك في قرارات المجلس الأعلى، حيث كان يميل في أحكامه إلى دمج
شرطي الاستعجال والجدية ضمن حيثية واحدة بقوله " نظرا للطابع الاستثنائي لطلب وقف التنفيذ، وحيث
أنه نظرا لحالة الاستعجال..."¹⁶⁰.

وهذا الموقف غير الواضح لقرارات المجلس الأعلى استمر حتى مع إحداث المحاكم الإدارية، إذ يلاحظ أن
نفس الغموض مازال يلف هاته القرارات، حيث أن المجلس الأعلى كان يستخدم نفس الصيغة المتمثلة في
الصيغة الاستثنائية لمنح وقف التنفيذ أو رفضه، حيث جاء في إحدى قراراته " وحيث لا يتجلى من استقراء
ظاهر الأوراق ومما عرض ونوقش أن هناك ظروفًا استثنائية تبرر الاستجابة للطلب، فيكون الحكم المستأنف
في غير محله وواجب الإلغاء"¹⁶¹.

كما أن المجلس الأعلى ذهب في قرارات أخرى يستعمل عبارة "الظروف الجدية" بدل عبارة "الظروف
الاستثنائية" التي دأب على استعمالها حيث جاء في إحدى قراراته "... لكن حيث يبدو من ظاهر أوراق الملف
ومستنداته وما تمسك به الطاعن من كون مقرر نقله مس بحقوقه إذا جرده من مهمة طبيب رئيسي إلى طبيب
عادي، إلى غير ذلك من الأسباب التي جاءت مفصلة في دعوى الإلغاء بأن هناك ظروفًا جدية تستدعي
الاستجابة لطلب إيقاف التنفيذ"¹⁶².

2. موقف المحاكم الإدارية.

¹⁵⁷ فؤاد قيشوح، القاضي الإداري وإشكالية الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة في منازعات الصفقات العمومية، الطبعة الأولى 2017،
مكتبة دار السلام، الرباط، ص 71.

¹⁵⁸ المغراوي إدريس، سلطة القاضي الإداري في مراقبة القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة
محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2018-2019، ص 71.

¹⁵⁹ ARRET n 122 du 23/2/1961 ; cité par Naqassisaquot. Op. Cit. P 322

¹⁶⁰ محمد رياض، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة المحامي، العدد 32-33 يونيو 1998، ص 153.

¹⁶¹ قرار المجلس الأعلى عدد 98 الصادر في 31 يناير 2007، ملف إداري عدد 2915-4-2006، قضية الوكيل القضائي للمملكة ضد شركة
فورفيل ومن معها، غير منشور

¹⁶² قرار المجلس الأعلى عدد 1 الصادر 16 يناير 2003، ملف إداري عدد 2290-4-2004، قضية مندوب وزارة الصحة بولاية مراكش ضد
رضوان الكالا، غير منشور.

لم تتبنى المحاكم الإدارية من خلال الاطلاع على مجموعة من الأحكام الصادرة عنها بصدد طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية، نهجا موحدا بخصوص هذا الشرط، فبعض المحاكم تتجه في تعليل أحكامها إلى الإبراز والإفصاح عن معنى شرط جدية الوسائل في حيثيات أحكامها الصادرة في شأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية، حيث جاء في حيثيات حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء¹⁶³ بأنه "متى تبين حسب الظاهر من الأوراق والوسائل المرتكز عليها في موضوع الإلغاء أنها قائمة على أسباب جدية تحمل ترجيح إلغاء القرار المطعون فيه فإنه يستجاب لطلب وقف التنفيذ".

بينما أشارت بعض الأحكام الأخرى إلى شرط جدية الوسائل بشكل مختصر ومركز وحاولت عدم التعمق في مناقشة هذا الشرط، حرصا منها على عدم إعطاء رأي مسبق في موضوع الدعوى والمس بجوهر النزاع، حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية بالرباط إلى أن "... حيث إنه استنادا إلى ذلك فإن وقف تنفيذ القرار الإداري ينطوي على الخروج عن الأصل المذكور، ومن ثم فلا يجوز القضاء به... وأن يكون الادعاء المتصل بمبدأ المشروعية قائما على أسباب جدية"¹⁶⁴.

غير أنه إذا كان قيام عنصر جدية الأسباب حسب الاجتهاد القضائي المغربي، يقتضي منه أن تكون الوسائل المثارة في دعوى الإلغاء على قدر من الجدية تؤول حسب قراءاتها الظاهرية إلى إلغاء القرار أو جعل مشروعيته محل شك جدي، فإن القانون الفرنسي مع صدور قانون 2000-387 الصادر بتاريخ 2000-05-04 المعدل لمدونة المحاكم الإدارية، تولى عن اشتراط تقديم وسيلة جدية un moyen sérieux التي تبرر إلغاء القرار الإداري المطعون فيه واستبدالها باشتراط وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار ويظهر الفرق واضحا بين مصطلح وسيلة جدية «un moyen sérieux» وبين عبارة شك جدي «un doute sérieux» فالأول يتعلق بدفع قانوني من شأنه أن يرجح إلغاء قرار محل طلب وقف التنفيذ أما الثاني فهو إثارة الشك في عدم مشروعية القرار وللقاضي سلطة تقديرية في تحديد وبيان مدى توفر شك في السبب المثار وذلك بإجراء فحص دقيق في الدفع المثارة¹⁶⁵.

المطلب الثاني: آثار الرقابة القضائية على القرار المنفصل

وتحدي تحصين العقد

لاشك أن الرقابة القضائية هي حارس المشروعية، والساھر على ضمانها في إطار ممارسة دعوى الإلغاء أمام القاضي المختص، ولعل أهمية هذه الرقابة القضائية تثار بشكل كبير من زاوية الأثر الذي تحققه بعد إصدار الأحكام التي تقضي بإيقاف تنفيذ قرار فسخ الصفقة العمومية كقرار منفصل عن العقد ومدى حجته و إلزاميته تنفيذه وكذا إمكانية الطعن فيه (الفقرة الأولى)، وتزداد أهمية إثارة وقع الرقابة القضائية بعد إصدار الأحكام القضائية بإلغاء القرار الإداري المنفصل، بين توجه يدفع باتجاه إلغاء عقد الصفقة، و

¹⁶³ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 2315 بتاريخ 2016-08-24، ملف رقم 44-7106-2016، حكم غير منشور

¹⁶⁴ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 612 بتاريخ 2016-02-04 ملف رقم 1-7106-2015، حكم غير منشور.

¹⁶⁵ المغراوي إدريس، سلطة القاضي الإداري في مراقبة القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، مرجع سابق، ص 78.

اتجاه قضائي يرجح خيار التسوية بعيدا عن الحكم بإلغاء العقد في سياق الحفاظ على استقرار العقود و حماية المصلحة العامة التي تنشدها الإدارة صاحبة المشروع (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أثار إيقاف التنفيذ على الصفة

إذا كان المشرع اعترف للإدارة بسلطات واسعة وذلك تماشيا مع الهدف المرجو تحقيقه منها والمتمثل في السهر على حسن سير المرفق العمومي وجودة الخدمات المقدمة للمواطنين والمواطنات، فإن ذلك منحها امتيازات هامة، الأمر الذي جعلها طرفا قويا في العقود الإدارية التي تبرمها، وهذا ما يجعل مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة في هذا الصدد قد تكون تعسفية في حق المتعاقد معها مما يخول هذا الأخير حق اللجوء إلى القضاء الإداري من أجل استصدار أحكام قضائية، وهذه الأخيرة تترتب عليها مجموعة من الآثار الهامة نجد من بينها حجية الأحكام الصادرة في هذا الإطار (أولا) و إلزامية تنفيذها وإمكانية الطعن فيها (ثانيا).

أولا: حجية الأحكام الصادرة بمناسبة إيقاف التنفيذ

بالرغم من أن طلب إيقاف تنفيذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية، يعتبر من الطلبات الوقتية المستعجلة، فإن القضاء الإداري يبت فيها بمقتضى حكم قضائي فاصل في الموضوع، ويكتسي هذا الحكم طابع القطعية (أ) والوقتية (ب).

أ- الحكم بإيقاف التنفيذ حكم قطعي

يقصد بالحكم القطعي، الحكم الذي يحسم النزاع في شأن المسألة التي صدر فيها، وليس ضروريا ليكون قطعيا أن يفصل في جميع الطلبات والدفع، إنما يكون كذلك ولو بت في بعض الطلبات فقط. على أن الحكم الصادر بإيقاف التنفيذ هو حكم قطعي يترتب عليه أن يحوز قوة الشيء المقضي به لما فصل فيه من مسائل فرعية، كما أن هذا الحكم لا يقيد المحكمة عند تبثها في دعوى الإلغاء، هذا يعني أن الحكم بإيقاف التنفيذ لا يعني أن المحكمة ستقضي بإلغاء القرار الإداري، كما أن رفضها للطلب لا يشير إلى إلزامها برفض دعوى الإلغاء¹⁶⁶.

وهذه الطبيعة القطعية لحكم وقف التنفيذ يترتب عنها، إجازة الطعن فيه بشكل مستقل بواسطة طرق الطعن المقررة ضد الأحكام التي تصدر في الموضوع، شأنها في ذلك شأن أي حكم قضائي نهائي. كما يترتب أيضا عن طابع القطعية الذي يكتسبه هذا الحكم حيازته لحجية الأمر المقضي به، وعدم جواز معاودة طرحه للبت فيه¹⁶⁷.

¹⁶⁶ محمد الدبراري، مسطرة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، دون ذكر الطبعة، مطبعة الأمنية، الرباط 2012، ص 300.

¹⁶⁷ محمد الصحراوي، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة محكمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق بالجزائر 2013/2014، ص 84.

ويطرح إشكال مهم في هذا الصدد حول ما إذا كانت حرية المحكمة التي لا تتقيد بالحكم الصادر في طلب إيقاف التنفيذ عند البت في طلب الإلغاء. تمتد إلى المسائل الفرعية التي تكون قد بنت فيها المحكمة قبل البت في طلب إيقاف التنفيذ؟

كجواب على هذا الإشكال استقر القضاء المغربي على أن مناقشة الدفوع الفرعية والرد عليها قبل فحص موضوع الطلب المتعلق باستصدار حكم بإيقاف التنفيذ، ويستغني عن مناقشتها عند البت في أصل طلب الإلغاء¹⁶⁸.

ب- الحجية المؤقتة للحكم بإيقاف تنفيذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية

الحكم الوقي هو ذلك الحكم الذي يصدر في طلب وقي ويكون الغرض منه الأمر بإجراء تحفظي أو تحديد مركز الخصوم بالنسبة لموضوع النزاع تحديدا مؤقتا إلى أن يتم الفصل في الدعوى بحكم يصدر في موضوعها¹⁶⁹ على أن طبيعة الحكم تتحدد وفق طبيعة الطلب الذي صدر بشأنه.

والحكم المتعلق بوقف تنفيذ قرار متعلق بصفقة عمومية هو حكم مؤقت بطبيعته، ينقضي وجوده القانوني ويزول أثره بصور حكم في الموضوع¹⁷⁰، كل الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري ينحصر في المدة التي تتوسط صدور الحكم بإيقاف التنفيذ والحكم الصادر بشأن طلب الإلغاء.

هذه الخاصية نص عليها القانون الفرنسي في المادة 511-01 من قانون القضاء الإداري ذلك أن الهدف من هذه المسطرة هو إيقاف تنفيذ القرار الإداري في انتظار البت في الطعن المقدم بالإلغاء¹⁷¹.

ويترب على ذلك، أن حجية الحكم بإيقاف التنفيذ مرتبطة بعدم تغيير الظروف والوقائع، التي اقتضت الاستجابة له، ومن تطبيقات القضاء الفرنسي في هذا الصدد الحالة التي يقضي فيها بعدم قبول الطلب بإيقاف تنفيذ قرار إداري مطعون فيه بالإلغاء، بعلّة سبق صدور حكم بإيقاف تنفيذ نفس القرار، إلا أنه لم يتم إلغاء الحكم الذي قضى بإيقاف التنفيذ الأول، حيث فقد قوته كسند مانع للنظر في موضوع طلب الإيقاف اللاحق، ذلك أن إلغاء الحكم الأول بإيقاف التنفيذ يشكل ظرفا جديدا، مادام هذا الحكم لا يحوز إلا حجية وقتية.

ثانيا: إلزامية تنفيذ الحكم الصادر بإيقاف التنفيذ وإمكانية الطعن فيه

أ- تنفيذ الحكم القاضي بتنفيذ طلب إيقاف القرار الإداري

إن صدور أحكام صحيحة يترتب عليها مجموعة من الآثار في مواجهة أطراف الدعوى، إذ أن تنفيذ هذه الأحكام هو الذي يعطي صورة واضحة على سلطة الدولة وهذه الأخيرة تكون دائما حريصة على تنفيذ أحكام محاكمها، فلا فائدة مرجوة من هذا الحكم إن هو ظل دون تنفيذ.

¹⁶⁸ انظر حكم إدارية الرباط رقم 99-979، بتاريخ 1-10-1999، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37 مارس - أبريل 2001، ص 168.

¹⁶⁹ حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة الطبعة الأولى، مطبعة نهضة عقل مصر سنة 1989، ص: 278.

¹⁷⁰ محمد الصحراوي، مرجع سابق، ص: 83.

¹⁷¹ احمد الدرازي، مرجع سابق، ص: 298.

هذا يتماشى مع مجموعة من التوصيات المضمنة في خطابات ملكية نستحضر منها في هذا الصدد خطاب ملكي لجلالة الملك محمد السادس والذي جاء في مضمونه: "...المواطن يشتهي بكثرة، من طول وتعقيد المساطر القضائية، ومن عدم تنفيذ الأحكام وخاصة في مواجهة الإدارة. فمن غير المفهوم أن تسلب الإدارة من المواطن حقوقه وهي التي يجب أن تصونها وتدافع عنها. وكيف لمسؤول أن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنها حكم قضائي نهائي".¹⁷².

وهو ما يدعم ضرورة تنفيذ الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري وهو ما يستدعي مجموعة من الإجراءات والتي تبدأ باستصدار الصيغة التنفيذية للحكم وتبليغه لذوي الشأن بداية بالأطراف المدعى عليهم، خاصة الجهة الإدارية عن طريق كتابة ضبط المحكمة الإدارية مصدرة الحكم وهو ما أكدته المادة 49 من قانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية¹⁷³، والمادة 18 من القانون 03.80 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية¹⁷⁴.

ومنه يكون الحكم القاضي بإيقاف التنفيذ قابلا للتنفيذ بمجرد صدوره بقوة القانون، استنادا لمقتضيات المادة 13 من القانون 03.80 التي تنص على أنه "ليس لاستئناف الأحكام الصادرة بوقف تنفيذ قرار إداري أثر واقف...".

وبالتالي فهو ينفذ دونما انتظار أجال الطعن أو الحكم الصادر في هذا الطعن، إذ لا بد أن تكون مذيلة بالصيغة التنفيذية وهو ما يلزم الإدارة من أجل الالتزام بمقتضيات الحكم. إلا أن هناك إشكال يثار في هذا الإطار يتعلق بحالة عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر بوقف تنفيذ القرار من جانب الإدارة رغم تبليغه لها بالوسيلة القانونية المقررة لذلك، ولعل هذا الإشكال نابع من قصور تنظيم المشرع المغربي لتنفيذ الأحكام الصادرة في المجال الإداري.

لكن قد تسعفنا المادة 7 من قانون 41.90 التي تنص على إمكانية تطبيق القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وبالرجوع إلى قانون المسطرة المدنية خاصة الفصل 448 نجده ينص على أنه "إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف التزاما بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره، وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها ويمكن للمستفيد من الحكم أن يطلب علاوة على ذلك التعويض من المحكمة التي أصدرته". وهو ما جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية بمكناس: "ومنه وفي غياب أي وسيلة لإرغام الإدارة المحكوم عليها على الانصياع لحكم القضاء، أصبح هذا الأخير لا يتردد في استعمال الغرامة التهديدية"¹⁷⁵.

¹⁷² جزء من الخطاب الملكي بتاريخ 14 أكتوبر 2016 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة

¹⁷³ انظر المادة 49 من قانون 90-41

¹⁷⁴ انظر المادة 18 من قانون 80-03.

¹⁷⁵ حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 1-98-110، بتاريخ 11-3-1999، أورده احمد الدرامي، مرجع سابق، ص 290.

لكن نجد قرار إداري آخر يخالف ما قضت به المحكمة الإدارية بمكناس ويتعلق الأمر بقرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى التي أكدت على عدم الأخذ بإجراء الحكم بالغرامة التهديدية ضد الإدارة، إذ أن الامتناع لا يخول للطرف الصادر الحكم لصالحه إمكانية إجبارها على ذلك عن طريق الغرامة التهديدية، وإنما يمكن اللجوء للقضاء الإداري، والإدلاء بمحضر الامتناع وطلب التعويض عن الضرر في إطار الفصل 8 من قانون¹⁷⁶ 41-90.

ب- الطعن في حكم إيقاف التنفيذ

يجوز الطعن في الحكم الصادر في طلب إيقاف تنفيذ القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية خلال المواعيد المقررة لذلك شأنه شأن أي حكم قضائي وذلك بالاستقلال عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء¹⁷⁷. وباستقراء مقتضيات قانون إحداث المحاكم الإدارية 41.90 وقانون إحداث محاكم الاستئناف الإدارية 80.03 نجد أن المشرع الإداري لم يفصل كفاية في مسألة الطعون التي يخضع لها الحكم الصادر بشأن طلب إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية وخاصة القرارات المتعلقة بالصفقات العمومية، حيث أشارت المادة الثامنة من القانون المحدث للمحاكم الإدارية إلى أن هذه الأخيرة تبت ابتدائياً وتكون هذه الأحكام قابلة للطعن بالاستئناف وفقاً للمادتين 9 و 15 من قانون محاكم الاستئناف الإدارية حيث حددت المادة التاسعة من نفس القانون أجل ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ لممارسة هذا الطعن، حيث يأخذ بعين الاعتبار في تقديم الاستئناف الإجراءات المنصوص عليها في الفصول 134 إلى 141 من قانون المسطرة المدنية. أما الطعن في حكم وقف التنفيذ بالطرق غير العادية للطعن فقد نصت المادة 16 من القانون 80.03 على إمكانية الطعن بالنقض أمام محكمة النقض داخل أجل ثلاثين يوماً من تبليغه. أما بخصوص تعرض الغير الخارج عن الخصومة فإنه باستقراء مقتضيات القانون 41.90 لا نجد ما يشير إلى إمكانية ممارسة هذا الطعن، لكن بالرجوع للفصل 379 من قانون المسطرة المدنية نجده يخول إمكانية ممارسة هذا الطعن ضد القرارات الصادرة عن محكمة النقض بخصوص دعاوى إلغاء قرارات السلطة الإدارية¹⁷⁸.

الفقرة الثانية: آثار الحكم بإلغاء القرار الإداري المنفصل

إذا كان الطعن بإلغاء القرارات الإدارية المنفصلة عن عقد الصفقة من الأمور المسلم بها فقها وقضاء لفائدة جميع المتنافسين، وخلال جميع المراحل التكوينية للعقد، وإذا كان المبدأ القانوني يقضي بأن الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه بأحد عيوب المشروعية، يفضي بما له من حجية مطلقة إلى إعدام القرار وتجريد جميع آثاره بالنسبة للكافة، فإن الواقع العملي خلاف ذلك، إذ أن إلغاء القرارات المنفصلة لا تؤدي بشكل

¹⁷⁶ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، رقم 253، بتاريخ 11-3-1993ء أورده أحمد الدراري، مرجع سابق، ص 289.

¹⁷⁷ بن عزة محمد الأمين، وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقاً لأحكام القضاء الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، إدارة عامة، جامعة الحاج آخر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، الجزائر 2010/2009، ص 99.

¹⁷⁸ محمد الدراري، مسطرة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 281.

تلقائي إلى إلغاء الصفقة أو العقد في حالة إبرامها مع شخص غير الطاعن، ذلك أن صدور حكم الإلغاء غالبا ما يكون بعد إبرام الصفقة أي بعد أن يكون النزاع قد انتقل إلى ولاية القضاء الشامل، الأمر الذي يثير التساؤل حول الآثار المترتبة عن هذا الحكم.

في هذا الإطار يمكن التمييز على مستوى الفقه والقضاء بين اتجاهين، اتجاه يقول بالحكم بإلغاء العقد (أولا)، واتجاه آخر يذهب إلى التسوية خارج الحكم بإلغائه (ثانيا). الإدارة
أولا: إلغاء عقد الصفقة العمومية كخيار لتعزيز شرعية الأحكام

يرى بعض الباحثين¹⁷⁹ أن إلغاء القرار المنفصل يجب أن يؤدي إلى إلغاء العقد الذي ترتب عنه، وأن مبدأ نسبية العقد أو حصر آثاره على طرفيه كأحد خصائص العقد الإداري، يمكن تدليلها من خلال الآليات التي تقدمها القواعد النظرية للتقاضي، والتي تسمح للقاضي الإداري بإمكانية تكليفه للطاعن بتصحيح مقاله، وإدخال جميع الأطراف المعنية بالعملية العقدية في النزاع، وهي إمكانية واردة في حالة المطالبة بإلغاء القرار المنفصل بجميع ما ترتب عنه من آثار، أو حتى الجمع في ذات العريضة بين طلبات تتوخى إلى إلغاء القرار المنفصل، وطلبات أخرى تهدف إلى إلغاء العقد الإداري الذي نتج عن القرار المنفصل، ما دام أن المنازعة بجميع صورها قد أضحت من اختصاص ذات القاضي الإداري، الذي في ظل هذا التوجه سيصبح بإمكانه القضاء بأكثر من الإلغاء¹⁸⁰.

فإذا كان قبول الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات القابلة للانفصال يمثل خطوة إيجابية تتفق والتحليل المنطقي للعملية العقدية، فينبغي أن يتبع ذلك أعمال النتائج المنطقية للحكم بإلغاء تلك القرارات¹⁸¹.
كما اعتبر الفقيه De Laubadere بأن القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد هي جزء لا يتجزأ منه، وأن قبول إلغائها يجب أن يؤدي منطقيا إلى إلغاء العقد برمته، لهذا فإن بطلان العقد نتيجة حتمية للإخلال بقواعد إبرامه أو تنفيذه، حيث يمكن لأي طرف في العقد أن يطالب به، وفي حالة سكوتهم يمكن للقاضي إثارته والحكم به من تلقاء نفسه.

ويرى بعض الفقه¹⁸² أن الاتجاه الغالب الذي أخذت به أحكام مجلس الدولة الفرنسي، والذي يقرر عدم ترتيب أي أثر مباشر على إلغاء القرار القابل للانفصال عن عقود الإدارة، اتجاه غير منطقي من ناحية، ويخالف من ناحية أخرى القاعدة الأصولية التي تقضي بأن ما بني على باطل فهو باطل، كما أنه لا يتفق من ناحية ثالثة مع المصلحة العامة التي تقضي بتيسير إجراءات التقاضي وسرعة الفصل في المنازعات القضائية.

¹⁷⁹ محمد الصقلي حسني، " المنازعات العقدية على ضوء الاجتهاد القضائي "، مجلة المحاكم الإدارية، العدد 2 أكتوبر 2005، ص 52.
¹⁸⁰ وهو ما نادى به الأستاذ René Chapus في إحدى محاضراته بمجلة " القضاء الإداري " أعمال ملتقى 6-7 دجنبر 1996، كلية الحقوق بتونس.

¹⁸¹ Weil (p) « les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir » thèse, paris 1952, p 295.
¹⁸² محمد عبد العال السناري، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، 1994، ص 76.

لذا، نرى أنه من الأنسب أن يسمح لقاضي الإلغاء بترتيب كافة النتائج المنطقية المنبثقة عن إلغاء القرار، بما في ذلك بطلان العقد نفسه، على أنه يجب أن يختصم في هذه الحالة أطراف العقد بما في ذلك الإدارة، حتى يدافع كل ذي مصلحة عن حقوقه، وتكون وجهات النظر المختلفة لأطراف النزاع مطروحة أمام قاض واحد هو قاضي الإلغاء.

ويبدو أن قضاء مجلس الدولة بفرنسا ومصر، قد بدأ في هجر الاتجاه السابق، وتبنى موقف الفقه الذي يعتبر العقد الإداري كلاً لا يتجزأ، فيبطل العقد إذا بطل أي قرار إداري كان أساساً لإصداره، هكذا قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Commune de Guidel / Mme courted المتعلقة بموضوعها بإخلال الجماعة بإجراء جوهري محدد لشكل إبرام العقد الإداري، تمثل في عدم نشرها لطلبات العروض، بتأييد الحكم المستأنف الذي لم يقض فقط بإلغاء القرار المنفصل، بل وحتى ببطلان العقد الذي ترتب عن هذا القرار الملغى، كنتيجة لمطالبة الطاعن من خلال نفس المقال بإلغاء القرار المنفصل والعقد الذي نشأ على أساسه¹⁸³.

وفي مصر، فقد ذهب فتوى قسم الرأي بمجلس الدولة المصري إلى أنه "يشترط لصحة القرار الإداري أن يكون صادراً عن سلطة إدارية لها الحق في إصداره، ويكون الإخلال بذلك موجبا لبطلان التصرف، وبما أن مدير معمل تكرير البترول بالسويس غير مختص بإصدار قرارات إدارية تفصح عن إرادة مصلحة المناجم في إحداث أثر قانوني، ذلك أن المختص في هذه الحالة هو مدير مصلحة المناجم لشؤون الوقود الذي لم يصدر عنه قرار بقبول عطاء الشركة، ومن ثم لا يكون ثمة عقد قد انعقد بينها وبين المصلحة¹⁸⁴.

ثانياً: التسوية خارج الحكم بإلغاء العقد كخيار قضائي بديل

القاعدة العامة في هذا الإطار أن الإلغاء لا ينصرف أثره إلا للقرار المنفصل عن العقد، بينما يبقى هذا الأخير قائماً إلى أن يلجأ أحد أطرافه إلى قاضي العقد للمطالبة بفسخه وفقاً لقاعدة نسبية العقد مع الاحتفاظ للمتنافس المتضرر بحقه في المطالبة بالتعويض.

إن تعارض الحكم بالإلغاء وضرورة الحفاظ على استقرار العلاقة التعاقدية القائمة في إطار الصفقة بسبب تقدم مراحل التنفيذ، تجعل القضاء يبحث عن تسوية للنزاع خارج الحكم ببطلان الصفقة، وذلك تفادياً للكلفة الاجتماعية الباهظة التي قد تنجم عن هذا الحكم¹⁸⁵، كما ينسجم هذا التوجه مع مبدأ الأمن القانوني والقضائي الذي قد يؤدي إلى إبقاء العقد مراعاة لمصلحة الإدارة ولمصلحة المتعاقد معها حسن النية، لاسيما عند التقاء هاتين المصلحتين¹⁸⁶.

¹⁸³ قرار مجلس الدولة الفرنسي، بتاريخ 7-7-1982 مشار إليه بمقال محمد صقلي حسني، مرجع سابق، ص 53.

¹⁸⁴ فتوى رقم 6840، جلسة 13-12-1951، مجموعة أبو شادي، ص: 744، مشار إليه بمؤلف عبد العزيز عبد المنعم خليفة " الأسس العامة للعقود الإدارية"، مطابع الولاء الحديثة، 2005، ص: 347.

¹⁸⁵ الجيلالي أمزيد، " الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة"، منشورات م.م.أ.م.ت، طبعة 2008، ص 143.

¹⁸⁶ أحمد البعللوي، " نظرية القرارات المنفصلة وتطبيقاتها في منازعات الصفقات العمومية على ضوء العمل القضائي الإداري المغربي والمقارن"، مرجع سابق، ص 226.

في هذا الإطار، أكد مجلس الدولة الفرنسي أن إلغاء القرار المنفصل لا ينتج بذاته أي أثر مباشر على العقد، الذي يتعين الاستمرار في تنفيذه واعتباره شريعة الطرفين بما يكفل مصلحة المرفق العام، مع الاحتفاظ للمتنافس المتضرر من الإخلال بضوابط إبرامه بحقه في التعويض، غير أنه صرح في نفس الوقت بأن مبدأ المشروعية الذي يقوم على أساسه أي نشاط إداري، يقتضي من الإدارة أن تلجأ إلى قاضي العقد للمطالبة بالحكم ببطالان الصفقة أو أن تبادر من تلقاء نفسها لفسخها¹⁸⁷.

وهو المبدأ الذي عمل على ترسيخه لاحقاً في حكمه بتاريخ فاتح أكتوبر 1997، معتبراً بأن الإدارة تملك صلاحية التقدير بشأن إمكانية الاستمرار في تنفيذ العقد أو وجوب فسخه، وإذا كانت أسباب إلغاء القرار لا تؤدي بالضرورة إلى اللجوء إلى قاضي العقد أو إلى فسخ الصفقة، فإن للإدارة صلاحية اتخاذ قرار جديد يحل محل القرار الملغى¹⁸⁸. هذا الموقف يعبر بجلاء عن توجه القضاء الإداري الفرنسي نحو ترجيح سلامة العقود والمحافظة عليها على الحفاظ على المشروعية، خاصة إذا عرفت الصفقة تقدماً ملموساً في تنفيذها، ليبقى للمتنافس المستفيد من الحكم بإلغاء القرار المنفصل عن الصفقة الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي تكبده جراء إقصائه من المنافسة.

وهو المنحى الذي استقر عليه الاجتهاد القضائي الإداري بالمغرب في العديد من الأحكام مسائراً بذلك نظيره الفرنسي، وفي هذا الإطار ذهبت المحكمة الإدارية بأكادير¹⁸⁹ إلى أنه من "وثائق الملف الثابت أن المدعية سبق لها أن شاركت في طلب عرض مفتوح أعلن عنه المجلس البلدي لأولاد تايمه لأجل بناء حديقة بحي شراردة، وتم رفض العرض المقدم من طرفها رغم أنه كان الأقل، فاستصدرت حكماً من المحكمة الإدارية بأكادير يقضي بإلغاء قرار المجلس البلدي لأولاد تايمه؛ وبعد الأخذ بعين الاعتبار حرمان المدعية من الربح الذي كان من الممكن أن تحققه من الصفقة التي تم إقصاؤها منها، قررت المحكمة الإدارية بأكادير الحكم على المجلس البلدي لأولاد تايمه بأدائه للمدعية 250.000 درهم"، وهو الحكم الذي تم تأييده من طرف الغرفة الإدارية بمحكمة النقض.

إن هذا التوجه القضائي على النحو السابق بيانه يوحي وكأن القضاء الإداري يميل إلى ترجيح سلامة عقود الصفقة العمومية على حساب ما تقتضيه شرعية العمل الإداري، وإذا كان ذلك مقبولاً من زاوية الحرص على تفادي الكلفة الاقتصادية والاجتماعية الباهظة المترتبة على بطلان هذه الصفقات، فإن المنطق القانوني يأبى أن يتم إلغاء القرار المنفصل الذي يعتبر بمثابة الأصل والأساس الذي ترتب عنه إبرام العقد، ويبقى هذا الأخير قائماً لمجرد أن أطرافه لم تطالب بفسخه، رغم انهيار ركن من أركان العملية القانونية التي نص عليها المشرع واستلزم إتباع سلسلة من الإجراءات الإدارية في سبيل ضمان شرعية وسلامة العقد. وبالتالي

¹⁸⁷ Rapport de conseil d'État au titre de l'année 1990, In Études et documents du conseil d'État, P127.

¹⁸⁸ C.E1-10-1997, Avrilée, AJDA ; 1998. P169

¹⁸⁹ حكم إدارية أكادير عدد 279 بتاريخ 2007-7-26 مشار إليه بمقال محمد قصري، بعض الإشكاليات المتعلقة بالمنازعة في مجال الصفقات العمومية، رسالة المحاماة، عدد 29، 2008، ص 90.

يبقى من الوجهة طرح التساؤل حول الغاية من قبول الطعن في القرارات الإدارية المنفصلة أمام قاضي الإلغاء إذا كان الحكم الصادر عن هذا الأخير قاصرا عن تحقيق ما يبتغيه الطاعن من دعواه الرامية أساسا إلى إلغاء القرار المعيب، ومن ثمة فتح المجال من جديد أمام إمكانية الفوز بالصفقة وتحقيق الربح المتوقع منها، لاسيما وأن إمكانية التعويض في نطاق القضاء الشامل بالاستناد إلى حكم الإلغاء قد تظل أمرا ثانويا بالنسبة للمزايا المهنية والمادية التي يمكن أن يحصل عليها صاحب الشأن لو لم يتم إقصاؤه من الصفقة بدون سبب مشروع¹⁹⁰. غير أن الطاعن وإن حصل على إلغاء قرار منفصل عن العقد أمام قاضي الإلغاء، عليه أن يلجأ إلى قاضي العقد لإبطال العقد أو الحصول على التعويض، وفي هذا الإطار يرى أحد الباحثين المرور بمسطرتين، إحداهما أمام قاضي تجاوز السلطة، والأخرى أمام قاضي العقد، وهذا يؤدي إلى بقاء كبير في الدعوى والعدالة الإدارية بصفة عامة، وإلى تثبيط عزيمة الطاعن الذي لا يطرق الباب المناسب¹⁹¹.

تبقى الإشارة أنه إذا كانت نظرية إمكانية الطعن في القرار المنفصل تمكن المواطن من مواجهة تعسف الإدارة، فإنها لم تقدم التسوية المنتظرة مادام الحكم بالإلغاء غير منتج لجميع آثاره القانونية، ولأن هذا الحكم لا يصدر في أغلب الحالات إلا بعد أن يكون العقد قد أبرم وارتبط بمصلحة الغير، وبالتالي لن يكون أمام المتضرر غير المطالبة بالتعويض دون أن يتمكن من تحقيق المصلحة التي يسعى إليها في البداية وهي الفوز بالصفقة أو تغيير شروط تنفيذها.

لائحة المراجع:

➤ باللغة العربية

❖ الكتب

- ♦ الدراي محمد، مسطرة إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية، دون ذكر الطبعة، الرباط، مطبعة الأمنية، 2012.
- ♦ الوازكي هشام، منازعات العقود الإدارية بالمغرب " دراسة تأصيلية وتحليلية لتطبيقات العمل القضائي في مجال عقود وصفقات أشخاص القانون العام، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2021.
- ♦ الطماوي محمد سليمان، القضاء الإداري، الكتاب الأول: قضاء الإلغاء، القاهرة، دار الفكر العربي، 1976.
- ♦ البعلاوي أحمد: نظرية القرارات المنفصلة وتطبيقاتها في منازعات الصفقات العمومية على ضوء العمل القضائي الإداري المغربي والمقارن، مجلة الوكالة القضائية للمملكة عدد خاص بالصفقات العمومية العدد الثاني، إصدار وزارة الاقتصاد والمالية الوكالة القضائية للمملكة، دجنبر 2018.
- ♦ الصروخ مليكة: القانون الإداري. دراسة مقارنة. الطبعة السابعة، الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، 2010.
- ♦ السناري محمد عبد العال، التطورات الحديثة للطعن بالإلغاء في عقود الإدارة، دراسة تحليلية ونقدية لأحكام القضاء الإداري في فرنسا ومصر، دار النهضة العربية، 1994.

¹⁹⁰ محمد فليل، " دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية "، مقال منشور بسلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020، ص 89.

¹⁹¹ الميلودي بطريكي، تطور دور قاضي الإلغاء في القضاء التعاقدية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66-67، فبراير 2006، ص 28.

- ♦ برادة الطيب عبد السلام، تنفيذ الأحكام الإدارية والحقوق التي تحجز إداريا لاقتفائها الطبعة الأولى، الرباط، دار الأمان، 2003.
- ♦ بسيوني عبد الغني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء - دراسة مقارنة - الطبعة الثانية، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001.
- ♦ حسين عبد السلام جابر، الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، مصر، الطبعة الأولى، مطبعة نهضة القانون، 1989.
- ♦ محمد فؤاد عبد الباسط، وقف تنفيذ القرار الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007.
- ♦ مليكي عبد المجيد: الرقابة القضائية على سلطة تقدير الإدارة للقرار الإداري، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، مطبعة سجلماسة، سنة 2019.
- ♦ معاليقي فاروق محمد، نظرية الأعمال المتصلة والمنفصلة وتطبيقاتها في المنازعات الادارية، الطبعة الأولى، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2014.
- ♦ قيشوح فؤاد، القاضي الإداري وإشكالية الموازنة بين المصلحتين العامة والخاصة في منازعات الصفقات العمومية، الطبعة الأولى، الرباط، مكتبة دار السلام، 2017.

♦ الأطروحات والرسائل الجامعية

- ♦ الطائف يوسف، دور القضاء في تسوية منازعات العقد الإداري، مقال منشور في بوابة عدالة بالموقع الإلكتروني لوزارة العدل والحريات.
- ♦ المغراوي إدريس، سلطة القاضي الإداري في مراقبة القرارات الإدارية المنفصلة عن العقد الإداري، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد الخامس-أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2018-2019.
- ♦ الصحراوي محمد، وقف تنفيذ القرار الإداري في القضاء الإداري الجزائري، مذكرة محكمة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق بالجزائر 2013/2014.
- ♦ بن عزة محمد الأمين، وقف تنفيذ القرارات الإدارية وفقا لأحكام القضاء الإداري، الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، إدارة عامة، جامعة الحاج آخر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، 2009/2010.
- ♦ كيزي كوثر: المنازعات المتعلقة بالصفقات العمومية من خلال اجتهاد القضاء الإداري المغربي، بحث نهاية التكوين، نونبر 2017.

♦ المقالات

- ♦ الجيلالي أمزيد، " الحماية القانونية والقضائية للمنافسة في صفقات الدولة "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، طبعة 2008.
- ♦ الميلودي بطريكي، تطور دور قاضي الإلغاء في القضاء التعاقدية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 66-67، فبراير 2006.
- ♦ الصقلي محمد حسني، " المنازعات العقدية على ضوء الاجتهاد القضائي "، مجلة المحاكم الإدارية، العدد 2 أكتوبر 2005.
- ♦ محمد فليل، " دور القضاء الإداري في حماية مبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية "، مقال منشور بسلسلة الأيام الدراسية لمحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، مطبعة الأمنية، الرباط، 2020.
- ♦ رياض محمد، وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مجلة المحامي، العدد 32-33 يونيو 1998.

♦ القوانين

- ♦ القانون رقم 90.41 المحدث بموجبه محاكم إدارية الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993).
- ♦ المرسوم رقم 2.22.431 الصادر في 08 مارس 2023 المتعلق بالصفقات العمومية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7176 وتاريخ 09 مارس 2023.

♦ باللغة الفرنسية



- ♦ Maurice TOURDAIS, Le sursis à exécution des décisions administratives, Thèse, Bordeaux, Paris, L.G.D.J 1957.
- ♦ René CHAPUS, Droit du contentieux administratif, 5ème éd, Montchrestien 1995.
- ♦ Christian GABOLDE, Procédure des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, 5ème Ed. Dalloz 1991.
- ♦ Weil (Prosper) « les conséquences de l'annulation d'un acte administratif pour excès de pouvoir » thèse de Doctorat, paris 1952.

Agilité organisationnelle dans l'administration public et transformation numérique, cas de la région Guelmim Oued Noun

Radia El Korchi, Docteur chercheur en droit public et science politique, Faculté des Sciences Juridiques économiques et Sociales Cadi Ayad-Marrakech

Résumer :

L'agilité organisationnelle dans l'administration publique, couplée à la transformation numérique, représente un levier essentiel pour moderniser les services publics et répondre efficacement aux défis contemporains. Elle permet à l'administration de s'adapter rapidement aux changements, d'innover en intégrant des technologies digitales, et d'améliorer l'efficacité des services offerts aux citoyens. En adoptant une approche agile, les administrations publiques peuvent mieux gérer les crises, telles que les pandémies ou les bouleversements économiques, tout en assurant une plus grande transparence et une meilleure accessibilité. Cependant, cette transformation nécessite un changement culturel profond, une formation adéquate des fonctionnaires et une adaptation des cadres législatifs pour permettre l'utilisation flexible des nouvelles technologies. L'objectif ultime est de renforcer la résilience et la réactivité de l'administration publique, tout en améliorant l'expérience des citoyens à travers des services publics plus efficaces et centrés sur leurs besoins.

Problématique :

Comment l'adoption de l'agilité organisationnelle et de la transformation numérique dans l'administration publique peut-elle garantir un accès équitable, transparent et sécurisé à l'information pour tous les citoyens, tout en respectant les droits individuels et en surmontant les défis liés à la protection des données, aux inégalités numériques et à la complexité réglementaire ?

1. Introduction et Contexte

- **Objectif de l'étude** : Définir clairement l'objectif, qui pourrait être d'analyser comment la région de Guelmim-Oued Noun intègre l'agilité organisationnelle et la transformation numérique pour améliorer l'accès à l'information publique.
- **Contexte régional** : Présenter la région, ses caractéristiques géographiques, socio-économiques, et les particularités de son administration publique.

2. Revue de la Littérature

L'agilité organisationnelle est un concept complexe qui désigne la capacité d'une organisation¹⁹² à s'adapter rapidement et efficacement aux changements externes. Ce

: Steve Jacob Seima Souissi Samuel Defacqz, LA GESTION AGILE DANS LE SECTEUR PUBLIC, Cahiers de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique, no 8 Québec, 2023.

concept repose sur plusieurs idées clés, notamment l'importance d'une culture agile qui favorise la collaboration, l'innovation et la transparence, ainsi que l'adoption de structures flexibles, comme les équipes autonomes. Des chercheurs influents, tels que Jeff Sutherland et Ken Schwaber, co-créateurs de la méthode Scrum, ont élargi l'application de l'agilité au-delà du développement logiciel, tandis que Mary Poppendieck a intégré les principes Lean pour optimiser les processus. Jim Highsmith et Diana Larsen, signataires du Manifeste Agile, ont également mis en avant l'importance d'un apprentissage continu et d'une orientation client. Plusieurs hypothèses sous-tendent ces concepts, comme l'idée que les organisations agiles sont plus résilientes face aux perturbations, que l'engagement des employés favorise l'adoption réussie des pratiques agiles, et que des valeurs partagées renforcent l'efficacité de l'agilité. La recherche actuelle se concentre sur l'agilité à grande échelle, l'impact de la technologie et l'intégration de pratiques durables, soulignant ainsi la nécessité d'une approche holistique pour réussir dans un environnement dynamique.

La transformation numérique dans l'administration publique, concept clé des années 2000, désigne l'intégration des technologies numériques pour optimiser les processus, améliorer l'efficacité et renforcer l'engagement citoyen.¹⁹³ Des chercheurs comme Christopher Hood (2000) ont exploré la gouvernance numérique et son impact sur la transparence et la responsabilité, tandis que Jane E. Fountain (2001) a mis en lumière le rôle des systèmes d'information dans la modernisation des services publics. En 2012, Klaus Schwab a popularisé l'idée que la numérisation pourrait transformer les structures administratives, en favorisant une plus grande réactivité et une réduction de la bureaucratie. Les hypothèses qui sous-tendent cette transformation incluent l'idée que l'adoption des technologies numériques peut faciliter l'accès aux services publics et améliorer la satisfaction des citoyens, mais des défis persistent, notamment les inégalités d'accès et les préoccupations relatives à la sécurité des données. Ainsi, une approche stratégique est essentielle pour maximiser les bénéfices tout en garantissant l'inclusion et la protection des informations personnelles des usagers.

Le droit d'accès à l'information au Maroc est un concept fondamental reconnu par la Constitution de 2011, qui stipule que chaque citoyen a le droit d'accéder aux informations détenues par les administrations publiques. Cette loi, mise en vigueur en 2018, marque une avancée significative dans la transparence et la bonne gouvernance. Des chercheurs comme Amina Lakhmari (2017) ont analysé les implications de cette législation sur la participation citoyenne et la lutte contre la corruption, tandis que Ahmed Benchemsi a examiné en 2019 les défis pratiques liés à son application, tels que le manque de sensibilisation et les résistances administratives. Les hypothèses associées à ce droit suggèrent que l'accès à l'information peut renforcer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et améliorer la responsabilité des gouvernants. Cependant, des obstacles subsistent, notamment des lacunes dans la

: OUDDASSER A. & al (2019) « L'agilité organisationnelle comme facteur de modernisation des administrations publiques » Revue Internationale des Sciences de Gestion « Numéro 4 : Juillet 2019 / Volume 2 : numéro 3 » p : 213- 226

mise en œuvre de la loi et des préoccupations concernant la protection des données personnelles, soulignant la nécessité d'un cadre juridique solide et d'une culture de transparence pour garantir l'efficacité de ce droit.

- **Cadre législatif et réglementaire :**

La digitalisation de l'administration publique au Maroc repose sur un cadre législatif qui vise à améliorer l'efficacité des services tout en garantissant la transparence et l'accès à l'information. La loi n° 31-13, entrée en vigueur en 2018, constitue une avancée majeure en affirmant le droit des citoyens d'accéder aux informations détenues par les administrations. Ce texte impose également des obligations de publication proactive, incitant ainsi les institutions à être plus transparentes. Cependant, son application souffre encore de plusieurs lacunes, notamment un manque de sensibilisation tant au sein des administrations qu'auprès du public, ainsi qu'une résistance culturelle à la transparence.

En parallèle, le Plan Maroc Numérique, lancé en 2005 et renforcé par des initiatives ultérieures, vise à intégrer les technologies numériques dans les processus administratifs. Ce plan comprend des objectifs ambitieux tels que la dématérialisation des services et l'amélioration de l'accès aux informations en ligne. Toutefois, le déploiement de ces initiatives est souvent entravé par des problèmes d'infrastructure, des inégalités d'accès à Internet, et des compétences numériques limitées parmi certains agents publics et citoyens.

La loi n° 53-05 sur l'échange électronique de données¹⁹⁴ et la loi n° 09-08¹⁹⁵ relative à la protection des données personnelles complètent ce cadre en établissant des normes pour la sécurité des informations. Ces lois visent à protéger les données personnelles tout en facilitant leur traitement numérique. Cependant, la mise en conformité des administrations avec ces exigences légales reste inégale, exacerbant les préoccupations concernant la confidentialité et la sécurité des données des citoyens.

Ainsi, bien que le cadre légal pour la digitalisation et l'accès à l'information¹⁹⁶ soit en place, sa mise en œuvre effective nécessite un effort coordonné pour surmonter les obstacles culturels, techniques et structurels. Des programmes de formation pour les fonctionnaires, une sensibilisation accrue du public aux droits d'accès à l'information, et des investissements dans l'infrastructure numérique sont essentiels pour garantir que ces lois et règlements aboutissent réellement à une administration publique plus transparente et efficace.

: la loi n°53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques promulguée par le dahir n°1-¹⁹⁴
07-129 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007)

: Dahir n° 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 09-08 ¹⁹⁵
relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère
personnel.

: la loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, telle qu'adoptée par la Chambre des ¹⁹⁶
représentants et la Chambre des conseillers, Fait à Rabat, le 5 jourmada II 1439 (22 février 2018)

3. Méthodologie

- **Type de recherche** : Qualitative et exploratoire, avec une approche inductive.
- **Sélection des cas** : Identifier les services publics ou initiatives numériques spécifiques dans la région de Guelmim-Oued Noun qui seront étudiés.
- **Collecte de données** :
 - **Entrevues semi-structurées** : Mener des entretiens avec les responsables régionaux, les fonctionnaires pour recueillir des perspectives sur l'agilité organisationnelle et l'accès à l'information.
 - **Analyse documentaire** : Examiner les documents administratifs, les rapports de projets numériques, et les lois locales.
 - **Observation directe** : Observer les processus de transformation numérique en action dans les bureaux régionaux.

4. Analyse des Données

Les innovations numériques jouent un rôle central dans la modernisation des services publics, facilitant la transformation numérique à travers des solutions technologiques avancées. Ces innovations permettent d'automatiser les processus administratifs, d'améliorer la transparence et d'optimiser la gestion des ressources, tout en répondant aux attentes croissantes des citoyens pour des services plus rapides et accessibles.

Cependant, des défis culturels se posent, notamment l'acceptation des nouvelles technologies par les agents publics et la résistance au changement dans certaines administrations. Ces barrières culturelles peuvent freiner l'adoption complète des innovations, nécessitant des stratégies de gestion du changement et de formation continue. En parallèle, l'accès à l'information reste un enjeu crucial, notamment dans les zones rurales ou marginalisées, où les infrastructures numériques¹⁹⁷ sont encore insuffisantes. Cette fracture numérique crée une inégalité d'accès aux services et à l'information, limitant ainsi l'inclusion sociale et économique. Enfin, l'impact de ces transformations sur les citoyens est significatif : elles promettent non seulement de simplifier les démarches administratives, mais aussi de renforcer la participation citoyenne et la confiance dans les institutions publiques grâce à une meilleure transparence et une réactivité accrue des administrations.

Dans la région de Guelmim Oued Noun, les **innovations numériques** sont de plus en plus adoptées pour améliorer l'efficacité des services publics et stimuler le développement régional. L'introduction de plateformes en ligne pour les services administratifs et les initiatives de e-gouvernement sont des exemples concrets de cette transformation. Toutefois, ces avancées se heurtent à des **défis culturels** spécifiques à

¹⁹⁷ : Anas MEKKAOU, Isabelle WALSH, L'agilité : Un choix pragmatique pour innover et gagner en compétitivité à l'ère de la transformation digitale. Document de travail N°8. Institut de Recherche en Management et en Pratiques d'Entreprise, Juillet 2020

la région. En effet, la transition vers le numérique nécessite un changement de mentalité, tant chez les agents publics que parmi la population locale, souvent réticente à abandonner des méthodes traditionnelles.

Les disparités en termes d'**accès à l'information** exacerbent ces difficultés. Les zones rurales et éloignées de Guelmim Oued Noun souffrent encore d'un manque d'infrastructures numériques, ce qui limite l'accès aux services en ligne et accroît les inégalités entre les centres urbains et les régions reculées. Cela a un **impact direct sur les citoyens**,¹⁹⁸ en particulier ceux qui vivent dans des communautés isolées, où l'absence de services numériques modernes entrave leur inclusion socio-économique. Cependant, pour ceux qui bénéficient de ces innovations, les avantages sont nombreux, allant de la simplification des démarches administratives à une plus grande participation dans les processus décisionnels locaux grâce à la transparence accrue des gouvernements régionaux.

La région de **Guelmim Oued Noun** se distingue par son adoption progressive des innovations numériques, mais elle reste en retrait par rapport à d'autres régions du Maroc comme **Casablanca-Settat** ou **Rabat-Salé-Kénitra**, qui sont des pionnières dans la mise en œuvre de la transformation numérique. Dans ces grandes régions, les plateformes numériques pour les services publics sont largement déployées, et l'intégration des technologies avancées, telles que l'intelligence artificielle et les systèmes de big data, est en plein essor. En revanche, à Guelmim Oued Noun, l'adoption de ces technologies se fait plus lentement, en partie en raison de l'insuffisance des infrastructures, notamment dans les zones rurales, et des défis liés à la fracture numérique.

En comparaison avec les **normes internationales**,¹⁹⁹ des pays comme l'Estonie ou le Danemark, leaders mondiaux en matière de gouvernance électronique, ont établi des standards élevés en matière de services publics numériques. Ces pays ont mis en place des systèmes interconnectés et accessibles à toute la population, indépendamment de leur localisation géographique, ce qui contraste avec les défis d'accès à l'information encore présents à Guelmim Oued Noun. Par exemple, l'Estonie a développé un écosystème numérique où 99% des services publics sont disponibles en ligne, avec un accent fort sur la cybersécurité et la protection des données.

Cependant, il est important de souligner que des initiatives positives existent dans d'autres régions du Maroc, comme **Tanger-Tétouan-Al Hoceima**, qui a lancé plusieurs programmes de smart cities, en phase avec les meilleures pratiques internationales. Cette région utilise des solutions numériques pour gérer les ressources urbaines et améliorer la qualité des services publics. À Guelmim Oued Noun, la transition vers de tels projets nécessite non seulement des investissements accrus,

: Abdallah LALMI, LE MANAGEMENT DE LA QUALITE VERS L'HYBRIDATION DES
METHODES EN CASCADE ET LES METHODES AGILE, Université de Constantine 3 Faculté
d'architecture et d'urbanisme Département de management de projet, Année universitaire 2020-2021

: Mélodie Jissang, L'influence de la culture sur l'agilité organisationnelle. HEC MONTRÉAL,
Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise ès sciences en gestion (M. Sc.) Avril 2021
© Mélodie Jissang, 2021



mais aussi une plus grande sensibilisation et une formation adéquate pour surmonter les **défis culturels** et renforcer l'**inclusion numérique**.

En somme, Guelmim Oued Noun progresse, mais un effort de rattrapage est nécessaire pour être à la hauteur des meilleures pratiques régionales et internationales en matière de gouvernance numérique.²⁰⁰

²⁰⁰ : Nicolas Sabben. Caractérisation, mesure et incidence de l'agilité dans le management des organisations. Gestion et management. Normandie Université, 2020. Français. ffNNT : 2020NORMLH30ff. fftel-03219781f



5. Résultats

L'adoption des pratiques agiles au sein des administrations de la région **Guelmim-Oued Noun**, telles que décrites dans les structures organisationnelles des différents services et directions, montre une transition vers une meilleure efficacité et un accès optimisé à l'information.

Plusieurs éléments dans cette structure facilitent cette transformation :

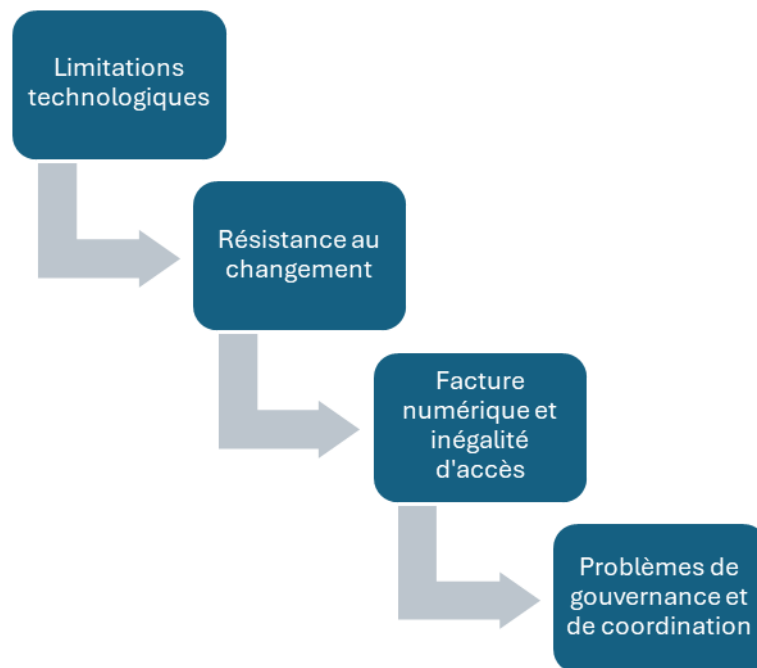
Approche Agile par la Décentralisation des Services	Transparence et Réactivité	Optimisation des Ressources et Gestion en Temps Réel	Utilisation des Outils Numériques et Gestion Agile des Projets	Résilience et Capacité d'Adaptation	Collaboration Interne et Externe
Les divisions et les services sont bien segmentés, notamment avec des directions autonomes comme celle des affaires de la présidence, de l'aménagement et de l'environnement, et de l'animation économique et sociale. Cette décentralisation permet aux équipes d'être plus autonomes et responsables, un principe clé de l'agilité. Les responsables de chaque service, tels que le chargé de mission veille informationnelle ou encore le service de reporting	Service Gestion des Pétitions et des Réclamations et le Service Communication et presse jouent un rôle fondamental dans l'amélioration de la transparence avec les citoyens. Ces services sont les canaux par lesquels les préoccupations des citoyens peuvent être rapidement remontées, permettant aux administrations d'ajuster leurs priorités et d'apporter des réponses rapides et efficaces. Cela	L'adoption des pratiques agiles est également visible dans l'optimisation des ressources humaines et des compétences . Le Service gestion des ressources humaines semble axé sur le développement continu des compétences à travers la formation continue , un aspect clé des pratiques agiles pour permettre aux employés de s'adapter à de nouvelles tâches et outils. Par ailleurs, le service de suivi des programmes au sein de la division des programmes reflète une gestion en temps réel, permettant d'ajuster les	Le Service Système d'information et digitalisation est un pilier central dans la mise en œuvre de pratiques agiles, facilitant l'accès aux données et aux outils numériques pour une gestion fluide et intégrée des services administratifs. La digitalisation permet de suivre en temps réel les informations cruciales pour les prises de décision. L'usage d'outils collaboratifs, tels que des plateformes pour le reporting KPI et la stratégie et planification au niveau de la Division Aménagement du Territoire , permet de	Le fait que la région ait des chargés de mission en ingénierie financière et en conseil juridique permet de garantir que les processus d'adaptation se fassent en toute sécurité et en conformité avec les lois et budgets disponibles, renforçant ainsi la résilience du système administratif. Cela reflète une capacité d'adaptation qui est au cœur des pratiques agiles.	La coopération internationale et le marketing territorial au sein de la Direction des affaires de la présidence montrent que la région mise sur des partenariats externes pour maximiser l'impact de ses actions, un autre aspect des pratiques agiles qui valorise la collaboration pour innover et



KPI , sont en mesure de réagir rapidement aux besoins émergents, ajustant les priorités en temps réel.	améliore également l'accès à l'information en rendant les démarches plus accessibles.	projets en fonction des résultats observés et d'assurer une gestion proactive.	coordonner des actions entre équipes pluridisciplinaires, tout en garantissant la flexibilité des plans d'action.		s'adapter rapidement aux évolutions globales.
---	---	--	---	--	---

L'administration de la région Guelmim-Oued Noun démontre des efforts pour intégrer des pratiques agiles à différents niveaux, que ce soit à travers la gestion de l'information¹, l'optimisation des ressources, la transparence, ou encore la digitalisation. Ces pratiques permettent non seulement d'améliorer l'efficacité des services publics mais aussi d'assurer un meilleur accès à l'information pour les citoyens, tout en renforçant l'adaptabilité face aux évolutions technologiques et socio-économiques. Cependant, pour maximiser les bénéfices de cette transformation, il est nécessaire de poursuivre les efforts en matière de formation, d'investissement dans les infrastructures numériques, et d'encourager la collaboration entre les différents services et partenaires externes.

Dans la région de **Guelmim-Oued Noun**, la mise en œuvre des initiatives numériques et des pratiques agiles rencontre plusieurs obstacles. Ceux-ci incluent à la fois des **limitations technologiques**, des **résistances culturelles au changement**, ainsi que des défis liés aux **compétences humaines** et à la **fracture numérique**. Voici une analyse de ces obstacles et des pistes de solutions pour les surmonter :



6. Discussion et Interprétation des résultats :

¹ : Hubert Elise Fotso. Agilité organisationnelle et performance de la PME : Etude exploratoire au sein d'une PME gabonaise. Gestion et management. Université Paul Valéry Montpellier 3; UFR4, 2022. Français. ffNNT : ff. fftel-03643537

Dans le contexte de l'agilité organisationnelle et de la transformation numérique de l'administration publique dans la région de Guelmim-Oued Noun, il est crucial d'évaluer les résultats obtenus par rapport aux attentes théoriques et aux meilleures pratiques ailleurs. Les attentes théoriques stipulent que la transformation numérique devrait mener à une amélioration de l'efficacité administrative, une transparence accrue et un accès facilité à l'information pour les citoyens. Cependant, les résultats observés dans la région montrent des disparités, avec des défis persistants liés à l'intégration des outils numériques et à la résistance au changement. En comparaison, des régions comme Souss-Massa ont mis en œuvre des pratiques exemplaires, telles que des processus de co-conception avec les citoyens et des programmes de formation adaptés pour les agents publics, qui ont favorisé une adoption plus rapide et une meilleure utilisation des technologies. Ainsi, l'expérience de Guelmim-Oued Noun met en lumière l'importance d'adopter une approche collaborative et de renforcer la formation pour aligner les résultats avec les attentes théoriques et s'inspirer des réussites d'autres régions afin d'optimiser l'agilité organisationnelle et l'impact des initiatives numériques.

L'impact potentiel des initiatives d'agilité organisationnelle et de transformation numérique sur les politiques publiques, tant au niveau régional que national, est significatif et multidimensionnel. Dans la région de Guelmim-Oued Noun, l'amélioration de l'efficacité administrative et l'accès à l'information peuvent servir de modèle pour d'autres régions, encourageant ainsi les décideurs à adopter des pratiques similaires dans la formulation de politiques publiques. Au niveau national, le succès de ces initiatives pourrait inciter une révision des stratégies de gouvernance, favorisant l'intégration des technologies numériques dans l'administration publique pour renforcer la transparence et la responsabilité. De plus, des politiques axées sur la participation citoyenne et l'inclusion numérique pourraient émerger, garantissant que les bénéfices de la transformation numérique profitent à tous les segments de la population. En créant un cadre propice à l'innovation et en soutenant le développement des compétences des agents publics, ces initiatives peuvent catalyser un changement systémique dans la manière dont les services publics sont conçus et délivrés, renforçant ainsi la confiance des citoyens dans leurs institutions et contribuant au développement durable des territoires.

L'analyse de la **Fiches de description des missions et des responsabilités de chaque entité** des missions et responsabilités des différentes entités administratives de la région Guelmim-Oued Noun montre une structure bien organisée, avec une claire décentralisation des rôles, ce qui favorise l'agilité organisationnelle. La présence de services dédiés à la digitalisation, à la gestion par indicateurs de performance (KPI) et à la formation continue reflète une volonté de modernisation et de transformation numérique. Cependant, des défis subsistent, notamment la résistance au changement au sein de certaines entités et la nécessité d'une meilleure coordination interservices pour renforcer l'efficacité. L'intégration plus systémique des technologies numériques à tous les niveaux et l'utilisation des technologies émergentes comme l'intelligence artificielle pourraient grandement améliorer l'agilité et l'efficacité des services. Pour maximiser cette transformation, il est essentiel de poursuivre les efforts en matière de gestion du changement et de développement des compétences numériques des agents publics.

La région de Guelmim-Oued Noun est en pleine transition vers la transformation numérique, avec des initiatives et services dédiés à la digitalisation et à l'amélioration de l'efficacité administrative. Toutefois, pour réussir pleinement cette transformation, elle doit répondre à plusieurs besoins : généraliser l'adoption des outils numériques à tous les niveaux, renforcer la formation des agents publics, surmonter la résistance au changement, et investir dans des infrastructures technologiques solides. L'inclusion numérique et l'utilisation des technologies émergentes seront également essentielles pour garantir un accès équitable aux services publics et améliorer la performance globale de l'administration.

7. Conclusion

L'étude met en évidence plusieurs points saillants, notamment les réussites et les domaines nécessitant des améliorations. Parmi les réussites, l'agilité organisationnelle de la région de Guelmim-Oued Noun a permis d'améliorer l'efficacité administrative et d'accroître l'accès à l'information grâce à des initiatives de transformation numérique, ce qui a renforcé la transparence et la réactivité des services publics. Cependant, des défis subsistent, notamment en matière d'adoption généralisée des technologies par les agents publics et de résistance au changement au sein de certaines structures. De plus, l'inclusion numérique reste un domaine à améliorer, avec la nécessité d'élargir l'accès aux outils numériques pour une plus grande partie de la population. Enfin, des efforts supplémentaires sont requis pour renforcer les compétences numériques des agents et garantir une meilleure participation des citoyens dans la co-conception des services publics.

Et Pour renforcer l'agilité organisationnelle et améliorer l'accès à l'information grâce à la transformation numérique dans la région de Guelmim-Oued Noun, plusieurs stratégies peuvent être envisagées :

1. **Formation continue et montée en compétences numériques** : Investir dans des programmes de formation réguliers pour les agents publics afin de développer leurs compétences en matière de gestion des outils numériques et de l'agilité organisationnelle. Cela encouragera une meilleure adoption des technologies et une réactivité accrue aux besoins des citoyens.
2. **Co-conception avec les citoyens** : Impliquer activement les citoyens dans la conception des services publics numériques à travers des consultations, des enquêtes et des ateliers collaboratifs. Cela permettrait de mieux cibler les besoins réels de la population et de renforcer la transparence et la satisfaction des usagers.
3. **Renforcement de l'infrastructure numérique** : Moderniser les infrastructures informatiques pour garantir un accès rapide, fiable et sécurisé à l'information. Cela inclut le développement de plateformes en ligne conviviales et accessibles, ainsi que l'amélioration de la connectivité internet dans les zones reculées.

4. **Adoption de systèmes de gestion agile** : Mettre en place des systèmes de gestion basés sur des méthodes agiles (Scrum, Kanban)¹ au sein des administrations, facilitant ainsi la prise de décision rapide, la collaboration interservices, et l'adaptation continue aux changements environnementaux ou réglementaires.
5. **Déploiement de services dématérialisés** : Accélérer la numérisation des services publics en offrant davantage de démarches administratives en ligne, réduisant ainsi la bureaucratie et les délais. Ces services doivent être accessibles sur plusieurs supports (ordinateurs, smartphones) et adaptés aux différents niveaux de compétences numériques des citoyens.
6. **Renforcement de la culture du changement** : Développer une culture organisationnelle ouverte au changement, à travers des campagnes de sensibilisation internes et l'adoption de mesures incitatives pour encourager les agents à adopter les pratiques agiles et à soutenir l'innovation.
7. **Évaluation continue et ajustement des initiatives** : Mettre en place des mécanismes d'évaluation régulière des initiatives numériques et des processus agiles, permettant de mesurer les progrès réalisés, d'identifier les points de blocage et d'apporter des ajustements en fonction des retours des utilisateurs.

Pour un suivi longitudinal de l'agilité organisationnelle et de la transformation numérique dans la région de Guelmim-Oued Noun, plusieurs axes de recherche futurs peuvent être envisagés. D'abord, il serait pertinent de suivre l'impact à long terme sur l'efficacité des services publics et la satisfaction des citoyens, en comparant les données avant et après les réformes. Une autre piste consiste à évaluer l'inclusion numérique, en étudiant les écarts d'accès aux technologies entre zones rurales et urbaines. Des études comparatives avec d'autres régions permettraient aussi d'identifier des meilleures pratiques. Par ailleurs, l'analyse de l'impact socio-économique des initiatives numériques, notamment sur l'emploi et l'économie locale, offrirait une vision plus globale. Enfin, un suivi de l'évolution des compétences des agents publics et de l'adoption des technologies émergentes pourrait permettre d'ajuster les stratégies de formation et d'innovation pour optimiser l'agilité organisationnelle.

¹ : Akim Berkani. Dynamiques de généralisation des méthodes agiles de gestion de projet : une analyse processuelle de quatre organisations complexes. Gestion et management. Université Paris sciences et lettres, 2020. Français. ffnNT : 2020UPSLD010ff. fftel-03505907

Les textes juridiques

- ❖ La loi n°53-05 relative à l'échange électronique de données juridiques promulguée par le dahir n°1-07-129 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007)
- ❖ Dahir n° 1-09-15 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.
- ❖ La loi n° 31-13 relative au droit d'accès à l'information, telle qu'adoptée par la Chambre des représentants et la Chambre des conseillers, Fait à Rabat, le 5 jourmada II 1439 (22 février 2018)

Les ouvrages et thèses

- ❖ Steve Jacob Seima Souissi Samuel Defacqz, LA GESTION AGILE DANS LE SECTEUR PUBLIC, Cahiers de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique, no 8 Québec, 2023.
- ❖ OUDDASSER A. & al (2019) « l'agilité organisationnelle comme facteur de modernisation des administrations publiques » Revue Internationale des Sciences de Gestion « Numéro 4 : Juillet 2019 / Volume 2 : numéro 3 » p : 213- 226
- ❖ Anas MEKKAOUI , Isabelle WALSH, l'agilité : Un choix pragmatique pour innover et gagner en compétitivité à l'ère de la transformation digitale. Document de travail N°8. Institut de Recherche en Management et en Pratiques d'Entreprise, Juillet 2020
- ❖ Abdallah LALMI, LE MANAGEMENT DE LA QUALITE VERS L'HYBRIDATION DES METHODES EN CASCADE ET LES METHODES AGILE, Université de Constantine 3 Faculté d'architecture et d'urbanisme Département de management de projet, Année universitaire 2020-2021
- ❖ Mélodie Jissang, l'influence de la culture sur l'agilité organisationnelle. HEC MONTRÉAL, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maîtrise ès sciences en gestion (M. Sc.) Avril 2021 © Mélodie Jissang, 2021
- ❖ Nicolas Sabben. Caractérisation, mesure et incidence de l'agilité dans le management des organisations. Gestion et management. Normandie Université, 2020. Français. Ffnnt : 2020NORMLH30ff. Fftel-03219781f
- ❖ Hubert Elise Fotso. Agilité organisationnelle et performance de la PME : Etude exploratoire au sein d'une PME gabonaise. Gestion et management. Université Paul Valéry Montpellier 3; UFR4, 2022. Français. Ffnnt : ff. Fftel-03643537
- ❖ Akim Berkani. Dynamiques de généralisation des méthodes agiles de gestion de projet : une analyse processuelle de quatre organisations complexes. Gestion et management. Université Paris sciences et lettres, 2020. Français. Ffnnt : 2020UPSLD010ff. Fftel-03505907.

التواصل العمومي خلال الأزمات

عبد الرحيم جديان

باحث بسلك الدكتوراة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية – جامعة الحسن الثاني الدار البيضاء.

الملخص

يشكل هذا الموضوع خطوة مهمة نحو سد الفجوة المعرفية في الدراسات المتعلقة بالتواصل العمومي وإدارة الأزمات، حيث يوفر رؤية متكاملة تجمع بين النظرية والتطبيق. ويسهم في تقديم أدوات مبتكرة تعتمد على التكنولوجيا الحديثة لتحسين الاستجابة والفعالية خلال الأزمات المؤسسية، مما يجعل هذا المجال ذا أهمية بالغة لتطوير الأداء المؤسسي وبناء علاقات قوية مع الجمهور في مواجهة الأزمات.

البحث طرح اشكالية ماهية استراتيجيات التواصل العمومي التي تضمن الفعالية في تعزيز الثقة المؤسسية وتقلل من التداعيات السلبية خلال الأزمات؟

حيث خلص البحث إلى مجموعة من التوصيات التي تدعم بناء وحدات مختصة بالتواصل العمومي داخل المؤسسات، مع التركيز على إعداد خطط مدروسة تستجيب لطبيعة الأزمات المتغيرة. كما أوصى باستخدام تقنيات متقدمة لتحليل البيانات وتعزيز التفاعل مع الجمهور عبر منصات تفاعلية، بالإضافة إلى التعاون مع منظمات المجتمع المدني لضمان استجابة شاملة وفعالة. وتعزيز العلاقات مع وسائل الإعلام لضمان توحيد الرسائل الموجهة للجمهور الذي يعد أيضاً أحد العناصر الأساسية لتحسين الاستجابة للأزمات وتديرها بفعالية.

الكلمات المفتاحية

التواصل. التواصل العمومي. التواصل المؤسسي. إدارة الأزمات. استراتيجيات الاتصال. الثقة المؤسسية

Abstract:

This topic represents a significant step toward bridging the knowledge gap in studies related to public communication and crisis management. It offers an integrated perspective that combines theory and practice, contributing innovative tools based on modern technology to enhance responsiveness and effectiveness during institutional crises. This makes the field crucial for improving institutional performance and building strong relationships with the public.

The research addresses the problem of identifying public communication strategies that ensure effectiveness in fostering institutional trust while mitigating negative repercussions during crises.

The study concluded with several recommendations, including the establishment of specialized public communication units within institutions, focusing on developing well-structured plans that adapt to the dynamic nature of crises. It also emphasized the use of advanced data analysis techniques and enhancing audience engagement through interactive platforms. Furthermore, it advocated for collaboration with civil society organizations to ensure a comprehensive and effective response, as well as strengthening relationships with the media to deliver unified messages to the public. This coordination is considered one of the essential elements for improving crisis response.

Key words:

Communication . Public Communication . Institutional Communication . Crisis Management . Communication Strategies . Institutional Trust

المقدمة

يعدّ التواصل العمومي خلال الأزمات أحد العناصر الحيوية في استراتيجيات إدارة الأزمات المؤسسية، حيث يهدف إلى ضمان تدفق المعلومات بفعالية ودقة، مما يساهم في تعزيز مستوى الثقة بين المؤسسات والجمهور.

فالأزمات، سواء كانت طبيعية أو صحية أو اقتصادية أو حتى سياسية، تؤدي إلى حالة من عدم اليقين والارتباك، مما يستدعي وجود استراتيجيات اتصال واضحة وشفافة تساهم في التخفيف من التداعيات السلبية وتحسين قدرة المؤسسة على الصمود والتكيف.

يتجاوز التواصل العمومي خلال الأزمات مجرد نقل المعلومات ليشمل إدارة الانطباعات، والاستجابة الفورية، وبناء الثقة، وذلك عبر استخدام الأدوات التكنولوجية الحديثة والاستراتيجيات التفاعلية. في هذا السياق، يبرز دور المؤسسات في تطوير سياسات تواصل فعّالة قادرة على الاستجابة السريعة للأزمات، مع ضمان وصول الرسائل بوضوح إلى جميع الفئات المستهدفة.

ويُعدّ التواصل العمومي "ركنًا أساسيًا من الحوكمة العمومية، وأداة محورية في بلورة السياسات العامة وتنفيذها. إذ يُساهم، من خلال وسائل وأدوات مختلفة، في إطلاع المواطنين والمؤسسات على مستجدات السياسات العمومية، مما يعزز انخراطهم فيها ويدعم تفاعلهم الإيجابي مع توجهاتها".

كثيرًا ما يُشار إلى الاتصال العمومي على أنه تبادل للمعلومات، فالإعلام لا يعني الإعلام والاستعلام فقط وإنما يعني الإقناع، أي تغيير آراء وسلوك الآخرين، وكثيرًا ما يستعمل كمرادف للاتصال الاجتماعي. فالإعلام يصبح اجتماعيًا عندما يبحث عن تغيير أو تعديل لصالح المجتمع برمته. فالإعلام العمومي (الاجتماعي) هو علم نقل الأفكار الجديدة من طرف إلى طرف ثانٍ، وإنه الركيزة

الأولى للسلطة التي تستعمله من أجل تطوير المعارف ودفع الوعي الاجتماعي عن طريق المنظمات العمومية أو الجمعيات التي تخدم المجتمع بصفة عامة¹.

ويعرف على أنه "مجموعة من الظواهر الخاصة بإنتاج ومعالجة ونشر المعلومات التي تعكس ردود الفعل، وخلق وتوجيه المناقشات حول الرهانات العامة، والاتصال العمومي ليس فقط نشاطاً اجتماعياً خاص بممارسات وسائل الإعلام، إنما هو قضية خاصة بمجمع الفاعلين "مؤسسات، شركات، الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، والمجموعات الناشطة في المجال العام".

وهو مجموعة من الرسائل الأصلية المنقولة عبر وسائل الإعلام والاتصال المختلفة الموجهة للعلاقات التي تربط المؤسسات الحكومية وبين الأفراد الذين يعتبرون كمواطنين، ولا يشمل هذا الاتصال قضايا الشؤون العامة فقط والحياة السياسية بشكل عام، بل يشمل المشاكل التي تواجه المجتمع، ويضع للنقاش العام، وتستنهض الرأي العام داخل الدولة، والإدارات العمومية حول مواضيع "الاقتصاد، العدالة، التعليم، الصحة، البيئة... وما إلى ذلك"²

وفقاً للدليل الصادر عن وزارة الانتقال الرقمي وإصلاح الإدارة بالمغرب المعنون بـ « دليل التواصل العمومي » فإن التواصل العمومي يعرف بكونه " مجموعة من الأنشطة والمبادرات التي تضطلع بها بعض المؤسسات العمومية بهدف تحقيق الصالح العام وتقديم الخدمات للمواطنين".

والاتصال العمومي قبل كل شيء هو توزيع المعلومات النافعة للجمهور وإعلامه من المعطيات المشتركة للجمهور من أجل ممارسات أفضل في الحياة الجماعية للمواطن وتعزيز الروابط الاجتماعية. فرهان الاتصال العمومي هو إعطاء معنى للفعل العام لتحقيق المنفعة العامة للمواطن³.

الفاعلون الأساسيون للاتصال العمومي هم: مختلف خدمات الاتصال في الدولة، الجماعات المحلية غير المركزية وخدماتها الاتصالية مع المواطن، المؤسسات العمومية... الرهان الأساسي لمختلف هؤلاء الفاعلين هو جعل الجمهور على علم بكل القرارات المتخذ

وبخصوص مصطلح " إدارة الأزمة " باعتباره أحد المفاهيم المركزية في دراستنا الى جانب مفهوم "التواصل العمومي". فقد ظهرت العديد من التعريفات لهذا المفهوم، حيث ركز بعضها على الموقف من الأزمة ونتائجها الإيجابية أو السلبية، بينما تناولت

¹ بو خيرة نبيلة، تطبيقات الاتصال العمومي المطبقة في الحملات العمومية المتلفزة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في علوم الإعلام والاتصال كلية العلوم السياسية والاعلامية، جامعة الجزائر. 2007. (ص 73)

² François Demers . la communication publique, un concept pour repositionner la journalisme contemporain, les cahiers du journalisme, N° 18- 2008(201 ص)

³ الاتصال العمومي والتنمية المستدامة - مقارنة نظرية - د/ مهري شقيقة - المجلة الجزائرية لبحوث الإعلام والرأي العام - المجلد (06) - العدد (01) - جوان / 2023 - ص 279 -

تعريفات أخرى الإجراءات الوقائية والاستجابات المطلوبة للتعامل معها. ومن أبرز المحاولات لتحديد مفهوم الأزمة من منظور علم الإدارة، ما قدمه J.D. Ford، حيث اعتبر الأزمة حالة تتميز بسمتين رئيسيتين:¹

السمة الأولى: التهديد الخطير للمصالح والأهداف الجوهرية التي يسعى القادة لتحقيقها. مع احتمالية الخسارة، حيث يشمل ذلك حجم وقيمة الأضرار المحتملة، إلى جانب إمكانية تحققها بالفعل.

أما السمة الثانية فتتجلى في ضغط الوقت والتوتر، حيث تُعرف الأزمة بأنها "حالة توتر ونقطة تحول تتطلب اتخاذ قرار قد يترتب عليه مواقف جديدة، سواء كانت إيجابية أو سلبية، تؤثر على مختلف الأطراف ذات العلاقة"².

وفي هذا الصدد يعرف فيلبس بأنها "حالة طارئة أو حدث مفاجئ يؤدي إلى الإخلال بالنظام المنيع في المنظمة، مما يضعف المركز التنافسي لها ويتطلب تحركاً سريعاً واهتماماً فورياً، ومن ذلك يمكن تصنيف أي حدث بأنه أزمة اعتماداً على درجة الخلل الذي يتركه هذا الحدث في سير العمل الاعتيادي للمنظمة"³

وما يمكن أن نستخلصه من جملة التعريفات المقدمة أن "الأزمة" تتميز بأنها:

. ظرف انتقالي يتسم بعدم التوازن ويمثل نقطة تحول في حياة الفرد أو الجماعة أو المنظمة أو المجتمع، وغالباً ما ينتج عنه تغير.

. الأزمة حالة توتر ونقطة تطلب قراراً وينتج عنه مواقف جديدة سلبية كانت أو إيجابية تؤثر على مختلف الكيانات ذات العلاقة.

. فترة حرجة، أو حالة غير مستقرة تنتظر حدوث تغير.⁴

ان التواصل العمومي بما هو خدمة عمومية للمرفق العام يسعى للاستجابة لعدة رهانات من بينها: تعزيز الشفافية في تدبير الشأن العام وتفعيل المساءلة فيما يخص السياسات العمومية بالإضافة الى تشجيع مشاركة المواطنين وتعزيز الديمقراطية التشاركية والاهم تعزيز حق الوصول الى المعلومات والحصول عليها مما يساهم في تعزيز الثقة في المؤسسات وبناء دولة المؤسسات.

يسعى هذا البحث إلى تناول موضوع التواصل العمومي خلال الازمات من خلال الإجابة على الإشكالية التالية:

ماهية استراتيجيات التواصل العمومي التي تضمن الفعالية في تعزيز الثقة المؤسساتية وتقلل من التداعيات السلبية خلال الأزمات؟

¹ استراتيجيات الاتصال المؤسسي وإدارة الأزمات (فطوم بلقوبي - سيفون باية) - مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية - المجلد 12- العدد الأول 2022- ص (519)

² علوبة السيد، (1997)، إدارة الأزمات والكوارث حلول عملية - أساليب وقائية -، ط 1، القاهرة، مركز الإستثمارات، الجمعية للطباعة والنشر. (ص 30)

³ Norman Phelps. (1986) "Setting Up A Crisis Recovery Plan", Journal Of Business Strategy, Vol.6. No.4 (, p6).

⁴ استراتيجيات الاتصال المؤسسي وإدارة الأزمات (فطوم بلقوبي - سيفون باية) - مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية - المجلد 12- العدد الأول 2022- ص (520)

هذه الإشكالية تتفرع عنها جملة من الأسئلة الفرعية ستساعد في تحليل الموضوع بشكل متكامل، من الناحية النظرية والتطبيقية.

فما المقصود بالتواصل العمومي خلال الأزمات وما أهميته في إدارة الأزمات المؤسسية؟

وما هي أبرز التحديات التي تواجه المؤسسات في بناء استراتيجية تواصل فعالة خلال الأزمات؟

كيف تؤثر الشفافية والمصداقية في تعزيز الثقة المؤسسية أثناء الأزمات؟

ما دور وسائل الإعلام التقليدية والرقمية في تحسين استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات؟

كيف يمكن توظيف التكنولوجيا الحديثة، مثل الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات، في تطوير استراتيجيات التواصل العمومي الفعالة خلال الأزمات؟

ما هي العوامل التي تؤثر على استجابة الجمهور لرسائل التواصل العمومي أثناء الأزمات؟

ما دور المجتمع المدني والشركات المؤسسية في دعم استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات؟

كيف يمكن للمؤسسات الاستفادة من الأزمات السابقة لتحسين استراتيجيات التواصل العمومي المستقبلية؟

ما هي النماذج والاستراتيجيات الناجحة التي اعتمدها المؤسسات العالمية في إدارة الأزمات عبر التواصل العمومي؟

كيف يمكن قياس فعالية استراتيجيات التواصل العمومي وتأثيرها على الحد من التداعيات السلبية للأزمات؟

ان معالجة وتفكيك الأسئلة الفرعية والإشكالية المركزية لا بد ان تعتمد على مقارنة منهجية علمية حيث يستلزم تحليل استراتيجيات التواصل خلال الأزمات فهمًا دقيقًا للممارسات الاتصالية، وتأثيرها على الجمهور، وطرق قياس فعاليتها. ولهذه الغاية استعنا في البحث بالمنهج الوصفي التحليلي، حيث يتم تحليل واقع التواصل العمومي في الأزمات عبر دراسة نماذج واستراتيجيات مختلفة

وفيما يخص فرضيات موضوع التواصل العمومي خلال الأزمات فقد طرحنا الفرضيات الآتية:

الفرضية الأولى: تؤدي استراتيجيات التواصل العمومي الفعالة إلى تعزيز الثقة المؤسسية وتقليل التداعيات السلبية خلال الأزمات.

الفرضية الثانية: استخدام التكنولوجيا الحديثة، مثل وسائل التواصل الاجتماعي والذكاء الاصطناعي، يعزز من كفاءة التواصل العمومي خلال الأزمات.

الفرضية الثالثة: التفاعل المباشر بين المؤسسات والجمهور أثناء الأزمات يعزز مصداقية الخطاب المؤسسي ويقلل من تأثير الشائعات والمعلومات المغلوطة.

الفرضية الرابعة: تساهم الشراكة مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام في تحسين استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات.

الفرضية الخامسة: تبني المؤسسات لاستراتيجيات تواصل استباقية يساهم في تحسين استجابتها للأزمات المستقبلية.

من خلال ما سبق نقترح تقسيم الموضوع الى مطلبين سنتناول في المطلب الأول أسس واستراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات وفي المطلب الثاني دور التكنولوجيا والشراكات في تحسين استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات.

المطلب الأول: أسس واستراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات

يعد التواصل العمومي خلال الأزمات أحد الأعمدة الرئيسية التي تعتمد عليها المؤسسات لضمان تدفق المعلومات بشكل منظم وفعال، مما يساهم في احتواء الأزمة، وتقليل تداعياتها، وتعزيز ثقة الجمهور بالمؤسسة. وتزداد أهمية هذا الدور في ظل الأزمات التي تتسم بعدم اليقين، حيث يصبح التواصل أداة حاسمة في توجيه الرأي العام، وطمأنة الجمهور، وتفادي انتشار الشائعات. سنحاول خلال هذا المطلب تقسيمه الى فقرتين حيث سنتناول في الأولى مبادئ التواصل العمومي الفعال أثناء الأزمات وفي الفقرة الثانية استراتيجيات تعزيز الثقة المؤسسية أثناء الأزمات

الفقرة الأولى: مبادئ التواصل العمومي الفعال أثناء الأزمات

في سياق إدارة الأزمات، يُعد التواصل العمومي أداة استراتيجية تُمكن المؤسسات من ضمان تدفق المعلومات بطريقة فعّالة، وتُساهم في تقليل حالة الارتباك والقلق لدى الجمهور. ومن أجل تحقيق ذلك، هناك مجموعة من المبادئ الأساسية التي يجب على المؤسسات اتباعها لضمان نجاح استراتيجياتها الاتصالية خلال الأزمات.

أولاً: الشفافية والمصداقية كعناصر أساسية في التواصل المؤسسي

تتيح الشفافية في الفضاء العام تقاسم المعلومات والمكاشفة، فهي تتضمن التدفق الحر والشامل للمعلومات بحيث تصبح متاحة لجميع الفاعلين، مع توفير إجراءات وأجهزة واضحة. ومن مقتضيات الشفافية ضرورة الكشف عن مختلف القواعد والتعليمات المعتمدة في وضع وتنفيذ السياسات واتخاذ مختلف القرارات بحيث تسمح بالمساءلة¹

كما تلعب الشفافية والمصدقية دورًا حاسمًا في تحديد مدى قدرة المؤسسة على التحكم في المعلومات، وتوجيه الرأي العام بطريقة إيجابية، وتعزيز ثقة الجمهور بها، وتشمل هذه المبادئ ما يلي:

. الشفافية في تقديم المعلومات تسهم في تقليل الشائعات والمعلومات المغلوطة، مما يساعد الجمهور على فهم حقيقة الأزمة والتفاعل معها بشكل مسؤول. بحيث يجب أن تعتمد المؤسسات على المعلومات الدقيقة والمؤكدّة بدلاً من التكهنات أو التصريحات غير المستندة إلى أدلة، حيث أن غياب الدقة يُضعف مصداقية المؤسسة على المدى الطويل.

. المصدقية تتطلب الاعتراف بالأخطاء عند حدوثها والتعامل معها بشفافية، بدلاً من محاولة التغطية عليها أو إنكارها، وهو ما يعزز ثقة الجمهور بالمؤسسة.

. تقديم تحديثات مستمرة حول تطورات الأزمة، وإبقاء الجمهور على اطلاع دائم بالمستجدات، حتى لو لم تكن هناك حلول فورية متاحة.

وكمثال على ذلك خلال جائحة كوفيد-19، اعتمدت منظمة الصحة العالمية على نشر تحديثات يومية قائمة على بيانات دقيقة، مما عزز مصداقيتها كمرجع موثوق عالميًا.

ثانياً: سرعة الاستجابة وضمن وصول المعلومات للجمهور المستهدف

إن مبدأ النفاذ للمعلومات يعتبر تكريساً للممارسة الديمقراطية في المجتمع، وتأكيداً على شفافية وشرعية الهيئات العمومية بالنسبة للمواطن والرأي العام. وهي تعني أن للمواطن الحق في الحصول على المعلومات والوصول إليها بكل الطرق والسبل المشروعة من حكومته، فهو يعتبر دعامة أساسية للنهوض برأي العام ومراقبة الفعل الحكومي أو العمومي²

فمن خلا حصول المواطن على المعلومات يمكنه من الاطلاع على مجريات الأحداث السياسية وفهم مختلف حيثيات القضايا المرتبطة ببيئته السياسية والاجتماعية، هو أمر الذي يجعل المواطن القدرة على اتخاذ القرارات وتشكيل المواقف والاتجاهات الصلبة التي تخدم المصلحة العامة للبلد.³

¹ محمد براون. (2010). الشفافية، والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الرشيدة. المغرب: دار القلم.

² إيناس رغيص. (2019). مجلة الآداب والعلوم الإنسانية، 16 (02)، 106

³ بومشعل يوسف - الاتصال العمومي وهران التصدي للأخبار الزائفة عبر البيئة الرقمية: مساهمة نظرية. - مجلة الرسالة للدراسات الإعلامية المجلد: 07 / العدد: 03 / نوفمبر 2023. ص 257

يُعد عنصر السرعة في التواصل أحد العوامل الأساسية التي تحدد نجاح استجابة المؤسسة للأزمة، حيث أن التأخير في تقديم المعلومات يمكن أن يؤدي إلى تصاعد حالة الخوف وانتشار الأخبار الكاذبة.

فالمعلومات المتأخرة أو الغامضة تؤدي إلى زيادة القلق بين الجمهور، مما يسمح للشائعات بالانتشار ويزيد من صعوبة السيطرة على الأزمة.

لذا يجب على المؤسسات تبني استراتيجيات استجابة سريعة وفورية عبر استخدام البيانات المحدثة والرسائل الواضحة، بحيث تصل المعلومات إلى الجمهور المستهدف فوراً بعد وقوع الأزمة.

كما يجب تقليل الفجوة الزمنية بين الحدث والاستجابة وهو ما يساهم في الحد من تفاقم الأزمة، ويمنع حدوث ردود فعل سلبية ناتجة عن نقص المعلومات.

بالإضافة إلى ذلك يجب تحديد قنوات الاتصال الأكثر فعالية لضمان وصول المعلومات إلى الجمهور الصحيح، مثل وسائل التواصل الاجتماعي، البيانات الصحفية، المؤتمرات الإعلامية، والإعلانات الرسمية.

وكمثال على ذلك عندما تعرضت اليابان للزلازل وتسونامي عام 2011، استخدمت الحكومة اليابانية والوكالات الإخبارية تنبيهات الطوارئ عبر الهاتف المحمول لتوفير تحديثات فورية للسكان، مما قلل من الدعر وساعد في توجيه الاستجابة بفعالية.

ثالثاً: وحدة الرسائل وتناسق الخطاب المؤسسي خلال الأزمات

يؤدي التناقض في المعلومات إلى إضعاف ثقة الجمهور بالمؤسسة، بل قد يؤدي إلى تضخيم الأزمة بدلاً من احتوائها. لذلك، من الضروري أن تكون الرسائل المؤسسية موحدة ومتناسقة عبر مختلف القنوات الرسمية.

فوجود تناقض بين التصريحات قد يُثير الشكوك ويفتح المجال أمام تأويلات سلبية، مما يُعقد عملية إدارة الأزمة.

بحيث يجب أن تكون جميع التصريحات الصادرة عن المؤسسة متناسقة، سواء كانت عبر الناطق الرسمي، أو البيانات الصحفية، أو مواقع التواصل الاجتماعي. ويتطلب ذلك تنسيقاً داخلياً بين مختلف الأقسام في المؤسسة لضمان وحدة الخطاب الإعلامي، بحيث لا تصدر بيانات متضاربة عن جهات مختلفة داخل المؤسسة نفسها. كما يجب تحديد المتحدث الرسمي المعتمد لضمان تقديم معلومات موثوقة وموحدة، بدلاً من تعدد المصادر الذي قد يؤدي إلى ارتباك الجمهور.

وكمثال على ذلك خلال أزمة شركة بوينغ (Boeing) بسبب حادثة سقوط طائرة MAX737، أدى تضارب التصريحات بين المسؤولين التنفيذيين إلى زيادة أزمة الثقة، بينما تمكنت شركات أخرى، مثل أبل، من إدارة أزماتها بفعالية من خلال إصدار بيانات موحدة ومنسقة.

رابعاً: استخدام رسائل اعلامية واضحة تناسب مع طبيعة الأزمة والجمهور المستهدف

تُقصد بالرسالة الإعلامية مضمون المادة الإعلامية التي تقدمها أو تحملها وسائل الإعلام والاتصال، على اختلاف أشكال المواد الإعلامية التي تصاغ ضمنها الرسالة الإعلامية، واختلاف أنواع الوسائل الإعلامية التي تحمل هذه الأشكال والقوالب (سمعية، سمعية بصرية، بصرية أو إلكترونية)¹.

تلعب طريقة صياغة الرسائل الإعلامية دورًا مهمًا في تحديد استجابة الجمهور وفهمه لمجريات الأزمة. لذا، يجب أن تكون لغة الاتصال واضحة، مباشرة، ومناسبة للفئات المستهدفة.

يجب الابتعاد عن المصطلحات التقنية المعقدة أو العبارات الرسمية التي قد تربك الجمهور أو تؤدي إلى سوء فهم الرسالة. فاستخدام لغة بسيطة وسهلة الفهم يساعد في إيصال المعلومات بوضوح، خاصة عند التعامل مع أزمات تشمل شريحة واسعة من الجمهور.

كما أنه من الضروري أن تكون الرسائل مصممة وفقًا لخصائص الجمهور المستهدف، حيث قد تحتاج المؤسسات إلى تكييف رسائلها وفقًا للثقافات المختلفة، أو تقديم المعلومات بلغات متعددة لضمان الوصول إلى جميع الفئات.

ولا بد من الحرص على التأكيد على الرسائل الإيجابية والمطمئنة، مع تجنب إثارة الذعر أو استخدام تعبيرات قد تزيد من القلق بين الجمهور.

وكمثال على ذلك خلال جائحة كوفيد-19، استخدمت العديد من حكومات الدول لغة بسيطة ومباشرة في بياناتها الرسمية، مثل توجيهات "ابق في المنزل" و"ارتد الكمامة"، مما ساعد في تعزيز الامتثال العام للتدابير الصحية.

من خلال الفقرة الأولى نخلص إلى أن فعالية التواصل العمومي تعتمد خلال الأزمات على التزام المؤسسات بمبادئ أساسية تضمن وضوح الرسائل وتعزز ثقة الجمهور. وتشمل هذه المبادئ الشفافية والمصادقية في تقديم المعلومات الموثوقة، والاستجابة السريعة لمنع تفاقم الأزمة وانتشار الشائعات، إضافة إلى وحدة الخطاب لضمان تناسق الرسائل عبر مختلف القنوات، ووضوح اللغة لتبسيط المحتوى وتمكين الجمهور من فهمه واتخاذ الإجراءات المناسبة.

الفقرة الثانية: استراتيجيات تعزيز الثقة المؤسسية أثناء الأزمات

تعرف الثقة بأنها: "توقعات ومشاعر إيجابية يحملها الأفراد تجاه المؤسسة التي يعملون بها، والمرتبطة بالممارسات والسلوكيات الإدارية المطبقة، والتي يُراعى فيها الالتزام بالقيم الأخلاقية العامة، والابتعاد عن كل ما يضر بالمصالح المشتركة"².

¹ عبد الكريم بن عيشة - الإشكاليات المنهجية في بحوث الرسالة الاتصالية: بين توظيف تحليل المحتوى وتحليل الخطاب - مجلة المواقف للبحوث والدراسات في المجتمع والتاريخ - المجلد: 19 - العدد: 01 - جوان 2023 ص: 13

² حكمت محمد فليح. تحليل العلاقة بين الثقة التنظيمية والالتزام التنظيمي: دراسة استطلاعية في دائرتي النقاع والرياسة الاجتماعية في مدينة تكريت، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 83، 2010، العراق، ص 174.

وتعد الثقة المؤسسية عاملاً أساسياً في قدرة المؤسسة على إدارة الأزمات بفعالية، إذ تساهم في تعزيز تماسك الجمهور وتوجيه استجابته بشكل إيجابي. ومن أجل تحقيق ذلك، ينبغي على المؤسسات تبني استراتيجيات مدروسة تركز على وجود قيادة توجه استراتيجيات التواصل، التفاعل المستمر مع الجمهور، التعاون مع وسائل الإعلام، والتقييم المستمر للاستراتيجيات المتبعة.

أولاً: دور القيادة المؤسسية في توجيه استراتيجيات التواصل

تلعب القيادة المؤسسية دوراً جوهرياً في نجاح استراتيجيات التواصل خلال الأزمات، حيث ينعكس أسلوب القيادة على مستوى ثقة الجمهور بالمؤسسة. بحيث يُسهّم ظهور القيادات العليا في المشهد الإعلامي في تقديم رسائل طمأنة، مما يعزز مصداقية المؤسسة.

ومن واجبات القائد تمكين فرق الاتصال الداخلي في المؤسسة من تنفيذ خطط استباقية تضمن سرعة الاستجابة وتوحيد الرسائل الموجهة للجمهور ومن صفاته تحمل المسؤولية عند الأزمات واتخاذ قرارات حاسمة وسريعة، مع الحرص على الشفافية في نقل المعلومات.

تقديم نموذج قيادي مسؤول من خلال إظهار التعاطف والالتزام بإيجاد حلول فعالة للأزمة.

خلال أزمة كوفيد-19، اعتمدت عدة حكومات استراتيجيات تواصل فعالة، برزت في الظهور بشكل منتظم عبر وسائل الإعلام ومنصات التواصل الاجتماعي، من خلال تقديم رسائل واضحة وشفافة ساهمت في تعزيز ثقة المواطنين بالحكومة.

ثانياً: أهمية التسويق والاستماع والتفاعل مع الجمهور عبر منصات الاتصال المختلفة

يعتبر التسويق الإلكتروني هو "تكنولوجيا المعلومات التي لها قوة تحقيق التسويق" ¹ بدلاً عن الاتصال المادي المباشر، بحيث يقوم على تفاعل أطراف التبادل إلكترونياً في الالتزامات عبر كل الأدوات المتاحة عليها ² من محركات البحث، الرسائل الإلكترونية، البرامج الفرعية، والتسويق الفيروسي ³.

كما ن التواصل الفعال خلال الأزمات لا يقتصر على إيصال المعلومات فقط، بل يتطلب التفاعل مع الجمهور لضمان فهم مخاوفه والاستجابة لاستفساراته بطريقة بناءة، ففتح قنوات اتصال مباشرة مع الجمهور يساهم في تقديم تلميحات وتعزيز الثقة المتبادلة.

بحيث يجب متابعة التعليقات والتفاعل الفوري مع الاستفسارات على وسائل التواصل الاجتماعي لتجنب انتشار المعلومات المضللة. بالإضافة الى تعزيز دور مراكز الاتصال وخدمات العملاء لتوفير إجابات دقيقة وسريعة للمواطنين والمتعاملين مع المؤسسة.

في هذا الإطار يمكن استخدام الاستطلاعات واستبيانات الرأي لفهم توقعات الجمهور وتحديد أولوياتهم خلال الأزمات. كمثل على ذلك خلال حرائق غابات أستراليا عام 2019، استخدمت فرق الطوارئ حسابات تويتر والفيسبوك للتفاعل المباشر مع السكان، حيث قدّمت تحديثات فورية وأجابت على استفسارات المواطنين، مما ساعد في إدارة الأزمة بفعالية.

ثالثاً: بناء علاقة قوية مع وسائل الإعلام لضمان نقل الرسائل بفعالية

1 الغنّامي، مريم، وبن علا، قريش (2015). دور التسويق الإلكتروني في تحقيق ولاء الزبون. مجلة الإبداع والتسويق، 2، 207-228.
2 معزون، مختار. وبن موسى، محمد (2015). التسويق الإلكتروني كأداة تميز لمنظمات الأعمال الحديثة في ظل منحى التجارة الإلكترونية وتوجهه الرقمي للاقتصاد. مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، 1، ص 44-66.
3 اليمّاوي، سعدون حمود جثير، وعباس، وليد حسين عباس (2015). التسويق: مدخل معاصر. عمان: دار غيداء للنشر، ص 458

من المعروف أن الأزمات تحظى باهتمام وسائل الإعلام التي تلعب دورًا مهمًا في توجيه الرأي العام، إذ يُعتبر الإعلام سلاحًا عصريًا فاعلاً في تغطية الأزمات بكل فروعها وأشكالها، لما له من قدرات هائلة في الانتقال عبر القارات، واجتياز الحدود دون عقبات مهما كانت القوانين المانعة، وبإمكانه نشر الخبر أو الأخبار لأحداث عدة، والتأثير بدرجة كبيرة في الرأي العام العالمي، وإجراء تحولات تحولاً في المسار السياسي العام، إضافة إلى ردّ الأزمة لفاعليها¹.

وعليه فوسائل الإعلام تلعب دورًا رئيسيًا في نشر المعلومات الرسمية وإيصال الرسائل إلى الجمهور المستهدف، لذلك يجب على المؤسسات بناء علاقات استراتيجية مع وسائل الإعلام لضمان وصول المعلومات بدقة لأجل ذلك وجب:

.تخصيص متحدث رسمي مدرب لنقل المعلومات بوضوح واحترافية.

.عقد مؤتمرات صحفية دورية لضمان التواصل المستمر مع وسائل الإعلام.

.تقديم بيانات رسمية متسقة ودقيقة لمنع أي تضارب في المعلومات.

.التعاون مع الصحفيين والمؤسسات الإعلامية لضمان نشر الأخبار الصحيحة ومكافحة الشائعات والتضليل الإعلامي.

رابعاً: تقييم استجابة الجمهور وتعديل الاستراتيجيات وفقاً لتطورات الأزمة

يُعد التقييم المستمر لاستراتيجيات التواصل أحد العوامل الرئيسية لضمان فعاليتها وتحقيق الأهداف المرجوة.

في هذا الإطار يجب على المؤسسات أن تعتمد على الآتي:

.تحليل البيانات الرقمية لفهم استجابة الجمهور والتفاعل مع الرسائل الرسمية.

.قياس مستوى الثقة المؤسسية من خلال استطلاعات الرأي، وتحليل انطباعات الجمهور على وسائل الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي.

.تحديث الاستراتيجيات بناءً على ملاحظات الجمهور وردود فعله، مما يضمن تحسين فعالية التواصل.

.إجراء مراجعات دورية للتأكد من أن الرسائل الإعلامية لا تزال متوافقة مع تطورات الأزمة واحتياجات الجمهور.

من خلال الفقرة الثانية نخلص إلى أنه لتعزيز الثقة المؤسسية خلال الأزمات، يجب اعتماد قيادة شفافة، والتفاعل المستمر مع الجمهور، والتعاون مع وسائل الإعلام لمنع الشائعات، مع تقييم وتكييف الاستراتيجيات وفق تطورات الأزمة. تنفيذ هذه الخطوات بفعالية يعزز ثقة الجمهور ويقلل التداعيات السلبية.

بعدما تناولنا في المطلب الأول أسس واستراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات سنبرز في المطلب الثاني دور التكنولوجيا والشراكات في تحسين استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات.

¹ أسماء شاوش- أ.د. فتحية معنوق - المعالجة الإعلامية للأزمات - الأزمة السورية نموذجاً - مجلة الرسالة للدراسات الإعلامية المجلد: 07 / العدد: 02 / جوان 2023 - ص

المطلب الثاني: دور التكنولوجيا والشراكات في تحسين استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات.

يشكل التطور التكنولوجي والتعاون المؤسسي عناصر رئيسية في تعزيز فعالية استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات. إذ يتيح توظيف التكنولوجيا الرقمية إمكانيات متقدمة لنشر المعلومات بدقة وسرعة، بينما يعزز التعاون بين المؤسسات والمجتمع المدني استجابة أكثر تكاملاً وشمولية.

الفقرة الأولى: توظيف التكنولوجيا الرقمية في استراتيجيات التواصل العمومي

أصبح التحول الرقمي جزءاً أساسياً من استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات، حيث توفر التكنولوجيا الرقمية أدوات متقدمة تسهم في نقل المعلومات بسرعة، ومكافحة الشائعات، وتحليل اتجاهات الرأي العام. وتتمثل أبرز التطبيقات التكنولوجية في هذا المجال فيما يلي:

أولاً: دور وسائل التواصل الاجتماعي والاعلام الجديد في نشر المعلومات وإدارة الشائعات

يعتبر الإعلام الجديد على حد تعبير "ماكلوهان" هو ليس مجرد حيل تقنية لخلق عالم من الأوهام، بل إنه لغة فريدة وجديدة لخلق حرية التعبير والرأي، ولو كان الفيس بوك دولة لكان رابع أكبر دولة في التعداد السكاني.

يمكننا القول إن الإعلام الجديد "هو إعلام عصر المعلومات"، فقد كان وليداً لتزاوج ظاهرتين بارزتين عرفهما هذا العصر وهما ظاهرة تفجر المعلومات (explosion) وظاهرة الاتصالات عن بعد (telecommunication)¹

تعد منصات التواصل الاجتماعي مثل تويتر، فيسبوك، وإنستغرام قنوات رئيسية لنشر التحديثات الفورية أثناء الأزمات. تتيح هذه الوسائل الوصول السريع إلى الجمهور، مما يساهم في نشر المعلومات الرسمية وتقليل الاعتماد على المصادر غير الموثوقة. كما يمكن استخدامها أيضاً في رصد الشائعات والاستجابة الفورية ببيانات دقيقة وموثوقة لتصحيح المعلومات المغلوطة.

ثانياً: استخدام الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات في مراقبة الرأي العام واتجاهاته

خلال الانتخابات والأزمات السياسية، تعتمد الحكومات والشركات على الذكاء الاصطناعي لتحليل اتجاهات الرأي العام والتفاعل مع القضايا الحساسة في الوقت الفعلي.

بحيث يساعد الذكاء الاصطناعي (AI) في تحليل ملايين التفاعلات الرقمية لاكتشاف القضايا الأكثر تداولاً وتحديد ردود فعل الجمهور. يمكن استخدام تحليل المشاعر (Sentiment Analysis) لفهم مدى تقبل الجمهور للرسائل الرسمية خلال الأزمات. كما توفر الخوارزميات الذكية قدرة على التنبؤ بتطورات الأزمة استناداً إلى سلوك المستخدمين الرقميين.

¹ عبد الحميد تيمور وعلم الدين: الكمبيوتر وتكنولوجيا الاتصال، دار الشروق، القاهرة، ص 200

ثالثاً: تطوير تطبيقات الطوارئ والرسائل التحذيرية لتعزيز التفاعل الفوري

تساهم تطبيقات الطوارئ في إرسال تنبيهات فورية للمواطنين عند وقوع الكوارث الطبيعية أو الأزمات الصحية، ويمكن أن تشمل هذه التطبيقات خرائط الطوارئ، ونصائح السلامة، والتحديثات الفورية حول الوضع الحالي للأزمة.

كما تساعد الرسائل النصية التحذيرية في تنبيه السكان بمخاطر محتملة مثل الزلازل أو الفيضانات، مما يتيح استجابة أسرع.

رابعاً: أهمية التحليل التنبئي والاستفادة من البيانات الضخمة في تحسين الاستجابة للأزمات

توفر البيانات الضخمة (Big Data) قدرة استثنائية على تحليل الأنماط والتنبؤ بالأزمات المستقبلية. بحيث يمكن للحكومات والمؤسسات استخدام نماذج تحليل البيانات للتنبؤ بتطورات الأزمة واتخاذ إجراءات استباقية. فالتحليل التنبئي يساهم في توجيه قرارات الاتصال المؤسسي بناءً على بيانات دقيقة بدلاً من الافتراضات.

عموماً فالتوظيف التكنولوجي الرقمي في التواصل العمومي خلال الأزمات تعد ضرورة أساسية وحاسمة، حيث تساعد في نشر المعلومات بسرعة، ومكافحة الشائعات، ومراقبة الرأي العام، وإرسال التحذيرات الفورية. كما يساهم الذكاء الاصطناعي والتحليل التنبئي في تحسين الاستجابة للأزمات من خلال توفير بيانات دقيقة لاتخاذ قرارات مستندة إلى الواقع.

بالتالي، فإن دمج الأدوات الرقمية في استراتيجيات التواصل يرفع من كفاءة الاستجابة للأزمات، ويعزز ثقة الجمهور بالمؤسسات.

بعد ما توقفنا في الفقرة الأولى عند أهمية توظيف التكنولوجيا الرقمية في استراتيجيات التواصل العمومي ننتقل إلى أهمية ودور التعاون المؤسسي والمجتمعي لضمان فعالية التواصل العمومي

الفقرة الثانية: التعاون المؤسسي والمجتمعي لضمان فعالية التواصل العمومي

يعد التعاون بين المؤسسات والمجتمع المدني عنصراً أساسياً في نجاح استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات، حيث يساهم في تنسيق الجهود الاتصالية، توحيد الخطاب الإعلامي، وتعزيز الاستجابة السريعة. ولتحقيق ذلك، يجب على المؤسسات تبني نهج تعاوني يشمل مختلف الفاعلين في المجتمع لضمان استجابة أكثر شمولية وفعالية.

أولاً: دور المجتمع المدني في دعم استراتيجيات التواصل المؤسسي خلال الأزمات

يعرف المجتمع المدني بأنه "مجموعة التنظيمات التطوعية الحرة التي تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتواضع والإرادة السلمية للتنوع والاختلاف"¹.

ويُعتبر المجتمع المدني حلقة وصل بين المؤسسات والجمهور، حيث يساعد في نقل المعلومات بفعالية وتقديم الدعم اللوجستي. فالمنظمات غير الحكومية والجمعيات المحلية تعمل على تعزيز الوعي المجتمعي ونشر الرسائل الرسمية بطريقة ميدانية مباشرة.

¹ سعد الدين إبراهيم، دور الجامعات ومراكز البحوث في دعم ثقافة المجتمع المدني، دار الأمين بالاشتراك مع مراكز ابن خلدون للدراسات الإنمائية، مصر، 1997، ص 16.

بحيث يمكنها من رصد احتياجات الفئات المتضررة خلال الأزمات وتقديم تقارير ميدانية تساهم في تحسين استراتيجيات التواصل والاستجابة.

ثانياً: تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتنسيق الجهود الاتصالية

يساهم التعاون بين الحكومات والشركات الكبرى ووسائل الإعلام في تحقيق استجابة أكثر تكاملاً وسرعة خلال الأزمات. بحيث يمكن للقطاع الخاص توفير دعم تقني ولوجستي، مثل توفير منصات اتصال متقدمة أو موارد إضافية لتحسين البنية التحتية الاتصالية.

كما يساهم هذا التعاون في ضمان وحدة الرسائل الإعلامية، حيث تساعد الشركات الإعلامية الكبرى في نشر التحديثات الرسمية عبر منصاتها الواسعة الانتشار.

خلال الأزمات الطبيعية، مثل إعصار كاترينا في الولايات المتحدة، تعاونت شركات الاتصالات مع الحكومة لإعادة تشغيل شبكات الهاتف المحمول، مما ساعد في تسهيل التواصل بين فرق الإنقاذ والمواطنين المتضررين.

ثالثاً: تطوير خطط تواصل استباقية بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية والإعلام

من الضروري وضع استراتيجيات تواصل استباقية تشمل جميع الفاعلين في المجتمع، بحيث تكون المؤسسات مستعدة قبل وقوع الأزمات.

يشمل ذلك إجراء تدريبات مشتركة بين المؤسسات الرسمية والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام لضمان سرعة الاستجابة عند الحاجة. مما يقلل من حالة الارتباك والذعر عند وقوع الأزمات.

ففي اليابان، يتم تنظيم تدريبات سنوية بالتعاون بين الحكومة، المنظمات غير الحكومية، ووسائل الإعلام لمحاكاة الاستجابة لكوارث الزلازل، مما عزز قدرة البلاد على إدارة الأزمات بفعالية.

عموماً يُعد التعاون المؤسسي والمجتمعي عنصراً محورياً في إنجاح استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات، حيث يساهم في تنسيق الجهود، تعزيز تدفق المعلومات، وتسريع الاستجابة. ويُمكن من خلال إشراك المجتمع المدني، تعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتطوير خطط استباقية بالتعاون مع وسائل الإعلام، تحقيق إدارة أكثر كفاءة للأزمات، والحد من تداعياتها السلبية، وترسيخ ثقة الجمهور بالمؤسسات.

خاتمة

يكشف هذا البحث عن الدور المحوري للتواصل العمومي خلال الأزمات في تعزيز الثقة المؤسسية وتقليل التداعيات السلبية. وقد تبين أن فعالية استراتيجيات الاتصال تعتمد على الشفافية، سرعة الاستجابة، توحيد الخطاب، واستخدام التكنولوجيا الرقمية لضمان الوصول الفعال إلى الجمهور المستهدف.

كما أظهرت الدراسة أن التعاون المؤسسي والمجتمعي يمثل عنصرًا أساسيًا في تحسين الاستجابة للأزمات، حيث يؤدي التنسيق بين الحكومات، القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني إلى تعزيز فاعلية الاتصال والتقليل من الشائعات والمعلومات المغلوطة.

استنادًا إلى النتائج المستخلصة، يُوصى بتبني الإجراءات التالية لتعزيز استراتيجيات التواصل العمومي خلال الأزمات:

. تطوير وحدات متخصصة في إدارة التواصل العمومي داخل المؤسسات، تعمل على إعداد خطط اتصال مدروسة وتنفيذها بفعالية خلال الأزمات.

. تعزيز التدريب الإعلامي للقيادات والناطقين الرسميين لضمان قدرة المؤسسات على إيصال المعلومات بوضوح واحترافية، مع التركيز على مهارات إدارة الأزمات والتفاعل مع الجمهور.

. الاستثمار في الحلول التكنولوجية الحديثة، مثل الذكاء الاصطناعي وتحليل البيانات الضخمة، لتحديث استراتيجيات التواصل وتحسين التنبؤ بالاتجاهات العامة خلال الأزمات.

. وضع خطط اتصال استباقية تستند إلى تجارب الأزمات السابقة، مما يضمن استعداد المؤسسات لمواجهة أي أزمة بشكل أكثر فعالية وتقليل الآثار السلبية المترتبة عليها.

. تعزيز الشراكة مع المجتمع المدني ووسائل الإعلام لضمان استجابة أكثر تكاملاً، حيث يساهم التعاون مع الأطراف الفاعلة في تحسين تدفق المعلومات وتوجيه الرأي العام بشكل إيجابي.

ختامًا، فإن الالتزام بهذه التوصيات من شأنه أن يساهم في بناء منظومة تواصل مؤسسية أكثر احترافية واستعدادًا لمواجهة الأزمات، مما يعزز ثقة الجمهور بالمؤسسات ويحسن من قدرتها على إدارة الأزمات بكفاءة وفاعلية.

المراجع العربية:

بو خبزة نبيلة، تطبيقات الاتصال العمومي المطبقة في الحملات العمومية المتلفزة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه دولة في علوم الإعلام والاتصال
كلية العلوم السياسية والإعلامية، جامعة الجزائر. 2007.

الاتصال العمومي والتنمية المستدامة - مقارنة نظرية - د/ مهري شقيقة. المجلة الجزائرية لبحوث الإعلام والرأي العام. المجلد (06) - العدد
(01) - جوان / 2023 -

علوبة السيد، (1997)، إدارة الأزمات والكوارث حلول عملية - أساليب وقائية -، ط 1، القاهرة، مركز الإستثمارات، الجمعية للطباعة والنشر.

(فطوم بلقوي. سيفون باية) استراتيجيات الاتصال المؤسسي وإدارة الأزمات. مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية. المجلد 12. العدد الأول 2022.

محمد براون. (2010). الشفافية، والمساءلة والرقابة العليا على المال العام في سياق الحكامة الراشدة. المغرب: دار القلم.

إيناس رغيص. (2019). مجلة الآداب والعلوم الإنسانية، 16 (02)، 106

بومشعل يوسف. الاتصال العمومي ورهان التصدي للأخبار الزائفة عبر البيئة الرقمية: مساهمة نظرية. مجلة الرسالة للدراسات الإعلامية المجلد:
07 / العدد: 03 / نوفمبر 2023.

عبد الكريم بن عيشة. الإشكاليات المنهجية في بحوث الرسالة الاتصالية: بين توظيف تحليل المحتوى وتحليل الخطاب. مجلة المواقف للبحوث
والدراسات في المجتمع والتاريخ. المجلد: 19 - العدد: 01 - جوان 2023

حكمت محمد فليح. تحليل العلاقة بين الثقة التنظيمية والالتزام التنظيمي: دراسة استطلاعية في دائرتي التقاعد والرعاية الاجتماعية في مدينة
تكريت، مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد 83، 2010، العراق.

الغنّامي، مريم، وبن علال، قريش (2015). دور التسويق الإلكتروني في تحقيق ولاء الزبون. مجلة الإبداع والتسويق، 2، 207-228.

معزون، مختار. وبن موسى، محمد (2015). التسويق الإلكتروني كأداة تميز لمنظمات الأعمال الحديثة في ظل منحى التجارة الإلكترونية وتوجهه الرقمي
للاقتصاد. مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، 1،

اليمثاوي، سعدون حمود جثير، وعباس، وليد حسين عباس (2015). التسويق: مدخل معاصر. عمان: دار غيداء للنشر،

أسماء شاوش- أ.د. فتحية معتوق. المعالجة الإعلامية للأزمات - الأزمة السورية نموذجًا. مجلة الرسالة للدراسات الإعلامية المجلد: 07 / العدد: 02 /
جوان 2023 -

عبد الحميد تيمور وعلم الدين: الكمبيوتر وتكنولوجيا الاتصال، دار الشروق، القاهرة،

سعد الدين إبراهيم، دور الجامعات ومراكز البحوث في دعم ثقافة المجتمع المدني، دار الأمين بالاشتراك مع مراكز ابن خلدون للدراسات الإنمائية،
مصر، 1997،



المراجع الأجنبية:

François Demers . la communication publique, un concept pour repositionner la journalisme contemporain, les cahiers du journalisme,N0 18- ,2008

Norman Phelps. (1986) "Setting Up A Crisis Recovery Plan", Journal Of Business Strategy, Vol.6. No.4

النظام الدستوري/السياسي المغربي

في ضوء مستجدات دستور 2011

عزيز تغوزيد

طالب بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -المحمدية

ملخص:

أثارت ومازالت تثير التعديلات الدستورية لسنة 2011 نقاشا عموميا في مختلف الفضاءات العلمية منها والعامّة، في محاولة لاستنباط واستيعاب الأفق العام الذي تنشده هذه التعديلات، لما كان لها ومازال من أثر عميق في الحياة الدستورية والسياسية المغربية. جلى ذلك في إعادة الضبط وتحقيق التوازن بين المؤسسات الدستورية الذي أسست له، سواء فيما يتعلق بمكانة المؤسسة الملكية داخل النظام الدستوري المغربي وفي علاقتها بباقي المؤسسات أو بخصوص علاقة الحكومة –البرلمان والعكس صحيح، أو على مستوى ضمان وحماية الحقوق والحريات الفردية.

Abstract

The 2011 constitutional amendments have sparked and continue to spark public debate in various academic and public spaces. This debate aims to understand and grasp the general horizon that these amendments seek to achieve, given their profound impact on Morocco's constitutional and political life. These amendments have led to a rebalancing and achievement of balance between constitutional institutions, particularly with regard to the position of the monarchical institution within the Moroccan constitutional system and its relationship with other institutions. This also applies to the relationship between the government and parliament, as well as the protection and safeguarding of individual rights and freedoms.

مقدمة:

تحيلنا مختلف الدراسات العلمية التي اهتمت بمسألة تحديد خصوصية النظام السياسي المغربي إلى ان تحديد هذه الخصوصية يتم من خلال معطين رئيسيين أولا المعطى المتعلق بكيفية تفاعل الفاعلين والمؤسسات السياسية داخل الإطار العام المحدد بالوثيقة الدستورية، ومن جهة أخرى الموروث الثقافي والسياسي والديني المؤطر للنظام السياسي عموما وللعملية السياسية تحديدا.

إن خصوصية النظام السياسي المغربي مستمدة من العديد من المعطيات التي خلقت له تفرد وجعلته يمتاز بهوية سياسية منفردة تجمع بين الحداثة والتقليدية، حيث أن هويته السياسية تشكلت عبر سيرة تاريخية¹ ممتدة على قرون من الممارسة العملية والتأصيل النظري مما جعلها تتبوء مكانتها الخصوصية بين مثيلاتها في الإنتاج الحضاري الإنساني.

الامر الذي يجعل محاولة فهم ودراسة خصوصية النظام السياسي المغربي لا يستقيم دون استحضار الخصوصية المغربية التي ميزت وما زالت تميز الهيكل المادي واللامادي لبنان النظام السياسي المغربي الحديث، ذلك أن هذا النظام يحوي بين طياته العديد من الميكانيزمات (منها ما هو ديني وثقافي وسياسي) تفتح المجال للمقدس والنسب للعب أدوار حيوية وحاسمة في كثير من الأحيان وتضفي على هرم النظام مميزات تجعله ينفرد عن غيره من الأنظمة.

ان الملاحظة الخارجية لهرم النظام السياسي المغربي ربما يوحي بكونه نظاما عاديا يحتوي على فاعلين ومؤسسات سياسية عادية، يحكم عملها الإطار الدستوري والقانوني المؤطر لعملها، إلا ان تعميق الرؤية يوضح أن لهذا النظام منطقته الخاص في التحرك فوق رقعة الفعل السياسي، يحدد لكل مؤسسة موقعها الهرمي وحدودها التي تشغل في إطارها.

وعليه سيكون منطلق دراستنا لخصوصية النظام السياسي المغربي بعد دستور 2011، من خلال تبين المكونات المؤسساتية لهذا النظام باحترام التراتبية القانونية والواقعية لمختلف المؤسسات التنفيذية والتشريعية والقضائية، مع استحضار مكانة المؤسسة الملكية بالنظر إلى شرعيتها الدينية والدستورية والقانونية في علاقتها بباقي السلط (البرلمان والحكومة).

¹ تقديم الأستاذ عثمان الزياني لكتاب طبعة النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011 للدكتور الشلالي الشلالي مكتبة دار السلام طبعة 2022 الصفحة 4.

المبحث الأول: السياق العام للتعديل الدستوري سنة 2011

إن أغلبية التنظيمات السياسية قبل 20 فبراير 2011، كانت تعتبر مسألة تعديل الدستور، شأنًا ملكيًا خالصًا ولا يجب أن تتحول إلى ورقة ضغط أو التعبئة في الساحة السياسية¹ بل إن من بينها من كان يعتبر أن المرحلة لا تحتاج إلى تعديلات دستورية بقدر ما تحتاج إلى قراءة جيدة لنصوصه والتطبيق الجيد لأحكامه.

حيث رأت حينها أن المشكل الحقيقي يكمن في طبيعة الفاعلين السياسيين الموكل لهم التعامل مع نصوص الدستور، كمسؤولي الحكومات اللذين لا يملكون الجرأة الكافية لممارسة اختصاصاتهم الدستورية ويتركون للأعراف والتقاليد السياسية في ممارسة مهامهم، وينأون بأنفسهم عن أخذ زمام المبادرة وتحمل مسؤوليتهم في الاجتهاد في تطبيق النصوص الدستورية²، وحتى من كان من ضمن التنظيمات السياسية يلوح بين الفينة والأخرى في خطابه السياسي بالحاجة إلى إدخال التعديلات على دستور 1996، فإنه يفعل ذلك تحت سقف محدد بكون الملك هو الذي يستطيع اختيار اللحظة السياسية المناسبة للقيام بالتعديل.

المطلب الأول: السياق السياسي والبعد الديمقراطي لتعديلات سنة 2011

لقد استطاعت حركة 20 فبراير تجديد النقاش السياسي، وإعادة طرح سؤال الوثيقة الدستورية بعدما كانت أغلبية التنظيمات السياسية قبل الحراك، تعتبر أن المسألة الدستورية لا تشكل أولوية المرحلة ولا توليها أي أهمية في تحركاتها السياسية سواء في الميدان أو في خطابها السياسي.

الفقرة الأولى: إحياء النقاش السياسي حول تعديل الدستور

¹ محمد الساسي "الأحزاب السياسية ومسلسل المراجعة الدستورية ل 2011 المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية يونيو 2012 العدد الثالث الجزء الخامس الصفحة 17 .

² نفس المصدر الصفحة 17-18

يعتبر موقف الأحزاب السياسية المغربية من إحداث تعديل دستوري قبل 20 فبراير، ان المراجعة الدستورية تدخل ضمن المجال الخاص بالمؤسسة الملكية، التي يعود لها وحدها اختيار اللحظة السياسية المناسبة للإقدام عليه وكذا المدى الذي يمكن ان تصل إليه، في إطار توافقي مع الأحزاب السياسية على شكل طلب الملك لرأيها وتقديمه من طرف هذه الأخيرة على شكل مذكرات، على أن يبقى الحسم في مضمون النص الدستوري الذي سيقدم للاستفتاء للملك وحده¹.

ويمكن تلخيص اهم النقاط التي كانت تطرحها الأحزاب السياسية المغربية، في حالة إقدام الملك على تعديل الدستور، في أربع نقط رئيسية، وهي إقرار الطابع التعددي للهوية المغربية والقيام بتوسيع صلاحية الوزير الأول والحكومة ومجلس النواب إلى جانب توسيع مجال الحقوق المنصوص عليها مع إقرار الجهوية المتقدمة كشكل من اشكال التنظيم للإدارة المغربية.

إن التعديلات الدستورية لسنة 2011 أحاطتها خصوصية فريدة، بالمقارنة مع جميع التعديلات الدستورية التي عرفها التاريخ السياسي للمغرب، ذلك أنه لم يتم إخراجها في القالب السياسي المتعارف عليه، والمتمثل في انحصار رقعة الصراع على مضمون وهيكلة النص الدستوري المراد اعتماده في الفاعلين التقليديين، الملك وأحزاب الحركة الوطنية، بل ظهر في هذه المرة فاعل جديد "مفاجئ" على ساحة الصراع أربك الحسابات والتصورات الموضوعية إن على مستوى الدولة او على مستوى الأحزاب السياسية.

مما فرض إعادة النظر في مرتكزات الخطاب السياسي الرسمي والحزبي بشكل يساير المعطيات السياسية الجديدة والإقدام على إصلاحات وتعديلات دستورية فورية بهدف احتواء الجو العام السائد.

الأمر الذي جعل هذه التعديلات ذات خصوصية فريدة، بالنظر إلى السياق العربي الإقليمي الاستثنائي السائد في المرحلة، والذي شهدت معه العديد من الدول العربية تغييرات جذرية على مستوى قياداتها في مراكز القرار²، لكونها-أي التعديلات-أتت كنتيجة لمخاض عسير للتفاعل مع حراك اجتماعي وشعبي³ حيث كانت تقتضي التحرك على أعلى المستويات في هرم الدولة المغربية.

إن رياح "الربيع العربي" التي هبت على العديد من الدول العربية بلغت قوتها ومداهها المغرب وأرخت بسدولها على المجتمع السياسي، وألهمت فئة من الشباب المغربي ودفعته للتحرك ودخول رقعة الصراع السياسي كشكل من اشكال التفاعل مع الجو السياسي السائد آنذاك.

¹ نفس المصدر الصفحة 18 .

² وإن كان هناك اختلاف حول مضمون وأهمية هذه التغيرات وشكلها وتأثيرها على واقع الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلدان التي شهدتها ومدى بلورة الشعارات التي رفعتها الحركات السياسية والاجتماعية بهذه البلدان اثناء الحراك على أرضية الواقع.

³ ذ. عبد الرحيم العلام صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية لسلسلة الدراسات الدستورية -العدد الثاني- 2014 الصفحة 24

وقبل الخوض في كيفية إخراج البلاد سياسيا من عنق الزجاجة آنذاك، واحتواء مسار الاحتجاجات، لابد من الوقوف عند مميزات المرحلة التي عاشتها البلاد لتبيان أهمية اللحظة التاريخية في سنة 2011 لنلتقط ونستوضح المؤشرات الدالة على أن الصراع السياسي حول الدستور، باعتباره المخرج الأساسي للبلاد من حالة الاحتقان السياسي الذي كانت تعيشه، لم يكن أبدا بنفس مكانيزات الصراع السياسي على الوثيقة الدستورية في مختلف المحطات التي عرفها المغرب عبر تاريخه السياسي.

إن أهم ما ميز الحركة الاحتجاجية في سنة 2011 في تقديرنا، هو قيادتها من طرف جيل لم يعاصر أي نوع من أنواع الصراع السياسي كالذي عاشه المغرب في تاريخه السياسي، سواء قبل الاستقلال أو بعد لاستقلال أو مرحلة ما يسمى بسنوات الرصاص (فترة السبعينيات من القرن الماضي على وجه الخصوص).

إنها فئة الشباب التي اطلعت على الأحداث السياسية التي عاشتها البلاد إما عبر الدراسات والكتب التي تناولت المراحل السابقة أو عبر الاحتكاك مع بعض رموز التيارات السياسية التي خاضت الصراع سابقا¹، فهي لم تخض صراعا سياسيا بمعناه العام التقليدي طيلة فترتها العمرية.

وبالرجوع قليلا إلى الوراء واستحضار طبيعة الخطاب السياسي السائد طيلة ثلاثين سنة الأخيرة في الساحة السياسية المغربية، سنلاحظ ان هذه الفئة عاشت على نغمات ترديد لعبارات قوية من مختلف الفاعلين السياسيين من قبيل المسلسل الديموقراطي، التناوب التوافقي، الديموقراطية، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحريات العامة... إلخ، أي أنها عاشت مع ما يمكن تلخيصه في شعار إصلاح الأوضاع في مختلف المجالات، إلا أنه لم يجد له الأثر الملموس على واقعه المعيشي واليومي.

الأمر الذي جعل كل تلك المفاهيم مبتذلة لدى هذه الفئة من الشباب، إلى الدرجة التي جعلتها لديه -أي المفاهيم والشعارات- فارغة من أي معنى².

ذلك ان الإشكالية المطروحة بالنسبة لهذه الفئة تتلخص في استفهام كبير حول مأل أوراخ الإصلاح المفتوحة في كل المجالات دون ان تحدث الأثر المطلوب بالنسبة لها، بل أكثر من ذلك ان الإصلاحات ممتدة زمنيا إلى درجة لا تريد ان تنتهي أو بالنسبة للشباب "لا يراد لها الانتهاء".

¹ أغلبية شباب حركة 20 فبراير هو شباب احتك وتكون سياسيا في تنظيمات المجتمع المدني والحقوق المغربي دون انتماءات سياسية مباشرة.
² محمد شكير الإصلاح ثم الإصلاح ولا شيء غير الإصلاح المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية يونيو 2012 العدد الثالث الجزء الخامس الصفحة 5.

إن المغرب بالنسبة لها يعطي انطبعا على قدرة متميزة في فتح الاوراش الإصلاحية دون القدرة على إنهاؤها في أجل محدد، حيث أن تجاوزه يفرغ عملية الإصلاح من مضمونها ويعرضها إلى الانقلاب ضدها¹. بل إن ما يزيد الأمر تعقيدا هو عدم إيلاء المحاسبة الأهمية التي تستحقها في تقييم الاوراش المفتوحة، بالإضافة إلى ما صاحب الانتقال الديمقراطي من خطاب سياسي حول الخروج عن المنهجية الديمقراطية وجيوب المقاومة² الذي أعطى انطبعا بأن الدولة تحدوها الرغبة في الحفاظ على موقعها المركزي في النظام السياسي وغير مستعدة للذهاب أكثر في المسلسل الديمقراطي.

وكل هذا جعل مفاهيم من قبيل الانتقال الديمقراطي والإصلاح السياسي كشعارات أطرت المرحلة السياسية ما قبل 20 فبراير 2011 فارغان من محتوئهما، بالنسبة للشباب الراغب في إحداث تغييرات تنعكس بشكل ملموس على واقعه المعيشي اليومي، بل الأمر نفسه الذي جعل قيادتها تصر على التحرك خارج الإطارات التقليدية، كالأحزاب والنقابات وجمعيات ومنظمات المجتمع المدني³، وبذلك احتضنت منصات التواصل الاجتماعي انطلاقة الحركة، إسوة بباقي الدول كتونس ومصر.

ومع اتساع انتشار وثائقها افتراضيا نزل الحراك إلى أرض الواقع والتحقت به مجموعات أخرى من الشباب المنضوي تحت لواء شبيبات الأحزاب كالاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية والعدالة والتنمية بالرغم من موقف قيادة حزبيهما المناهض للاحتجاجات، وكذلك جمعيات حقوقية مهيكلية كالجمعية المغربية لحقوق الإنسان بالإضافة إلى الطلبة وخريجي الجامعات المعطلين، وحزب النهج الديمقراطي وجماعة العدل والإحسان، مستندين في ذلك على مرجعية نظرية تؤطر الاحتجاج في الشارع العام، محورها الأساسي تأطير المطلب السياسي لكل المطالب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، والتأكيد واقعا وعمليا على فكرة المنطلق لدى قيادتها الشبابية المتمثلة بشكل أساسي في عجز الآليات التنظيمية التقليدية (الأحزاب والنقابات) التي يتوفر عليها المجتمع على تحقيق التحول الديمقراطي.

وكل هذه المعطيات شكلت أرضية لتكون حركة 20 فبراير، إفرازا ونتيجة موضوعية لدينامية سياسية جديدة مختلفة عن كل الاحتجاجات التي عرفها المغرب الحديث في 1965، 1981، 1984، 1991.

كما جعلها أيضا متميزة عن كل الحركات الاجتماعية الأخرى التي عرفها المغرب الحديث منذ تسعينيات القرن الماضي كحركة المعطلين ومختلف الحركات الاحتجاجية الأخرى، مما مكنها من إحداث تغيير في ميزان القوى، والضغط في اتجاه القيام بتعديل الدستور، كمدخل رئيسي للإصلاح السياسي، الأمر الذي تفاعل معه الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011.

¹ نفس المصدر الصفحة 6

² يمكن في هذا الإطار مراجعة محاضرة الأستاذ عبد الرحمان اليوسفي ببليكا، مباشرة بعد خروجه من على رأس حكومة التناوب وحصول حزبه من على المرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية لسنة

³ توفيق عبد الصادق "حركة 20 فبراير بالمغرب: دراسة في سياقات التحرك وبنية الحركة" مركز دراسات الوحدة العربية <https://caus.org.lb>

لقد كان لاحتجاجات 20 فبراير الدور الحاسم والمؤثر في اتخاذ قرار تسريع القيام بمراجعة دستور 1996 وذلك بالتفاعل الملكي مع مطالب وشعارات حركة 20 فبراير في الخطاب الملكي 9 مارس 2011، الذي بسط بشكل واضح التصور الملكي الجديد لاستكمال الإصلاح، المعتمد على أسلوب التدرج في ترسيخ المسلسل الديموقراطي، بمفاهيم مركزية تعكس خطابا سياسيا جديدا نذكر منها: المراجعة الدستورية العميقة، النقاش الوطني الواسع والبناء، الإرادة الشعبية المباشرة، الإصلاح المؤسسي الشامل، الحكامة الجيدة، مشروعية التطلعات، تحصين المكتسبات، تقويم الاختلالات، الالتزام الراسخ، الإصلاح العميق، المنظومة الدستورية الديموقراطية، ترسيخ العدالة الاجتماعية، تعزيز مقومات المواطنة الكريمة، كما وضع تصورا واضحا لمعالم التعديل الدستوري شامل حيث أورد سبعة مرتكزات يستند عليها كالآتي حسب نص خطاب جلالة الملك ليوم الأربعاء 9 مارس 2011.

أولا: التكريس الدستوري للطابع التعددي للهوية المغربية الموحدة، الغنية بتنوع روافدها وفي صلبها الامازيغية، كرصيد للجميع.

ثانيا: ترسيخ دولة الحق والمؤسسات، وتوسيع مجال الحريات الفردية والجماعية، وضمان ممارستها، وتعزيز منظومة حقوق الإنسان، بكل أبعادها، السياسية والاقتصادية الاجتماعية والتنموية، والثقافية والبيئية ولاسيما بدسرة التوصيات الوجيهة لهيأة الانصاف والمصالحة، والالتزامات الدولية للمغرب.

ثالثا: الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة، وتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري، توطيدا لسمو الدستور ولسيادة القانون، والمساواة أمامه.

رابعا: توطيد مبدأ فصل السلط وتوازنها، وتعميق ديمقراطية وتحديث المؤسسات وعقلنتها، من خلال: برلمان نابع من انتخابات حرة ونزيهة، يتبوا فيه مجلس النواب مكانة الصدارة، مع توسيع مجال القانون، وتخويله اختصاصات جديدة، كفيلة بنهوضه بمهامه التمثيلية والتشريعية والرقابية. حكومة منتخبة بانبثاقها عن الإرادة الشعبية، المعبر عنها من خلال صناديق الاقتراع، وتحظى بثقة أغلبية مجلس النواب.

تكريس تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي، الذي تصدر انتخابات مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. تقوية مكانة الوزير الأول، كرئيس للسلطة التنفيذية فعلية، يتولى المسؤولية الكاملة على الحكومة والإدارة العمومية، وقيادة وتنفيذ البرنامج الحكومي.

دسترة مؤسسة مجلس الحكومة، وتوضيح اختصاصاته.

خامسا: تعزيز الاليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية، في نطاق تعددية حقيقية،

وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية، والمجتمع المدني.

سادسا: تقوية اليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة.

سابعا: دسترة هيئة الحكامة الجيدة، وحقوق الإنسان، وحماية الحريات.

كما تضمن أيضا الخطاب الملكي الية إعداد الدستور من خلال تكليفه للجنة استشارية لمراجعته، أسندت رئاستها

للأستاذ عبد اللطيف المنوني، دعت من خلال نفس الخطاب الملكي إلى "الاصغاء والتشاور مع المنظمات الحزبية والنقابية، ومع

الفعاليات الشبابية، والجمعية والفكرية والعلمية المؤهلة، وتلقي تصوراتها في هذا الشأن، على أن ترفع إلى نظرنا السامي نتائج

أعمالها" انتهى كلام صاحب الجلالة الملك محمد السادس.

وقد كانت هذه الالية التشاركية هو انفتاحها على مختلف الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين ومختصين

كل في مجاله، وهو الامر الذي يمكن معه القول إنها أكثر تطورا مقارنة مع الاليات التي سبق اعتمادها في التعديلات الدستورية

السابقة.

الفقرة الثانية: بعض المبادئ العامة لتصور وضع الدستور الجديد

إنطلاقا من السياق العام الإقليمي والوطني على وجه التحديد، إبان إقرار التعديلات الدستورية سنة 2011، وكذا

انطلاقا من التصور العام أُنذاك لحركة 20 فبراير، المحدد لما هو سياسي كمدخل رئيسي للإصلاحات المرغوب فيها، وكذا التفاعل

الإيجابي للملك مع هذه الشعارات عبر خطابه التاريخي لشهر مارس 2011، والتي جعلت الوثيقة الدستورية المعبر الرئيسي

لتحقيق هذا التصور على أرض الواقع، يمكننا إستخلاص واستنباط مجموعة من المبادئ العامة والتصور العام لمنطلق إحداث

التعديلات الدستورية.

ذلك أن الحركة الاحتجاجية التي عرفها المغرب في هذه الفترة توجت بخطابين ملكيين تاريخيين 17 يونيو، 09 مارس

2011، اعتبرا بمثابة خريطة الطريق التي توجت بإقرار تعديلات دستورية أحدثت منعطفًا قويا، في مسار البناء الديمقراطي

للدولة المغربية واستكمال بناء مؤسساته وترسيخ الديمقراطية عبر تقوية الية الحكامة الجيدة، من خلال التنصيب دستوريا،

على مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة ثم العمل على توفير شروط المواطنة الكريمة والعدالة الاجتماعية.¹

¹ الإطلاع على الخطاب الملكي بتاريخ 17 يونيو 2011.

إن المنطلق الأول للتعديلات الدستورية لسنة 2011، هو التأكيد على الحكامة الجيدة كمنهجية في ممارسة الحكم، تندرج إلى جميع الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية، سواء تعلق الأمر بكيفية تدبير السلط أو في الحفاظ على المكتسبات الحقوقية.

ففيما يتعلق بكيفية تدبير السلطة بلورة القواعد الدستورية لسنة 2011، تصورا يمزج بين التوازن والتعاون بين المؤسسات الدستورية، في إطار نظام دستوري للحكم يحتفظ بالكثير من الخصوصيات المشكلة لهويته السياسية وفلسفة ممارسته للحكم، دون الابتعاد عن الغاية المركزية المتمثلة في ترسيخ الديمقراطية بمختلف أبعادها، وفي هذا السياق ينص الفصل الأول من دستور 2011، في فقرته الثانية على أنه " يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها"

ولعل من بين أهم الآليات التي نلامس من خلالها هذا التوجه هو ربط رئاسة الحكومة بنتائج صناديق الاقتراع، من خلال تعيين رئيس الحكومة من الحزب الذي احتل المرتبة الأولى في الانتخابات التشريعية، وهو المبدأ الذي أسس له الخطاب الملكي في المحور الرابع من خطاب جلالته حيث عنوانه جلالته ب "الانفتاح الديمقراطي للسلطة التنفيذية"، والذي أراد من خلاله عاهل البلاد أن يشكل "تجسيدا لانفتاح الحكومة عن الاقتراع العام المباشر"، مع ضرورة استحضار ما صاحب ذلك من تغيير جوهري في موقع ومكانة رئيس الحكومة ومؤسسة الحكومة برمتها، التي أسند إليها الدستور الجديد اختصاصات واضحة وإمكانات مهمة للنهوض بمهمتها بكل أريحية وبضمانات دستورية قوت مكانتها الدستورية داخل النظام الدستوري للمملكة.

وهي الاختصاصات والمكانة التي قابلتها في الآن ذاته، تقوية مكانة البرلمان داخل النظام الدستوري، حيث أن الدستور ذاته خص هذا الأخير بالوظيفة التشريعية وفقا للفصل 71 منه، دون إغفال بطبيعة الحال دوره في تقييم السياسات العمومية التي تضطلع بها الحكومة.

وأكد أن مبدأ الحكامة في تدبير الشأن العام يفرض بالضرورة تقوية موقع القضاء، ذلك أنه في النظام الديمقراطي لا يكفي خلق التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بقدر ما يفرض أيضا التوفر على سلطة قضائية مستقلة في أحكامها باعتبارها الجهة التي تحقق الاستقرار والأمن لما تلعبه من دور في الحفاظ على الحقوق والحريات الفردية.

وهكذا وخلافا لدستور 1996 عمل دستور 2011 على تقوية مكانة القضاء، انطلاقا من التنصيب عليه دستوريا باعتباره سلطة، حيث أورد في الباب الرابع منه وهو بصدد إيراد الأحكام الخاصة بالقضاء عبارة "السلطة القضائية" موردا في الفصل 107 على أن "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية. الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية".

وفي دعم لهذه الاستقلالية أورد مجموعة من الضمانات الكفيلة بتحقيقها، كتلك التي تنص على أنه "لا يعزل قضاة الأحكام ولا ينقلون إلا بمقتضى القانون." ومنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء، ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات ولا يخضع لأي ضغط مع التأكيد على أن القانون يعاقب كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة.

ويمكن كذلك الإشارة في هذا السياق إلى استبعاد وزير العدل عن رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية وتعويضه بالرئيس الأول لمحكمة النقض كرئيس منتدب، مع انفتاحه على جهات يمكن أن تشكل إضافة نوعية في ضمان الحقوق والحريات كالمجلس الوطني لحقوق الإنسان ومؤسسة الوسيط.

ومن بين المبادئ العامة كذلك التي شكلت منطلق التعديلات الدستورية والذي كرسه دستور 2011 ودعم مقوماته تلك المرتبطة بالتدبير الترابي للمملكة، حيث أورد في الفقرة الأخيرة من الفصل الأول على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لا مركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة" إذ يشكل هذا التنظيم خيارا استراتيجيا في تنظيم الدولة يقوم على جعل الجهات وباقي الجماعات الترابية العمود الفقري لتحقيق التنمية المستدامة.

ويتضح ذلك من خلال تخصيص الدستور لأحكام هذا التنظيم الباب التاسع الذي يحتوي على 12 فصلا (من الفصل 135 إلى الفصل 146)، حيث وضع أسس الإطار العام لاشتغاله، مبرزا نمط الاقتراع الخاص به، كما حدد علاقته بالتركيز الإداري للدولة، ذلك أنه حدد دور الولاية والعمال في الحفاظ على وحدة الدولة في ظل النظام اللامركزي للتسيير.

كما يتجلى أيضا أحد المبادئ الأساسية لهذه التعديلات المؤسس للإطار العام لإحداثها، ذلك المتعلق بضمان الحقوق والحريات الفردية، حيث أن المشرع الدستوري وضع نصب أعينه مسألة الحقوق والحريات بكثير من الجدية، أفضت إلى دسترة هذه الحقوق كما هو متعارف عليها دوليا، بل إن الفقرة الثالثة من ديباجته تؤكد على أن المملكة المغربية إدراكا منها بالدور الذي تضطلع به على الصعيد الدولي، باعتبارها العضو العامل النشط في المنظمات الدولية، تتعهد بالالتزام بما تفتضيه المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، وتؤكد تشبثها بحقوق الإنسان، كما هو متعارف عليها عالميا.

وهو الأمر الذي يحمل دلالات عميقة على التطورات الجذرية التي عرفتھا المملكة المغربية في حق احترام الحقوق والحريات الفردية.

المطلب الثاني: التعديلات الدستورية والمسألة الديمقراطية

تعتبر الوثيقة الدستورية المدخل الرئيسي الذي على أساسه يتم تحديد ما إذا كان النظام السياسي يشغل داخل الإطار الديمقراطي أم خارجه، وذلك عبر استقراء المحددات القانونية التي تؤثر عبرھا الوثيقة الدستورية العلاقات بين الحاكمين والمحكومين من جهة وبين المؤسسات والفاعلين السياسيين من جهة أخرى من خلال تحديد مستويات انعكاس فصل السلط وتوازنها داخل النظام السياسي.

الفقرة الأولى: الثابت والمتغير في ضوء دستور 2011.

إن المتتبع للحياة السياسية المغربية سيلاحظ بلا شك ان ديناميتهما محكومة بمنظومة علاقات بين المؤسسات موروثة تاريخيا، بفعل اختلال ميزان القوى على طول سنوات الصراع السياسي المغربي، وتجعل التواصل التفاعلي بين المؤسسات مثقل بالتقاليد والأعراف التي تكبل في كثير من الأحيان الممارسة السياسية وتجعلھا خارج منطوق النص الدستوري، الأمر الذي أدى إلى تأسيس ونمو منطق خاص بالدولة في تحركھا على مستوى الساحة السياسية، ويغدي بشكل سلبي نصوص الوثيقة الدستورية، بل يفرغ حتى المتقدمة منها من محتواھا ويضع لھا حواجز الانبثاق والتبلور على أرض الواقع السياسي.

وهو الإكراه نفسه أيضا الذي يشغل حاليا ويساهم في الحد من حيوية دستور 2011، ويتخذ صورا مختلفة نلامسھا بشكل جلي في التحفظ المعلن والخفي لدى الفاعلين السياسيين في الاحتفاظ بممارسات خارج الفلسفة العامة لوضع دستور 2011، "المعبر عنها واقعيًا من خلال دينامية 20 فبراير ودستوريا من خلال منطوق الفصل الأول منه ملكية دستورية ديموقراطية برلمانية واجتماعية"¹ والتي تروم إحداث قطيعة مع مرحلة "الملكية المتحكمة" وفتح المجال أمام "ملكية برلمانية"، حيث يسود منطق اختزالي في ترجمة أحكام الدستور على أرضية الواقع السياسي، يحكمه الاشتغال التقليدي للنظام السياسي المغربي، ويفرض بصيغة أو بأخرى الركون إلى نفس المداخل التفسيرية لطبيعة النظام السياسي المغربي في بنائه وهرميته ومراكزه القانونية القوية، من خلال العمل على تجميد روح النصوص الدستورية التي

¹ عبد الإله أمين "الثابت والمتغير في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 121 مارس-أبريل 2015 الصفحة 53

زكتها دينامية حركة 20 فبراير، بل وإخراجه من السياق العام السياسي الإقليمي والوطني الذي ترعرع ونبت فيه للعودة إلى نفس المنطق قبل دستور 2011.

ذلك انه غالبا ما لا تتم قراءة النص الدستوري في الممارسة السياسية المغربية بالشكل الذي تقوم معه عملية تحديد مكانة الفاعل السياسي على ضوء الموقع الذي خصه به الدستور، بل تترك له الصلاحية في تأويل القاعدة الدستورية بالشكل الذي يحدد معه هو نفسه مكانته الدستورية.

ذلك أن التعديل الدستوري إذا لم يمس المستويين الصريح والضمني اللذان ميزا الدساتير السابقة، بما يعيد للشرعية الدستورية تلاحمها عبر استنطاق الدستور المسكوت، سيتم إعادة إنتاج نفس مكنيزات الممارسة السياسية وسيبقى ذات المنطق سائدا في الحياة السياسية المغربية، وهو ما سنحاول بحثه من خلال الإجابة عن سؤال إلى أي حد استطاعت تعديلات 2011 القطع مع الدستور الضمني في مقابل فسخ المجال للدستور الصريح لتأطير العلاقات السياسية بين الفاعلين والمؤسسات داخل النظام السياسي؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تقودنا بلا شك إلى النظر في الفصل 19 باعتباره الأساس الذي استند عليه وجود مستويين من الدستور في التجربة السابقة، من حيث بنائه الشكلي أولا ثم من حيث مضمونه ثانيا، وذلك من أجل ملامسة إلى أي درجة استطاعت التعديلات إحداث القطيعة مع الدستور الضمني، والتأسيس لشرعية دستورية واحدة مؤسسة على النصوص الصريحة، عبر تحقيق سمو قواعد الوثيقة الدستورية المكتوبة في مقابل الحد من القواعد الضمنية المقوضلة للانتقال الديمقراطي.¹

بالرجوع إلى الخطاب الملكي بتاريخ 17 يونيو 2011 بمناسبة عرض الوثيقة الدستورية الجديدة على الاستفتاء، نجد جلالته يؤكد على أن الدستور الجديد يتميز بثلاث مميزات أساسية سواء من حيث منهجية إعداده أو من حيث الشكل أو من حيث مضمونه.

فمن حيث الشكل يقول صاحب الجلالة "فلأنه قائم على هندسة جديدة، همت كل أبوابه، من الديباجة، كجزء لا يتجزأ من الدستور، إلى آخر فصوله، التي ارتفع عددها من 108 إلى 180 فصلا" ليسترسل جلالته في الخطاب الملكي ذاته موضحا أن الدستور على مستوى المضمون "يؤسس لنموذج دستوري مغربي متميز، قائم على دعامين متكاملتين: وتتمثل الدعامة الأولى في التثبث بالثوابت الراسخة للامة المغربية....."وأما الدعامة الثانية، فتتجلى في تكريس مقومات واليات

¹ حوار مع الأستاذة رقية المصدق جريدة الصحيفة العدد 54 بتاريخ 22-28 فبراير 2002 الصفحات 12-13.

الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي، في أسسه القائمة على مبادئ سيادة الأمة، وسمو الدستور، كمصدر لجميع السلطات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وذلك في إطار نسق دستوري فعال ومعقلن، جوهره فصل السلط، واستقلالها وتوازنها، وغايته المثلى حرية وكرامة المواطن، ومن معالم فصل السلط، وتوضيح صلاحياتها، تقسيم الفصل 19 في الدستور الحالي، إلى فصلين إثنيين :

فصل مستقل يتعلق بالصلاحيات الدينية الحصرية للملك، باعتباره أمير المؤمنين، رئيس المجلس العلمي الأعلى، وفصل آخر يحدد مكانة الملك كرئيس للدولة، وممثلها الأسى، ورمز وحدة الأمة، والضامن لدوام الدولة واستمرارها، وللاستقلال المملكة وسيادتها، ووحدتها الترابية، والموجه الأمين والحكم الأسى، المؤتمن على الخيار الديموقراطي، وعلى حسن سير المؤسسات الدستورية، والذي يعلو فوق كل انتماء."

وعلى مستوى الوثيقة الدستورية نلاحظ انعكاسا لهذا التوجه في الفصلين 41 و42 اللذان يحيلان على المستوى الهندسة الدستورية إلى فصل الحقل الديني "إمارة المؤمنين" عن الحقل السياسي "الملك كرئيس للدولة" وفقا لصلاحيات صريحة بمنطوق النصوص الدستورية، عكس ما كان عليه الأمر في التجارب الدستورية السابقة التي كان فيها الملك يتدخل في الحقل السياسي بصفته أميراً للمؤمنين.

فمع الفصلين 41 و42 من الدستور أصبحنا على مستوى الهندسة الدستورية أمام فصل تام بين الاختصاصات الدينية الموكولة للملك بصفته أميراً للمؤمنين بمقتضى الفصل 41، وإذا تمعنا في الفقرة الأخيرة من هذا الفصل سنجد أنها تنص على أنه "يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر." والاختصاصات السياسية الموكلة للملك بمقتضى الفصل 42 الذي ينص على أن "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسى ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديموقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية.... كما ينص نفس الفصل في فقرته ما قبل الأخيرة على أنه "يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور"

وإذا ربطنا العبارة الواردة في الفقرة الأخيرة لفصل 41 والقائلة بممارسة الملك للصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين والمخولة له حصريا، بمقتضى الفصل المشار إليه والعبارة الواردة في الفقرة الثالثة من الفصل 42 القائلة بالسلطات المخولة له صراحة بنص دستوري، فإننا سنلاحظ أن تغييرا جذريا وقع في طبيعة العلاقة بين مؤسسة إمارة

المؤمنين ومؤسسة الملك كرئيس للدولة في النظام السياسي والدستوري المغربي بعد إقرار دستور 2011، حيث ثم بذلك تحرير المجال السياسي من ثقل مهام وصلاحيات إمارة المؤمنين المستمدة من القانون العام الإسلامي وحصرها في المجال الديني المحض. بل إن الدستور أورد اختصاصات حصرية لها من خلال عبارة "المخولة له حصريا" أي للملك بصفته أميرا للمؤمنين، الواردة في الفصل 41، كما قام بتحديد صلاحيات الملك كرئيس للدولة صراحة بنص دستوري انسجما مع عبارة "السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور" من جهة أخرى.

انطلاقا مما سبق يتضح أن مجهودا ملموسا ثم على أعلى المستويات في هرم الدولة المغربية من أجل إحداث تغييرات في منطق الدولة السائد في التجارب الدستورية والسياسية المغربية السابقة والمطلوب اليوم من الفاعلين السياسيين وكل المؤسسات الدستورية التقاط الإشارة عبر العمل على قراءة الفصلين 41 و42 داخل الوثيقة الدستورية التي ينتميان إليها وبأفق ديموقراطي يقطع مع الأسلوب التقليدي الذي طغى على قراءات الفصل 19 من الدستور السابق.

الفقرة الثانية: البعد الديموقراطي للتعديلات الدستورية 2011

لا يمكن إغفال السياق العام الإقليمي والوطني لنهاية سنة 2010 و2011 الذي أنتج التعديلات الدستورية للوثيقة الدستورية لسنة 1996، حيث عمت رياح "الربيع العربي" مجموعة من الدول العربية ما زالت إلى يومنا هذا تجهل مصادره ومحركيه الحقيقين والغاية الرئيسية لإطلاقه، وإن كان في واجهته الإعلامية مغلفا بمطالب اجتماعية واقتصادية مؤطرة بمطلب سياسي مركزي يهدف إلى تحقيق الديموقراطية، كما أن التفاعل الملكي مع هذا الوضع كان سريعا من خلال الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011، الذي يعتبر خطابا متقدما، بل يمكن اعتباره بمثابة إعلان من طرف ملك البلاد عن تغيير جذري في فلسفة الحكم في المغرب، وبناء عليه يمكن القول إن الإشكالية الأساسية التي يواجهها النص الدستور اليوم في تحقيق الديموقراطية، هي غياب بنية الاستقبال لأحكام الدستور الجديد خصوصا على المستوى الثقافي.

وذلك راجع إلى كون عقلية دستور 1996 مازالت سائدة لدى العديد من الفاعلين السياسيين المغاربة، اللذين ما زالوا في ممارساتهم السياسية يتعاملون بمنطق دستور 1996¹، في الوقت الذي سن فيه دستور 2011 مستجدات عميقة نذكر منها مستجدين في غاية من الأهمية يتعلق الأول بتقسيم مضمون الفصل 19 من الدساتير السابقة إلى الفصلين 41 و42 في الدستور الحالي، بما يعنيه ذلك من فصل واضح بين المجالين الديني والسياسي، فيما يتجلى المستجد الثاني في إزالة صفة "الممثل الأعلى" بالنسبة للملك حيث أصبح الملك حسب هذا المستجد ممثل أعلى للدولة عوض الأمة، ذلك أن عبارة «الملك الممثل

¹ يمكن نستحضر هنا النقاش السياسي الذي كان سائدا في فترة رئاسة كل من عبد الإله بن كيران وسعد الدين العثماني للحكومة والذي تمحور حول تخلي وعدم جراءة رئيسي الحكومة لممارسة اختصاصاتهما كاملة مما أعيق معه تطور المغرب في المسار الديموقراطي.

الأسى للأمة" كما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة كان يوجي بوجود مستويين لتمثيل الأمة الأول عالي وهو المجلسد في الملك والثاني أدنى وهو المجلسد في المنتخبين¹، مع الإشارة إلى أن عدم ذكر صفة الممثل الأسى للأمة داخل نصوص الدستور لا يعني بالبحث والمطلق المساس بتمثيل الأمة للبرلمان على اعتبار ان أبجديات الديمقراطية في الأصل لا تعطي صفة التمثيل الأسى للأمة إلا للمنتخبين من طرف الشعب، لهذا وبمفهوم المخالفة يمكن استنتاج ان التنصيب على صفة الممثل الأسى للدولة للملك دوناً عن البرلمان إنما الغاية منه هو تحقيق الانسجام بين اختصاصاته كرئيس للدولة وممارسته لهذه الاختصاصات.

كما يحيل ذلك أيضا على أنه لم يعد هناك مجال للحديث عن مستوى عال ومستوى أدنى لتمثيل الأمة وفقا لمنطوق الفصل الثاني من الدستور الذي ينص على أن " السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثلها. تختار الأمة ممثلها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم"² وإذا سلمنا نظريا بأن كل المؤشرات المذكورة سلفا تسير في اتجاه تحقيق الديمقراطية بعد دستور 2011، فإنه على المستوى العملي نعتقد بان هناك بعض الإشكالات التي تحول دون السير العادي لهذا المسار.

وذلك لاعتبارات عديدة أبرزها أن تحقيق الديمقراطية يتجاوز التنصيب الدستوري على اليات تحقيق الانتقال الديمقراطي إلى ضرورة سريان ثقافة الديمقراطية في جميع هياكل أجهزة ومؤسسات الدولة والمجتمع معا³، مما يطرح مع التعديلات التي تم إقرارها سنة 2011 سؤالا جوهريا حول مبدأ فصل السلط أو على الأقل توازنها في النظام الدستوري المغربي؟ الامر الذي يقودنا مباشرة إلى السؤال المرتبط بسمو المؤسسة الملكية⁴.

إن المتمعن في مضمون القواعد الدستورية المسطرة في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 وخصوصا منها تلك المرتبط بصلاحيات واختصاصات المؤسسة الملكية وكذا علاقة هذه الأخيرة بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى (البرلمان والحكومة) سيلاحظ حفاظ المؤسسة الملكية على وضعها المركزي في الهرم الدستوري والمؤسساتي للنظام السياسي المغربي، ذلك أن التعديلات الدستورية لم تفضي إلى إحداث تغيير عميق في مكانة الملك الدستورية، حيث ظل يحتفظ بمجمل الصلاحيات والاختصاصات التي كان يتمتع بها في الدساتير السابقة.

¹ حوار الأستاذ محمد ضريف في برنامج بين قوسين، قناة هوامش على اليوتيوب مع الصحفية هاجر الريسوني. <http://youtu.be/jslxlwr88gy>

² الفصل الثاني من دستور 2011

³ عبد الحق بلقفيه "في تقييم الدستورية الجديدة تحول في ظل الإستمرارية" مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 46/ 47/ 2017 الصفحة 15.

⁴ أحمد بوز "الاختيار الديمقراطي" في الدستور المغربي أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة تنسيق عمر بندورو، رقية المصدق، محمد مدني الصفحة 99.

بالإضافة إلى أنه وإن كان الدستور الجديد يعترف بالبرلمان كسلطة تشريعية، فإن هذا الأخير ليس وحيدا مطلقا في ميدان التشريع، حيث أن الملك يمارس اختصاص التشريع بواسطة الظهائر الملكية.

وإذا كانت التعديلات قد عززت مكانة الحكومة بدورها من خلال تنظيمه لكيفية تعيينها فإن سلطة الملك تبقى هي الفيصل في الأمر، سواء من حيث تعيين رئيسها وأعضائها أو من حيث إعفائهم وفقا لمنطوق الفصل 47 من الدستور، بالإضافة إلى أن جميع اختياراتها الكبرى تمر بالضرورة عبر المجلس الوزاري، مما يغدو معه مبدأ فصل السلط نوعا من توزيع السلط.

المبحث الثاني: تطور المؤسسات الدستورية في ضوء دستور 2011

في سياق سياسي إقليمي ووطني استثنائي، تفاعلت الملكية المغربية مع مطالب 20 فبراير، بإخراج الوثيقة الدستورية لسنة 2011 إلى الوجود، وإذا استحضرننا طبيعة الشعارات المؤطرة للمطالب الموجهة آنذاك إلى النظام السياسي، نتساءل إلى أي مدى استطاعت هذه المطالب أن تجد صداها على مستوى التعديلات الدستورية التي ثم إحداثها على دستور 1996.

وهو ما سنحاول دراسته في هذا المبحث من خلال محاولة تفكيك البناء الهندسي الدستوري للمؤسسات السياسية وتحديد طبيعة مركزها الدستوري بالمقارنة مع الدساتير السابقة وكذلك من خلال علاقتها ببعضها البعض.

المطلب الأول: المؤسسة الملكية سلطة فوق السلط

إن القراءة المتأنية لنصوص الوثيقة الدستورية، تبين أن ما تم القيام به من خلال التعديلات التي طرأت على دستور 1996، هو إعادة توزيع السلط حيث استطاعت المؤسسة الملكية الحفاظ على مركزها الدستوري المركزي في النظام السياسي المغربي.¹

الفقرة الأولى: مركزية المؤسسة الملكية في النظام الدستوري

إذا كانت الوثيقة الدستورية تتضمن العديد من المقتضيات التي تفيد ما معناه أنها تتوخى التأسيس لنظام ديمقراطي من قبيل التنصيب على أن السيادة للأمة تمارسها عبر ممثلها عبر صناديق الاقتراع وفصل السلط وربط المسؤولية بالمحاسبة

¹ الدكتور محمد زين الدين "الدستور ونظام الحكم بالمغرب" مطبعة النجاح الدار البيضاء طبعة 2022 الصفحة 187

إلى جانب التأكيد على الطابع البرلماني للملكية المغربية¹، فإن المكانة الدستورية للمؤسسة الملكية من خلال ما تمنحه لها نصوص الدستور من صلاحيات واختصاصات تكرر الإشكال الدستوري الذي كان قائما في التجارب الدستورية السابقة والمتمثل أساسا في اختلال التوازن بين المؤسسات الدستورية²، ذلك أن احتفاظ الملك داخل الوثيقة الدستورية بصلاحيات واختصاصات واسعة في مستوى أول بصفته اميرا للمؤمنين وفي مستوى ثاني بصفته رئيسا للدولة، جعل المؤسسة الملكية المؤسسة المركزية في النظام السياسي والدستوري المغربي³.

ويمكن اقتفاء أثر ذلك في العديد من فصول الدستور عبر مجالات مختلفة، منها المجال الخاص بالملك لوحده والمجال المشترك بينه وبين الحكومة، بل بإمكانه أن يمارس مهمة التشريع، وتمتد صلاحياته إلى مجال السلطة القضائية، كما يتأثر الملك العديد من المجالس الدستورية وعلى رأسها المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمجلس الأعلى للأمن، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية كما يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية ونصف أعضائها ورئيس المجلس الأعلى للحسابات⁴.

إن التأمل في الهندسة الدستورية ومضمون فصوله كفيل بتوضيح هذه الرؤية القائلة بمركزية المؤسسة الملكية داخل النظام الدستوري والسياسي المغربي، وإن كان ذلك مصاحبا مع توسيع هامش صلاحيات المؤسسات الأخرى (البرلمان والحكومة) وهو الأمر الذي يمكن الوقوف عليه أكثر في مستوى أول عبر قراءة الفصلين المفتاحين لصلاحيات الملك الدستورية 41-42 وكذا الباقي فصول الدستور عبر مختلف أبوابه.

ينص الفصل 42 من الدستور على أن " الملك رئيس الدولة، وممثلها الأعلى، ورمز وحدة الأمة وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأعلى بين مؤسساتها، ويسهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرقات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظواهر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور".

إن صيغة هذا الفصل تثير مجموعة من الملاحظات التي تبين مركزية المؤسسة الملكية دستوريا بالمقارنة مع مكانة باقي المؤسسات، بحيث مع كل جملة يمكن استنتاج اختصاص ومهمة يقوم بها الملك، فهو الممثل الأعلى للدولة وهو بذلك الحكم الأعلى بين كل المؤسسات الدستورية، كما أنه الساهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات، الأمر

¹ أحمد بوز مصدر سابق، الصفحة 111.

² نفس المصدر الصفحة 112

³ نفس المصدر الصفحة 112

⁴ رقية المصدق "سلطة تأسيسية فرعية أم أصلية مكتسبة؟" الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013

الذي يفيد أن للملك سلطة تأويل الدستور لإيجاد حل لأزمة مؤسساتية التي قد تقع بين المؤسسات¹، وهو الأمر الذي يعني استمرار الوظيفة التحكيمية للمؤسسة الملكية مع الدستور الجديد على اعتبار أنها كانت وظيفة تقليدية مارسها الملكية بمقتضى الدساتير السابقة.

إن سمو المؤسسة الملكية في الدستور المغربي يمكن أيضا استقراؤه من خلال الفصل 41 من الدستور الذي يمنح للملك بصفته اميرا للمؤمنين اختصاصات في المجال الديني، مع التأكيد على أن العبارة الأخيرة الواردة في هذا الفصل والقائلة بأن الملك يمارس اختصاصاته الدينية المخولة له بذات الفصل بشكل حصري، هي المفتاح الذي يجب أن يشكل أساس الانطلاق في قراءته، فهي العبارة المعبرة على أن إرادة المشرع الدستوري تنطوي على الرغبة في إحداث القطيعة مع تدخل إمارة المؤمنين في الشؤون السياسية²، ويمكن كذلك استقراء مركزية المؤسسة الملكية من خلال الاختصاصات التنفيذية التي يمارسها الملك كترأسه للمجلس الوزاري حسب مقتضيات الفصل 48 من الدستور والذي يعتبر الممر الرئيسي للقضايا ذات الطابع الاستراتيجي.

إن مركزية المؤسسة الملكية دستوريا يمكن ملامستها أيضا عبر تتبع مداها في مختلف النصوص الدستورية وإبرازها من خلال طبيعة العلاقة بينها وبين باقي المؤسسات الدستورية، فعلى مستوى علاقتها بالمؤسسة الحكومية وإن كان دستور 2011 أحدث تغيير جوهري بالمقارنة مع دستور 1996، -الذي كان فيه وجود الحكومة من عدمه مرتبطا بالإرادة الملكية من خلال امتلاكه لسلطة تعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة باقتراح من هذا الأخير استنادا على الفصل 24 من دستور 1996، ولسلطة إعفائها، على الرغم من مقتضى ضرورة الحصول على الثقة البرلمانية.

إلا أن ذلك لم يكن يتم إلا بعد حصولها على ثقة الملك³، بواسطة الفصل 47 الذي ينص على أنه "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها، ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها".

إن منطوق هذا النص يشير بشكل صريح إلى أن سلطة الملك في تعيين رئيس الحكومة لم تعد بالإطلاقية التي كان عليها الأمر في دستور 1996، حيث قيدها بضرورة القيام بتعيين رئيس الحكومة من الحزب الذي احتل المرتبة الأولى في انتخابات مجلس النواب، كما عزز الفصل ذاته الضمانات الدستورية للحكومة من خلال تحصين رئيسها من الإقالة المباشرة⁴.

¹ الدكتور محمد زين الدين مصدر سابق الصفحة 192.

² عبد الإله أمين مصدر سابق 64.

³ عبد الإله أمين نفس المصدر، الصفحة 73.

وفيما يتعلق بعلاقة الملك بالسلطة التشريعية فيمكن القول إنه وإن كان البرلمان محتفظا بنقط قوته في النظام الدستوري المغربي، فإن ذلك محدد أساسا في اتجاه الحكومة وليس في اتجاه سلطة الملك، حيث أن الملك بقي محتفظا بنفس سلطاته التي كان يتمتع بها في دستور 1996.

فقد كرس الدستور مسألة توجيه الملك للبرلمان خطابا بمناسبة افتتاحه في الدورات التشريعية، كما كرس الدستور سلطة الملك في حل البرلمان سواء بمجلسيه أو أحدهما، بل إن سلطاته قد تمتد إلى مجال التشريع ليس فقط في المرحلة الاستثنائية التي يمكن تفهمها بكونها تحتاج إلى سلطة اتخاذ الإجراءات اللازمة لسير المؤسسات أو الدفاع عن الوحدة الترابية بل تمتد إلى الحالات العادية من خلال ما يتوفر عليه الملك من سلطة طلب إعادة قراءة المشاريع القانونية ومقترحات القوانين، وكذلك امتلاكه لإمكانية تعديل بعض مقتضيات الدستور عبر البرلمان بعد استشارت رئيس المحكمة الدستورية، بل إن عبارة "الضامن لدوام الدولة واستمرارها" يمكن تأويلها في حالة حل البرلمان لتمنح للملك السلطة التشريعية في فترة انتظار انتخاب برلمان جديد¹.

قد نتفق إلى حد ما على أن دستور اليوم بالرغم من الملاحظات السالفة الذكر ينطوي على مكاميرزمات تجعله متقدما بالمقارنة مع سابقه، إلا أن ما يجب الانتباه إليه هو أن القراءة النصية للدستور لا تفي لوحدها بالغرض مما يفرض علينا ربطها بالممارسة السياسية على أرض الواقع للوقوف على قدرة الفاعل السياسي لتأويل مقتضياته تأويلا يؤسس لدعم تشييد النظام الديمقراطي، الأمر الذي يفتح بابا مشروعيا للتخوف مع سيادة ثقافة سياسية قديمة تتحكم في هذا التأويل ويتم معها خرق الشرعية الدستورية.

ذلك "أن جزءا من الدولة يريد أن يحتفظ من الماضي، في بعض الحالات، بفكرة –طورها الملك الراحل- هي أسبقية وأولوية النظام السياسي على الدستور نفسه"² يورد الأستاذ حسن طارق، مضيفا في ذات السياق " في بعض الحالات، تريد الدولة أن تبدو أقوى من الدستور وأكبر منه، وفي المقابل تريد الحكومة أن تبدو أضعف من الدستور، وأوهن من صلاحياتها، كما دونت في وثيقة 2011"³.

⁴ أحمد بوز "مصدر سابق الصفحة 113

¹ أحمد بوز "نفس المصدر 114.

² حسن طارق "بين الدستور والممارسة والتويل : في الموت البطيء للفكرة البرلمانية" أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 حول الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة تنسيق عمر بندورو، رقية المصدق محمد مدني 2014 الصفحة 170

³ نفس المرجع ص. 170.

الفقرة الثانية: المؤسسة الملكية والسلطة التأسيسية الفرعية لمراجعة الدستور.

إن من بين أهم المجالات التي تبرز بشكل كبير سمو وهيمنة المؤسسة الملكية داخل النظام السياسي والدستوري المغربي تلك المتعلقة بامتلاك الملك للسلطة التأسيسية الفرعية لمراجعة الدستور، فإذا كان الدستور يتضمن في متنه مجموعة من القواعد التي تنظم كيفية عمل المؤسسات السياسية والدستورية داخل البلاد، فإنه مهما كان تصور واستشراف المشرع الدستوري للوضعيات والوقائع التي يمكن أن تطرح في الحياة السياسية والدستورية، لابد من تقرير الية قانونية تمكن من تعديله ومراجعته ولو على سبيل الاحتياط لتمكين الوثيقة الدستورية من مسايرة كل المستجدات السياسية والاجتماعية.

ونود قبل الخوض في الجواب على السؤال الإشكالي في هذه الفقرة المتمثل في الكيفية التي نظمت بها مقتضيات دستور 2011 السلطة التأسيسية الفرعية من خلال الوقوف على اختصاصات كل من الملك ورئيس الحكومة والبرلمان بهذا الخصوص، الإشارة وبشكل موجز إلى كيف كان عليه الحال في الدساتير السابقة للمغرب.

بالرجوع إلى النصوص الدستورية، نجد أن المقتضيات الدستورية لسنة 1962 المرتبطة بهذه المسألة لم تخول للملك سلطة التعديل الدستوري، بل منحت هذا الاختصاص للوزير الأول والبرلمان، وإن كانت في استبعادها لهذه الصلاحية عن الملك لم يكن بشكل مطلق، حيث أنها قيدته بضرورة عرض المبادرة من طرف المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك، فيما ثم بعد ذلك وبشكل صريح تمتيع الملك بهذه السلطة مع دساتير 1970-1972، حيث ثم تجريد كل من الوزير الأول والبرلمان من هذه الصلاحية ومنحها حصريا للملك، على الرغم من إيراد ان التعديلات التي يقوم بها الملك لا تصبح نهائية إلا بعد إقرارها عن طريق الاستفتاء الشعبي.

وبالنظر إلى السياق الإقليمي والوطني الذي أحاط بالتعديلات الدستورية لدستور 2011، فلا بد من طرح بعض الملاحظات بخصوص الشد والجذب السياسي الذي عرفته هذه الالية قبل وإبان وضع دستور 2011، والذي على كل حال لم يكن بجديد على الساحة السياسية المغربية، وإن كان متمحورا سابقا حول السلطة التأسيسية الأصلية وليس الفرعية، حيث رأى حينها المطالبون بدستور ديمقراطي ضرورة تأسيس جمعية تأسيسية منتخبة من طرف الشعب، باعتباره المالك الأصلي للسلطة التأسيسية الأصلية، ويرفضون في المقابل الطرح القائل بوضع الدستور عن طريق المنح باعتباره غير ديمقراطي ولا يمكن معه إنتاج دستور ديمقراطي.

و تعتبر الأستاذة رقية المصدق أن طرح التساؤل مع دستور 2011، حول السلطة التأسيسية سواء كانت أصلية أو فرعية في النظام الدستوري المغربي نشازا، لكونها ظلت على مختلف مراحل إعداد الدستور مجسدة في الملك. ذلك أنه لم يتم خلال أي مرحلة من مراحل الإعداد للدستور الجديد الارتقاء بمطلب حركة 20 فبراير المتمثل في تأسيس جمعية تأسيسية منتخبة إلى دائرة التفعيل¹، بل ظلت هذه الالية مجسدة في الملك الذي امتلكها منذ دستور 1970 منذ الإعلان في خطاب 9 مارس 2011 عن تعديل الدستور إلى غاية نشره في الجريدة الرسمية بعد الاستفتاء الشعبي بتاريخ 28 يونيو 2011.

إلا أن التحول الذي طرأ على هذا المستوى هو ظهور حركة 20 فبراير على الساحة السياسية كفاعل جديد في الصراع حول السلطة التأسيسية وممارسة الضغط على مركز القرار²، ذلك ان المطالب الدستورية للحركة المذكورة قامت أساسا على رفض الشرعية الدستورية القائمة، من خلال مطلب الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور الجديد، في المقابل الذي كانت فيه الملكية تواجه هذه الحركة بالورقة الدستورية الأمر الذي فرض عليها ضرورة اكتساح السلطة التأسيسية الأصلية عبر التثبيت بالشرعية الدستورية.

وتوضح الأستاذة رقية المصدق هذا بقولها "فكما يمكن أن يرتبط التحول في طبيعة السلطة التأسيسية الفرعية بارتقاء حركة 20 فبراير إلى ممارسة سلطة - تأسيسية أصلية- من خلال الجمعية التأسيسية المنتخبة- تحل محل الأولى، فإنه يمكن أن يكون من فعل السلطة التأسيسية الفرعية، نفسها عندما تقتحم مجالات ظلت من صميم اختصاص السلطة التأسيسية الأصلية، التي يعد الشعب مالکها الأصلي، وهذا ما يفسح المجال للاكتساح وبالتالي لممارسة سلطة تأسيسية لا فقط أصلية بل أصلية مكتسحة بفعل الاستيلاء عليها أو بالأحرى (سلبها) من مالکها الأصلي"³ وهكذا حافظت المؤسسة الملكية على موقعها كسلطة تأسيسية فرعية، لتنتقل بعد ذلك للبحث عن السبل الكفيلة لإعادة إنتاج مكانتها في النظام الدستوري والسياسي.

وبناء عليه وجدنا أنفسنا في خضم الصراع على السلطة التأسيسية الأصلية أمام وضع ثم فيه تفعيل السلطة التأسيسية الفرعية فيما بقيت فيه ممارسة السلطة التأسيسية الأصلية استنادا إلى الشعب باعتباره المالك الأصلي لها

¹ رقية المصدق "سلطة تأسيسية فرعية أم أصلية مكتسحة؟" أعمال ندوة 18-19 أبريل حول الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة «الصفحة 9.

² نفس المصدر الصفحة 10.

³ رقية المصدق نفس المصدر الصفحة 10.

مجرد تطلعات¹، لم يحن الوقت بعد لتفعيلها، ولا ريب في ذلك مادام الأمر في أساسه مبني على اختلال في التوازن، يستمد الطرف الممارس للضغط قوته فيه من كونه يتوفر على امتداد شعبي على مستوى الشارع، -والذي سيشكل فيما بعد نقطة ضعفه لكونه يضم مكونات مختلفة المشارب الإيديولوجية وبالتالي سياسية- في حين أن الملكية التي تشكل مركز القرار تستمد قوتها من الشرعية الدستورية التي تجعل منها السلطة التأسيسية الفرعية²، وهو ما يفسر بشكل أو باخر لجوء المؤسسة الملكية في خطاب 09 مارس 2011، وبشكل سريع إلى القواعد الدستورية، للتحكم في مسار التعديلات وذلك قبل أن تصبح هذه القواعد متجاوزة خاصة منها تلك المتعلقة بالسلطة التأسيسية الفرعية³، على اعتبار أن رفض حركة 20 فبراير للشرعية الدستورية لا يقتصر فقط على السلطة التأسيسية الفرعية بل يمتد إلى رفض مقتضيات الدستور ككل، الشيء الذي جعل البلاد في تلك المرحلة في موقف حرج يصعب معه التحكم في مسار الأحداث المتوالية.

وهو ما جعل السلطة التأسيسية الفرعية مهددة بدورها، مخافة أن ينتقل موقعها من موجه للسلطة التأسيسية الأصلية إلى خاضعة لإرادة السلطة التأسيسية الأصلية، كما تؤكد ذلك الأستاذة رقية المصدق بقولها " أن الاحتماء بقواعد الشرعية الدستورية، في ظل الاهتزاز الذي تعرفه السلطة التأسيسية الفرعية، يمكن أن يفسح المجال، أثناء إعداد الدستور، لانحرافات واختلالات تجعلنا امام عملية تعديل محكومة لا فقط بتأمين وضعية سامية للملكية، في ظل إعادة الاعتبار للدستور، ولكن بإعادة إنتاج هيمنتها على النظام الدستوري، هاته التي تستند إلى قواعد متنوعة منها ما هو ضمني ومنها ما هو صريح"⁴.

ومع تحليل الأستاذة رقية المصدق نتبين بشكل واضح أهمية امتلاك السلطة التأسيسية الفرعية في مراجعة الدستور داخل النظام السياسي والدستوري، فكيف نظم دستور 2011 هذه الآلية؟

لقد خصص دستور 2011، الباب الثالث عشر لهذه المسألة من خلال أربعة فصول تمتد من الفصل 172 إلى الفصل 175، ورغم أن هذه النصوص تتحدث عن الجهات التي يحق لها اتخاذ مبادرة تعديل الدستور والتي حددتها الفقرة الأولى من الفصل 172 في كل من الملك ورئيس الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين، إلا أن المسطرة الإجرائية التي حددتها لكل جهة في ممارسة هذه الصلاحية تبين مركزية المؤسسة الملكية ويظهر ذلك في مستوى أول في الاصطلاحات التي استعملت في وصف مبادرة كل جهة على حدة، فبالنسبة للملك تتحدث عن مشروع المراجعة في الوقت الذي تتحدث فيه عن مقترح مراجعة الدستور

¹ نفس المصدر الصفحة 13.

² رقية المصدق "سلطة تأسيسية فرعية أم أصلية مكتسحة؟" «أعمال ندوة 18-19 أبريل حول الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة الصفحة 13.

³ نفس المصدر الصفحة 14.

⁴ نفس المصدر الصفحة 20.

بالنسبة للمبادرات التي تتخذها الحكومة والبرلمان، كما خص نفس الفصل في فقرته الثانية الملك بعرض مشروع التعديل مباشرة على الاستفتاء.

ومن جهة ثانية تخصيص الملك بالحق في اتخاذ مبادرة مراجعة بعض مقتضيات الدستور بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وعرضها بظهير على البرلمان الذي يصادق عليها في جلسة مشتركة بين المجلسين وبدعوة من الملك بأغلبية ثلثي الأعضاء اللذين يتألف منهم، دون سلك مسطرة الاستفتاء الشعبي، مع الإشارة إلى أن النظام الداخلي لمجلس النواب هو الذي يتولى تحديد الكيفية التي يطبق بها هذا المقتضى.

إن كل ما سبق يؤكد المكانة المركزية للمؤسسة الملكية في البنيان الدستوري للمغرب، خصوصا أمام محدودية سلطة باقي المؤسسات الدستورية في ممارسة سلطة المراجعة الدستورية، حيث نجد أن صلاحية رئيس الحكومة وأن اعترف بها دستور 2011 لهذا الأخير، إلا أن ممارستها مقيدة بإجراءات قانونية تحد من مداها وفعاليتها، حيث ينص الفصل 172 على إجرائيين أساسيين أولا أن يتم التداول بخصوص مقترح رئيس الحكومة في مجلس الحكومة، وثانيا إحالة المقترح بعد المداولة على المجلس الوزاري.

وبخصوص السلطة التشريعية ينص الفصل ذاته من دستور 2011، على أنه يحق لمجلس النواب ومجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة من أجل تعديل الدستور، بل إن هذا الحق يشمل أيضا عضو أو أكثر في أحد المجلسين لكن بشرط أن يتم التصويت عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء اللذين يتألف منهم المجلس، مع ضرورة إحالته على المجلس الثاني الذي يوافق عليه بدوره بثلثي الأعضاء اللذين يتألف منهم.

المطلب الثاني: السلطة التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري المغربي

تنص الفقرة الأولى من الفصل الأول من دستور 2011، على أن " نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ديمقراطية برلمانية واجتماعية" وتورد الفقرة الثانية من نفس الفصل على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها والديموقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة".

وبالنظر إلى خصوصية الإصلاح الدستوري المغربي عبر التاريخ المتسم أساسا بالتدرج، وباستحضار مختلف الفصول الدستورية الخاصة بتحديد مهام واختصاصات كل مؤسسة على حدى، فإنه على المستوى النظري يمكن أن نقول بأن النظام الدستوري المغربي من خلال التعديلات التي أحدثها على دستور 1996 بموجب دستور 2011، قد حقق

تطورا كبيرا في اتجاه ترسيخ نظام ديمقراطي، حيث يتجلى ذلك في الارتقاء وتقوية مكانة كل من مؤسسة الحكومة التي أورد لها بابا خاصا وجعلها سلطة تنفيذية (الفقرة الأولى)، كما عمل على إبراز استقلالية السلطة التشريعية وتقوية مكانتها من خلال ممارستها للسيادة في مجال التشريع، وكذلك في مراقبة عمل السلطة التنفيذية (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: المكانة الدستورية للسلطة التنفيذية في ضوء دستور 2011

قبل الخوض في إبراز التطور الذي عرفته السلطة التنفيذية في البناء الدستوري الجديد للمملكة مع دستور 2011، نود في البداية الإشارة إلى نقطة في غاية الأهمية وهي أن المقصود بالسلطة التنفيذية هي الحكومة ورئيسها، وليس المؤسسة الملكية، ذلك أن المهام التنفيذية التي يمارسها الملك تستند إلى موقعه كرئيس الدولة وتدخل في إطار الوظائف التحكيمية والسيادية التي خصه بها الدستور، ولعل الباب الخامس من الدستور واضح في هذا الأمر ذلك أنه يتحدث عن مؤسسة الحكومة دون الإشارة إلى الملك، وهو ما نستنتج معه أن الملك ليس جزء من السلطة التنفيذية¹.

إن نصوص الدستور الحالي تؤسس بما لا يدع مجالا للشك لعلاقة جديدة بين الحكومة وبين مختلف المؤسسات الدستورية الأخرى وعلى رأسها الملك، فالفصل 89 من الدستور ينص على أنه "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية. تعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية."

باستقراءنا لهذا الفصل ولباقي الفصول الأخرى ذات الصلة بتنظيم عمل الحكومة نستشف عن حق إرادة حقيقة لدى المشرع الدستوري المغربي في التأسيس لنظام دستوري تتحمل فيه الحكومة جانبا مهما من المسؤولية، من خلال منحها اختصاصات مهمة ترتقي بمكانتها الدستورية بالمقارنة مع ما كان عليه الأمر في دستور 1996، ويتضح ذلك سواء من حيث بعض الشكليات التي يمكن اعتبارها بمثابة ضمانات لممارسة اختصاصاتها بكل أريحية، كتلك المتمثلة في تغيير مصطلح الوزير الأول بمصطلح رئيس الحكومة أو من حيث تنصيبها وتكوينها.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفصل الأول من الدستور الذي يحدد طبيعة نظام الحكم بالمغرب ومحاولة اقتفاء أثره في مجمل المقتضيات الأخرى المرتبطة بعمل مؤسسة الحكومة، مع استحضار روح الدستور التي نبتت وترعرعت في سياق إقليمي ووطني استثنائي ثم التفاعل معه من خلال اصدار وثيقة دستور لسنة 2011، يمكن أن نقول بأن فلسفة المشرع الدستوري

¹ عبد العالي حامي الدين "دستور 2011 على محك التطبيق السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديمقراطي وتجاوزات الممارسة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 حول "الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة" تنسيق عمر بندورو رقية المصدق محمد مدني الصفحة 83.

المغربي تسير في اتجاه تقوية هذه المؤسسة إلى جانب تقوية مؤسسة البرلمان، إذا ما وجدت طبعاً دعماً في الممارسة السياسية من خلال تأويل الدستور تأويلاً ديمقراطياً.

لقد استجابت مقتضيات دستور 2011، فيما يتعلق بتعيين رئيس الحكومة لمطلب احترام المنهجية الديمقراطية من خلال تعيينه من الحزب الذي يحتل المرتبة الأولى من حيث عدد نوابه في الانتخابات التشريعية لمجلس النواب وفقاً لمنطوق الفصل 47 ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من هذا الأخير.

أكد أن هذا الفصل يطرح بعض الإشكالات في تطبيقه مع وجود فراغ دستوري يحكم الإشكالات العملية، إلا أنه لا يمكن إلا أن تتم قراءته إلا وفق منظور ديمقراطي في الدرجة الأولى وكإجراء يقوي مكانة الحكومة دستورياً، خصوصاً إذا ما أضفنا إليه الضمانات الأخرى التي يوفرها الدستور لرئيس الحكومة، وهو أمر له دلالة هامة في اتجاه ترسيخ الطابع البرلماني لنظام الحكم بالمغرب، من خلال تغليب المنطق البرلماني في تشكيل الحكومة، وبالتالي مسؤولية هذه الأخيرة سياسياً أمام البرلمان¹.

وهو البعد الذي ثم توضيحه بشكل مباشر من خلال مقتضيات الفصل 88 من الدستور الذي ينص في فقرته الأخيرة على أنه "تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي".

إن أهمية مسألة التنصيب البرلماني للحكومة، تتضح من خلال كونه إحدى المقومات المدعمة للمكانة الدستورية الجديدة للحكومة، للقيام بتحمل كامل مسؤوليتها في التنزيل العملي لبرنامجها، خصوصاً مع تقوية صلاحيات رئيس الحكومة بالمقارنة مع منصب الوزير الأول في الدساتير السابقة وفقاً لمقتضيات الفصل 89 من الدستور.

إن من بين أهم المستويات التي يمكن من خلالها تبيان المكانة المتميزة التي حظيت بها مؤسسة الحكومة ككل وبشكل خاص رئيسها مع المقتضيات الجديدة لدستور 2011، تلك المتعلقة في الدرجة الأولى بعلاقة هذا الأخير بباقي أعضاء الحكومة وفي درجة ثانية طبيعة السلطات النوعية التي أصبحت تتوفر عليها الحكومة في رسم وتحديد السياسات العمومية للدولة.

ولعل تأكيد الفصل 47 من الدستور على أن تعيين أعضاء الحكومة يتم عبر اقتراح رئيس الحكومة، يعزز مسؤولية وسلطة رئيس الحكومة على باقي الوزراء، كما أنه يتقاسم إعفاؤهم مع الملك، وهو ما يعني أن رئيس الحكومة

¹ أحمد مفيد "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 102 يناير-فبراير 2012 الصفحة 12.

أصبح يتقاسم سلطة التعيين والإعفاء مع الملك، بل يمكن القول إن سلطة رئيس الحكومة لها امتياز، ذلك أنه بامتلاكه لسلطة الاقتراح فلا يدع مجالاً للسلطة المعينة في نهاية المطاف إلا القبول أو الرفض.

بل إن مقتضيات الفصل 47 تحيل بأن تعين الحكومة من طرف الملك ليس إلا إجراء أولياً ذلك أنه لا يتم تنصيب هذه الأخيرة إلا بعد حصولها على ثقة البرلمان من خلال التصويت على برنامجها وإلا ثمت استقالته، وهو الأمر الذي يترجم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وفي الآن ذاته يجعلها حكومة منبثقة من الإرادة الشعبية.

وبناء على ما سبق يمكن القول إن الحكومة أصبحت سلطة تنفيذية قائمة الذات تمارس اختصاصاتها تحت سلطة رئيسها، من خلال ما تتوفر عليه من الآليات القانونية ومجموع المؤسسات العمومية والإدارية الموضوعة تحت وصايتها، وهي في ذلك تتولى مهمة تنفيذ ما هو مخول لها بحكم نصوص الدستور أو القوانين سواء منها العادية أو الأساسية الصادرة عن السلطة التشريعية أو تلك المتعلقة بالتنظيم إلخ، الأمر الذي يمكنها من الآليات القانونية الضرورية لترجمة برنامجها الحكومي في فترة تحملها المسؤولية على أرض الواقع.

وانطلاقاً من الفصول الدستورية المنظمة لعمل مؤسسة الحكومة يتبين أن مكانة هذه الأخيرة عرفت تطوراً جذرياً، وذلك من خلال تنصيبه على أن المجلس الحكومي يتداول في العديد من القضايا ذات الارتباط بالسياسيات العمومية، وفقاً للمنطوق الفصل 92 من الدستور، كما أن التعيين في المناصب العليا التي تتم في المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، لا بد لها من أن تحترم الإجراء المسطري الذي يتمثل في كونه يبنى على اقتراح رئيس الحكومة بمبادرة من الوزير المعني بالقطاع وفقاً للفقرة الأخيرة من الفصل 49.

كما تتوفر لدى الحكومة العديد من الاختصاصات التي تمكنها من الإشراف المباشر على تنفيذ برنامجها كالصلاحيات الإدارية لرئيس الحكومة والوزراء باعتبارهم المسؤول الأول عن جميع المرافق العمومية والأجهزة الإدارية للدولة الأمر الذي يمكنها من متابعة مدى تطبيق برنامجها سواء على المستوى العام من طرف رئيس الحكومة أو على مستوى كل قطاع وزاري من طرف الوزير المكلف، خصوصاً منها تلك التي تمارسها على مؤسسة الوالي أو العامل الذي يعتبر بمثابة منسق مختلف الإدارات اللامركزية جهويًا وإقليميًا وبالتالي الساهر على تنفيذ برامج الحكومة تحت إشراف وزراء القطاعات المعنية.

إن المكانة الدستورية الجديدة لمؤسسة الحكومة بوصفها السلطة التنفيذية داخل النظام الدستوري والسياسي المغربي، وبالنظر إلى حجم وطبيعة الاختصاصات التي خولها إياها المشرع الدستوري وكذا الضمانات الدستورية المتوفرة لها لممارسة مهامها، يقابله في واقع الممارسة السياسية ضعف وعدم أهلية النخبة السياسية في إنتاج كفاءات قادرة على تفعيل مقتضيات

الدستورية المنظمة لعمل الحكومة بالشكل الذي يؤدي إلى إبراز السلطة التنفيذية المنسجمة مع روح الدستور الجديد الذي يبقى رهينا بوجود سياسيين قادرين على استيعاب فلسفة المشرع الدستوري وتأويل النصوص الدستورية ديموقراطيا إلى جانب مجتمع مدني يرتقي إلى مستوى المقاربة التشاركية المؤطرة دستوريا لعمله من أجل القيام بدوره في التنبيه عند الضرورة لكل نقص أو نكوص.

الفقرة الثانية: مكانة السلطة التشريعية في ضوء دستور 2011

لقد عرف البرلمان المغربي بمقتضى دستور 2011، تغييرا جوهريا في مكانته الدستورية ونقله نوعية بالمقارنة مع مكانته السابقة في ظل دستور 1996، ويتضح ذلك جليا سواء شكليا من خلال موقعه في الهندسة الدستورية، حيث جاءت مقتضيات الدستورية الخاصة بتنظيمه في الباب الرابع معنونه بمصطلح السلطة التشريعية بدل مصطلح البرلمان الذي كان يوصف به في الدساتير السابقة، وهو الأمر الذي يعكس فلسفة المشرع الدستوري ورغبته في الانتقال بهذه المؤسسة من مجرد مؤسسة تمارس اختصاصات بالتفويض إلى مستوى سلطة فعلية تمارس اختصاصات أصيلة في إطار احترام مبدأ فصل السلط¹ وتوازنها وتعاونها، ومن حيث الموضوع يتجسد في انفراده في دستور 2011، بالتمثيلية الأسى للأمة وكذا استثنائه بشكل شبه حصري بممارسة السلطة التشريعية² وفقا للفقرة الأولى من الفصل 70 التي نصت على أنه يمارس السلطة التشريعية.

إن من مظاهر تقوية مكانة البرلمان في النظام الدستوري والسياسي المغربي تلك التي يمكن استنباطها في كل من الفصل الأول من دستور 2011، الذي ينص في فقرته الأولى على أن "نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديموقراطية برلمانية واجتماعية" وكذلك الفقرة الأولى من الفصل الثاني التي تنص على أن "السيادة للأمة، تمارسها مباشرة عبر الاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثلها".

ذلك ان هاتين الفقرتين تبرزان بشكل واضح المكانة الدستورية التي يتمتع بها البرلمان المغربي، بداية أولا من إيراد تعبير -برلمانية- في تحديد طبيعة نظام الحكم بالمغرب، كما أن الفقرة الأولى من الفصل الثاني تورد أن للبرلمان صفة التمثيلية الأسى للأمة، فأهمية هذا المقتضى تبرز أهميتها في اللحظة التي نتوصل فيها إلى أن دستور 2011، أقر للبرلمان لوحده دون غيره بصفة التمثيل الأسى للأمة، حيث أن الدساتير السابقة واخرها دستور 1996، كانت تنص في الفصل

¹ عبد الإله أمين مصدر سابق الصفحة 67.

² شفيق الوديعري مدير العلاقات مع البرلمان بالوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان خلال ندوة حول "الوظيفة التشريعية للبرلمان في ضوء دستور 2011" على هامش النسخة 27 للمعرض الدولي للكتاب والنشر بالرباط.

19 على أن " الملك أمير المؤمنين والممثل الأسى للامة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها وهو حامي حى الدين والساھر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات."

وإن كان دستور 1996، في فصله الثاني يقر بأن السيادة للامة تمارسها مباشرة بالاستفتاء وبصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية"، فإن الأمر كان بمثابة إقرار بوجود تمثيليتين أسى للامة الأولى في درجة عالية ويمثلها الملك، في مقابل تمثيلية أدنى يجسدها البرلمان، وذلك من خلال تحديد صفة الممثل الأسى للدولة للملك بمقتضى الفصل 42، وتخصيص التمثيل الأسى للامة للبرلمان بمقتضى الفصل الثاني من الدستور، وهو ما نستنتج معه استئثار البرلمان دون غيره من المؤسسات الدستورية بالتمثيل الأسى للامة¹، فالتنصيب الدستوري على أن السيادة للامة تمارسها بواسطة ممثلها اللذين تختارهم بواسطة الاقتراع الحر والنزيه والمنظم، يحيل أيضا على أن التمثيل الأسى للامة يقتصر على المؤسسات الدستورية التي تضم منتخبين، بمعنى أن الأساس الذي تنبني عليه صفة التمثيل الأسى هي العملية الانتخابية، الأساس المعتمد في المنظومة الديمقراطية في تسيير الشأن العام.

وهكذا، وباستحضار مختلف النصوص الدستورية المحددة لمهام واختصاصات المؤسسة البرلمانية، وبالمقارنة مع مقتضيات دستور 1996، يمكن القول إن البرلمان المغربي حقق مع دستور 2011، تطورا كبيرا حيث أصبح مع هذه المقتضيات الجديدة يستأثر بالوظيفة التشريعية² دون فتح المجال لقيام جهات أخرى بممارسة هذه الوظيفة.

خلاف لما كان عليه الأمر في الدستور السابق حيث يمكن للملك بمقتضى الفصل 19 ممارسة هذه الوظيفة بصفته أميرا للمؤمنين، وذلك انطلاقا من خلال إصدار الظواهر التي لم يكن موقعها في الهرم القانوني محدد بشكل دقيق، مما جعل منها الية تمكن الملك من ممارسة من جهة السلطة التنظيمية التي تمارسها الحكومة وكذلك الية للتشريع من جهة ثانية.

وعلى الرغم من أن هذه الإمكانية ما زالت قائمة في الممارسة طالما أنه لم يتم بعد تحديد موقع الظهير في الهرم القانوني، فإن ذلك لا يحول دون القول بأن دستور 2011، حمل معه مستجدات كفيلة بتقييد إمكانية ممارسة الملك للسلطة التشريعية أو على الأقل لم يعد الأمر كما كان عليه في السابق حيث نعتبر أن مقتضيات الفصلين 41 و42 من دستور 2011، تربط بشكل مباشر ممارسة الملك لصلاحياته الدستورية المعلنة في الفصلين المشار إليهما بالتنصيب الصريح دستوريا على هذه الصلاحيات. وبقراءة النصوص الدستورية لا نجد نصا صريحا يمكن الملك من صلاحية ممارسة الوظيفة التشريعية³، وهو الأمر الذي أكد عليه الملك في خطابه بتاريخ 17 يوليوز 2011، بقوله " يمارس الملك مهامه السيادية والضمانية والتحكيمية، الوارد في هذا

¹ عبد الإله أمين مصدر سابق 67.

² عبد الإله أمين نفس المصدر 68.

الفصل، -يقصد الفصل 42-، استنادا إلى مقتضيات فصول أخرى، منصوص عليها صراحة في الدستور علما بأن التشريع يظل اختصاصا حصريا للبرلمان".

وبخصوص حالة الاستثناء فيمكن على هذا المستوى قراءتها باستحضار السياق العام الذي تحكم في إحداث تعديلات دستور 2011، وبشكل خاص في إطار ما عبر عنه الملك في المقتطف من الخطاب المشار إليه في المستوى الأول وفي مستوى ثاني فإن القراءة النصية للفصل 59 الذي ينظم هذه الحالة ومقارنتها بنص الفصل 35 الذي كان ينظمها في دستور 1996، تمكننا من الكشف أو على الأقل ملامسة إرادة المشرع الدستوري في تقييد ممارسة هذه الوظيفة، من خلال حصر حالة الاستثناء في حالة ما إذا كانت "حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية"، بل أورد ذلك في حدود الإجراءات التي يتطلبها الدفاع عن حوزة الوطن ورجوع المؤسسات الدستورية إلى السير العادي.

كما ثم حذف عبارة "على الرغم من جميع النصوص المخالفة" التي كانت واردة في الفصل 35 من دستور 1996، مما يعني أن جميع الإجراءات التي تتخذ في هذه الحالة يجب أن تكون محترمة للشرعية الدستورية وهو ما يعني عدم اتخاذ إجراءات تدخل في مجال التشريع.

علما أن الفقرة ما قبل الأخيرة من الفصل 59 تنص على أنه "لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية" كما "تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليه في هذا الدستور مضمونة".

ونشير في الأخير إلى تغيير أساسي على مستوى صياغة هذا الفصل الذي بلا شك له أثرا قانونيا مهما ويتعلق بالمقتضى الوارد في الفقرة الأخيرة من الفصل 59، حيث نصت على أنه "ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها" مما يعني أن استمرار حالة الاستثناء رهينة باستمرار أسبابها، حيث أنها ترفع بمجرد انتفاء الأسباب الداعية لها، بمعنى أنها مؤقتة وظرفية خلافا لما كانت تنص عليه الفقرة الأخيرة من الفصل 35 من دستور 1996، التي كانت تنص فقط على أنه "ترفع حالة الاستثناء باتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

وانطلاقا من العبارتين الواردتين في الفصل 35 من دستور 1996، "اتخاذ جميع الإجراءات التي يفرضها الدفاع حوزة الوطن ويقتضيها رجوع المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي أو يتطلبها تسيير شؤون الدولة"، يتضح لنا أكثر أن حالة الاستثناء في ظل الدستور القديم يمكن أن تطول وتستمر دون قيد قانوني، عكس الوضع الحالي في الدستور

³ عبد الإله أمين مصدر سابق الصفحة 69

الجديد الذي ينص على أنها ترفع بمجرد انتفاء أسباب إقرارها، وعطفا على ما سبق فقد انعكست مسألة حصر التمثيلية الأسى للأمم في المؤسسة البرلمانية في مختلف النصوص الدستورية المرتبطة بتنظيم عمل البرلمان وكذا في علاقته بباقي المؤسسات الدستورية الأخرى.

ذلك أن دستور 2011، منح للبرلمان صلاحيات أكثر وضوحا وأكثر قوة فيما يتعلق بالمسطرة المتبعة في التشريع من خلال تحديد العلاقة بين مجلسي البرلمان (النواب والمستشارين)¹ مع تأكيد الأستاذ عبد الحفيظ أدمينو على أن الدستور من خلال الهندسة الدستورية أقر أولوية وأسبقية مجلس النواب في مسطرة التشريع، خصوصا فيما يتعلق بالإحالة على اعتبار أن النصوص القانونية تتم إحالتها بالأسبقية على مجلس النواب.

إن دستور 2011 منح اختصاصات على قدر كبير من الأهمية للمؤسسة البرلمانية إن على مستوى الوظيفة التشريعية أو على مستوى مراقبة عمل الحكومة، وبذلك مكن عبرها المؤسسة من اليات وإمكانيات تدعم بشكل كبير دورها ومكانتها في النظام الدستوري والسياسي المغربي، فعلى مستوى الصلاحيات التشريعية، نلاحظ أن دستور 2011 بمقتضى الفصل 70 أقر للبرلمان بالسلطة التشريعية التي يمارسها من خلال التصويت على القانون الذي يختص وفقا لمنطوق الفصل 71 بالتشريع في ميادين الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير وفي فصول أخرى من هذا الدستور وفي ميادين ذات الأهمية كبرى.

أكد ان الحضور القوي للبرلمان في دستور 2011 تحكمت فيه معطيات السياق السياسي العام المتحكم في إخراج الوثيقة الدستورية لسنة 2011 نفسها إلى الوجود، وهو الامر الذي جعل الهندسة الدستورية تعكس نفسا برلمانيا للنظام السياسي والدستوري المغربي، من خلال أولا إيراد لفظ "برلمانية" في الفصل الأول عند توصيف نظام الحكم بالبلاد وثانيا من خلال تأكيد نفس الفصل على أن الركائز الأساسية للنظام المغربي تقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها والديموقراطية المواطنة والتشاركية وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وكل هذه المظاهر تعزز الطابع البرلماني للحكم بالمغرب خصوصا مع استحضار مسألة استعادة البرلمان لصفة التمثيل الأسى للأمم واحتكاره للسلطة التشريعية²، إلا أن الإشكال الذي سيبقى مطروحا هو إلى أي مدى لن تصطدم هذه المكانة الدستورية القوية للمؤسسة البرلمانية بثقافة سياسية لما قبل دستور 1996 في تأويلها³.

¹ مداخلة الأستاذ عبد الحفيظ أدمينو خلا ندوة حول الوظيفة التشريعية للبرلمان في ضوء دستور 2011 " على هامش المعرض الولي للكتاب والنشر بالرباط النسخة 27.

² حسن طارق "بين الدستور والممارسة والتأويل: في الموت البطيء للفكرة البرلمانية" أعمال ندوة 18-19-أبريل 2013، حول الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة تنسيق عمر بندورو، رقية المصدق، محمد مدني 2014. الصفحة 149 .

³ حسن طارق نفس المصدر الصفحة 170.

المراجع والمصادر

- ✓ الدكتور الشلالي طبيعة النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011 مكتبة دار السلام طبعة 2022
- ✓ محمد الساسي "الأحزاب السياسية ومسلسل المراجعة الدستورية ل 2011 المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية يونيو 2012 العدد الثالث الجزء الخامس
- ✓ عبد الرحيم العلام "صلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية سلسلة الدراسات الدستورية –العدد الثاني-2014
- ✓ محمد شكير "الإصلاح ثم الإصلاح ولاشيء غير الإصلاح" المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية يونيو 2012 العدد الثالث الجزء الخامس
- ✓ توفيق عبد الصادق "حركة 20 فبراير بالمغرب: دراسة في سياقات التحرك وبنية الحركة " مركز دراسات الوحدة العربية <https://caus.org.lb>
- ✓ عبد الإله أمين "الثابت والمتغير في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 2011 المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 121 مارس-أبريل 2015.
- ✓ جريدة الصحيفة العدد 54 بتاريخ 22-28 فبراير 2002 حوار مع الأستاذة رقية المصدق
- ✓ عبد الحق بلفقيه "في تقييم الدستورية الجديدة تحول في ظل الاستمرارية" مجلة مسالك الفكر والسياسة والاقتصاد العدد 46/47 2017
- ✓ أحمد بوز "الاختيار الديمقراطي' في الدستور المغربي أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة تنسيق عمر بندورو، رقية المصدق، محمد مدني
- ✓ رقية المصدق "سلطة تأسيسية فرعية أم أصلية مكتسحة؟" الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 الدكتور محمد زين الدين "الدستور ونظام الحكم بالمغرب" مطبعة النجاح الدار البيضاء طبعة 2022



- ✓ عبد العالي حامي الدين "دستور 2011 على محك التطبيق السلطة التنفيذية بين جدلية التأويل الديموقراطي وتجاوزات الممارسة أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 حول "الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة" تنسيق عمر بندورو رقية المصدق محمد مدني
- ✓ أحمد مفيد "الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 102 يناير-فبراير 2012.

دور الرقابة الذاتية في تحسين الأداء الإداري والمالي الترابي

The role of oversight subjectivity in improving territorial administrative and financial performance

عبد الله عصفوري

باحث في سلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية/جامعة سيدي محمد بن عبد
الله- فاس

ملخص الورقة البحثية

تتطلب الحكامة الترابية عقلنة تدبير الموارد المتاحة وحسن استثمارها، وتطوير تقنيات اتخاذ القرار وتنزيل الاختيارات المتعلقة بتفعيل السياسات العمومية على المستوى المحلي والجهوي. وإذا كانت الاختلالات التي يعرفها التدبير الترابي ترجع في غالبيتها إلى العنصر البشري وطرق وآليات إدارته للشأن العام وعدم نجاعة الممارسة المالية، فإن تدبير شؤون الجماعات الترابية وممارسة اختصاصاتها التنموية يقتضي تعزيز ركائز ومقومات المساءلة الذاتية عبر الرفع من الكفاءة التديرية للهيئات الأمرة بالصرف وتكوين العنصر البشري، وتحديث الإدارة الترابية باعتماد المقاربات التديرية الجديدة من أجل مواكبة التطورات المجتمعية.

وتتعلق إشكالية الدراسة بالبحث في مدى مساهمة الرقابة الذاتية عبر الرفع من القدرات التديرية والتنظيمية، وتحديث وتطوير الإدارة الترابية، في تحسين الأداء الإداري والمالي الترابي؛ وهو ما يمكن تناوله في محورين أساسيين:

أولاً: مقومات تعزيز المراقبة الذاتية على التدبير الترابي

ثانياً- اعتماد المقاربات التديرية الجديدة لتحقيق أهداف التنمية الترابية

الكلمات المفتاحية: الرقابة- التدبير- الأداء- الإداري والمالي- الترابي

Abstract of the research paper:

The territorial governance requires rationalizing the management of available resources and investing them properly, developing decision-making techniques and making choices related to activating public policies at the local and regional levels. If the imbalances are known territorial management is mostly due to the human element, methods and mechanisms for managing public affairs, and the inefficiency of financial practice. Managing the affairs of territorial communities and exercising their developmental powers requires strengthening pillars and components of accountability subjectivity by increasing the management efficiency of the bodies commanding drainage, training the human element, and modernizing the territorial administration bad opting new management approaches In order to keep pace with societal developments.

And comment the problem of the study search in **the extent of the contribution of self-monitoring via increasing managerial and organizational capabilities, and modernizing and developing territorial administration, In improving territorial administrative and financial performance**, This is in two main axes:

Firstly: Enhancement components the monitoring Subjectivity on the land management

Secondly: Adopting new management approaches to achieve sustainable development goals dirt.

key words: **Censorship- Management - Performance -Administrative and financial-Territorial.**

مقدمة

يعرف تدبير الجماعات الترابية مجموعة من الاختلالات تتعلق بضعف القدرة على تدبير وترشيد الموارد المتوفرة حيث تشوبه تجاوزات في التحصيل والإنفاق والاستثمار¹. ذلك أن ممارسة الاختصاصات وتدبير الشؤون المحلية والجهوية لا بد أن يتم بوسائل مالية وبشرية وتنظيمية ضرورية لتحقيق التنمية، باعتبار أن تطور الاختصاصات وتوسع مجالات التدخل التي تطل مختلف أوجه التدبير الترابي يفرض مواكبة فعالة ومتناسبة لمسألة التمويل وتعبئة الموارد.

ومن هذا المنطلق، يمكن اعتبار العنصر المالي هو المعيار الذي من خلاله تتضح قدرة الجماعة الترابية على اتخاذ قراراتها وتفعيلها في شكل مشاريع تنموية، وأن محدودية الموارد المالية يجعلها غير قادرة على اتخاذ قراراتها باستقلالية فتصبح رهينة سلطة الوصاية².

وإذا كانت اللامركزية الترابية تتأسس على قاعدة الاستقلال الإداري والمالي، فإنها بالمقابل تفرض خضوع وحداتها إداريا وماليا لرقابة ناجعة وفعالة، من أجل الكشف عن مختلف الاختلالات والانحرافات التي تشوب التدبير المحلي وإيجاد السبل الكفيلة بمعالجتها وحماية المال العام وتوجيهه لاستعمالات المصلحة العامة، وضمان الارتقاء بالأداء الإداري والمالي للجماعات الترابية.

كما أن تطوير التدبير الترابي يتطلب الرفع من مستوى كفاءة التدبير المالي والموازناتي للمصالح الأمرة بالصرف، وتحديث وتطوير مرتكزات الإدارة الترابية في أفق بلوغ هيكلية إدارية قوية ومتماسكة تتميز بتبسيط المساطر وخدمة القرب، وانتهاج آليات التخطيط الاستراتيجي لترشيد وعقلنة الاختيارات والتدخلات التنموية للمدبرين الترابيين، بضمان الجدوى والالتقائية والتفعيل الجيد للسياسة العامة للدولة في البرمجة وإعداد السياسات الترابية، ووضع استراتيجية لتتبع المشاريع والبرامج وفق منهجية التدبير بالأهداف، واعتماد منظومة للافتحاص والتدقيق والتقييم والمراقبة الداخلية من أجل ترسيخ ثقافة المساءلة ودعم وتجويد مراقبة التدبير الترابي لتحقيق أهداف التنمية المحلية والجهوية.

وتتطلب الحكامة الجيدة عقلنة تدبير الموارد المتاحة للهيئات اللامركزية وحسن استثمارها، وتطوير تقنيات اتخاذ القرار وتنزيل الاختيارات المتعلقة بتفعيل السياسات العمومية على المستوى المحلي والجهوي. وإذا كانت الاختلالات التي يعرفها التدبير الترابي ترجع في غالبيتها إلى العنصر البشري وطرق وآليات إدارته للشأن العام، وإلى ضعف وعدم نجاعة الممارسة المالية وأشكال

1. يوسف التونسي، التدبير العمومي الترابي في ضوء دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية 2015-2016، ص.13.

2. نورالدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية وإكراهات الاستقلالية المالية-دراسة تحليلية، دار السلام للطباعة والنشر (الرباط)، الطبعة الأولى، 2015، ص.29-30.

الإدارة الترابية، فإن بلوغ الحكامة الجيدة في تدبير شؤون الجماعات الترابية وممارسة اختصاصاتها التنموية يقتضي تعزيز ركائز ومقومات المسألة عبر الرفع من الكفاءة التدييرية للهيئات الأمرة بالصرف وتكوين العنصر البشري، وتحديث الإدارة الترابية من أجل مواكبة التطورات المجتمعية (الفقرة الأولى)، وتبني أساليب ومناهج حديثة للتدبير والمراقبة تشكل إطارا ملائما لبلورة مكونات ومضامين الميزانية، وتقوم على تفعيل منظومة للمراقبة الداخلية بالجماعات الترابية تعتمد الافتحاص والتقييم لأدائها وتقديم حصيلة تدبيرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مقومات تعزيز مراقبة التدبير الترابي

تعرف الحاجيات المتنوعة للسكان المحلية ومعها تطلعات المواطنين وإشباعها وتحقيق التنمية تزايدا ملفتا، مما يضع على عاتق الجماعات الترابية مسؤولية إيجاد الحلول الكفيلة من أجل الارتقاء بتدبير الشأن العام عبر تأهيل الكيانات اللامركزية لضمان توفر الفاعلين على القدرة والكفاءة لقيادة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (أولا)، وإصلاح الإدارة الترابية بهدف الرفع من فعالية ونجاعة ومردودية أدائها (ثانيا)، لأن تحقيق التنمية المستدامة والاستجابة للمتطلبات الجديدة أصبح يعتمد اعتمادا كليا على كفاءة وفعالية الوحدات المنتخبة ترابيا¹.

أولا: الرفع من القدرات التدييرية والتنظيمية للجماعات الترابية

إن تنزيل الجهوية المتقدمة لا يقتصر على وضع أجهزة تقييرية تتولى تدبير الجماعة الترابية عن طريق الانتخاب مع وجود نصوص قانونية وتنظيمية تعطيها صلاحيات واختصاصات واسعة تمكنها من تدبير شؤونها باستقلالية كاملة، ولكن وهذا هو الأهم، التوفر على عنصر بشري مؤهل وكفاء قادر على تحمل المسؤولية بنزاهة وشفافية من جهة، وعلى المعرفة الواسعة والمهنية العالية والمستوى الجيد لممارسة تلك الاختصاصات من جهة ثانية². ذلك أن ضمان التنفيذ الجيد للنفقات، يفترض وجود كفاءات بشرية قادرة على التخطيط وتصميم المشاريع والسهر على إنجازها وفقا للمساطر القانونية المعمول بها³، لأن

-Michel Rousset, Unité de la ville et pouvoir d'agglomération en France et au Maroc, publication REMALD, 1 n°60, Janvier-Février, 2005, p.13.

2. عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية وتديير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014، ص.215.

3. هشام العقراوي، تطوير القدرات التدييرية للمصالح الأمرة بالصرف كمدخل لتطبيق المراقبة الترابية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، 2019، ص.111.

الموارد البشرية الموضوعية رهن إشارة الجماعات الترابية لا تقل أهمية عن الموارد المالية ضمن العناصر الأساسية في التنمية المحلية، بل ويشكل العنصر البشري المحرك الحقيقي لدواليب كل عملية تنموية¹.

وإذا كانت التجربة الترابية قد أفرزت العديد من الأعطاب الذاتية والموضوعية المرتبطة بالتأطير البشري للمنتخبين والموظفين كمحرك أساس للتدبير المحلي وقلبه النابض²، فإن هذا الضعف ساهم في تدني مستوى مردودية وتدخلات الوحدات الترابية، والحد من مستوى كفاءة ثقافة التدبير لديها³، وأدى ضعف النضج السياسي للمنتخبين، وعدم قدرتهم على فهم مقتضيات النصوص القانونية، والعجز عن إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل، بسبب الجهل وعدم الدراية بأمور التسيير والتدبير للشأن العام المحلي إلى إضعاف استقلالية الجماعات الترابية⁴.

كما أن التدبير الأمثل للموارد البشرية يعتبر من الخطوات الأساسية لتطوير تدبير الجماعات لشؤونها ورفع من جودة الخدمات الموكولة إليها، وبالتالي وجب العمل على تحديث الوظيفة العمومية الجماعية وتجاوز ما يشوبها من نقائص تتعلق خاصة بتضخم تكلفة الأجور بسبب عدم ملائمة التوظيفات للحاجيات الحقيقية؛ والعجز في التنظيم وسوء استخدام الكفاءات المتوفرة وضعف المردودية؛ ونقص التكوين والتأهيل والتأطير⁵. كما أن الانخراط الحقيقي في الفعل التنموي الترابي يستلزم وجود منتخب مؤهل لذلك.

وهو الدافع الذي جعل المشرع من خلال نظام المحاسبة العمومية للجماعات الترابية يشترط إخضاعها لافتحاص الكفاءة التديرية كمرحلة أولية بطلب من رئيس المجلس وقرار لوزير الداخلية بناء على تقرير تنجزه بصفة مشتركة المصالح المختصة لوزارة الداخلية ووزارة المالية، وذلك قبل تطبيق نظام المراقبة التراتبية وتخفيف المراقبة عليها حيث يتم وضع منظومة تتبع تمكن من التحقق من مستوى جودة وسلامة مساطر تنفيذ النفقات⁶.

-Abdelhak Akla, Le changement : une urgence pour une administration asthénique, publications REMALD, 1 N°27, Avril-Juin, 1999, P.75.

2. عبد الرحمان حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، مطبعة سجلماصة، مكناس، العدد1، 2018، ص.133.

3. عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص.110.

4-Mohammed Brahimi, La déconcentration et la décentralisation au Maroc, réalités, cohabitation synergique ou conflictuelle, publication RMFPE, n°8, 1992, p.95.

5. يوسف التونسي، التدبير العمومي الترابي، مرجع سابق، ص.129.

6. المادة 72 من المرسوم رقم 2.17.449 بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، والمرسوم رقم 2.17.450 بسن نظام المحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها، والمرسوم رقم 2.17.451 بسن نظام المحاسبة العمومية

ويهدف افتتاح الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف للجماعة الترابية الوقوف عند مكان الضعف والقوة في التدير الإداري والمالي لهذه المصالح، وتحديد نوع المراقبة المناسبة لقدرتها التديرية، حيث تنصب عملية الافتتاح التي ينجزها جهاز مختص للتفتيش أو المراقبة على أربعة جوانب هي: كفاءة التدير المالي، الكفاءة في تنفيذ النفقات، كفاءة المراقبة الداخلية والكفاءة التديرية للمعلومات. وتهدف إلى التأكد من:

- تحقيق الأهداف الاستراتيجية المحددة للأمر بالصرف؛
- التدير الفعال والمناسب للموارد البشرية؛
- الكفاءة والفعالية في استعمال الموارد المالية؛
- التطبيق السليم للقوانين والمراسيم واللوائح والتعليمات والإجراءات؛
- الحماية والحفاظ على الممتلكات؛
- سلامة واكتمال وموثوقية المعلومات المالية؛
- فعالية وكفاءة المراقبة الداخلية¹.

فلا بد إذن من ترشيد وعقلنة آليات عمل المصالح الإدارية التي تتدخل في تدير الميزانية والصفقات العمومية، وذلك عن طريق إصلاح هياكلها وإعادة النظر في الهيكل التنظيمي للمصالح الأمرة بالصرف، وكذا الاهتمام بالعنصر البشري باعتباره العنصر الأساسي لنجاح المراقبة الجديدة للتدير².

ونظرا لأهمية تقوية الكفاءة التديرية لدى العنصر البشري ورغبة في إفراز نخب قيادية تتوفر على الكفاءة والتجربة وقادرة على النهوض بالفعل التنموي المحلي وتحقيق تدير جيد للشأن العام، وبالإضافة إلى اعتماد عدة أساليب ومناهج تهدف تقييم الأداء وفرض الكفاءة والاستحقاق في توزيع المهام واعتماد التكوين المستمر؛ قام المشرع المغربي بالتنصيص على ضرورة تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التديرية عند بداية كل انتداب جديد، حيث يوضع لدى كل جهة التصميم المديري الجهوي

للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الصادرة بتاريخ 23 نونبر 2017، (الجريدة الرسمية عدد 6626، 30 نونبر 2017).

1. المادة 27 من النظام المرجعي لافتتاح الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف الصادر بموجب قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 08/2292 بتاريخ 19 دجنبر 2008، (الجريدة الرسمية عدد 5705، 2 فبراير 2009).

2. هشام العقراوي، تطوير القدرات التديرية للمصالح الأمرة بالصرف، مرجع سابق، ص. 117.

للتكوين المستمر يحدد توجهات البرامج التكوينية المعتمدة لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية بحسب طبيعة الحاجيات التكوينية المعبر عنها والخاضعة للخصوصيات المجالية¹.

إن الحكامة الجيدة للتدبير الترابي لا يمكن بلوغها إلا عبر تطوير إدارة الموارد البشرية والرفع من مردودية المقوم البشري الفاعل محليا وجهويا سواء كان منتخبا أو موظفا عبر تأهيله وتكوينه وتنمية قدراته، لأنه الرأسمال الذي يقوم بخلق الثروة وتعبئة الموارد والإمكانات وتحويلها إلى مشاريع تحقق التنمية.

ثانيا: تحديث وتطوير الإدارة الترابية

لقد تضمنت أهم مطالب الحركات الاجتماعية لسنة 2011 محاصرة الفساد واعتماد المناهج التديرية ذات النجاعة والفعالية والأثر الإيجابي الأقصى على عيش المواطن، وتحسين جودة الخدمات التي تقدمها الإدارات العمومية اللامركزية واللامركزية. ولعل ذلك نابع مما تعرفه هذه الإدارات، وعلى رأسها الإدارة الترابية باعتبارها إدارة القرب والانتشار عبر المجال من اختلالات متعددة تتعلق بتعدد المساطر والإجراءات وبطء الاستجابة للطلبات والحاجيات، وانحرافها عن مبادئ الحكامة الجيدة من جهة، ومن جهة أخرى نظرا لعجزها عن خلق الثروة وتنمية الاستثمار وابتكار الحلول من أجل تقليص مساحات الفقر والبطالة.

ويمكن إجمال تلك الاختلالات في غياب استراتيجية واضحة لتدبير الشأن العام بالجماعات الترابية والمصالح الإدارية؛ تعقيد المساطر الإدارية وطول المسار الذي تقطعه؛ اختلاف المساطر بين إدارة وأخرى؛ عدم تحديد آجال لإنجاز المعاملات؛ حالة الاكتظاظ؛ الإخلال بمبدأ مساواة المواطنين أمام المرافق العمومية سواء في فرص الولوج أو الإنصاف المجالي؛ عدم الاستمرارية في أداء الخدمات وتغيير أساليب العمل من حين لآخر؛ غياب المراقبة والمساءلة...².

وبالتالي؛ فإن الوفاء بالالتزامات التي تقع على عاتق الجماعات الترابية يمر عبر تحديد الاختصاصات وتوصيف المهام ووضع دلائل للمساطر المتعلقة بالأنشطة والمهام المنوطة بإدارة الجماعة الترابية وبأجهزتها التنفيذية والتديرية، مما يفرض توفرها على منظومة إدارية فعالة وقوية تمكنها من اتخاذ الاختيارات التنموية المناسبة في تفعيل السياسات العمومية وتحقيق أفضل النتائج لبلوغ حكمة جيدة، مما يوجبه توفر الشروط التالية:

- تطوير منظومة عمل لأداء مختلف الموارد وربطها بمدى جودة الخدمة المقدمة؛
- تطوير ميكانيزمات الرقابة والمسؤولية؛

1. المرسوم رقم 2.16.297، صادر بتاريخ 29 يونيو 2016، متعلق بتحديد كفايات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 14 يوليوز 2016).

2. عبد العزيز أشرف، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص-ص 218-219.

- ربط الاعتماد المالي بالفعالية¹.

وترتبط فعالية الإدارة الترابية بمدى كفاءتها في أداء خدماتها وعدم الشطط في استعمال سلطتها واحترامها لمعايير الجودة والشفافية والنزاهة والمسؤولية والقيم الديمقراطية والمصلحة العامة، وهي معايير تفرض على الإدارة تعليل قراراتها، وتطوير مناهج الإعلام الإداري وإتاحة الاطلاع على المعلومات والوثائق ووصل أواصر الثقة بين الإدارة الترابية والمواطن، واعتماد استراتيجية التحفيز الإداري لبذل الجهد والرفع من مستوى العمل وزيادة المردودية².

ومن ثمة فإن الحكامة الإدارية الترابية تهدف إلى القرب والشفافية والمساواة والتواصل والمساءلة أو الحساب، وإلى اللاتمركز الإداري كأهم الدعامات التي توفر للوحدات اللامركزية شروط إنجاز أفضل لبرامجها التنموية الجهوية والمحلية³. وأن تحديث الإدارة الترابية والرفع من أدائها عملية متعددة الأبعاد والمستويات، يستوجب اعتماد خطط مندمجة ومقاربات شمولية تجمع المركزي والجهوي، العمودي والأفقي، الذاتي والموضوعي، وإعمال مختلف الإجراءات والتدابير بشكل متزامن وموازي ثم استغلال نتائجها في قالب ذو طابع تنموي تضامني⁴.

وبذلك تتفاعل مجموعة من العوامل في توفير شروط اعتماد المقاربة الترابية في التنمية، لكن تبقى الإدارة الترابية المتطورة التي تتوفر على أعلى مستوى من الكفاءة التديرية، وتتبنى تامين الموارد البشرية والرفع من قدراتها على التنظيم والتأثير في المحيط وتعبئة باقي الإمكانيات، عبر آليات وصيغ الشراكات ومجموعات الجماعات ومؤسسات التعاون وحتى شركات التنمية المحلية؛ هي المحدد الرئيسي والأهم لتفاعل باقي العوامل من أجل القيام بالأدوار التنموية للجماعات الترابية ذات الأبعاد الاقتصادية في ظل تنامي الطلب الشعبي والحاجيات الاجتماعية واتساع المجال.

الفقرة الثانية: اعتماد المقاربات التديرية الجديدة لتحقيق أهداف التنمية

يقتضي تحقيق تدبير عمومي ترابي فعال والمساهمة في تطوير المنظومة الرقابية وتعزيز آليات الحكامة الجيدة على المستوى اللامركزي، إدخال بعض الوسائل التديرية الحديثة المعمول بها في التدبير المقاولاتي للممارسة الإدارية والمالية وتقنيات اتخاذ

1-Jacques Auger, La mesure de la performance dans le secteur public, Coup d'œil Volume 3, n°01, Paris, Mai 1997, p.3.

2. مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب: نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة الأولى، 2015، ص.87-88.

3. عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية وتدير المرافق العمومية المحلية، مرجع سابق، ص.53-62.

4. مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص.90.

القرار بالجماعات الترابية واعتماد المقاربات الجديدة للتدبير المالي تهدف التوظيف العقلاني للموارد وترشيد استغلالها من أجل تحقيق أقصى مستويات التنمية (أولاً)، كما يقتضي وضع منظومة للتتبع والمراقبة والتقييم المستمر (ثانياً)، لضمان تحقيق الأهداف المسطرة في أحسن الظروف ووفق مقومات التدبير الحديث القائم على مؤشرات الفعالية والنجاعة والاقتصاد في تنفيذ البرامج والمشاريع وتلبية الحاجيات وتحقيق أهداف السياسات العمومية الترابية.

أولاً: اعتماد مقارنة التدبير المبني على النتائج

إن الإكراهات المالية التي تعاني منها الجماعات الترابية لا تعود فقط إلى محدودية الموارد المتوفرة، بل أيضاً إلى افتقاد تصور واضح لتدبير الإمكانيات المالية في ظل عدم الاستفادة المثلى من الموارد وصرفها على نحو لا يمكن من خلاله تحقيق النتائج المنتظرة¹، لأن عملية التدبير الترابي هي في عمقها عملية تخطيطية، تستدعي مراعاة قواعد التخطيط من حيث جرد الإمكانيات المالية للجماعة الترابية، مع تشخيص دقيق لواقع حاجياتها ذات الأولوية وإمكاناتها المتوفرة والكشف عن الفرص المتاحة، والمخاطر المحدقة بالتنمية الترابية².

لذلك فقد حثت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية رؤساء المجالس على اتخاذ الإجراءات الضرورية من أجل اعتماد الأساليب الفعالة للتدبير، ولا سيما:

- تبني نظام التدبير بحسب الأهداف؛
- وضع منظومة لتتبع المشاريع والبرامج تحدد فيها الأهداف المراد بلوغها ومؤشرات الفعالية المتعلقة بها³.

فمن أجل تحقيق الحكامة الجيدة للتدبير الترابي تلزم الجماعات الترابية باعتماد مقارنة ميزانية حديثة لتحصيل الموارد وصرف النفقات، عبر الانتقال من ميزانية الوسائل، التي يتم فيها التركيز على الإجراءات المسطرية في صرف النفقة دون تخطيط أو برمجة أو قياس لمدى تحقيق أهداف المالية وآثار السياسات العمومية، إلى ميزانية مبنية على تحقيق النتائج، محكومة

1. يوسف التونسي، التدبير العمومي الترابي، مرجع سابق، ص. 124.

2. صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب: الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013، ص. 203.

3. المادة 271 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85، والمادة 215 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمال والأقاليم رقم 112.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.84، والمادة 245 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83، بتاريخ 7 يوليوز 2015، (الجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015).

بمؤشرات المردودية والفعالية لتقييم وقع تلك السياسات على أحوال الساكنة المستهدفة، لأن اعتماد المؤشرات على مستوى الميزانية يمكن من تقييم فعالية المدبرين، وبالتالي سهولة تحديد المسؤولية وتفعيل المحاسبة الناجعة¹.

فهذه المقاربة تنطلق من اعتبارات فعالية النفقات العمومية والاقتصاد في صرفها واستهداف تحسين عيش المواطنين والمواطنين عن طريق التحديد الدقيق لاحتياجاتهم ذات الأولوية، وتعد إحدى الاستراتيجيات الإدارية التي تتيح توظيف كافة الموارد المتوفرة بصورة فعالة لتحقيق الغايات التي ترسمها الاختيارات المتخذة من طرف المدبرين على المستوى الترابي، وهي تستجيب لمتطلبات الحفاظ على التوازنات المالية الأساسية وتفاذي الاختلالات الميزانية، وإشاعة الشفافية بتحسين استيعاب مضامين الميزانية وتعزيز مصداقيتها اتجاه الرأي العام المحلي، ودعم مبادئ المساءلة والمحاسبة، وترشيد النفقات العمومية وتوخي الأداء الجيد.

كما يهدف التدبير القائم على النتائج إلى تحديد المهام والأدوار والوظائف بما يسمح بتوظيف استثمار أمثل للخبرات والوسائل والإمكانات في المشاريع، والسعي نحو إدخال أنماط جديدة لدى الفاعلين المحليين بغية تحسين الإنتاج والرفع من المردودية الفردية والجماعية، وكذا توجيه الفعل العمومي إلى النتائج من خلال تطوير جانب المسؤولية لدى المتصرفين وعقلنة التدخل العمومي عن طريق تطوير فعالية الإدارة وتحسين أدائها بما يمكن من الاستجابة إلى الانتظارات الملحة للمواطنين.

وبالتالي فهذه المقاربة الجديدة تهدف إلى جعل الجماعات الترابية مرتبطة بانشغالات المواطنين واحتياجاتهم، وجعلها فاعلة في مجال تطوير السياسات التنموية المحلية وإرساء اللامركزية. وباعتبارها آلية من آليات تحسين نجاعة التدبير الترابي، فهي تقوم على ثلاث مرتكزات تنظيمية هي: التعاقد والشراكة وشمولية الاعتمادات، والتي تؤدي إلى اتساع نطاق مسؤولية المدبرين في اتخاذ القرارات المالية².

وانسجاما مع انتقال التدبير العمومي المحلي من ثقافة المطابقة القانونية إلى ثقافة النتائج والأهداف، تركز المقاربة الجديدة على إعادة النظر في مفهوم الرقابة وملائمة مناهجه مع هذا التحول بالانتقال من رقابة المساطر إلى رقابة على الأداء والنتائج. لذا فإن الأساليب الحديثة المتضمنة لآليات التدقيق والافتحاص بما في ذلك التقييم، تمتاز بصفاتها التحليلية على مستوى تنفيذ المشاريع وتحقيق الأهداف، وتمنح للرقابة أبعادا متطورة تهتم بالجانب التنموي عوض الاقتصار على رقابة التنفيذ الإجرائي الجامد³.

-Alain Lambert et Didier Migaud, La LOLF le levier de réforme de l'état – Revue française de l'administration 1 publique, n°117, juin 2006, p.20.

² - دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع، إصدار وزارة المالية والخصوصية، سنة 2005، ص.53، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2024/05/11 س 12:20، على الموقع الإلكتروني:

https://www.finances.gov.ma/Docs/2005/depf/guide_reforme_budg.pdf

3 - عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 70، 2011، ص.373.

فتدبير المالية الترابية المرتكز على النتائج في تنفيذ المشاريع والبرامج انطلاقاً مما سبق؛ آلية فاعلة في منظومة إصلاح الميزانية بهدف تعزيز شفافيته، وترشيد استعمال الموارد العمومية، واستفادة الفئات المستهدفة من النفقات العمومية بشكل أفضل، وتخفيف التدخلات الرقابية، وتعزيز استقلالية الأمرين بالصرف وإتاحتهم حرية ومسؤولية أكبر في تدبير الشؤون المحلية والجهوية.

ثانياً: وضع أنظمة للمراقبة الداخلية

يعتبر اعتماد الآليات الحديثة في الرقابة والتقييم الداخليين على مختلف أوجه النشاط المالي والإداري أهم أسس التدبير الترابي الجيد في الوقت الحاضر، والتي ينبغي تعميمها وشمولها لمختلف المجالات التنموية المحلية¹.

وتتجلى أهمية أعمال هذه التقنيات الحديثة للمراقبة الداخلية (الذاتية) في كونها مبادرة داخلية غير مفروضة من الخارج، تبني من خلالها الجماعات الترابية تحديث وسائل عملها²، وتساعد الإدارات الترابية ومنتخبها على الرفع من مستوى المردودية وجودة الأنشطة ونجاعة العمليات التنموية وتمكينها من التقييم المستمر للأداء، ليس عن طريق الوسائل الزجرية والتفتيشية، وإنما من خلال افتحاص جودة التسيير المالي والمحاسبي والتدبير الإداري للوحدات اللامركزية، وتحليل ودراسة مختلف العمليات والقرارات المتخذة في إطار إعداد وتنفيذ الميزانية الترابية وتدبير الموارد والممتلكات الجماعية، وكذا طرق وأساليب صرف النفقات ومدى تحقيقها للأهداف المحددة لها سلفاً³.

فهو يشمل كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات علمية ومهنية دقيقة، من أجل الوقوف على المخاطر التي تهدد الإدارة المعنية في مختلف المجالات، وذلك من أجل السيطرة عليها والتنبؤ بتطوراتها⁴. فقد أشار تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية المتقدمة إلى ضرورة الرفع التدريجي للمراقبة المتبعة واقتراحها بجودة التنظيم، ونظام المعلومات المعتمدين في كل جماعة ترابية وإقامة نظام للمراقبة الداخلية وتدبير المخاطر واحترام المعايير المعمول بها في التدبير الجيد⁵.

وإذا كانت الرقابة الداخلية تركز على مجالات البنية التنظيمية العامة، تدبير الموارد البشرية، المحاسبة والتسيير المالي، القيادة والنظام المعلوماتي، تسيير الذمة المالية، تتبع الهيئات الخاضعة لرقابة الجماعات المحلية وتدبير المشتريات؛ فهي تركز أساساً على خمسة مجالات متداخلة هي: بيئة المراقبة، تقييم الأخطار، أنشطة المراقبة، التواصل والقيادة⁶.

1- Mouhammed Harakat, L'apport de l'audit à la démocratie locale, REMALD, série thèmes actuels n°15, p.65.199.

2- سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي بالرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص.538.

3- عبد اللطيف بروجو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، مرجع سابق، ص.112.

4- محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، (المحمدية)، 1997، ص.170.

5- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة سنة 2011، ص.53.

6-Fadoua Laghzaoui, Contrôle interne et bonne gouvernance locale, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, REMALD, Série "Management stratégique", n°6,2005, p.147.

فالجماعات الترابية ذات الإمكانيات التمويلية الكبرى يجب أن تمتلك أنظمة رقابة داخلية تمكن هيئاتها من ضمان التحكم المستمر في فعالية الأنشطة وكفاءة العمليات وحسن إدارة المشاريع والاستخدام الفعال للموارد¹. لذلك تنص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على العديد من آليات الرقابة والتتبع لضمان تدبير تراحي جيد من طرف الوحدات المحلية والجهوية، حيث تضع الدولة الآليات والأدوات اللازمة لمواكبة ومساندة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، ولهذه الغاية، تقوم بما يلي:

- وضع أدوات تسمح للجماعة الترابية بتبني أنظمة التدبير العصري ولا سيما مؤشرات التتبع والانجاز والأداء وأنظمة المعلومات؛

- وضع آليات للتقييم الداخلي والخارجي المنتظم؛

- تمكين مجلس الجماعة الترابية من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحياته².

كما يجب على الجماعة الترابية تحت إشراف رئيس مجلسها اعتماد التقييم لأدائها والمراقبة الداخلية والافتحاص وتقديم حصيلة تدبيرها³. وبالتالي، فإن المفهوم الجديد للمراقبة يجعل هذه الأخيرة كأداة دائمة للقيادة وضرورة لعلم الإدارة على مستوى الوحدة بكاملها تتمثل في تقييم النتائج على ضوء الأهداف⁴. وأهم أشكالها:

- الافتحاص أو التدقيق الداخلي:

يقوم الافتحاص أو التدقيق الداخلي على فلسفة الجماعة - المقابلة التي تعتمد التقييم المستمر لتدخلاتها من أجل ضمان حسن اختيار المشاريع وترشيد النفقات العامة، وذلك وفق مبدأ أساسي يهدف إلى جعل التدبير الترابي يستجيب لاستعمال معقلن وأمثلة للموارد المتاحة⁵. كما يعد أداة من أدوات الرقابة الداخلية وجزءاً من نظامها⁶، وآلية تركز على تحليل المعطيات وتداول البيانات المالية وعلى الإعلام والإخبار المتبادل⁷، ويعمل على ضمان حماية البيانات التي تستخدمها الإدارة الجماعية وتوجيه السياسة المتبعة عبر التوصيات والاقتراحات. وهو تقييم مستقل لمختلف العمليات ومراقبة الوحدة بغرض تحديد إن

1 - Asmae Diani, Etendue et Portée de l'Audit: Quel impact sur la maîtrise des risques et l'amélioration des performances des collectivités territoriales ? Revue Marocaine des finances publiques(REMAFIP) n° 3, 2013, p.135.

2. المادة 276 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والمادة 220 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 250 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

3. الفقرة الأولى من المادة 272 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، والمادة 216 من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 246 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

4 - Alain Bartouli, Le management dans les organisations publiques, Edition DUNOD 1998, P.162. 4

5, p.11.199-Abdelhamid EL GADI, L'Audit intégré et ses applications dans le secteur public, REMALD, n°6-7, 5

6. توفيق منصور، التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية (نموذج جماعة سلا تاريكت)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط (أكادال)، السنة الجامعية 2003-2004، ص.69.

7, p.370.19-Michel Poisson, L'audit : un outil de progrès au service du secteur public, La Revue Administrative, n°250, 7

كانت السياسات والمساطر قد اتبعت، وإن كانت القواعد المطبقة قد تمت مراعاتها أو تم تجاوزها، وإن كانت الموارد قد تم استعمالها استعمالاً فعالاً¹.

وكل ذلك يجعل من التدقيق الداخلي خاصة المالي تقنية تكتسي أهمية خاصة في الرقابة على مالية الجماعات الترابية وهيئاتها، وتشكل في الوقت الحاضر دعامة أساسية لتطوير الفعالية الاقتصادية والاجتماعية وحماية المال العام من التبذير وسوء الاستعمال².

- التقييم الداخلي:

قبل تبني المغرب للتقييم التشريعي في الدستور³، وعبر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية والمراسيم التطبيقية، حاولت المجالس الجهوية للحسابات إقحامه سابقاً ضمن الثقافة التديرية للجماعات المحلية عبر التوصيات والملاحظات التي أعقبت إنجاز تقاريرها الرقابية والتي همت خلاصاتها بالأساس التدير المالي. وينصب التقييم -باعتباره مسلسلاً مستمراً عبر جميع مراحل التدير- على ثلاث مؤشرات أساسية:

- مؤشر الوسائل، يهتم قيمة ما تم توفيره من موارد مالية وإمكانيات تقنية لدراسة وتنفيذ مشروع أو برنامج معين؛
- مؤشر الإنتاجية، يتم من خلاله تحديد المنجزات سواء من حيث العدد أو النوع؛
- مؤشر التأثير يتعلق بتقييم وقع وانعكاسات البرامج التنموية المنجزة ونتائجها على حياة المواطنين⁴.

فتنفيذ كل سياسة عمومية لا بد أن تعقبه عملية للتقييم للوقوف على مختلف الاختلالات ونقط الضعف وتجاوزها، وتفاديها عند برمجة المخططات والاستراتيجيات التنموية، وكذا تقييم الإنجازات والآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشاريع والبرامج التنموية وتحليل عوامل نجاحها أو أسباب تعثرها.

- الرقابة الداخلية:

يعتبر وجود الرقابة الداخلية أحد المقومات الرئيسية لفعالية منظومة المراقبة المالية والمحاسبية، والتي تهدف إلى تحليل الأخطار المرتبطة بتسيير الجماعات الترابية، وهي:

1. Abderrahman Haddad, Pour un contrôle pédagogique des finances locales, REMALD, n°6, 2005, p.50.

2. عبد العلي الفيلالي، الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2014.2015، ص.285.

3. تنص الفقرة الثانية من الفصل 156 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011): "تقدم المرافق العمومية الحساب عن تديرها للأموال العمومية طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم.

4. La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, Direction du budget, Ministère de l'Economie et des Finances Marocaine.

h30min, dans le site: 6 Juin 2024 à 1022009, p.15. Consulté le

https://www.finances.gov.ma/Docs/2004/depf/guide_reforme_budg.pdf

- إما ذات طبيعة عامة يمكن اعتبارها ملازمة لكل تسيير محلي، تتعلق بمختلف الاختلالات المحتملة في المجالات المالية كالاختلالات، أو المجالات الإدارية التي ترتبط بعدم القدرة على تعبئة الموارد وسوء استغلالها، أو بمنظومة الإعلام فيما يخص ضعف وبطء تبادل المعلومات وتوظيفها أو عدم دقتها؛

- أو ذات طبيعة خاصة بكل جماعة، وترتبط بطبيعة وحجم الجماعة الترابية، وبوجود الشركاء من الهيئات والمجموعات والمؤسسات والشركات والجمعيات المرتبطة بالجماعة¹.

وتعد الرقابة الداخلية بصفة عامة إحدى الوظائف الرئيسية التي تهدف إلى خدمة الإدارة الترابية ومساعدتها على الوفاء بمسؤولياتها وإطلاعها على مدى إنجاز الأعمال والخطط الموضوعة والأهداف المحددة للإدارة خاصة في ظل اتساع مجال اختصاصات الجماعات الترابية وتعدد مجالات تدخلاتها، وبالتالي التحكم في مخاطر التسيير، فتشكل عاملاً أساسياً في نجاح أعمالها ونشاطاتها²، كما تعتبر ذات دور جوهري في نجاعة وفعالية أنظمة الرقابة الخارجية بمختلف أجهزتها وعاملاً من عوامل نجاحها في مهامها التفتيشية والتقييمية.

وعلى الرغم من أهميتها، فإن هذه الآليات لا يمكن دائماً من تجنب المخاطر التي تؤثر على الهيئات اللامركزية، وتداركاً لذلك، ومن أجل إرساء ثقافة المراقبة داخل الجماعة الترابية ومواكبتها في تبني أنظمة التدبير العصري، وبالإضافة إلى وضع إطار تنظيمي في شكل "ميثاق الافتتاح الداخلي" يلزم كل الجماعات التي صادقت عليه، يحدد الإطار العام الذي تمارس فيه وظيفة الافتتاح الداخلي بالنظر إلى اختصاصات المراقبة المخولة لرؤساء الجماعات، واعتماد طريقة تجميع وتحليل المخاطر، وتنظيم دورات تكوينية حول منظومة المراقبة الداخلية³؛ تعمل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على إعداد وإصدار دليل يوضح المبادئ الأساسية ومكونات منظومة المراقبة الداخلية والافتتاح الداخلي وطريقة اعتمادهما.

قائمة المراجع

بالعربية:

الكتب:

- عبد الرحمان حداد، من اللامركزية إلى الديمقراطية، مطبعة سجلماسة، مكناس، العدد 1، 2018.

1 - محمد مجيدي، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط (أكادال)، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 178-179.

2. عبد الحق الملوكي، نظام الافتتاح الداخلي بالجماعات الترابية "جماعة فاس نموذجاً"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015، ص. 32.

3. المادة 3 من المراسيم المتعلقة بتحديد الآليات اللازمة لمواكبة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات المخولة إليها، لسنة 2017، (الجريدة الرسمية عدد 6587، 17 يوليوز 2017).

- عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2014.
- محمد حركات، التدبير الاستراتيجي والمنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، (المحمدية)، 1997.
- مولاي محمد البوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب: نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2015.
- نور الدين السعداني، الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديرية وإكراهات الاستقلالية المالية-دراسة تحليلية، دار السلام للطباعة والنشر (الرباط)، الطبعة الأولى، 2015.

المقالات:

- عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، REMALD، سلسلة "مواضيع الساعة"، عدد 70، 2011.
- هشام العقراوي، تطوير القدرات التديرية للمصالح الأمرة بالصرف كمدخل لتطبيق المراقبة التراتبية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، 2019.

الأطروحات والرسائل:

- توفيق منصوري، التدقيق والاستشارة في الجماعات المحلية (نموذج جماعة سلا تابريكت)، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط (أكدال)، السنة الجامعية 2003-2004.
- عبد الحق الملوكي، نظام الافتتاح الداخلي بالجماعات الترابية "جماعة فاس نموذجاً"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2014-2015.
- عبد العلي الفيلاي، الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2014-2015.
- سعيد الميري، التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي بالرباط، السنة الجامعية 2006-2007.
- صالح النشاط، التدبير المالي الترابي بالمغرب: الحكامة ومعالجة الاختلالات المالية بالجماعات الترابية، أطروحة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2012-2013.

- محمد مجيدي، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط (أكدا)، السنة الجامعية 2006-2007.
- يوسف التونسي، التدبير العمومي التراشي في ضوء دستور 2011، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية 2015-2016.

المصادر والقوانين:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، (الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011).
- القانون التنظيمي المتعلق بالجهات رقم 111.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.83، بتاريخ 7 يوليوز 2015، والقانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم رقم 112.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.84، والقانون التنظيمي المتعلق بالجماعات رقم 113.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.15.85، (الجريدة الرسمية، عدد 6380، 23 يوليوز 2015).
- المرسوم رقم 2.16.297، صادر بتاريخ 29 يونيو 2016، متعلق بتحديد كفاءات تنظيم دورات التكوين المستمر لفائدة أعضاء مجالس الجماعات الترابية، (الجريدة الرسمية عدد 6482، 14 يوليوز 2016).
- المرسوم رقم 2.17.449 بسن نظام المحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، والرسوم رقم 2.17.450 بسن نظام المحاسبة العمومية للعمالات والأقاليم ومجموعاتها، والرسوم رقم 2.17.451 بسن نظام المحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، الصادرة بتاريخ 23 نونبر 2017، (الجريدة الرسمية عدد 6626، 30 نونبر 2017).
- المرسوم رقم 2.17.304، بتحديد الآليات اللازمة لمواكبة الجهة، والرسوم رقم 2.17.305، بتحديد الآليات اللازمة لمواكبة العمالة أو الإقليم، والرسوم رقم 2.17.306، بتحديد الآليات اللازمة لمواكبة الجماعة، لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، الصادرة في 3 يوليوز 2017، (الجريدة الرسمية عدد 6587، 17 يوليوز 2017).
- النظام المرجعي لافتحاص الكفاءة التديرية للمصالح الأمرة بالصرف الصادر بموجب قرار وزير الاقتصاد والمالية رقم 08/2292 بتاريخ 19 دجنبر 2008، (الجريدة الرسمية عدد 5705، 2 فبراير 2009).

التقارير والدلائل:

- تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة سنة 2011.
- دليل إصلاح الميزانية، المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية المرتكزة على النتائج والمدمجة لمقاربة النوع، إصدار وزارة المالية والخصوصية، سنة 2005.

بالفرنسية:

- Abdelhamid EL GADI, L'Audit intégré et ses applications dans le secteur public, REMALD, n°6-7, 1997.
- Abderrahman Haddad, Pour un contrôle pédagogique des finances locales, REMALD, n°6, 2005.
- Abdelhak Akla, Le changement : une urgence pour une administration asthénique, publications REMALD, N°27, Avril-Juin, 1999.
- Alain Bartouli, Le management dans les organisations publiques, Edition DUNOD 1998.
- Alain *Lambert* et Didier *Migaud*, La LOLF le levier de réforme de l'état – Revue française de l'administration publique, n°117, juin 2006.
- Asmae Diani, Etendue et Portée de l'Audit : Quel impact sur la maîtrise des risques et l'amélioration des performances des collectivités territoriales ? Revue Marocaine des finances publiques (REMAFIP) n° 3, 2013.
- Jacques Auger, La mesure de la performance dans le secteur public, Coup d'œil Volume 3, n°01, Paris, Mai 1997.
- Fadoua Laghzaoui, Contrôle interne et bonne gouvernance locale, in gouvernance et nouvelle gestion publique au Maroc, REMALD, Série "Management stratégique", n°6, 2005.
- Michel Rousset, Unité de la ville et pouvoir d'agglomération en France et au Maroc, publication REMALD, n°60, Janvier-Février, 2005.
- Michel Poisson, L'audit : un outil de progrès au service du secteur public, La Revue Administrative, n°250, 1989.
- Mohammed Brahimi, La déconcentration et la décentralisation au Maroc, réalités, cohabitation synergique ou conflictuelle, publication RMFPE, n°8, 1992.
- Mouhammed Harakat, L'apport de l'audit à la démocratie locale, REMALD, série thèmes actuels n°15, 1998.
- Ministère de l'Economie et des Finances Marocaine. Direction du budget. La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, 2009.

<https://www.finances.gov.ma>

الموقع الإلكتروني:

الديمقراطية التشاركية بالمغرب بين تحديث المقتضيات الدستورية وتقليدية نخبة الأعيان

Participatory Democracy in Morocco: Between the Modernization of Constitutional Provisions and the Traditionalism of the Elite Notables

بنماغة خالد

Khalidbenmagha.doct@gmail.com

طالب باحث بسلك الدكتوراه بجامعة القاضي عياض

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش

ملخص المقال

يتناول هذا المقال موضوع الديمقراطية التشاركية في المغرب، حيث يسلط الضوء على التناقض بين تحديث المقتضيات الدستورية التي تهدف إلى إرساء نموذج ديمقراطي أكثر انفتاحا، وواقع تقليدية النخب السياسية، وخاصة نخبة الأعيان، التي تعرقل التغيير وتعيد إنتاج نفس آليات التحكم في المجال العام.

ويستعرض المقال الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية في المغرب، والقوانين التنظيمية المؤطرة لها، وآليات الديمقراطية التشاركية المحلية، ثم ينتقل إلى تحليل عوائق وحدود تفعيل الديمقراطية التشاركية، حيث يبرز هيمنة نخبة الأعيان، وضعف تفاعل المؤسسات مع الآليات التشاركية، وقصور الوعي المجتمعي والمشاركة المواطنة.

ويختتم المقال بتقديم مجموعة من المقترحات والتوصيات لتفعيل حقيقي للديمقراطية التشاركية في المغرب.

Abstract:

This article examines the issue of participatory democracy in Morocco, highlighting the paradox between the constitutional reforms aimed at establishing a more open democratic model and the persistence of traditional

political elites—particularly the notable class—who hinder change and perpetuate existing mechanisms of control over the public sphere.

The article explores the constitutional foundations of participatory democracy in Morocco, the regulatory frameworks that govern it, and the mechanisms of local participatory democracy. Then it analyzes the obstacles and limitations to its implementation, emphasizing the dominance of elite notables, the weak institutional engagement with participatory mechanisms, and the lack of societal awareness and citizen participation.

The article concludes by offering a set of proposals and recommendations for the genuine implementation of participatory democracy in Morocco.

مقدمة

« كلما ازداد النظام البيروقراطي عصرنة، أصبح بحاجة إلى توسيع المشاركة، فيبدأ بالإصلاح، لكنه يصطدم بعوائق امتداد السلطة تجاه المشاركة الجماعية¹ » Samuel. Huntington هنتنغتون صموئيل.

منذ إقرار دستور 2011، برز مفهوم الديمقراطية التشاركية كآلية لتعزيز المشاركة المواطنة في صنع القرار العمومي، إلى جانب الديمقراطية التمثيلية التقليدية، وقد تم التنصيص على هذا المفهوم في مجموعة من المقتضيات الدستورية التي تهدف إلى تمكين المجتمع المدني من لعب دور محوري في صياغة السياسات العمومية، غير أن تنزيل هذه الآلية على أرض الواقع واجه عقبات بنيوية مرتبطة ببنية النخب السياسية، وخصوصا نخبة الأعيان التي تسيطر على المشهد السياسي، خاصة في العالم القروي، وهنا وجب التذكير بما أشارت إليه الرسالة الملكية للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجماعي في

¹ صامويل هنتنغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية عبود، بيروت، دار الفكر العربي الحديث، ط 1، 1993، ص 158.

14/02/2012¹، حيث دعت إلى تفعيل وإشراك جميع فئات المجتمع خاصة الشباب منها في عملية صنع القرار، مما يشكل ثقافة تدبير حديثة، في نفس الوقت الذي حذرت من ذهنيات التدبير العتيقة والأحادية. وتعد الديمقراطية التشاركية من المواضيع الحديثة التي لقيت اهتماما كبيرا من الباحثين والمفكرين السياسيين، كما أن بروزها لم يكن لإلغاء الديمقراطية التمثيلية²، ولكن لتجاوز قصورها وعجزها، بحل المشاكل عن قرب وضمان انخراط الجميع، وتطوير التدبير المحلي والوطني عن طريق التكامل بين الديمقراطية التمثيلية والديمقراطية التشاركية.

يعكس هذا المقال التناقض بين تحديث المقتضيات الدستورية التي تروم إرساء نموذج ديمقراطي أكثر انفتاحا، وواقع تقليدية النخب السياسية التي تعرقل التغيير وتعيد إنتاج نفس آليات التحكم في المجال العام، خاصة في العالم القروي، حيث لا تزال بعض العائلات أو الأفراد يتحكمون في المشهد السياسي اعتمادا على العلاقات الزبونية بدلا من آليات المشاركة الديمقراطية.

سنحاول معالجة هذه الإشكالية من خلال المحاور التالية:

1- الديمقراطية التشاركية: الأهداف والأهمية

2- الديمقراطية التشاركية من خلال المقتضيات الدستورية: الأسس والآليات

¹ "ولا يسعنا إلا أن نبتهج بما أصبحت تشكله الجمعيات المغربية، من ثروة وطنية هائلة ومن تنوع في مجالات عملها، وما تجسده من قوة اقتراحية فاعلة، أصبحت بفضلها بمثابة الشريك، الذي لا محيد عنه، لتحقيق ما نبتغيه لبلدنا من تقدم وتحديث. وإننا لنحث الفعاليات الجمعوية على تشجيع انخراط الشباب فيها، باعتبار الجمعيات مدرسة نموذجية للديمقراطية وللتضامن، ولتحرير طاقات الشباب الخلاقة، في خدمة المجتمع والصالح العام. كما ندعو هذه الفعاليات إلى تجاوز ما يشوب بعضها من طرق التسيير التقليدية العقيمة، واعتماد ثقافة تدبير حديثة وناجعة، فضلا عن ضرورة تكتلها في نطاق فيدراليات تنصهر فيها تجاربها، وتجعل منها محاطبا فعالا لمختلف شركائها...."

² تعتبر آليات الديمقراطية التشاركية، مكملة لمثيلتها التمثيلية، بحيث لا يمكن أن تحل محلها، على اعتبار أن الفاعل السياسي، يعتبر أكثر الفاعلين تأهيلا للتعبير عن متطلبات واهتمامات المواطنين، باعتبار القاعدة الشعبية التي يمثلها. وهو الأمر الذي حسمه الدستور المغربي من خلال فصله الحادي عشر، والذي يعتبر "الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي".

للمزيد انظر: آليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب، منشورات مجلس المستشارين، مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية، أكتوبر

3- عوائق وحدود تفعيل الديمقراطية التشاركية

4- نحو تفعيل حقيقي للديمقراطية التشاركية

5- خاتمة

المحور الأول: الديمقراطية التشاركية: الأهداف والأهمية

الديمقراطية التشاركية هي عملية إشراك وآلية من آليات التفعيل تتيح للمواطنين المشاركة الفعالة والمباشرة في صنع القرارات الحكومية والسياسات العامة، يتم ذلك من خلال عدة آليات مثل الاستفتاءات، والمنتديات العامة، والمشاورات المجتمعية، والتصويت الإلكتروني، والمبادرات الشعبية.

تم التنصيص والتأكيد على تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، وذلك بغية تعزيز المشاركة المواطنة في القرارات السياسية، وإضفاء مزيد من الشفافية والمحاسبة على المؤسسات المنتخبة، مع تمكين المجتمع المدني من التأثير في السياسات العمومية.

من مزايا الديمقراطية التشاركية إشراك المواطنين في مشاريع محلية تعينهم بشكل مباشر أو غير مباشر، قصد بلورة تنمية مستدامة فاعلة، فهي تمكن من تحقيق إشراك فعلي وموسع للسكان المحلية في تسيير شؤونها العامة، فالديمقراطية التشاركية تشكل مدخلا أساسيا من مداخل بناء الوعي وتقوية دور الرأي العام بشكل يرفع من حجم المشاركة السياسية الاعتيادية، بحيث يتمكن من تجاوز حالة العزوف السياسي لدى المواطن، ونجسد بالواقع والملموس لمبادئ الهوية المتقدمة واللاتمركز الإداري.

من حيث الأهمية، فهي ترتقي بالعملية الديمقراطية من أربعة جوانب:¹

أولها، أن النقاش الموسع يؤدي إلى اتخاذ قرارات وتبني سياسات أكثر عقلانية ورشدا فهو يوسع من دائرة البدائل والاختيارات المتاحة أمام السلطات المعنية.

¹ الندوي محسن، الديمقراطية التشاركية المفهوم - النشأة - الآليات، مكتبة أم سلمى الثقافية، 2018، ص 21-22

ثانيها، أن تفعيل مقتضيات الديمقراطية التشاركية يؤدي إلى عدم تركيز السلطة في إحدى المؤسسات أو في العاصمة، فمن شأن الديمقراطية التشاركية تعميم المشاركة عبر المؤسسات والمناطق الجغرافية والفئات المجتمعية.

ثالثها، أن الديمقراطية التشاركية لها قيمة تعليمية، فممارستها تتطلب مواطنا واعيا وإيجابيا ومهتما بالشؤون العامة، وهي تتضمن بالضرورة تعريف المواطنين المشاركين في العملية التشاركية بالمعلومات والبيانات الضرورية لتكوين الرأي بشأن الموضوع أو الموضوعات محل المشاورة.

رابعها، أن النقاش الموسع يمثل إحياء للقيم الأخلاقية للديمقراطية التي تعظم من مشاركة المواطنين، وتضمن من زيادة معرفتهم بالقضايا العامة وإدماجهم في العملية السياسية، فهي تقلل من غربة المواطن تجاه السلطة وتفجر من طاقات الأفراد والجماعات

المحور الثاني: الديمقراطية التشاركية من خلال المقتضيات الدستورية: الأسس والآليات

1. الأسس الدستورية للديمقراطية التشاركية

ينص دستور 2011 انطلاقا من ديباجته على مجموعة من المقتضيات التي تؤسس للديمقراطية التشاركية، أبرزها:

الفصل 1: تنص الفقرة الثانية منه على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة"

الفصل 12: يحدد دور المجتمع المدني في المساهمة في إعداد القرارات والسياسات العمومية.

الفصل 13: يؤكد على ضرورة إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور بين المواطنين والسلطات العمومية.

الفصل 14: يقر بحق المواطنين في تقديم عرائض تشريعية.

الفصل 15: يمنح المواطنين إمكانية تقديم ملتمسات في مجال التشريع.

2. القوانين التنظيمية المؤطرة

تم إصدار عدة قوانين تنظيمية لتنزيل مبادئ ومقومات الديمقراطية التشاركية ، من قبيل:

القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بالعرائض.

القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بالملتزمات التشريعية.

القانون التنظيمي للجماعات الترابية الذي ينص على إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي.

بالمقابل، يلاحظ على الوثيقة الدستورية -عن قصد أو دونه- غياب التنصيص على الاستفتاء المحلي باعتباره آلية لممارسة الديمقراطية شبه المباشرة، ولكونه عملية تصب في جوهر اتخاذ القرار المحلي، إذ إنه يتعدى العملية الاستشارية إلى التصويت على خيارات المواطنين في قضية محددة، فتصبح الهيئات المحلية المعنية ملزمة بتنفيذه، خلافا لوسائل الديمقراطية التشاركية التي تهدف إلى التأثير النسبي على قرارات المجالس المنتخبة، ثم مراقبة تفعيلها لاحقا عبر محاسبة المنتخبين إبان العملية الانتخابية المقبلة¹. تبعا لهذا، نخلص إلى أن غياب أو تجنب التنصيص على الاستفتاء المحلي في الدستور، يمثل نقطة ضعف غير مبررة، ولا يركي توجه الدولة في الإشراك الفعلي والحقيقي للمواطنين والمواطنات في عملية اتخاذ القرارات التنموية المحلية، وبهذا يسجل على الدستور إنكاره الكلي للديمقراطية شبه المباشرة، والقول نفسه ينطبق على القوانين التنظيمية للجماعات، إذ لم تتم الإشارة فيها إلى أي مقتضى يهم الاستفتاء المحلي، في حين أنه من منظور مقارن نجد أن مجلة الجماعات المحلية التونسية أدرجت عملية تنظيم الاستفتاء المحلي مرة واحدة في ولاية المجالس المنتخبة، حيث خولت إمكانية تنظيمه إما بطلب من الرئيس أو عشر الناخبين المسجلين بالجماعة.

3- آليات الديمقراطية التشاركية المحلية:

تتعدد الآليات التي تجسد مبدأ المشاركة في صنع القرار وتختلف من حيث درجة تأثيرها وقاعدة المشاركة فيها. نعرض لبعض هذه الآليات خاصة منها الأوسع انتشارا دوليا ووطنيا:

¹ Jean-Marie DENQUIN, Démocratie participative et démocratie semi-directe, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier: La citoyenneté) - février 2008, p. 2. Source: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/democratie-participative-et-democratie-semi-directe>, vu le 14/11/2024 à 12h50

أولاً -الاستفتاء الشعبي: يتميز الاستفتاء الشعبي بكونه يضمن حق تشريك جميع المواطنين-المؤهلين للإدلاء بأصواتهم- بدون استثناء، وبالتالي فإن قاعدة المشاركة فيه هي الأوسع على الإطلاق، لكنه في المقابل فهو مكلف جدا للدولة من الناحية التنظيمية، لذلك لا يتم اللجوء إليه إلا نادرا وفي قضايا مصيرية.

ثانيا -المبادرة الشعبية: هي آلية اقتراح متاحة لأي مواطن يستطيع من خلالها الوصول بمقترحه إلى مرحلة الاستفتاء وذلك بجمع عدد معين من التوقيعات.

في هذه الآلية، الدستور يتيح للشعب إمكانية اتخاذ المبادرة لاقتراح التعديلات الدستورية أو القوانين التشريعية وفق شروط وضوابط محددة، ويمكن أن يكون الاقتراح مجرد فكرة تصوغها السلطة المختصة صياغة دقيقة، أو يتم كتابته وصياغته من طرف الشعب¹.

ثالثا - الاعتراض الشعبي: يتمثل في أن الدستور ينص على إمكانية حق الاعتراض لعدد من المواطنين خلال مدة محددة على قانون أو قرار للحكومة أو من أجل تعديل دستوري، ويكون من نتائجه إيقاف العمل بهذا القانون أو القرار أو تعديله مؤقتا إلى حين عرضه على الاستفتاء لمعرفة رأي الشعب فيه².

رابعا- تقديم العرائض: هي آلية تتيح لأي مواطن تقديم عريضة إلى السلطات المختصة، من أجل عرض مشروع تعديل أو أي مبادرة أخرى. فقد أقر الدستور المغربي لسنة 2011 هذا الحق في الفصل 15: ” للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق. “

المحور الثالث: عوائق وحدود تفعيل الديمقراطية التشاركية

على الرغم من إرساء الدستور لدعائم المقاربة التشاركية، وتكريس القوانين التنظيمية للجهات والجماعات الترابية الأخرى، وكذا التأكيد عليها في مراسيم مسطرة إعداد برامج التنمية الجهوية، وبرامج عمل الجماعات وبرامج تنمية العمالات أو الأقاليم، وتتبعها وتحيينها وتقييمها، وآليات الحوار والتشاور لإعدادها، ومرسوم إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب،

¹ عكاشة بن المصطفى، آليات الديمقراطية المباشرة في دستور 2011، ضمن كتاب جماعي: دستور 2011، النص والبيئة السياسية، بدائل قانونية وسياسية، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، العدد 2، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014، ص 72.

² رقية المصدق، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1986، ص 132-133

فإن فكرة الديمقراطية التمثيلية تعاني من أزمة ترجع إلى إفراغها من جوهرها وطمس أهدافها الحقيقية، حيث تعتمد بعض مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى إلى جعل التشاور في إطار تفعيل المقاربة التشاركية مع الفاعلين المتدخلين في عملية إعداد برامج تنمية الجهات والجماعات الترابية الأخرى، مسألة ثانوية وإجراء شكلياً فقط بالرغم من التأكيد الدستوري وحرص القوانين التنظيمية على تكريس تفعيل مضامينها¹.

لذلك فإن الديمقراطية التشاركية، رغم أهميتها، تواجه مجموعة من العوائق والحدود التي تعرقل تفعيلها الكامل، وتختلف هذه العوائق باختلاف السياقات السياسية والاجتماعية والثقافية، نفرد لبعضها حيزاً كما يلي:

أولاً- هيمنة نخبة الأعيان وإعادة إنتاج التقليدية

رغم الإصلاحات الدستورية المتعاقبة، لا تزال نخبة الأعيان تحتكر المشهد السياسي، خاصة في العالم القروي والمجالات الهشة. تعتمد هذه النخب على النفوذ الاقتصادي والاجتماعي بدل البرامج السياسية لإعادة إنتاج سلطتها، وتتحكم في توجيه الانتخابات والقرارات المحلية من خلال شبكات الزبونية والمحسوبية.

ثانياً- ضعف تفاعل المؤسسات مع الآليات التشاركية

لم يتم تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية بشكل جدي، حيث تواجه العرائض والمطالبات عقبات بيروقراطية.

السلطات التنفيذية لا تزال تتعامل مع المجتمع المدني بمنطق استشاري غير ملزم، بدل اعتباره شريكاً حقيقياً في صنع القرار، كما أن غياب أطر قانونية واضحة تحدد كيفية إلزامية تفاعل المؤسسات مع المقترحات المقدمة من قبل المجتمع المدني، يزيد من تعميق هذه الهوة.

ثالثاً- قصور في الوعي المجتمعي والمشاركة المواطنة

¹ مصطفى عبيدي، المبدأ الدستوري للتدبير الحر: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم؛ العيون والداخلية، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات الموسم الجامعي 2018/2019، ص 277.

ضعف ثقافة المشاركة السياسية يجعل نسبة كبيرة من المواطنين غير منخرطين في الدينامية التشاركية، كما أن المجتمع المدني يعاني من ضعف في الموارد والتأطير، وغلبة الثقافة التمثيلية التقليدية على حساب الثقافة التشاركية مما يجعله غير قادر على استثمار هذه الآليات بفعالية.

إلى جانب هذه الحدود والمعوقات هناك إكراهات أخرى موضوعية وذاتية، من قبيل التضييقات الإدارية، والتجاوزات الحاصلة إما لعدم إعمال القانون وإما لعدم مواكبة التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع المدني، إضافة إلى نقص الموارد المالية والبشرية وعجز في القدرات المؤسسية، وضعف التكوين في مجال ممارسة الديمقراطية الداخلية وآليات الحكامة الجيدة والشفافية المالية، أضف إلى ذلك غياب العدالة وتكافؤ الفرص والشفافية في علاقة الدولة بمكونات المجتمع المدني.

إن معوقات الديمقراطية التشاركية في الممارسة الميدانية تجد لها أثرا بارزا في الواقع السياسي المغربي، فبالإضافة إلى غياب مسألة الاستفتاء المحلي نصا وممارسة كما أسلفنا في ما سبق، فإن إعمال وتنزيل آليتي تقديم العرائض والملمات كأحد أبرز تجليات الديمقراطية التشاركية، تحكمه مجموعة من العراقيل والعوائق، فعلى الرغم من أن دستور 2011 جاء بمجموعة من المقتضيات التي تركز الديمقراطية التشاركية كرافد من روافد الحكم الجيد، من خلال التنصيص على آليات جديدة مثل العرائض والملمات التشريعية، إلا أن التطبيق العملي لهذه الآليات لا يزال يواجه مجموعة من الإكراهات والمعوقات، سواء على المستوى التشريعي، أو المؤسسي، أو الثقافي، حيث يبرز بشكل جلي ضعف التفاعل المؤسسي مع العرائض، حيث أشار مثلا تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لسنة 2020 إلى ضعف عدد العرائض المقدمة، بالرغم من مرور سنوات على إصدار القانون التنظيمي رقم 44.14. وترجع أبرز أسباب ذلك إلى رفض مجمل العرائض إن لم نقل الكل لأسباب شكلية غير جوهرية، وغياب الشفافية بخصوص مآل العرائض، وضعف الالتزام المؤسسي بالرد ضمن الآجال القانونية.

وهنا يمكن إبراز حالات من الواقع تجلّية لهذه الحدود والمعوقات:

1. عريضة إحداث هيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز (2016):

○ رغم استيفائها للشروط المضمونية، تم رفضها بسبب بعض الشكليات كعدم المصادقة على بعض التوقيعات، واشتراط نسخ من بطاقات التعريف الوطنية، وتعقيد الإجراءات البيروقراطية، وغياب المرونة لدى الإدارات المعنية،

○ محدودية الدعم والتوجيه من قبل الهيئات المنتخبة أو السلطات العمومية،

○ أبرزت هذه الحالة الطابع البيروقراطي للمساطر الإدارية الذي يفرغ الحق في تقديم العرائض من مضمونه.

2. ملتمس تشريعي بشأن تجريم الإثراء غير المشروع (2019):

○ تقدمت به فعاليات مدنية وشبابية.

○ لم يحظ بالتفاعل السياسي الكافي ولم يدرج في أي نقاش برلماني، ما يبرز غياب الإرادة السياسية الحقيقية لتفعيل هذه الآليات.

المحور الرابع: نحو تفعيل حقيقي للديمقراطية التشاركية

تفعيل الديمقراطية التشاركية بشكل حقيقي يتطلب جهدا متكاملًا يشمل مختلف جوانب المجتمع والدولة، نخصي منها على سبيل الذكر لا الحصر ما يلي:

1. تقوية دور المجتمع المدني وتعزيز قدراته، من خلال دعم برامج التكوين والتأطير لفائدة جمعيات المجتمع المدني لتمكينها من استثمار آليات التشاور والتأثير في القرار العمومي، مع إحداث منصات إلكترونية تفاعلية تسمح للمواطنين بإبداء آرائهم ومراقبة تنفيذ السياسات العمومية.

2. إصلاح القوانين وتبسيط المساطر الإدارية، بحيث صار من الضروري مراجعة القوانين التنظيمية الخاصة بالديمقراطية التشاركية لضمان إلزامية تفاعل مؤسسات الدولة مع العرائض والملاحظات، وكذا تبسيط المساطر الإدارية المرتبطة بهذه الآليات لتسهيل استخدامها من طرف المواطنين.

3. تقليص نفوذ الأعيان في المشهد السياسي، من خلال تشديد القوانين الانتخابية للحد من استغلال المال السياسي والزبوني، ودعم الأحزاب التي تقدم برامج ديمقراطية حقيقية بدل الاعتماد على الولاءات التقليدية، مع تعزيز الشفافية في تدبير الشأن العام، خاصة على المستوى المحلي، لكسر هيمنة نخب الأعيان.

4. تعزيز الثقة بين المواطنين والمؤسسات، وهذا يتم من خلال الشفافية والمساءلة والاستجابة لمطالب المواطنين، وإقامة شراكات بين القطاعات المختلفة، مثل الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، لتعزيز التعاون والتنسيق في تنفيذ برامج الديمقراطية التشاركية، مع تشجيع المواطنين على المشاركة الفعالة في صنع القرار، وتوفير الدعم اللازم لهم للقيام بذلك.

5.توظيف التكنولوجيا الحديثة والابتكار من خلال تطوير منصات رقمية تفاعلية لتسهيل التواصل بين المواطنين والمؤسسات الحكومية، وتوفير المعلومات والخدمات عبر الإنترنت، واستخدام وسائل التواصل الاجتماعي للتواصل مع المواطنين وتلقي ملاحظاتهم ومقترحاتهم، مع تشجيع الابتكار في تطوير آليات جديدة للمشاركة، مثل الميزانية التشاركية والمنتديات الحوارية الإلكترونية.

6. تفعيل آليات المشاركة، عبر:

- تسهيل وتوفير الوصول إلى المعلومات اللازمة للمواطنين بشكل سهل وميسر، واستخدام التكنولوجيا لتسهيل الوصول إلى المعلومات.
- تسهيل إجراءات تقديم العرائض والملمات وتوفير قنوات متعددة لتقديمها.
- إشراك المواطنين في جميع مراحل إعداد السياسات العامة، من التخطيط إلى التنفيذ والتقييم.
- تفعيل آليات الرقابة الشعبية على عمل المؤسسات الحكومية، وتشجيع المواطنين على مراقبة أداء المسؤولين.
- تفعيل دور الهيئات الاستشارية الجهوية والمحلية.
- إدماج التربية على الديمقراطية التشاركية في المناهج التعليمية.
- دعم قدرات المجتمع المدني وتخصيص موارد لذلك.

خاتمة

رغم أن المغرب قطع أشواطاً مهمة في إقرار الديمقراطية التشاركية على المستوى الدستوري، إلا أن تنزيلها العملي لا يزال يواجه تحديات كبرى بفعل هيمنة النخب التقليدية على القرار السياسي، وعليه فإن تقوية الديمقراطية التشاركية يتطلب إصلاحات قانونية ومؤسسية عميقة، وتغييراً في الثقافة السياسية، بحيث يصبح المواطن فاعلاً حقيقياً في تدبير الشأن العام، وليس مجرد متلق للقرارات التي تصنعها النخب التقليدية.

فخلص إذن إلى أنه من العسير تكريس آليات ممارسة الديمقراطية التشاركية باعتبارها آليات دستورية جاءت لتقنين ممارسة السلطة في مجتمعات ما زال يسيطر على مجالسها المنتخبة نخب ترفض التحديث والتجديد وتشبث بالثبات والتقليدية، وفي هذه البيئة، تتحول مسألة الديمقراطية التشاركية من مقتضيات دستورية وتشريعية تعكس طموحات الدولة في تحديث بنيتها، إلى فصول ومواد تفعل بطريقة صورية فارغة من محتواها الأصلي، حيث يتخذها الأعيان والمنتخبون الكبار والأحزاب السياسية كمطية لخدمة مصالحهم الانتخابية والفتوية.

المراجع:

- الدستور المغربي 2011.
- القانون التنظيمي 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفية الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.
- القانون التنظيمي 64.14 المتعلق بتحديد شروط و كيفية ممارسة الحق في تقديم الملتمسات في مجال التشريع.
- التقرير التركيبي، اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، 2014 . المصدر الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان و المجتمع المدني.
- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية.
- القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم.
- القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات.
- المصدق رقية، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الأول، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، 1986.
- الندوي محسن، الديمقراطية التشاركية المفهوم – النشأة – الآليات، مكتبة أم سلمى الثقافية، 2018.
- صامويل هنتغتون، النظام السياسي لمجتمعات متغيرة، ترجمة سمية عبود، بيروت، دار الفكر العربي الحديث، ط 1، 1993.

- عبيد مصطفى، المبدأ الدستوري للتدبير الحر: دراسة نقدية تحليلية لتجربة مجالس جهات كلميم؛ العيون والداخلية، رسالة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بجامعة الحسن الأول بسطات الموسم الجامعي 2018/2019.
- عكاشة بن المصطفى، آليات الديمقراطية المباشرة في دستور 2011، ضمن كتاب جماعي: دستور 2011، النص والبيئة السياسية، بدائل قانونية وسياسية، سلسلة بدائل قانونية وسياسية، العدد 2، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2014.
- منشورات مجلس المستشارين، آليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب، مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية، أكتوبر 2018
- Jean-Marie DENQUIN, Démocratie participative et démocratie semi-directe, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 23 (Dossier: La citoyenneté) - février 2008, p. 2. Source: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/democratie-participative-et-democratie-semi-directe>, vu le 14/11/2024 à 12h50

مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية