



جامعة محمد الخامس بالرباط
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales - Rabat



جامعة محمد الخامس بالرباط
Université Mohammed V de Rabat

مركز الدكتوراه في القانون والاقتصاد

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم القانونية والسياسية

تحت عنوان:

إدماج مقارنة حقوق الانسان في السياسات العمومية بالمغرب

من إنجاز:

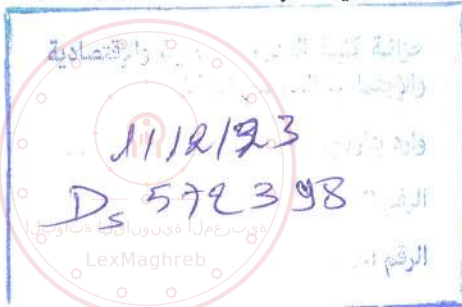
• الطالب أشرف ادعلي

تحت إشراف:

• د: عبد العزيز قراقي

لجنة المناقشة:

- د. عبد المنعم الجداري: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، مقرا ورئيسا
- د. عبد العزيز القراقي: أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، مشرفا وعضوا
- د. عبد النبي صبري: أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي، مقرا وعضوا
- د. عبد الرزاق البياز: أستاذ مؤهل بكلية العلم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الجديدة، مقرا وعضوا
- د. عبد العالي حور: أستاذ مؤهل بمركز التوجيه والتخطيط التربوي - الرباط، مقرا وعضوا



السنة الجامعية 2024/2023

إهداء

في نهاية مسيرتي الجامعية وختام مرحلة الدكتوراه أهدي عملي المتواضع إلى
روح أبي وإلى والدتي العزيزة وإخوتي، فلقد كانوا بمثابة العضد والسند في سبيل
استكمال هذه الأطروحة.

إلى أساتذتي قدوتي، وإلى زملائي رفقائي، مرّت قاطرة البحث بكثير من العوائق،
ومع ذلك حاولت أن أتخطّأها بثبات بفضل من الله وميّته.

ولا ينبغي أن أنسى أساتذتي ممن كان لهم الدور الأكبر في مُساندتي وتكوييني
العلمي والأخلاقي خاصة الأستاذ عبد العزيز قراقي الذي أشرف على تأطير هذه
الأطروحة.

أهدي لكم أطروحتي لنيل شهادة الدكتوراه

شكرا جزيلا لكم.



مقدمة

كانت بلاد ما بين النهرين مهد البدايات الأولى للتشريع والقانون التي تكونت فيها أولى التجمعات البشرية المكونة للدول، فازدهار القوانين في بلاد الرافدين هو ما أدى إلى تطور القانون باعتباره المنطلق الأساسي الذي من شأنه تنظيم العلاقات وتثبيت الحقوق والواجبات، ونجد تشريعات حمورابي المؤسس الأول للإمبراطورية البابلية حوالي 1750 عاما قبل الميلاد باعتبارها واحدة من المواثيق الأساسية لحقوق الإنسان حيث ضمت هذه التشريعات 282 مادة قانونية لتنظيم المحاكم وبيان حقوق الأسرة والتجارة، واعتبرت هذه المواد بمثابة أحكام مصنفة عالمية لا ترقى من حيث الأهمية إلى درجة القواعد والأحكام العالمية السارية المفعول حال، إنما تبقى صورة التطبيقات ما يتعلق بحقوق الإنسان من حيث التعويض والإنصاف والعدل، أما ما جاء به اليونان والرومان من نصوص قانونية لا تقل أهمية عن ما جاء به حمورابي¹. فعصر ما قبل التاريخ والحضارات القديمة لم يتطرق لقضية حقوق الإنسان بمعناها الحقيقي من حيث حفظ كرامة البشر بعيدا عن الجنس أو العرق أو اللون أو الطبقة الاجتماعية التي ينتمي إليها الفرد، لكن قوانين وتشريعات تلك العصور لم تخرج عن الإطار الاجتماعي القائم على وجود طبقات متعددة في المجتمع كما أنها لم تخرج الإطار الاقتصادي القائم على الحرب وهو أمر لم تسلم منه حتى المدارس الفلسفية والأفكار التي دعت إليها.

¹ نوال ريمة بن نجاعي، خصوصيات النظام العربي لحماية حقوق الإنسان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدولي العام، جامعة باننة، سنة 2018، ص2

ثم ارتبطت حقوق الإنسان بالتأثرات الدينية والإلهية التي كان لها صدى واسع على المجتمع حيث نجد أن المسيحية ركزت على كرامة الإنسان وعلى المساواة بين جميع البشر على اعتبارهم أنهم أبناء الله ووضعت حجر الأساس لتقييد السلطة ونادت بمبدأ "ما لقيصر لقيصر وما لله لله" وما يمثله من فصل بين السلطة الدينية والدنيوية، فالمسيحية كان من الممكن أن تؤدي لنجاح هذه الأخيرة في تقليص التفاوت الطبقي وإشاعة العدل والمساواة في المجتمع لكنها لم تطبق².

أم الأساس الإسلامي لحقوق الإنسان إنما يقوم على التكريم الإلهي للإنسان باعتباره خليفة الله في الأرض ومحور الرسالات السماوية، فحقوق الإنسان في الإسلام ليست منحة من حاكم دولة أو جهة محددة بل هي حقوق أزلية فرضتها الإرادة الإلهية فرضاً كجزء من نعم الله على الإنسان حين خلقه، كما أنها جاءت شاملة لكل الحقوق والحريات وعامة لسائر البشر دون تمييز صالحة لكل زمان ومكان.

لقد بدأ خطاب حقوق الإنسان يتأصل وينمو منطلقاً من أوروبا الغربية إثر الكفاح ضد الاضطهاد والظلم والثورة على الحكام المستبدين منذ عصور خلت، وأول وثيقة سياسية يحسبها رجال الفكر على هذه الحقوق هي العهد الأعظم (ماجنا كارتا)³ الذي يعترف فيه ملك إنجلترا جون سنة 1215 بحقوق المواطنين، ثم تلتها مجموعة من المواثيق والإعلانات كان أهمها قانون

² بن داود إبراهيم، إعادة النظر في المعاهدات الدولية و انتهاءؤها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، بن عكنون الجزائر، سنة 2008، ص 71.

³ يعتبر "الميثاق العظيم" المعروف باسم (ماجنا كارتا) أول دستور مكتوب في التاريخ الحديث، وصدرت مسودة هذه الوثيقة عام 1214 ثم صادق عليها الملك جون لاكلاند عام 1215، تعني ماجنا كارتا ليبرتاتوم وهي كلمات لاتينية، ميثاق الحرية العظيم، وبمقتضى هذا الميثاق أجبر جون على منح الأرستقراطية البريطانية كثيراً من الحقوق، بينما لم ينل المواطن العادي غير النزر اليسير، ولم تكفل ماجنا كارتا الحريات الفردية لجميع فئات الشعب، لأن هدفها كان إخضاع الملك لحكم القانون وكبح جماح السلطة المطلقة.

الحقوق المترتب عن الثورة الإنجليزية سنة 1688 ضد الملك جيمس الثاني ودستور الولايات المتحدة الأمريكية الصادر لسنة 1778 بعد استقلالها وإعلان الحقوق الأمريكي، إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789 على ضوء ثورة استمدت أفكارها من المناخ الفكري السائد بفرنسا آنذاك، إضافة إلى الميثاق الإفريقي أو الوثيقة الإفريقية لحقوق الإنسان لسنة 1236م والتي تحمل تسمية ميثاق "Kuru kan Fuka"، حيث ضم مجموعة من النصوص حررت في مملكة مالي وهي بمثابة قانون إنساني للمملكة أمام الرعية وتسمى أيضا بميثاق "ماندي" الذي ينسر تعاليم التسامح والأخوة بين الأفراد والأعراف، كما اعتبر هذا الميثاق آلية لحل النزاعات في المنطقة⁴.

وتواصل نضال المجتمع الدولي من أجل حماية حقوق الإنسان من ويلات الحروب، فبعد الحرب العالمية الأولى جاء عهد عصبة الأمم لسنة 1920 م خاليا من نصوص خاصة بتقرير الصفة الدولية لحماية حقوق الإنسان وهوما نتج عن قيام حرب عالمية ثانية كانت نتائجها وخيمة على الإنسانية جمعاء، تلى ذلك صدور ميثاق الأمم المتحدة سنة 1945 م الذي أولى عناية خاصة بحقوق الإنسان إذ أكد تعهد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باتخاذ كل الإجراءات الضرورية لتعزيز الاحترام الدولي لحقوق الإنسان دون تمييز، واعتبر ميثاق الأمم المتحدة ضمانا أكيدة تعززت بها مواثيق حقوق الإنسان وأخذت مسألة احترام حقوق

⁴ عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الثالث، حقوق الإنسان، دار مكتبة التزينة، لبنان، الطبعة الأولى سنة 1997 ص 24.

الإنسان طابعا إلزاميا بين الدول من حيث إقرار التعاون بين جميع الدول المنتمية للأمم المتحدة من أجل تأمين الحماية الفعلية لحقوق الإنسان⁵.

ومع ذلك يمكن التأكيد على أن معظم المواثيق الدولية المقررة لحقوق الإنسان صدرت بعد ذلك انطلاقا من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، ومن أجب تفعيل هذه الوثيقة من الناحية الواقعية والإلزامية تم صدور العهدين الدوليين الأول خاص بالحقوق المدنية والسياسية والثاني خاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بموجب القرار 2200 في ديسمبر 1966 والبروتوكول الأول الملحق بالعهد الأول حيث جاء العهدان لتفصيل الحقوق والنص عن آليات رقابة على حقوق الإنسان، إضافة إلى مجموعة من الاتفاقيات المتعلقة بحقوق فئوية خاصة مثل (الاتفاقية الدولية كحقوق الطفل وبروتوكولها المعتمدة بموجب قرار 25/44 في 20 نوفمبر 1989م، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بموجب القرار 2106 في 21 ديسمبر 1965 واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة في 18 ديسمبر 1979 وغيرها من الاتفاقيات.

ولم يكتف المجتمع الدولي بإقرار المواثيق التي تعلن الحقوق والحريات، بل إنه توصل إلى إقرار العقاب لمخالفي ومنتهكي حقوق الإنسان من خلال القضاء الدولي الجنائي ومحاكمة مجرمي الحرب في نورمبورغ وطوكيو لمعاقبة مرتكبي جرائم الحرب في فترة ما بين 1945 و 1946م، ورواندا 1994م، ويوغوسلافيا 1993م، وسيراليون 2002م، وانتهى سنة 1998

⁵ مصطفى الفيلالي: نظرة تحليلية في حقوق الإنسان من خلال المواثيق، كتب حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، سنة 2005، ص14.

إلى إقرار نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي يعاقب على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان من إبادة الجنس والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب والعدوان⁶.

إضافة إلى ذلك، ففي مطلع الخمسينات من القرن الماضي ظهرت إعلانات واتفاقيات إقليمية لكفالة احترام حقوق الإنسان على المستوى الإقليمي وذلك في إطار منظمات إقليمية منها : الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية سنة 1950م، الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان سنة 1969، الاتفاقية الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب سنة 1981م، والميثاق العربي لحقوق الإنسان والشعوب سنة 2004م.

لقد أصبح الحديث عن الديمقراطية في أي بلد ينطلق من خلال معرفة واقع حقوق الإنسان في هذا البلد، لأن احترام الحقوق والحريات الأساسية ولو بنسب ضئيلة أصبح يعد من المؤشرات الأساسية الحديثة لقياس نسبة الديمقراطية، وقد أكد جون ستيوارت ميل (1806-1873) بأن الحكومة الصالحة لا تقاس إلا بمقدار ما يتمتع به أفرادها من فضائل الخلق والسلوك، وبعبارة أخرى بمقدار ما تصنعه من مواطنيها وما تصنعه بهم، وهذا لا يتأتى إلا بفسح المجال للحرية فهذه الأخيرة هي أئمن ما تقدمه الحكومة لرعاياها وليس من حقها أن تعوق حرية الإنسان وما من مسوغ لاستخدامها للقوة المشروعة ضد الفرد إلا لمنعه من إلحاق الأذى بالآخرين، فحرية الفرد لا يجوز التضيق عليها إلا لحماية الغير منه وما غير ذلك فإنه

⁶ هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان و حرياته الأساسية، دار الشروق للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة 3 سنة 2006 ص 63.

لا يبرر التضييق من حرية الشخص حتى ولو كان ذلك بدعوى حمايته من الإضرار بنفسه، بل

اترح جون ستيوارت ميل بأنه لا يجوز إرغام الفرد على نهج سلوك معين⁷.

لقد كان المطالب الحقوقي سابقا يصنف ضمن الخطابات الخاصة بالهيئات والمنظمات

الحقوقية الناشطة في المجال، فإنه أصبح في وقتنا الحاضر يصدر حتى عن الحكومات

والسلطات العمومية في مختلف بقاع العالم كما أن تقديم المساعدات المالية من لدى المؤسسات

المانحة وقياس مؤشرات النمو والانتقال نحو الديمقراطية أصبحا رهينين بمدى احترام الحكومات

لحقوق الإنسان وبإدماجها في السياسات العمومية ومشروط كذلك بتوفير الحد الأدنى من

الضمانات القانونية والمؤسسية لنشر وتعزيز ثقافة حقوق الإنسان وحمايتها، وهذا من التحولات

الإيجابية التي طالت فلسفة حقوق الإنسان في النسق الدولي المعاصر.

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين الخصوصيات التي ظلت ولمدة طويلة سمة حقوق

الإنسان هي كونها كانت تصنف في خطاب الضعفاء والمغلوبين والمظلومين وهذا ليس

بصحيح، بل إن الحقيقة الموضوعية أثبتت عكس هذا الاعتقاد السلبي الذي كان سائدا فيما

قبل وتأكد باللموس بأن الخطاب الحقوقي هو خطاب العقلاء والضمان الحية والمجتمعات

المتحضرة والراقية، له مرجعيتين الأولى دينية والثانية تشريعية وذلك ليس لشيء سوى لكونه

⁷ جون ستيوارت مل، عن الحرية، ترجمة عبد الكريم أحمد، تقديم حسين فوزي النجار، منشورات مكتبة الأسرة "مهرجان للقراءة للجميع، طبعة 2000، ص22.

يتعلق بالمكانة الاعتبارية للفرد في مواجهة شطط الدولة التي تمتلك وسائل العنف المشروع⁸. ويسعى لتحقيق غاية مثلى تتعلق بكرامته وإنسانيته التي هي أساس وجوده.

أما في المغرب، فقد حظي موضوع حقوق الإنسان باهتمام النخب والفاعلين السياسيين باختلاف مواقعهم السياسية واتجاهاتهم الفكرية والإيديولوجية، فمنذ حصوله على استقلاله سنة 1956 كثر الحديث عن حقوق الإنسان إلى درجة أنها طغت على مفهوم الحرية و الحريات العامة.⁹ وتجسد احترام حقوق الإنسان آنذاك منذ الدستور الأول لسنة 1962، وظلت الدعوة إلى ترسيخ وتعزيز واحترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها في المنظومة الدولية ملازمة للحياة السياسية المغربية، و منذ أواخر الثمانينات من القرن المنصرم دخل في حركية مهمة على مستوى تعزيز حقوق الإنسان في سياق تفاعل إيجابي مع المتغيرات المحلية المرتبطة بتنامي مطالب المجتمعين السياسي و المدني في هذا الاتجاه و مع التحولات الدولية الكبرى التي أفرزها انهيار المعسكر الشرقي و تزايد الاهتمام الدولي بقضايا الديمقراطية و حقوق الإنسان، وبرزت المسألة الحقوقية مرة أخرى بالمغرب لمواجهة النقاش السياسي العمومي نتيجة الانتهاكات الجسيمة التي عرفت فترة التسعينات من القرن الماضي والتي وردت في تقرير منظمة العفو الدولية حول وضعية حقوق الإنسان حيث كشفت عن خروقات صارخة لحقوق الإنسان وعن معاملات لا إنسانية كان يتعرض لها المعتقلون خصوصا السياسيين من تعذيب وأمام هذا الوضع المتردي لحقوق الإنسان وتوالي التقارير السوداء للوضعية الحقوقية آنذاك

عبد الغني إصرار، السياسة العامة في مجال حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية و القانون الدستوري العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السوسية، الرباط سنة 2019، ص2. كلية

⁹ عمر بندورو، حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، دار القلم، الرباط طبعة 2007 ص125.

بالمغرب، أدت إلى اعتراف المملكة والتزامها بما تقتضي المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات وتأكيد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وهي الصياغة الجديدة التي أعلن عليها الدستور المعدل لسنة 1992 في تصديره، إلى جانب إطلاق سراح المعتقلين السياسيين والإفراج عن المختطفين قسرا وعودة المنفيين وذلك في غشت 1991 ويوليوز 1993 وماي 1994، تم التعديل الدستوري لسنة 1996 والذي نص على تشبث المملكة بجميع المبادئ والحقوق التي تقتضي بها المواثيق والمنظمات الدولية.

كما تمت مراجعة مجموعة من القوانين، كقانون الانتخابات وقانون الصحافة، وقانون الأحزاب وقانون المسطرة الجنائية وفي مرحلة لاحقة قانون الأسرة وقانون الجنسية.

إضافة إلى إنشاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان سنة 1990 (بعد ذلك سيتم تحويله إلى مجلس وطني لحقوق الإنسان بصلاحيات أوسع سنة 2011)، ناهيك عن إحداث محاكم إدارية وفي سنة 2004 تم إحداث هيئة الإنصاف والمصالحة ورفع التحفظات على اتفاقية مناهضة التعذيب¹⁰. ثم إحداث وزارة مكلفة بحقوق الإنسان.

وتفاعلا مع الدينامية السياسية التي شهدتها المنطقة المغاربية برمتها خاصة في تونس ومصر وليبيا أعيد طرح المسألة الحقوقية من جديد بالفضاء العمومي، حيث شهد المغرب بدوره مجموعة من الحركات الاحتجاجية التي دعت إليها حركة 20 فبراير بمختلف المدن المغربية رفعت فيها مجموعة من المطالب تتعلق أساسا باستقلال القضاء ودعم الحريات

¹⁰ تقييم تقرير، هيئة الإنصاف و المصالحة، من أجل التعاقد حول منجز هيئة الإنصاف و المصالحة، دجنبر، 2009 ص10.

العامة، وتبني سياسات عمومية اجتماعية واقتصادية تحفظ وتصون كرامة المواطن في مجالات الصحة والعدل والشغل، بالإضافة إلى المطالبة بإجراء إصلاحات سياسية ودستورية¹¹.

واستجابة لهذه المطالب المتعلقة بحقوق الإنسان وفي مقدمتها إجراء إصلاحات دستورية توجت بإصدار دستور 2011 الذي تضمن مجموعة من البنود ذات الصلة بحقوق الإنسان وخصص بابا كاملا متعلقا بالحريات والحقوق الأساسية، وقد نص أيضا على تشبث المملكة المغربية باحترام وحماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني كما متعارف عليهما دوليا والنهوض بها وتطويرهما ومراعات الطابع الكوني لحقوق الإنسان، ونص أيضا على سمو الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب فور نشرها على التشريعات الداخلية شريطة أن لا تمس بالهوية الوطنية للملكة، وفي جانب آخر تم إحداث ودسترة العديد من المؤسسات الوطنية عبر فصوله الممتدة من الفصل 161 إلى الفصل 170، والتي تقدم تقريرا عن أعمالها مرة واحدة في السنة على الأقل، ويكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان.

بالإضافة إلى إحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان في أبريل 2011 بموجب المرسوم رقم 2.11.150 و ذلك من أجل تعزيز العمل الحكومي في مجال حقوق الإنسان و خاصة التنسيق بين الفاعلين المعنيين بهذا المجال، و قد ألحقت المندوبية في أبريل 2017 بوزارة الدولة المكلفة بحقوق الإنسان، لكن في سنة 2020 تم إلحاقها بموجب المرسوم رقم 2.22.64 بوزارة العدل، و من مهام هذه المندوبية إعداد و تقديم التقارير الوطنية إلى أجهزة

¹¹ إدريس لكريني، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك عدد مزدوج 2019، سنة 2012 ص 98.

المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان، تنسيق الأعمال التحضيرية لمشاركة المملكة المغربية في المحافل الإقليمية أو الدولية، تتبع التوصيات و الملاحظات المترتبة عن فحص التقارير الوطنية من لدن أجهزة المعاهدات، تنسيق العلاقة مع الآليات و الإجراءات الخاصة بمجلس حقوق الإنسان و المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تتبع التقارير الصادرة عن الهيئات الوطنية أو الدولية المتعلقة بوضعية حقوق الإنسان بالمغرب، و القيام عند الاقتضاء بتنسيق إعداد مشاريع الأجوبة عنها، إضافة إلى دراسة النصوص التشريعية و التنظيمية لتقدير مدى مطابقتها لأحكام الاتفاقيات الدولية.

و في إطار وفاء المغرب بالتزاماته الدولية في مجال حقوق الإنسان قام المغرب بتطبيق آلية الاستعراض الدوري الشامل ثلاث مرات كانت أولها سنة 2008 ثم سنة 2012 سنة 2017 كما قدم المغرب تقريره الوطني برسم الجولة الرابعة من آلية الاستعراض الدوري الشامل و تم فحصه خلال شهر نونبر لسنة 2033، بالإضافة إلى أن المغرب عمل على صياغة خطة عمل وطنية في مجال حقوق الإنسان طبقا لتوصيات خطة و عمل مؤتمر فيينا لسنة 1993، إلى جانب تفعيل توصيات هيئات الإنصاف و المصالحة و انسجاما مع انخراط المغرب و احترام التزاماته الدولية في مجال حقوق الإنسان، كما خضعت الخطة لعدة تحيينات خلال الفترة الفاصلة بين 2011 و 2017 بهدف انسجامها مع البرنامج الحكومي و التزاماته القانونية، ليعلم المغرب عن خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان في دجنبر 2017، واعتمدها المجلس الحكومي بتاريخ 21 دجنبر، حيث تغطي هذه الفترة الفاصلة بين 2018 و

2021، ثم بعد تعيين الحكومة الجديدة قام وزير العدل الحالي السيد عبد اللطيف الوهبي بإعادة خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية و حقوق الإنسان إلى عملية تحيين أخرى و لحدود اللحظة لم تخرج إلى حيز التنفيذ.

إن احترام حقوق الإنسان يعد إطار عمل ضروري لإنجاح أي سياسة تنموية، و هو مبدأ متوافق حوله بشكل واسع منذ إعلان الأهداف الإنمائية الذي اعتمدته الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في شتبر 2000، و لقد حرص المغرب في تبنيه للأوراش و الإصلاحات السياسية و الإدارية و الاقتصادية و المؤسساتية و الاجتماعية التي تبناها على دعم مجال حقوق الإنسان، من خلال وضع و تنفيذ البرامج و السياسات العمومية القطاعية و الترابية و هو الأمر الذي نص عليها دستوريا انطلاقا من التنصيص على مجمل المقتضيات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى تكريس سمو الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب على التشريعات الوطنية و التنصيص على ملائمة هذه التشريعات مع مقتضياتها.

فالسياسات الوطنية الهادفة إلى حماية حقوق الإنسان و النهوض بها، لم تفتأ هي الأخرى تعرف تطورا مطردا على مستوى الوثيقة الدستورية التي أكدت في ديباجتها على تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، بل إن حماية تلك الحقوق أصبحت أولوية وطنية في مختلف المجالات السياسية و القانونية و الاقتصادية و الثقافي، و هو التوجه الذي يتجلى من خلال الإصلاحات و التدابير التي اتخذها المغرب بغية مواصلة السير قدما

في إرساء دعائم و آليات و مؤسسات تتولى مهمة النهوض بحقوق الإنسان و حمايتها و بلورة سياسات عمومية قطاعية وطنية و ترابية دامجة للبعد الحقوقي.

و قبل الانتقال إلى طرح الإشكالية ، لابد من تحديد مفهوم السياسات العمومية و تمييزها عن بعض المفاهيم المشابهة له كالسياسة العامة و السياسة القطاعية.

برزت الإرهاصات الأولى لتحليل السياسات العمومية، خلال الثلاثينيات من القرن الماضي وبالضبط في الولايات المتحدة الأمريكية، عبر بعض الأعمال المؤسسة التي حاولت إخضاع العمل العمومي للشرط العلمي والموضوعي في القراءة والتحليل والتركيب.

بعد ذلك وفي الستينات، سيتم الانتقال من الإرهاصات التأسيسية إلى حالة الحقل العلمي الذي يدرس السياسات العمومية في إطار مناهج ومقاربات العلوم السياسية، وسيرتبط ذلك بطبيعة الثغرات الأساسية التي حدثت في وظيفة الدولة والحكومات خصوصا بعد فترة الحرب العالمية الثانية¹².

ضمن هذا السياق سنشهد تواترا للمساهمات العلمية وتراكما للبيبليوغرافية المتخصصة، وتزايدا للمجلات والإصدارات المهمة، و انتشارا لمراكز البحث وللمؤشرات العلمية ذات العلاقة بالسياسات العمومية، كل ذلك سيتم في إطار تفاعل منتج بين الباحثين والخبراء، وبين الجامعات والمديرين العموميين، غايته بناء تراكم "عالم" حول التفكير في المشاكل التدبيرية وتحديات القرارات العمومية التي تواجهها الحكومات، واختصارا محاولة

¹² محمد مصطفى الحسين "مدخل إلى تحليل السياسات العامة" المركز العلمي للدراسات السياسية، عمان، 2002.

الجواب على سؤال أحد آباء حقل السياسات العمومية، الأمريكي هارولد لاسويل: من يحصل

على ماذا؟ متى وكيف؟

الحضور المتأخر لحقل تحليل السياسات العمومية في الجامعات المغربية، مرتبط بالأساس بكون نشأته في فرنسا انتظرت حتى أواسط الثمانينات لتظهر المؤلفات المركزية والأساسية في هذا الإطار العلمي، الذي سيستند في السياق الفرنسي على مساهمات مراكز بحثية مرموقة اهتمت بسوسيولوجيا التنظيمات أو بعلاقات السياسي والإدارة والتراب، والتي أفضت إلى بناء تراكم علمي عميق حول الفعل العمومي¹³.

تشير السياسات العمومية إلى حصيلة ما ينتجه النظام داخل مؤسسة الدولة، إنها إحدى مخارج هذا النظام، لذلك فهي في العمق تستبطن جوابا متماسكا عن مشكلة عامة.

بعد هذا التقديم الوجيز لسياقات ظهور السياسات العمومية، سنقوم في هذا المقال بالتمييز بين السياسات العمومية و السياسة العامة و السياسة القطاعية، و ذلك وفقا لما جاء به دستور

2011

❖ السياسات العمومية والسياسة العامة في دستور 2011

لقد اعتمد دستور 2011 في عدد من فصوله تعبير السياسات العمومية، كما يعتمد في

فصول أخرى مصطلح السياسة العامة.



¹³ أماني مسعود "السياسات العامة: تطور المفهوم واقترابات الدراسة" مجلة سياسات، ص 148-136، عدد 3، سنة 2007

فمن بين الفصول الدستورية التي ذكرت تعبير السياسات العمومية، نجد الفصل 13،
الفصل 70 و بالضبط الفقرة الثانية، و الفقرة الأولى من الفصل 92، الفقرة الثانية من الفصل
101، الفقرة الثانية من الفصل 163، الفقرة الأولى و الثانية من الفصل 168.
أما تعبير السياسات العامة فنجد في الفصول الدستورية التالية: الفقرة الأولى من الفصل 92،
الفقرة الثالثة من الفصل 100، الفقرة الأولى من الفصل 103، الفصل 137.

عند تحليل مجموع هذه الفصول التي يتناولها الدستور، يتبين بأن هناك اختلاف جوهري
بين مفهوم السياسة العامة و مفهوم السياسات العمومية.

لقد تبنى المشرع الدستوري في الفصل 163 مثلاً تعبير السياسات العمومية عند تطرقه
للسياسات التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ على علاقات متينة مع
هويتهم المغربية¹⁴.

ففي إطار الفصل 168 من الدستور تم تبني نفس التعبير عندما تمت إثارة موضوع
البرامج والسياسات العمومية المتعلقة بالتربية والتكوين¹⁵.

في مقابل ذلك لا يقرن المشرع الدستوري السياسة العامة بقضية مجتمعية محددة بعينها.
انتقالاً إلى تعبير السياسة العامة فإن المشرع الدستوري يولي المواضيع التي اعتمد بشأنها هذ
التعبير عناية خاصة.

الفصل 163 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.14
الفصل 168 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.15

إذا قمنا بقراءة للفصل 92 وبالضبط الفقرة الثانية والمتعلقة بالقضايا والنصوص التي تكون موضوع عرض أمام المجلس الحكومي، فإن هذا الفصل يفرض عرض السياسة العامة على المجلس الوزاري بعكس السياسات العمومية والسياسات القطاعية التي تعرض فقط أمام أنظار المجلس الحكومي طبقا لما جاء في نفس الفصل¹⁶.

وبالرجوع إلى ما جاء به الفصل 49 من الدستور الذي يعرض القضايا والنصوص التي يتداول بشأنها المجلس الوزاري لا يوجد تعبير السياسة العامة، ولكن في المقابل نجد على رأس القضايا المذكورة: التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة¹⁷.

وبالجمع بين الفصلين يستنتج أن السياسة العامة هي الإطار العام الذي تنعكس فيه التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة.

يختص رئيس الحكومة في مجال السياسة العامة بتقديم الأجوبة على الأسئلة الشهرية المتعلقة بها أمام البرلمان كما ورد في الفقرة الثالثة من الفصل 100، أو من خلال ربط مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها لدى مجلس النواب من خلال تصويت منح الثقة بشأن تصريح يدلي به في السياسة العامة أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه، كما نص على أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين كما جاء في الفصل 137¹⁸.

الفصل 92 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.

الفصل 49 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.

الفصلين 100 و 137 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.

على عكس ذلك لم يعمل المشرع الدستوري على فرض حضور رئيس الحكومة في الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية الوارد ذكرها في إطار الفصل 101 من الدستور، وهو ما تؤكد مقتضيات النظام الداخلي لمجلس المستشارين في إطار المادة 315 حين نصت على أنه تعطى الكلمة بالتوالي للفرق والمجموعات البرلمانية ثم للحكومة¹⁹، ثم للفرق والمجموعات البرلمانية، مع مراعاة حق الحكومة في التعقيب²⁰.

❖ الفرق بين السياسات العمومية والسياسات القطاعية في دستور 2011

اعتمادا على المقتضيات التي جاء بها دستور 2011 فإنه يمكن التمييز بين السياسات العمومية والسياسات القطاعية.

تنص الفقرة الأولى للفصل 93 من دستور 2011 على أن الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية كل في القطاع المكلف به، وفي إطار التضامن الحكومي، فمن منطوق هذا الفصل يمكن أن نستنبط أن السياسات القطاعية سياسات مرتبطة بالقطاعات الحكومية المختلفة كل بحسب اختصاصه²¹.

ويمكن للسياسات القطاعية أن تشكل جزءا من سياسات عمومية (السياسات العمومية أشمل و أوسع)، بحيث أن السياسات العمومية تسمح بتدخل مجموعة من الفاعلين سواء الرسميين (الحكومة و البرلمان) أو غير الرسميين كالفاعلين الاجتماعيين كما جاء في منطوق الفصل 13 من الدستور و الذي يؤكد على أنه "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية و تفعيلها و تنفيذها و تقييمها.

المادة 315 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.¹⁹

الفصل 101 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.²⁰

الفصل 93 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964.²¹

اعتمادا على ما تم تحليله من خلال المقترضات السالفة الذكر التي تهم دستور المملكة لدستور 2011، فإن السياسات القطاعية ترتبط بسياسة حكومية تهم قطاعا واحدا، مثلا القطاع الحكومي المكلفة بالصحة يصدر سياسة تهم قطاع الصحة فقط، والقطاع المكلف بالطاقة والمعادن يقوم بإعداد سياسة طاقة تهم هذا القطاع فقط.

ومن أجل أن تتحول السياسة القطاعية إلى سياسات عمومية، يجب أن تكون السياسة تهم قطاعين أو أكثر، كما يجب أن يتدخل باقي الفاعلين الاجتماعيين، و هناك دلالة اصطلاحية للسياسات العمومية جاءت في إحدى المذكرات التوضيحية لمجلس المستشارين، حيث جاءت في هذه المذكرة أن السياسات العمومية: هي مجموع الأعمال المتناسقة المنجزة من لدن الحكومة والإدارات العمومية الرامية إلى النهوض بأوضاع أفراد الدولة.

فالسياسة العمومية مثلا "خطة إكرام2" تعرف تدخل مكونات القطاع العام، سواء القطاعات الحكومية، المؤسسات العمومية، الجماعات الترابية، هيئات المجتمع المدني، ثم الجامعات.

و مما سبق نستخلص أنه إذا كانت السياسة القطاعية تهم النهوض بقطاع وزاري واحد، فإن السياسات العمومية تستدعي تدخل أكثر من قطاع إضافة إلى تدخل مجموعة من الفاعلين الآخرين كالمؤسسات العمومية، الأحزاب السياسية، هيئات المجتمع المدني، الجامعات...

كان هذا باختصار شديد، التمييز بين السياسة العامة و السياسات العمومية من منظور دستور المملكة المغربية لسنة 2011، ثم التفريق بين التشابك الذي يقع بين السياسات القطاعية و السياسات العمومية وفق مقتضيات نفس الدستور.

إشكالية البحث:

إلى أي حد تم إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب

(على المستويين الوطني والترابي)؟

هذه الإشكالية بدورها تنبثق عنها مجموعة من الأسئلة الفرعية:



- ما هي مرتكزات و رهانات إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية؟
- كيف أطرت المقتضيات الدستورية الحقوق و الحريات و الآليات الكفيلة بحمايتها؟
- ما هي الآليات التي تعتمد عليها السلطات الدستورية في إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب؟
- ما هي تجليات السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان على المستويين الوطني و الترابي؟

أهمية الدراسة:

وتتجلى أهمية هذه الدراسة في محاولة تحليل مختلف التدخلات الحكومية الرامية إلى إدماج مقارنة حقوق الإنسان على مستوى السياسات العمومية الوطنية والسياسات الترابية، على اعتبار أن ضبط مدى احترام أي دولة لحقوق الإنسان لا يتضح إلا من خلال إدماجها في مختلف السياسات العمومية والتدخلات القطاعية والبرامج الترابية.

أهداف الدراسة:

تهدف هذه المساهمة العلمية إلى:

إبراز محددات السياسات العمومية باعتبارها آلية لبلورة تدخلات الدولة في مجال حقوق الإنسان.

ثم رصد السياسات العمومية القطاعية الوطنية والترابية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان، وتحليل مختلف المؤشرات المتعلقة بالبرامج والسياسات العمومية المرتبطة بمختلف المجالات ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة بحقوق الإنسان.

- فرضيات البحث:

الفرضية الأولى: تؤكد بأن حقوق الإنسان توجد في وضع جد متقدم من خلال إجراء إصلاحات دستورية وظهور بؤادر الانفتاح السياسي من خلال تأسيس مجموعة من المؤسسات من بينها المجلس الوطني لحقوق الإنسان (المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان)، المحكمة الدستورية (المجلس الدستوري سابقا)، المحاكم الإدارية والمالية، هيئة الإنصاف والمصالحة، مؤسسة الوسيط الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان.

وتستند هذه الفرضية إلى كون الوثيقة الدستورية الجديدة عملت أيضا على تقوية الجانب المتعلق بالحقوق و الحريات الأساسية للمواطنين من خلال تخصيص باب كامل للحقوق و الحريات الأساسية (الباب الثاني)، فضلا عن تعزيز البناء المؤسساتي من خلال إحداث مجموعة من المؤسسات المعنية بتعزيز ثقافة حقوق الإنسان و هيئات النهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية، و مؤسسات الحكامة الجيدة، و غيرها من المؤسسات و هي هيئات جديدة تضمنتها الوثيقة الدستورية لأول مرة و تهدف إلى تعزيز ثقافة حقوق



الإنسان و الحريات الأساسية، و ذلك في أفق ترسيخ دولة الحق و القانون إرساء دعائم الديمقراطية.

الفرضية الثانية: تقوم على فكرة وجود مجموعة من التحديات والعراقيل التي تشكل هاجسا للتخطيط الاستراتيجي في مجال حقوق الإنسان (خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان)، بالإضافة إلى أن هذه الخطة لم تحسم في بعض القضايا الخلافية المطروحة.

الفرضية الثالثة: قد يشكل إعادة النظر في التقسيم الجهوي، وقيامه على أسس العدالة المجالية والتوزيع العادل للثروات الطبيعية، إلى جانب التقليل من حجم الرقابة الإدارية على الجماعات الترابية في مقابل تأهيل المنتخبين، والموظفين الترابيين وإعادة النظر في محددات منح التزكيات الحزبية بناء على معايير الكفاءة والمستوى التعليمي والخبرة المتراكمة في التدبير والتسيير، بالإضافة إلى إحداث لجنة تحت رئاسة رئيس الحكومة تضم مختلف القطاعات الوزارية وأجهزة الرقابة والتقييم على مستوى الجهات لتتبع إعداد البرامج والتصاميم وتنفيذ السياسات من أجل العمل على تقويمها في حال خروجها عن أهدافها، ضمانا لتحقيق الفعالية والنجاعة والسرعة في التدخل العمومي، وبالتالي ضمان عدم تعثر البرامج والمشاريع، وتحقيق التقائية السياسات وضمان قدرتها على حل المشاكل العمومية دون تضييع للفرص التنموية وإهدار للجهد والمال والوقت.

المدخل الأساسية للدراسة:



تتعدد مداخل الدراسة بتعدد الزاوية والرؤية التي ينظر إليها للموضوع، وهكذا يمكن حصرها فيما يلي:

المدخل القانوني: سيتم التركيز من خلاله على مختلف النصوص القانونية والتنظيمية التي تؤطر الحقوق والحريات الأساسية، وفي مقدمة هذه النصوص نجد الوثيقة الدستورية وقوانين الحريات العامة، وكل النصوص القانونية التي لها صلة مباشرة بمنظومة حقوق الإنسان سواء كانت عادية أو تنظيمية.

المدخل السياسي: أي ما مدى تمتع المواطنين بحقوقهم السياسية التي يضمنها الدستور و في مقدمتها حرية الانتماء السياسي و الجمعي و النقابي و التعبير عن آرائهم بكل حرية، و كذا المشاركة في تدبير الحياة السياسية و الانتخابية، و ما مدى احترام الفاعلين السياسيين للالتزامات السياسية التي تجمعهم بالمواطنين.

المدخل المؤسسي: سنقوم من خلاله بالإلمام بجميع المؤسسات الرسمية والقطاعات الوزارية والمؤسسات الدستورية، التي تتدخل في إعداد السياسات العمومية والقطاعية ذات الصلة بحقوق الإنسان، وكذا جميع الأجهزة القضائية التي تعمل على حماية هذه الحقوق والحريات من تعسفات السلطة العمومية والأجهزة الأمنية، وهذه المؤسسات هي التي يتم التنصيب عليها في الوثيقة الدستورية سنة 2011، وكذا جميع الأجهزة القضائية بالمملكة.

منهج البحث:

سوف يتم الاعتماد على المناهج التالية:



المنهج القانوني: سوف يتم التركيز فيه على المقاربة القانونية، وذلك من أجل تحليل العديد من النصوص القانونية والوثيقة الدستورية خاصة باعتبارها الإطار القانوني الأعلى للحقوق والحريات.

منهج تحليل المضمون: يرجى استعمال هذا المنهج من تحليل نجاعة السياسة العمومية في مجال حقوق الإنسان ومن خلاله أيضا تحليل الخطاب السياسي لدى الفاعلين السياسيين والحقوقيين ومدى استحضاره للقضية الحقوقية بالشكل الذي يمكننا من تحديد أدوار مختلف المتدخلين في السياسات العمومية التي ينفجها المغرب في مجال حقوق الإنسان، وهامش المبادرة والفعل المتاح لكل واحد من هؤلاء الفاعلين.

وكذلك سيتم الاعتماد على هذا المنهج قصد تحليل المعطيات والوثائق ذات الصلة بأهمية السياسات العمومية من تقارير وإحصائيات، والمرتبطة بإدماج مقاربة النوع في قطاع الصحة والتربية.

المنهج النسقي: اعتبار أن السياسات العمومية ما هي إلا عبارة عن مطالب مجتمعية في شكل مشكلة، تعتبر مدخلات تفرض على الفاعلين البحث لها عن حلول عبر إدراجها ضمن أجندة السياسات العمومية، لتتخذ بشأنها مواقف عبارة عن مخرجات (بدائل).

المنهج التاريخي: سنضع من خلاله السياسات العمومية في سياقها التاريخي الذي طرحت فيه وكذا أبرز الانتهاكات الجسيمة التي طالت المشهد الحقوقي بالمغرب وذلك حتى يتسنى

لنا مقارنة مدى التقدم من عدمه الذي لحق السياسة الحقوقية المغربية بالمقارنة مع السابق.

خطة البحث:

إن إدماج البعد الحقوقي واحترام حقوق الإنسان في إعداد السياسات العمومية بالمغرب قد فتح نقاشا واسعا حول مجموعة من القضايا. والتي شكلت محاور هذه الدراسة، ومن أجل دراسة هذا الموضوع من مختلف الزوايا، والإحاطة بإشكالياته، سيتم الاعتماد على التصميم التالي:

القسم الأول: مرتكزات ورهانات إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب
هذا القسم سوف يتم تقسيمه إلى فصلين، بحيث سوف يتم في الفصل الأول تحليل المقتضيات الدستورية التي أطرت الحقوق والحريات وآليات حمايتها، ثم دور السلط الدستورية في إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب.
أما الفصل الثاني سيتطرق إلى مسألة إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية المتعلقة بفئة الشباب.

القسم الثاني: تجليات السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان
في نفس السياق، سوف يتناول هذا القسم في فصله الأول، قراءة في خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان باعتبارها مدخلا حقيقيا للسياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان، أما الفصل الثاني فسيتمركز إلى إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية الترابية بغية تحقيق التنمية الترابية " برنامج عمل جماعة تطوان نموذجاً 2016-2021".

القسم الأول: مرتكزات ورهانات إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب

إن احترام حقوق الإنسان يعد إطار عمل ضروري لإنجاح أي سياسة تنموية، و هو مبدأ متوافق حوله بشكل واسع منذ إعلان الأهداف الإنمائية الذي اعتمدته الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في شتبر 2000، و لقد حرص المغرب في تنبيه للأوراش و الإصلاحات السياسية و الإدارية و الاقتصادية و المؤسساتية و الاجتماعية التي تنبأها على دعم مجال حقوق الإنسان، من خلال وضع و تنفيذ البرامج و السياسات العمومية القطاعية و الترابية و هو الأمر الذي نص عليها دستوريا انطلاقا من التنصيص على مجمل المقتضيات الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى تكريس سمو الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب على التشريعات الوطنية و التنصيص على ملائمة هذه التشريعات مع مقتضياتها.

فالسياسات الوطنية الهادفة إلى حماية حقوق الإنسان و النهوض بها، لم تفتأ هي الأخرى تعرف تطورا مطردا على مستوى الوثيقة الدستورية التي أكدت في ديباجتها على تمسك المغرب بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، بل إن حماية تلك الحقوق أصبحت أولوية وطنية في مختلف المجالات السياسية و القانونية و الاقتصادية و الثقافية ، و هو التوجه الذي يتجلى من خلال الإصلاحات و التدابير التي اتخذها المغرب بغية مواصلة السير

قدما في إرساء دعائم و آليات و مؤسسات تتولى مهمة النهوض بحقوق الإنسان و حمايتها و بلورة سياسات عمومية قطاعية وطنية و ترابية دامجة للبعد الحقوقي.

هذا القسم سوف يتم تقسيمه إلى فصلين، بحيث سوف يتم في الفصل الأول تحليل المقترضات الدستورية التي أطرت الحقوق و الحريات و آليات حمايتها، أما الفصل الثاني فسيتركز على الفصل الثاني: إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية المتعلقة بالشباب.

الفصل الأول: التأطير الدستوري لحقوق الإنسان و دور السلط الدستورية في إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب

شكلت حقوق الإنسان خلال الستينات والسبعينيات مجالا للتدافع السياسي والحقوقي بالمغرب، بالنظر إلى جسامة الخروقات التي وسمت الممارسة السياسية للدولة، التي طبعتها انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، كما اعتبرت قضايا حقوق الإنسان قاعدة وأساسا ومعيارا للنضالات من أجل الديمقراطية، وستبقى كذلك في أفق بناء دولة الحق والقانون²².

و قد ساهم التدافع الحقوقي الذي عرفه المغرب إلى الدعوة لمراجعة دستورية سنة 2011، خاصة مع النمو المتزايد للمطالبة بالحقوق و الحريات و الذي أخذ شكل احتجاجات رفعت شعارات الكرامة و الحرية و العدالة الاجتماعية، و في سياق وطني متعطش للحقوق، سيأتي دستور 2011 بعد أن وجد أرضية مجتمعية ناضجة، و بضغط من الشارع، و بتتويج

²² محمد ضريف، حقوق الإنسان بالمغرب، دراسة في القانون العام المغربي، مطبعة المعارف، 1994، ص17.

ملكي في خطاب 9 مارس 2011، الذي دعا إلى مراجعة دستورية، ليحمل دستور 2011 مجموعة من المستجدات الحقوقية، حتى إنه وصف بصك لحقوق الإنسان، و الذي سيلتزم من خلاله المغرب باحترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها دولياً²³. لي طرح التساؤل حول أهمية المستجدات الدستورية في مجال الحقوق والحريات ومدى فعالية حمايتها؟ وكيف تعامل المشرع الدستوري مع المرجعية الدولية لحقوق الإنسان؟

وللإجابة عن هذه التساؤلات، سيتم التطرق إلى التأسيس الدستوري لحقوق الإنسان في دستور 2011 (المبحث الأول)، ولتكريس ضمانات حمايتها (المبحث الثاني).

²³ الأشهب بونس، المجتمع المدني و إشكالية التنمية السياسية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية السوسي، الرباط 2014، ص 407.

المبحث الأول: الحملة الحقوقية لدستور 2011

عرفت سنة 2011 صياغة دستور اختلفت طريقة وضعه عن الدساتير السابقة، و التي عادة ما كان يطلق عليها بالدساتير الممنوحة، رغم خضوعها لاستفتاء شعبي، لتتفرد صياغة دستور 2011 بنقاش عمومي ساهم فيه الأحزاب و المجتمع المدني و المنظمات النقابية، بتقديم مذكرات للجنة المكلفة بمراجعة الدستور، و التي كانت ظروف اشتغالها صعبة، و تحت ضغط و وقع الاحتجاجات في الشارع و ارتفاع سقف المطالب و الحقوق، في هذا السياق كان المشرع الدستوري ملزما بالبحث عن التجديد لصناعة وثيقة دستورية، تضمن الحقوق و تمتص غضب الفئات المحتجة، و هـ ما عكسه دستور 2011 بتخصيص الباب الثاني لحقوق و حريات المواطنين و زيادة الكم و النوع، فضلا عن الإحالة المرجعية الدولية في مجال حقوق الإنسان، و التوجه نحو سموها على التشريعات الوطنية، و محاولة إيجاد تجانس و توافق حذر بين الهوية الوطنية و كونية حقوق الإنسان²⁴.

وسيتناول هذا المبحث البعد الحقوقي في دستور 2011 (المطلب الأول)، والتأطير الدستوري لحقوق الإنسان في دستور 2011 (المطلب الثاني).

²⁴ محمد حركات، تقييم السياسات العمومية و أنساق الحكامة في المغرب العربي، المجلة المغربية للتدقيق و التنمية، العدد 33، الرباط، 2012، ص 73.

المطلب الأول: البعد الحقوقي في دستور 2011

ترتبط حقوق الإنسان بالانتقال الديمقراطي الذي هو موضوع معقد و متلبس من حيث مراحله و مساراته، حيث شكلت قضايا حقوق الإنسان نقطة التماس التي جرى حولها الصراع السياسي في المغرب منذ الاستقلال، كما أنها عرفت مدا و جزرا و انتكاسات كانت حاضرة في فكر المشرع الدستوري من أجل تجاوزها (فقرة أولى)، و بإصدار دستور 2011 سيطفو النقاش القديم الجديد حول مكانة المرجعية الدولية في مضامينه، و في تراتبية القواعد في النظام القانوني المغربي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: توصيات الهيئة والإنصاف والمصالحة والحاجة إلى مراجعة دستورية

عرف المغرب باعتلاء الملك محمد السادس العرش انفتاحا ملموسا في حقوق الإنسان، لكن التقارير الصادرة عن منظمة هيومن رايتس ووتش، أكدت على عدم استقرار الالتزام الحكومي و التطبيق الفعلي لمبادئ حقوق الإنسان، لتأتي هيئة الإنصاف و المصالحة كمخاض عسير بغية طي ملفات و انتهاكات الماضي، بعد أن أصدر المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان (المجلس الوطني لحقوق الإنسان حاليا) توصية بإحداث هيئة تتولى تدبير هذا الملف الشائك، و قد تم تنصيب أعضائها في 2004/01/07، لتنتقل هيئة الإنصاف و المصالحة العلاقة بين الدولة و المواطن من مجال السيادة المطلقة، إلى مجال تقنين المسؤولية القانونية للدولة²⁵.

²⁵ عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمات قانونية و دستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 87، مطبعة المعارف، الرباط، 2014، ص 32.

قامت الهيئة في الفترة الممتدة من دجنبر 2004 إلى ماي 2005 بجلسات استماع لحوالي عشرين ألف من الضحايا وأسرهم، و تבעتها عملية إقرار تعويضات للضحايا، بحثا عن عدالة انتقالية كلفت المغاربة الكثير من الآلام، في شكل مقارنة رسمية لحقوق الإنسان (أولا)، انتهت بإصدار توصيات (ثانيا)، ورغم ذلك فإن المغرب شهد احتجاجات رفعت فيها مطالب حقوقية عجلت بمراجعة دستورية (ثالثا).

أولا: إشراف المؤسسة الملكية على معالجة انتهاكات حقوق الإنسان

احتاج المغرب وقتا لا بأس به لكي يطرح فكرة فتح ملف سنوات الرصاص، حيث كانت المؤسسة الملكية واعية بالشروع في معالجة ماضي الانتهاكات، و كان أمامها تحد يتمثل في معالجتها دون الإخلال بالتوازنات السياسية، و التي تجعل من المؤسسة الملكية حجز الزاوية في النظام المغربي²⁶.

اتسمت المعالجة الرسمية لملفات حقوق الإنسان بالبرغماتية، فرغم أنه لا يمكن إنكار الدور الإيجابي الذي لعبته المؤسسة الملكية في معالجة تركة الانتهاكات، فإنها تبقى إرادة سياسية لا تعكس بالضرورة التأسيس لمسلسل العدالة الانتقالية، الذي هو أوسع من تصفية ملفات حقوق الإنسان، وبالتالي يمكن أن نقول أن التجربة المغربية مقطوعة الصلة بأهم أركان الانتقال

²⁶ محمد ضريف، النسق السياسي المغربي المعاصر، مقارنة سوسولوجية، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي مطبعة المعارف الجديدة، 1993، الصفحة 55.

الديمقراطي، و التي لا تؤثر إلى تحول ديمقراطي حقيقي، بقدر ما هي إصلاحات فرضتها التحولات التي يعرفها السياق المغربي العام²⁷.

استطاعت المؤسسة الملكية الاستثمار مباشرة في الحقل الحقوقي، دون أن تتخبط طرفا في مسلسل الصراع حول التسوية، عن طريق المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، لتبدو كما لو أنها تمارس دورا تحكيميا بين المجلس الاستشاري والمنظمات الحقوقية، وتتجه ردود الأفعال نحو المجلس وليس نحو المؤسسة الملكية، فالهاجس الذي كان حاضرا لدى الدولة، هو الطي النهائي و بأي ثمن لملفات موجعة، دون مساءلة المتورطين في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان²⁸.

و لعل المثير للجدل أثناء تعامل المجلس الاستشاري مع ملف الاختفاء القسري و الاعتقال التعسفي، إصداره لمذكرة اقتراح فيها واحدا من أخطر الاقتراحات، حيث يقول فيها، "إن خدام الأعتاب الشريفة أعضاء المجلس، انطلاقا مما عهد من الجناح الشريف أسماء الله و أعز أمره من رحمة لا ينضب معينها، و رأفة لا حصر ولا حدود لها، تشملون بها كل أفراد شعبكم دون استثناء، سيرا على نهج جدكم النبي الكريم عليه كل صلوات و تسليم، ليلتمسوا من سيدنا دام نصره و علاه، أن تمنوا بعفوكم الكريم على كل من غرر به، و سولت له نفسا ارتكاب جريمة المساس بأمن الدولة و سلامتها، أو المشاركة في ذلك أو التحريض عليه، و ما يترتب على ذلك من ردود فعل من طرف السلطات المعنية أو من أعوانها، للحفاظ على سلامة الدولة

²⁷ عثمان السباعي، السياسة الحقوقية بالمغرب بين الشرعية الدستورية و الشرعية الدولية، (1990-2006)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية أكادال، 2008، ص96.

²⁸ أحمد بوجداد، الملكية و التناوب، استراتيجية تحديث النظام السياسي المغربي، 2000، ص97.

و أمنها، رغبة من خدامكم الأوفياء أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، في تنفيذ الأمر المولوي المطاع بالطي النهائي لما تبقى من ملفات حقوق الإنسان العالقة"، ليفهم منه تجريم الضحايا بتهمة المساس بأمن الدولة، كما أنه يبرئ المسؤولين و أعوانهم مما ارتكبوه من انتهاكات، و يبعد خيار المساءلة الجنائية عنهم²⁹.

حرصت المؤسسة الملكية على إسناد معالجة الانتهاكات للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، الذي منح له أجل ستة أشهر لتصفية الملفات العالقة، فاخترلت المعالجة في طي صفحة الماضي و جبر الضرر، حيث تم إحداث هيئة تحكيمية لتحديد و تقدير التعويض المستحق للضحايا أو ذوي حقوقهم، بمقتضى الأمر الملكي الصادر في 16 غشت 1999. إن بناء المستقبل لا يمكن أن يتحقق دون الكشف عن الحقيقة كاملة و مساءلة المسؤولين، على الرغم من أن هناك من يرى في المساءلة تعميقا للفجوة بين مكونات المجتمع المدني، لأن الانتقال الديمقراطي يستوجب الحد الأدنى من التوافق، اشتغلت هيئة الإنصاف و المصالحة على فترة تاريخية تعد الأطول من نوعها، مقارنة مع التجارب الأخرى حيث شملت الاشتغال على 43 سنة، فالهيئة هي لجنة وطنية للحقيقة و الإنصاف و المصالحة، ذات اختصاصات غير قضائية في مجال تسوية ملف الماضي، أما مهامها فحددت في البحث و التحري، و التقييم و التحكيم و الاقتراح³⁰.

29 محمد ضريف: المغرب في مفترق: قراءة في المشهد السياسي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى 1996، الصفحة 89.

30 أحمد البخاري، إدارة الدولة، دار ويلي للطباعة و النشر، طبعة 1999، الصفحة 66.

ثانيا: توصيات هيئة الإنصاف و المصالحة و حدودها

وجدت هيئة الإنصاف و المصالحة نفسها كما أقرت في تقريرها الختامي - أمام تحد يتمثل في قلة المعلومات، مما دفعها إلى القيام بدراسات و أبحاث بالاستناد إلى كل مصادر المعلومات المتوفرة، و عبر تلقي إفادات بعض الشهود الذين عاصروا تلك الأحداث و ذوي حقوق بعض الضحايا، و قد جاء في خطاب الملك محمد السادس بمناسبة انتهاء مهمة هيئة الإنصاف و المصالحة، "إنني لوائح أن هذه المصالحة الصادقة التي أنجزناها لا تعني نسيان الماضي، فالتاريخ لا ينسى، و إنما تعتبر بمثابة استجابة لقوله تعالى فاصفح الصفح الجميل، و إنه لصفح جماعي من شأنه أن يشكل دعامة للإصلاح المؤسساتي".

و من المنطلقات التي اعتمدتها هيئة الإنصاف و المصالحة أثناء إعداد توصياتها، ربط مسألة الانتقال الديمقراطي للمغرب بتوجه الدولة نحو النهوض بحقوق الإنسان و حمايتها، كاختيار يعبر عن إرادة سياسية عليا مستمدة من النظام الملكي الدستوري الديمقراطي الضامن لحرمة الدولة و المؤسسات ، و جعل الديمقراطية و حقوق الإنسان مدخلا لتحسين المجتمع من التطرف، و ذلك بتحديث القوانين ذات الصلة بحقوق الإنسان و التنصيص على ضمانات حمايتها³¹.

و قد انقسمت الآراء حول تقييم عمل هيئة الإنصاف و المصالحة، و مدى تحقيقها ل ضمانات عدم التكرار في تعاملها مع الكم الهائل من الانتهاكات و مدى قدرتها على تحسين

³¹ Rapport Final de l'instance équité et reconciliation volume I, la page 28, publications du conseil consultatif des droits de l'homme, 2009.

المجتمع في المستقبل، و في هذا السياق ذهب البعض إلى أن الهيئة لم تكشف الحقيقة كاملة و أن عمل هيئة الإنصاف و المصالحة لا يغلق ملف ماضي الانتهاكات و يبقيه مفتوحاً، فقد قدمت هيئة الإنصاف و المصالحة حقيقة سياسية متوافق عليها، و ليس حقيقة حالة بحالة، لتنتج رواية ترى أنها مقبولة من قبل الأغلبية، للحديث عن المصالحة عوض العدالة، فإذا كانت توصية المجلس الاستشاري تذهب إلى تأسيس هيئة الإنصاف و المصالحة، فإن السياق الذي رفعت فيه اتسم بموجة جديدة من القمع التعسفي يجعلها غير ذات مصداقية، في المقابل هناك من ذهب إلى اعتبار هيئة الإنصاف و المصالحة، و رغم إغفال معاقبة المسؤولين، نموذجاً يحتذى به في مجال احترام حقوق الإنسان، و رأى فيها أستاذنا محمد الباز أنها تؤسس لمرحلة جديدة باعتماد التدرج في مسلسل توطيد الديمقراطية، و بناء دولة القانون و المؤسسات³².

تضمن التقرير الختامي لهيئة الإنصاف والمصالحة مجموعة من التوصيات شملت³³:

- تعزيز الحماية الدستورية لحقوق الإنسان،
- مواصلة الانضمام إلى اتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان،
- تعزيز الحماية القانونية والقضائية لحقوق الإنسان،
- وضع استراتيجية لمكافحة الإفلات من العقاب،
- إعادة تأهيل السياسة والتشريع الجنائيين،

³² أشغال الندوة الوطنية حول: تنفيذ توصيات هيئة الإنصاف و المصالحة، منشورات جمعية عدالة، الرباط في 21 و 22 يوليوز 2006.

³³ تجربة العدالة الانتقالية في المغرب، منشورات السورية للعدالة الانتقالية، سنة 2004، الصفحة 25 و ما بعدها.

- تأهيل العدالة وتقوية استقلاليتها،
 - تفعيل توصيات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان حول وضعية السجون،
 - ترشيد الحكامة الأمنية،
 - النهوض بحقوق الإنسان عبر التربية والتحسيس،
 - البحث العلمي المتعلق بالتاريخ والماضي والراهن،
 - اختصاص المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان في مجال التصدي للانتهاكات.
- أمام هذا التعامل الرسمي مع حقوق الإنسان و عدم الطي النهائي لملفات الانتهاكات، بسبب منهجية التعامل الشكلي معها، سيكون المغرب قد أخلف الموعد مع التأسيس لمرحلة حقوقية جديدة، تنبني على المواطنة و احترام حقوق المواطنين، فبعد مرور عقد من إصدار توصيات هيئة الإنصاف و المصالحة، نقف أمام حقيقة واضحة، و هي الخط المتعرج و السير المترنح، و الانتكاسات المتتالية التي تعيشها حقوق الإنسان في المغرب، و لم يكن الهدف من إطلاق أورش الإصلاح الدستوري و الحقوقي، إلا التكيف مع الحقل السياسي، بشكل جعل المغرب يعيش وضعيتين متناقضتين و متسارعتين تتمثلان في استمرار و انتشار بعض مظاهر السلطوية، إلى درجة تحولها إلى اتفاقات مجتمعية، ووجود آليات قانونية و دستورية تمكن من المساعدة على الانتقال الديمقراطي، لكن الممارسة لا تساعد على إحداث التغيير³⁴.

³⁴ موجز مضامين التقرير الختامي لهيئة الإنصاف و المصالحة، منشورات 2006، الصفحات 9، 13، 15.

ثالثا: مطالب توسيع مضامين حقوق الإنسان في دستور 2011

إن استمرار ظواهر سلبية يجعل المغرب عاجزا عن العبور نحو الديمقراطية الفعلية، و هو ما أدى إلى تصاعد المطالبة بالكرامة و الحرية العدالة و اندفاع الشباب نحو التغيير، حيث قادوا حراكا مجتمعيا مطالبين بدستور جديد يعطي للديمقراطية مدلولاً حقيقياً، فعاشت الأمة مخاضاً سياسياً يحمل في رحمه جينات تحولات عميقة، قد تحتاج زمناً لاستيعاب أسسها و مقوماتها و سياقها، و حيث وضعت الاحتجاجات التي اجتاحت العديد من الدول أمام مفترق الطرق، إما الإصلاحات العميقة و الجذرية أو الخيار الثوري.

وقد ساهمت حركة 20 فبراير في جعل فئات عديدة من الشعب المغربي تعبر بصوت مرتفع عن مطالبها جهرا ولا سرا، و أخرجت المجتمع المغربي من مرحلة الولاء و الخوف، و أدخلته إلى زمن السياسة التي ترفع شعاراتها بكل وضوح، لتصبح معه فكرة حقوق الإنسان مهيكلية لكل دستور 2011، و عادة عندما يسود مناخ الأزمة و النقاش السياسي الحاد، حول الخريطة العامة لمؤسسة البلاد، حول الخريطة العامة لمؤسسات البلاد، تسود نزعة لربط كل المعطيات و الوقائع السياسية مع الإصلاح الدستوري، ليتحول مجال الصراع من الخطاطة السياسية إلى الخطاطة الحقوقية، و المرور من آلية التعاقد السياسي إلى آلية التعاقد الاجتماعي³⁵.

³⁵ إدريس لكريني، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك عدد مزدوج 19 20، سنة 2012 الصفحة 98.

اختار المغرب طريق الإصلاح و الاستمرار، بواسطة تبني سياسة استباقية عن طريق الإعلان عن إصلاحات دستورية في خطاب 9 مارس 2011، استجابة للظرفية و لمتطلبات المرحلة.

ظلت التجربة المغربية في وضع الدساتير وتعديلها مجالا خاصا بالسلطة الملكية، تستمد شرعيتها من وجود سلطة عليا سابقة على الدستور، فبادرت المؤسسة الملكية مستثمرة الزمن السياسي والحراك المجتمعي لتعيين لجنة لوضع مشروع الدستور، محددة محور حقوق الإنسان كأحد المرتكزات في الدستور الجديد، فدساتير صك الحقوق تنظم العلاقة بين المواطن والدولة وتؤسس إلى جانب الإرادة العامة إرادة الفرد، وتفرض احترام حقوق المحكومين على أجهزة الدولة عبر فهم جديد للديمقراطية.

جاء دستور 2011 في إطار تفاعلي مع مطالب حركة 20 فبراير (كانت تطالب الحركة بمجموعة من الإصلاحات ذات الطابع السياسي والاقتصادي والاجتماعي، من بينها صدور دستور جديد يكرس لمفهوم دولة الحق والقانون).

ورغم ما يقال من ملاحظات حول طريقة صياغته، فإن المغرب كان بالفعل في سياق دستوري انتقالي، بالنظر إلى المرتكزات السبع التي وردت في الخطاب الملكي، وأمام لحظة تأسيسية جديدة، فلم تعد العوامل الحاكمة للعملية الدستورية في السابق هي نفسها.

إن جزءا مهما من المقترحات التي جاء بها دستور 2011، يمك قراءته على ضوء

مرجعية توصيات هيئة الإنصاف و المصالحة، كتجريم المعاملات القاسية أو الإنسانية أو



باب المصالحة و عدم الإفلات مستقبلا من العقاب، و الانفتاح على العالم من خلال البحث عن موقع الاتفاقيات الدولية، بالإضافة إلى انفتاح معادلة الإصلاح الدستوري على فاعلين جدد، يمثلون تعبيرات مدنية و حقوقية تجاوزت ثنائية المؤسسة الملكية/الأحزاب السياسية، و بالتالي الانتقال من رهان السلطة و المؤسسات كهاجس للإصلاح، إلى هاجس المواطنة و الحقوق، و لتنتقل المسألة الدستورية في المغرب من مرحلة التنازع السلطوي، إلى مرحلة الحوار الدستوري في عقد التسعينات، ثم إلى مأسسة الحوار و التشاور حول ملامح الدستور الجديد³⁶. ولم يسلم دستور 2011 من ملاحظات، فهناك من اعتبره متضمنا لصيغ مرتبكة، استهدف تدبير السياق السلطوي فقط، و إذا كانت هذه المقترضات الدستورية تعتبر ضرورية و لا بديل عنها، فإنه لا يجب السقوط في وه المبالغة بشأن مدى فاعليتها، فإعمال مضامينها يبقى رهينا بمدى تمثل الحاكمين و المحكومين على حد السواء، لقيم الحقوق و الحريات الدستورية، فالارتقاء بحقوق الإنسان لا يرتبط بجمالية القوانين فقط، بل باعتبار الدولة لحقوق الإنسان ضرورة ملحة، ليتحقق التزام قار و يومي من الجميع باحترامها، و مع ذلك، استطاع الحقوقي أن يصبح في قلب الدستوري، بشكل يعطي لحقوق الإنسان طابعها الكوني، و من تم يطرح التساؤل التالي أعطاهما المشرع الدستوري المغربي لاتفاقيات حقوق الإنسان؟ و ما قيمة إدماجها في مقتضيات دستور 2011؟

³⁶ عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمة قانونية و دستورية، مرجع سابق، ص 264.

الفقرة الثانية: مكانة المرجعية الدولية في البناء الحقوقي المغربي

تعتبر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان نتاجا إنسانيا يهدف إلى تحقيق الكرامة الإنسانية و صونها في جميع أنحاء العالم، في إطار كونية حقوق الإنسان، التي تجعل منها حقوقا تمارس بالتساوي و بدون أي تمييز، بين جميع الناس في كل زمان و مكان، و قد عرف تطبيقها أمام القضاء المغربي تضاربا بسبب غموض العلاقة بين القانونين الدولي و الوطني، الناتج عن توتر معياري بين الكونية و الخصوصية (أولا)، ليؤدي إلى تضارب في الاجتهاد القضائي بخصوص أولوية التطبيق عند تعارض نص وطني مع قاعدة دولية (ثانيا)، و قد حاول المشرع الدستوري في دستور 2011 تجاوز علاقة القانون الدولي بنظيره الوطني في دستوري 1992 و 1996 (ثالثا)، فخص المعاهدات بمجموعة من المقتضيات (رابعا).

أولا: الهوية الوطنية محددة للعلاقة بين القوانين الوطنية و المعاهدات الدولية

مرت حقوق الإنسان من مرحلة التطور الفكري و الفلسفي للحقوق الطبيعية في القرن الثامن عشر، إلى مرحلة دعم الحقوق لمواجهة سلطة الاستبداد في القرن التاسع عشر، وصولا إلى مرحلة التنصيب على حقوق الإنسان في المواثيق الدولية، فالمعاهدات هي المصدر المباشر لإنشاء قواعد قانونية دولية، لتصبح بموجبها الدول التي صادقت عليها، ملزمة بإدخالها في نظامها القانوني و العمل على احترامها، و إلا فإنه لا جدوى من المصادقة على التزام دولي و التحلل منه على مستوى الممارسة داخل الوطن، و بهذا فإن حقوق الإنسان قد انفلتت من دائرة المجال الخاص، و أصبح من الصعب أن تتذرع أي دولة بخصوصيتها، التي تكون

مطية لإخفاء بعض أشكال القمع و عدم احترام حقوق الإنسان، و التحلل من التزامات قانونية و واجبات إنسانية، فكل معاهدة نافذة تكون ملزمة لأطرافها، و عليهم تنفيذها بحسن نية، ولا يمكن التذرع بالقانون الداخلي لتبرير عدم تنفيذ معاهدات صادقوا عليها، عبر إخضاع قانون الدولة لمرجعية دولية تسمو عليه³⁷.

لقد شغلت إشكالية ملائمة المواثيق الدولية مع التشريعات الوطنية المهتمين بحقوق الإنسان، و أصبحت موضوعا محكوما بتوتر معياري/قيمي، بين كونية المرجعية الحقوقية و خصوصية الهوية و الثوابت، فظهر اتجاه يتبنى مفهوم الكونية و يعتبر أي استثناء فيه هو مس بإنسانية الإنسان، في المقابل هناك تيارات ترى أن النزعة الكونية لحقوق الإنسان، لا تقوم على أساس علمي سليم، فليس هناك إنسان عالمي مجرد من وضعه الاجتماعي و الثقافي، فكثيرا ما توظف الكونية لأغراض سياسية، و كثيرا ما يتم الكيل بمكيالين في التعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان.

عرف المغرب إبان المراجعة الدستورية 2011 تقاطبا حادا في موضوع الهوية، حيث اعتبر حزب العدالة و التنمية إلى جانب حزب الاستقلال في مذكرتهما، أن الدولة يجب أن تعتد بمرجعيتها الإسلامية و عدم مخالفة التشريعات للدين الإسلامي، في حين تمسك الحزب الاشتراكي الموحد بضرورة الفصل بين مجال القداسة و مجال السياسة، كما أصدرت مجموعة من منظمات المجتمع المدني، وثيقة تحت عنوان "المرافعة" من أجل تضمين حقوق الإنسان

³⁷ les observations finals du comité des droits de l'homme concernant le sixième rapport périodique du maroc en 1 er décembre 2016, les paragraphes 43/44 CCPR/MAR/CO/

في الدستور المغربي لسنة 2011، و تحصينها ضد أحكام الدين و الضمير تفاديا لتميط تجليات الشأن العام، ليبرز معه أن جدل العلاقة بين القانون الدولي و القانون الوطني لم يصبح متجاوزا، بل يظل موضوعا راهنيا في النظام القانوني المغربي، رغم أن هناك من استنتج أن المغرب و بمجرد مصادقته على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، يكون قد أدخل في صلب تشريعه البنود التعاقدية.³⁸ و ألغى كل مقتضيات القانون الوطني التي تتعارض معه، خاصة و أن المعاهدة كمفهوم قانوني دولي يجسد تعبيرا رضائيا للدولة التي بادرت بالمصادقة، فإنه من غير المقبول أن تكون الحقوق موضوع أي تقييد أو تعطيل، وفقا للمعايير الدولية الخاصة بالظروف العادية أو الاستثنائية.

و رغم تنقيص دستوري 1992 و 1996 في تصديرهما على أن المملكة تؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، فإن الفقه ظل منقسما حول القيمة القانونية للتصدير، مدشنا لمرحلة التباس يغذي التوتر القيمي و المعياري الذي ينتجه النص، و تنعكس على تجاذبات القراءة التأويلية بين الديني و الهوياتي و الخصوصي من جهة، و بين الكوني و الحقوقي من جهة أخرى، فانقسم الفقه بين من يرى تفوق الاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية من خلال تصدير الدستور، و توجه ثان ذهب إلى أن الدستور لا يضيف طابع السمو على المعاهدات لأنه يلجأ لمراجعته في حال تعارضه معها، ليتضح أن الإشكالية في العمق

³⁸ محمد الإدريسي المشيشي، دراسة حول ملائمة مشرع القانون الجنائي مع المبادئ و القواعد المعتمدة في منظومة حقوق الإنسان، 2012، ص18.

لا ترتبط بمجرد مجادلة في الطابع الكوني للحقوق، بقدر ما تكشف الاستعمال و التوظيف الإيديولوجي و السياسي لحقوق الإنسان³⁹.

إن تفحص تعامل دستور 2011 مع الهوية، يجعلنا نستنتج أنه أقر هويات متعددة و ليس هوية واحدة، و هذا ما ينسجم مع منطق التوافقات و الترضية، لنكون أمام شعب بهويات مختلفة و ليس بهوية واحدة، فدستور 2011 استجاب لكل مطالب الأحزاب و الحركات، و لمطلب التنصيب على سمو المعاهدات، و جعل من الهوية الوطنية الراسخة محددًا لنطاقه، بحثًا عن توافقات غامضة على حساب اختيار سياسة واضحة.

وقد جاء مفهوم سمو المعاهدات الدولية في دستور 2011 متلبسا ومتناقضا، بكل يجعل من اتفاقيات حقوق الإنسان خاضعة للهويات و غير منتجة لأثرها، لأن المرع الدستوري سحبه منها بدعوى المخالفة للهوية والتعارض مع الخصوصية، فرغم إعلانه في تصدير الدستور على الالتزام بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها، نجده يتشبث في نفس الوقت بالخصوصية، فإدماج الدستور لتقافة حقوق الإنسان يظل معطى طوباويا وتكتيكيا، إذا لم يتم إلحاقه بانسجام التشريع الوطني وملاءمته مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان⁴⁰.

³⁹ التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب برسم سنة 2014، ص36.

⁴⁰ عبد العزيز العروسي التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية، لحقوق الإنسان، ملاءمات قانونية، مرجع سابق، ص270.

ثانيا: تضارب الاجتهاد القضائي في أولوية التطبيق

أدى غموض موقف الدستور المغربي من إشكالية العلاقة بين القانون الدولي والوطني، إلى تضارب الاجتهاد القضائي، وظهور إشكالات من حيث التطبيق والأحكام القضائية، حيث أن للقاضي دورا مهما في تأويل الالتزامات الدولية، وتوضيح حيثيات حكمه حقيقة تجاوب النظام القانوني والقضائي مع مبدأ سمو، وكمثال نسوقه في هذا الإطار ما يخص الإكراه البدني في حال عدم الوفاء بدين تعاقد، في حين نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على عدم جواز سجن أي إنسان عجز عن الوفاء بالتزام تعاقد⁴¹.

و في نفس السياق، فقد انتصر القضاء للقانون الوطني في مرحلة أولى، بإقراره عدم وجود ما يفيد سمو الاتفاقية الدولية على التشريع الوطني في القانون المغربي، حيث ذهب المجلس الأعلى في قراره عدد 3585، إلى أن ظهير 20 فبراير 1961 مقدم في التطبيق على المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية⁴²، و في نفس الاتجاه صدر أمر استعجالي عن ابتدائية أكادير رقم 2000/76، ليقر أن مصادقة المغرب على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، لم يعطل فاعلية النصوص الداخلية للإكراه البدني، و هذا ما ذهبت إليه المحكمة الابتدائية بالرباط، حين أصدرت أمرا استعجاليا رقم 2394، و في مرحلة ثانية، سيبلور المجلس الأعلى اجتهادا قضائيا جديدا في قضية السالمي ضد البنك

⁴¹ حنان مهماز، وضعية قوق الإنسان على ضوء تقارير منظمة العفو الدولية، (1999-2013) رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، 2014، ص102.

⁴² ينما في القضية المعروفة باسم قضية السيدة كريب "جنح المجلس الأعلى الى ترجيح القانون الوطني على الاتفاقية الدولية بقوله " لكن حيث أن ظهير 20-02-1961 الذي ينظم تحديد الاكراه البدني لا زال ساري المفعول ولم يصدر أي قانون يأمر بإلغائه، والمحكمة ملزمة بتطبيق القانون وليس من اختصاصها تعديل القانون أو الغاؤه وعليه فإن ما قضت به المحكمة المصدرة للقرار المطعون فيه مرتكز على أساس قانون "

الشعبي⁴³، فجاء في منطوق قراره: "إذا كان الفصل 11 من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بالحقوق المدنية و السياسية و المصادق عليه من طرف المغرب بتاريخ 27 مارس 1979، يقضي بعدم جواز سجن إنسان بسبب عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدية، فإن القرار المطعون فيه الذي أيد الحكم الابتدائي القاضي بتحديد مدة الإكراه البدني، في حق الطالب في حالة امتناعه عن الأداء، لم يحدد عدم استطاعته الأداء و عدم قدرته عليه، و بالتالي يعتبر غير خارق للفصل المذكور"، ليشكل هذا القرار تحولا مهما لعدم استبعاده المادة 11 من العهد، بل اعترف ضمنا بسمو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية على ظهور 1961، رغم أنه رفض طلب الإلغاء بسبب عدم القدرة على و العجز عن الوفاء، و هو ما ذهبت إليه الغرفة التجارية في قرارها رقم 426، حيث اعتبرت أنه و بمدلول المخالفة لأحكام الفصل 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية على ظهور، فإنه يتيح تحديد الإكراه في حق المدين القادر على الوفاء و الممتنع عنه، أما المرحلة الثالثة، فقد أخذ على عاتقه التيار القضائي التجديدي ترجيح المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية على ظهور 1961، و شيشكل منعطفا جذريا بالنسبة للعمل القضائي، بوضعه حد لهذا التضارب، ففي قرار صادر عن المجلس الأعلى عدد 3515، ذهب فيه إلى أن الإكراه البدني

⁴³ ففي القضية المعروفة بقضية السالمي ضد البنك الشعبي بالرباط اعترف المجلس الأعلى ضمنا بالميثاق الدولي للحقوق المدنية و السياسية بقوله "إذا كان الفصل 11 من ميثاق الأمم المتحدة المؤرخ في 16-12-1966 المتعلق بالحقوق المدنية و السياسية و المصادق عليه في المغرب بتاريخ 18-11-1966 يقضي بعدم جواز سجن إنسان بسبب عدم قدرته على الوفاء بالتزام تعاقدية، فإن القرار المطعون فيه الذي أيد الحكم الابتدائي القاضي بتحديد مدة الإكراه البدني في حق الطالب في حالة امتناعه عن الأداء، ولم يحدده في حالة عدم استطاعته الأداء و عدم قدرته عليه يكون غير خارق للفصل المذكور" قرار عدد 2163 و تاريخ 09-04-1997 ملف مدني عدد 95/4/1/2171 منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى عدد 52 السنة 20 صفحة 170-173 و الحكم الابتدائي الصادر في نفس القضية منشور بمجلة الإشعاع عدد 4 دجنبر 1990 صفحة 172-173.

لم يعد له وجود في التشريع المغربي، و أن الفصل 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية يبقى ساري المفعول⁴⁴.

و خلاصة القول، إن المادة 11 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تقتضي عدم جواز سجن عاجز عن الوفاء، لا تشكل انتهاكا لخصوصيتنا الثقافية المغربية، بل تتماهى مع مبدأ جاءت به الشريعة الإسلامية، جسده الآية الكريمة (وإن كان ذو عسرة فنظرة إلى ميسرة)، رغم ذلك لم تتمكن من النفاذ إلى تشريعنا الوطني، لنقر أن مسألة الكونية والخصوصية ستبقى جدالا وسجالا يخضع للتوظيف.

وفي إطار تطور حظر نظام الإكراه البدني، سيصدر منشور عن وزير العدل بتاريخ 2 أبريل 2003، يدعو فيه إلى عدم تطبيق الإكراه البدني في حق المدينين، تنفيذا للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادق عليه المغرب، كمبدأ أقره وتبناه القضاء المغربي، فإذا كان الصمت المطبق بشأن القوة الإلزامية للمعاهدات قد أفرز تضاربا في الاجتهاد القضائي، فهل استطاع دستورا 1992 و 1996 أن يؤسس لمرحلة جديدة، تتبوأ فيها الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان مكانتها الطبيعية، في ظل عولمة القاعدة القانونية⁴⁵.

⁴⁴ يوسف البحيري، حقوق الإنسان 'المعايير الدولية و آليات الرقابة، الطبعة الثانية، مطبعة الدوديات، مراكش، 2012، ص8.

⁴⁵ يوسف علوان، القانون الدولي لحقوق الإنسان: آفاق و تحديات"، مجلة عالم الفكر، المجلد 31، عدد رقم 4 خاص بحقوق الإنسان، أبريل/يونيو 2003، ص187.

ثالثا: القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في دستوري 1992 و 1996

لم يتمكن المشرع الدستوري من تجاوز الضبابية التي طبعت العلاقة بين المعاهدات و القانون الوطني إلا مع المراجعة الدستورية لسنة 1992، و قد استمر ذلك مع دستور 1996، و رغم ذلك فقد نص المشرع على أولوية المعاهدات في مجموعة من قوانين، كقانون الجنسية الذي نص على أن الأحكام المتعلقة بالجنسية تحدد بموجب القانون، و عند الاقتضاء بمقتضى المعاهدات الدولية المتعلقة بالجنسية و المصادقة عليها و الموافق على نشرها، كما نص ظهير تسليم المجرمين على أن المسطرة المتبعة تخضع للفصول التالية، ما لم تكن هناك مقتضيات مخالفة لها ناجمة عن المعاهدات، نفس الشيء نص عليه القانون المتعلق بحقوق المؤلف و الحقوق المجاورة، الذي اعتبر أن المعاهدات المتعلقة بحقوق المؤلف و حقوق المجاورة و التي صادق عليها قابلة للتطبيق، لتطرح الإشكالات رافقت هذا التنصيص، فهل تسمو المواثيق الدولية على التشريعات الداخلية في هذه القوانين فقط؟ أم أن هذا التنصيص لا يقتصر على هذه القوانين فقط، و إنما هو تعبير عن إرادة المشرع في إدماج المقتضيات الدولية؟ و إن كان العكس فلمن ستؤول الأولوية في التطبيق في حال تعارض قانون وطني، لم يتم التنصيص على أولوية الاتفاقيات الدولية ضمن مواده.

آثارت العلاقة بين الاتفاقيات و القانون الداخلي نقاشا حادا بين أنصار نظرية ثنائية القانون، التي تركز على أن القانون الداخلي يستقل تماما عن القانون الدولي، و تشترط أن يصدر



بعد التصديق على الاتفاقية قانون يدمجها في الأنظمة القانونية، مع ما يستلزم ذلك من آليات استقبال محددة دستوريا⁴⁶.

بينما يرى أنصار وحدة القانون أن المعاهدة تنتقل بصفة تلقائية إلى القانون الوطني، و لا تحتاج إلى قانون يدمجها في الأنظمة القانونية، ليقسم الأنصار هذه النظرية إلى اتجاهين: اتجاه يذهب إلى وحدة القانون مع سمو القانون الدولي، و اتجاه آخر ذهب في نفس اتجاه وحدة القانون، و لكن مع تغليب القانون الوطني على الدولي. و مهما كانت طريقة الإدماج فإنها لا تخطو من مخاطر حدوث شرح بين القانون الدولي و الوطني، فيمكن أن تغيب إجراءات استقبال الالتزامات الدولية في الدولة التي اختارت الثنائية، كما يمكن للدولة الأحادية أن لا تحترم مسطرة المصادقة أو عدم طلب إذن البرلمان، أو عدم نشر الاتفاقية، الأمر الذي ستضيق معه الحقوق، و قد ظهرت نظرية التوفيق التي انبثقت عن النظريتين، لتجاوز الوضع الانقسامي من خلال اعتماد المدخل القضائي كحل لهذه الإشكالية.

اختلفت دساتير الدول في تعرضها لمكانة الاتفاقيات الدولية داخل أنظمتها القانونية، فهناك من منحها مكانة فوق تشريعية كهولندا و بلجيكا.

و إسبانيا، و بعض الدول جعلتها في مرتبة التشريع كالولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا، و قد أعطت دول أخرى للمعاهدات مكانة أقل من الدستور و أرقى من التشريع كالبرتغال، أما فرنسا فذهبت إلى أن الاتفاقيات و المعاهدات التي تم التصديق أو الموافقة

⁴⁶ نزار عبد القادر صالح، دليل الآليات الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان "منشورات معهد جنيف لحقوق الإنسان"، الطبعة الثانية، 2013، ص27.

عليها تسمو على القوانين، شريطة أن يطبق الطرف الآخر للمعاهدة في حال إذا ما كانت معاهدة ثنائية⁴⁷.

و بالرجوع إلى دساتير ما قبل 1992، فإن المشرع الدستوري اختار السكوت عن القوة الإلزامية للمعاهدات داخل النظام القانوني، و رغم أن تصدير دستور 1962 أشار إلى أن المملكة المغربية و التي أصبحت عضوا عاملا نشيطا في هذا المنظمات الدولية، تتعهد بالتزام ما تقتضيه مواثيقها من مبادئ و حقوق و واجبات، فإن هذا التتصيص تم حذفه في المراجعة الدستورية لسنة 1970، حيث جاء التصدير خاليا من أي تعهد أو التزام بما تقتضيه المواثيق الدولية، ليعود هذا التتصيص مع دستور 1972، مما يعكس ترددا في الحسم في الاختيارات من طرف المشرع الدستوري، خاصة إذا ربطناه بسياق المغرب في هذه المرحلة المتسمة بالتوتر و الاحتقان، و سيساهم هذا الغموض في المساس بالحقوق والحريات موضوع الحماية القانونية للاتفاقيات الدولية⁴⁸.

دشن المغرب مع دستوري 1992 و 1996 مرحلة أخرى من الغموض و النقاش، حول القيمة القانونية للمعاهدات المصادق عليها، فتم التتصيص في تصديرهما على التزام ما تقتضيه المواثيق الدولية، و إضافة عبارة "تؤكد تشبثها بحقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا"، هذا التشبث لا يمكن تفسيره إلا بالالتزام و المصادقة على الاتفاقيات و ملاءمة القوانين الوطنية، ليتحاشى دستور 1992 و 1996 التعرض للاتفاقيات الدولية ما عدا في تصديرهما،

⁴⁷ عبد العزيز العروسي، ملاءمة التشريع الوطني مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان: ملاءمة قانونية و دستورية، ص115.

⁴⁸ عمر بندورو، حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، دار القلم الرباط طبعة 2007، ص125.

و في الفصل 31 الذي جاء متطابقا بالنسبة للوثيقتين الدستوريتين، حيث نص على أن الملك يوقع المعاهدات و يصادق عليها، باستثناء المعاهدات التي يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، كما أشار إلى منهجية المصادقة التي تخالف الدستور، ليظل المشرع الدستوري ملتزما الصمت و التحفظ، بخصوص تحديد مكانة المعاهدات، و حتى ما تضمنه الفصل 31 من الدستور لا يحسم مسألة الأولوية بشكل صريح، فالسمو لا يمكن أن يجد طريقا إلا إذا تم اتخاذ إجراءات تشريعية لإدخاله إلى حيز التطبيق، و اللجوء إليه من طرف القضاء لفرض احترام المعاهدات، بينما اكتفى الفصل بالإشارة إلى ضرورة اللجوء إلى المراجعة الدستورية في حال تعارض الاتفاقية مع الدستور، كما تجنب المشرع الدستوري الإشارة إلى أي مقتضى يكرس سمو المعاهدات على التشريع الداخلي، و حدد السلطة التي لها الحق في التوقيع و المصادقة على الاتفاقية، مع ما يطرحه الفصل 3 من صعوبات تتمثل في طريقة التمييز بين الاتفاقيات التي يترتب عنها تكاليف تلزم ميزانية الدولة غيرها⁴⁹.

جاء الفصل من دستور 1996 غامضا، بل أنه لم يتناول مسألة الأولوية أصلا، إلا بخصوص الاتفاقيات التي تخالف الدستور، و بالتالي جاز لنا القول أن المشرع الدستوري اختار الاستمرارية في الغموض و التخبط، بدل الحسم الصريح في مكانة الاتفاقيات الدولية، بالنظر إلى أن الصياغة الدستورية جاءت مختصرة و مهمة للموضوع، فهل استطاع المشرع الدستوري تجاوز هذا الوضع و التأسيس لعلاقة جديدة بين القانون الوطني و الالتزامات الدولية؟

⁴⁹ يوسف البحيري، حقوق الإنسان المعايير الدولية و آليات الرقابة، مرجع سابق، ص 12.

رابعاً: التجديد المشروط لسمو المعاهدات الدولية في دستور 2011

نص تصدير دستور 2011 على جعل الاتفاقيات الدولية كما صادق عليها المغرب، و في نطاق أحكام الدستور و قوانين المملكة و هويتها الراسخة، تسمو على التشريعات الوطنية فور نشرها، و العمل على ملاءمة هذه التشريعات مع ما تتطلبه تلك المصادقة، ليبدو لنا منذ الوهلة الأولى أن المشرع الدستوري تجاوز المأزق الذي رسمه في الدساتير السابقة، لكن سرعان ما نكتشف من خلال قراءة ممتعة للتصدير، عدم الانسجام و التناقض و الالتباس، فسمو الاتفاقيات أو المعاهدات في الدستور ليس سموا مطلقا، و إنما مقيد بمجموعة من الشروط، و من خلالها يستنتج أن المغرب رغم إعلانه على الالتزام بحقوق الإنسان في إطارها الكوني، فهو يأخذ في نفس الوقت مبدأ الخصوصية، ولا يحترم الكونية، فالسمو معنى واحد و ليس معان مختلفة، أما سمو الذي أقره دستور 2011 فهو لا يعدو أن يكون سموا وفق فهم و تحديد خاص، رسمه المشرع الدستوري لسمو المعاهدات، و قد جاء هذا المقتضى مسبوقا بـ "كما" صادق عليها المغرب، أي بالشكل و الطريقة التي صادق عليها، في إشارة للتحفظات التي قد يلجأ إليها المغرب عند المصادقة ليستثنيها من دائرة سمو، بالإضافة إلى ضرورة المصادقة على الاتفاقية في إطار أحكام الدستور كنطاق لأجراء سمو المعاهدة، فلا يمكن تطبيق معاهدة تخالف أحكام الدستور و قوانين المملكة الهوية الراسخة، زيادة على النشر⁵⁰.

⁵⁰ سعيد خمري: روح الدستور، الإصلاح: السلطة و الشرعية بالمغرب، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2012 ص16.

رغم أن هناك من ذهب إلى أن دستور 2011، حسم أزمة التراتبية التي ظلت لمدة طويلة إشكالية تحكم العلاقة بين القانون الدولي و القوانين الوطنية، فإن هناك من يرى أن النظام القانوني للاتفاقيات الدولية خاضع للتنظيم الدستوري و القانوني للمملكة، و أن هذا السمو يحدد مجاله النص الدستوري و القانوني، بل ثابته المملكة و إن كانت غير محددة على سبيل الحصر، إن دستور 2011 و الذي حمل كثيرا من المتغيرات الكبرى، بات محاطا بإشكالية التأويل على مستوى التفصيل و التدقيق في كثير من مقتضيات، فاستعمال كلمات غير واضحة مثل قوانين المملكة و الهوية الوطنية الراسخة، أعاد الوضع إلى لحظة ما قبل دستور 2011، الذي ظل بعيدا عن تحديد وضعية الاتفاقيات الدولية بالنسبة للقوانين الوطنية. و بالرجوع إلى تصدير دستور 2011 يتضح أن الاتفاقيات التي يمكن أن يصادق عليها المغرب دون أن تنفذ إلى نظامه القانوني، هي الاتفاقيات التي لم تنشر في الجريدة الرسمية أو تلك التي تخالف أحكام الدستور و قوانين المملكة، أو تلك الاتفاقيات التي تخالفها القوانين التي لم يتم ملاءمتها مع مضمون الاتفاقية، و هذا ما جعل الدستور يؤسس لقاعدة ملاءمة الاتفاقيات مع التشريعات الوطنية، لتصبح من أولويات العمل البرلماني، فالتعهد بسمو المعاهدات مقرون بالتنصيص على ملاءمة التشريعات للاتفاقيات المصادق عليها، و مراجعة الدستور في حال مخالفته للاتفاقية⁵¹.

⁵¹ حسن طارق، "الربيع العربي و الدستورية قراءة في تجارب: المغرب و تونس و مصر"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، العدد 105، 2014، ص23.

إن تنصيب الدستور على السمو المشروط جعله يسقط في تناقضات، فالتعهد بالالتزام بالمواثيق الدولية و حماية منظومة حقوق الإنسان، يستتبعه بالضرورة أن يكون الدستور و القوانين مطابقا للاتفاقيات الدولية، هذه الأخيرة هي من أخضعت للدستور و القوانين، بل أكثر من ذلك قيد أولوية المعاهدات باحترامها للهوية الوطنية الراسخة، التي تحيل على الخصوصية، ليضرب مرة أخرى مبدأ الكونية و الذي سبق التنصيب عليه في التصدير، ليضع دستور 2011 المعاهدات و المواثيق الدولية في مرتبة أقل من الدستور، و أعلى من القوانين الوطنية، فإذا كانت القوانين الوطنية تحكمها مسطرة الملاءمة، و التي هي إدماج قاعدة قانونية دولية في المنظومة عن طريق إصدارها في شكل تشريع داخلي، فإن مخالفة الدستور لأحكام اتفاقية أو التزام دولي أثناء المصادقة عليه، يستدعي مراجعة الدستور قبل المصادقة⁵².

يعتبر النشر شرطاً دستورياً لتطبيق الاتفاقية و سموها على القانون الداخلي، في المقابل فإن الدساتير السابقة لم تشير إلى النشر كشرط لسمو المعاهدات، فالنشر حسب منطق التصدير منشئ لسمو الاتفاقيات و المعاهدات، و هو ما يطرح صعوبات قانونية و عملية وفق اعتبارات سياسية محضة و تقنية، مرتبطة بتصور الأمانة العامة للحكومة كمقبرة للقوانين و المعاهدات، أخذاً بعين الاعتبار عدم اشتراط المشرع النشر في الجريدة الرسمية، مما يمكن الاكتفاء معه بتحقيق شرط النشر بأي وسيلة كانت، من أجل إعلام العموم بدخول التزام دولي صادق عليها المغرب حيز النفاذ، و قد أشارت مجموعة من القوانين إلى شرط النشر من أجل

⁵² محمد مدني، الدستور الجديد تركيز السلطة و ضعف الضمانات، مطبعة النجاح الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص 89.

تحقيق السمو، و كمثل على ذلك ما نص عليه قانون الجنسية المغربية في المادة الأولى، من جعل المعاهدات في مجال الجنسية المصادق عليها، مقتضيات للجنسية و لكن بعد نشرها، كما نص ظهير إعادة تنظيم المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان (المجلس الوطني لحقوق الإنسان حاليا) لأبريل 2011، على أن من بين مهام المجلس بحث ملاءمة النصوص التشريعية للمعاهدات المصادق عليها و التي نشرت، لي طرح إشكال حول طبيعة العلاقة بين الاتفاقيات الدولية، و باقي التشريعات التي لم تقرر بمبدأ سمو الاتفاقيات بنص صريح، أو التي لم تخضع للملاءمة من أجل تصفية النظام القانوني من قواعد قانونية مخالفة لاتفاقيات حقوق الإنسان⁵³.

أقر دستوري 1992 و 1996 بهيمنة المؤسسة الملكية على المصادقة و التوقيع على جميع المعاهدات، باستثناء تلك التي تتضمن أحكاما يترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، في المقابل فقد أعطى دستور 2011 الصلاحية في الموافقة على المعاهدات للبرلمان بعد أن كان مجالا محفوظا للملك، فتم توسيع المعاهدات التي لا تتم المصادقة عليها من طرف الملك إلا بعد موافقة البرلمان، لتشمل معاهدات السلم أو الاتحاد أو التي تهم رسم الحدود، و معاهدات التجارة أو تلك التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق و حريات المواطنة العامة أو الخاصة، في إطار إعادة التوازن الذي كان مفقودا بين الملك و البرلمان.

⁵³ المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان: اتفاقيات القانون الدولي الإنساني التي يعد المغرب طرفا فيها، نونبر 2015، ص8.

كما أقر الفصل 55 من دستور 2011 الرقابة على دستورية المعاهدات، كاختصاص جديد للمحكمة الدستورية، بعد أن اكتفت الدساتير السابقة بمراقبة دستورية القوانين دون المواثيق الدولية، لتتم مراجعة الدستور إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر حالة الملك أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها أن التزاما دوليا يخالف الدستور⁵⁴.

اعتمد المغرب أساليب تكتيكية كالتوقيع على بعض الاتفاقيات الدولية دون المصادقة، أو المصادقة مع تأخير نشرها في الجريدة الرسمية، لتوفر مساحات إضافية للحفاظ على النسق المعياري لحقوق الإنسان، و لم يخرج دستور 2011 عن الدساتير السابقة، و اكتفى بإضفاء مسحة حقوقية على الصياغة الدستورية مع الحفاظ على ذات المراكز القانونية للاتفاقيات الدولية، فرغم أهمية المقترضات الجديدة، إلا أن الغموض و الالتباس لا زال سيد الموقف، أخذا بعين الاعتبار أن الدستور المغربي ينتمي لفئة الدساتير المفتوحة، فهو نص غير مكتمل يحتاج للممارسة لاختبار نقط قوته و هشاشته، كما يحتاج للتجربة لملء ببياضاته، فالمشروع الدستوري المغربي أقر مبدأ سمو الاتفاقيات و سحبه في ذات الوقت، بعد أن جعله مشروطا بقوانين المملكة و الهوية الراسخة، كتعايير فضفاضة تفتح الباب الواسع لكل تأويل، و الذي قد يكون ضد حقوق الإنسان و مرجعيتها الكونية.

فإلى أي حد سينعكس هذا الوضع على تأصيل حقوق الإنسان في دستور 2011؟

⁵⁴ مصطفى أبو الخير: القانون الدولي المعاصر، دار الجنان للنشر و التوزيع، طبعة 2017، ص38.

المطلب الثاني: التأطير الدستوري لحقوق الإنسان في دستور 2011

تجاوب دستور 2011 مع مطلب الحركة الحقوقية المتمثل في الدعوة إلى دستور الحقوق المفصل، من خلال تخصيصه الباب الثاني للحقوق و الحريات، كما كرس مفهوم المواطنة، بحيث أدمج بعد الفرد داخل الفضاء الدستوري.

إن التعرض للتأصيل الدستوري للحقوق و الحريات في دستور 2011 تمليه الضوابط المنهجية، و ذلك للوقوف عند تأسيسه الحقوقي و مدى دمج للشرعة الدولية لحقوق الإنسان داخل مقتضياته، كما حاولت الوثيقة أن تكفل ضمانات من شأنها القطع مع الممارسات الماضية، عن طريق دسترة مجموعة من المؤسسات الوطنية، مما يستوجب ضرورة سبر أغوار الحقوق و الحريات في الوثيقة الدستورية، ليتم الوصول إلى تحليل مضمون الحقوق فورية التنفيذ (الفقرة الأولى)، و تدريجية التنفيذ (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توسيع الحقوق المدنية و السياسية في دستور 2011

يعتبر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية مرجعا دوليا بالنسبة لهذه الحقوق، حيث ألزم الدول الأطراف باحترامها و بكفالتها، بواسطة اتخاذ تدابير تشريعية تحمي الحقوق المعترف بها في هذا العهد، و سميت بالحقوق الفورية التنفيذ لقابليتها التنفيذ الفوري، و يتعلق الأمر بالحقوق المدنية و السياسية، و التي هي مجموعة من الحريات الفردية المرتبطة بتنظيم حياة الفرد داخل المجتمع، و في إطار علاقة ثنائية تجمع المواطن بالسلطة، فهي



تجسيد للحقوق الفردية التي يتمتع بها الأفراد بصفتهم مواطنين، و بشكل جماعي داخل المجتمع الإنساني، و تشمل حقوق مدنية (أولا) و أخرى سياسية (ثانيا).

أولا: الحقوق المدنية

تحتل الحقوق المدنية حيزا مهما داخل المنظومة الحقوقية العالمية، حيث تم التنصيب عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948، والذي يعتبر بداية التأريخ الحقيقي لحقوق الإنسان، كتشريع غير ملزم لعدم ربطه بين الجزاء وفكرة الإلزام. كما تم التنصيب عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي اعتمد من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة، وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام طبقا لقرار (22.00 ألف/ د- 21) بتاريخ 16 دجنبر 1966، ليدخل حيز النفاذ على المستوى الدولي بتاريخ 23 مارس 1976⁵⁵.

وقد صادق عليه المغرب بالظهير الشريف 1.78.4 بتاريخ 27 مارس 1979.

نص دستور 2011 على أن "الحق في الحياة هو أول الحقوق لكل إنسان، و يحمي القانون هذا الحق"، لتتم دسرة هذا الحق الذي يأتي في الدرجة الأولى في سلم الحقوق، و كتجاوز لعدم تضمين الدساتير المتعاقبة التنصيب على هذا الحق و حمايته، التي لا تتحقق بدون إيجاد السبل لمنع القتل. إن مفهوم الحق في الحياة لا ينحصر في المعنى الفيزيائي أي بقاء الإنسان حيا، بل يجب أن يشمل اتخاذ إجراءات لتأمين الحياة و الحفاظ عليها، و هذا ما

⁵⁵ علي كريمي، الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان، قراءة في بعض عناصرها القانونية، مجلة فكر و نقد، عدد 30، يونيو 2000، الصفحة 53، وما يليها.

ينسجم مع ما نص عليه المشرع عند تنصيبه على أن القانون يحمي هذا الحق، حيث استعمل المشرع في الفصل المذكور تعبير "لكل إنسان"، للدلالة على أن الحياة هي ملك لكل إنسان، بغض النظر عن الظروف و الملابسات المحيطة به، و حماية القانون لهذا الحق لن تكون الإلغاء أي فعل أو إجراء يهدف إلى إزهاق الروح البشرية، و في هذا السياق نص دستور 2011 على الحق في الأمن و السلامة الشخصية، فلكل فرد الحق في سلامة شخصه و أقربائه و حماية مملكاته⁵⁶.

اعتبر المشرع الدستوري الاعتقال التعسفي أو السري أو الاختفاء القسري، من أخطر الجرائم و تعرض مقترفيها لأقصى العقوبات، ليستجيب المشرع بذلك لمطالب الحركات الحقوقية، خاصة أن هذه الممارسات طبعت الحياة الحقوقية في المغرب.

نص دستور 1996 على عدم جواز القبض على أحد، ولا يعتقل إلا في الأحوال و حسب الإجراءات المنصوص عليها في القانون، رغم أن صياغة هذا الفصل جاءت محتشمة و مترددة، في حين جاءت في دستور 2011 واضحة، حيث جرم هذه الأفعال و اعتبرها من أخطر الجرائم، و هو ما نصت عليه المادة 9 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، كما اعتبر العهد المعاملة الإنسانية للمحرومين من الحرية حقاً لهم، و هو ما تضمنه دستور 2011 بنصه على تمتع كل شخص معتقل بحقوق أساسية، و بظروف اعتقال إنسانية⁵⁷.

⁵⁶ Omar bendourou: Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011,op,cit,page9.

⁵⁷ ادريس الكريني، ثورات الربيع العربي، مخاطر الانتقال السياسي و الاقتصادي، مرجع سابق، ص148.

إذا كان المنزل مستودع أسرار الفرد و مجال حرّيته و خصوصيته، فإن حرمة هي من حرمة الفرد، و لذلك أحاطها المشرع بمجموعة من المقتضيات، فلا تنتهك حرمة المنزل و سرية الاتصالات الشخصية، رغم أنه لم يضع تعريفا للحياة الخاصة و اكتفى بتعداد مكوناتها. و يجد هذا الحق مرجعيته في المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، و بعقد مقارنة مع الفصل 10 من دستور 1996، يستنتج أن المشرع الدستوري في دستور 2011 نص بشكل صريح على الحياة الخاصة لتشمل الاتصالات، بعدما كان ينص دستور 1996 على عدم انتهاك المراسلات، فكلمة اتصالات هي أشمل و أعم من المراسلات التي تعتبر إحدى مشمولاتها، فلا يمكن أن نتحدث عن دولة للقانون دون الحق في الامن الشخصي الذي يعتبر عنصرا و مؤشر لها.

إن أبرز مستجد حملة دستور 2011 هو تنصيبه على أن ممارسة التعذيب بكافة أشكاله و من قبل أي أحد، جريمة يعاقب عليها القانون، فتجريم التعذيب غاب عن الدساتير المغربية المتعاقبة، باستثناء الصياغة المحتشمة للفصل 10 من دستور 1996، و الذي كانت تلجأ إليه الجهات الرسمية لتستشهد به أمام لجان المراقبة، ليمنع دستور 2011 صراحة إمكانية اللجوء إلى التعذيب في جميع الظروف و لو كانت استثنائية، فهي لا تبرر اللجوء إلى التعذيب باعتباره من أبشع جرائم انتهاك حقوق الإنسان، كما أن استخدامه يشكل مساسا بشروط و



ضمانات ما قبل المحاكمة العادلة، لأنه يهدف إلى الحصول على الأقوال و الاستشهاد بها في محاضر الشرطة القضائية ضدا على المتهمين.⁵⁸

نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، على عدم جواز إخضاع أي كان للتعذيب و المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو الحاطة بالكرامة، غير أنه لم يتعرض لتعريف التعذيب، و هو ما تكلفت به اتفاقية منع التعذيب و غيره من ضروب المعاملات أو العقوبات القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، حيث عرفت التعذيب بأنه "كل عمل ينتج عنه ألم أو عذاب شديد جسديا كان أو عقليا، يلحق عمدا بشخص ما بقصد الحصول على معلومات، يقوم به موظف رسمي أو أي شخص بصفته الرسمية، أو يعرض عليه أو يوافق عليه و يسكت عنه، و قد صادق المغرب على هذه الاتفاقية بتاريخ 14 يونيو 1993، كما اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة البروتوكول الاختياري الملحق بها بتاريخ 18 دجنبر 2002، و دخل حيز التنفيذ في 22 يونيو 2006، و انضم إليه المغرب بتاريخ 24 نونبر 2014، و قد أنشأ البروتوكول لجنة فرعية، تقوم بزيارات منتظمة من طرف هيئات دولية و وطنية لأماكن الاحتجاز، لمنع التعذيب و مراقبة مدى التزام الدول الأطراف في البروتوكول لتعهداتها⁵⁹.

⁵⁸ التقرير الصادر عن العصبة المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، حول واقع حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2011، ص5.

⁵⁹ الأشهب يونس، المجتمع المدني و إشكالية التنمية السياسية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية السويسي، 2014، ص404.

ويعتبر انضمام المغرب للبروتوكول الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب أمراً طبيعياً و تحصيل حاصل، مادام قد نص في دستور 2011 على تجريم التعذيب، فلا قيمة لتجريم التعذيب ما لم يستتبعه فتح مراكز الاعتقال في وجه اللجنة الفرعية، و إحداث آلية وطنية للوقاية من التعذيب⁶⁰.

أما حرية الفكر و الوجدان، فقد تعامل معها المشرع الدستوري بنوع من الحذر، حيث نص على أن الإسلام دين الدولة، و الدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية، ليتطابق بكل مطلق مع ما نص عليه الفصل 6 من دستور 1996، و بالرجوع إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإنه اعتبر أن لكل شخص الحق في حرية الفكر و الوجدان و الدين، و يشمل هذا الحق حريته في تغيير دينه أو معتقده، و حريته في إظهار أو إقامة الشعائر أمام الملاء أو على حدة، و هو ما أكدته العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، و أضاف عدم جواز إكراه أي إنسان من شأنه الإخلال بحريته في اعتناق أي دين، كما نص على أنه لا يجوز إخضاع حريته في إظهار الدين إلا للقيود التي يفرضها القانون، و التي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام، أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين و حرياتهم الأساسية⁶¹.

إن تكريس الحق في الفكر و الوجدان في الفصل 3 دستور 2011 جاء مبتوراً و غير مستوعب لكل مضامين حرية المعتقد، و قد عبرت العديد من الجمعيات الحقوقية في مذكرتها المرفوعة

⁶⁰ التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، برسم سنة 2014، الصفحة 36.

⁶¹ عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمات قانونية و دستورية، مرجع سابق، ص 327.

إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، عن ضرورة التنصيص على مدنية الدولة مع ضمان حرية العقيدة و حرية الضمير، لكن المشرع الدستوري اختار التنصيص على أن الإسلام دين الدولة، لإثبات أن الدولة ليست علمانية، و أن الدين المرجعي للدولة هو الإسلام، مع ما يطرح ذلك من إشكال يرتبط بكون الدين الإسلامي ليس ديناً موحداً لجميع المغاربة، فهناك من المغاربة من يعتقد ديانات أخرى، ليكون النص الدستوري قد أضفى الطابع الإسلامي للدولة، و مارس وصاية دينية، أما بخصوص تنصيصه على أن الدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية، فإن المشرع قد ركز على مظاهر الدين في شكل شعائر، و أغفل حرية اختيار الدين و اعتناق العقيدة، لنفهم أن الدولة تعترف بممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، فحرية العبادة في نظر المشرع الدستوري لا يمكن فهمها بشكل مطلق، بل في إطار أن الإسلام هو الدين الرسمي للدولة⁶².

وبالرجوع إلى الفصل 41 من دستور 2011، فإن الملك يعتبر ضامناً لحرية ممارسة الشؤون الدينية، ليقسم الضمانة مع الدولة التي نص عليها في الفصل 3 من دستور 2011، وعموماً فإن المشرع الدستوري المغربي أخذ مسافة من دسترة حق المعتقد، فرضه الدين الرسمي للدولة، كمرجع أساسي بالنسبة لإمارة المؤمنين.

خص القانون الدولي الحق في المحاكمة العادلة بكثير من الاهتمام، حيث نص عليه الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، و اعتبر أن من حق كل إنسان أن تنتظر قضيته محكمة

⁶² حنان مهماز، وضعية حقوق الإنسان في المغرب، مرجع سابق، ص114.

مستقلة و محايدة، نظرا منصفا و علنيا، و هو ما أقرته المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، و بالرجوع إلى دستور 1996 فقد نص على أن المغاربة متساوون أمام القانون، بالإضافة إلى أن القضاء مستقل عن السلطة التشريعية و التنفيذية، ليتعامل دستور 1996 مع الحق في المحاكمة العادلة بشكل ضمني، و لم ينص على قرينة البراءة هي أصل كل ضمانات المحاكمة العادلة، فمفهوم المحاكمة العادلة يتصرف إلى مجموع القواعد و الإجراءات التي تدار بها الخصومة، في إطار حماية الحرية الشخصية و حقوق الإنسان، أمام قضاء منوط به حماية حقوق الإنسان، مستوف للشروط المنصوص عليها في القانون الدولي، فحق التقاضي حق دستوري وجب احترامه و عدم إهداره و المساس به، و لو بنصوص الدستور.

في المقابل خص دستور 2011 المحاكمة العادلة بالحماية الدستورية، بتتبعه على أن "قرينة البراءة و الحق في محاكمة عادلة مضمونان"، و أن لكل شخص الحق في محاكمة عادلة و في حكم يصدر داخل أجل معقول، و أن التقاضي مجاني لمن لا يتوفرون على موارد كافية للتقاضي، و يحق لمن تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة، و تكون الجلسات علنية، و تعتبر هذه المقتضيات جد متقدمة إذا ما قارناها مع دستور 1996، بعدما ظل استقلال القضاء من أهم المواضيع الشائكة التي يتداولها جميع المهنيين و الحقوقيين. يندرج ضمن الحقوق المدنية حرية التنقل الذي نص عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واعتبر أن من حق الإنسان اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة أو مغادرتها، كما

كرسه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بعدن جواز تقييد حرية التنقل بأي قيد غير الذي ينص عليه القانون، وبعبدا عن التعسف.

نص دستور 1996 على حرية التجول وحرية الاستقرار بجميع أرجاء المملكة، ليتجاهل حرية الشخص في مغادرة الوطن والعودة إليه، أما دستور 2011 فقد تجاوز هذا الخلل بنصه على أن حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه والخروج والعودة إليه، مضمونة للجميع وفق القانون، فالحده من هذا الحق لا يمكن أن يتم إلا طبقا للقانون، وقد أفرز القضاء الإداري واجتهادات مهمة لحماية حرية التنقل⁶³.

ثانيا: الحقوق السياسية

يشكل الحق في التعبير بحرية حجر الزاوية في بنیان المجتمعات، و هو عنصر أساسي لتمكين الأشخاص من المشاركة في الشأن العام و محاسبة الحكومات، فيصعب تصور ممارسة حقوق الإنسان دون حرية التعبير، و خاصة تلك المرتبطة بالمشاركة السياسية، كحق طبيعي. نصت المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية على حق كل شخص في التمتع بحرية الرأي و التعبير، و يشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء بدون مضايقة، و في التماس الأنباء و الأفكار و تلقيها و نلها للآخرين، بأية وسيلة و دونما اعتبار للحدود، أما دستور 2011 فاعتبر حرية الفكر و الرأي مكفولة بكل أشكالها، و حرية الإبداع و النشر مضمونة، لتتطابق صياغة الفصل 25 من دستور 2011 مع نظيرتها في الفصل 9

⁶³ يوسف البحيري، حقوق الإنسان، المعايير الدولية و آليات الرقابة، الطبعة الثانية، مرجع سابق، ص24.

من دستور 1996، مع إضافة حرية الفكر و حرية الإبداع و النشر، علما بأن دستور 1996 لم يشير إلى الحق في الإعلام بالتماس الأنباء و الأفكار، و تلقيها و نقلها إلى الآخرين، خاصة و أن مذكرات حقوقية ركزت على الوضع الحرج الذي تعيشه حرية الصحافة ببلدنا، إيماننا بالدور الذي يضطلع به الإعلام في تعزيز حقوق الإنسان، و نشر تطلعات الشعوب و فضح الانتهاكات و الخروقات⁶⁴.

نص دستور 2011 على حق المواطنين و المواطنين في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، و المؤسسات المنتخبة و الهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، و لا يمكن تقييد هذا الحق إلا بمقتضى القانون، ليعبر المشرع صراحة على الرغبة في تحقيق الشفافية، و انفتاح الإدارة على المواطنين بتحسين علاقتهم بها، فلم تعد المعلومة خاضعة للتعتيم و السرية، ليكرس هذا المقتضى القطع مع ثقافة الكتمان، التي ظلت تشكل قاعدة أساسية في تدبير الشأن العام، حيث كانت المعلومة حكرا على أجهزة الدولة و مؤسساتها، رغم إغفال الفصل 27 من دستور 2011، التتصيص على طريقة الحصول على المعلومات، ولا الجزاء عند رفض الإدارة الإفراج عن معلوماتها، خاصة إذا استحضرننا أن حرية التعبير و الرأي عانت مجموعة من الضغوط الإدارية، فممارسة هذا الحق ستكون محفوفة بمجموعة من المخاطر و الصعوبات⁶⁵.

64 الشريف تيشيت: الحقوق و الحريات الأساسية في ظل دستور 2011، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 39، 2016، ص50.

65 Omar bendourou: Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011:débats autour de certains droits et libertes ,In Revue des droits de l'homme,n6,2014

تعد المساواة من أهم ضمانات الحرية، و يتضمن هذا المبدأ المساواة أمام القانون و أمام المحاكم، و في الوظائف العامة و التكاليف و الأعباء و الضرائب، فالمساواة مبدأ تقوم عليه القاعدة القانونية و يؤسس عليه مبدأ الشرعية و العدل، و قد نص دستور 2011 على أن القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة، و الجميع أشخاص ذاتيون و اعتباريون بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، و ملزمون بالامتثال له.

و من خلال عقد مقارنة بين صياغة الفصل 6 من دستور 2011 و نظيرتها في الفصل 5 من دستور 1996، الذي نص على أن "جميع المغاربة سواء أمام القانون" فإنه يستنتج أن الصياغة في دستور 2011 جاءت واضحة، لتؤكد أن الجميع متساوون أمام القانون، بما فيهم السلطات العمومية التي هي ملزمة بذلك، كما نص على واجبات السلطات العمومية في توفير الظروف لتعميم مبدأ المساواة في جميع المناحي السياسية و الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية، فالحقوق و الحريات تمنح للأفراد على أساس مبدأ المساواة، الذي قبل أن يكون حقاً فهو ركن لبناء دولة الحق و القانون⁶⁶.

يجد الحق في المساواة مرجعيته في المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسي، التي نصت على حظر القانون أي تمييز و أن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب، و تنبغي الإشارة إلى أن المساواة في الحقوق لا تتعارض مع التمييز الإيجابي، و الذي تحظى بمقتضاه بعض الفئات بمعاملات تفضيلية

⁶⁶ يوسف البحيري: مرتكزات حماية حقوق الإنسان في صناعة التشريع بالمغرب، جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 03 دجنبر 2013.

مراعاة لأوضاعها، كما نص دستور 2011 على المساواة بين الرجل و المرأة في الحقوق و الحريات المدنية و السياسية، و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية الواردة في الدستور، و في الاتفاقيات و المواثيق الدولية كما صادق عليها المغرب في نطاق أحكام الدستور، و ثابته المملكة و قوانينها، كما أكد على أن الدولة تسعى لتحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال و النساء.

و بالرجوع إلى دستور 1996، فإنه نص على أن الرجل و المرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية، ليقصر المساواة بينهما في الحقوق السياسية فقط، و المعلوم أن الإنسان يحتاج إضافة إلى الحقوق المدنية و السياسية، حقوقا اقتصادية و اجتماعية و ثقافية، تحمي كرامته و تصون إنسانيته، مما نستخلص معه أن دستور 1996 قد انتهك حق النساء في المساواة، و على امتداد فصوله لم يشر إلى حقوق المرأة إلا في مقتضى واحد، و هو المساواة في الحقوق السياسية في الفصل السادس، لتختزل المرأة في كونها كما انتخابيا يتم توظيفه في الحملات الانتخابية، كانعكاس لواقع الاجتماعي و موروثة ثقافي له تراكماته التاريخية، ليبقى عائقا كبيرا دون تحقيق المرأة للمساواة مع الرجل، لكي تساهم مساهمة فعالة في اتخاذ القرارات الحيوية في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية⁶⁷.

اشتهد عود الحركة النسائية خلال السنوات الأخيرة، و ارتفع صوتها لمطالبة السلطات بإصلاح أوضاع المرأة، و قد استجاب دستور 2011 لتطلعاتها، عبر تجاوز التكريس الناقص

⁶⁷ يسير الأحادي، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة حسن الثاني بالدار البيضاء، 2017، ص66.

للمساواة و التنصيص عليها في أبعادها الشاملة السياسية و الاقتصادية، و الاجتماعية و الثقافية و البيئية، وقد تعرضت لهذا الحق اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، و التي صادق عليها المغرب في 14 يونيو 1993، و قدمت تعريفا شاملا لمفهوم التمييز ضد المرأة ، الذي هو تفرقة أو استبعاد أو تقييد يتم على أساس الجنس، و يكون من آثاره و أغراضه إحباط الاعتراف للمرأة بحقوق الإنسان، و الحريات الأساسية في الميادين السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و المدنية أو في ميدان آخر.

و رغم المستجدات التي عرفها مبدأ المساواة بين الرجل و المرأة و توسيع مجالاته، فإن الفصل 19 من دستور 2011 لا يخلو من مجموعة من الملاحظات، تتعلق بالتنصيص على حق المرأة في المساواة في الحقوق المكفولة في الدستور و في المواثيق الدولية ضمن شروط، و قيدها بأحكام الدستور و ثوابت المملكة و قوانينها، ليسحب مبدأ المساواة بين الرجل و المرأة من جديد، و كأن المشرع الدستوري تعامل بنوع من التوجس و الحذر الشديد في إقراره للمساواة، و استعمل كلمات فضفاضة مفتوحة على كل تأويل، بنفس الطريقة تعامل معها مع سمو المعاهدات على التشريعات الوطنية، ليحيط هذه المقتضيات و التي تظهر أنها متقدمة منذ الوهلة الأولى، بالغموض و الالتباس.

نص الفصل 19 من دستور 2011 على إحداث هيئة للمناصفة و مكافحة أشكال التمييز ضد المرأة، و التي صدر قانون نظم اختصاصاتها و حدد صلاحياتها⁶⁸.

⁶⁸ حميد أربيعي، حقوق الإنسان في المغرب بين الكونية و الخصوصية، منشورات مؤسسة علال الفاسي، الطبعة الأولى، 2016، ص112.

تضمنت المواثيق الدولية التنصيص على الحق في الاجتماع السلمي الذي يندرج ضمن الحقوق السياسية، و ينصرف إلى الحق في تشكيل تجمعات للتعبير عن الآراء، و التي لا تحصر فقط في التجمعات في الشارع العمومي، بل أيضا في حق الانتماء و تشكيل جمعيات مدنية، و قد كرس العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية هذا الحق، من خلال إقراره عدم جواز وضع قيود على ممارسته، إلا تلك التي يفرضها القانون و تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، فالسلطة الحاكمة بإمكانها وضع قيود على ممارسته من أجل الحفاظ على النظام العام.

يعتبر الحق في الاجتماع السلمي أحد التجليات ترجمة حرية الفكر و العقيدة و الرأي على أرض الواقع، لتتخذ شكل سلوكيات و أفراد و مطالب، فإذا تتبعنا موقف وزارة الداخلية المغربية باعتبارها السلطة المخولة قانونا بالسماح بالمظاهرات و الاحتجاجات في الشارع العام، فإننا نلاحظ أنها تتعامل بمنطق الازدواجية إزاء خروج المواطنين إلى الفضاء العام، للتعبير عن حاجاتهم و انشغالاتهم، فتارة تتغافل عن الإجراءات التي يجب اتباعها من أجل تنظيم التجمعات العمومية و المظاهرات بالطرق العامة، و تارة أخرى تتشدد و تمنع كل شكل من أشكال الاحتجاج، بل لا تسمح ببعض الأنشطة العلمية المنظمة من طرف جهات معارضة، مما يجعل هذا الحق خاضعا لتأويل السلطات العمومية، و قد عمل القضاء الإداري المغربي على تكريس حمايته من خلال دعاوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة⁶⁹.

⁶⁹ التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، برسم سنة 2014، ص40.

و بعقد مقارنة بين دستوري 1996 و 2011 بشأن الحق في الاجتماع، فإن الأول نص على حرية الاجتماع و أن الدستور يضمنها للمواطنين، لتأتي صياغة هذا الفصل مقتضبة بالمقارنة مع دستور 2011، الذي نص على أن حريات الاجتماع و التجمع و التظاهر السلمي، و تأسيس الجمعيات و الانتماء النقابي مضمونة، و يحدد القانون شروط ممارسة هذا الحق، ليعدد المشرع الدستوري صور الاجتماع السلمي، و تكون صياغته أكثر دقة من دستور 1996.

يعتبر السماح بالتعبيرات المعارضة داخل المجتمع لتبرز أفكارها و تصوراتها، صمام أمان و مقياسا لمدى الانفتاح أو الانغلاق في النظام السياسي، بالابتعاد عن قمع مظاهر التنوع في الأفكار و الآراء و الحق في الاختلاف، هذا التنوع يعكسه تمتع المواطنين بحرية تكوين الجمعيات و النقابات، حيث تم التخصيص على هذا الحق في الفصل 9 من دستور 1996، و هو ما يقابله الفصل 29 من دستور 2011، و الملاحظ أن المشرع الدستوري حافظ على نفس الصياغة تقريبا، كما خص دستور 2011 جمعيات المجتمع المدني بمكانة مهمة، فحرية الانتماء إلى الجمعيات أو النقابات هو عنصر جوهري من عناصر الديمقراطية، و تدبير ضروري في المجتمع الديمقراطي، فهي تساهم في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات و مشاريع لدى المؤسسات المنتخبة و السلطات العمومية، و كذا في تفعيلها و

تقييمها، كما نص على إحداث هيئات للتشاور من طرف السلطات العمومية، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين⁷⁰.

يندرج ضمن الحقوق السياسية الحق في تنظيم الانتخابات التي هي إحدى ركائز الديمقراطية و أحد مداخل التنمية، فحرية الإدارة يعبر عنها بواسطة صناديق الاقتراع التي تؤكد على أن الشعب هو مصدر الشرعية السياسية، و يشترط فيها أن تكون نزيهة و إلا تحولت وظيفتها إلى تبرير الحكم السلطوي و إعطاء الشرعية لاستمراره.

تقتضي الانتخابات وجود ثقافة تسمح باستيعاب دورها في التدبير الديمقراطي على النظام السياسي التسلطي، و قد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، على حق المواطن في أن ينتخب (يصوت) و ينتخب (يصوت عليه) في انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام، و على قدم المساواة بين الناخبين و بالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، كما عبر عنها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بإرادة الشعب التي هي مناط سلطة الحكم، و هذا ما أقره دستور 2011 بنصه على أن السيادة للأمة، تمارسها عن طريق الاستفتاء أو باختيار ممثليها، في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر و النزيه و المنتظم، و بانتخاب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمسة سنوات، كما تبنت المحكمة الدستورية في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، لنستخلص أن المشرع الدستوري و قد أحاط العملية الانتخابية بوسائل النزاهة و الشفافية من الناحية النظرية على

⁷⁰ الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لأوضاع حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2014، الندوة الصحفية بتقديم التقرير السنوي، الرباط، 2015، ص50.

الأقل، ولا شك أن المتتبع للانتخابات في بلادنا سيقف عند مكامن الخل، حيث تخضع الانتخابات التي هي حدث مفصلي محدد لخيارات المجتمع، لمنطق القبيلة و الفساد الانتخابي، مما يطرح إشكالا يتمثل في قدرة النص على إحداث تحولات اجتماعية، ولا شك أن هذا لا يخلي مسؤولية الدولة في العمل على إحاطة الانتخابات بالشفافية و النزاهة، من خلال التوعية و نشر الفكر الديمقراطي و إعمال القانون عند كل مخالفة انتخابية، حتى تعود وظيفتها و تعبير فعلا عن إرادة الأمة⁷¹.

كرس دستور 2011 الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، و أعطى الحق للأجانب المقيمين بالمغرب في المشاركة في الانتخابات المحلية، بمقتضى القانون أو تطبيقا لاتفاقيات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل، بعدما أغفل دستور 1996 هذا الحق، كما نص دستور 2011 على حق المواطنين في الولوج إلى الوظائف العامة على قدم المساواة، فلكل فرد من أفراد المجتمع الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، عبر ترشيح نفسه لمنصب سياسي أو إداري أو عبر تقلد الوظائف العامة، و أن تكون معايير التعيين و الترقية موضوعية و معقولة و على قدم المساواة، و استنادا للجدارة و الكفاءة.

وعلى العموم، فإن المشرع الدستوري المغربي قد أدمج إلى حد كبير الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وجاءت مقتضيات دستور 2011 فيما يتعلق بالحقوق المدنية والسياسية متقدمة على دستور 1996، رغم أنه

⁷¹ محمد مدني، الدستور الجديد تركيز السلطة و ضعف الضمانات، في الدستور الجديد و وهم التغيير، دفاقر وجهة نظر، عدد 24، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2011، ص 98.

حافظ على عبارات فضفاضة ومغرة في العمومية، فوتت القطع النهائي مع الاختلالات في مجال الحقوق المدنية و السياسية⁷².

الفقرة الثانية: التأطير الدستوري للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية

يندرج ضمن صنف الحقوق التدريجية التنفيذ الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و هي حقوق وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و تم تحديدها بشكل دقيق في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 دجنبر 1996، و دخل حيز النفاذ على المستوى الدولي بتاريخ 3 يناير 1976، و قد صادق المغرب عليه في مارس 1979، وتتعهد الدول الأطراف بمقتضاه أن تقدم تقارير عن التدابير التي تتخذها، و التقدم الذي أحرزته في احترام و تحقيق الحقوق المعترف بها في هذا العهد، و باعتماد كافة الوسائل بما فيها الإجراءات التشريعية للدفع باتخاذ الخطوات الاقتصادية و الفنية اللازمة، للتوصل تدريجيا نحو التحقيق الكامل للحقوق و الحريات الأساسية، المعترف بها في العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية⁷³.

ومن أجل التطرق للتأطير الدستوري لهذه الحقوق، سيتم التطرق للحقوق الاقتصادية (أولا) والاجتماعية (ثانيا) والثقافية (ثالثا).

⁷² التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي برسم سنة 2013، ص18.

⁷³ تقرير الجمعية المغربية لحقوق الإنسان: حول أوضاع حقوق الإنسان، خلال النصف الأول من سنة 2013، ص14.

أولاً: الحقوق الاقتصادية

يستهدف الاعتراف للمواطنين بحقوقهم الاقتصادية و الاجتماعية توفير الشروط المواتية التي تتيح لكل فرد تحقيق الأفضل، وقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1948 على الحق في العمل و حرية اختياره، وألزم الدول بحماية المواطنين من البطالة، كما أشار إلى ضرورة أن يكون الأجر الناتج عن العمل متساو له، و يضمن لأسرة العامل عيشاً يليق بكرامة الإنسان، فالحق في العمل يشمل أن تتاح لكل شخص إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، و قد نص المشرع الدستوري على الحق في العمل، حيث يقع على عاتق الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية، تعبئة الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين و المواطنات على قدم المساواة من الشغل، و دعمهم في ذلك أو في إطار التشغيل الذاتي، أما دستور 1996 فاعتبر أن الشغل حق للمواطنين على السواء، و بمقارنة بين دستوري 1996 و 2011 نجد أن المشرع الدستوري في دستور 2011، قد عمل على إغناء هذا الحق من خلال توسيع اختياراته، ليشمل الحق في الشغل و في التشغيل الذاتي، كبديل تنهجه الدولة أمام عجزها عن توفير الشغل لجميع المواطنين، الشيء الذي لم ينص عليه الفصل 13 من دستور 1996، حيث أغفل مسؤولية الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية في البحث عن توفير الاستفادة من هذا الحق، لتأمين عيش الإنسان و صون كرامته، وهو ما استدركه المشرع في دستور 2011، عندما جعل توفير العمل من مسؤولية الدولة و مؤسساتها، رغم ما يلاحظ على صياغة الفصل من انعدام صيغة إلزام الدولة

على توفير الشغل، و اكتفى بأن الدولة و المؤسسات العمومية "ستعمل" و بالتالي قدر
المستطاع و في حدود إمكانياتها، على توفير حق الشغل بتعبئة كل الوسائل، فلم يتم التنصيب
صراحة على الحق في الشغل، بل العمل على تعبئة كل الوسائل من أجل توفيره، فصياغة
الفصل 13 في دستور 1996 جاءت أكثر وضوحا بالتنصيب على أن الشغل حق للمواطنين،
في المقابل اهتم دستور 2011 بمجهودات توفيره في إطار الممكن و المتاح⁷⁴.

يعتبر الحق في التشغيل أكثر الحقوق عرضة للانتهاك، فلا يمكن الفصل في هذا الحق
عن الظروف التي يجري فيها والمتعلقة بشروط العمل الإنسانية، كأجر منصف، وظروف تكفل
السلامة والصحة، و قد تفادى المشرع الدستوري التعرض لشروط العمل في النص الدستوري،
فلم يتطرق إليها لا في دستور 1996 ولا مع دستور 2011، ليتم التنصيب على الحق بشكل
ناقص، حيث اعتبره خاضعا لظروف الدولة و مواردها و لم يرتب عليها التزاما، كما لم يحطه
بظروف الصحة و الأجر و شروط العمل الإنسانية.

وسعيا من أجل الارتقاء بحقوق العاملين والنهوض بمصالحهم الاقتصادية والاجتماعية
و حمايتها، نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، على
حق العامل في تكوين النقابات و الانضمام إليها، دون إخضاع ممارسة الحق النقابي لقيود
غير تلك التي ينص عليها القانون، من أجل حماية مصالح الفرد، فالنقابات هي تنظيمات
تجمع العمال للتعبير عن مطالبهم و حاجاتهم، و لتساهم في الدفاع عن الحقوق والمصالح

⁷⁴ رأي المجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي، المساواة بين النساء و الرجال، الجانب الاجتماعي: حصيلة و توصيات إحالة ذاتية رقم 14/26، ص25.

الاجتماعية و الاقتصادية للفئات التي تمثلها، و هي الوظيفة التي أعطاهها المشرع الدستوري للنقابات في الفصل 8 من دستور 2011⁷⁵.

ومن الناحية العملية، تبرز أهمية التنظيمات النقابية في إتاحة الفرصة للعمال للتعبير عن مطالبهم، فهي إطار لاستيعاب المشاكل وإيجاد الحلول، وظاهرة صحية تخدم الاستقرار والسلم الاجتماعي، لتشكل المنظمات النقابية الوسيط والمحاور بين العمال ورب العمل، وفي هذا السياق ألزم دستور 2011 السلطات العمومية على تشجيع المفاوضة الجماعية، وعلى إبرام اتفاقيات الشغل الجماعية. و الواقع النقابي اليوم يعرف مجموعة من الاختلالات أدى إلى تراجع دور النقابة الوظيفي، و بروز ظاهرة جديدة في المغرب و هي التنسيقيات، التي تضم الأفراج الذين لهم نفس المشاكل ليطالبوا بحقوقهم، و تحل هذه التنسيقيات بمجرد تحقيق أهدافها، و من شأن هذا أن يجعل المغرب عرضة لحركات احتجاجية تفرض على الدولة حل مشاكلها بمنطق القوة و الأمر الواقع، و على العكس من ذلك، يجب أن تكون إجراءات الدولة و تدابيرها نابعة من تصور سياسي و اجتماعي و اقتصادي، يهدف إلى الحفاظ على السلم الاجتماعي، و ليس استجابة شرطية لقوة الاحتجاجات، و التي ستجعل العامل يقتنع بالنضال من أجل حقوقه خارج المؤسسة النقابية، التي سيصيبها الضعف و الوهن بقصد أو بغير قصد.⁷⁶

⁷⁵ بيل ملين، محمد (2017). فكرة الدستور في المغرب وثائق ونصوص 1901ء-2011، تيل كيل ميديا، دون تحديد مكان الطبع، ص 204.

⁷⁶ عبد القادر الأعرج: السياسة التشريعية و القضائية وإشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية أكдал، 2012، ص195.

أحاط دستور 2011 النقابات بضمانات قانونية، فلا يمكن حلها أو توقيفها من لدن السلطات العمومية إلا بمقتضى مقرر قضائي، ومن أبرز الوسائل التي تعتمد النقابات للتأثير على الحكومة وصانع القرار، خوض الإضراب، والذي يعرف على أنه توقف جماعي و متفق عليه عن العمل، من جانب عمال أحد المؤسسات بقصد تحسين الأجر أو ظروف العمل. وقد نص الفصل 29 من دستور 2011 على أن حق الإضراب مضمون، وأحال تنظيمه و كفاءات ممارسته على قانون تنظيمي، لتحافظ دسترة حق الإضراب في الدساتير المغربية على نفس الصياغة، كما نص العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية على حق الإضراب، شريطة ممارسته وفقا لقوانين البلد المعني.

والحال أن المشرع لم يخرج بعد إلى الوجود، القانون التنظيمي المرتبط بممارسة حق الإضراب، فالحكومة ملزمة بإصدار القانون التنظيمي حماية لهذا الحق الذي قد يتعرض للتعسف والانتهاك من طرف أرباب العمل، كما يجب أن تراعى الحكومة أثناء وضعه التوفيق بين مبدأ استمرارية المرفق العمومي، وعدم التضيق على العامل في ممارسة حق الدستوري⁷⁷. ومن الناحية العملية فإن حكومة الأستاذ عبد الإله بنكيران اختارت الاقتطاع من أجور المضربين، عملا بقاعدة الأجر مقابل العمل، وهو أمر مجاني للصواب، لأن الحكومة اختارت التعاطي مع هذا الحق خارج نطاق القانون الذي حددته الوثيقة الدستورية، في حين فإنه كان من الأجدر عليها الانكباب على إصدار قانون تنظيمي لممارسة حق الإضراب، والذي و إن

⁷⁷ سعيد خمري، روح الدستور، الإصلاح: السلطة و الشرعية بالمغرب، سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح، الطبعة الأولى 2012، ص60.

كان ذو طابع اقتصادي فإنه يقوم على أرضية حقوق و حريات سياسية أهمها حرية الانتماء النقابي⁷⁸.

إن أي تفسير أو تأويل أو إجراء يتخذ بشأن الإضراب، يعتبر تطاولا على اختصاص أسند تنظيمه للقانون التنظيمي، ليهرب النقاش من حق الإضراب و حريته و ممارسته، إلى ضمان استمرارية المرفق العام و المصلحة العامة، و قد استند رئيس الحكومة الأستاذ عبد الإله بنكيران في تبرير الاقتطاع على مبادئ العقد الذي ينظم التزامات متبادلة، فتوقف التزام طرف يؤثر على العلاقة التعاقدية، و يؤدي حتما إلى توقف التزام الطرف الآخر، و هو تبرير خاطئ، ما دام أن الإضراب حق دستوري يشكل مرجعا دستوريا للعلاقات التعاقدية، و أن الحكومة بإقدامها على الاقتطاع قد سقطت في جعل الإضراب الذي هو حق دستوري مساو للتغيب غير المشروع عن العمل، و رتبت لهما نفس الأثر، و هو الاقتطاع من أجور المضربين⁷⁹.

ثانيا: الحقوق الاجتماعية

أحاط دستور 2011 الأسرة و الأمومة بمجموعة من المقتضيات، و اعتبر أن الأسرة هي الخلية الأساسية للمجتمع، و أن الدولة تعمل على ضمان حمايتها الحقوقية و الاجتماعية و الاقتصادية، و حماية الأطفال و اعتبار وضعهم الاجتماعي و المعنوي، و الملاحظ أن دساتير ما قبل 2011 لم تتعرض لهذا الحق و أغفلته، فالتصيص على هذا الحق هو بمثابة

⁷⁸ أحمد مفيد، ضمانات الحقوق و الحريات الأساسية في دستور 2011، مرجع سابق، ص60.

⁷⁹ عبد القادر الأعرج، السياسة التشريعية و القضائية و إشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، مرجع سابق، ص191.

قاعدة دستورية، ينتج عنها تشريعات في مجال حماية الأسرة و الطفولة و الأمومة، و قد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية على مقتضيات تهم الأسرة، باعتبارها وحدة طبيعية أساسية في المجتمع و لها الحق في التمتع بحماية الدولة، و ألزم الأسرة و المجتمع و الدولة بحماية الأطفال و تمتيعهم بحقوقهم، كما اعتبر أن من حقوق الأمهات الحماية قبل الوضع و منحهن إن كن عاملات إجازة مأجورة، و أكد على حماية المراهقين، و جرم استخدامهم في الاستغلال الاقتصادي و الاجتماعي و إلحاق الأذى بهم، من خلال مقارنة الفصل 32 من دستور 2011 مع مقتضيات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية، نستخلص أن مقتضياته لا زالت بعيدة عن تحقيق حماية الأمهات و الأطفال، و لم ترقى لما أقره العهد الدولي⁸⁰.

يعتبر الحق في السكن حقا جوهريا لا يمكن تحقيق الكرامة الإنسانية بدونه، و إذا كان دستور 1996 قد أغفل التنصيص على الحق في السكن اللائق، رغم أن الدولة يقع على عاتقها توفير مستوى معيشي يفي بحاجات الأفراد من الغذاء و المأوى و اللباس، فإن دستور 2011 نص على الحق في السكن اللائق، رغم أن صياغة هذ الفصل لا ترتب التزاما على الدولة مؤسساتها، بل تعمل على قدر المستطاع على توفير السكن اللائق، و الواقع أن فئة عريضة من المجتمع لا زالت لا تتمتع بحقها في السكن اللائق.

⁸⁰ عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 264.

كما نص دستور 2011 على الحق في العلاج والعناية الصحية، تجاوزا وسدا لثغرات الدساتير السابقة التي لم تتطرق إلى هذا الحق، وذلك لإلزام واضعي السياسات العمومية على الاستجابة لحاجات المواطنين، و معالجة مشاكل التفاوتات المجالية في توزيع الخدمات الصحية، وضعف الإنصاف الصحي في المغرب، فمن حق كل إنسان التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسدية و العقلية يمكن بلوغه، فإذا كان دستور 2011 قد نص على الحق في الدساتير السابقة قد أغفلت هذا الحق و لم تتطرق إليه.

و رغم ما جاء به دستور 2011 في هذا الباب، إلا أن صياغة هذا الحق تحمل نوعا من التملص من المسؤولية، فالدولة و مؤسساتها ليست ملزمة بضمان الحق في الضمان الاجتماعي، بل تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة للتمتع بهذا الحق⁸¹.

و عموما فإن التشريع المغربي لا زال دون المستوى المطلوب بالمقارنة مع ما نادى به كل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، و العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية، و كمثال على ذلك ضعف الحد الأدنى للأجور، و إمكانية الطرد من العمل و أسبابه المتعددة، و ضعف التعويضات المترتبة على الطرد التعسفي و الإعفاء و حوادث الشغل و ضعف مستوى الضمان الاجتماعي.

⁸¹ عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، منشورات المجلة المغربية، العدد 87، مطبعة المعارف، الرباط، 2014، ص32.

ثالثا: الحقوق الثقافية

تتميز حقوق الإنسان بعدم قابليتها للتصرف والتجزئ والتنازل، ولا يمكن إغفال حقوق أو إلغاؤها لحساب حقوق أخرى، ولذلك تم التنصيص على الحقوق الثقافية التي تهدف هي الأخرى إلى تحقيق الكرامة المتأصلة في البشر، ولا سبيل للتعايش دون الاعتراف بالتنوع الثقافي للإنسان.

تتنوع الحقوق الثقافية لتشمل الهوية و الحق في الانتساب إليها بالإضافة إلى الحق في المشاركة الثقافية و في التعليم، الذي يعد ركيزة أساسية في بناء دولة الحق و القانون، ولا يمكن حصر مفهوم التعليم في محاربة الأمية و التصدي للهدر المدرسي فقط، بقدر ما ينصرف إلى توحيد الشروط الاجتماعية لاكتساب الرأسمال الثقافي، من أجل تشكيل الوعي الثقافي بحقوق الإنسان، و الذي سيشكل ضمانة أساسية لها، لذلك يجب أن يكون مجانيا خاصة في مراحله الأولى و الأساسية على الأقل، من أجل إنماء شخصية الإنسان و تعزيز احترامه، و تنمية التفاهم و التسامح⁸².

وتتطلب ممارسة الحق في التعليم ما يلي:

- جعل التعليم الابتدائي إلزاميا ومتاحا للجميع والأخذ بمجانيته.
- تعميم التعليم الثانوي وبمختلف أنواعه وجعله متاحا.

⁸² خالد الإدريسي: حماية الحقوق المدنية و السياسية بين القانون و الاجتهاد القضائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، طنجة، 2013، ص206.

■ جعل التعليم العالي متاحا للجميع على قدم المساواة، و تبعا للكفاءة و الأخذ تدريجيا
بمجانبة التعليم،

■ تشجيع التربية الأساسية وتكثيفها إلى أبعد مدى ممكن.

أما المشرع الدستوري المغربي فقد نص في دستور 1996 على أن: "التربية والشغل حق للمواطنين على السواء " ليتجنب الحديث عن إلزامية التعليم ومجانيته".

نص دستور 2011 على أن الدولة و مؤسساتها العمومية و الجماعات الترابية، تعمل على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين و المواطنين على قدم المساواة، من الحق في الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج و ذي جودة، كما تطرق الفصل 32 من الدستور للحق في التعليم، و اعتبر أن التعليم الأساسي حق للطفل و واجب على الأسرة و الدولة، و يستنتج أن التنصيص عليه جاء متقدما مقارنة مع بدستور 1996، حيث جعل المشرع الدستوري التعليم الأساسي واجبا على الأسرة و الدولة، ونص على جودة التعليم التي تعتبر من ضمن أولوياتها، لكن يبقى الحق في التعليم كما نصت عليه المواثيق الدولية بعيد المنال، فلم يتم التنصيص على مجانية التعليم أو الإشارة إليها، أضف إلى ذلك تحميل الأسرة مسؤولية متساوية مع الدولة عن حق الطفل من التعليم الأساسي، و الحال أن الدولة تتوفر على الوسائل و الإمكانيات لإلزام التعليم الأساسي للأطفال، ولا يمكن أن نعقد مقارنة بين إمكانيات الدولة و الأسر، خاصة إذا تم الأخذ بعين الاعتبار أوضاع بعض الأسر، و التي لا تستطيع توفير التعليم لأبنائها، فالمسؤولية يجب أن تتحملها الدولة وحدها، و ألا

تتخلص منها و تجعلها على عاتق الأسر،، باعتبارها تسعى لتحقيق المصلحة العامة، و ملزمة بتحسين الوضع الثقافي لمواطنيها⁸³.

نصت المادة 15 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على حق الفرد في المشاركة في الحياة الثقافية، وأن يتمتع بفوائد التقدم العلمي وبتطبيقاته، كما تعهدت الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية البحث العلمي والنشاط الإبداعي، والتعاون الدولي في ميدان العلوم والثقافة⁸⁴.

وبالرجوع إلى دساتير ما قبل 2011، فإنها تجنبت التطرق لحقوق المشاركة الثقافية، أما دستور 2011 فقد اعتبر أن حرية الإبداع والنشر والعرض، في مجالات الأدب والفنون والبحث العلمي والتقني مضمونة، كما أن السلطات العمومية تدعم الإبداع الثقافي والفني والبحث العلمي والتقني. أما بخصوص الهوية، فإنه لا يجوز حرمان الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية، من التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائرهم، أو استخدام لغتهم بالاشتراك مع الآخرين في جماعتهم، وقد شكل موضوع الهوية في المغرب مجالا للنقاش والاستقطاب⁸⁵.

نص دستور 1996 على "أن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، لغتها الرسمية اللغة العربية، و هي جزء من المغرب العربي الكبير، و بصفتها دولة إفريقية فإنها

⁸³ سعيد خمري: روح الدستور، الإصلاح: السلطة و الشرعية بالمغرب، مرجع سابق، ص83.

⁸⁴ عبد الكريم عبد اللاوي، تجربة العدالة الانتقالية بالمغرب، سلسلة أطروحات جامعية، تقديم هاني، مركز القاهرة لدراسة حقوق الإنسان، طبعة 2013، ص15.

⁸⁵ إدريس لكريني، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك عدد مزدوج 19- 20، 2012، ص98.

تعمل على تحقيق الوحدة الإفريقية"، ليحصر مكونات الهوية في الدين الإسلامي و اللغة العربية و الانتماء للمغرب العربي الكبير و للقارة الإفريقية، في المقابل فإن هذا الأمر الذي سيعرف تعددا للهوية في دستور 2011، و الذي نص على أن المملكة المغربية دولة إسلامية ذات سيادة كاملة، متشعبة بوحدتها الوطنية و الترابية، و بصيانة تلاحم و تنوع مقومات هويتها الوطنية الموحدة بانصهار كل مكوناتها، العربية و الإسلامية و الأمازيغية و الصحراوية الحسانية، الغنية بروافدها الإفريقية و الأندلسية و العبرية و المتوسطية، كما أن الهوية المغربية تتميز بتبوأ الدين الإسلامي مكانة الصدارة فيها، ليتضح لنا أن التصدير قد نص على تسع هويات تتمثل في : الإسلام، اللغة العربية، الأمازيغية، الصحراوية، الحسانية، الإفريقية، الأندلسية، العبرية، المتوسطية و المغرب الكبير، كما تم استعمال مفهوم الهوية في فصول متفرقة من الدستور⁸⁶:

❖ الفصل 05: تعمل الدولة على صيانة الحسانية كجزء لا يتجزأ من الهوية الثقافية.

❖ الفصل 10: تعمل المملكة المغربية على حماية الحقوق و المصالح المشروعة للمواطنين

المقيمين في الخارج...كما تحرص على الحفاظ على الوشائج الإنسانية معهم، ولاسيما

الثقافية منها، و تعمل على تنميتها و صيانة هويتهم الوطنية.

⁸⁶ يوسف البحيري: حقوق الإنسان المعايير الدولية و آليات الرقابة، مرجع سابق، ص29.

❖ الفصل 163: يتولى مجلس الجالية المغربية بالخارج على الخصوص إبداء آرائه حول

توجيهات السياسات العمومية، التي تمكن المغاربة المقيمين بالخارج من تأمين الحفاظ

على علاقات متينة مع هوياتهم المغربية.

ويلاحظ أن واضعي الدستور المغربي اعتمدوا على مفهوم غير ديناميكي للهوية، مستند

على الطابع الثابت والقار لمجموع انتماءات الشعب المغربي، فالدستور الحالي يركز على ما

يجمع المغاربة وليس على ما يميز بعضهم عن بعض، ولا يعبر أي اهتمام للهوية الشخصية

والجماعية ولتطورها ديناميتها⁸⁷.

بأن المشرع الدستوري الدين الإسلامي الصدارة على سلم الهويات، ليفرض ثباتا عليها، و

بالتالي يستبق أي تطور أو تغيير قد يطرأ على الهويات الفردية و الجماعية، و تبقى أبرز

المستجدات التي جاء بها دستور 2011، اعتباره أن اللغة الأمازيغية أيضا لغة رسمية للدولة،

كرصيد مشترك لجميع المغاربة بدون استثناء، و هو ما يؤكد تحليلنا، حيث اعترف المشرع

الدستوري بالأمازيغية كرسيد مشترك لجميع المغاربة، و ليس كمكون ثقافي خاص بالناطقين

بها، فالعملية غاية في التعقيد لكونها تتجاوز مجرد الاعتراف الرمزي باللغة أو بالتعدد الثقافي،

إلى الالتزام القانوني و السياسي بتشجيعها و حمايتها من الاندثار.

و عموما، فإن الكثير من الحقوق التي نص عليها دستور 1996، لم تتجاوز الإطار

النظري و ظلت مجرد شعارات، و لم تدخل حيز الواقع لأنها صيغت بعبارات فضفاضة و

⁸⁷ يسير الأحمدى، الضمانات الدستورية لحماية حقوق الإنسان، المغرب نموذجا، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية عين السبع، جامعة، 2017، ص88.

تخلو من أي التزام، ليخصص دستور 2011 كأول دستور في تاريخ الدستورية المغربية بابا كاملا للحقوق و الحريات، و لتشكل دسترة الحقوق و الحريات لحظة مفصلية في تاريخ المجتمعات، تعبر نت خلالها عن تحررها و انعتاقها و انخراطها في عهد جديد، و بقدر ما جاء دستور 2011 و تصديره غنيا مفصلا، و يشكل أرضية للتوافق و التعاقد بين الخصوصية المغربية و الانفتاح و التنوع، عكست الرغبة في تجاوز الماضي، بقدر ما استمرت مقتضياته بتكريس الالتباس و الإفراط في العمومية، فعلى الرغم من أهمية الحقوق و الحريات، فإنها تصبح غير ذات معنى عندما يتم تكبيّلها بالتفسير الخاطئ للقانون و عرقلة ممارستها⁸⁸.

تضاهي القوانين والمبادئ التي تهتم بحقوق الإنسان في المغرب نظيرتها في الدول الديمقراطية، لكن عندما تنزل من برج هذه المبادئ إلى أرض الواقع والممارسة، نجد الصورة معكوسة، لنكتشف التناقض بين النصوص الدستورية وممارسة هذه الحقوق. وبما أن اتفاقيات حقوق الإنسان ليست مصاغة في شكل برامج موجهة للاستهلاك العالمي، بل تشكل مرجعا دوليا مهما في حماية الحقوق، فقد تنبّهت إلى ضرورة إحاطة هذه الحقوق بضمانات تحمي من انتهاكها، عبر مراقبة التزامات الدول الأطراف في هذه الاتفاقيات وإلزامها بحمايتها، وفي هذا السياق سعى المشرع الدستوري المغربي إلى توفير مجموعة من الضمانات الوطنية من أجل الارتقاء بوضعية حقوق الإنسان في المغرب، مما يدفعنا إلى التساؤل عن نجاعة الضمانات والمؤسسات الوطنية، التي وضعها دستور 2011 في خدمة حماية حقوق الإنسان؟

⁸⁸ أحمد مفيد، دراسة مقارنة حول الأحكام الدستورية المعنية بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأساسية في المنطقة العربية، مرجع سابق، 213

المبحث الثاني: دور السلط الدستورية في إدماج مقاربة حقوق الإنسان في

السياسات العمومية بالمغرب

انتقل دستور 2011 من مرحلة الاكتفاء بالإعلان عن الحقوق والحريات إقرارها في الدستور، إلى مرحلة تمكين المواطنين من ممارستها، عبر التنصيب على الآليات والوسائل الكفيلة بحمايتها قصد إعادة الاعتبار للفرد داخل المنظومة السياسية بمختلف تجلياتها، وبعد أن شكلت ضمانات الحقوق والحريات جدلا واسعا، ويبقى أي دستور مهما بلغ من الكمال، فإنه ليس غاية في حد ذاته، وإنما هو وسيلة لقيام مؤسسات ديمقراطية تحقق الطموح الجماعي، وتوفر أسباب العيش الكريم للمواطنين⁸⁹.

لقد دعا الملك محمد السادس في خطاب 9 مارس 2011 إلى دسترة هيئات الحكامة وحقوق الإنسان، قصد النهوض بقضايا حقوق الإنسان وتوفير الآليات للممارسة رقابة على احترامها، وتشترك في حمايتها مجموعة من المؤسسات السياسية والقضائية.

إن احترام و حماية حقوق الإنسان بالمغرب أصبح موضوع سياسات عمومية تحاول الدولة من خلالها تكريس البناء الديمقراطي للبلاد عبر توطيد ركائز دولة الحق و القانون و المؤسسات، و ذلك بما يتوافق و المرجعية الدولية، و في احترام تام للتشريعات الوطنية، فمسألة إدماج المقاربة الحقوقية في السياسات العمومية تجد مرجعيتها في المواثيق الدولية و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، و مقتضيات الدستور المغربي، و كذا على مستوى التوجيهات و

⁸⁹ أحمد مفيد، ضمانات الحقوق والحريات في دستور 2011، ضمن دستور حقوق الإنسان، مرجع سابق، 118.

الخطب الملكية، ثم التزامات الحكومة (المطلب الأول)، دون الإغفال عن دور البرلمان و
القضاء في حماية حقوق الإنسان (المطلب الثاني).

المطلب الأول: دور المؤسسة الملكية والحكومة في إدماج مقاربة حقوق الإنسان

السياسات العمومية

كان للمؤسسة الملكية دور في الانفتاح الذي عرفته المملكة على قضايا حقوق الإنسان
مع مطلع التسعينيات، وتجلّى ذلك في احتلال المسألة الحقوقية حيزا مهما في الخطب الملكية
الهادفة إلى تعزيز دولة الحق والقانون.

ويصعب تحديد الاختصاصات الملكية التي لها تأثير مباشر على السياسات الحقوقية،
ذلك لكون هذه الاختصاصات تكون غالبا مرتبطة بالسياسات العمومية بشكل مباشر أو غير
مباشر، و حيث أن حقوق الإنسان تكتسي طابعا عرضانيا فإنه يصعب عزلها عن مختلف
السياسات العمومية، و هذا ما يجعل عمل المؤسسة الملكية في كثير من مجالات تدخلها تؤثر
بشكل مباشر أو غير مباشر على السياسة الحقوقية، فأشرف الملك مثلا في مجال السياسة
الخارجية و إقامة علاقات تعاون مع دول أخرى قد يجلب مكاسب على المستوى الاقتصادي
و التنموي، ما قد يؤثر على مستوى عيش المواطن و تمتعه بحقوقه⁹⁰.

⁹⁰ محمد ضريف، النسق السياسي المغربي المعاصر، مقاربة سوسيولوجية، منشورات المجلة المغربية، لعلم الاجتماع
السياسي مطبعة المعارف الجديدة، 1993، ص55.

في نفس السياق، منح دستور 2011 وضعا متقدما للحكومة قياسا مع الصلاحيات التي سبق أن منحت لها طوال التجربة الدستورية المغربية حيث أصبحنا أمام حكومة سياسية ومنتخبة، لا تكتمل كوجود قانوني وسياسي إلا بعد التعيين الملكي والتتصيب البرلماني. هذا ما جعل من الحكومة الجهة المشرفة على التدبير المباشر للسياسات العمومية عبر الآليات الدستورية الآتية:

- إقرار البرنامج الحكومي
 - سلطة تنفيذ البرنامج الحكومي
 - ممارسة السلطة التنظيمية
 - سلطة التعيين
 - الصلاحيات الممنوحة للمجلس الحكومي
- إضافة إلى ذلك، نص الفصل 92 من دستور 2011 على أن المجلس الحكومي يتداول في ميدان الحقوق والحريات، فنص على أن المجلس الحكومي يتداول في القضايا الراهنة والتي من المفروض أن تحترم حقوقه وتعمل على صيانة كرامته⁹¹.

⁹¹ محمد الغالي، جدلية الثابت و المتحول في دستور 2011، مجلة الحقوق عدد5، ماي 2012، ص55.

الفقرة الأولى: الخطب والتوجيهات الملكية كمرجعية موجهة للسياسات العمومية في

مجال حقوق الإنسان

للمؤسسة الملكية مكانة بارزة داخل النظام السياسي المغربي باعتباره قمة السلطة ويستمد سلطته من الدستور والأعراف، وقد شكلت مرجعية الخلافة التي تتمركز على عدم تجزؤ السلطة وتمركزها في يد الخليفة الإطار المرجعي الأساسي للحكم بالمغرب، وهي الأفكار التي كانت تتحدد بشكل مستمر من خلال الخطابات والأحاديث والممارسات.

وقد أثبت دستور 2011 بأن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية، برلمانية واجتماعية، حيث نجد المؤسسة الملكية حاضرة في عدة مستويات بناءا على البعد الدستوري والاعتباري لشخص الملك الذي لا تنتهك حرمة، في ظل خصوصية دينية وحضارية وثقافية للمملكة⁹². حيث يخول الدستور للملك التدخل في المستويات التالية⁹³:

1- من خلال الباب الثالث من الدستور: ابتداءا من الفصل 42 إلى الفصل 59 من الدستور، و الذي يؤكد على أن الملك أمير المؤمنين و حامي الملة و الدين و الضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، كما يرأس الملك أمير المؤمنين المجلس العلمي الأعلى الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه، وبذلك يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، و المخولة له حصريا بمقتضى هذا الفصل بواسطة ظهائر.

⁹² عبد العزيز قراقي: دور قوى الإسلام السياسي وانعكاسه على القوى المدنية بالمغرب، ضمن مؤلف جماعي تحت عنوان "التطورات السياسية في البلدان العربية منذ عام 2011، ورشة عمل نظمها الشبكة العربية لدراسة الديمقراطية، الطبعة الأولى، 2016، ص178.

⁹³ زبيري رحال، دستور 2011 بين الثابت و المتغير، ضمن دستور 2011 النص و السياق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 2012، ص186.

و الملك رئيس الدولة و ممثلها الأسمى و رمز وحدة الأمة، و ضامن دوام الدولة و استمرارها،
و الحكم الأسمى بين مؤسساتها و من تم فهو الساهر على احترام الدستور، و حسن سير
المؤسسات الدستورية، و على صيانة الاختيار الديمقراطي و حقوق حريات المواطنين و
المواطنات و الجماعات، و على احترام التعهدات الدولية للمملكة، و الملك هو ضمان استقلال
البلاد، و حوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة⁹⁴.

و إذا كانت الظواهر توقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة فهناك استثناءات تلخص
فيما يلي: رئاسة الملك أمير المؤمنين للمجلس العلمي الأعلى، و رئاسة مجلس الوصاية، و
تعيين رئيس الحكومة من الحزب السياسي التي تصدر الانتخابات التشريعية.
إعفاء الملك للحكومة بكاملها أثناء استقالة رئيس الحكومة، و حل مجلسي البرلمان طبق
الفصول 96 و 97 و 98، و الموافقة على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة
القضائية، رفع حالة الاستثناء، تعيين رئيس المحكمة الدستورية، و عرض مشاريع و مقترحات
مراجعة الدستور.

و يعين رئيس الحكومة كما سبق ذكره و أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، و يمكن
أن يعفي عضوا من أعضاء الحكومة أو أكثر من مهامهم بعد استشارة رئيس الحكومة.

⁹⁴ حسن طارق، الدستور و الديمقراطية، قراءة في التوترات الهيكلية لوثيقة 2011، مرجع سابق، ص123.

و إذا كان رئيس الحكومة له صلاحية إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، بناء على استقالتهم الفردية و الجماعية فإن هذا مرتبط بطلب من الملك، كما أن إعفاء رئيس الحكومة لعضو أو أكثر من أعضاء الحكومة يتم بطلب من الملك⁹⁵.

كما يرأس الملك المجلس الوزاري و بالتالي فهو يتأسر المداولات المتعلقة بقضايا أهمها: التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة-مشاريع مراجعة الدستور-التوجهات العامة لمشروع قانون المالية-قوانين إطار المحددة للأهداف الأساسية لنشاط الدولة، في الميادين الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية-مشروع قانون العفو العام- مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري-إعلان حالة الحصار-إشهار الحرب-حل مجلس النواب بمرسوم من قبل رئيس الحكومة- التعيينات المقترحة من قبل رئيس الحكومة و بمبادرة من الوزير المعني في الوظائف التالية: والي بنك المغرب و السفراء و الولاة و العمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي و المسؤولين عن المؤسسات و المقاولات العمومية الاستراتيجية.

و يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما، و له الحق في حل مجلسي البرلمان طبق شروط هي: استشارة رئيس المحكمة الدستورية و إخبار رئيس الحكومة و رئيسي مجلس النواب و مجلس المستشارين، و توجيه خطاب الأمة⁹⁶.

و للملك الحق في مخاطبة الأمة و البرلمان، ولا يمكن أن يكون موضوع أي نقاش

داخلهم.

⁹⁵ رضوان زهرو، تحول في ظل الاستمرارية، افتتاحية مجلة مسالك العدد 49/50، السنة 15، دجنبر 2017.

⁹⁶ عاذلة الوردي، مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي، ضمن دستور 2011 مقاربات متعددة، مجلة الحقوق، 2012، ص187.

و الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، و له حق التعيين في الوظائف العسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق.

و يرأس الملك المجلس الأعلى للأمن، و يعتمد السفراء لدى الدول الأجنبية و المنظمات الدولية. و يوقع على المعاهدات و يصادق عليها. و هناك استثناء لا يتم إلا بقانون نحو السلم أو الاتحاد أو رسم الحدود و التجارة أو التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو تتعلق بحقوق و حريات المواطنين و المواطنين.

و للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها، كما له حق الإحالة على المحكمة الدستورية أي التزام دولي، و يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، و يوافق بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية⁹⁷. كما يمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء بعد استشارة رئيس الحكومة و رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس المستشارين و رئيس المحكمة الدستورية...إذا كان حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية.

2- فيما يتعلق بالقوانين التنظيمية: باعتبارها مكمل لل دستور فإنها تحال وجوبا على المحكمة الدستورية. لذلك فلها مسطرة خاصة على مستوى التشريع، و أهمها أنها يداول فيها في المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، لذلك فالملك يدلي بدلوه في المواضيع التالية التي تشكل مضامين مشاريع القوانين التنظيمية نحو:

⁹⁷ عبد القادر الأعرج، السياسة التشريعية و القضائية و إشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، مرجع سابق، ص149.

تفعيل الطابع الرسمي للغة الأمازيغية- ما له علاقة بالأحزاب السياسية، المعارضة، المجتمع المدني و التشريع و تقديم العرائض، مجلس الوصاية، البرلمان بمجلسيه، الحكومة، التعيين في الوظائف العليا، النظام الأساسي للقضاة، المجلس الأعلى للسلطة القضائية، المحكمة الدستورية، مبدأ الدفع بعدم دستورية القوانين، الجماعات الترابية، المجلس الاقتصادي و البيئي، و لجان تقصي الحقائق... المجلس الوطني للغات و الثقافة المغربية... و كيفية تنظيم الإضراب⁹⁸.

3- انطلاقا من المقتضيات الدستورية المنصوص عليها في الأبواب الأخرى غير الباب الثالث الذي يحمل عنوان الملكية:

نص الفصل الأول بأن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية، برلمانية و اجتماعية.

يحمي الملك الحقوق و المصالح المشروعة للمواطنين و المواطنين المغاربة المقيمين بالخارج، و يدعم الدولة الديمقراطية التي يسودها الحق و القانون، و يصون السيادة و الوحدة الوطنية و الترابية و مقومات الهوية و جعل المغرب عضوا نشيطا في المنظمات الدولية⁹⁹. و المساهمة في الحفاظ على السلام و الأمن في العالم، من خلال انتماء المملكة إلى مجموعة من المنظمات و المعاهدات الدولية أو الإقليمية...

⁹⁸ مصطفى بن شريف، الحقوق الإنسانية للنساء في المغرب، يوم دراسي بكلية العلوم القانونية و جدة، بتاريخ 10 دجنبر 2016، ص22.

⁹⁹ زبيري رحال، دستور 2011، بين الثابت و المتغير ضمن دستور 2011 النص و السياق، مرجع سابق، ص194.

يفتح الملك الدورة التشريعية في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر، و الاستماع إلى الخطب الملكية الموجهة للبرلمان. و يعين الملك أعضاء الحكومة، و يمكن أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون، و تطلب هذه القراءة ب خطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة.

و للملك أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما، يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة، و يستشار الملك إذا عزم رئيس الحكومة حل مجلس النواب، و الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية، و يطلب من الملك يصدر المجلس الأعلى القضائية آراء مفصلة حول كل مسألة تتعلق بالعدالة مع مراعاة مبدأ فصل السلطات.

و يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية، و تصدر الأحكام و تنفذ باسم جلالة الملك و طبقا للقانون¹⁰⁰.

و يعين الملك ستة أعضاء من أعضاء المحكمة الدستورية من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، كما يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية، و يمكن للملك أن يحيل القوانين على المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها لتبت في مطابقتها للدستور.

و للملك حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور، و يعرضه مباشرة على الاستفتاء المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه، كما للملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض

¹⁰⁰ محمد الغالي، جدلية الثابت و المتحول في دستور 2011، مرجع سابق، ص 58.

بظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور، و ينعقد البرلمان بدعوة من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه للمصادقة على هذه المراجعة بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم¹⁰¹.

أما في المجال الحقوقي، فلقد كان للمؤسسة الملكية دور كبير في الانفتاح الذي عرفته المملكة على قضايا حقوق الإنسان مع مطلع التسعينات، و تجلّى ذلك في احتلال المسألة الحقوقية حيزا مهما في الخطب الملكية الهادفة إلى تعزيز دولة الحق و القانون.

و يصعب تحديد الاختصاصات الملكية التي لها تأثير مباشر على السياسة الحقوقية، ذلك لكون هذه الاختصاصات تكون غالبا مرتبطة غالبا بالسياسات العمومية بشكل مباشر أو غير مباشر، و حيث أن حقوق الإنسان تكتسي طابعا عرضانيا فإنه يصعب عزلها عن مختلف السياسات العمومية، و هذا ما يجعل عمل المؤسسة الملكية في كثير من مجالات تدخلها تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على السياسة الحقوقية، فأشرف الملك مثلا في مجال السياسة الخارجية و إقامة علاقات تعاون مع دول أخرى قد يجلب مكاسب على المستوى الاقتصادي و التنموي، ما قد يؤثر على مستوى عيش المواطن و تمتعه بحقوقه¹⁰².

شكلت الخطابات الملكية مرجعا موحدا لإدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية، حيث سجلت خطابات الراحل الحسن الثاني إرادته في إرساء بنى السياسة الحقوقية بالمغرب، فعكس الخطاب التأسيسي للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بتاريخ 8 ماي 1990

¹⁰¹ فؤاد العشوري، مفهوم الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي من خلال دستور 2011، ص 105.

¹⁰² لبنى اشقيف، الدستور الجديد، بين بناء المرجعية و متطلبات الانتقال الديمقراطي، ضمن الدستور الجديد 2011، ص 39.

الإرادة الملكية لإرساء بنى السياسة الحقوقية و الدفع بملائمة الإطار القانوني لحقوق الإنسان مع المعايير الدولية، و هو ما أكدّه الظهير الشريف رقم 12-90-1 الصادر بتاريخ 20 أبريل 1990 المتعلق بالمجلس الاستشاري، فنص في الفقرة الثالثة في بيان الأسباب الموجبة:

".. كانت حقوق الإنسان دائما في مقدمة اهتمامنا و نحن نقوم بهذه الأعمال باعتبارها صادرة عن متطلبات تتفق حولها مبادئ الإسلام و التقاليد المغربية و قيم المجتمع الدولي الذي أقرها في عهود و اتفاقيات شتى". هذه الإرادة و في تعزيز حقوق الإنسان أبرزتها مجموعة من التقارير الصادرة آنذاك، حيث جاء تقرير وزارة الخارجية الأمريكية لسنتي 1993 و 1995 لتجسيد "...تقدم الحكومة المغربية في مجال حقوق الإنسان... لكن هناك مجالات يعتبر فيها تحقيق مزيدا من التقدم أمرا ضروريا¹⁰³..

كما أكدت خطابات الملك محمد السادس على انخراط المغرب في المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، و اعتبر أن حقوق الإنسان لم تعد كمالية بل أصبحت ضرورة و وسيلة لتكريس دولة الحق و القانون، و قد توالى الخطابات المنادية باحترام حقوق الإنسان، حيث عبر الملك عن ذلك بمناسبة الذكرى الثالثة لعيد العرش بقوله: "... و إذا كانت المنافسة الديمقراطية ضرورة فإن لها حدا هو المصلحة العليا للبلاد، لذلك عملنا على مواكبة توسيع فضاء الحريات العامة و حقوق الإنسان، بتوفير الأجهزة المكلفة بحمايتها و تحديد شروط ممارستها، بما يلزم من وسائل و ضمانات¹⁰⁴..

¹⁰³ حسن طارق، الدستور و الديمقراطية: قراءة في التوترات الهيكلية للوثيقة الدستورية، مرجع سابق، ص26.

¹⁰⁴ البشير المتافي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري و السياسي المغربي، 2012، ص169.

و في هذا الصدد سنقوم في الأسابيع المقبلة، بحول الله، بتنشيب كل من المجلس الاستشاري الجديد لحقوق الإنسان لحقوق الإنسان و ديوان المظالم، كما أننا عازمون على تعميق روح الطمأنينة لذا المواطن، بتدعيم سلطة مؤسسات الدولة، حول ثوابت الأمة في إطار دولة قوية، تسهر على الاحترام الصارم للقانون، و سيادته و مساواة الجميع أمامه".

كما أن المفاهيم المتداولة في خطاباته تحيل إلى مرجعية ذات أسس حديثة، و يلاحظ أيضا توظيفه لمفاهيم مثل الحرية، العدالة، الحقوق... و بذلك فإن الملك محمد السادس مارس أسلوب جديد في الحكم استجابة للتحديات الداخلية و الدولية للنظام المغربي المتمثلة أساسا في إعادة المصالحة بين الدولة و المجتمع، لتأمين التوازن في النظام السياسي المغربي خاصة في المجال الحقوقي.

و قد ركز جلالاته على ضمان المساواة في الواجبات و الحقوق و النهوض بقيم المواطنة التي يقول عنها: "... تعزيز المواطنة الكاملة لكافة المغاربة، الذين اعتبرهم سواسية حيثما كانوا، و كيفما كانت وضعيتهم الاجتماعية، لا فرق بين فرد و آخر، إلا بقدر ما يجسده من وطنية صادقة، و نهوض بالمسؤولية¹⁰⁵.

و في إطار تقديم التقرير النهائي لهيئة الإنصاف و المصالحة، فقد وقف خطاب الملك على حصيلة عمل هذه الهيئة، إذ يقول: "لقد أقدمنا بشجاعة و حكمة و ثبات، على استكمال التسوية المنصفة لماضي انتهاكات حقوق الإنسان... واصلنا حمل الأمانة، ضمن مسار

¹⁰⁵ رشيد نعناعي، إصلاح العدالة الدستورية بين الطموح النظري للنص الدستوري، مجلة المناظرة عدد 17 ماي 2014، ص369.

نموذجي و فريد، تمت فيه تسوية الملفات الشائكة، و ذلك في التغيير داخل الاستمرارية التي تطبع نظامنا الملكي...¹⁰⁶.

و لعل خير نموذج يعكس أهمية الخطاب الملكي، هو التغيير الذي أحدثه خطاب 9 مارس 2011 على الخريطة السياسية و المؤسساتية و القانونية، إذ أطلق ورش مراجعة الدستور بما يستوجب التجاوب مع تداعيات المرحلة و ما رافقها من حراك اجتماعي و سياسي، و إعادة هيكلة المؤسسات الوطنية المكلفة بحقوق الإنسان، رغم أن المؤسسة الملكية لم تقرر صراحة بأن هذا الخطاب هو نتيجة لضغط ظرفية مفاجئة تتعلق بما يجري في بعض الدول العربية، و إنما خطاب 9 مارس هو خطاب الاستمرارية لما بدأه المغرب من أورش في مسار صرح البناء الديمقراطي وفقا للنموذج المغربي، لكن ضمنا لا يمكن تجاهل تسارع الأحداث الخارجية و تأثيرها على ما يجري في المغرب، إذ سرعت هذه الأحداث من الوتيرة الإصلاحية و نبهت إلى ضرورة التدبير الجيد لعامل الزمن للتحكم في المخاطر المتوقعة و غير المتوقعة. عموما فإن الخطاب الملكي قد شكّل عبر تاريخ المملكة، ليس فقط توجيهات و تعليمات سامية تؤطر و توجه مختلف مؤسسات الدولة، بل و اعتبرت دائما كإطار مرجعي للتوجه العام للفكر السياسي للدولة، مما كان له تأثير على خطاب مختلف الفاعلين السياسيين، و أصبح بذلك مذهباً في التدبير العمومي و موجهاً رئيسياً للسياسات و الخطط و البرامج العمومية، و قد حظي مجال حقوق الإنسان بعناية خاصة في الخطاب و الرسائل الملكية، باعتبارها من

¹⁰⁶ أحمد مفيد، ضمانات الحقوق و الحريات الأساسية في دستور 2011، مرجع سابق، ص44.

مداخل الإصلاحات الهيكلية، على اعتبار أن قائد البلاد دائما ما يؤكد على ضرورة تكريس الخيار الديمقراطي و تنزيل الجهوية المتقدمة و مبادئ الحكامة، و تحقيق رهان العدالة الاجتماعية و المجالية، و بناء نموذج تنموي جديد، و دعم الاستثمارات الحيوية كالتعليم و الصحة و التكوين المهني و التشغيل...) في تعبير واضح عن دعوة جميع مؤسسات الدولة لاحترام حماية مختلف حقوق الإنسان: السياسية و المدنية، و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية، بما يتماشى مع المقتضيات الدستورية و المواثيق الدولية¹⁰⁷.

و تتوزع الخطب و الرسائل الملكية السامية في هذا الباب، إلى تلك المتعلقة بقضايا عامة في مجال حقوق الإنسان، أو تلك الخطب و الرسائل الملكية المتعلقة بقضايا ذات الصلة بها، فمنها ما يرتبط بالمفهوم الجديد للسلطة و الثقافة الأمازيغية و الأسرة و العدالة الانتقالية و إطلاق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و الجهوية المتقدمة و الحكم الذاتي و الإصلاح الدستوري و غيرها من المواضيع التي تهم حقوق الإنسان¹⁰⁸.

إن جل الخطب و الرسائل الملكية السامية بشأن حقوق الإنسان، تعد إطار مرجعي هاما للفكر السياسي للدولة، و لما لهذه الخطب من أبعاد حقوقية ذات رؤية شمولية متكاملة الأبعاد و متناسقة من حيث المجالات و رائدة من حيث القوة الاقتراحية، تعكس تصورا ملكيا يجعل من حقوق الإنسان اختيارا ملكيا استراتيجيا للدولة و مؤسساتها الدستورية، وقد تميزت هذه الخطب بالوضوح و التأثير و اعتماده على أسلوب تواصل مباشر و محكم يعكس انسجاما

¹⁰⁷ محمد الساسي، الملك مقدم الدستور، قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي ل17 يوليوز و نص الدستور الجديد،

عدد24، الطبعة الأولى، 2011، ص15.

¹⁰⁸ حسن طارق، الدستور المغربي، جدل الهوية و المواطنة، مرجع سابق، ص38.

و تناغما على مستوى الرؤية و التصور و توظيف معطيات دقيقة و حجج مضبوطة، تمنحها مصداقية و فاعلية، و هو خطاب يتأسس على طموحات و تطلعات قائد البلاد في جعل المغرب واحة للأمن و السلام و الطمأنينة و العيش الكريم¹⁰⁹.

الفقرة الثانية: التدخل الحكومي من أجل إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات

العمومية

يتطلب تنزيل البرنامج الحكومي الذي على أساسه تم تنصيب الحكومة اعتماد سياسات حكومية مندمجة دامجة لأبعاد حقوق الإنسان وفق تخطيط استراتيجي تشاركي، حيث نص الفصل 92 من دستور 2011 على أن المجلس الحكومي يتداول في القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان و بالنظام العام، ولا شك أن وضع المواطن يتأثر بسياسات الحكومة، و التي من المفروض أن تحترم حقوقه و تعمل على صيانة كرامته.

يقع على عاتق الحكومة التوفيق بين حماية حقوق الإنسان و الحفاظ على النظام العام، فالحكومة مطالبة بإيجاد نوع من التوازن بينهما، و هو ما يجعل الحكومة محل انتقادات واسعة، خاصة عند التعامل مع الاحتجاجات و لجوء الحكومة للقوة العمومية من أجل فض الاعتصامات¹¹⁰.

و بالرجوع إلى البرنامج الحكومي عبد الإله بنكيران، فقد تضمن مجموعة من الالتزامات، و أقرت فيه الحكومة على أن هذه الولاية استثنائية بامتياز، لما يقع على عاتقها من ضرورة

¹⁰⁹ ادريس جردان، حقوق الإنسان في دستور 2011، مجلة طنطيس للقانون و الاقتصاد، عدد 12، 2013، ص13.

¹¹⁰ محمد العمرتي، الدستور والحقوق و الحريات أية علاقة، أشغال الندوة الوطنية حول آفاق الإصلاح الدستوري على ضوء الخطاب الملكي السامي، يومي 22 و 23 أبريل 2011، ص95.

تنزيل مقتضيات الدستور، و إصلاح وظائف الدولة و بنيتها، بل اعتبر البرنامج الحكومي أن تنزيل ما جاء به الدستور من حقوق و حريات ورش دستوري يتطلب اعتماد سياسات عمومية و قطاعية. و من بين التوجهات التي أطرت وثيقة البرنامج الحكومي، التي من المفروض أن تشكل تعاقدًا سياسيًا، ما نصت عليه من ترسيخ دولة القانون و الجهوية المتقدمة الضامنة للكرامة و الحقوق و الحريات و الأمن، و القائمة على المواطنة الحقة و ربط المسؤولية بالمحاسبة و الحقوق و الحريات.

تضمن البرنامج الحكومي للولاية التشريعية التاسعة التزام الحكومة بالتفعيل الرسمي للأمازيغية، كأحد حقوق التنوع الثقافي، عبر إخراج القانون التنظيمي الخاص باللغة الأمازيغية، و تقوية مكانة اللغتين العربية و الأمازيغية. و الملاحظ أن الحكومة تعاملت في برنامجها مع الأمازيغية بنوع من التوجس، ولم يتجاوز ما نص عليه دستور 2011 في تفعيل الطابع الرسمي لها دون ذكر لأي إجراءات أو مقتضيات تساهم في تطوير و تنمية استعمالها¹¹¹.

تعرضت الحكومة في برنامجها لحرية الرأي و التعبير و الحق في الولوج إلى المعلومة، و في هذا الصدد التزمت بتطوير قانون الصحافة و النشر على أساس الحرية و المسؤولية، و جمع كل النصوص المتعلقة بهما في إطار قانوني واحد، كما التزمت الحكومة بتنزيل المقتضيات الدستورية المتعلقة باستقلال القضاء و بحقوق المتقاضين و قواعد سير العدالة و التعويض عن الضرر القضائي، خاصة فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة عن القضاء، حيث وعدت

¹¹¹ محمد الموساوي، المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 50، 2016، ص20.

الحكومة بإعطاء النموذج في احترام القضاء و الامتثال لأحكامه و تسريع تنفيذ تلك التي تكون في مواجهة الإدارة¹¹².

واعتبرت الحكومة في برنامجها للولاية التشريعية التاسعة، أن تنزيل ما أقره الدستور من حقوق وحريات يتطلب سياسة عمومية مندمجة، تنطلق من رصد توصيات هيئة الإنصاف والمصالحة، خاصة فيما يتعلق بتدعيم المساواة بين الجنسين وتحقيق مبدأ المناصفة، ومكافحة كل أشكال التمييز وتسهيل إجراءات تأسيس الجمعيات، بالإضافة إلى الإسراع في اعتماد القانونين التنظيميين الخاصين بملتمسات التشريع والعرائض، واعتماد القوانين التنظيمية الخاصة بالمؤسسات المعنية بحقوق الإنسان والحكمة وإصلاح منظومة الحكامة الأمنية. أما بخصوص حقوق السجناء، فقد التزمت الحكومة بتحسين شروط الإيواء وتحسين ظروف الرعاية الصحية لديهم، وتطوير برامج تربوية لفائدتهم، بالإضافة إلى تحريك آليات الافتحاص والمراقبة، كما تعهدت الحكومة بالعمل على تجريم كل الأفعال الماسة بسلامة الشخص الجسدية والمعنوية والروحية، وكل الممارسات المهنية والحاطة بالكرامة، وترتيب أقصى العقوبات في جرائم الاختطاف والاختفاء القسري والاحتجاز والاعتقال التعسفيين والتعذيب، واعتبارها أفعال لا تسقط بالتقادم.

تضمن البرنامج الحكومي عبد الإله بنكيران مجموعة من الإجراءات الاجتماعية من أجل حماية الكرامة الإنسانية، فوضعت أهدافا لذلك، تتجلى في الاهتمام و المرأة و الطفولة،

¹¹² عبد القادر الأعرج، السياسة التشريعية و القضائية و إشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، ص16.

و وضع مخطط لإدماج ذوي الاحتياجات الخاصة، كما التزمت الحكومة بمحاربة البطالة و إنعاش التشغيل، عبر اعتماد برامج جديدة في هذا المجال، بالإضافة إلى تفعيل نظام التعويض عن فقدان الشغل و تعزيز احترام قانون الشغل.

أما بخصوص الولاية التشريعية العاشرة، فقد حمل البرنامج الحكومي لحكومة سعد الدين العثماني هو الآخر مجموعة من المقتضيات تهم حقوق الإنسان، فقد أكد رئيس الحكومة أن هذه الأخيرة ستسعى إلى استكمال وضع القوانين التنظيمية المتعلقة بتنزيل الدستور، وقوانين هيئات الحكامة و الديمقراطية التشاركية، و المتمثلة أساسا في القانونين التنظيميين لتفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، و للمجلس الأعلى للغات و الثقافة المغربية، و القانون التنظيمي المتعلق بالدفع بعدم دستورية القوانين، و القانون التنظيمي المتعلق بالإضراب، و القوانين المتعلقة بهيئة المناصفة و مكافحة كل أشكال التمييز، و المجلس الاستشاري للشباب و العمل الجمعي، و الحق في الحصول على المعلومة، و العمل على تعزيز قيم حقوق الإنسان و المساواة و الإنصاف، وفق مضامين الألفية الواحدة للنهوض بثقافة حقوق الإنسان، بما يتلاءم مع دستور البلاد و الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب أو انضم إليها.

التزمت حكومة سعد الدين العثماني فيما يخص إصلاح القضاء، بدعم استقلال السلطة القضائية، و وضع الوسائل المادية و البشرية اللازمة رهن إشارة المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بالإضافة إلى تبسيط المساطر و الإجراءات القضائية، و تسهيل ولوج المتقاضين



إلى المحاكم. كما التزمت الحكومة بمراجعة المنظومة التشريعية في مجال التجريم و العقاب و الإجراءات الجنائية، و تعزيز ضمانات المحاكمة العادلة.

أما في المجال الاجتماعي، و انطلاقا من تشخيص رصيد السياسات الاجتماعية و التحديات القائمة في مجال التربية و التكوين و الخدمات الصحية، و محاربة الفوارق الاجتماعية و المجالية و القروية و التصدي للهشاشة و الفقر و دعم الفئات الهشة، و صيانة التماسك الاجتماعي و الأسري، فإن البرنامج الحكومي يستهدف بالإضافة إلى تقليص نسبة الفقر و الهشاشة، رفع نسبة التمدرس و تقليص نسبة الأمية، و تعميم التغطية الصحية برفع الولوج للخدمات الصحية الأساسية، بالإضافة إلى تعزيز التضامن و تقليص الفوارق في الدخل، و دعم الفئات الهشة و الفقيرة و الفئات ذات الاحتياجات الخاصة، و تمويل البرامج الهادفة إلى محاربة الفقر و الهشاشة و الإقصاء الاجتماعي.

أما فيما يخص التشغيل، فقد تعهدت الحكومة بمراجعة مدونة الشغل عبر مقارنة تشاركية مندمجة و ملائمة مقتضياتها مع معايير العمل الدولية، و تطوير تشريع الشغل لضمان العمل اللائق لكل الفئات، و تيسر ولوج الفئات الهشة للشغل، كما تتعهد الحكومة بالسعي نحو إقرار القانون التنظيمي المتعلق بشروط و إجراءات ممارسة حق الإضراب، و كذا إعداد القانون المتعلق بالنقابات المهنية و بلورة ميثاق اجتماعي يحدد التزامات مختلف الأطراف، بهدف تطوير العلاقات المهنية و مؤسسة الحوار الاجتماعي، و المفاوضة الجماعية.

إن ما يمكن أن نستنتجه من خلال تفحص البرنامجين الحكوميين للولايتين التشريعتين التاسعة و العاشرة، هو تعرضهما لمختلف الحقوق الواردة في الدستور، و التي تتطلب إجراءات لتنزيل هذه المضامين الحقوقية حتى تنعكس على واقع المواطن، و الحال أن البرنامجين الحكوميين اعتمد لغة لا تخلو من العمومية و الإطلاق، بل استنسخا في بعض الأحيان النص الدستوري حرفيا، دون تدقيق و تفصيل في منهج الحكومة في تحقيق الغايات الدستورية، ليواصل البرنامج الحكومي هو الآخر نفس تعامل الوثيقة الدستورية مع بعض الحقوق بمنطق الضبابية و التناقضات، فرغم أن الدستور يحدد التوجهات الكبرى و يفسح مجالا للاجتهاد في تنزيل هذه المضامين، فإن الفاعل السياسي بقي حبيس النص الدستوري و بتفاصيله.

و بما أن تنزيل الحقوق الدستورية و العمل على احترامها و حمايتها يطلب سياسة حكومية مندمجة، ثم إحداث المندوبية الوزارية المكلفة بحقوق الإنسان، كآلية حكومية من أجل تقديم المساعدة للمواطنين، و دراسة تظلماتهم و تصحيح التجاوزات، و اعتبارتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان مرجعا دوليا، كممارسة فضلى تهدف إلى تحسين و تقوية تفاعلها مع نظام الأمم المتحدة في إعداد التقارير و التتبع، كما عرف المشهد السياسي المغربي مع الانتخابات التشريعية لسنة 2016، إحداث وزارة مكلفة بحقوق الإنسان أثارت جدلا حولها، بين مؤيد يرى بأن إحداثها هو ترسيخ لحقوق الإنسان بالبلاد، و منتقد يرى في عودتها مؤشرا على ضعف تطبيق هذه الحقوق على أرض الواقع.

تعتبر حقوق الإنسان مجالا واسعا تتداخل فيه اختصاصات مجموعة من الوزارات، بل تتقاطع هذه الاختصاصات في بعض الأحيان، فوزارة الداخلية تسهر على تنظيم مجال الحريات العامة، كما تسهر وزارة العدل على تطبيق مجموعة من النصوص القانونية لها ارتباط قوي بحقوق الإنسان، بالإضافة إلى ارتباط اختصاصات وزارة الأسرة و التضامن و المساواة و التنمية الاجتماعية، بحقوق الأسرة و الأطفال و النساء، و المسنين و ذوي الاحتياجات الخاصة، و هي مجالات تقع في صلب المادة الحقوقية.

جاء إحداث المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، استجابة لتوصية المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان و منظمات المجتمع المدني، ليناط بها إعداد و تنفيذ السياسة الحكومية في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان، و القانون الدولي الإنساني، و حمايتها و النهوض بها بتنسيق مع الوزارات، كما تقترح التدابير الضرورية من أجل التزام المغرب بتعهداته الدولية، و تقدم المندوبية الاستشارات التي تطلبها القطاعات الوزارية المعنية أثناء إعداد النصوص القانونية أو البرامج التي يكون لها انعكاس على حقوق الإنسان.

و من أجل توفير مرجع وطني يعتبر خط الخيط الناظم لإعداد سياسات حكومية تحترم البعد الحقوقي، شرع المغرب بتاريخ 24 أبريل 2008 في إعداد خطة وطنية في مجال الديمقراطية و حقوق الإنسان، تفاعلا مع توصيات مؤتمر فيينا لحقوق الإنسان سنة 1993، و تفعيلا لتوصيات هيئة الإنصاف و المصالحة، ليتم تحينها في نسخة جديدة (2018-)



(2021)، و قد ضمنت أربعة محاور، نصت على 430 تدبيرا بعدما لم تكن تتجاوز 215

تديبرا في النسخة السابقة و اختتمت بتوصيات بشأن تتبع و تنفيذ الخطة.

المطلب الثاني: دور البرلمان والقضاء في حماية حقوق الإنسان

تعتبر المؤسسة البرلمانية من المرتكزات المؤسساتية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، نظرا لما تتوفر عليه من اختصاصات في مجال التشريع والمراقبة وتقييم السياسات العمومية. وهو ما أكدته دستور 2011 في الفصل 70 منه حيث نص على أنه " يمارس البرلمان السلطة التشريعية و يصوت على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية، و هكذا و بمقتضى الدستور فقد أضحي من صلاحيات البرلمان إصدار التشريعات المرتبطة بحقوق الإنسان، سواء تعلق الأمر بالحقوق الفردية أو الجماعية كحق التعليم، التشغيل، المشاركة في الحياة المدنية و السياسية، بالإضافة إلى المسطرة الجنائية و المدنية و تحديد أنواع الجرائم و العقوبات السارية عليها و الجنسية و نظام السجون و نظام الأسرة و الحالة المدنية.

كما أن للبرلمان اختصاص التصويت على القوانين المتعلقة بالسياسات العامة للدولة في مختلف المجالات، وسيتم التفصيل أكثر في مساهمة البرلمان في حماية و تعزيز حقوق الإنسان (الفقرة الأولى).

في نفس السياق، تعتبر حماية حقوق الإنسان و الحريات من كل انتهاك أو خرق من أهم الأهداف التي يسعى المجتمع الدولي إلى تحقيقها، و في هذا الإطار أكدت العديد من المرجعيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على ضرورة توفير حماية قضائية للحقوق والحريات



الأساسية للأفراد و الجماعات بمختلف أنواعها سواء كانت سياسية أو مدنية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية، مع إعطاء الأولوية في التطبيق على مستوى الممارسة القضائية لمقتضيات الاتفاقيات و الإعلانات الدولية و العمل على ملاءمة التشريع الداخلي مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان.

و في التجربة المغربية و من أجل ضمان حماية حقيقة للحقوق والحريات الأساسية كما هي متعارف عليها دوليا، عمل المشرع الدستوري المغربي من خلال دستور 2011 على التخصيص على مجموعة من المقتضيات المتعلقة بالحماية القضائية و القانونية للحقوق و الحريات، بل و أوجد الضمانات اللازمة لتحقيق استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية و التنفيذية بغية النهوض بدورها في ضمان الأمن القانون و القضائي للمواطنين، و هكذا بالرجوع إلى الفصل الأول من الظهير الشريف المتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة لسنة 1974 كما تم تعديله و تنميته، فإنه يحدد أنواع المحاكم في الآتي:

المحاكم الابتدائية، المحاكم الإدارية، المحاكم التجارية، محاكم الاستئناف، محاكم الاستئناف الإدارية.

وسيتم التفصيل أكثر في دور القضاء العادي و القضاء الدستوري في حماية و تعزيز حقوق الإنسان ضمن (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: البرلمان في حماية وتعزيز حقوق الإنسان

يقضي فهم وظيفة البرلمان في حماية حقوق الإنسان وفعاليتها، دراسة اختصاصات مؤسسة البرلمان وحدودها، باعتبارها مؤسسة تتبثق من صناديق الاقتراع، حيث تختار الأمة من يمثلها لممارسة سيادتها، وممارسة السلطة التشريعية، والحال أن الدستور فسح المجال أمام الحكومة لتقتسم مع البرلمان حقه في اتخاذ المبادرة التشريعية، إما عن طريق مراسيم الإذن أو الضرورة، أو عن طريق مشاريع القوانين.

البرلمان المغربي بميلاده في أحضان المؤسسة الملكية بواسطة دستور وضعته بنفسها، واعتبرته تجديدا لبيعته، و في هذا الصدد يقول الملك الراحل الحسن الثاني "لا توجد سلطة القصر و سلطة البرلمان لأننا لسنا في أوروبا، و اعتبر أنه في اليوم الذي ستوصد فيه أبواب القصر سيعم المغرب الفوضى، و لهذا فإن أبواب القصر ستبقى مفتوحة، لأن الملك لا ينتمي لحزب أو نقابة بل هو فوق الجميع، فاستحضار سياق أحداث هذه المؤسسة و الظروف التي أحاطت بها، يجعلنا نقف عند دورها الثانوي الذي لعبته على خلاف تاريخ البرلمان الأوروبي، و الذي ارتبط صعوده و نشأته بمواجهة الملكية و انتزاع سلطاتها، فهل سيتمكن الدستور الجديد من نقل البرلمان من واقع الوهم إلى التمثيل الفعلي؟ أو من باحة لتسجيل الحضور إلى ميدان للفعل والتفاعل؟ ولمقاربة وظيفة البرلمان في علاقتها بحماية حقوق الإنسان، سيتم الوقوف عند الدور التشريعي للبرلمان في ظل دستور 2011 (أولا) ثم إلى مساهمة البرلمان في حماية وتعزيز حقوق الإنسان (ثانيا).



بمقتضى الدستور فإنه من صلاحيات البرلمان إصدار التشريعات المرتبطة بحقوق الإنسان سواء تعلق الأمر بالحقوق الفردية أو الجماعية كحق التعليم، التشغيل، المشاركة في الحياة المدنية والسياسية...بالإضافة إلى المسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وتحديد أنواع الجرائم والعقوبات السارية عليها والجنسية ونظام السجون ونظام الأسرة والحالة المدنية... كما أن للبرلمان اختصاص التصويت على القوانين المتعلقة بالسياسات العامة للدولة في مختلف المجالات.

أولاً: الأدوار الجديدة للبرلمان على ضوء دستور 2011:

أفضى النقاش العمومي الذي واكب إنتاج الدساتير الحديثة في معظم الدول العربية إلى تزايد المطالبة إلى انفتاح الأنظمة السياسية والدستورية على صيغ جديدة للمشاركة المواطنة والمجتمعية، ومحاولة للقطع مع زمن السلطوية المؤسساتية، وهذا ما سيدفع البرلمان ليصبح فضاء لتداول ونقاش السياسات العمومية، الخاصة بتعزيز دور السلطة التشريعية وتقويتها تجاه السلطة التنفيذية.

وقد وسع دستور 2011 من مجال القانون ليشمل دائرة أوسع من الحقوق، كما عزز إمكانية البرلمان من التأثير في دائرة أكبر من السياسات العمومية وتقوية مهمته الرقابية. عبر تثمين وظيفة المعارضة، وتسيير إمكانية اللجوء إلى الآليات الرقابية الأكثر قوة (اللجان النيابية لتقصي الحقائق...)



أ- توسيع مجال القانون

وسع دستور 2011 من مجال القانون ليشمل حسب الفصل 71: الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور.

و رغم ذلك فإن مجال القانون لا زال يتسم بالمحدودية لكونه مقننا دستوريا على سبيل الحصر على خلاف المجال التنظيمي الذي يتسم بالشمولية فضلا عن تموضع المبادرات الملكية في صلب الحصيلة التشريعية، من خلال التجلي الواضح للظهير بمثابة قانون في مسار السياسة الحقوقية.

ب- توسيع الصلاحيات فيما يخض المعاهدات:

بعدما كان للملك اختصاص التوقيع على الاتفاقيات الدولية إلا بما يسمى منها ميزانية الدولة، فإن دستور 2011 فقد خول للبرلمان إضافة إلى المعاهدات التي لها علاقة بمالية الدولة كلا من المعاهدات المتعلقة بالاتحاد أو السلم، أو التي تعنى برسم الحدود أو معاهدات التجارة، وكذا المعاهدات التي تمس حقوق المواطنين.

ج- تقييم السياسات العمومية:

في ظل دستور 1996 كان البرلمان يصدر القوانين بالتصويت حسب مقتضيات الفصل 45، و الرقابة السياسية يمكن استشفافها من نصوص أخرى عن طريق الأسئلة الكتابية و الشفوية و عن طريق لجان تقصي الحقائق، أما تقييم السياسات العمومية فهو دور جديد أسند للبرلمان، إلى جانب مهمة التصويت على القوانين و أيضا مهمة الرقابة على العمل الحكومي.

و إذا كان تقييم السياسات العمومية قد أسند للبرلمان فإن هذا الأخير يتعين عليه الوقوف على مدى إدماج حقوق الإنسان المتعارف عليها دوليا في السياسات العمومية سواء تعلق الأمر بالسياسة الاقتصادية، الاجتماعية الثقافية أو البيئية، باعتبار ما يمس المواطن في معيشه فتكريس المقاربة المبنية على حقوق الإنسان يحتاج لوجود مؤسسة تشريعية فعالة قادرة على الدفع بالسياسة الحقوقية إلى الأمام.

و قد ظل البرلمان المغربي بعيدا عن أي اهتمام بتقييم السياسات العمومية و ذلك أمام هيمنة المؤسسة التنفيذية، لتوفرها على الإمكانيات الضرورية و كذا وصولها إلى المعلومة الضرورية، أمام ضعف إمكانيات البرلمان و غياب قدرات مستقلة في الخبرة و التحليل، هذه الهيمنة التي تصبح مضاعفة بفعل التبعية المطلقة للبرلمان تجاه الحكومة... و تجاوز هذا الإرث يقتضي بروز نخب برلمانية قادرة على تفعيل هذا الاختصاص على مستوى الممارسة... لقد حاول المشرع الدستوري إبراز نوع من التمايز الدلالي و الوظيفي بين المراقبة ، التقصي و التقييم، كما خصص جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية و تقييمها، كما منح للبرلمان اختصاص مناقشة تقارير بعض الهيئات و المؤسسات من بينها هيئات الحكامة المنصوص عليها في الفصول من 161 من 170 من الدستور و كذا المجلس الأعلى.

كما أسندت للجان تقصي الحقائق مهمة تقييم السياسات العمومية و الوقوف على الاختلالات، فحيت الدستور السابق كان ينص على أن تشكيل هذه اللجان بناء على طلب من أغلبية أعضاء أحد المجلسين فإن الدستور الحالي قد اكتفى بثلاث أعضاء أحد المجلسين،

كما منحت المعارضة حق المشاركة الفعلية في تشكيلته، و تعزيز اختصاصاتها، ليناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو تدبير المصالح أو المؤسسات و المقاولات العمومية، كما بإمكانها إحالة تقاريرها على القضاء من قبل رئيس المجلس المعني، و إلزامية تخصيص جلسة عمومية لمناقشة تقاريرها كما ينص على ذلك الفصل 67 من الدستور، إلا أن عمل هذه اللجان تعثره حدود معيارية، تهم عدم شمول اختصاصاتها مجالات معتبرة، فالمادة الأولى من القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق، تلزم بإخبار الوزير الأول إذا أرادت جمع معلومات حول وقائع تتعلق بالدفاع الوطني أو أمن الدولة الداخلي و الخارجي، أو علاقات المغرب مع الدول الأجنبية، حيث أمكن للوزير الأول اعتراض ذلك بسبب الطابع السري للوثائق، و القيد الثاني يتجلى في جمع الوثائق وفق ما تنص عليه المادة 8 من القانون التنظيمي (الاطلاع على الوثائق، استدعاء الأشخاص الطبيعيين قصد الاستماع إليهم).

و تواجه لجان تقصي الحقائق مجموعة من الصعوبات من بينها بطء إمدادها بالوثائق، صعوبة الولوج للأرشيف، و استدعاء الشهود...

إذا كان الدستور قد دعا البرلمان لتخصيص جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية، فإن القانون الداخلي لمجلس النواب كما تم إقراره يوم 12 يناير 2012، قد وسع من تأويل هذا الاختصاص المتعلق بالتقييم، حيث جعل من صلاحية اللجان الدائمة لمجلس النواب أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصات (الفصل 48 من القانون الداخلي)، لكن المجلس الدستوري في قراره رقم 829-12، اعتبر أن

هذه الصلاحية الممنوحة للجان مخالفة الدستور، على اعتبار أن قراءة الفصل 101 يستفاد منه أن مناقشة و تقييم السياسات العمومية يتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية، تعقد في نفس الفترة و ليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة، و هو تبرير لم يراعي لا روح الدستور ولا التجارب الدستورية المقارنة.

إضافة إلى هذا فقد خول دستور 2011 للبرلمان تقييم مدى تنفيذ القانون المالي من خلال عرض الحكومة لقانون التصفية سنويا أمام البرلمان، و الذي يتضمن حصيلة ميزانيات التجهيز التي انتهت مدة نفاذها.

د- تقوية دور المعارضة:

خول دستور 2011 للمعارضة حق التمثيل النسبي في كافة أجهزة البرلمان، كما تم التنصيص على تقديم رئيس الحكومة لعرض مرحلي حول العمل الحكومي، و إجابته على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة، و كذا تخفيض النصاب القانوني لتقديم ملتصم الرقابة، و تكوين لجان التقصي، و إحالة مشاريع القوانين على المحكمة الدستورية، و كذا تمكين اللجان البرلمانية من صلاحية مساءلة المسؤولين عن الإدارات و المؤسسات العمومية، تحت مسؤولية الوزراء المعنيين.

هـ- التنصيب الحكومي: التنصيب البرلماني للحكومة هو إحدى المطالب التاريخية للأحزاب السياسية، باعتباره تجسيدا لمسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و بالنظر إلى التجربة الدستورية

المغربية، فإن وضعية الحكومة في علاقتها مع البرلمان من زاوية مسؤوليتها السياسية مر عبر ثلاث مراحل أساسية:

- المسؤولية شبه الأحادية للحكومة أمام الملك: في ظل دساتير 1962-1970-1972، ظل التعيين الملكي الشرط الوحيد لتأليف الحكومة و لمباشرة مهامها دون الحاجة إلى موافقة البرلمان، و بهذا فهي حكومة تابعة للملك تشكيلا و تأليفا و مسؤولية و سلطة.
- المسؤولية المزدوجة للحكومة أمام الملك و مجلس النواب: و ذلك في ظل دستوري 1962-1996، فلأول مرة نص دستور 1992، على أن الحكومة مسؤولة أمام الملك و أمام مجلس النواب . و قد أثار هذا الفصل نقاشا دستوريا كبيرا، حول إقرار دستور 1992 بهذا التنصيب المزدوج، أو إبقاء السلطة التنفيذية كما كانت عليه.
- و هو الاختلاف الذي أخذ من ناحية الممارسة أبعادا أخرى نظرا لانتصار التأويل الرئاسي لمسألة التعيين الملكي للوزير الأول، و تواتر اتخاذ الوزراء الأولين لبعض صلاحياتهم، في صيغ قرارات و مراسيم حتى قبل أن يحظى برنامجهم الحكومي بثقة من مجلس النواب.

التنصيب البرلماني للحكومة: بموجب دستور 2011 فقد مر النظام الدستوري المغربي إلى لحظة التنصيب البرلماني للحكومة، و هذا التنصيب هو ترجمة لمبدأ المسؤولية المنصوص عليه في الفصل الأول، و كذا المرتكز الرابع من الخطاب الملكي لتاسع مارس، الذي تحدث عن قيام حكومة منتخبة منبثقة عن الإرادة الشعبية و التي تحظى بثقة أغلبية مجلس النواب.

➤ مساهمة البرلمان في حماية و تعزيز حقوق الإنسان

الصلاحيات البرلمانية أحد أقوى ضمانات حقوق الإنسان، فالسلطة التشريعية كحاملة لشرعية التمثيل الشعبي تكون أحرص على احترام مبادئ الحقوق، و مقتضيات القوانين و التشريعات، سواء تعلق الأمر بوظيفة التشريع أو الوظيفة الرقابية التي تسمح بمساءلة السلطة التنفيذية عن مدى احترامها لحقوق الإنسان في الممارسة اليومية.

و قد سجلت السنوات الأخرى تزايد دور البرلمان في مجال حقوق الإنسان و ذلك عبر مجموعة من الأنشطة أهمها:

- فتح النقاش مع الحكومة بمناسبة مناقشة الميزانيات الفرعية لمجموعة من القطاعات ذات الصلة المباشرة بالحقوق و الحريات، و خاصة قطاعات الداخلية، العدل، الخارجية، المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان، المندوبية العامة لإدارة السجون و إعادة الإدماج...

- تخصيص لجنة العدل و التشريع و حقوق الإنسان بمجلس النواب للقاءين خاصين: الأول في 23 أكتوبر 2012 بمساهمة السيد رئيس مؤسسة وسيط المملكة حول "أوضاع حقوق الإنسان". و الثاني، يوم 23 أبريل 2013 للنقاش حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب بمساهمة المجلس الوطني لحقوق الإنسان و المندوبية الوزارية لحقوق الإنسان.

• استحضار البرلمانيات و البرلمانين لقضايا حقوق الإنسان في مختلف أوجه عملهم سواء على صعيد العلاقات البرلمانية الثنائية أو في مختلف الهيئات و المنتديات البرلمانية.

• استحضار أهمية مبادرة شبكة برلمانيات و برلمانين ضد عقوبة الإعدام و ترافعهم من أجل إلغائها.

و بناءا على ما سبق فإن دستور 2011 وسع من صلاحيات البرلمان حيث وسع من مجال القانون ليصبح البرلمان مكلفا بالتشريع في مجالات أكبر من السابق، و هو ما يعني تعزيز إمكانية تأثيره بشكل أكبر في السياسة الحقوقية، و إلى جانب تقوية دور المعارضة و تيسير إمكانية لجوئها إلى الآليات الرقابية، فقد خول له أدوارا دستورية جديدة، لعل أبرزها مهمة تقييم السياسات العمومية و التي تضمنتها مختلف المذكرات المقدمة للجنة الاستشارية لمراجعة الدستور.

و إذا كانت عمليات التقييم هي تحليلات لنتائج و سياسات أو منظمات أو برامج عمومية، يتم إنجازها بهدف استنتاج خلاصات ذات مصداقية و جدوى، و ترمي هذه العمليات المراحل إلى تحسين اتخاذ القرار و حسن تخصيص الموارد و تقديم الحسابات، فإنه يعتبر من المراحل المهمة أثناء إعداد سياسة عمومية معينة، حيث تمكن هذه المرحلة من تقويم و تدارك الأخطاء و مختلف الاختلالات التي تشوب مختلف العمليات التي تهدف إلى تحقيق التنمية، و التقييم

يفيد قياس مدى إجابة المتخذ على المشاكل و الطلبات المتعددة التي كانت مطروحة بالاعتماد على مجموعة من المؤشرات و المعايير .

إن تقييم السياسة العمومية في شقها المرتبط بحقوق الإنسان من شأنه المساهمة في تعزيز حقوق الإنسان و النهوض بها من خلال الوقوف على النتائج المترتبة عن السياسة الحقوقية، كما من شأنه إظهار إلى أي حد تهدف هذه السياسة إنتاج مجال جديد، برهاناته الدستورية و السياسية و القانونية و السياسية، أو إعادة نفس المجال حيث جدلية الاعتراف الشكلي و التغييب الفعلي.

إلا أن تجربة البرلمان المغربي في ميدان مراقبة و تقييم السياسات العمومية لم تتضح بعد، و ذلك راجع إلى عوامل مرتبطة بالنص الدستوري، حيث خصص جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية و هو ما يعتبر غير كاف، فقد أقر الدستور الفرنسي مثالا في فصله 48 على أن يخصص أسبوعا واحدا من الجلسات من أصل أربعة أسابيع، حسب الأولوية و بالترتيب الذي يضعه كل مجلس، لمراقبة عمل الحكومة و تقييم السياسات العمومية، و قد ذهب الدستور الفرنسي في إصلاحه سنة 2008 إلى تكريس دور البرلمان في مراقبة و تقييم السياسات العمومية، و هو ما تم تفعيله في النظام الداخلي للجمعية الوطنية في ماي 2009 من خلال إنشاء لجنة تقييم و مراقبة السياسات العمومية، و يمكن اعتبار عمل هذه اللجنة أكثر تطورا إذ تقدم تقريرا تتبثق عنه توصيات إلى الحكومة يجيب عنها الوزراء المعنيون داخل أجل ثلاثة أشهر، و بعد انقضاء مدة ستة أشهر من تاريخ نشر التقرير، يقدم مقرر اللجنة تقريرا حول

متابعة تطبيق خلاصاتهم من قبل الحكومة. أما التجربة المغربية في هذا الميدان تستند على ثمان لجان موضوعاتية، دون إغفال مشكل العجز المزدوج للبرلمان، بنيويا و ممارساتيا، على مستوى وسائل الحصول على المعلومات و كذا القدرة على التأثير في المشاريع و البرامج الحكومية.

و رغم هذا التطور فإن الإسهامات البرلمانية المرتبطة بحقوق الإنسان لا زالت تتسم بالمحدودية و ذلك راجع لكون مجال القانون مقنن دستوريا على سبيل الحصر على خلاف المجال التنظيمي الذي يتسم بالشمولية، و نظرا لتموضع المبادرات الملكية في صلب الحصيلة التشريعية من خلال المكانة البارزة التي يحتلها الظهير في مسار السياسة الحقوقية، ناهيك عن المحدودية المرتبطة بملائمة التشريعات الوطنية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، و هو ما يجب تجاوزه و ذلك نظرا للصلاحيات الجديدة المستتدة للبرلمان فيما يخص التصويت على المعاهدات الدولية.

و يبقى الرهان على تجاوز ضعف و محدودية العمل البرلماني، بالرغم من التقدم المسجل من الناحية المعيارية على مستوى وضع البرلمان و اختصاصاته من خلال دستور 2011، مرتبطا بتطور النخب البرلمانية، و الاجتهاد على مستوى الممارسة، ليساهم البرلمان في حماية حقوق الإنسان و النهوض بها بالشكل المطلوب.

الفقرة الثانية: مؤسسة القضاء والسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

أكدت مختلف المواثيق و الإعلانات الدولية على أن مبدأ استقلال القضاء هو أحد الضمانات الأساسية لحماية حقوق الإنسان، كما أصدر الاتحاد العالمي للقضاة سنة 1999 أطلق عليها الميثاق الدولي للقضاء ركز فيها كثيرا على استقلال القضاء، و على ضرورة أن يمارس القاضي صلاحياته في استقلالية إزاء كل القواعد الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية و إزاء باقي و الإدارات المكلفة بالعدل، و يقصد باستقلالية القضاء عدم وجود أي تأثير مادي أو معنوي أو تدخل مباشر أو غير مباشر في عمل السلطة القضائية، كما يعني رفض القضاة أنفسهم لهذه التأثيرات و الحرص على استقلاليتهم و نزاهتهم، و عليه فهذا المبدأ يقوم أيضا على مجموعة من المرتكزات من بينها اختيار قضاة من ذوي الكفاءات و القدرات التعليمية المناسبة، و منحهم سلطة حقيقية تتجاوز الصلاحيات الشكلية، و تسمح للقضاة بالتوفر على نفس القوة المخولة للسلطتين التشريعية و التنفيذية، بالإضافة إلى وجود ضمانات خاصة بحماية القضاة من أي تدخل لهاتين الأخيرتين في مواجهة أعمالهم أو ترقيةهم أو عزلهم، و إحداث نظام تأديبي خاص بهم، كما يتطلب وجود هيئة مستقلة تسهر على اختيار القضاة و تعيينهم و تأديبهم.

■ أهم ما جاء به دستور 2011 في مجال القضاء

تناول دستور 2011 في بابه التاسع، السلطة القضائية في 22 فصلا من أصل 55

فصلا المتعلقة بشكل مباشر بالسلط الثلاث مجتمعة، و بإدخال المحكمة الدستورية يكون



مجموع الفصول المكرسة للسلطة القضائية ما مجموعه 28 فصلا من أصل 63 فصلا المخصصة بشكل مباشر للسلط الثلاث، وهذا ما يظهر الأهمية التي خص بها دستور 2011 السلطة القضائية حيث لم تتجاوز عدد الفصول المخصصة له 8 في دستور 1996 (من 82 إلى 87 و الفصلين 32 و 33).

نص دستور 2011 على أن "السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية و عن السلطة التنفيذية و الملك هو الضامن لاستقلال القضاء". و هو ما يعني أن الدستور ارتقى بالقضاء إلى سلطة قضائية قائمة و مستقلة الذات عن السلط الأخرى، بعدما كان وظيفة من وظائف الدولة في دستور 1996، الذي كان ينص على أن : "القضاء مستقل عن السلطة التشريعية و عن السلطة التنفيذية".

وقد نتج عن هذا الارتقاء بالقضاء إلى سلطة توسيع صلاحية المجلس الأعلى للسلطة القضائية، إذ جاء النص الدستوري كما يلي:

"يرأس الملك هذا المجلس ويتألف من:

رئيس الأول لمحكمة النقض رئيسا ومنتدبا

الوكيل العام للملك لدى محكمة النقض

أربع ممثلين القضاة بمحاكم الاستئناف ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم

سنة ممثلين لقضاة محاكم أول درجة، ينتخبهم هؤلاء القضاة من بينهم



ويجب ضمان تمثيلية النساء القاضيات من بين الأعضاء العشرة بما يناسب مع حضورهم داخل السلك القضائي.

• الوسيط

• رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان

• خمس شخصيات يعينها الملك مشهود لهم بالكفاءة و التجرد و النزاهة و العطاء المتميز

في سبيل استقلال القضاء، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى".

و من خلال هذه التركيبة يظهر عدم وجود وزير العدل في التشكيلة الجديدة للمجلس مما يؤكد نوعا ما على مبدأ فصل السلط الذي يسعى دستور 2011 إلى تكريس.

كما منع كل تدخل غير مشروع في عمل القضاة الذي يجب أن لا يخضعوا إلى أية أوامر أو تعليمات، و أوجب الدستور على القاضي أنه كلما أحس بأن استقلاله مهدد أن يحيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية و اعتبر هذا أن كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال و التجرد خطأ مهنيا جسيما بصرف النظر عن المتابعات كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة.

■ القضاء الدستوري ودستورية القوانين:

الدستور أسمى قانون داخل الهرم التشريعي للدولة يحدد توجهها السياسي ويضع الأسس

السياسية و القانونية العامة التي تقوم عليها، كما يحدد الحقوق و الحريات التي يتمتع بها



الأفراد و الجماعات داخل المجتمع، و احتلال الدستور لهذه المكانة نابع من المفهوم القانوني للتدرج التشريعي للقوانين، بحيث لا يجوز أن يخالف تشريع أدنى لتشريع أعلى، سواء التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، أو من السلطة التنفيذية، و هو ما كرسه دستور 2011 إذ اعتبر دستورية القوانين و وجوب ترابطيتها مبادئ ملزمة.

و انطلاقا من المكانة الحقوقية و القانونية التي يحتلها الدستور كان من اللازم خلق قواعد و مؤسسات تسهر على احترام أحكامه، فظهر القضاء الدستوري و مبدأ الرقابة على دستورية القوانين كضامن لمبدأ سمو الدستور، و يشكل القضاء الدستوري نقطة ارتكاز أساسية لدولة القانون، حيث تعمل اجتهاداته على حماية حقوق الإنسان عبر ربط النصوص التشريعية بالدستور كمدخل لتجسيد مبدأ سيادة القانون، و حفظ الحريات بحيث يصبح القاضي الدستوري الضامن الأساسي لحماية الحقوق في التموجات التشريعية المتغيرة بتغير الأغليات البرلمانية. و قد بدأ المغرب رقابته على دستورية القوانين من خلال الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى لسنة 1962 و التي باشرت عملها سنة 1964 و طرأت عليها تعديلات مع دستور 1992 باستبدالها بمجلس دستوري كهيئة مستقلة، عهد إليه:

■ البت الإجباري في مطابقة القوانين التنظيمية و الأنظمة الداخلية للبرلمان لمقتضيات الدستور قبل إصدار الأمر بتنفيذها.

■ البت الاختياري في مطابقة القوانين العادية للدستور.



- الفصل في تنازع الاختصاص بين الحكومة و البرلمان عن طريق دفع الحكومة بعدم قبول كل اقتراح أو تعديل لا يدخل في اختصاص السلطة التشريعية
 - البت في الطبيعة التشريعية أو التنظيمية للنصوص التشريعية من حيث الشكل.
 - الفصل في صحة الانتخاب أعضاء البرلمان.
 - استشارة رئيس المجلس الدستوري من قبل الملك عندما يريد حل البرلمان أو أحدهما.
 - البت في شغور مقاعد البرلمان بسبب الوفاة أو الاستقالة.
- و بصدر دستور 2011 فقد تم الانتقال بالمجلس الدستوري إلى محكمة دستورية، ما يعني الانتقال من الرقابة السياسية لدستورية القوانين إلى الرقابة القضائية، فإلى جانب الاختصاصات الدستورية التي كانت مخولة للمجلس الدستوري فإن المحكمة الدستورية عرفت تجديدا دستوريا متمثلا في :
- ربط الولوج إلى منصب قاضي دستوري على أساس التوفر على شروط و مؤهلات و وفق مساطر خاصة.
 - تمكين المعارضة البرلمانية من حق الطعن في دستورية القوانين عبر تقليص النصاب القانوني الواجب توفره لرفع الطعن (5/1 أعضاء مجلس النواب/40 عضوا بمجلس المستشارين مقابل 1/4 أعضاء المجلسين في دستور 1996).

• إعطاء المحكمة الدستورية، في حالة الإحالة، الصلاحيات للتصريح بأن التزاما دوليا قد يتضمن بندا يخالف الدستور، الأمر الذي تصبح معه المصادقة على هذا الالتزام الدولي رهينة بمراجعة الدستور.

• إقرار حق المواطن المغربي في الدفع بعدم دستورية أي قانون يراه ماسا لحقوقه، فلا يكمن الحديث عن عدالة دستورية ما لم توفر الضمانات القانونية لحماية الحقوق الفردية والجماعية للمواطن، وفي هذا الصدد أقر دستور 2011 الفصل 133 على أنه تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية من شأنها أن تمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

إن آلية الدفع بعدم الدستورية هي إحدى المستجدات الدستورية التي تخول للفرد الحق في اللجوء إلى المحكمة الدستورية، لإثارة عدم دستورية أي قانون من شأنه تطبيقه على نزاع معروض على القضاء أن مس بحقوقه و حرياته الدستورية، و تبث المحكمة الدستورية في الدفوعات، داخل أجل شهر من تاريخ الإحالة، بيد أن هذا الأجل يخفض في حالة الاستعجال إلى ثمانية أيام، بطلب من الحكومة، كما تؤدي الإحالة إلى المحكم الدستورية في هذه الحالات، إلى وقف سريان أجل إصدار الأمر بالتنفيذ.

و تجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية تتألف من 12 عضوا، يعينون لمدة 9 سنوات غير قابلة للتجديد 6 أعضاء يعينهم الملك من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس الأعلى العلمي، و 6 أعضاء ينتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، و ينتخب النصف الآخر

من قبل مجلس المستشارين من بين المرشحين الذين يقدمهم كل مجلس بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس باقتراع سري، و يتم تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية كل 3 سنوات، و يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية من بين الأعضاء.

➤ القضاء و السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

النظام القضائي في الدولة أساسي لحماية حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، فالمحاكم لها دور رئيسي في حماية ضحايا انتهاك حقوق الإنسان، و ضمان حصولهم على سبل الإنصاف و المصالحة، و ذلك بتقديم مرتكبي هذه الانتهاكات إلى العدالة، فقد أكدت الجمعية العام للأمم المتحدة أن " سيادة القانون و النظام القضائي...يلعبان دورا مركزيا في تعزيز و حماية حقوق الإنسان". كما أكدت العديد من المواثيق الدولية، و المبادئ التوجيهية الدولية على ذلك، فقد نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية في مادته 14 "الناس جميعا سواء أمام القضاء، و من حق كل فرد، لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه و التزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف و علني من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية، منشأة بحكم القانون..."

ما يبين أن القضاء فاعل مركزي في السياسة الحقوقية، و إحدى الضمانات الأساسية للحقوق و الحريات، و هذا ما يظهر الأهمية التي أولتها مذكرات هيئات المجتمع المدني الحقوقية بالمغرب لإصلاح القضاء، و ذلك من خلال المذكرات التي رفعتها للجنة الاستشارية المكلفة بمراجعة الدستور، إذ ربطت وظيفة القضاء في ضمان الحقوق و الحريات بتجاوز

الوضع الذي كان عليه في دستور 1996، فأكدت على ضرورة الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة عن السلطتين التنفيذية و التشريعية، فانطلقت بعض الهيئات من ضرورة تضمين الاستقلالية على مستوى اسم "المجلس الأعلى للقضاء" ليصبح بذلك "المجلس الأعلى للسلطة القضائية". بالإضافة إلى التنصيص على أن هذا المجلس هو الضامن لاستقلال القضاء.

رغم أن دستور 2011 أفرد الباب التاسع للسلطة القضائية و أقر بمبدأ استقلال هذه الأخيرة عن السلطتين التشريعية و التنفيذية، و أكد في الفصل 108 على أن قضاة الأحكام لا يعزلون ولا ينقلون إلا بمقتضى القانون، فإنه لم يكرس لمبدأ الاستقلالية حيثما استمد مجموعة من المهام المرتبطة بالقضاء لجلالة الملك، فالأحكام تصدر و تنفذ باسمه. كما أنه يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية و هذا الأخير هو من يقوم بتعيين و ترقية و تقاعد القضاة.

و لم يشر الدستور مطلقا لمبدأ مجانية القضاء إلا في الحالات المنصوص عليها في الفصل 191 "لمن لم يتوفر على موارد كافية للتقاضي". كما أن الخريطة القضائية بالمغرب تعرقل ممارسة الحق فيولوج على العدالة، فالمحاكم الإدارية و التجارية مثلا متركزة في المدن الكبرى.

و تبقى الإشكالية بطء و عدم تنفيذ الأحكام القضائية أهم الإشكالات التي يعرفها القضاء ببلادنا، فالمواطن عندما يتوجه للقضاء فإنه يرمي استصدار حكم لصالح يحمي حقوقه، و هذه الحماية تبقى نظرية ما لم ينفذ الحكم. و هذه الإشكالية تؤرق حتى القضاء الإداري بالمغرب، حيث لا يجد القاضي سبيلا لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها، و

قد حاولت السلطة التنفيذية احتواء هذه الإشكالية من خلال إصدار منشورات تحت على تنفيذ هذه الأحكام، لكن هذه الإجراءات لم تحقق أي نتيجة نظرا لغياب الطابع الإلزامي لهذه المنشورات، و يعاني القضاء الإداري من هذه الإشكالية مما جعله في بحث مستمر عن الطرق الكفيلة بإرغام الإدارة على تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها فاستنادا إلى المادة 7 من القانون 90-41 التي تنص على تطبيق قواعد المسطرة المدنية ما لم يوجد نص مخالف فقد اهتدى القاضي الإداري إلى بعض الوسائل المنصوص عليها بقانون المسطرة المدنية لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها كالغرامة التهديدية و الحجز.

كما تعرف المحاكم بالمملكة التضخم و الاكتضاض، ما يترتب عنه البطء و نقص الفعالية، و تأخر البث في القضايا و غياب التعمق في النزاعات المهمة، و كذا تخصيص الوقت الكافي للبحث و التحقيق في القضايا ثم جودة الأحكام. و تتجسد الظاهرة في عدو مستويات و هي تضخم النصوص التجريبية، ثم تضخم في عدد القضايا و في عدد الجلسات، ناهيك عن ارتفاع نسبة المعتقلين الاحتياطيين، و كذا ارتفاع عدد الطعون في الأحكام.

أما فيما يخص القضاء الدستوري فرغم عمره الذي يزيد عن خمسين سنة، فإن قراراته التي لها ارتباط حقوق الإنسان بالنظر للعديد من الاعتبارات، أهمها قلة و شح القرارات التي خلفها هذا الجانب و لكون القضاء لم يكن يستوعب الدور الحقيقي الذي عليه القيام به، فطيلة مسار عمله بدءا من الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى سنة 1962 إلى غاية استبداله

بالمحكمة الدستورية مع صدور دستور 2011، لم يستطع القضاء الدستوري مراكمة اجتهادات

عديدة في مجال حقوق الإنسان، كما أن تعيين أعضاء هذه المحكمة من بين شخصيات سياسية يدفعنا إلى التساؤل حول مدى استقلاليتهم.

استنادا على كل ما سبق نستنتج أن المؤسسة القضائية فاعل مركزي في السياسة الحقوقية، يناط به دور حماية حقوق الإنسان إلا أن هذه الحماية لا يمكن أن تكتمل إلا بضمان استقلاليتهم وفعاليتهم.

و قد اعتمد ميثاق إصلاح منظومة العدالة لسنة 2013 مجموعة من التدابير الإجرائية الهادفة إلى حماية الحقوق و الحريات، و ذلك من خلال التنسيق بين السياسة الجنائية و مختلف السياسات العمومية، من ضمنها السياسات الحقوقية ببعديها الوطني و الدولي، حيث وضع الميثاق ست أهداف أساسية جاءت مرتبة كما يلي: توطيد استقلال القضاء، تخليق منظومة العدالة، تعزيز حماية القضاء للحقوق و الحريات، الارتقاء بفعالية و نجاعة القضاء إنما القدرات المؤسسية لمنظومة العدالة، و أخيرا تحديث الإدارة القضائية و تعزيز حكامتها.

بناء على كل ما سبق فإن المؤسسة القضائية عرفت تطورا على ضوء دستور 2011، بالارتقاء بها إلى سلطة جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، والاتجاه نحو تعزيز استقلاليتها، وكذا تبني ميثاق وطني لإصلاح منظومة العدالة في يوليو 2013، إلا أن هناك مجموعة من المقتضيات التي تشكل عائق أمام استقلالية السلطة القضائية، كتواجد المؤسسة الملكية في رئاسة المجلس الأعلى للسلطة القضائية...

ورغم ما جاء به دستور 2011 من مقتضيات جديدة والقوانين التنظيمية المرتبطة بها،
ومختلف الآليات المسخرة لإصلاح المنظومة القضائية، فإنها بحاجة إلى ضمير مسؤول لدى
مختلف الفاعلين في الميدان القضائي، حتى يتمكن من أداء وظائفه الأساسية في الدفع
بالسياسة الحقوقية إلى الأمام.



خلاصة الفصل الأول:

من خلال تتبع ورصد السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان، يتضح على مستوى الشق التشريعي أنه عرف تطورا ملحوظا، حيث إلى جانب التعديل الدستوري الذي حمل مقتضيات مهمة مرتبطة بحقوق الإنسان، فإن المشرع المغربي قد طور مجموعة من التشريعات في محاولة لجعلها أكثر ضمانا للحقوق والحريات، ومن بينها مدونة الأسرة، قانون الشغل، قانون الجنسية، قانون تأسيس الجمعيات، قانون حرية الصحافة...

غير أن هذه التشريعات ورغم تطورها لا تزال في بعض جوانبها غير ملائمة للتشريع الدولي في ميدان حقوق الإنسان.

أما على مستوى الشق المؤسساتي فقد عرف في السنوات الأخيرة تطورا ملموسا سواء من خلال زيادة عدد المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان، أو ارتقاء بعضها إلى مؤسسات دستورية، أو التطور الحاصل في الاختصاصات المسندة لبعضها.

إن السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان هي نتاج لتفاعل مختلف الفاعلين في الميدان الحقوقي، فمن خلال دراسة المؤسسات الدستورية المتدخلة في المجال الحقوقي، يلاحظ أن هناك تطورا في الأدوار المسندة لهم والتي لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على السياسة الحقوقية.

فالمؤسسة الملكية كان لها الدور الأكبر في الانفتاح الذي عرفته بلادنا على حقوق الإنسان، حيث شكل الملك فاعلا مركزيا في السياسة الحقوقية، سواء من خلال خطاباته

كتوجيهات في مجال السياسة الحقوقية، أو عبر الاختصاصات المسندة له على المستوى الخارجي والوطني... و لا تزال اختصاصات الملك كما جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 واسعة ما قد يحد من فاعلية المؤسسات الأخرى التي تشكل الاستقلالية أكبر هواجسها. أما السلطة التنفيذية باعتبارها أداة لتدبير السياسات العمومية التي يقع إقرارها من طرف البرلمان، فقد منحها دستور 2011 صلاحيات متقدمة إذا ما قورنت بالتي منحتها طوال التجربة الدستورية المغربية حيث جعلها الجهة المشرفة على تدبير السياسات العمومية.

فيما أسند دستور 2011 صلاحيات جديدة للمؤسسة التشريعية، فبعد أن وسع من مجال القانون وجاء بمقتضيات جديدة لتقوية دور المعارضة البرلماني، فقد جاء بمقتضى جديد يتعلق بتقييم السياسات العمومية، هذا الأخير في الشق المرتبط بالسياسة الحقوقية من شأنه المساهمة في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، إلا أن هذه المقتضيات تسجل على مستوى الواقع قلة التراكمات وذلك راجع لحدائتها، كما أنها تتطلب وجود نخب برلمانية كفيلة بتنفيذها.

وحضي القضاء في دستور 2011 بنصيبه من الإصلاح، حيث ارتقى به الدستور إلى سلطة بجانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك بغية تكريس استقلاليته، كما ارتقى به بالمجلس الدستوري إلى محكمة دستورية ليضفي عليها الطابع القضائي، وأقر حق المواطن في الدفع بعدم دستورية أي قانون يراه ماسا لحقوقه، إلا أن ترأس الملك للمجلس الأعلى للسلطة القضائية وصدور الأحكام باسمه... مقتضيات من بين أخرى قد تمس بمبدأ استقلال القضاء وتحد من دوره باعتباره فاعلا أساسيا في السياسة الحقوقية.



الفصل الثاني: إدماج مقارنة حقوق الإنسان في السياسات العمومية المتعلقة بفئة الشباب

تعتبر السياسات العمومية حصيداً لتصورات الدولة لمجال معين، و صورة حية لتدخلات جميع الفاعلين و مؤسسات الدولة من أجل حل مجموعة من القضايا ذات الأولوية، فإذا كانت السياسات العمومية مجموعة من الإجراءات و القرارات ذات المنشأ الإداري و الصادرة عن السلطات العامة، و المحددة ضمن إطار منسجم يسمح بإعطاء كل إجراء أو قراراً مضموناً و بعداً، و هو ما يجعل لها فاعلوها و مرجعياتها و آثارها المقترضة و جمهورها الخاص، فإن ذلك يقتضي بالدولة إدماج مقارنة حقوق الإنسان في جميع سياساتها و تدخلاتها العمومية أفقياً وعمودياً، وطنياً و محلياً. قطاعياً ومجالياً، على اعتبار أن الدستور حدد مجموعة من المبادئ المرجعية التي تحكم السياسات و تمنحها اختيارات قيمية لها قوة السمو الدستوري، و يمنحها مجالاً أوسع لإدماج مقارنة حقوق الإنسان فيها نظراً لاقتران السياسات العمومية بمجموعة من المبادئ الأساسية و التي تدل على أنه لا يمكن تصور أية سياسة عمومية بمعزل عن إدماج بعد حقوق الإنسان فيها، و من هذه المبادئ و المحددات نجد مسألة الهوية و الثوابت، و الاختيار الديمقراطي، و المرجعية الحقوقية، و قضية المساواة و الالتزام بالبعد الاجتماعي، و تأكيد التوجه الليبرالي للسياسات العامة و حكامتها.

➤ المحدد المتعلق بالهوية و الثوابت:

تتجلى أهمية و مركزية هذا المحدد من الناحية النظرية في كون السياسات العمومية ذات

صبغة ثقافية و دينية و تعليمية و لغوية و إعلامية، تنطلق في بناء مرجعياتها و منطلقاتها

القيمية من ما يقرره الدستور على مستوى تمثله للهوية الوطنية، المبنية على تلاحم و تنوع

مقوماتها الموحدة، بانصهار كل مكوناتها العربية الإسلامية، و الأمازيغية، و الصحراوية الحسانية، و الفنية بروافدها الإفريقية و الأندلسية، و العبرية و المتوسطية، و المميّزة بتبوء الدين الإسلامي مكانة الصدار فيها في ظل تشبث الشعب المغربي بقيم الانفتاح و الاعتدال و التسامح و الحوار، و التفاهم المتبادلين الثقافات و الحضارات الإنسانية جمعاء، و بالتالي فإن البعد الحقوقي على مستوى الحفاظ على الهوية و الثوابت يعتبر محددًا أساسيًا في وضع و تصور جميع السياسات العمومية القطاعية و الترابية.

➤ محدد الاختيار الديمقراطي كمنطلق للسياسات العمومية:

إن تبني المغرب للاختيار الديمقراطي وللمرجعية الحقوقية يشكل رهانا أساسيا يفترض أن تعبر عنه جميع تدخلات الدولة في جميع مؤسسات دولة حديثة ترتكز على المشاركة و التعددية، و لعل هذا ما يسمح بتحسين الأحكام المتعلقة بالاختيار الديمقراطي و بالمكتسبات في مجال الحريات و الحقوق الأساسية، باعتبارها أحكاما غير قابلة للمراجعة الدستورية.

محدد مقارنة النوع الاجتماعي كركيزة للسياسات العمومية.

يعتبر محدد النوع الاجتماعي ركيزة أساسية في وضع جميع التصورات و البرامج و السياسات العمومية بالمغرب انطلاقا من كون هذا الأخير يسعى إلى إدماج مقارنة النوع الاجتماعي في مخططات السياسات العمومية، ضمانا للمساواة بين الجنسين، و تكريسا لمأسسة هذه المقاربة و جعلها رافدا في إقرار وضعية عادلة و منصفة، و ضمانا لتمثيلية شاملة للمواطنين لتحقيق مغرب متطور و عصري، مغرب التلاحم الاجتماعي و تكافؤ الفرص.

و قد انطلق الدستور المغربي من اعتبار المساواة إحدى دعائم المجتمع المتضامن الذي يسعى المغرب إرساءه، كما أكد تصديره على الالتزام بحظر و مكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي مهما كان، حيث نص الفصل التاسع (19) فنص على تمتع الرجل و المرأة (على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية، الواردة في الباب الثاني من الدستور، و في مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات و المواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، و كل ذلك في نطاق أحكام الدستور و ثوابت المملكة و قوانينها)، مؤكدا سعي الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء" و إحداث (هيئة للمناصفة و مكافحة كل أشكال التمييز).

أما الفصل 154 فينص على أنه يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنين في الولوج إليها، فمقاربة النوع الاجتماعي تضم كذلك فئتي الشباب و ذوي الاحتياجات الخاصة، كما نصت مقتضيات الفصل 33 على أن السلطات العمومية مطالبة باتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي توسيع و تعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و السياسية للبلاد، و يتعزز إدراج البعد الاجتماعي في السياسات العمومية كذلك من خلال الفصل 34 من الدستور الذي ينص على أن تقوم السلطات العمومية بوضع و تفعيل سياسات موجهة إلى الأشخاص و الفئات و ذوي الاحتياجات الخاصة، و لهذا الغرض تسهر خصوصا على ما يلي: معالجة الأوضاع الهشة لفئات من

النساء و الأمهات، والأطفال و الأشخاص المسنين و الوقاية منها، و إعادة تأهيل الأشخاص الذين يعانون من إعاقة جسدية أو حسية حركية، أو عقلية، و إدماجهم في الحياة الاجتماعية و المدنية، و تيسر تمتيعهم بالحقوق و الحريات المعترف بها للجميع.

➤ الالتزام بالبعد الاجتماعي للسياسات العمومية

يطرح تصدير الدستور المغربي مسألة إرساء دعائم مجتمع متضامن كإحدى الغايات الكبرى للدولة المغربية، مجتمع يتمتع فيه الجميع بالأمن و الحرية و الكرامة و المساواة، و تكافؤ الفرص و العدالة الاجتماعية و مقومات العيش الكريم، فالبعد الاجتماعي يتأكد كذلك في التشبث بالسمة الاجتماعية كنظام للحكم بالمغرب، و في نفس السياق ينص الفصل 35 من الدستور على أن الدولة تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية، و أنها تسهر على ضمان تكافؤ الفرص للجميع و الرعاية الخاصة للفئات الاجتماعية الأقل حظا.

➤ محدد حكمة السياسات العمومية:

تقتضي حكمة السياسات العمومية وضع استراتيجية بمقاربة شمولية تترجم إلى إجراءات منسجمة لضمان التقائية التدخلات و البرامج العمومية في إطار مبادئ الحكامة الرامية إلى تكريس المساواة في الولوج للخدمات العمومية و الإنصاف المجالي، و خضوع المرافق العامة و إعداد السياسات العمومية لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية و المبادئ و القيم الديمقراطية بما يضمن احترام القانون و الحياد و النزاهة و المصلحة العامة و إرساء

قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية و الجهات و الجماعات الترابية الأخرى و في جميع تدخلاتها، و من هذا المنطلق فإن محدد الحكامة يعتبر شرطاً ملازماً و ضرورياً في بلورة و تنزيل مختلف السياسات العمومية.

إن السياسات العمومية التي يتبناها المغرب اليوم، تستدعي كذلك الأخذ بعين الاعتبار مجموعة من المحددات حتى يمكن الانتقال من مستوى وضع التصورات إلى مستوى الأجراء و تنزيل المخططات وطنياً و ترابياً و لعل أهم هذه المحددات تتمثل في:

- المقاربة التشاركية في السياسات العمومية
 - محدد مبدأ التقائية السياسات العمومية و اندماجياتها.
 - محدد البعد المجالي للسياسات العمومية.
 - معطى تمويل التدخلات.
 - المقترّب النوعي و الكمي.
 - بعد المؤشرات (الاستراتيجية، برامج العمل، المخططات).
- و في نفس السياق ، سنتقصر الدراسة في هذا الفصل على إدماج مقارنة النوع في السياسات العمومية (السياسة التربوية و الصحية نموذجاً) و ذلك من خلال مبحثين:

مقاربة النوع في السياسات العمومية في مجال التربية (المبحث الأول)، مقارنة النوع في السياسة الصحية،
(المبحث الثاني).

المبحث الأول: وضعية فئة الشباب في إطار السياسات العمومية

تعد السياسة الوطنية للشباب تعبير عن التزام المجتمع بمواطنيه وإعلان عن رؤية وطنية مشتركة للجيل الحالي من الشباب، فهي تحدد احتياجات هذه الفئة وأولوياتها وتوفر أساسا لتوزيع الموارد اللازمة لتلبية احتياجات الشباب توزيعا عادلا وفق مقاربة واقعية لها دلالاتها المتمثلة في إشراك الشباب في عمليات صنع القرار في بلادهم من خلال مشاركتهم النشطة في وضع هذه السياسة وتنفيذه، والسياسة الوطنية المندمجة للشباب وهي عبارة عن نصوص تصدر عن جهات رسمية حكومية وبالتعاون مع منظمات الشباب غير الحكومية وتتضمن التوجهات العامة للدولة بخصوص الشباب ، وهي بمثابة إعلان للأولويات والالتزام بها كما أنها تحدد جملة من التدخلات والتدابير المباشرة أو غير المباشرة والرامية إلى تحقيق الأهداف الكمية أو النوعية التي تم إقرارها على الصعيد الوطن كما تؤدي السياسات الوطنية للشباب بالمحصلة النهائية إلى تمكين وإدماج الشباب وإشراكهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية العامة للدولة¹¹³.

ويمكن الإشارة إلى أن هدف السياسة الوطنية للشباب هو الاعتراف بأن هناك احتياجات معينة للشباب، بالإضافة إلى اعتراف رسمي بمساهماتهم المتميزة والفريدة في التنمية الشاملة، خاصة وأنها توفر فرصة لتقرير الأولويات الملئمة، والأهداف والإستراتيجيات فضلا عن منح

¹¹³- مشروع القانون الدولي للشباب الدراسة المسيحية للتشريعات الدولية في مجال الشباب الدراسة الاولى، اعد هذه الدراسة الاتحاد الكشفي للبرلمانيين العرب بالتعاون مع البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

الفرصة للتعبير عن فهم الأمة للقيم والحقوق والمسؤوليات فيما يتعلق بالشباب، وتعكس مدى التفهم الواسع لهذه السياسة للشباب وإمكانيتهم والقيود والعوائق التي تعترضهم وتوفر إطار للعمل لجميع المؤسسات الحكومية وغير الحكومية والوكالات والمنظمات المهمة بإحتياجات ومصالح الشباب، الشيء الذي يساعد على معالجة إهتمامات وحاجيات الشباب من منظور متعدد التخصصات يهيئ الفرصة للاضطلاع بأنشطة متكاملة وشاملة في مجال السياسات .

المطلب الأول: السياسة الوطنية للشباب

يتعين على السياسة الوطنية أن تحدد بوضوح موقع الشباب ودورهم في المجتمع ومسؤولية المجتمع تجاه الشباب استنادا إلى رؤية الشباب، التي يضعها لمجتمع الحاضر والمستقبل وتأخذ بالاعتبار احتياجات الشباب ومشاكلهم، وطموحاتهم على أساس متكامل ومتوازن لدعم تساوي الفرص للشباب ومشاكلهم وطموحاتهم على أساس متكامل ومتوازن، لدعم تساوي الفرص للشباب بين الجنسين مع تشجيع توفير الخدمات وإنشاء الأرضية المناسبة للإيفاء باحتياجات وطموحات الشباب، وبمشاركة من الشباب ومن أجلهم ومعهم لتحسن أوضاعهم وتشجيع على المساهمة بنشاط كافة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وفي عمليات اتخاذ القرار لتعزيز تأثيرهم في التنمية الوطنية والتعاون الدولي.

الفقرة الأولى: الأسس و الأهداف

سنحاول في هذه الفقرة التطرق الى المرتكزات والغايات والاهداف التي تهدف لها السياسة الوطنية المندمجة للشباب من خلال توضيح موقع فئة الشباب ودورهم في المجتمع

أ - الأسس

تركز الرؤية الوطنية على نقاط أساسية أهمها أن فئة الشباب هدف التنمية ووسيلتها وأن هذه الفئة هي عنصر أساسي من عناصر التغيير والتطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وهي تؤسس للوجهة التي سيعتمدها البلد والدعم العملي الذي ينوي توفيره لشبابه وتنطوي هذه الرؤية¹¹⁴ على استعراض حالة الشباب وتحليل أوضاعهم، وتشكل إطارا جامعاً لانخراط الشباب في الحياة المجتمعية والوطنية وتتبلور هذه الرؤى والمفاهيم في بعض الأمثلة الفعلية التالية من خلال تمكين الشباب وإشراكهم في عملية بناء الدولة وفي صنع القرار، ومن خلال دعم

¹¹⁴ - وزارة الشباب والرياضة، " الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، 2015-2030 "

تعتبر الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب التي وضعتها وزارة الشباب والرياضة ثمرة 3 سنوات من التنسيق المستمر مع عدد من الفاعلين الحكوميين والجهات المانحة والمجتمع المدني والشباب، وتندرج هذه الاستراتيجية في إطار مخطط عام يروم وضع الشباب في صلب السياسات العمومية وبالأخص التزليل الفعلي للخطوط التوجيهية للدستور الجديد المصادق عليه عام 2011، الذي عزز الإطار التشريعي للشباب في المغرب وبالفعل يؤكد الدستور على ضرورة:

*توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد.

*مساعدة الشباب على الاندماج في سوق العمل والحياة الجموعية ، وتقديم المساعدة للشباب في وضعية صعبة تحول دون تكييفهم المدرسي أو الاجتماعي لو المهني

*تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والانشطة الترفيهية

* وكذا توخي الظروف المواتية لتفتح طاقاتهم الخلاقة وقدراتهم الابداعية في كل هذه المجالات.

الجهود الرامية إلى تعزيز قدرات الشباب ومهاراتهم وتحسين الفرصة المتاحة أمامهم، ويمكن اعتبار المبادئ الأساسية بمثابة الاعتقادات والقيم الأساسية والأخلاقية والسلوكية التي يتحدد بها ومن خلالها سياق الإستراتيجية ومحددات التقيد بأشكال تدخلها وفي المبادئ التالية تعتبره المملكة المغربية قيما أساسيا للاستراتيجية الوطنية للشباب ومن خلال مبدأ احترام حقوق الإنسان من خلال الالتزام بمساواة جميع الشباب فب التمتع بنفس الحقوق بغض النظر عن النوع والجنس والاعتقاد الديني أو الانتماء السياسي، أو الوضع الاجتماعي أو الإعاقة، يضاف لذلك مبدأ المساواة حيث سيحصل جميع الشباب على الفرص والولوج المتكافئ والعاقل للمعلومات والخدمات، بغض النظر عن السن والجنس والقدرات الجسدية والمكان، وظروفهم الاجتماعية والثقافية والاقتصادية . والعمل على تبني المقاربة بين القطاعيين من خلال تبني سياسة مندمجة تجمع وفق دينامية النقائبة مختلف التدابير المتخذة لصالح الشباب من أجل وضع حد لتشتت الخدمات المقدمة لهم حاليا، ويتعلق الأمر بتوفير عرض سياسي مؤسساني يخدم الهدف المشترك القاضي بإدماج الشباب في الحياة المهنية والسياسية والثقافية بشكل فعال مستدام، والعمل وفق مبدأ التراكم بما يقتضي عدم استنساخ الجهود التي يقوم بها متدخل آخر والتركيز على المحاور والتدابير ذات الأولوية التي تقوي وتتم السياسات والبرامج والعمل على تحسين جودة الخدمات المقدمة للشباب، وعليه لن يكون في مقدور أي طرف أن يقوم بشكل انفرادي برفع التحديات التي تعترض إدماج الشباب بالمغرب، والمشاركة الفاعلة للشباب في وضع وتنفيذ وتقييم الإستراتيجيات والبرامج والمشاريع التي تتعلق بهم، والعمل على المقاربة

وفق الأهداف من خلال التأسيس للإستراتيجيات على معطيات دقيقة وملائمة وبناء البرمجة المستقبلية على قواعد وأسس محددة .

وتتبنى الإستراتيجية مجموعة من النتائج المتوكله على مؤشرات قابلة للقياس وتعطي الأسبقية للتتبع والتقييم وضمانا لربط المحاسبة بالمسؤولية، وهنا نكون امام المسؤولية الجماعية من خلال تعبئة وتقييم الإستراتيجيات ومخططات العمل مع تكثيف جهود التعاون والتنسيق.

ب - الأهداف

تتباين الغايات من بلد إلى آخر وتشمل بعض هذه الغايات¹¹⁵، من خلال توفير إطار عمل وطني ومجموعة أولويات لتطوير سياسات وبرامج للشباب، وترسيخ منظور شمولي إلى احتياجات ومطامح الشباب وتقييم يشمل كافة القطاعات هذه الاحتياجات والمطامح وتشجيع المواطنة والخدمة العامة بين الشباب في سبيل الإنماء الوطني والتعاون الدولي، وخلق أهداف وطنية للشباب والحكومة والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في ما يتعلق بالسياسة الشبابية، وإحداث التوازنات والتخفيف من الإقصاء الاجتماعي والعمل على استيعاب ديناميكية الشباب بشكل إيجابي، وتغيير نوعية الدعم الموفر للشباب من دعم عشوائي إلى دعم مخطط ومبرمج، وتغيير سياق التوجه العام نحو موضوع الشباب بالتحول من الإهمال إلى التفعيل، ومن اعتباره مصدرا للمشاكل إلى اعتباره موردا بشريا ، ومن التشكيك بقدراته إلى الثقة بقابليته،

¹¹⁵ - مشروع القانون الدولي للشباب والدراسة المسيحية للتشريعات الدولية في مجال الدراسة الاولى اعد هذه الدراسة الاتحاد الكشفي للبرلمانيين العرب بالتعاون مع البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ودعم تعزيز فئة الشباب باعتبارها عنصر تغيير في المجتمع وثروة قيمة وشريك فعال، تحفيز الاستثمار في الشباب من أجل ضمان استمرارية توفر الموارد والمعلومات والفرص التي تمكن الشباب من إدراك قدراته.

فالغاية من الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب¹¹⁶ أنها لكل الشباب المغربي، بغض النظر عن النوع أو الوضع السوسيو اقتصادي أو المستوى التعليمي أو العمل أو الموقع، ومهما يكن من أمر فإنه رغم ان للشباب المغرب العديد من الاحتياجات والمصالح المشتركة، فإن لكل شريحة منهم إكراهاتها وأسباب وضعها الهش، لذا يرتقب أن تعطي الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب الأولوية لأهداف وقطاعات تدخل تهم مجموعات بعينها من الشباب، حسب احتياجاتهم، وتبعا لذلك ستسهم الإستراتيجية في تشجيع الفرص والولوج للخدمات لصالح الشباب المغربي كافة، على أساس أن تركز الجهود على تحسين ظروف عيش الشباب الذين لم يسبق لهم عادة أن استفادوا من خدمات المرفق العام أو اعترضتهم صعوبات خاصة في الانتقال إلى مرحلة الرشد وهم يتمتعون بالعافية والقدرة على الإنتاجية .

رغم تعدد الإستراتيجيات القطاعية التي يتوفر عليها المغرب فلا نكاد نلغي في المغرب إطارا استراتيجيا مشتركا لمختلف سياسات الشباب على المستوى الوطني، خاصة في ظل

¹¹⁶ - وزارة الشباب والرياضة، الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومتفتحة" 2015-2030". ص 18. ان يكون لدى كل الشباب بالمغرب، ذكورا وأنثا من القدرات والفرص ما يؤهلهم لانجاح الانتقال الى مرحلة الرشد من خلال التعليم الجيد، وإيجاد عمل لائق، وخدمات صحية ملائم، والمشاركة الفاعلة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية، ومن ثم فان الشباب في المغرب يعتبر فاعلا محوريا ونشيطا في بناء وتنمية بلده، ويحظى بتقدير واحترام بلده بفضل مساهمته وإبداعاته.

التحديات التي تواجه جهود القطاع العمومي من حيث التغطية والنجاعة، لذلك أريد للاستراتيجية الوطنية أن تشكل وثيقة مرجعية موجهة للسياسات العمومية وبوصلة تهتدي بها تدخلات وجهود باقي الفاعلين في حقل السياسة العامة المندمجة للشباب وتهدف الإستراتيجية تحديدا إلى ضمان تناسق العمل الحكومي فيما يخص الشباب وتعزيز الاستثمارات النوعية لفائدة الشباب المغربي واستكمال وتعزيز الإستراتيجيات والمخططات القطاعية القائمة .

الفقرة الثانية: تطوير وتنفيذ استراتيجية وطنية لتمكين و دعم الشباب

تتطلب صياغة سياسية وطنية للشباب وتنفيذها وتقييمها الخطوات التالية¹¹⁷، من خلال المشاركة الواسعة لكافة المعنيين بالتنمية في تصميم سياسة وطنية للشباب تقوم على رؤية للشباب يضعونها هم وكافة الفرقاء المعنيين، كما تقوم على تعريفات أساسية لمصطلح الشباب والمجموعات الشباب الفرعية، وتحديد قائمة بالأولويات تتناول أوضاع الشباب كما يراها الشباب أنفسهم ووفقا للأولويات الخمس عشر الواردة في برنامج العمل العالمي لشباب وتحديد الأهداف والغايات التي تسعى إلى تحقيقها السياسة في ضوء الأولويات التي تم تحديدها وفي إطار إحتساب دقيق للتكاليف التي تغطي كافة قطاعات الشباب.

وإعادة هيكلة المؤسسات وإصلاح البنى المؤسسية لتسهيل التخاطب والتنسيق بين صانعي السياسات وبين الفعاليات الوطنية والمحلية ، وإنشاء الآليات التي تشجع على إشراك المجتمع

¹¹⁷ - الأمم المتحدة، المجلس الإقتصادي والإجتماعي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا الاسكوا، 2010 الدورة

السادسة والعشرون 20 مايو 2010.

المحلي والإصغاء إلى آراء ممثليه، وتنسيق سياسة وطنية للشباب تشمل كافة القطاعات وتتضمن شراكة بين منظمات الشباب الغير الحكومية، والقطاعات الحكومية والجماعات الترابية والقطاع الخاص والإعلام، وتشجيع إنشاء مجلس وطني للشباب يتولى تنفيذ سياسة وطنية للشباب على المستوى الوطني والمستوى المحلي بتنسيق مع الجماعات الترابية مصحوبة بخطوات عمل، وأهداف ومجموعات مستهدفة، ومحددة بأطر زمنية مرحلية، وخطط على صعيد الموارد، والمواكبة الإعلامية للخطوات للسياسة الوطنية من أجل توسيع مجال التعبئة، فسياسات الشباب لكي يتحقق لها التكامل والفاعلية يجب أن تراه فاعلا وشريكا تنمويا في الحاضر والمستقبل، وأن الإستثمار فيه هو إستثمار وطني ومتعدد المكاسب ويتطلب هذا إعتداد رؤية إيجابية حول الشباب العربي¹¹⁸، ومنه أن تحوز السياسات الشبابية توافقا وطنيا من مختلف السياسات القطاعية وبين أقسام وإدارات الوزارات والمؤسسات الحكومية والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني المعنية بالشباب على المستويين المركزي واللامركزي، وأن تعتمد على مشاركة الشباب في كل مراحلها، وضرورة الإنطلاق من مقاربة حقوق الشباب تحقيقا للإنصاف والإستقرار الإجتماعي واعتبار مشاركة الشباب عملية مستمرة ومتعددة الجوانب والمجالات، وأنها مقدمة ضرورية للإصلاح السياسي والإقتصادي، وضرورة متابعة تنفيذ السياسات الشبابية وتقويمها لضمان تحقيقها لأهدافها في وقت محدد، وتوفير المعرفة والبيانات والمعلومات حول الواقع المتغير للشباب ونتائج سياسات تمكينه من دمج السياسة

¹¹⁸ عبد الباسط عبد المعطي إدماج قضايا الشباب في عملية التخطيط للتنمية 31 مارس. 2009، ابو ظبي الشباب

العربي الأوضاع الحالية والتبعات الإجتماعية مرجع سابق.

الوطنية للشباب في صلب السياسة العامة، عندما يكتمل التصور النهائي للسياسة الوطنية للشباب، ويتم إعتماؤها في صيغتها الرسمية من طرف جميع مؤسسات الدولة خاصة الحكومة والبرلمان بالإضافة إلى دعمها من طرف أعلى سلطة في البلاد وهي المؤسسة الملكية، فإنه يتطلب دمج السياسة الوطنية للشباب في السياسة العامة بحيث تكون السياسة الوطنية للشباب جزءا من سياسات الحكومة القطاعية الأخرى وأن تتسق معها وتدمج في خطة مندمجة وطنية¹¹⁹ على أن تكون إحتياجات الشباب ومطامحهم جزءا لا يتجزأ من التخطيط الوطني وصنع السياسة، وتحت مسؤولية قطاع الشباب بشكل مستقل .

المطلب الثاني: الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، (2015-2030) .

أضحت المقاربة الشبابية حاضرة ضمن الرهانات الإستراتيجية للحكومة عبر عدد من الوزارات على رأسها وزارة الشباب والرياضة والمؤسسات العمومية والمنظمات الدولية والمنظمات الغير الحكومية والجمعيات، بمجهودات متعددة وبإمكانيات مختلفة في غياب رابط التنسيق المشترك بين مختلف هذه المكونات، الشيء الذي دفع بوزارة الشباب والرياضة إلى أخذ المبادرة والتفكير في توحيد رؤية العمل مع الشباب ولأجل الشباب، بإعتما إستراتيجية وطنية مندمجة للشباب كفيلة بمعالجة كافة الإختلالات التي تعيشها هذه الشريحة، وقادرة على إيجاد حلول

¹¹⁹- وزارة الشباب والرياضة، الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومفتحة " 2015-

2030". ص 18.

متقدمة لقضايا متعددة متشابكة مرتبطة بالشأن الشبابي المغربي من بطالة وهجرة سرية وهجرة الكفاءات والهدر المدرسي والمخدرات الأمراض المنقولة جنسيا وغيرها.

إن الاستراتيجية الوطنية للشباب تأتي في سياق الإهتمام الكبير بالشباب من قبل صاحب الجلالة الملك محمد السادس الذي عبر في غير من مناسبة عن الأولويات الأساسية التي ينبغي للحكومة الإنكباب عليها في القضايا المرتبطة بالشباب من تعليم وتشغيل وصحة وتنمية محلية ومشاركة سياسية وغيرها فضلا على توجيه دولي عالمي يدعو سائر الدول إلى الإستثمار الحقيقي في الشباب.

وإنطلاقا من التوجهات الملكية والأبعاد الدولية لقضية الشباب حيث شكلت هذه الإستراتيجية الوطنية المندمج للشباب مبادرة إيجابية تتبني على فتح الحوار والتشارك بين مختلف الفاعلين في قطاع الشباب عبر تعبئة عدد كبير من الشركاء الحكوميين والمؤسسات العمومية والمجتمع مدني بتعزيز تقني من منظمات دولية بهدف خدمة الشباب المغربي إنطلاقا من رصد الحاضر والتخطيط للمستقبل لأجيال الغد المغرب 2020 .

الفقرة الأولى: طريقة تدبير الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب

بما أن هذه الإستراتيجية تعني بالأساس الشباب وهي إستشراف للمستقبل تم إعتداد أسلوب إشراك الشباب في صناعة خريطة طريق هذه الإستراتيجية، ولقد كانت المنتديات

الجهوية 16 التي تم تنظيمها في مناطق مختلفة من المغرب¹²⁰ وعرفت مشاركة أزيد من 4000 شاب وشابة، فرصة هامة للشباب كما للوزارة في التعرف أكثر على إهتمامات الشباب وانشغالاته اليومية والمستقبلية في تعبير صريح معبرا عن اقتراحاته وتطلعاته لمغرب جدير بشبابه وبوطنه.

حيث تم التأكيد على أن مضامين هذه المنتديات وخلصاتها ستكون مواضيع المناظرة الوطنية الأولى للشباب لسنة 2011 من أجل تتويجها بالميثاق الوطني للشباب الذي سيحدد مرجعية هذه الإستراتيجية كبناء وكمرحلة جديدة لقضية الشباب في تحديد تام لمختلف المتدخلين والمسؤوليات المشتركة لكافة الجهات المعنية بقطاع الشباب¹²¹. وما ينبغي تسجيله في هذا الإطار أن الإشتغال على هذه الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب تم بلجنتين لجنة موسعة تضم ممثلي كل القطاعات الحكومية والغير الحكومية العاملة في مجال الشباب ولجنة مصغرة مشكلة من عدد محدود من ممثلي القطاعات هدفها الإعداد القبلي للعمل لغرضه على اللجنة الموسعة.

¹²⁰ - أطلقت وزارة الشباب والرياضة مشروع الاستراتيجية الوطنية للشباب بدعم من لجنة متعددة القطاعات، بتمثيلية لمختلف المصالح المعنية، وبعض جمعيات الشباب، وفاعلين في القطاع الخاص، وإلى جانب الدعم التقني للمنظمات الثلاث للأمم المتحدة، اليونسيف

انطلقت اشغال المنتديات الجهوية كمحطة أولى للاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب في 20 فبراير 2010 الجاري تحت شعار شبابنا نتوما وحنا المستقبل يجمعنا، وتستهدف 4 آلاف شاب وشابة على مستوى 16 مدينة. الدار البيضاء، خريبكة، الجديدة، مراكش، طنجة، الرباط، تازة، سيدي قاسم، شفشاون، وجدة، الراشدية، فاس، بني ملال، اكادير، العيون، الداخلة.

¹²¹ - ورقة خلفية لوزارة الشباب والرياضة 2010 حول الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب

عموما فالإطار العام لتدبير تنزيل الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب ينقسم إلى تدابير ذات الأولوية في أفق سنة 2020 وتدابير تكميلية في أفق 2030. ومن بين أهم المحاور الرئيسية نجد محور الرفع من الفرص الإقتصادية المتاحة للشباب ومن نسب تشغيلهم وينبرز ذلك من خلال دعم متابعة الشباب لدراساتهم وبنائهم لتصور مني مستقبلي في سن مبكرة من خلال تعميم نظام المدرسة الإستدراكية والتربية الغير النظامية بغض النظر عن التربية النظامية ونظام محو الأمية، ووضع خلايا للتوجيه المهني داخل المؤسسات التعليمية للربط بين مكونات المنظومة التربية الوطنية وتلك التي قد يلجأ إليها الشباب عند تخرجهم من النظام الدراسي وجعل خلق بنيات الدعم النفسي داخل المؤسسات التعليمية لصالح الشباب المعرض للانقطاع عن الدراسة وضمان ولوج متكافئ للدراسة لصالح الأطفال ذوي الإحتياجات الخاصة. والعمل على ملائمة إكتساب الكفاءات مع متطلبات سوق الشغل من خلال إشراك القطاع الخاص في إصلاح المسار الدراسي للمتعلم ولتكيف منظومات التربية والتكوين والتأهيل المهني مع حاجيات سوق الشغل ومنح الشباب تأهيلا أفقيا تكمليا يمكنهم من مواكبة التطور الذي يعرفه سوق الشغل وإدراج فترات تدريب من أسبوعين إلى ثلاثة خلال المسار الدراسي الثانوي للتلميذ، والنص بالنسبة للطلبة بالجامعات وبمعاهد ومراكز التكوين التأهيلي على إجبارية المرور بفترة تدريب داخل المقاولات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والجمعيات غير الحكومية وتشجيع التكوين بالتناوب من خلال شراكات بين القطاعين العام

والخاص وتطوير أكثر للتكوينات القصيرة المدة وجعل عروض التكوين متمحورة على إحتياجات الشباب¹²².

والعمل على تطوير البرامج التي تساعد على الانتقال من المدرسة إلى سوق الشغل من خلال جعل الشباب المعوز في قلب المستفيدين من البرامج الخاصة بسوق الشغل، وذلك من خلال وضع اليات مواكبة إجتماعية للاندماج المهني، وإدخال وحدات التكوين في تقنيات البحث عن وسائل التحضيرات للإختبارات الشفهية للتوظيف وتعميم التدابير الخاصة الرامية إلى تشجيع مشاركة الفتيات والنساء الشابات في البرامج الخاصة بسوق الشغل من قبيل إعتداد توقيت مرن، ودعم النقل وحضانة الأطفال والعمل على تشجيع الشباب على التشغيل الذاتي والمبادرة التتموية الفردية وخاصة في المناطق القروية وشبه الحضرية من خلال إدراج وحدات حول خلق المقاولات في منظومات التربية والتكوين والتأهيل لإشاعة ثقافة التشغيل الذاتي في صفوف الشباب وبث روح مبادرة الإستثمار الفردية فيهم وتطوير وتعميم بنيات قرب لتقديم الدعم المندمج للمبادرات الفردية للإستثمار الفردية فيهم وتطوير وتعميم بنيات القرب لتقديم الدعم المندمج للمبادرات الفردية للإستثمار لمختلف فئات الشباب وتشجيع إنشاء أشكال جديدة واعدة من المقاولات الوكالة الممنوحة الصغرى، ومن مقدم الخدمة إلى مقدم خدمة آخر والمعاملات التجارية الصغرى وإدراج وحدات حول إحترام البيئة والسلوك البيئي ضمن تدابير

¹²² - تقرير حول تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بالشباب " الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان، الرباط 4

يونيو 2010.

مصاحبة حاملي المشاريع والعمل على الإرتقاء بالتدابير التنظيمية الخاصة بتأهيل الشباب للتوظيف هذا في ما يخص المحور الأول المتعلق بالرفع من الفرص الإقتصادية للشباب .

أما المحور الثاني يتعلق بتطوير ولوج الشباب إلى الخدمات الأساسية¹²³ لتحسين جودتها وتقليص الفوارق الجغرافية من خلال تحسين الولوج إلى الخدمات الصحية من خلال توفير خدمات صحية وطاقي طبي بالجامعات ومؤسسات التربية والتكوين من خلال تأهيل الممرضين وتطوير برامج تحسيس وتواصل صحي بالوسط المدرسي وتوسيع وتأمين الحماية الإجتماعية ونظام المساعدة الطبية ليشمل الشباب الغير الممدرسين وتحسين خدمات الإستقبال والخدمات الطبية وتوفير الأدوية ووسائل الوقاية لفائدة الشباب في مختلف المراكز الصحية، وضمان الولوج العادل للإيواء المدرسي ابتداء من الطور الثانوي وإعادة تأهيل البنيات السوسيو ثقافية وتسهيل الولوج إلى خدماتها ومنح الشباب إمتيازات تفضيلية للحصول والولوج للخدمات الأساسية والنقل والسياحة والثقافة، وتقوية الخدمات العمومية الهادفة إلى تقليص السلوكيات الطائشة المحفوفة بالمخاطر.

¹²³- وزارة الشباب والرياضة، الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومتفتحة، 2015-

2030، ص 26-27

المحور الثاني: يركز على تطوير ولوج الشباب الى الخدمات الاساسية وتحسين جودتها وتقليص الفوارق الجغرافية من خلال تحسين الولوج للخدمات الصحة والتعليم وإعادة تأهيل البنيات السوسيو ثقافية ومنح الشباب امتيازات تفضيلية.

أما المحور الثالث¹²⁴ فيتحدد في تشجيع المشاركة الفاعلة للشباب في الحياة الإجتماعية والمدنية وفي صناعة القرار والعمل على ترسيخ قيم المواطنة والانتماء لدى الشباب وتقوية المشاركة الجموعية المواطنة للشباب وتقوية الكفاءات الجموعية للشباب وإشراك الشباب في صنع القرارات التي تتخذ في إطار السياسات العمومية بشأنه وفي الحكامة المحلية وتشجيع المشاركة السياسية للشباب .

أما المحور الرابع¹²⁵ فيتمحور حول تعزيز إحترام حقوق الإنسان من خلال تشجيع التعريف بحقوق الإنسان وإدراج المقاربة الحقوقية الخاصة بحقوق الإنسان في مسار سيرة الشباب ، وسن تدابير لحماية حقوق الإنسان خاصة الشق المتعلق بالحقوق الثقافية واللغوية للجيلين الأول والثاني من المغاربة المقيمين بالخارج ووضع إطار قانوني ومؤسسي لحماية حرية التعبير وإستنكار إنتهاكات حقوق الانسان من خلال سن قانون يحصن حق الشباب في التعبير الحر في وسائل ومنتديات التواصل الإجتماعي ووسائط تكنولوجيا الإعلام والاتصال ، في إحترام تام للمعاهدات الدولية ذات الصلة.

¹²⁴- الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومتفتحة، 2015-2030، ص 29.

"المحور الثالث فيتحدد في تشجيع المشاركة الفاعلة للشباب في الحياة الإجتماعية والمدنية وفي صناعة القرار من خلال ترسيخ قيم المواطنة والانتماء لدى الشباب وتقوية المشاركة الجموعية المواطنة للشباب وتقوية الكفاءات الجموعية للشباب وتشجيع المشارك السياسية.

¹²⁵- الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومتفتحة، 2015-2030، ص 30.

أما المحور الخامس¹²⁶ فيتحدد من خلال تقوية المقتضيات المؤسساتية المتعلقة بالتواصل والأعلام والتقييم والحكمة من خلال خلق وسائط جديدة للتواصل والإعلام وتشجيع التنسيق وتناغم التداخلات لصالح الشباب والعمل على تطوير قاعدة بيانات حول الشباب وتقوية أدوات الحكامة ، وتحسين أدوات تتبع وتقييم السياسات والبرامج الخاصة بالشباب، وهي محاور تحدد طريقة تدبير الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب.

الفقرة الثانية: نقائص الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب

بالرغم من كون وزارة الشباب والرياضة قد أخذت مبادرة إطلاق مشروع الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب والتي كانت مطالبا للحركة الجمعوية فإن طريقة تدبيرها لم تأخذ الطابع التشاركي الجيد الذي تفترضه هذه الإستراتيجية.

أولا: رغم وجود قطاع حكومي مختص بقضايا الشباب في مختلف الحكومات المتعاقبة من الإستقلال إلى اليوم، فإن ذلك لا يمنع من إستمرار غياب وجود سياسة عمومية للشباب بالرغم من ذلك يسجل وجود برامج موجهة بالأساس لهذه الفئة لكن الملاحظة الأساسية في هذا السياق هو إفتقاد هذه البرامج والمبادرات والمشاريع لرؤية مندمجة فضلا عن أنها تسطر بشكل أحادي دون إستشارة المعنيين بالأمر مباشرة أو عبر دراسات علمية تقرب أصحاب القرار من تحديد الحاجيات وترتيب الأولويات التي تتجاوب مع إنتظارات الشباب.

¹²⁶ - الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، شبيبة مواطنة مبادرة سعيدة ومتفتحة، 2015-2030، ص 31.

ثانياً: إن الطابع الأحادي لمختلف البرامج والمبادرات والمشاريع التي تعتبر الشباب هدفاً لها تتم من بمنطلقات قطاعية ودون وجود أية آلية للتنسيق والتكامل والإنسجام في تدخل كل القطاعات إضافة إلى عدم توفر رؤية إستراتيجية مندمجة.

ثالثاً: يحضر الشباب في البرامج القطاعية كقوة مستهدفة ويغيب كفاعل إذ لا تتوفر حالياً على أي إطار أو آلية يمكن للشباب من إسماع صوتهم وإبداء آرائهم فيما يبرمج لفائدتهم، وهذا العنصر يعد أحد أهم مقومات النجاح في كل سياسة عمومية للشباب إذ لا سياسة عمومية للشباب بدون استشارتهم ومشاركتهم¹²⁷.

فالاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب كانت عبارة عن مشروع عادي من مشاريع الوزارة مدعومة من طرف منظمات دولية، لم تخضع لإشراف وزير الشباب والرياضة بل تم الإشراف عن أشغالها وتحضيراتها من طرف مديرية الطفولة والشباب والشؤون النسوية، وإعدادها تم من طرف مكتب دراسات لا يتوفر على الخبرة في قضايا الشباب كما أن هذه الإستراتيجية افتقدت إلى خبراء في جميع المجالات، وأعضاء اللجنة الموسعة لم تكن تضم إلى لرؤساء المصالح القطاعية لا يملكون سلطة القرار والاقتراح بحسب ما يمكن أن تقدمه قطاعاتهم، فالتمثيلية جد ضيقة للمنظمات الشبابية والخلافات الجموعية مع وزير الشباب والرياضة من طرف الهيئة الوطنية للتخميم واتحاد المنظمات والعديد من التنظيمات أثرت على عملية التحضير أما

¹²⁷- تقرير حول تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بالشباب، الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، الرباط 4

يونيو 2010.

المنتديات الجهوية لم يتم إصدار نتائجها وتعميمها على الشركاء من القطاع الحكومي والغير الحكومي والفعاليات المدنية بما جعل الوزارة الشباب والرياضة تحتكر جميع المعطيات، أما الانتقال إلى أشغال المناظرة مباشرة مع العلم أن أرضيتها ينبغي أن تتبني على خلاصات وتوصيات المنتديات الجهوية فضلا على عدم إطلاع أعضاء اللجنة عن محتوياتها فضعف المواكبة الإعلامية للمشروع بما جعل الرأي العام غير مطلع عن أهمية هذه المبادرة ، ومنه تم التوقيع على اتفاقيات شراكات مع مجموعة من القطاعات بنفس قطاعي وليس مندمج كما أنه لم يتم التحضير الكافي لهذه الاتفاقيات في ظرفية كانت تتسم بالحراك المجتمعي الشبابي والحوار المفتوح حول الإصلاحات الدستورية ولم تواكب التحولات ولم يتم الاطلاع أعضاء اللجنة الموسعة على مضامينها حيث تم التحضير لها بشكل فردي، ومنه استطاعت المناظرة أن تجمع الشباب بأصحاب القرار من الوزراء في إطار فضاءات للحوار والنقاش لكن في المقابل عرفت مجموعة من الانزلاقات التي نتجت عن التحضير الغير الكافي . كما لم يتم الإفصاح عن خلاصاتها كما هو الأمر بالمنتديات الجهوية مما جعلها تعاني من النقص والغموض، ولم يتم الخروج بميثاق وطني للشباب، وأن التفكير في الإستراتيجية الوطنية للشباب تعد مبادرة جد إيجابية لكن ينبغي أن يتم بناءها على أسس صحيحة لتكون أرضية مرجعية تسهم في بلورة سياسات عامة لصالح الشباب بطرق احترافية بعيدة عن الارتجالية تفاديا لتكرار الإخفاقات في السياسات العامة المتصلة بالشباب.

الفقرة الثالثة: آراء مختلفة واقتراحات متعددة لسياسة عمومية مندمجة للشباب.

إن بناء سياسات عمومية تكون ذات فائدة للشباب والمجتمع ينبغي أن تنطلق بإرادة جماعية وبإشراك حقيقي لشباب بمختلف التركيبات لأنهم ليسوا فئة متجانسة حيث تعدد المشاكل كما تتعدد الحاجيات وبالتالي ينبغي العمل على خلق إستراتيجية أو سياسة وطنية للشباب تكون إطارا أو خريطة طريق لسياسة عامة في الشأن العام والوطني والمحلي تقدم حولا نوعية لقضايا الشباب في مستويات متعددة، فالدولة التي تجعل من ضمن أولوياتها بناء تطوير إستراتيجية وطنية لشبابها لاشك أنها تسير ضمن خطة منهجية متكاملة لرعاية الشباب وتمييزهم ، مما يؤهلها لولوج عالم الجدارة والتقدم والتميز.

إن إقرار سياسة عمومية للشباب فضلا عن كونه يعد تعبيراً عن إرادة سياسية تعترف للشباب بوضع إعتباري خاص وتترجم ذلك بقوانين وآليات وإجراءات تخدم تحقيق ذلك الهدف، فإنها أيضا تستوجب في سياقنا المغربي توافر المعلومات والدراسات المتعددة التخصصات في مجال الشباب ومن هنا ضرورة وجود جسر بين مجال البحث العلمي والهيئات الحكومية والغير الحكومية المعنية بالشباب، فالتفكير في تجاوز اختزال الشباب في تصنيف قطاعي أحادي كما الأمر بالنسبة للشباب والرياضة، لأن شريحة الشباب معنية بكافة القطاعات وطنيا ومحليا في التعليم، التشغيل، الثقافة، السكن.

إن وجوب مشاركة الشباب واستشارتهم القبلية في بلورة السياسة العمومية للشباب سواء

عبر جمعيات ومنظمات الشباب المحلية الوطنية أو عبر صيغ أخرى تحضى بالمصادقية

على غرار ما تم في إطار الحوار الوطني حول إعداد التراب¹²⁸ مثلاً، فوضع الآليات القانونية والتنظيمية اللازمة لخلق إطار يمكن الشباب من التعبير عن آرائهم وحاجياتهم، وسبل مساهمتهم في وضع البرامج التي تعنيهم من أجل ضمان ديمومة المشاركة الشبابية، على اعتبار أن تطلعات الشباب وحاجياتهم ليست معطيات ثابتة وغير موحدة تختلف من جيل لآخر ومن وسط إلى آخر، إن دعم المواكبة المستمرة للبحث العلمي لهذه التحولات واستثمار ذلك في توجيه السياسة العمومية في هذا المجال ولذلك من المفيد إحداث مؤسسة علمية تعنى هذا الموضوع إلى جانب تشجيع باقي المؤسسات الجامعية الوطنية على إنتاج بحوث في هذا الجانب وتوفير المعلومات المحينة التي تساعد على التشخيص الصحيح وبلورة المخططات الناجعة .

إن إقرار تشريعات خاصة تؤمن حقوق الشباب وتجسد إعراف الدولة والمجتمع بالوضع الاعتباري الخاص للشباب على غرار ما هو معمول به في بعض الدول وهو ما يمكن الشباب وييسر ولوجهم. فتأهيل جمعيات ومنظمات الشباب عبر دعم قدراتهم وتحديث طرق عملها في أفق انبثاق حركة شبابية منظمة ومؤثرة في القرارات وجعل عمل هذه المنظمات أكثر قرباً من إهتمامات الشباب واعتماد قدر كبير من المرونة والقدرة على التكيف في وضع البرامج الموجهة

¹²⁸- تقرير حول تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بالشباب " الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان " الرباط 4

يونيو 2010. مرجع سابق

للشباب مع مراعاة تنوع الاهتمامات وخصوصيات هذه الفئة وميولتهم وتعبيراتهم الثقافية والفنية والرياضية.

إن توفير آليات للمتابعة والتقييم والمساءلة للسياسات العمومية سواء على المستوى المؤسسي أو على مستوى الأدوار الموكولة لهيئات المجتمع المدني، ولذلك فإنه من الضروري تفعيل دور البرلمان فيما يخص مراقبة عمل الحكومة في هذا المجال والمساهمة أيضا في وضع التشريعات اللازمة لتنشيط " حقوق الشباب"، كما أن المجتمع المدني مطالب أيضا بأعمال آليات المتابعة والتقييم والترافع سواء عبر إعداد تقارير دورية تستعرض المنجز من التزامات الفاعلين وترصد التعثرات وتقتراح البدائل الممكنة، أو من خلال الأدوار التي يمكن أن يلعبها الإعلام العمومي والخاص لفائدة الشباب¹²⁹. فالعمل على تنزيل السياسة الوطنية للشباب والسياسات العمومية ذات الصلة بالشباب وفق مقاربة جهوية تراعي خصوصيات الجهات وإمكاناتها لتحقيق نتائج ملموسة.

الفقرة الرابعة: التجارب الشبابية الرائدة¹³⁰

الجدير بالذكر أن هناك سياسات شبابية عمومية رائدة على المستوى الدولي تكون ذات فائدة للشباب والمجتمع، ومنه سنحاول التطرق لها من خلال أهم تجارب الدول التالية تونس

¹²⁹- تقرير حول تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بالشباب " الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان " الرباط 4

يونيو 2010 ص 50/51. مرجع سابق

¹³⁰- متابعة تنفيذ برنامج العمل العالمي للشباب حتى سنة 2000 وما بعدها

وجنوب إفريقيا، ثم تجارب الصين واليابان في قارة آسيا، ثم التجارب الشبابية لكل من البرتغال وكندا.

(أ) ففي إفريقيا، نتطرق لتجارب البلدان تونس وجنوب إفريقيا، ففي تونس¹³¹ يحتل الشباب في مكانة تقع في صميم الخطط الإنمائية للبلد، وتتركز السياسات على تعزيز الحوار مع الشباب وإدماجهم في الحياة العامة وكجزء من الجهود التي تبذلها الحكومة لتشجيع مشاركة الشباب، ضمت المشاورات الوطنية 100.000 شاب، وقد تم أيضا اتخاذ تدابير سياسية أخرى ومثال على ذلك تم تنظيم شبكة تتألف من 6000 منظمة غير حكومية، وقد أنشأت في الآونة الأخيرة وزارة الأطفال والشباب التي تنسق السياسة الوطنية للشباب في تونس بالتعاون مع الوزارات الأخرى التي تخدم الشباب ومنظمات الشباب محفلا دوليا للحوار مع الشباب لإتاحة الفرصة أمام الشباب في كل أنحاء البلد للتعبير عن آرائهم للمسؤولين الحكوميين على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني.

أما في جنوب إفريقيا، أنشأت الحكومة اللجنة الوطنية للشباب في عام 1996 لوضع سياسة وطنية للشباب وتنسيقها، بالإضافة إلى برامج مختلفة لتنفيذها وقد أنشأت اللجنة التي افتتحها في 16 حزيران / 1996 الرئيس نيلسون مانديلا بموجب قانون اللجنة الوطنية للشباب (1996 كجزء من خطة الحكومة لوضع استراتيجية شاملة لمعالجة المشاكل والتحديات التي

¹³¹- سلوى الشعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي.

تواجه الشباب والفرع 3 (1) من قانون اللجنة الوطنية للشباب ينص على أن " اللجنة ستقوم بتنسيق وتطوير سياسة متكاملة للشباب في البلد¹³²، وعززت منظمات الشباب الوطنية إلى 150 منظمة التي حضرت قمة الشباب الوطنية في حزيران/ 1996 هذه الولاية وقدمت توصيات محددة للتأكد من النزاهة الاستشارية للعملية ولزيادة تعزيز وتنسيق تنفيذ القانون تم تشكيل هيكل حكومي مشتركين الوزارات لضمان توحيد النهج المتبع في الجهود التي تبذلها مختلف الوزارات الحكومية في معالجتها لمسائل الشباب وخدمته.

(ب) أما في آسيا والمحيط الهادي، سننتقل إلى تجارب بلدان الصين واليابان حيث في الصين تعتمد السياسة الوطنية للشباب على كل من الولايات الحكومية والشراكة مع منظمات الشباب وينتظر من المجتمع ككل العمل في مجال التعليم الشباب وتعزيز التنمية الشباب في مجال الأخلاقيات والتعليم والصحة وتشجيع الشباب وتوجيههم المشاركة في الأنشطة السياسية والمساعدة في توفير فرص عمل الشباب، وضمان الحقوق القانونية للشباب ومصالحهم وإثراء حياتهم الثقافية، وبذل الجهود لتعليمهم وإصلاح الأحداث الجانحين منهم وتقوم اللجنة التعليمية الحكومية بتنسيق السياسات التعليمية للشباب بالتعاون مع الوزارات، التي تخدم الشباب في الحكومة واتحاد الشباب لعموم الصين وهي منظمة متحدة لصالح جميع الشباب الصينيين، كما أنه منظمة ذات قاعدة عريضة توحيد جميع الشباب من جميع الخلفيات ولدى الاتحاد في

¹³² - استراتيجية اللجنة الوطنية للشباب، جنوب إفريقيا، 1996 ص32.

الوقت الراهن 45 منظمة للشباب والطلاب، تتكون من عدة فروع على الصعيد الوطني والإقليمي، وقد كلفت الحكومة الاتحاد بإدارة وتنسيق السياسة الوطنية للشباب في الصين .

أما في اليابان، تؤكد سياسات اليابان الوطنية للشباب على أهمية المشاركة الأنشطة للشباب ، وأن إدارة شؤون الشباب في الوكالة الإدارية والتنسيقية التابعة لمكتب رئيس الوزراء مسؤولة عن تنسيق سياسات الشباب الوطنية ، كما أن لجنة تعزيز سياسات الشباب لجنة مشتركة بين الوزارات وقد تم في عام 1990 تنظيم هذه اللجنة التي تقوم خلالها الوزارات والوكالات بإجراء الاتصالات والمناقشات وقد وضعت اللجنة المبادئ التوجيهية لتعزيز سياسات الشباب، ونتيجة لذلك تستطيع الحكومة أن تشجع بنشاط سياسات الشباب مصحوبة بتدابير تنسيقية في مختلف الميادين مثل التعليم والعمالة وجنوح الأحداث والتنمية الشخصية ورفاهية الأسرة، وتتعاون الحكومة أيضا مع المنظمات الغير الحكومية ومن بين المنظمات الرئيسية الجمعية الوطنية لتنمية الشباب والمجلس الوطني لمنظمات الشباب في اليابان، وعززت الحكومة أيضا برامج التبادل الدولية لتعزيز التفاهم بين الشباب بين مختلف البلدان، وفي برامج سفينة البرنامج العالمي للشباب اشترك كثير من الشباب بين مختلف البلدان في أنشطة متنوعة لمدة شهرين على ظهر السفينة ، وفي البلدان التي تزورها السفينة يشارك ممثل عن وحدة الشباب في هذا البرنامج كل سنة بمناسبة أسبوع الأمم المتحدة للشباب .

(ت) أما في أمريكا الشمالية وأوروبا، ففي تجارب دولة كندا يقوم وزير الدولة للتدريب

والشباب في كندا تحت رعاية وزير تنمية الموارد البشرية بتنسيق السياسات الوطنية لشباب في



كندا بالتعاون مع الإدارات الأخرى التي تخدم الشباب ولدى الحكومة الاتحادية في كندا مجموعة كاملة من السياسات والبرامج المتعلقة بالشباب التي تلبي إحتياجات الشباب في مجال الصحة والرعاية الاجتماعية والعدالة وحقوق الإنسان والشغل وضمان الدخل وكل ذلك يكمل مجموعة كبيرة من البرامج والسياسات التي تتولى مسؤوليتها حكومات الأقاليم والأراضي بما في ذلك التعليم والصحة والبرامج التعليمية ، وقد طورت الحكومة سياسات الشباب مع التأكيد بصفة متزايدة على المشاركة المباشرة للشباب ، ولدى كندا بعض أعلى معدلات الالتحاق بالمدارس الثانوية بين البلدان الصناعية، غير أن البطالة بين الشباب أحد المسائل التي تثير قلق الحكومة وتتصدى كندا لهذا التحدي عن طريق البرامج المتخصصة في مجال عمالة الشباب، وتعتقد الحكومة أيضا أنه ينبغي الاستماع إلى آراء وبناءا عليه فإنها اجتمعت ب 100 ممثل عن منظمات الشباب لتحديد موقفها في المؤتمر العالمي للوزراء المسؤولين عن الشباب .

أما في البرتغال هناك وزير مسؤول عن الشباب والرياضة ومحاربة إدمان المخدرات ووسائل الإعلام ولدى وزير الدولة لشؤون الشباب مجلس استشاري للشباب وكتب لدعم الأبحاث والتخطيط ومعهد للشباب البرتغالي ومكتب للخدمات الاجتماعية والمعارضين لأسباب تتعلق بالضمير ، وفي أعقاب برنامج الحكومة الدستورية الثالثة عشرة تهدف الأولويات السياسية لسياسات الشباب الوطنية بصفة أساسية إلى تشجيع المشاركة الوطنية وتعزيز الاندماج والإقتصادي للشباب، ويمكن تنفيذ هذه الأولويات في شكل حوار مع الشباب وعن طريق تطوير سياسة حقيقية وشاملة ومتكاملة للشباب التي تستند إلى نوعين من المجالات، نوع أفقي يعطي

ترابط للسياسات القطاعية في المجالات الحكومية الأخرى عن طريق إضفاء الطابع المؤسسي على التنسيق ونوع عمودي يعمل على تشجيع مشاركة الشباب والخلق الحر للمعلومات ونشرها على ان الشباب مواطنون حقيقيون وعناصر عاملة في التغيير الاجتماعي والثقافي ، وتقوم الحكومة في الوقت الراهن بتنفيذ برامج عمل مختلفة للشباب في مجالات التعليم والشغل والصحة والمخدرات وأن المجلس الوطني للشباب في البرتغال أحد الشركاء الحكوميين في إيجاد عمل للشباب.¹³³

¹³³ - برنامج العمل العالمي للشباب، سنة 2000 وما بعدها.

المبحث الثاني: الحق في المشاركة السياسية للشباب بالمغرب، الواقع والآفاق في ظل الإصلاحات الدستورية.

عرفت قضايا الشباب اهتماما ملحوظا خاصة بعد التعديلات الدستورية الأخيرة، التي خلقت واقعا جديدا (مطلب الأول)، حيث جاءت بمجموعة من النصوص والمشاريع والقوانين التي تخدم هذه الفئة الهامة المؤثرة في المجتمع، والتي يستحيل تركها جانبا بعيدا عن أي حراك سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي، ودون التطرق لحقوق الشباب التي تفرضها المواثيق الدولية والقوة العددية الديمغرافية، باعتبار هذه الفئة رهانا مستقبليا يعد بأفاق واسعة (مطلب ثاني). فلا يمكن أن نتكلم عن أي إقلاع تنموي للمغرب، دون أن يكون للشباب مكانة داخل الحياة العامة، انطلاقا من الحق في التعليم والتكوين والتشغيل والحق في المشاركة والتمثيلية.

المطلب الأول: واقع الحق في المشاركة السياسية للشباب المغربي

لقد شكل الدستور المغربي لفتاح يوليوز 2011 وما حمله من مقتضيات دستورية وقانونية إشارة قوية ودفعة هامة لتحفيز الشباب على المشاركة في الحياة العامة والشأن السياسي والمواطني (الفقرة الأولى). وقد مثلت الانتخابات التشريعية للخامس والعشرين من نونبر 2011. أول اختبار بعد تنزيل الدستور لمدى جدية هذه الإصلاحات السياسية في تعزيز ودفع عجلة الفعل السياسي في أوساط، خاصة بعد تخصيص نسبة لهذه الفئة في اللوائح الانتخابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار الدستوري والقانوني المنظم للحق في للمشاركة السياسية للشباب

سنحاول في هذه الفقرة التطرق للإطار الدستوري للمشاركة السياسية للشباب المغربي،

والإطار القانوني المحدد لهذه المشاركة، ومدى استيعاب الشباب المغربي لهذه المشاركة من

خلال استحقاقات 25 من نونبر 2011.

1- الإطار الدستوري للمشاركة السياسية للشباب بالمغرب.

لقد استطاعت الوثيقة الدستورية الجديدة أن تفتح أمام الشباب إمكانات جديدة للتأثير في

صناعة القرار العمومي، وذلك انطلاقا من اعتبار المشاركة في السياسات العمومية تتجاوز

اليوم حد الديمقراطية التمثيلية نحو توسيع هوامش تشاركية جديدة، فقد تضمن الدستور المغربي

الجديد لسنة 2011 فصلا يقضي بإنشاء مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي، تكون

مهمته دعم مشاركة الشباب في صناعة القرار في المغرب¹³⁴، حيث يشير الفصل 33 من

الدستور إلى أنه يلزم على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة

الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد ولمساعدة الشباب على

الاندماج في الحياة النشيطة والجمعية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في

التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني، وتيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا،

والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفوق طاقاتهم الخلاقة

¹³⁴- عبد المولى بوخريص : المجلس الاعلى للشباب ، برلمان جديد للشباب ، مقال منشور بالموقع الالكتروني لقناة

دويتشه فيله DW الالمانية ، بتاريخ 14 يوليوز 2011.

والإبداعية في كل هذه المجالات، ومن أجل ذلك أقر هذا الفصل بضرورة إنشاء مجلس

استشاري للشباب والعمل الجماعي.¹³⁵

إن تنصيب الدستور المغربي الجديد على حقوق الشباب، وإقرار الآليات المؤسساتية الكفيلة ببلورة هذه الحقوق في إطار مجلس وطني للشباب والعمل الجماعي، هو إقرار صريح بالأهمية الإستراتيجية لهذه الشريحة الأساسية، ومدخلا جوهريا لمجموعة من الإصلاحات السياسية التي تسير الولوج الفعلي للشباب إلى مراكز القرار، واعتماد مقاربة تشاركية تروم تقوية العمل الجماعي الشبابي كشريك أساسي في العملية التنموية في مستوياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن هذه المقترحات التي حملها الدستور في مجال الشباب تعتبر محفزا أساسيا للانخراط هذه الفئة في الحياة العامة، وفي خلق انفراج حقيقي يصحح رؤية هذه الشريحة المجتمعية لمعنى المشاركة في الفعل في مختلف أوجه الحياة العامة ، وهو أيضا إقرار صريح بالأدوار

¹³⁵- الفصل 33 من الدستور المغربي

-على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتحقيق ما يلي: توسيع مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد .

تنمة الفصل 33 من دستور 2011 .

-مساعدة الشباب على الاندماج في الحياة النشيطة والجموعية ، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي او الاجتماعي او المهني.

- تيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتحقيق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات

-يحدث مجلس استشاري للشباب والعمل الجماعي، من أجل تحقيق هذه الأهداف.

الطلائعية التي قامت بها الشبيبة المغربية على مر السنوات ، وخاصة خلال العقد الأخير من القرن الماضي، حيث أصبح العمل الجماعي المرتكز في عمقه التنظيمي والتأطيري على الشباب يضطلع بأدوار مهمة للمساهمة في البناء الديمقراطي وإشاعة قيم التضامن والتطوع، وبالتالي فالتنصيب الدستوري على هذه الفئة هو رد الاعتبار لها ومحاولة إزالة تلك الصورة النمطية التي ألصقت بها، في اعتبار هذه الفئة غير مبالية ولا تعير أدنى اهتمام للحياة السياسية.

وبما أن الوثيقة الدستورية هي النظام الأساسي الذي ينظم العلاقات داخل الدولة وبين مؤسساتها، فإن الشباب يعون أهمية اللحظة والتاريخية التي تمر منها البلاد، ويستشعرون أهمية التحدي الذي يطرحه الدستور الجديد لإبراز القدرات والطاقات التي يخزنها الشباب الذي يعتبر طرفا رئيسيا في صناعة هذه اللحظة المفصلية في التاريخ المغربي. من خلال الحراك الإجتماعي والسياسي الذي تعرفه بلادنا منذ مدة ليست بالطويلة.

إن الدستور المغربي أقر بشكل واضح بضرورة إعطاء المكانة اللائقة للشباب المغربي في المنظومة المؤسساتية والدستورية، بهدف ولوج هذه الشريحة إلى مراكز القرار بشكل أسهل وأكثر سلاسة، كما ساهم في تفعيل دور الشباب في بلورة وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات العمومية للدولة التي تجعل من هذه الفئة أما هدفا أو فاعلا أساسيا فيها، كما يعد هذا التنصيب

أيضا بمثابة إشارة قوية لتحفيز الشباب على المشاركة في الحياة العامة والشأن السياسي والمواطناتي.¹³⁶

وهذا تماما ما عالجه الفصل 170 من الدستور المغربي لسنة 2011، حيث أعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجماعية، وهو مكلف بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، إلى جانب تقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب، وتنمية طاقاتهم الإبداعية وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية بروح المواطنة المسؤولة¹³⁷. إن من شأن تنزيل هذه المقتضيات الدستورية على أرض الواقع عبر إجراءاتها، وأن تنعكس على الوضعية السوسيو - اقتصادية، والثقافية للشباب المغربي.

ويرى اسماعيل الحمراوي¹³⁸ أن الشباب المغربي أنتظر لسنوات طوال هذا الموعد مع التغيير، مشيرا إلى أن هذه الشريحة الأساسية لم تكن تجد ذاتها في دساتير المملكة المغربية

¹³⁶- محمد حجيوي ، الشباب والعمل الجماعي في الدستور الجديد ، مقال منشور بالموقع الالكتروني لجريدة بيان اليوم بتاريخ 18 يناير 2012

¹³⁷- الفصل 170 من الدستور المغربي.

"يعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي ، المحدث بموجب الفصل 33 من هذا الدستور، هيئة استشارية في ميادين حماية الشباب والنهوض بتطوير الحياة الجماعية، وهو مكلف بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين ، وتقديم اقراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي ، يهم مباشرة النهوض باوضاع الشباب والعمل الجماعي، وتنمية طاقاتهم الابداعية وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية بروح المواطنة المسؤولة.

¹³⁸- رئيس منتدى الشباب المغربي ورئيس برلمان الشباب العربي الاوروبي.

ولم يتم تنزيلها كما يريدّها الشباب على أن تؤسس إلى تعاقد اجتماعي شبابي ، برسم معالم السياسة العمومية في مجال الشباب .

إن احتجاجات الشباب المغربي بحسب الحمرأوي، قد حركت المياه الراكدة وأن خطاب 9 مارس¹³⁹، رسم المعالم الكبرى للتغيير في المغرب والدستور الجديد يشكل وثيقة لتعاقد سياسي جديد للفاعلين ، من خلال ترسيم عدة آليات سياسية وترافعية جديدة ، يتطلع عموم الشباب المغربي لأجرائها كما وردت في الدستور، من خلال ترسانة قانونية واضحة قادرة على تفعيل دور هذه الفئة كقوة اقتراحية في مستطاعها صياغة القرار والمساهمة في البناء الديمقراطي والعمل على وضع مساطر جدية للنهوض بقضايا التمكين السياسي للشباب وترسيخ ثقافة الحوار الشبابي، والنقاش العمومي والمشاركة الإيجابية والمسؤولية في أوساط الشباب المغربي، وكذا تربية هذه الفئات على قيم المواطنة وتعزيز قيم المسؤولية والموضوعية، وإشاعة ثقافة إحترام حقوق الانسان، والتربية على إحترام قواعد العمل الديمقراطي التعددي في مؤسسات ومنظمات المجتمع .

أما محمد الطوزي¹⁴⁰ وفي معرض تقييمه لدور المجلس الاستشاري للشباب ، فيقر بأنه سيكون لهذا المجلس صبغة تمثيلية على شاكلة البرلمان، وسيجعل قضايا الشباب في صلب

¹³⁹- الخطاب الملكي المعلن عن الإصلاحات الدستورية، بتاريخ 9 مارس 2011.

¹⁴⁰- عضو اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، التي أعلن عنها الملك في خطابه مارس 2011 .

إهتمام الحكومة وسيخلق مكانة هامة للمجتمع المدني الذي يضع نصب عينيه النهوض بقضايا الشباب.

وبحسب الطوزي أيضا فقد إستجاب الدستور المغربي إلى أكثر المطالب التي ألح عليها الشاب، وكانت محور نقاش بين الفعاليات الشبابية المختلفة التي استقبلتها اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور، حيث أكدت مختلف التدخلات على ضرورة إيجاد آلية وطنية يتم من خلالها الاستماع الى الشباب، وإشراكه في صنع السياسة اليومية التي تستهدفه، وهذا ما تم على صعيد الدستور الذي إستجاب لمطلب المنظمات الشبابية المرفوع منذ زمن طويل، وهو ما سيضمن لهذه الفئة حضورا قويا في مختلف المؤسسات الوطنية بما يوازي حضورهم وحركتهم وكفاءتهم العلمية.¹⁴¹

2- الإطار القانوني للحق في المشاركة السياسية للشباب

لقد كرس الدستور المغربي الجديد مجموعة من المبادئ التي ساهمت في بلورة قانون خاص بمجلس النواب¹⁴²، مما أدى إلى تعزيز الأسس الدستورية للترسانة القانونية المنظمة لانتخاب أعضاء هذا المجلس.

وعلاقة بموضوع الشباب، فقد نص القانون التنظيمي رقم 27.11 على تعزيز التمثيلية للشباب الذين لا يتجاوز أعمارهم 40 سنة عن طريق تخصيص 30 مقعدا من أصل 90

¹⁴¹- عبد المولى بوخريص: المجلس الاعلى للشباب، برلمان جديد للشباب، مرجع سابق

¹⁴²- القانون التنظيمي رقم 7.11 المتعلق بمجلس النواب.

مقعدا مخصصة لهم إلى جانب النساء من اللائحة الوطنية، كما طابق هذا القانون التنظيمي ما بين سن الرشد القانوني وسن الترشح أي 18 سنة. وقد أعتبر عدد من الفاعلين السياسيين مغاربة وأجانب هذا الاجراء إيجابيا، لأن الإقرار بكون الشباب يشكل قوة سياسية من خلال تخصيص نسبة لهم في اللوائح الانتخابية يعتبر إشارة ايجابية، في إطار مسلسل الإصلاح الذي يعرفه المغرب الشيء الذي من شأنه أن يمكن الشباب المغربي وإتاحة فرص طرح القضايا بداخله من وجهة نظرة شبابية، ومعالجتها وفق تصورات متعددة ويعتبر التصور الشبابي واحدا من هذه التصورات التي ظلت غائبة عن التجارب البرلمانية بالمغرب.

كما اعتبر هؤلاء الفاعلين أن إشراك الشباب في الشأن السياسي عبر توفير تواجدهم في المؤسسة التشريعية في المنطقة العربية، وفي هذا الصدد نستحضر تأكيد الباحثة الأمريكية "سارة يركس"¹⁴³، إن تخصيص نسبة (كوتا) للشباب في اللوائح الانتخابية يعد إجراء إيجابيا من شأن باقي بلدان المنطقة الاستفادة من تطبيقه¹⁴⁴، أما في يخص القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب¹⁴⁵ فقد سار على نفس المنوال في محاولة لتشبيب المشهد الحزبي، حيث نجده يسمح لكل شخص بالغ من العمر 18 سنة، ومسجل في اللوائح الانتخابية العامة، ومتمتع

¹⁴³- خبيرة امريكية في شؤون الشرق الاوسط وشمال افريقيا، وباحثة بمركز " سابان " لدراسات الشرق الاوسط التابع لمعهد "بروكينغر" بواشنطن

¹⁴⁴- مقال تحت عنوان: خبيرة امريكية تؤكد ان اللائحة الوطنية الخاصة بالشباب اجراء ايجابي، منشور بموقع الجريدة الالكترونية اصداء المغرب، بتاريخ 11 نونبر 2011، WWW.ASSDAE.COM

¹⁴⁵- القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

بحقوقه المدنية والسياسية، بأن يؤسس حزبا سياسيا وأن يكون اعضاءه المسيرين¹⁴⁶، أو ينخرط بكل حرية في أي حزب سياسي مؤسس بصفة قانونية.¹⁴⁷

كما أوجب هذا القانون ايضا على كل حزب سياسي أن يسعى على توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية السياسية للبلاد، وأن يحدد في نظامه الأساسي نسبة الشباب الواجب إشراكهم في الأجهزة المسيرة للحزب¹⁴⁸ وقد جاءت هذه الإجراءات القانونية في سبيل تعزيز حضور الشباب داخل أروقة العمل الحزبي ولتجاوز الحضور الباهت لهذه الفئة داخل هذه المؤسسات، والملاحظ هنا غموض المادة 26 من هذا القانون حيث لم تحدد ما المقصود عمريا بفئة الشباب، كما أنها لم تحدد نسبة دنيا لتمثيلية هذه الفئة كونها تتميز بسلوكات تؤثر في المسار العام بشكل شامل.

الفقرة الثانية: الشباب المغربي واستحقاقات 25 من نونبر 2011.

لقد شددت الخطب الملكية في الفترة التي تسبق استحقاقات 25 نونبر على أهمية هذه الانتخابات حيث تعتبر المحك الأساسي لتفعيل الدستور الجديد ديمقراطيا، وليس فقط كونها الاولى في ظل هذا الدستور¹⁴⁹، كما دعا الملك من خلالها الأحزاب السياسية إلى فسح المجال

¹⁴⁶- المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية

¹⁴⁷- المادة 19 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

¹⁴⁸- المادة 26 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

¹⁴⁹- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى 36 للمسيرة الخضراء بتاريخ الاحد 6 نونبر 2011، للاطلاع أكثر انظر انتخابات 25 نونبر محك اساسي لتفعيل الدستور، جريدة الصباح، عدد 3599، الصادر بتاريخ 9 نونبر 2011.

للطاقات الشابة بما يفرز نخبا، مؤهلة كفيلة بضخ دماء جديدة في الحياة السياسية والمؤسسات الدستورية خاصة وأن الشباب المغربي يوجد اليوم في صلب المشروع التحديث الدستوري والسياسي، بما خوله الدستور من حقوق وواجبات وهيئات المواطنة الفاعلة لتعزيز انخراطه في مختلف الإصلاحات الديمقراطية والأوراش التنموية¹⁵⁰.

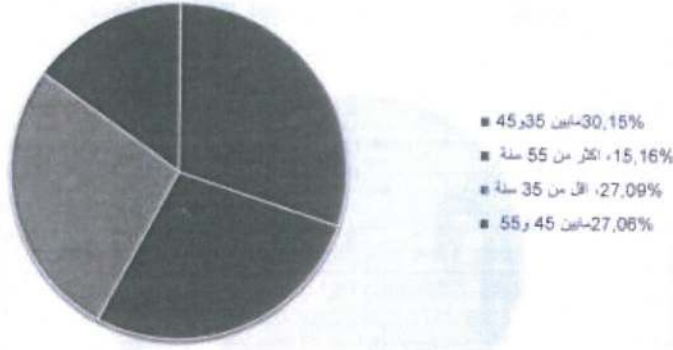
هذا التجاوب من طرف الأحزاب مع الشباب ترجمته الوجوه الجديدة التي رشحتها للانتخابات التشريعي، حيث ارتفعت تمثيلية الشباب وكلاء اللوائح المحلية بالإضافة إلى اللائحة الوطنية، هذا المعطى هو ما اكده بلاغ صادر عن وزارة الداخلية قبيل هذه الاستحقاقات، والذي أشار إلى أن نسبة المرشحين الجدد من وكلاء اللوائح المحلية قد وصل إلى 87.57%¹⁵¹، في حين أن نسبة المرشحين النواب ووكلاء اللوائح الذين أعادوا ترشيحهم تمثل 12.43%، ويظهر من خلال هذه المعطيات أن الأغلبية الساحقة من وكلاء اللوائح الانتخابية المحلية خاضت للمرة الأولى غمار الانتخابات، في حين يتجاوز بالكاد عدد النواب المنتهبة ولا يتم، الذين تقدموا للانتخابات من جديد 12% الشيء الذي وضع جليا سعي الأحزاب إلى تشييب المترشحين الانتخابات النيابية الأخيرة.

¹⁵⁰- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 38 لثورة الملك والشعب، بتاريخ 20 غشت 2011.

¹⁵¹- رضوان بلدي: الأحزاب تجدد وتتشب وكلاء لوائحها، جريدة الاحداث المغربية، عدد 4506، الصادر بتاريخ 14 نونبر 2011.

هذا فيما يخص وكلاء اللوائح المحلية ، أما في ما يخص مجموع مرشحي هذه اللوائح ، فذلك هو ما سيفصله المبيان التالي :

توزيع المرشحين حسب الفئات العمرية على الصعيد الوطني عدد المرشحين 7102



المصدر : بيان وزارة الداخلية حول توزيع المرشحين حسب الفئات العمرية على الصعيد الوطني ، 27/10/2011 .

وإذا كانت الأحزاب السياسية قد عملت على ضخ دماء جديدة بداخلها، أنعش دور النخب الشابة، فإن هذه النخب حملت معها رأسمالا رمزيا، متمثلا في المستوى الدراسي لوكلاء اللوائح، حيث يتوفر 59.43% منهم على مستوى تعليم عالي، في حين أن هناك 29.21% من ذوي المستوى الثانوي أما على الصعيد مجموع المترشحين في اللوائح المحلية من حيث المستوى التعليمي انظر المبيان التالي:



أما في ما يخص النتائج التي حصرتها اللجنة الوطنية للإحصاء برسم الدائرة الانتخابية الوطنية البالغ عدد المقاعد المخصصة لها 90 مقعدا، منها 60 مخصصة للنساء، و 30 مقعدا مخصصة للشباب والذكور الذين لا تزيد سنهم عن أربعين سنة، فقد جاءت على النحو التالي:

❖ حزب العدالة والتنمية 24 مقعدا، منها 8 مقاعد للشباب.

❖ حزب الاستقلال 13 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.

❖ حزب التجمع الوطني للأحرار 12 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.

❖ حزب الاصالاة والمعاصرة 12 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.

❖ حزب الاتحاد الاشتراكي 9 مقاعد، منها 3 مقاعد للشباب.

❖ حزب الحركة الشعبية 8 مقاعد، منها 3 مقاعد للشباب

❖ حزب الاتحاد الدستوري 6 مقاعد، منها 2 مقعد للشباب

❖ حزب التقدم والاشتراكية 6 مقاعد، منها 2 مقاعد للشباب¹⁵²

وبالتالي فقد شكلت الانتخابات التشريعية لسنة 2011 فرصة مواتية لتجديد النخب وذلك

بالعمل على فتح الباب أمام الفئات الشابة لولوج مواقع المسؤولية، سواء على مستوى الهياكل

الحزبية أو على صعيد تدبير الشأن العمومي. وعموما فقد شهدت الانتخابات التشريعية

الأخيرة¹⁵³ تطورا إيجابيا لمعدل المشاركة الانتخابية ، حيث أنتقل من 37% خلال استحقاقات

¹⁵² - مقال تحت عنوان: النتائج النهائية لانتخابات 25 نونبر، جريدة العلم، عدد 22142، الصادرة بتاريخ 29 نونبر

2011.

¹⁵³ - بلغ عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية خلال هذه الاستحقاقات ما مجموعه 13626375 ناخبا منهم 54,9 % من الرجال و 45,6 % من النساء ، كما أن نسبة 60، 61 % من هؤلاء المسجلين ينتمون للوسط الحضري، مقابل 40.38 % للوسط القروي كما بلغ عدد اللوائح المقدمة برسم الدوائر الانتخابية المحلية التي يصل عددها الى 92 دائرة الى ما مجموعه 1521 لائحة، كما شهدت الاستحقاقات ايضا تنافس أكثر من 30 حزبا على 305 مقعدا، حاز فيها حزب العدالة والتنمية على المرتبة الاولى ب 107 مقعد ، اضافة الى ذلك خصصت الدولة بمبلغ 220 مليون درهم لتمويل حملات الاحزاب المشاركة في هذه الانتخابات ، وللاطلاع اكثر انظر:

* محتات الرقاص: اقتراع 25 نونبر، جريدة اليوم، عدد 6497، الصادرة بتاريخ 28 نونبر 2011.

2007، الى 45% سنة 2011، ورغم انه يبقى دون المأمول، الا ان هذه الانتخابات لم تتم

في ظل عزوف ولا مبالاة كبيرين من المواطنين.¹⁵⁴

المطلب الثاني: آفاق الحق في المشاركة السياسية لدى الشباب

تعد المشاركة السياسية في ظل الإصلاحات الدستورية والسياسية التي شهدتها المغرب مؤخرا بأفاق واسعة خاصة لدى فئة الشباب، وفي مجالات مختلفة سواء على صعيد المؤسسات الرسمية (الفقرة الأولى)، أو عبر مبادرات مدنية يبدعها الشباب كوسيلة للتأثير في الفعل السياسي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: آفاق المشاركة الشبابية من خلال المؤسسات الرسمية

إن آفاق المشاركة السياسية للشباب المغربي تبدو واعدة في ظل ما شهدته المملكة من إصلاحات سياسية ودستورية، إلى جانب انتخابات تشريعية مثلت هذه الفئة دورا هاما، هذه المشاركة التي بدأت تتعزز تدريجيا سواء على مستوى الهياكل الحزبية أو على صعيد المؤسسة التشريعية، هذه المشاركة التي بدأت تتعزز تدريجيا سواء على مستوى الهياكل الحزبية أو على صعيد المؤسسة التشريعية، الشيء الذي سيساهم وبلا شك في نقل هموم الشباب ونقاشاتهم

* مقال تحت عنوان، اكثر من 13 مليون عدد الناخبين المسجلين في اللوائح الانتخابية العامة، جريدة اليوم، عدد 6483، الصادرة بتاريخ 10 نونبر 2011.

¹⁵⁴ - الحسن بوقنطار، حول بعض إفرزات اقتراع 25 نونبر، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 9948، الصادر بتاريخ 29 نونبر 2011.

من الفضاءات اليومية والافتراضية إلى قبة البرلمان وإلى مختلف الأجهزة الحزبية، مما سيزيد في تقليص وتضييق الفجوة ما بين هذه الفئة والمشهد السياسي بشكل عام .

أما فيما يخص المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي الساعي إلى دعم مشاركة الشباب في صناعة القرار بالمغرب، فقد أكد العديد من الشباب الفاعلين في الميدان السياسي والجماعي، على ضرورة خلق التوازن الحقيقي لتمثيل الشباب كمورد بشري وبين العمل الجماعي كدينامية مجتمعية بمختلف مشاربها وحساسيتها، على أساس اعتماد المقاربة التشاركية والتعامل بروح المسؤولية غداة إعداد مشروع القانون المنظم لهذا المجلس وانتداب أعضائه، إضافة إلى خلق بنيات مصاحبة للمجلس الاستشاري للشباب على المستوى المحلي والجهوي كهيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين المجتمعيين، في إعداد السياسات العمومية أفقية ومندمجة وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها ، مع ضرورة توفير الضمانات الكفيلة بجعل الآراء والمقترحات الاستشارية للمجلس لها وزنها الاعتباري، ومع إلزام السلطات العمومية والمحلية بتوضيح الأسباب الكامنة وراء عدم الأخذ بأي من هذه الآراء الاستشارية كل هذا إلى جانب ضرورة ضمان استقلالية القرار والتمويل والتداول الديمقراطي والتناوب في تحمل المسؤولية داخل هذا المجلس ، أما بخصوص تمثيل الشباب في المجلس فيرى الأستاذ عبد الرحيم المنار اسليمي أنه يجب وضع معايير يتم من خلالها اختيار شباب له حركية على المستوى العمل الجماعي ومشهود لهم بالخبرة والكفاءة، وليس اعتماد منهجية التعيين لأن فيها لإقصاء لمبدأ تكافؤ الفرص، فأقرار هذا المجلس بشكل ديمقراطي سيساهم في ردم الهوة بين

الشباب المغربي والعملية السياسية ، وذلك عبر إدخال نفس جديد ودينامية قوية لدواليب

الدولة.¹⁵⁵

وفي ذات السياق ذهبت الدكتورة ضياء السمن¹⁵⁶ في تشديدها على أن تقتصر تشكيلة المجلس الاستشاري للشباب على فئة الشباب الفاعلين في الحقل السياسي والمدني والمجتمعي ، مؤكدة أن التعامل مع هذه الفئات سيعرف طفرة نوعية في المستقبل، حيث سيتاح إشراكهم في مختلف البرامج التنموية التي تستهدفهم، إضافة إلى الاعتماد عليهم كطاقة بشرية للنهوض بالأوراش التي تم إطلاقها.

أما إسماعيل الحمراوي رئيس منتدى الشباب المغربي، فيرى ضرورة أن يضم هذا المجلس مختلف الحساسيات الشبابية المغربية النشيطة في المغرب وخارجه، وأن تقدم إستشارة وطنية موسعة لضمان وجود مقاربة اندماجية تكاملية لتفعيل دور الشباب كقوة اقتراحية، قادرة على صياغة القرار والمساهمة في البناء الديمقراطي، والنهوض بقضايا التمكين السياسي للشباب، الشيء الذي سيؤدي بالمجلس الاستشاري للشباب لأن يعمل على بلورة إستراتيجية مندمجة لاستقراء حاجيات الشباب من خلال دراسات ميدانية تلامس همومهم وتطلعاتهم وتحترم طاقاتهم.¹⁵⁷

¹⁵⁵- عبد المولى بوخريص: المجلس الاعلى للشباب: برلمان جديد للشباب المغربي - مرجع سابق.

¹⁵⁶- استاذة القانون العام بالكلية المتعددة التخصصات بتطوان.

¹⁵⁷- محمد ارحمني، المجلس الاستشاري للشباب، مكاسب وتطلعات، جريدة الصباح، عدد 3689، الصادرة بتاريخ 13

مارس 2012، ص3.

لمواكبة التطورات السياسية، ولمراقبة الأداء الحكومي، والعمل على إطلاع الرأي العام عن تقييم عمل الحكومة، وعن المشاريع البديلة التي كان من الممكن أن تلجا إليها في كل القرارات التي تتخذها¹⁵⁸.

هذه المبادرة التي تستمد مرجعتها من الدستور المغربي، الذي منح للمجتمع المدني دورا متقدما فيما يخص إعداد السياسات العمومية، وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها وتقديم بدائل عملية قابلة للتحقيق، وقد ظهرت هذه الحكومة الموازية بعد " مخاض " دام أزيد من شهرين وضمت 26 عضوا (17 وزيرا و8 وزيرات، ومنسق عام للحكومة)، كما أن لكل عضو في الحكومة فريق عمل، يصل في مجموع الحكومة ككل حوالي 150 شابا وشابة هذه المبادرة التي أصبحت بمثابة عرف نهجته مجموعة من الدول كلبنان سنة 2006 وفلسطين سنة 2011، تحت اسم حكومة الظل الشبابية ، وفي مصر سنة 2011 تحت اسم حكومة الظل المتمثلة لشباب " الثورة المصرية"¹⁵⁹.

وفي هذا الصدد أقرت ابتسام عزاوي¹⁶⁰ أن حكومة الشباب الموازية ستعمل في إطار تشاركي مع السلطات العمومية والمؤسسات المنتخبة ومختلف الفعاليات المدني والسياسية، في إطار ما يسمح به القانون وإلى إعداد تقارير دورية عن أداء الحكومة في مختلف القطاعات

¹⁵⁸- اسماعيل الحمراوي: شباب مغاربة يشكلون حكومة ظل لمراقبة اعمال الحكومة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني للقناة القضائية ANN، بتاريخ 26 دجنبر 2011: WWW.ANNTV.TV

¹⁵⁹- بوشعيب حمراوي: حكومة الشباب الية لمراقبة وتقييم السياسات الحكومية، جريدة المساء، عدد 1779، الصادرة بتاريخ 12 يونيو 2012، ص 8.

¹⁶⁰- وزيرة الاتصال والناطقة الرسمية باسم حكومة الشباب الموازية، وهي مهندسة دولة بالمدرسة المحمدية للأشغال.

هذا بالإضافة إلى تقديم اقتراحات عملية لحل بعض الإشكالات التي تعاني منها بعض القطاعات وإطلاق بعض المبادرات الشبابية.

كما ستعمل الحكومة على تحقيق مجموعة من الإجراءات التي تهم الشباب خاصة والمجتمع بشكل عام، وذلك عبر ثلاث أبعاد أساسية:

1- مراقبة العمل الحكومي من خلال تتبع جميع السياسات العمومية والقطاعية، من أجل تفعيل جوانب المسؤولية، الحكامة الجيدة، المشاركة في اتخاذ القرار.

2- تسيير برنامج عملها تحدد فيه أولوياتها التي ستشغل عليها الحكومة الشباب هي المساهمة في تقديم مسودة مشروع القانون المنظم للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، وتقديم مقترحات حول بلورة استراتيجية مندمجة للشباب ومتكاملة للشباب المغربي، إضافة إلى مقترحات حول مشاركة الشباب على المستوى المحلي في إطار الميثاق الجماعي، والعمل على اقتراح بدائل وحلول في مجال ملائمة التعليم والتكوين لفرص الشغل، إلى جانب تقديم مقترحات حول تشغيل الشباب وتشجيع المقاولات الشبابية.

3- تعاون حكومة الشباب الموازية مع الهيئات التشاورية التي تحدثها السلطات طبقاً للفصل 13 من الدستور، قصد تقديم مقترحاتها في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها ، ومن بينها المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي.

خلاصة الفصل الثاني:

يظل مجال البحث والدراسة في تناول الشباب دعامة مهمة لفهم متغيراته ومتطلباته وإمكاناته لأن النقص الحاصل في هذا الاتجاه كان عاملاً أساسياً في دراسة قضايا الشباب في السياسات العمومية وطنياً ومحلياً، حيث مكن من استجلاء العديد من المعطيات الهامة التي تؤثر على حضور الشباب في اهتمامات الفاعلين السياسيين، هذا الاهتمام يترجمه بالأساس العديد من البرامج الموجهة لفئة الشباب.

وفي نفس السياق، فالملاحظ أنه ورغم وجود قطاع حكومي مختص في قضايا الشباب في مختلف الحكومات المتعاقبة منذ فجر الاستقلال إلى اليوم، فإن ذلك لم يمنع من استمرار غياب وجود سياسة عمومية، وبالرغم من ذلك يسجل وجود برامج موجهة بالأساس لهذه الفئة لكن الملاحظة الأساسية في هذا السياق أنها تسطر بشكل أحادي دون استمارة المعنيين بالأمر مباشرة أو عبر دراسات علمية تقرب أصحاب القرار من تحديد الحاجيات وترتيب الأولويات التي تتجاوب مع انتظارات الشباب.

خلاصة القسم الأول:

من خلال تتبع ورصد السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان، يتضح على مستوى الشق التشريعي أنه عرف تطورا ملحوظا، حيث إلى جانب التعديل الدستوري الذي حمل مقتضيات مهمة مرتبطة بحقوق الإنسان، فإن المشرع المغربي قد طور مجموعة من التشريعات في محاولة لجعلها أكثر ضمانا للحقوق والحريات، ومن بينها مدونة الأسرة، قانون الشغل، قانون الجنسية، قانون تأسيس الجمعيات، قانون حرية الصحافة...

غير أن هذه التشريعات ورغم تطورها لا تزال في بعض جوانبها غير ملائمة للتشريع الدولي في ميدان حقوق الإنسان.

أما على مستوى الشق المؤسساتي فقد عرف في السنوات الأخيرة تطورا ملموسا سواء من خلال زيادة عدد المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان، أو ارتقاء بعضها إلى مؤسسات دستورية، أو التطور الحاصل في الاختصاصات المسندة لبعضها.

إن السياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان هي نتاج لتفاعل مختلف الفاعلين في الميدان الحقوقي، فمن خلال دراسة المؤسسات الدستورية المتدخلة في إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية ، يلاحظ أن هناك تطورا في الأدوار المسندة لهم والتي لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على السياسة الحقوقية.

فالمؤسسة الملكية كان لها الدور الأكبر في الانفتاح الذي عرفته بلادنا على حقوق الإنسان، حيث شكل الملك فاعلا مركزيا في السياسة الحقوقية، سواء من خلال خطاباته كتوجيهات في مجال السياسة الحقوقية، أو عبر الاختصاصات المسندة له على المستوى الخارجي و الوطني... و لا تزال اختصاصات الملك كما جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 واسعة ما قد يحد من فاعلية المؤسسات الأخرى التي تشكل الاستقلالية أكبر هواجسها. أما السلطة التنفيذية باعتبارها أداة لتدبير السياسات العمومية التي يقع إقرارها من طرف البرلمان، فقد منحها دستور 2011 صلاحيات متقدمة إذا ما قورنت بالتي منحتها طوال التجربة الدستورية المغربية حيث جعلها الجهة المشرفة على تدبير السياسات العمومية.

فيما أسند دستور 2011 صلاحيات جديدة للمؤسسة التشريعية، فبعد أن وسع من مجال القانون و جاء بمقتضيات جديدة لتقوية دور المعارضة البرلماني، فقد جاء بمقتضى جديد يتعلق بتقييم السياسات العمومية، هذا الأخير في الشق المرتبط بالسياسة الحقوقية من شأنه المساهمة في حماية و تعزيز حقوق الإنسان، إلا أن هذه المقتضيات تسجل على مستوى الواقع قلة التراكمات و ذلك راجع لحدائتها، كما أنها تتطلب وجود نخب برلمانية كفيلة بتنفيذها. وحضي القضاء في دستور 2011 بنصيبه من الإصلاح، حيث ارتقى به الدستور إلى سلطة بجانب السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك بغية تكريس استقلاليته، كما ارتقى به بالمجلس الدستوري إلى محكمة دستورية ليضفي عليها الطابع القضائي، وأقر حق المواطن في الدفع بعدم دستورية أي قانون يراه ماسا لحقوقه، إلا أن ترأس الملك للمجلس الأعلى للسلطة

القضائية وصدور الأحكام باسمه... مقتضيات من بين أخرى قد تمس بمبدأ استقلال القضاء وتحد من دوره باعتباره فاعلا أساسيا في السياسة الحقوقية.

أما فيما يخص إدماج الشباب في السياسات العمومية، فتحت هناك مجموعة من الملاحظات أهمها:

أولاً: أن الطابع الأحادي لمختلف البرامج و المبادرات و المشاريع التي تعتبر الشباب هدفا لها تتم من منطلقات قطاعية و دون وجود أي آلية للتنسيق و التكامل و الانسجام في تدخل كل القطاعات فيما بينها.

ثانياً: إن إقرار "سياسة عمومية دامجة لأبعاد حقوق الإنسان للشباب" فضلا عن كونه يعد تعبيرا عن إرادة سياسية تعترف للشباب بوضع اعتباري خاص وتترجم ذلك بقوانين وآليات وإجراءات تخدم تحقيق ذلك الهدف، فإنها أيضا تستوجب في سياقنا الوطني توافر المعلومات والدراسات متعددة التخصصات في مجال الشباب ومن هنا ضرورة وجود جسر بين مجال البحث العلمي والهيئات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالشباب.

ثالثاً: على اعتبار أن تطلعات الشباب وحاجياتهم ليست معطيات ثابتة وغير موحدة تختل من جي لآخر ومن وسط لآخر، فإن هناك ضرورة لمواكبة مستمرة للبحث العلمي لهذه التحولات واستثمار ذلك في توجيه السياسة العمومية في هذا المجال ولذلك من المفيد إحداث مؤسسة علمية تعنى بهذا الموضوع إلى جانب تشجيع باقي المؤسسات الجامعية الوطنية على إنتاج

بحوث في هذا المجال و توفير المعلومات المحينة التي تساعد على التشخيص الصحيح و بلورة المخططات الناجعة.

رابعاً: إن أي سياسة عمومية للشباب و على غرار باقي السياسات العمومية ككل تستوجب بالضرورة توفر آليات للمتابعة و التقويم و المساءلة سواء على المستوى المؤسسي أو على مستوى الأدوار الموكولة لهيئات المجتمع المدني، و لذلك فإنه من الضروري تفعيل دور البرلمان فيما يخص مراقبة عمل الحكومة في هذا المجال و المساهمة أيضاً في وضع التشريعات اللازمة لتنشيط "حقوق الشباب"، كما أن المجتمع المدني مطالب أيضاً بإعمال آليات المتابعة و التقويم و الترافع سواء عبر إعداد تقارير دورية تستعرض المنجز من التزامات الفاعلين و ترصد التعثرات و تقترح البدائل الممكنة، أو من خلال الأدوار التي يمكن أن يلعبها الإعلام العمومي و الحاص لفائدة الشباب.

القسم الثاني: تجليات السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان

إن المملكة المغربية سعيًا منها لضمان احترام حقوق الإنسان بأجيالها الثلاث، ولا سيما الحقوق المدنية و السياسية، و الحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية، عمل على إعداد تصورات و برامج قطاعية و وضع سياسات عمومية مندمجة و دامجة لمقاربة حقوق الإنسان، سواء على مستوى الاستراتيجيات القطاعية و كذا على المستوى الترابي، و لعل أبرز السياسات العمومية في هذا المجال هي تلك التي رصدت لها اعتمادات هامة في قوانين المالية، و شكلت أولوية حكومية تروم دعم السياسات الاجتماعية و تقليص الفوارق الاجتماعية و التفاوتات المجالية، و إرساء آليات الحماية الاجتماعية، ثم دع القطاع المقاوِلاتي

و إحداث مناصب شغل. إن كل هذه الأولويات عكستها السياسات العمومية المتعلقة بها و التي في نطاقها يتضح مدى توجه المغرب لدعم و حماية و النهوض بحقوق الإنسان من خلال هذه الإجراءات و التدخلات، لا سيما تكريس الحق في التعليم، و الحق في الصحة، و الحق في السكن و الحق في الشغل، و ضمان الأمن المائي و الحفاظ على الموارد، و الحق في التنمية المستدامة و تحقيق رهان العدالة المجالية و الاجتماعية و تقليص التفاوتات المجالية و الفوارق الاجتماعية، و ضمان الاستفادة من الخدمات العمومية على وجه المساواة، و حماية الفئات الهشة.

و إذا كان الدستور المغربي نص على مجموع من هذه الحقوق و حث الدولة و الجماعات الترابية و المؤسسات العمومية العمل على تسييرها للمواطنين و المواطنات، فإنه يستشف منه أن تنزيل هذه المقتضيات يتطلب وضع سياسات عمومية دامجة لبعد حقوق الإنسان، و في هذا الإطار و بالرجوع لقانون مالية 2020 يمكن رصد مجموعة من السياسات العمومية المعنية بإدماج البعد الحقوقي في مختلف الاستراتيجيات القطاعية وفق ما هو وارد في هذا القانون المالي، حيث فصلت كل أولوية مجموعة من التدابير و الأنشطة التي تقارب القضايا الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية المعنية، كما تم التركيز على التدابير الكفيلة بتنمين المكتسبات المتحققة في مجال محاربة الفقر و الإقصاء الاجتماعي، و ضمان تحولها إلى مكاسب مستدامة، و عم القطاعات الاجتماعية انطلاقاً من:

1. ضمان منظومة تربوية جيدة داعمة للمواطنة و المساواة و التنمية المستدامة:



دعم التربية و التعليم كمرفق عمومي خدمات عمومية ذات جودة مفتوحة في وجه العموم،
و ضمان تكافؤ الفرص في ولوج التعليم الإلزامي بما يؤمن تقوية المواطنين في المدرسة
المغربية العمومية عبر مجموعة من التدابير:

- تفعيل القانون الإطار رقم 17-51 للمنظومة التربوية و التكوين و البحث العلمي، و
تفعيل خارطة الطريق الجديدة للتكوين المهني حيث يهدف هذا القانون الإطار إلى
تحسين تنظيم و أداء منظومة التربية التكوين و البحث العلمي بما يضمن حق في
تعليم عمومي وفق معايير الجودة، و تمكين الجميع من الولوج للخدمات التعليمية،
حيث تم وضع برامج تروم إنشاء و تهيئة مدن جهوية للكفاءات و المهن مع الأخذ
بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة ثم ملائمة عروض التكوين المهني من خلال بناء
و تجهيز 12 مدينة جهوية للمهن و الكفاءات بميزانية قدرها 3,6 مليار درهم.
- مواصلة تنزيل البرنامج الوطني لتعميم التعليم الأولي من أجل بلوغ معدل 100 بالمئة
في أفق 2028.
- مواصلة توسيع العرض المدرسي عبر طريق بناء مؤسسات مدرسية جديدة و تأهيل
البنيات التحتية المدرسية و الرفع من الطاقة الاستيعابية للمؤسسات الجامعية.
- الأخذ بعين الاعتبار في السياسات العمومية في ميدان التعليم ضمان الحقوق الفئوية
لاسيما من خلال تفعيل البرنامج الوطني للتربية الدامجة للأطفال في وضعية إعاقة،
و كذا مواصلة عرض التكوين المهني في المؤسسات السجنية لفائدة السجناء.

• النهوض بمكونات الثقافة الوطنية من منظور حقوق الإنسان، خاصة اللغة و الثقافة

الأمازيغية باعتبارهما مكونا أساسيا للثقافة و الهوية الوطنية المغربية.

2. تأهيل المنظومة الصحية و ضمان الولوج للخدمات الصحية:

إن المغرب، إيماناً منه بأهمية الحق في الصحة و انطلاقاً من السياسة العامة التي ينهجها في هذا المجال، يعمل على تعزيز و تأمين و ضمان الحق في الصحة للجميع من خلال مواصلة تفعيل مخطط الصحة 2025 بغية تحسين الولوج للخدمات الطبية و الأدوية، و توسيع و تأهيل العرض الصحي من خلال اتخاذ مجموعة من الإجراءات في سياسته العمومية في الميدان الصحي أهمها:

■ الرفع من الطاقة الاستيعابية للمستشفيات و توسيع و تأهيل المراكز الاستشفائية الجامعية.

■ الحد من التفاوتات بين جهات المملكة فيما يتعلق بالتأطير الطبي و الشبه الطبي.

■ دعم البرامج الصحية لا سيما بخصوص الصحة الإنجابية و صحة الأم و الطفل و الشاب و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.

■ تعزيز الخدمات الصحية بالعالم القروي من خلال تنفيذ برامج اقتناء الوحدات الصحية المتنقلة.

- توفير الأدوية و المستلزمات الطبية، و دعم البرامج الصحية الموجهة بالأساس للأمهات و الأطفال في العالم القروي و الأحياء الهامشية و تنظيم قوافل طبية متخصصة و كذا عملية "رعاية" من أجل دعم ساكنة المناطق النائية و المعزولة في العالم القروي.
- و لعل أهم السياسات العمومية الدامجة لأبعاد و التي ركزت عليها الدولة في برامجها من خلال توفير الاعتمادات المالية المخصصة لها ، هي تلك المتعلقة بدعم التماسك الاجتماعي و التقليل من الفوارق المجالية و الاجتماعية بتخصيص اعتماد مالي يناهز 18 مليار درهم و ذلك في إطار صندوق التماسك الاجتماعي على النحو التالي:
- نظام المساعدة الطبية "راميد" بميزانية قدرها: 1,7 مليار درهم.
- المبادرة الملكية مليون محفظة بميزانية قدرها : 305 مليون درهم.
- برنامج تيسير بميزانية قدرها 1,85 مليار درهم.
- برنامج المساعدة المباشرة للنساء الأرامل بميزانية قدرها 206 مليون درهم.
- المطاعم المدرسية و الداخليات بميزانية قدرها: 1,8 مليار درهم.
- البرنامج الملكي لتقليل الفوارق المجالية و الاجتماعية بالعالم القروي بميزانية قدرها 7,4 مليار درهم.
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بميزانية قدرها 2,2 مليار درهم و بزيادة 450 مليون درهم لدعم المبادرة.

أما بخصوص حماية الحقوق الفئوية و النهوض بها، فتعد حماية حقوق الفئات الاجتماعية في وضعية هشاشة، و التي تعاني من التهميش و الإقصاء مثل النساء المعنفات، و الأطفال و الأشخاص في وضعية إعاقة و الأشخاص المسنين، و المهاجرين، أولوية استراتيجية في الأجندة الحكومية للدولة، و من ثم فإن محاور التدخل و التدابير و الأنشطة المتضمنة في هذا المحور، سواء كانت ذات طبيعة تشريعية أو مؤسساتية أو ارتبطت ببرامج تهدف تحسين ظروف عيش هذه الفئات، يجمعها خيط رابط يتمثل في إعمال المساواة و عدم التمييز و تكافؤ الفرص و تمكين الفئات المستهدفة من تعزيز قدراتها و اكتساب الكفاءة اللازمة للمشاركة من خلال الجمعيات غير الحكومية في صياغة و تنفيذ و تقييم البرامج الموجهة لها، كما أخذت بعين الاعتبار ضرورة عقلنة و تدعيم نشاط مختلف المتدخلين بآليات التنسيق و المتابعة و التقييم و تقوية قدرات الموارد البشرية للقطاعات الاجتماعية المكلفة بهذه الفئات، مع مضاعفة مواردها المادية.

أما بخصوص ضمان العدالة المجالية و الاجتماعية ولاسيما على صعيد الوسط القروي فطبقا للتوجيهات الملكية، تم إعداد برنامج لتقليص الفوارق المجالية و الاجتماعية بالوسط القروي، و يهم هذا البرنامج 12 مليون مواطن و 1253 جماعة قروية و يهدف البرنامج إلى تحسين ظروف عيش ساكنة المناطق القروية و الجبلية و تمكينها من الاستفادة من الموارد الطبيعية و الاقتصادية عبر فك العزلة عنها بتهيئة الطرق و المسالك و تحسين ولوجها للخدمات و الكهرباء و الماء الشروب، الصحة و التعليم...) وكذا تحسين مؤشرات التنمية

البشرية في هذه المناطق و تحسين مستوى الدخل و ظروف العيش (في إطار الاستراتيجية الوطنية لتنمية المجال القروي و المناطق الجبلية/ صندوق التنمية القروية و المناطق الجبلية/ مساهمات القطاعات الوزارية/ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية/ المكتب الوطني للكهرباء/ المجالس الجهوية.....)

في نفس السياق، سوف يتناول هذا القسم في فصله الأول ، قراءة في خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية و حقوق الإنسان باعتبارها مدخلا حقيقيا للسياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان ، أما الفصل الثاني فسيتركز إلى إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية الترابية بغية تحقيق التنمية الترابية " برنامج عمل جماعة تطوان نموذجا 2016-2021".

الفصل الأول: الخطة الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021) : إكراهات التفعيل وتدبير القضايا الخلافية

تم الشروع في إعداد هذه الخطة سنة 2008 وسلمت لجنة الإشراف المكلفة بإعداد الخطة مشروعها الأول في شتنبر 2011 إلى الوزير الأول آنذاك والذي كان يضم أكثر من 218 توصية تهم الإصلاح السياسي والدستوري.

وقد تبنى دستور المملكة لسنة 2011 مجموعة من التوصيات الذي وردت في هذا المشروع، فكان من الضروري أن تخضع لمجموعة من التحيينات قبل أن يصادق عليها المجلس

الحكومي المنعقد في 21 دجنبر 2017 ، ومنذ اعتماد هذه الخطة جرى تنظيم مجموعة من اللقاءات الهادفة إلى التعريف بأهدافها ومضامينها سواء على الصعيد المحلي أو الدولي.

ويتناول هذا الفصل قراءة تحليلية في المحاور التي جاءت بها هذه الخطة التي تهدف إلى ترسيخ مسلسل الإصلاح السياسي ومأسسة حقوق الإنسان وتعزيز الوعي الحقوقي (المبحث الأول) ، وفي ظل وجود مجموعة من التحديات والعراقيل التي تواجه هذه الخطة سيتم مناقشة أهم النقاط أو القضايا الخلافية التي طرحتها هذه الخطة كعقوبة الإعدام والمصادقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وبعض القضايا المرتبطة بإشكالية حقوق المرأة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: قراءة في خطة العمل الوطنية في الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)

تهدف الخطة إلى ترسيخ مسلسل الإصلاح السياسي ومأسسة حقوق الإنسان وتعزيز الوعي الحقوقي داخل المجتمع المغربي ، بالإضافة إلى تدعيم المبادرات المساهمة في انبثاق ديمقراطية تشاركية.

وتتضمن الخطة الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان أربعة محاور كبرى وتشمل هذه المحاور على 26 محورا من المحاور الفرعية ويضم كل محور فرعي أطراف الشراكة والتعاون والأهداف منها العامة والخاصة في حين تشمل التدابير الجانب التشريعي والمؤسستي

, والتحسيس والتواصل وأيضا تقوية القدرات وقد وقعت الوزارة المكلفة بحقوق الإنسان مع برنامج الأمم المتحدة في دجنبر 2018 على مشروع دعم تفعيل الخطة بقيمة مالية قدرها 20 مليون درهم , ومن أجل تتبع تنفيذ الخطة وتقييم أثرها كشف رئيس الحكومة سنة 2018 أنه تم إعداد مشروع مرسوم بهدف إحداث اللجنة الوطنية لتتبع وتقييم تنفيذ الخطة ولجنة المراقبة والتنسيق , إلى حدود الآن هذا المرسوم لم يخرج بعد كما أن هناك تأخر غير مبرر في أعمال تدابير هذه الخطة , بالإضافة إلى عدم نشر هذه الوثيقة في الجريدة الرسمية مما أدى إلى مقاطعة الوزير المكلف بالقطاع للمجلس الحكومي أكثر من مرة.

المطلب الأول : الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية

تتدرج الحقوق المدنية والسياسية في الخطة الوطنية للديمقراطية وحقوق الإنسان ضمن المحور الأول الذي يحمل عنوان الحكامة والديمقراطية (الفقرة الأولى) والذي تنفرع عنه مجموعة من المحاور الفرعية من بينها المشاركة السياسية والحكامة الترابية وحريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات, أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية (الفقرة الثانية) تتموضع في المحور الثاني من الخطة والذي يضم مجموعة من المحاور الفرعية من بينها جودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي ثم الحقوق الثقافية والولوج إلى الخدمات الصحية .



الفقرة الأولى: الديمقراطية والحكامة

تعتبر الديمقراطية شكلا من أشكال تنظيم المجتمع وهي تلغي التراتبية القائمة على استغلال السلطة دون حق , وتقيم تراتبية جديدة قائمة على معيار خدمة المصالح العليا للدولة¹⁶¹ .

أما مصطلح الحكامة فيعتبر من أهم المصطلحات التي أحدثت ثورة على المستوى البيداغوجي لعلاقتها بكافة التخصصات, وقد تم تداول هذا المصطلح في الحقل التنموي منذ نهاية الثمانينات حيث استعمل لأول مرة من طرف البنك الدولي في 1989 الذي اعتبر الحكامة على أنها أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد بهدف تحقيق التنمية , وقد جاء استعمال هذا المفهوم آنذاك في إطار تأكيد البنك الدولي على أن أزمة التنمية في إفريقيا هي أزمة حكمة بالدرجة الأولى بسبب فساد النظم السياسية وضعف التسيير والتخطيط .

وبالرجوع إلى تدابير هذا المحور فحسب ما جاء في الخطة فهي تتأسس على القيم والمبادئ الدستورية والمعايير الدولية ذات الصلة بسيادة القانون والاختيار الديمقراطي وحقوق الإنسان , إذ تستهدف هذه التدابير مراجعة التشريعات الوطنية وملاءمتها مع المعايير الدولية , وتعزيز قدرة المواطنين على المشاركة في تدبير الشأن العام من خلال الرفع من المشاركة

رفيق حبيب , تفكيك الديمقراطية , دار الشروق ببيروت , الطبعة الأولى سنة 1978 ص16. ¹⁶¹

التمثيلية السياسية للشباب والنساء ، إضافة إلى تعزيز الحكامة المجالية المرتكزة على التنظيم الجهوي والتراحي¹⁶² .

بالنسبة لهذا المحور سوف تقتصر دراستنا على أهم المحاور الفرعية التي جاءت بتدابير تهم المشاركة السياسية والحكامنة الترابية وكذا حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات.

ترتبط المشاركة السياسية بالحرية الشخصية للمواطن ، وسيادة قيم المساواة وإقرار الحاكمين بحق المحكومين بأن لهم حقوق دستورية وقانونية تمنحه الحق بالمشاركة في اتخاذ القرار ، وأن من واجب الحاكمين إتاحة الفرص أمام المواطنين لممارسة حقهم في المشاركة السياسية دون ضغط أو إرهاب¹⁶³ . ولممارسة هذا الحق فإن هناك عدة أشكال من بينها الانتخاب أو العضوية داخل حزب سياسي معين والنقابات المهنية والعمالية وجماعات مصالح بصفة عامة¹⁶⁴.

وبالرجوع إلى المحور الفرعي الذي يهم المشاركة السياسية في خطة العمل الوطنية أتت بمجموعة من التدابير من بينها تفعيل الأمل للقوانين المنظمة للانتخابات التشريعية والمحلية لتقوية النزاهة والحكامنة الرشيدة والشفافية .

حيث تعرف الممارسة الانتخابية في المغرب مجموعة من الخروقات أثناء العملية الانتخابية وذلك ما رصدته مجموعة من المؤسسات الوطنية وفعالية المجتمع المدني في

وثيقة خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)، ص 19 .¹⁶²

داود الباز ، حق المشاركة في الحياة السياسية ، الطبعة 1، دار الفكر العربي الجامعي ، القاهرة، 2000 ، ص 358 .¹⁶³

كمال السيد ، حقيقة التعددية الحزبية ، عالم الكتب ، مصر، 2002، الصفحتين 12-13¹⁶⁴

تقاريرها حول الانتخابات التشريعية لسنة 2016، حيث تمت ملاحظة أشياء عدة خلال فترة الحملة كتعليق إعلانات انتخابية لمرشحين ومرشحات في أماكن عمومية غير مرخص لها بالتعليق، وفي الأغلبية الساحقة لهذه المخالفات سجل عدم تدخل السلطة إضافة إلى استعمال المساجد في الحملة الانتخابية في حالات متعددة، بالإضافة إلى حضور الأمن في التجمعات الخطابية لمختلف الأحزاب السياسية ناهيك عن تسجيل حالات لتدخل السلطة في الحملة الانتخابية ثم استعمال التهريب والتشويش والعنف المتبادل خلال الحملة الانتخابية بين المرشحين من أحزاب مختلفة، مع وجود حالات تم استغلال الأطفال فيها أثناء الحملات الانتخابية للأحزاب المشاركة في الانتخابات.

تم استعمال بعض الأحزاب السياسية للمعطيات الشخصية للمواطنين والمواطنات خلال الحملة الانتخابية عبر تقنية إرسال الرسائل الهاتفية الدعائية، مع إقرار عدم التزام أحزاب سياسية بالمقتضيات الدستورية والتزامات المغرب على مستوى ضمان المناصفة بين الرجال والنساء من حيث الحضور خلال مختلف مراحل الحملة الانتخابية، أو من حيث الدفاع عن قضايا المساواة¹⁶⁵.

وبالرجوع على اقتراع يوم 7 أكتوبر 2016 نرى أن نسبة المشاركة لا تتعدى 43% وهي نسبة منخفضة قليلا مقارنة مع نسبة المشاركة المسجلة في الانتخابات التشريعية لسنة 2011 بلغت 45,5% هذه النسب تدفع الفاعلين السياسيين والمجتمع المدني ومؤسسات

الوساطة والسلطات العمومية إلى تعميق التفكير وتضاعف المبادرات من أجل النهوض بمشاركة المواطنين والمواطنات وذلك طبقاً للفصل 11 من الدستور ، كما أن هذا التفكير يجب أن يهتم تعزيز آليات الوساطة الاجتماعية والسياسية على الصعيدين الوطني والترابي¹⁶⁶.

في هذا السياق لم يتطرق المحور الفرعي للمشاركة السياسية حول إيجاد حلول بديلة لتصويت المغاربة المقيمين بالخارج (التصويت الإلكتروني ، التصويت بالمراسلة) كما أنه لم يتم التفاعل مع أحد التوصيات التي أدرجها المجلس الوطني لحقوق الإنسان في تقريره بخصوص وهي القيام بتعديل القانون 30.11 المحدد لشروط وكيفيات الملاحظة المستقلة والمحيدة والمستقلة للانتخابات والاستفتاءات .

إضافة إلى أن هذا المحور لم يتطرق إلى مسألة ضرورة إحداث لجنة مستقلة للانتخابات توكل إليها مهمة التنظيم والتسيير للعملية الانتخابية ، كما أنه لم يتناول كيفية ضمان كافة الشروط لممارسة حق المشاركة السياسية للأشخاص في وضع إعاقة ، ناهيك عن ضمان حق التصويت للسجناء غير المجردين من حقوقهم المدنية والسياسية¹⁶⁷ .

أما فيما يخص مشاركة المرأة في الحياة السياسية فقد أصبح مؤشر ومقياس على تقدم وتحضر المجتمع ، ومن أجل ضمان وتعزيز تواجد المرأة في العملية السياسية داخل المجتمع يجب تطوير مشاركة المرأة في الأحزاب السياسية والحركات السياسية والاجتماعية المختلفة ، ومنظمات المجتمع المدني التي تهتم بمختلف قضايا المجتمع أو تسعى إلى فتح الطريق أمام

تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان ، حول انتخاب أعضاء مجلس النواب لـ 7 أكتوبر 2016 ، ص 13،¹⁶⁶
نفس المرجع ، الصفحتين 14-15.¹⁶⁷

عبر اعتماد إجراءات تحفيزية بغية تحقيق هذا الهدف حيث تم إقرار التمييز الإيجابي "الكوتا" على المستويين الوطني والمحلي¹⁶⁹ .

إضافة إلى ذلك اتخذت المملكة المغربية عدة تدابير وإجراءات قانونية لدعم التمثيلية النسائية، فكما جاء في التدبير رقم 2 وهو إحداث صندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء في 30 دجنبر 2008 ، الموجه لتقوية قدرات النساء التمثيلية بمناسبة الانتخابات الجماعية والتشريعية والتي عززتها تعديلات 2013 التي تم إدخالها على الإطار التنظيمي للصندوق والرامية بالأساس لتحقيق فعالية أكبر بالنسبة لأدائه ، وتبسيط وضبط الإجراءات المسطرية وعقلنة التمويل العمومي¹⁷⁰ .

وكان البرلمان قد صادق على قانون يتعلق بالمجالس المنتخبة يرفع تمثيلية النساء ضمن 27 وخلال الانتخابات التشريعية الأخيرة لسنة 2016 12% إلى % هذه المجالس من ارتفعت تمثيلية النساء إلى 81 امرأة من أصل 395 في مجلس النواب بنسبة 20,5 بالمئة , 60 منهن وصلن عن طريق اللائحة النسوية الوطنية و 9 عبر اللوائح المحلية و 12 عبر 4% لائحة الشباب, وهو ما يمثل زيادة بنسبة عموما بعد مرور أربع دورات انتخابية تم خلالها اعتماد تقنية الكوتا, لم يرفع هذا الإجراء من نسبة تمثيلية النساء في البرلمان خارج نظام اللائحة بل بقي الاعتماد شبه كلي على اللائحة من أجل تمثيلية متوسطة للمرأة بالبرلمان .

بشرى الفيلالي , التمثيلية النسائية بالمجالس المنتخبة-الجماعة الحضرية لمدينة فاس نموذجا, رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام, كلية

¹⁶⁹الحقوق فاس , 2014 ص 18 .

خديجة مفيد , في قضايا المرأة والأسرة و المجتمع , مطبعة النجاح الجديدة , الطبعة الأولى, 2015 , ص 27. ¹⁷⁰

وقد أثار موضوع الكوتا نقاشا واسعا ، حيث يرى المعارضون لهذه التقنية أنها تعتبر ريعا سياسيا معتبرين أنه على الرغم من كونه اجتهادا على المستوى الدولي فقد جاء كتدبير ضمن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد النساء ، فإن تحويل الكوتا إلى ريع مرتبط أساسا بالأنظمة غير الديمقراطية .

على عكس ذلك ، تعتبر الفئات المؤيدة لنظام الكوتا أنها تدخل في إطار التمييز الإيجابي تجاه المرأة، معبرة أنه لولا نضالات المرأة البرلمانية داخل البرلمان ، لكانت عدد من القوانين والمشاريع المجتمعية ستمر مرور الكرام ، ومثال لذلك القانون المتعلق بهيئة المناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز ، فلولا النقاش الكبير الذي رافقه والحجم الذي أخذه بغض النظر عن الصيغة التي خرج بها ما كان ليكون لولا المرأة المغربية¹⁷¹.

من أجل تسريع وثيرة التطور في مجال المشاركة السياسية للنساء داخل المجتمع وجب إخضاع الإطار القانوني لمجموعة من الإصلاحات من أجل جعله مدخلا لضمان المساواة¹⁷²:

- ملائمة القوانين ذات الصلة بضمان المشاركة السياسية للنساء مع المقتضيات الدستورية لإقرار المساواة .

- التمسك باللائحة الوطنية المخصصة للنساء كآلية مؤقتة وتدبير مرحلي من شأنه تقريب النساء من المساواة وباعتباره مكتسبا حققته النساء المغربيات بفضل نضالاتهن ،

إدريس لكريني ، "الكوتا و دورها في تمكين المرأة" ، مجلة سالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد ، عدد مزدوج 23-24 ، سنة 2013 ، 171 ص55.

منتدى بدائل المغرب ، مذكرة من أجل تعزيز المشاركة السياسية للنساء و التربية بالمغرب ، ص15 . 172

وطالبت باعتماد عدد المقاعد النسائية المحصل عليها معيارا للحصول على الدعم المالي المخصص للانتخابات , كما طالبت باعتماد لغة تخاطب الرجال والنساء تكريسا لمبدأ المساواة .

• إقرار ملزم لنظام (الكوتا) وتعميمها على انتخابات المجالس المحلية وانتخابات أعضاء هيئات الأحزاب السياسية والنقابات المهنية وجمعيات المجتمع المدني وفي الوظائف العامة.

• التتبع على "كوتا" ملزمة للنساء في المسؤوليات القيادية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجمعيات.

بالرجوع إلى المحور الفرعي للمشاركة السياسية لخطّة العمل الوطنية لم يطرح تدابير تهم معالجة الإشكالات المتنوعة التي تطرحها المشاركة السياسية للشباب .

مرورا إلى المحور الفرعي السادس الذي يهتم بحريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي وتأسيس الجمعيات فقد أتى بثمانية تدابير , من بينها التدبير رقم 63 الذي يشير إلى مواصلة ملائمة الإطار القانوني المتعلق بحريات الاجتماع وتأسيس الجمعيات مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان في نطاق الدستور وأحكامه , أما التدبيرين 67 و68 يؤكدان على كفالة احترام الإطار القانوني المتعلق بوصول إيداع ملفات تأسيس الجمعيات وتقوية الشراكة بين مؤسسات الدولة والجمعيات .

وللإشارة أن المجتمع المدني المغربي يواجه العديد من العقبات والصعوبات ذات الطبيعة القانونية والإدارية ومن حيث الموارد البشرية والمالية , كما أشارت إلى ذلك الدراسة التي أنجزتها المندوبية السامية للتخطيط عن وجود مؤشرات تلخص التحديات التي يواجهها النسيج الجمعوي الوطني وهي كالتالي¹⁷³ :

انخفاض معدل التأطير الجمعوي للسكان (145 جمعية لكل 100.000 نسمة) والتباينات (57,3% من الجمعيات لديها أقل من 100 عضوا) المسجلة على مستوى العضوية (30% من النسيج الفوارق المسجلة على مستوى الانتشار الترابي للجمعيات (يتركز الجمعوي الوطني في كل من جهة الرباط سلا القنيطرة وجهة سوس ماسة).

في نفس الاتجاه، تتسم الموارد البشرية العاملة في ميدان الجمعيات بالهشاشة وضعف التنظيم القانوني بحيث أن النظام القانوني المغربي لا يوفر إطارا محددا ينظم العمل التطوعي ضمن الجمعيات ، كما يظل اللجوء إلى مسطرة الإلحاق بجمعية معترفة لها بصفة المنفعة العامة¹⁷⁴, غير كاف بشكل تام .

في السياق ذاته، تتسم بعض معايير منح صفة المنفعة العامة بموجب المرسوم رقم 2.04.969 المؤرخ في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) والصادر تطبيقا للظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر في 3 جمادى الأول 1378 (15 نوفمبر) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات بعدم الدقة , مما يؤدي إلى توسيع مجال السلطة التقديرية للسلطة

¹⁷³ https://www.hpc.ma/Enquete_nationale_-_aupres-des-institutions-sans-but-lucratif_a112.html

¹⁷⁴ Tel que prévu à l'article 48 du dahir N 1-58-008 du 4 chaabane 1377(24 février-1958) portant statut générale de la fonction publique , tel qu'il a été modifié et complète .

التنفيذية مثال على ذلك هو الفقرة الرابعة من المادة الأولى من المرسوم الذي ينص على أن الجمعية التي ترغب في الحصول على صفة المنفعة العامة يجب أن تكون لها هدف له طابع المصلحة العامة على الصعيد المحلي أو الجهوي أو الوطني ، بالإضافة إلى وجود ممارسة أخرى تؤثر على النسيج الجمعي والتي تتمثل في تأخير تسليم الوصل المؤقت إلى حين إجراء الأبحاث المنصوص عليها في المادة 5 بعد تعديلها بموجب 07-09 ، في حين أن القانون المتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات لم يقرن العملية الأولى بالثانية فبموجب المادة 5 يجب تسليم الوصل المؤقت مختوما ومؤرخا في الحال ، بينما يظل البحث خيارا يمكن أن تلجأ له السلطات العمومية التي تسلم التصريح بتأسيس الجمعية ، وغالبا ما يترتب عن هذه الممارسة تأخر كبير في تسليم الوصلات المؤقتة حيث قد تصل المدة إلى شهرين وأكثر¹⁷⁵.

وتماشيا مع ما جاء به التدبير رقم 63 أوصى المجلس لحقوق الإنسان بمراجعة الظهير الشريف رقم 1.58.376 المؤرخ في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) الذي يضبطه بموجبه حق تأسيس الجمعيات في المنحى الليبرالي لعام 1958 ، وذلك باستبدال العقوبات السالبة للحرية المنصوص عليها في الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتاريخ 15 نوفمبر 1958 الذي يضبطه بموجبه حق تأسيس الجمعيات كما وقع تغييره وتتميمه بغرامات إضافة إلى ذلك قدم المجلس مجموعة من التوصيات نتمنى أن يأخذ بها المشرع مستقبلا وهي كالتالي¹⁷⁶:

مذكرة المجلس الوطني حول حرية الجمعيات بالمغرب ، سنة 2015 ص 16. ¹⁷⁵

نفس المرجع ، الصفحتين 26,25. ¹⁷⁶

• إعفاء التصريحات بتأسيس الجمعيات والتغيير من واجبات التبر المنصوص عليها في المادة 5 من الظهير الشريف .

• إحداث إطار قانوني نظامي للعمل التطوعي ضمن الجمعيات, حيث يحدد هذا الإطار حقوق والتزامات المتطوعين والكيفيات التي تتطور وفقا لهذه الفئة من الفاعلين داخل الجمعيات ومساهمة الدولة في تغطية المخاطر التي يتعرض لها المتطوعون وكيفيات تسديد النفقات التي يتحملونها في نطاق أنشطتهم.

وبالرجوع إلى التدبير رقم 68 والذي يشير إلى تعزيز الشراكة بين مؤسسات الدولة والجمعيات والرفع من مستوى حكامتها, حيث لا يمكن اختزال هذه الشراكة في مسألة التمويل فقط بل يجب أن تشمل مجالات جد متنوعة كالدمع التقني واللوجستيكي إضافة إلى دعم القدرات والمشاركة الحقيقية في إعداد وإعمال وتتبع السياسات العمومية الوطني أو الترابية.

وقد أشاد المجلس الوطني لحقوق الإنسان بالتطورات الأخيرة في مجال الاستشارة الإلكترونية للعموم من طرف الأمانة العامة للحكومة ووزارة العدل والحريات كما أثنى على مسارات الحوار الوطني حول الموضوعات المتعلقة بإعمال الدستور كإصلاح منظومة العدالة ، الأدوار الدستورية للمجتمع المدني , العمل الجمعي والسياسة الوطنية في مجال الطفولة إلا أنه يشير إلى أن التشاور كان اقل حول إشكاليات وطنية مركزية كمكافحة التمييز ، ومكافحة العنف ضد النساء أو الإغاثة , ويعتبر المجلس الوطني لحقوق الإنسان أن الوقت لا زال متاحا

لإطلاق نقاشات وطنية كبرى حول هذه القضايا الأساسية , كما دعا المجلس الوطني لحقوق

الإنسان الجمعيات إلى ممارسة الحريات الجموعية وفقا لنص وروح الدستور ولا سيما الفصل 37 من الدستور وأن يحترموا في عملهم معايير الحكامة الجيدة كما تم التنصيص عليها في الدستور المعترف بها كونيا¹⁷⁷ .

أما فيما يخص التدبير 67 والذي يؤكد على كفالة احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بوصول إيداع ملفات تأسيس الجمعيات والذي كما أشارنا سابقا يعرف مجموعة من الإشكالات ، إذ ينبغي على الدولة أن تتعجل باتخاذ التدابير اللازمة لوضع حد لانتهاكات حرية تكوين الجمعيات وللممارسات التي تقيد هذا الحق ، كما ينبغي أن تكفل للمدافعين عن حقوق الإنسان العمل بمنأى عن أي تأثير لا مبرر له ودون خوف من الانتقام أو تقييد أنشطتهم دون مبرر¹⁷⁸ .

أما فيما يخص حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي فقد تم إحداث مجموعة من التدابير من بينها التدبير رقم 65 والذي يشير إلى تدقيق القواعد والإجراءات القانونية المتعلقة بمختلف أشكال وأصناف التظاهر (الوقفة ، التجمع ، التظاهر في الشارع العمومي ، مسار التظاهرات) من حيث السير والجولان والتوقيت ، والملاحظ في هذا التدبير هو أنه لم يتحدث عن توسيع نطاق الأشخاص الذي يحق لهم تنظيم المظاهرات في الطرق العمومية ، فمنذ عشرين سنة أصبحت تظهر بعض المجموعات الفعلية التي تقوم بمظاهرات في الطرق العمومية (كالتنسيقات ، اتحادات الأطر العليا المعطلة...) وهي فئات غير مسموح لها بتنظيم

نفس المرجع ، ص 29 . 177

الملاحظات الختامية المتعلقة بالتقرير الدوري السادس للمغرب ، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ، الصفحتان 24 و 25 في أكتوبر 2016 ص 9. 178

المظاهرات حسب الفصل 11 من ظهير 1958 المنظم للمظاهرات في الطرق العمومية الذي يعطي الحق للجمعيات والأحزاب السياسية والنقابات والمنظمات المهنية فقط.

لهذا فإن تطور الممارسة يبرر إلى استعجالية هذا الفصل بإعطاء حق تنظيم المظاهرات في الطرق العمومية للأشخاص الذاتيين والمعنويين¹⁷⁹.

ومرورا إلى التدابير 66 و69 و70 فهي تشير إلى تبسيط المساطر المتعلقة بالتصريح بالتجمعات العمومية والعمل على التطبيق السليم لهذه المساطر المعمول بها في هذا المجال، إضافة إلى تحديد الأماكن المخصصة لتيسير حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي والقيام بالوساطة والتفاوض لتفادي حالات التوتّر والحيلولة دون وقوع انتهاكات.

كل الطموح أن تساهم هذه التدابير في تيسير حريات الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي على مستوى الممارسة، خصوصا وأن تنظيم المظاهرات لا زال صعبا على المستوى العملي بالنسبة للأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات إضافة إلى أن بعض التقارير الدولية أبدت قلقها بخصوص بعض القيود المفروضة على حرية التجمع من طرف السلطات المغربية وضربت المثال بموجة الاعتقالات العارضة لعشرات المتظاهرين و الناشطين والمدونين في منطقة الريف كما تشير إلى أنه تم تفريق احتجاجات سلمية بالقوة¹⁸⁰.

الفقرة الثانية : الحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية والبيئية

مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حول التجمعات العمومية المنظمة بالظهير الشريف رقم 1.58.377، سنة 2015، ص 9.¹⁷⁹
ص 1. MDE منظمة العفو الدولية، بيان للتداول العام، رقم الوثيقة 7/141/2017 29¹⁸⁰

يشمل هذا المحور على مجموعة من التدابير الهادفة إلى تعبئة الوسائل المتاحة لتيسير أسباب تمتع المواطنين والمواطنات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. إذ يتناول هذا المحور مجموعة من القضايا من بينها جودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي والنهوض بالتنوع الثقافي وضمان الولوج إلى الخدمات الصحية وتيسير فرص الشغل بالإضافة إلى صياغة سياسة بيئية مندمجة وكذا تقوية دور المقاولات في النهوض بحقوق الإنسان¹⁸¹.

سوف تقتصر دراسة هذا المحور بعض التدابير التي جاء بها المحور الفرعي الخاص بالولوج إلى الخدمات الصحية , بالإضافة إلى بعض التدابير التي تهم الشغل وتكريس المساواة. وقد جاء المحور الفرعي الخاص بالولوج إلى الخدمات الصحية بواحد وعشرين تدبيراً حدد فيها أطراف الشراكة والتعاون¹⁸² , ويهدف إلى تأهيل المنظومة الصحية في ضمان الولوج إلى الخدمات الصحية من خلال ضمان الحق في الصحة لجميع المواطنين وتعميم التغطية الصحية وكذا الولوج المتساوي إلى الخدمات الصحية في إطار المساواة والإنصاف , زيادة على إلى ضمان التوزيع المجالي العادل للخدمات والتجهيزات الطبية والبشرية.

ويؤكد التدبير 129 إلى دعم الولوج إلى الأكثر هشاشة إلى الخدمات الصحية في ظل الوضعية الحالية التي يعيشها قطاع الصحة¹⁸³. إذ أن مجموعة من التقارير الدولية التي

وثيقة خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021) , ص 37 .¹⁸¹

أطراف الشراكة والتعاون : البرلمان و الحكومة و الجماعات الترابية و هيئات الحكامة و الديمقراطية التشاركية و حقوق الإنسان و الهيئات المهنية في مجال الصحة و منظمات المجتمع المدني و النقابات و القطاع الخاص و الإعلام .

خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021) , ص 44 .¹⁸³

صدرت سنة 2016 شهدت احتلال المغرب للمراتب الأخيرة على مستوى ضمان الولوج إلى هذه الخدمات.

89 من المواطنين في مختلف المدن والقرى % كما أشارت بعض التقارير إلى أن غير راضيين على الخدمات المقدمة من المستشفيات العمومية ، وذلك راجع إلى تدني الخدمات الصحية على مستوى العرض والجودة بسبب وجود اختلالات ونواقص تتمثل في توسيع فجوة الفوارق بين الفئات الاجتماعية والتفاوتات المجالية ، وتزداد الفوارق تفاقما لدى الفئات الهشة وذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع خاصة النساء والأطفال والمسنين وذوي الإعاقة ، إضافة إلى أنه تفويت أكبر عدد من الخدمات الصحية إلى القطاع الخاص لذا فإن النتيجة المرجوة من هذه التدبير يجب أن تقوم بتوفير الخدمات الصحية المجانية لكافة المواطنين والمواطنات خصوصا في المجال القروي والحد من الخوصصة المشاركة لقطاع الصحة ، مع اتخاذ المزيد من التدابير للقضاء على التفاوتات في تلقي الرعاية الصحية¹⁸⁴ . لاسيما بالنسبة للفئات المستضعفة والمناطق التي تفتقر لهذه الخدمات كما جاء في التدبير 129 .

ومرورا إلى التدبير 130 الذي يشير إلى مواصلة توفير الموارد البشرية اللازمة للأطر الطبية وشبه الطبية وتوزيعها بشكل عادل في المجال الترابي . بحيث في سنة 2016 قامت وزارة الصحة بتخصيص 2000 منصب شغل لكنها تميزت أيضا بإحالة 1300 موظف على التقاعد، مما يعني أن المناصب الصافية لا تتجاوز 700 منصب شغل وهو رقم هزيل أمام

التقرير السنوي للجمعية المغربية لحقوق الإنسان، حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2016 ، ص 126 . 184

الخصاص الذي يعرفه قطاع الصحة سواء تعلق الأمر بسلك الأطباء أو الممرضين والتقنيين، حيث يعتبر المغرب من بين الدول التي تصنفها منظمة الصحة العالمية ضمن الدول التي تعاني خصاصا كبيرا على مستوى موظفي قطاع الصحة ، كما أن هناك خصاصا كبيرا على مستوى موظفي قطاع الصحة كما أن هناك خصاصا داخل المستشفيات الجامعية ، كما أشارت بعض التقارير السابقة أن المغرب يوفر عددا لا يتجاوز 6 أطباء لكل عشرة آلاف مواطن مقابل 12 طبيبا في كل من تونس والجزائر ، و 51 طبيبا بالنسبة لإسبانيا .

ويأمل هذا التدبير في القضاء ولو نسبيا على هذا الإشكال الذي يهم الموارد البشرية داخل قطاع الصحة .

أما التدبير 135 الذي يرمي إلى النهوض بصحة الأم والمواليد الجدد والعناية الطبية يأتي في ظل تسجيل عدد من الوفيات للنساء من الحوامل ، إذ أن ثلث الولادات في المنازل و 75،5 من وفيات الأمهات التي تم فحصها وقعت في المؤسسات الصحية ونسبة 52،1% من هذه الوفيات وقعت في فترة ما بعد الولادة مباشرة ، هذا ما كشفت عنه آخر المعطيات الصادرة عن وزارة الصحة العمومية¹⁸⁵ .

في حين أن آخر تقرير أصدرته منظمة الصحة العالمية واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومجموعة البنك الدولي وشعبة السكان بالأمم المتحدة ، فقد أكد بأن المغرب يعد من بين 39 دولة في العالم استطاعت بذل جهد كبير من أجل تقليص نسبة 61،8

نفس المرجع ، ص 133. 185

خلال 25 سنة الأخيرة ، و%وفيات الأمهات حيث تراجعت في المغرب رغم تسجيل هذا التراجع إلى أن ذات التقرير دعا إلى مضاعفة الجهود في هذا المجال خصوصا أن دول الجوار تحقق نسبة وفيات أمهات أقل بكثير مما يسجله المغرب .

في ذات السياق، يشير التدبير 136 مواصلة تحسين جودة الخدمات وتوسيع التغطية لتشمل باقي الفئات الأخرى وضمان التوزيع العادل للموارد على كافة التراب الوطني ، إذ رغم أن نظام التغطية الصحية الأساسية حقق تقدما ملموسا على قدر كبير من الأهمية إلا أن عملية تقييم النظام¹⁸⁶. كشفت عن مجموعة من أوجه القصور والاختلالات المهمة التي تعتري هذا النظام .

فبالرغم من إقرار قانون التغطية الصحية 65.00 المتعلق بالحماية الصحية إلا أن هناك التغطية الصحية RAMED إشكاليات تعترض من تطبيقه خاصة الجزء المتعلق بالمهنة الحرة مما يحكم على ثلث المغاربة على الأقل بالبقاء خارج التغطية الصحية كما أن نظام التغطية للمعوز بالرغم من تعميمه مازال يعاني من مشاكل عديدة في تدبير الموارد المالية وكذلك على المستوى التشريعي حول من سيوكل إليه تدبير هذا النظام الشيء الذي لم يساهم في وصول المعوزين للعلاج¹⁸⁷ .

أما المحور الفرعي المتعلق بالشغل وتكريس المساواة فقد جاء بستة عشر تدبيرا من بينها التدبير 149 الذي يدعو إلى استكمال مسطرة المصادقة على اتفاقية منظمة العمل

تقرير المرصد الوطني للتنمية البشرية حول تقييم نظام المساعدة الطبية (راميد) 2017 .¹⁸⁶

تقرير موازي من قبل مجموعة من الجمعيات الحقوقية و المدنية المغربية ، حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2012، ص 17.¹⁸⁷

الدولية رقم 102 المتعلقة بالمعايير الدنيا للضمان الاجتماعي , بحيث يلاحظ تعدد الأنظمة بين القطاع العام والخاص والشبه عمومي إضافة أن هناك مجموعة كبيرة من الأجراء لا يشملهم نظام الضمان الاجتماعي خصوصا المحسوبين على قطاع الإنعاش الوطني ناهيك عن بعض فئات الأجراء في القطاع الخاص الذين يتم التحايل بشأن وضعياتهم في ظل صعوبة المراقبة وعدم كفاية الإجراءات الجزرية , ومن أجل ذلك فإن الدولة يجب عليها توسيع نطاق الضمان الاجتماعي ليشمل حتى العاطلين المحرومين من التغطية الصحية و , كما يجب ضمان التزام الشركات الذين يعانون من رداءة الإستفادة من نظام RAMED الخاصة بالانخراط في مؤسسات الضمان الاجتماعي, وتحسين التغطية الصحية الاجتماعية للعاملين في القطاع الزراعي ومن بين أهم الإشكالات التي ستواجه هذا التدبير إصلاح أنظمة التقاعد لما يعرفه من اختلالات كبيرة في بعض الصناديق وخاصة الصندوق المغربي للتقاعد الذي يهم موظفي الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والذي يهدد مستقبل منخرطيها وذوي حقوقهم¹⁸⁸ .

ومن هذا المنطلق, كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي قد أوصى بأن يعهد بتدبير المخاطر المتعلقة بحوادث الشغل والأمراض المهنية لهيئة واحدة للضمان الاجتماعي وهي الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الذي يعد مؤسسة عمومية غير ربحية, في إطار

نفس المرجع , ص 16 .¹⁸⁸

نظام قائم على التصريح الفردي بالأجور وتدعمه هيئة مراقبة ونظام لتحصيل المبالغ المستحقة¹⁸⁹.

مرورا إلى تدبير 151 والذي يدعو إلى مواصلة الحوار المجتمعي بشأن الانضمام على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 بشأن الحرية النقابية وحماية التنظيم النقابي، هذا الحق الذي يعرف وجود مجموعة من القيود المفروضة عليها لا سيما في ظل الإبقاء على الأحكام الرادعة المنصوص عليها في المادة 288 من القانون الجنائي والعراقيل الإدارية التي تعترض تكوين النقابات¹⁹⁰.

كما يلاحظ مواصلة التعسفات في حق الأجراء المضربين في بعض المؤسسات الحكومية كاقطاع أجور المضربين وخصوصا في قطاع التربية والتعليم، حيث يتم إرسال استفسار للأطر التربوية والإدارات بأن الإضراب بمثابة غياب غير مبرر عن العمل. أما بخصوص مصير النقابيين في القطاع الخاص فغالبا ما يكون هو الطرد بمجرد تبليغ المشغل بتأسيس المكتب النقابي، في حين أن هناك مجموعة من المكاتب النقابية تتعرض إلى التضييق و الامتناع أو التأخير في تسليم وصولات إيداع الملفات القانونية من طرف السلطات المحلية.

في نفس السياق، عمدت الدولة إلى المس بمكتسبات الموظفين المرتبطين بالصندوق المغربي للتقاعد من خلال مصادقة البرلمان بغرفتيه في 28 يونيو و 13 يوليوز 2016 على

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الحماية الاجتماعية في المغرب سنة 2018، ص 85،¹⁸⁹

الملاحظات الختامية للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والشفافية بشأن التقرير الدوري الرابع للمغرب، سنة 2015، ص 9،¹⁹⁰

الزيادة في سن التقاعد ورفع الاقتطاع من أجور الموظفين والموظفات وتخفيض قيمة المعاشات¹⁹¹.

لهذا أضحي من الضروري على الدولة أن تقوم باحترام الحقوق والحريات النقابية وتعميم آليات التفاوض الجماعي ومأسسة الحوار الاجتماعي.

في نفس السياق يشير التدبير 155 إلى تكافؤ الفرص في التشغيل ووضع آليات ومساطر إدارية تنظم الإعلان عن المناصب الشاغرة في جميع القطاعات وفي مرافق الإدارة العمومية ضمانا الشفافية , فإذا ما رجعنا إلى مرسوم 9 غشت 2016 المكلف بتحديد شروط وكيفيات التشغيل بموجب عقود الإدارات العمومية سنجد أن المادة 3 من هذا المرسوم تلغي أي إمكانية لترسيم المتعاقدين في الإدارة وفي حالة إنهاء عقد الشغل خلال سريانه من طرف رئيس الإدارة فإن التعويض لا يتجاوز أجره شهر واحد (المادة 20) وهو قليل بالمقارنة مما تنص عليه مدونة الشغل (المادة 33) ما إذا أنهى عقد الشغل خلال السنة الأولى فإن المرسوم الجديد لا ينص على أي تعويض مستحق للعون المعني.

بالتالي فإن المرسوم يقوم بتعميق هشاشة الشغل بالإضافة على أنه يتراجع عن الضمانات المنصوص عليها في تشريع الشغل لفائدة الأجير¹⁹².

المطلب الثاني: خطة العمل الوطنية بين حماية الحقوق الفئوية والإطار القانوني

والمؤسساتي

تقرير منجز من قبل مجموعة من الجمعيات الحقوقية و المدنية , مرجع سابق , ص15. ¹⁹¹
التقرير السنوي للجمعية المغربية لحقوق الإنسان , مرجع سابق 105. ¹⁹²

ينقسم هذا المطب إلى فقرتين ، الأولى تعالج المحور الذي يهتم حماية الحقوق الفئوية والنهوض بها من خلال تعزيز الإجراءات والضمانات الوقائية عبر تدابير مؤسساتية وتشريعية وتنظيمية ، أما الفقرة الثانية تتناول الإطار القانوني والمؤسسي الذي يقترح مجموعة من التدابير القانونية والمؤسساتية الكفيلة بضمان التمتع بالحقوق والحريات على نحو أفضل .

الفقرة الأولى : حماية الحقوق الفئوية والنهوض بها

تولي تدابير هذا المحور عناية الفئات الاجتماعية التي تعاني من التهميش والإقصاء مثل النساء والأطفال والأشخاص في وضعية إعاقة والأشخاص المسنين والمهاجرين واللاجئين ، وسوف يتم التركيز في هذه الدراسة على المحورين المتعلقين بحقوق الطفل وحقوق الإنسان.

جاء المحور الفرعي المتعلق بحقوق الطفل ب 77 تدبيرا ، تهدف إلى تعزيز وتقوية إعمال مبدأ المصلحة الفضلى للطفل وكذا تعزيز برامج حماية الأطفال من كل أشكال الإهمال وسوء المعاملة والاستغلال ويشير التدبير 236 إلى تفعيل المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة وإصدار النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة به¹⁹³. وسيرا من أجل تفعيل هذا التدبير تم المصادقة على القانون 78.14 في يوليوز سنة 2016 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة والطفولة.

ومن المهام التي يمارسها المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة ، رصد وتتبع وضعية الأسرة والطفولة في المجالات الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية وتتبع مدى ملائمة التشريعات

193 خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 61.

والبرامج الوطنية التي تهم الأسرة والطفولة للالتزامات المغرب الدولية كما صادق عليها ، ناهيك عن إبداء الرأي في كل القضايا المحالة عليه من طرف الملك ، وإبداء الرأي بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان حسب الحالة في مشاريع ومقترحات النصوص التشريعية ومشاريع النصوص التنظيمية ، وكذا الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة بمجال اختصاصه كما يمكن للمجلس تقديم اقتراحات إلى الحكومة أو أحد مجلس البرلمان بهدف النهوض بوضعية الأسرة والطفولة والمساهمة في تقييم السياسات العمومية والممارسات ذات الصلة بوضعية الأسرة والطفولة¹⁹⁴ .

أما التدبير 243 يرمي إلى مواصلة الحوار المجتمعي حول مراجعة المادة 20 من مدونة الأسرة المتعلقة بالإذن بزواج القاصر ، فالمعلوم أن الحد الأدنى لسن الزواج للفتيات والفتيان الذي تنص عليه مدونة الأسرة لعام 2004 هو 18 عاما ، لكن هناك استثناء يمنح القاضي الحق في أن يأذن بزواج القاصر وهذا ما تنص عليه المادة 20 من نفس القانون ، وهذا يعتبر تقصيرا وثغرة في مدونة الأسرة وتتناقضا مع المرجعية الحقوقية الكونية حيث كانت اللجنة المعنية قد حذرت الدولة من العواقب الوخيمة والكثيرة عن الزواج المبكر ، وتحثها على الامتناع عن خفض الحد الأدنى لسن الزواج إلى 16 عاما وعلى اتخاذ فعالة من أجل وضع حد للزواج المبكر والزواج بالإكراه¹⁹⁵ .

المادة 2 من الباب الثاني للقانون رقم 78.14 المتعلق بالمجلس الاستشاري للأسرة و الطفول ، المنفذ بظهير شريف رقم 1.16.102 صادر¹⁹⁴ في 15 شوال 1437 (يوليوز 2016) ، الجريدة الرسمية عدد 6491-11 ذو القعدة 1437 (15 أغسطس 2016).

لجنة حقوق الطفل بالأمم المتحدة ، الملاحظات الختامية بشأن التقرير الجامع لتقرير الدورين الثالث والرابع للمغرب ، سنة 2014 ، ص 13.

195

وفي هذا الصدد فإن أصوات الحركة الحقوقية بشتى مكوناتها وأطيافها ما فتئت تتدد بارتفاع نسبة تزويج القاصرات , الذي أصبح يمثل السماح به من طرف القضاة قاعدة , ذلك لأن نسبة الترخيص بالتزويج للحالات المعروضة على القضاء بلغت نسبة 89.5 حسب إحصائيات وزارة العدل والحريات لسنة 2014 , كما يطرح الواقع الحالي عملية تحايل على القانون من خلال إبرام ما يسمى الزواج العرفي الذي تتبعه مسطرة ثبوت الزوجية طبقا لأحكام المادة 16 من مدونة الأسرة والتي وقع تمديدها للمرة الثالثة بهدف التغطية على الزواج العرفي أو زواج القاصرات¹⁹⁶ .

تجدر الإشارة أن المحور الفرعي جاء أيضا بتدابير أخرى تهدف إلى مراجعات قانون الكفالة من أجل ضمان المصلحة الفضلى للطفل , إضافة إلى تدابير تهم تفعيل المقتضيات القانونية ذات الصلة بالأطفال العاملين بالمنازل ناهيك عن تدابير أخرى¹⁹⁷ .

لقد أضحي ملزما على الدولة (الفاعل السياسي) تعزيز جهودها في مجال مطابقة القوانين المحلية مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان والتي تهم حقوق الطفل خاصة , والوفاء بما التزمت به ناهيك عن تقوية دور المجتمع المدني وإشراكه في كافة السياسات العمومية المتعلقة بإعمال حقوق الطفل بالإضافة إلى إعادة النظر في خادمت البيوت بما يتلاءم مع اتفاقية منظمة العمل الدولية واتفاقية في حقوق الطفل , ثم إلغاء تزويج القاصرات عبر حذف البنود القانونية في المدونة التي تبيح ذلك .

تقرير الجمعية المغربية لحقوق الإنسان ، مرجع سابق، ص 186 .¹⁹⁶

نفس المرجع، ص 187 .¹⁹⁷

وانتقالا إلى المحور الفرعي المتعلق بحقوق الأشخاص في وضعية إعاقة الذي يهدف إلى حماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها وضمان مشاركتهم الاجتماعية، من خلال تمتع هذه الفئة بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار الولوج الشامل ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يطرح هذا المحور 32 تدبيرا ، من بينها التدبير 296 والذي يشير إلى المصادقة على معاهدة مراكش لتيسير النفاذ إلى مصنّفات المنشورة لفائدة الأشخاص المكفوفين أو معاقبي البصر أو ذوي إعاقات أخرى في قراءة المطبوعات لسنة 2013¹⁹⁸. إلا أنه لا زال غير مقرون بالتنفيذ .

أما التدبير 297 فيقر بملائمة التشريع الوطني مع مقتضيات الاتفاقية الدولية للأشخاص ذوي إعاقة خصوصا وأن ديباجة دستور 2011 ، تؤكد على سمو القانون الدولي على التشريعات الوطنية¹⁹⁹ .

وقد أبدت اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالأمم المتحدة قلقها بخصوص القانون الإطار 13.97 المتعلق بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة والنهوض بها إذ حسب رأيه فهو يحمي فقط الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يحملون بطاقة "إعاقة" صالحة، إضافة إلى أنه لا يشمل على تدابير لحماية الأشخاص ذوي الإعاقة النفسية - الاجتماعية والأشخاص ذوي الإعاقة الذين ينتمون إلى الأقليات والمجموعات الإثنية واللغوية ، واللاجئين وطالبي اللجوء .

خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 66. 198

نفس المرجع، ص 67. 199

وقد أوصت اللجنة بتنقيح القانون الإطار 13.97 لجعله يتماشى مع الاتفاقية واعتماد تدابير محددة لحماية جميع الأشخاص ذوي الإعاقة وأن تشمل الفئات المذكورة في الفقرة السابقة , كما دعت إلى شمول جميع الأشخاص ذوي الإعاقة في وع السياسات العامة وخطط العمل في مجال الإعاقة الرامية إلى تنفيذ التزاماتها بموجب المادة (1) (ج) وإلغاء أي تمييز بين الأشخاص ذوي الإعاقة الذين يحملون بطاقة الإعاقة ومن لا يحملونها .

وأبدت اللجنة قلقها بعدم وجود آليات فعالة للمشاركة والتشاور تهدف إلى ضمان أخذ السلطات الحكومية على الصعيد الوطني والمحلي بآراء ومقترحات فعالية المجتمع المدني المهمة بقضايا الأشخاص ذوي الإعاقة بجميع فئاتهم وإشراكهم على مستوى سن التشريعات وفي عمليات صنع القرار²⁰⁰.

وقد أوصت اللجنة المغرب بعدم التأخر في إعداد التقرير الأولي حول مدى إعمال اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

أما التدبير 298 فإنه يدعو إلى الإسراع بإصدار النصوص التنظيمية المنصوص عليها في قانون الإطار المتعلق بحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة والنهوض بها , خصوصا وأن القانون الخاص بالولوجيات الذي يهم هذه الفئة لم يفعل بعد نظرا للتأخر في إصدار المراسيم التطبيقية .

وتوضح أحد التقارير أن القانون الخاص بإدماج المعاقين في سوق الشغل لا ينص على أي آلية للدعم المادي ولا مساعدة إنسانية أو دعم تقني لفائدة الأشخاص في وضعية إعاقة والذين يمكن أن يكونوا غير قادرين على التكفل بأنفسهم ومواجهة الأعباء المالية المرتبطة بالإعاقة , مع غياب آليات مؤسساتية للتضامن الاجتماعي مع الأشخاص في وضعية إعاقة²⁰¹ .

7% من المناصب المقيدة وفي هذا الإطار كانت الحكومة قد أقرت بتخصيص في ميزانيات الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية لفائدة الأشخاص المعاقين الحاملين لـ "بطاقة معاق" وفقا لقرار الوزير الأول رقم 3.130.00 الصادر في يوليوز 2000 , وهو القرار الذي ظل دون تفعيل منذ صدوره إلى سنة 2016 حيث صادق الحكومة على المرسوم رقم 313.000 المتعلق بتحديد شروط تشغيل الأشخاص ذوي الإعاقة في الوظيفة العمومية الذي جاء بإجراءات جديدة أهمها تخصيص مباراة خاصة بالأشخاص في وضعية إعاقة مع إسقاط شرط السن في اجتيازها , إلى جانب تشكيل آلية للإشراف على هذه المباريات تحت إشراف رئيس الحكومة .

الأشخاص ذوو الإعاقة في الصحة والتربية والتعليم وكذا الاستفادة من التغطية الصحية , إن الأشخاص ذوي الإعاقة في المغرب لا يتمتعون بحقوقهم الكاملة كما تنص عليها الاتفاقية الدولية , لهذا وجب على الدولة الإسراع لملائمة التشريعات الوطنية مع هذه الاتفاقية²⁰² .

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، حول احترام حقوق و إدماج الأشخاص في وضعية إعاقة، سنة 2012، ص 47. ²⁰¹
التقرير السنوي للجمعية المغربية لحقوق الإنسان مرجع سابق، ص 196. ²⁰²

فالإرادة السياسية الحقيقية وحدها كفيلة بضمان مجموعة من الحقوق المدنية والسياسية وإشاعة ثقافة حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص ذوي الإعاقة , من جانب آخر يبدو أن سياسات الخصوصية التي تعمل على تفتيت القطاعات الأساسية كالتعليم والصحة والسكن دون ضمانات أي حماية اجتماعية أو تخصص مورد مالي يضمن العيش الكريم إلا على الرفع من حدة هذه الانتهاكات والزيادة في وتيرتها.

الفقرة الثانية: الإطار القانوني والمؤسساتي

ظل الإطار القانوني والمؤسساتي في مقدمة الانشغالات السياسية والحقوقية خلال العقود السابقة , وقد تمكن المغرب بفضل التأطير الدستوري من تطوير منظومة قانونية ومؤسساتية شكلت بيئة حاضنة تستوجب التعزيز المنتظم والمتواصل.

ويتجه هذا المحور إلى اقتراح تدابير في المجالات والموضوعات المتعلقة بتعزيز الحماية القانونية والمؤسساتية لحقوق الإنسان من خلال تعزيز الانخراط في المنظومة الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان بالإضافة إلى إعداد تدابير تهم الحماية القانونية والمؤسساتية لحقوق المرأة وذلك في إطار مواصلة الجهود الوطنية للنهوض بحقوق المرأة وحمايتها,

أما بخصوص حرية التعبير والحق في الإعلام والمعلومة فقد تم اقتراح العديد من التدابير الرامية إلى ترصيد وتحسين المكتسبات في مجال ممارسة حريات التعبير والإعلام والصحافة وتكريس الحق في المعلومة , نفس الأمر بالنسبة لحفظ الأرشيف وصيانته وضمان

الولوج إليه حيث تم اقتراح مجموعة من التدابير تهدف إلى دعم الاستراتيجية الوطنية في مجال الأرشيف.

وبخصوص المحور الفرعي الثالث الذي يهم حريات التعبير والإعلام والصحافة والحق في المعلومة، فقد أتى بعشرة تدابير من بينها التدبير رقم 402 والذي أقر بتعجيل إصدار القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات انسجاماً مع الدستور والاتفاقيات الدولية، فالحق في المعلومة يعتبر من أهم حقوق الإنسان المدنية والسياسية التي نادت بها المواثيق الدولية وذلك بما عبرت عنه مقتضيات المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وكذا المادة 10 من اتفاقية الأمم المتحدة فأصبح هذا الحق غاية في الأهمية ومؤشراً على الديمقراطية فالدول التي تجيز هذا الحق وتحدد كفاءات تطبيقه تتمتع بمؤشر قوي في تصنيف الدول الديمقراطية²⁰³.

وبالرجوع إلى الوثيقة الدستورية المغربية لفتح يوليوز 2011، كرست هذا الحق في بابها الثاني وبالضبط في الفصل 27 الذي نص على ما يلي " للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، ولا يمكن تقييد هذا الحق إلا بمقتضى القانون، كما ينبغي الإشارة إلى أن دسترة هذا الحق لم تأتي من فراغ وإرادة طوعية للمشرع وإنما جاءت بضغط من مجموعة

²⁰³ Darkline Janie , Right to information ,Pemd university,New york,2Edition, 2015, page :3 .

من هيئات المجتمع المدني والأحزاب السياسية والإعلام وعدد من الناشطين في مجال حقوق الإنسان .

وتفعيلا للتدبير 402 دخل قانون الحق في الحصول على المعلومات يوم الثلاثاء 12 مارس 2019 حيز التنفيذ بعد مرور سنة من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية رقم 6655 , وهو بذلك يعتبر أول قانون عرفه بلادنا ينظم كيفية حصول المواطنين المغاربة على المعطيات والوثائق الموجودة في حوزة الدراسات العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام طبقا للفصل 27 من دستور 2011, ونجد مسودة القانون تحتوي على ثلاثين مادة موزعة على 7 أبواب وفي كل باب حاول المشرع شرح وتوضيح كل ما يتعلق بالحق في الحصول على المعلومات (تعريف المعلومة, المعلومات التي يحق للمواطنين الحصول عليها, المعلومات التي لا يمكن الحصول عليها, عقوبات الامتناع عن تقديم المعلومات...).

وعرف القانون المعلومات²⁰⁴ بكونها الإحصائيات المعبر عنها في شكل أرقام وأحرف أو رسوم أو صور أو تسجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر المضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات ومناشير دورية وقواعد بيانات تنتجها أو تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام , وكيفما كانت الدعامة الموجودة فيها ورقية أو إلكترونية أو غيرها²⁰⁵.

المادة 2 من القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الصادر بظهير شريف في 22 فبراير 2018، الجريدة الرسمية عدد 6655، في 12 مارس 2018.

عيد الحق عقله، الحق في المعلومة، دار النشر الأموي، الطبعة الأولى، الرباط 2018، ص 54. ²⁰⁵

وحسب هذا القانون، فإن الحصول على المعلومات من حق مكفول لجميع المواطنين بشكل مجاني كما يمنح للأجانب المقيمين بالمغرب بصفة قانونية حق الحصول على المعلومات المسموح بها الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام أو المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور، ومن بين هذه المؤسسات مجلس النواب والمستشارين والإدارات العمومية، محاكم الجماعات الترابية، ويشير القانون أن تقديم المعلومات لطالبا يكون بشكل مجاني، باستثناء الخدمات المؤدى عنها أو تكاليف إعادة إنتاج المعلومات أو توجيهها إلى طالبا عبر البريد، يمكن استعمال المعلومات المنشورة أو الموضوعة شرط أن تكون لأغراض مشروعة وألا يتم تعريف مضمونها مع ضرورة الإشارة إلى مصدرها وتاريخ إصدارها وألا يؤدي ذلك إلى الإساءة أو الإضرار بالمصلحة العامة أو المساس بأي حق من حقوق الغير.

وينص القانون على مجموعة من الاستثناءات المطلقة أو المقيدة، ومن بينها المعلومات المستثنية بشكل مطلق والمتعلقة بأمن الدولة الداخلي والخارجي والمتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد أو التي تكتسي طابع معطيات شخصية لحماية مصادر المعلومات المشمولة بطابع السرية بمقتضى النصوص التشريعية الخاصة الجاري بها العمل.

بالمقابل نجد ضمن المعلومات المقيدة، المعلومات التي من شأنها الكشف عن المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، أو إلحاق ضرر بالعلاقات مع

دولة أخرى أو منظمة دولية حكومية أو السياسة النقدية أو الاقتصادية أو المالية للدولة حقوق

ومصالح الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ²⁰⁶. إضافة إلى المعلومات التي من شأنها الإخلال بسرية المجلس الوزاري ومجلس الحكومة وسرية الأبحاث والتحريات الإدارية، ما لم تأذن السلطات الإدارية بذلك وسير المساطر القضائية والمساطر التمهيدية المتعلقة بها، ما لم تأذن السلطات القضائية المختصة ومبادئ المنافسة الحرة والمشروعة والنزاهة وكذا المبادرة الخاصة.

وفي المادة 10 من الباب الثالث أقر القانون بالزامية المؤسسات والهيئات المعنية بالنشر الاستباقي مشيرة إلا أنه يجب على المؤسسات والهيئات المعنية كل واحدة في حدود اختصاصها أن تقوم في حدود الإمكان نشر الحد الأقصى من المعلومات التي في حوزتها والغير مدرجة ضمن الاستثناءات الواردة²⁰⁷.

وعلى صعيد آخر تتكون لجنة الحق في الحصول على المعلومات من : الرئيس، رئيس اللجنة الوطنية لمراقبة حماية المعطيات ذات الطابع الشخصي، بالإضافة إلى 9 أعضاء اثنين يمثلان الإدارات العمومية يعينها رئيس الحكومة، وعضو يعينه رئيس مجلس النواب وآخر يعينه رئيس مجلس المستشارين وممثل عن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها وممثل عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان وممثل عن الوسيط وممثل عن مؤسسة أرشيف المغرب وممثل عن إحدى جمعيات المجتمع العاملة في المجال، إضافة إلى كل شخص أو

المادة 7 من القانون 31,13 المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات، مرجع سابق. ²⁰⁶
المادة 10، نفس المرجع ²⁰⁷

هيئة أو ممثل إدارة يمكن الاستعانة بخبرته وتدوم عضوية هذه اللجنة خمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

وحدد القانون مهام اللجنة في السهر على ضمان حسن ممارسة الحق في الحصول على المعلومات وتقديم الاستشارة والخبرة وتلقي الشكايات والقيام بكل ما يلزم للبت فيها، والتحسيس بأهمية توفير المعلومات وتسهيل الحصول على المعلومات وتقديم كل اقتراح للحكومة من أجل ملائمة النصوص الجاري بها العمل مع مبدأ الحق في الحصول على المعلومات، إبداء الرأي في مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تعرضها الحكومة، علاوة على إعداد تقرير سنوي حول حصيلة أنشطتها ونشره بكل الوسائل المتاحة²⁰⁸.

ويضمن هذا القانون متابعة تأديبية بالنسبة للشخص المكلف بتقديم المعلومات في حالة امتناعه عن تقديم المعلومات المطلوبة إلا إذا تبث حسن نيته، وعقوبات جنائية في حالة عدم التقيد باستثناءات أما الحاصل على المعلومات أو مستعملها فقد أقر القانون عقوبات جنائية في حالة عدم التقيد باستثناءات، أما الحاصل على المعلومات أو مستعملها، فأقر عقوبات جنائية في حالة تعريف لمضمون المعلومات المحصل عليها التي نتج عنها ضرر للهيئة المعنية، أو أدى استعمالها وإعادة استعمالها إلى الإساءة أو الضرر بالمصلحة العامة²⁰⁹.
لقد شكل قانون الحصول على المعلومات رقم 31.11 محطة أساسية ومهمة في ترسيخ دولة الحق والقانون، وعاملا أساسيا لتحقيق الشفافية والمحاسبة للمؤسسات العمومية والهيئات

المادة 22، نفس المرجع²⁰⁸

²⁰⁹ Droit à l'information, les modalités de travail, guide, transitionnel, centre des études stratégique de la démocratie, 2018, p : 182.

المنتخبة وتنزيلا فعليا لمقتضيات الدستور ومتطلباته القانونية وتعبيرا صريحا عن إرادة سياسية ستعيد بناء جسر الثقة بين الإدارة والمرتكز.

وانتقالا إلى التدبير 410 الذي يشير إلى تعزيز برامج التوعية والتحسيس بشأن مكتسبات وتحديات ممارسة حريات التعبير والإعلام والصحافة والحق في المعلومة، وجاء التدبير في سياق الرد على بعض التقارير التي أشارت أن وضعية الإعلام والصحافة بالمغرب لا زالت تعيش أوضاعا صعبة، وتعرف تراجعاً كبيراً حيث واصلت الدولة التضييق على الصحفيين ومتابعيهم قضائياً، مما حدا بمجموعة منهم لمغادرة المغرب خوفاً من المتابعات والسجن، هذا فيما يشمل التضييق الصحافة الوطنية والدولية إذ حسب التقارير عرفت سنة 2016 مجموعة من الصحفيين ومنعهم أداء واجبهم، ومصادرة أجهزتهم وترحيلهم²¹⁰. من خلال ما سبق يتضح أن الخطة من حيث مضامينها لا مست مجموعة من الإشكاليات ورسمت برنامج عمل وفق إجراءات مدققة يمكن إذا دخلت حيز التطبيق أن تساهم في تقدم المغرب من حيث الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وفي نفس السياق لم تقدم الخطة أجوبة عن بعض الإشكاليات الحقوقية الموجودة كمخلفات الاحتجاجات في منطقة الريف. إن خطة العمل الوطنية كصياغة وكمؤلف نظري تبقى وحيدة لكن كإمكانيات التنزيل والتطبيق تحتاج إلى إجراءات مواكبة.

الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب خلال سنة 2016، ص 7. ²¹⁰

على العموم تبقى خطة العمل الوطنية من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان إحدى لحظات التقاط الدولة الخبرة الحقوقية المكرسة وللذكاء المدني والمجتمعي في ظل السياق الموسوم بالتراجع ومناخ تبديد الثقة وهذا ما يعني أن أكبر خصم لهذه الخطة الطموحة لن يكون سوى سياقها المأزوم .

المبحث الثاني: إشكالية تدبير القضايا الخلافية وأهم التحديات التي تواجهها

الخطة الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان

في هذا المبحث سيتم مناقشة مجموعة من التحديات والعراقيل التي تشكل هاجسا أمام خطة العمل, كما سيتم التطرق إلى أهم النقط أو القضايا الخلافية التي طرحتها هذه الخطة كعقوبة الإعدام والمصادقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وبعض القضايا المرتبطة بإشكالية حقوق المرأة.

المطلب الأول: التحديات التي تواجهها الخطة

تقف أمام خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان مجموعة من الهواجس من بينها التقاء السياسات والبرامج ذات الصلة بقضايا حقوق الإنسان, كما تغيب المقاربة بشأن القطاعية التي قد تسمح بتدبير القيادة السياسية محاور الخطة وبالسهر على تتبعها (الفقرة



الأولى) ، مثلما تغيب المقاربة الترابية المدمجة لبنيات الديمقراطية المحلية والجهوية (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى: الالتقائية في السياسات العمومية

بما أن السياسات العمومية تتخذ رسميا باسم الجهاز الحكومي فإن لهذا الاعتبار تبعات مهمة وأساسية وهذا ما يمنح السياسات العمومية مميزات خاصة تنفرد بها وتعطيه أهمية بالغة فالسياسة العمومية تعبر منطقيا عن المصلحة العامة المغرب وكباقي الدول سار على هذا النهج حيث منح دستور 2011 وضعا متقدما للحكومة في مجال السياسات العمومية، وذلك انطلاقا من مجموعة من الآليات الدستورية كإقرار البرنامج الحكومي الذي يتضمن الخطوط الرئيسية للعمل التي تسعى الحكومة للقيام به في جميع الميادين²¹¹.

وفي هذا السياق احتلت السياسة العمومية كأداة لتدخل الدولة في كافة القطاعات مكانة متقدمة في استراتيجيتها التنموية.

وتعد ميزانية الدولة رافعة لاندماج السياسات العمومية، إذ أن القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية، حمل الكثير من المستجدات الإيجابية والتي تركز في مجملها مبادئ الحكامة الجيدة والتدبير على أساس الأداء مع استحضار البعد الجهوي²¹² .

كما إن إحداث آليات تعزيز التقائية السياسات العمومية مجاليا من خلال تعزيز التقائية تدخلات المؤسسات العمومية على الصعيد الاستراتيجي والقطاعي والمجالي، سواء عند

و مقاربات في تقييم السياسات العمومية، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية و حقوق الإنسان، 2014، ص30. حسن طارق، مبادئ²¹¹

عثمان كاير، نفس المرجع، ص72. ²¹²

التخطيط أو أثناء التنفيذ واقتراح إجراءات وتدابير عملية من شأنها ضمان تفعيل تلك الإجراءات.

يمكن اعتبار تراجع تمثيل المغرب على مستوى مؤشر المركب للتنمية البشرية مؤشرا قويا على فشل استراتيجية التنمية المتبعة في بلادنا بالرغم من أن السياسات العمومية تسبقها دراسات ومشاورات وترصد لتطبيقها كل الإمكانيات البشرية والتقنية والمالية فإنها لا تحقق الأهداف وعلى سبيل المثال السياسات العمومية المندمجة لحماية الطفولة حيث أن أهم المعوقات التي حدت من فاعلية تنفيذ هذه الخطة يمكن إبرازها في غياب إطار قانوني يوضح وينظم ويقنن مهام العاملين الاجتماعيين وكذا ضعف التنسيق المؤسسي للمتدخلين²¹³.

نموذج آخر كشف عن اختلالات في تنفيذ السياسات العمومية وهو برنامج التنمية المجالية بإقليم الحسيمة "منارة المتوسط" إذ كشف التقرير المتعلق بهذا البرنامج والمقدم من طرف المجلس الأعلى للحسابات الذي مارس اختصاصه الذي يخول له الفصل 222 من الدستور بطلب من البرلمان، ولقد سجل هذا التقرير عدة اختلالات شابت مرحلتى إعداد وتنفيذ هذا البرنامج.

فيما يتعلق بمرحلة الإعداد تبين من دراسات مكونات هذا البرنامج لم ينبثق عن رؤية استراتيجية مدمجة تتقاسمها جميع الأطراف، وبخصوص حكمة البرنامج لاحظ المجلس أن اللجنة المحلية للتعب والتسيق لم تتمكن من تعبئة جميع المتدخلين بشكل يضمن المساهمة

السياسة العمومية المندمجة لحماية الطفل بالمغرب، وزارة التضامن و الأسرة، 2015، ص32. ²¹³

الفعلية والدينامية اللازمة لانطلاق البرنامج أما بالنسبة للجنة المركزية فلم تتطرق إلى نقط أساسية كالجدول الزمني لإنجازات المشاريع المبرمجة أو الميزانيات المعلقة بها.

فيما يتعلق بإنجاز البرنامج فقد اتسم ببطيء انطلاقته، حيث أنه منذ التوقيع على الاتفاقية إطار في أكتوبر 2015 لا حظ المجلس ضعف بل غياب أية مبدرة فعلية لإنجاز المشاريع من قبل أغلبية المتدخلين على المستويين المركزي والمحلي، إذ أنه من بين 644 مشروعا مبرمجا لم تسجل حصيلة 2016 سوى إنجاز 5 مشاريع بقيمة 146،8 مليون درهم، والبدء في إنجاز 45 مشروعا آخر بقيمة 565 مليون درهم²¹⁴.

وقد اعتبر المجلس الأعلى للحسابات أن قرار تكليف الوكالة بإنجاز عدد كبير من مجموع ميزانية عرض تنفيذ 46.4% المشاريع بملغ إجمالي يفوق 1 مليار درهم أي المشروع، إلى مجموعة من المخاطر من حيث التتبع والتكلفة والآجال، بحيث يتساءل المجلس حول قدرة الوكالة على تنفيذ برنامج من هذا الحجم ينضاف إلى برامجها الاعتيادية التي تتجزأ في أقاليم الشمال الأخرى، وذلك بالنظر إلى إمكانياتها البشرية المحدودة ويرى المجلس أن لجوء المشرع إلى خدمات الوكالة من طرف عدة قطاعات وزارية كالتربية الوطنية والصحة والبيئة والشبيبة والرياضة والثقافة يبقى غير مبرر ويعكس ميول هذه القطاعات نحو التملص من التزاماتها على حساب هذه الوكالة، وذلك بالرغم من توفر هذه الوزارات على القدرة اللازمة والخبرة الكافية لإنجاز مشاريع مماثلة يتم تنفيذها بصفة اعتيادية على الصعيد الوطني²¹⁵.

تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول برنامج التنمية لإقليم الحسيمة منارة المتوسط، 2017، ص2. ²¹⁴
نفس المرجع، ص4. ²¹⁵

من خلال الأمثلة السالفة الذكر يتضح أنه الالتقائية من السياسات العمومية تعاني من عدة اختلالات من بينها :

- ضعف مردودية الاستثمارات العمومية ووقعها الاقتصادي والاجتماعي رغم حجمها الكبير مقارنة مع العديد من الدول,
 - عدم الاستجابة لطلبات المواطنين بشكل ناجع بسبب عدم التقائية بعض تدخلات الدولة في المجالات الحيوية مثل التعليم, الصحة, وفك العزلة.
 - ضياع بعض الفرص التنموية حيث قدرتها بعض الدراسات بعدة نقط نمو سنويا.
- كثرة الاستراتيجيات والمخططات القطاعية واللجان بين الوزارية, مع النقص أحيانا في مستوى الانسجام والتكامل فيما بينها, مما يؤثر سلبا على الأداء العمومي²¹⁶.
- بالرجوع إلى خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان فقد أعادت إشكالية التقائية السياسات العمومية مرة أخرى, فالسؤال الذي يطرح نفسه هل المغرب اليوم بحاجة لخطة عمل وطنية في مجال حقوق الإنسان, خصوصا بعد إنجاز مجموعة من السياسات الحقوقية قبلها (خطة إكرام-2- الطفولة, الإعاقة).
- والجواب أن المغرب كان بحاجة لهذه الخطة باعتبارها منبعا تتفرع عنها مجموعة من البرامج والخطط الاستراتيجية والسياسات العمومية الحقوقية , لا أن يكون العكس.

جواب السيد رئيس الحكومة، حول التقائية السياسة العامة، خلال الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة بمجلس المستشارين، 2 غشت 2017، ص 3.

216

بخصوص تنفيذ تدابير الخطة يلاحظ تعدد أطراف الشراكة والتعاون (الحكومة، البرلمان، الأحزاب السياسية، المجتمع المدني، الجماعات الترابية، الجامعات...) فكيف سيتم التنسيق والانسجام بين كل هؤلاء الأطراف؟

ولأول مرة يجد المجتمع المدني أنه من المطلوب منه أن يكون في لجنة تسهر على إعداد التدابير وتنفيذها وكذا تتبع التنفيذ إلى جانب القطاع المكلف، وهذا يبين هروب الفاعل الحكومي من المسؤولية الكاملة في تنفيذ هذه التدابير وإلقاء العبء على الأطراف الأخرى خصوصا المجتمع المدني.

على العموم يمكن القول أنه لم يتم الحسم في إشكالية التقائية السياسات العمومية حتى في خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان .

الفقرة الثانية : واقع الجماعات الترابية وإكراهات تفعيل

لقد كرست اللجنة المشرفة على هذه الخطة العديد من المحاور التي تضم الجماعات الترابية كطرف شريك ومتعاون وعضو ضمن آليات تنفيذ الخطة وإعمال تدابيرها إلى جانب شركاء حكوميين وغير حكوميين، ويتجلى هذا في جميع المحاور الكبرى للخطة.

أما بالنسبة للمحاور الفرعية التي توجد فيها الجماعات الترابية شريكا وفق منظور لجنة الإشراف على هذه الخطة فدورها يختلف من محور وآخر، إذ أنه في المحور الأول المتعلق بالديمقراطية والحكمة اقتصر إشراكها على المساهمة في تنفيذ ثلاث محاور فرعية فقط متجلية

في المحور الفرعي الأول الخاص بالمشاركة السياسية، مروراً بالمحور الفرعي الثاني الخاص

بالمساواة والمناصفة وتكافؤ الفرص وصولاً إلى المحور الفرعي الثالث المتصل بالحكمة الترابية، ويلاحظ هنا أن الخطة جعلت الجماعات الترابية إحدى الركائز الأساسية التي تهدف إلى الحكمة والديمقراطية بالبلاد.

أما المحور الثاني المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئة اكتفى بإشراك الجماعات الترابية في 4 محاور فرعية، وهي المحور الفرعي الأول الخاص بجودة المنظومة الوطنية للتربية والتكوين والبحث العلمي ثم المحور الفرعي الثالث الخاص بالولوج إلى الخدمات الصحية، إضافة إلى المحور الفرعي الخامس الخاص بالسياسة السكنية، وأخيراً المحور الفرعي السادس المتعلق بالبيئة المندمجة.

وبخصوص مساهمة الجماعات الترابية في تفعيل المحور الذي يهتم حماية الحقوق الفئوية والنهوض بها والذي تم تقسيمه إلى ستة محاور فرعية، فاقصر على أربع محاور فرعية وهي الأبعاد المؤسساتية والتشريعية، ثم الثاني المتعلق بحقوق الطفل إضافة إلى المحور الفرعي الخامس الخاص بحقوق الأشخاص المسنين، وأخيراً المحور الفرعي السادس المخصص لحقوق المهاجرين واللاجئين.

أما المحور الأخير الذي يهتم الإطار القانوني والمؤسساتي فقد تم إدراج الجماعات الترابية في محورين هما : المحور الفرعي المتعلق بحماية التراث الثقافي ثم المحور الفرعي الخاص بحفظ الأرشيف وصيانه، وتجدر الإشارة أن الإدارة الترابية حاضرة كشريك في المحور

الفرعي الخاص بالحماية القانونية والقضائية لحقوق الإنسان، وكذلك المحور الفرعي المخصص للحقوق والحريات والآليات المؤسساتية .

عموما إن الدور المرسوم للجماعات الترابية في أجرأة المحاور الاستراتيجية للخطة وفق تعاونها مع باقي المؤسسات الأخرى حيث ذكرت كشريك في 13 محورا فرعيا من أصل 50 من رهان تفعيل الخطة. 26% ويبلغ نسبة

إن الجماعات الترابية تحظى بأهمية كبيرة حيث تستمد قوتها من الباب التاسع من الدستور المغربي , ثم القوانين التنظيمية الثلاث المؤطرة لسنة 2014²¹⁷ , وتؤكد خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان على أهمية هذه المؤسسة باعتبار الخطة خريطة للمشهد الحقوقي بالمغرب, فالجماعات الترابية تلعب دورا هاما في البناء الديمقراطي العام للدولة, إذ أن تشعب سهام الدولة ومسؤولياتها أدى بها إلى ترك جزء من الوظيفة الإدارية والاجتماعية والاقتصادية وحتى الوظيفة التنموية إلى وحدات إدارية وترابية تعتمد التمثيلية عبر آليات الانتخابات .

إن الواقع الفعلي للجماعات الترابية يعرف إشكالات تحد من أدوارها خصوصا في المجال الحقوقي التي تطمح له الخطة , إذ لا يخفى أن الموارد البشرية بمثابة الركيزة الأساسية

القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليو 2015²¹⁷, الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6585، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015. القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز، الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6625، الصادر بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليوز 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6660، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق لـ 20 يوليوز 2015.

لنجاح الجماعات الترابية فقد قامت الدولة بمجهودات كبيرة في توفير العنصر البشري للجماعات الترابية سواء من حيث الكم أو الكيف , رغم كل المجهودات ما زالت الجماعات الترابية تعاني من عدة اختلالات كما أن فكرة القيادي أو المدبر الذي تطمح إليها الجماعات الترابية لا تزال بعيدة كل البعد عن تحقيقها وذلك لضعف تكوين جل المنتخبين والنقص في الأداء ثم المحدودية في تسيير الشأن العام المحلي .

وفي هذا الإطار جاء نص الخطاب الملكي لـ 14 أكتوبر على أن " الوضع الحالي يتطلب إعطاء عناية خاصة لتكوين وتأهيل الموظفين الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب..."²¹⁸. لقد أصبح من الضروري على الجماعات الترابية تجديد طرق تسييرها وتديرها للموارد البشرية تناغما مع طموح الخطة, وكذلك لتدعيم الاستقلال الذاتي للجماعات الترابية ولغلق إدارة رشيدة متطورة ومسؤولة.

إضافة إلى ما سبق، هناك مجموعة من المعوقات المرتبطة بالتنظيم الإداري منها ما يتعلق بالتقسيم الجهوي وأخرى تتعلق بسياسة اللاتركيز.

²¹⁸ مقتطف من نص الخطاب السامي الذي ألقاه الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016 بالبرلمان المغربي، بالرباط.

بخصوص التقسيم الترابي²¹⁹. فهو غير متوازن بحيث لا يمكن أن تكتمل مردودية الخطة إلا إذا كان هناك تقسيم جهوي يأخذ بعين الاعتبار جميع الفعاليات والطاقات المتنوعة عبر مختلف الأقاليم المغربية وبيبرز الأبعاد المختلفة للمجال المغربي²²⁰.

إن المغرب يسعى إلى تكريس أسلوب التدبير الترابي الذي يشكل تحدياً يصعب تحقيقه في ظل واقع الممارسة الحالية للجماعات الترابية وبالتالي يبقى إرساء هذا الأسلوب وتفعيل الخطة ينبغي على ضرورة استحضار مجموعة من الدعامات القائمة على تصور إصلاحي ذو نظرة شمولية متمثلة في منخب مسؤول منفتح وكفى ذو تكوين يؤهله لمسايرة اختصاصات الجماعات الترابية، ثم سلطة محلية ذات ممارسة مواكبة وذات رؤية جديدة على مستوى تدبير الشأن العام المحلي، وأخيراً مجتمع مدني محترف ومسؤول ذو قوة اقتراحية وازنة ونوعية بحكم قربه من المواطن واطلاعه على انشغالاته و انتظاراته²²¹.

ليس بإمكان المغرب أن يتقدم بدون مخططات استراتيجية أهمها خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان والتي هي خطة الجميع ومن أجل الجميع والجماعات الترابية حاضرة كشريك وشبه غائب في التدابير ، علما أن الدستور يعزز الجهوية بالمقابل يلاحظ على أن الخطة لا زال يتحكم فيها التفكير المركزي .

التقسيم الترابي هو وسيلة بيد الدولة لضبط ونيرة التنمية و ضبط المجتمع السياسي، و ربط السكان بسياسة الإنتاج وأداة لإعادة هيكلة المجتمع²¹⁹ حسب التناقضات و الضغوط الطرفية، بإدماج شرائح اجتماعية جديدة في المنظومة السياسية و الإدارية للدولة، فهذه الأخيرة عند التجاها إلى استخدام وسيلة التقسيم الترابي يهدف إلى تحسين الإطارات الترابية من جهة و زيادة قدرتها على التدخل في ميادين شتى حفاظا على شرعيتها و سلطتها من جهة أخرى. تعريف مأخوذ من مقال رضوان العلمي الجهة كدعامة ترابية للمجال بالمغرب، منشور بمجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد خاص 2014، ص 11.

القاضي فؤاد، التقسيم الترابي بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة، السنة الجامعية 1992، ص 45.²²⁰
خلوق جمال التدبير الترابي بالمغرب، واقع و مطلب التنمية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 10.²²¹

المطلب الثاني : القضايا الخلافية التي تطرحها الخطة

تختار خطة العملة الوطنية في مجال حقوق الإنسان في النهاية عدم الحسم في مجموعة من القضايا من قبيل الإعدام والمصادقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 وبعض القضايا المرتبطة بمدونة الأسرة. في هذا المطلب سيتم مناقشة القضايا المرتبطة بمدونة الأسرة (الفقرة الأولى), بالإضافة إلى قضية الإعدام (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : القضايا المرتبطة بمدونة الأسرة

لا زالت الدولة المغربية تصر على التعامل مع ملف حقوق المرأة بمقاربة محكومة بازواجيتها المرجعية وهوما يشكل عقبة أمام إقرار المساواة بين الجنسين, ويحول دون الوفاء بالتزاماتها الدولية وخاصة في مجال الحقوق المدنية للمرأة, وضمنها رفع كل التحفظات عن اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة وملائمة التشريعات الوطنية معها. وكانت الدولة المغربية قد صادقت على اتفاقية القضاء على كل أشكال التمييز ضد المرأة, لكن بتحفظات جوهرية في صيغة تصريحات تمس جوهر الاتفاقية ونخص بالذكر المادة 2 والفقرة 4 من المادة 15 كما لا زال يتحفظ على المادة 29 المتعلقة بسبل تسوية الخلافات بين الدول, وبررت الدول تصريحاتها أوتحفظاتها بالخصوصية التي تفرضها الشريعة الإسلامية

المؤطرة للعلاقات الأسرية طبقا لأحكام مدونة الأسرة، كما لم تصادق الدولة المغربية على اتفاقية الرضا والحد الأدنى لسن الزواج وعقود الزواج لسنة 1962²²².

وقد اختارت الخطة عدم الحسم في القضايا الخلافية المتعلقة بمدونة الأسرة من قبيل إلغاء المادة 20 الخاصة بسن الزواج وتعديل المادتين 236 و 238 للمساواة بين الأم والأب في الولاية على الأبناء وتعديل المادة 53 بما يضمن الحماية الفعلية للزوج والزوجة من طرف النيابة العامة عند الإرجاع إلى بيت الزوجية وإعادة صياغة المادة 49²²³.

ويقصد بالزواج المبكر هو أي زواج يكون فيه أحد الطرفين على الأقل دون سن الثمانية عشر عاما، والأغلبية الساحقة لزيجات الأطفال الرسمية منها وغير الرسمية تشمل الفتيات وإن كان سن أزواج بعضهن أيضا يقل أحيانا عن 18 عاما، وتعتبر زيجة الأطفال شكلا من أشكال الزواج القسري نظرا إلى أن أحد الطرفين أو كلاهما لا يكون قد أعرب عن موافقته الكاملة الحرة عن علم²²⁴.

وبالرجوع إلى مدونة الأسرة، وبالضبط في المادة 20 التي تحدد سن الزواج في 18 سنة بالنسبة للجنسين لكن مع منح الصلاحية للقاضي في إصدار تراخيص الزواج دون بلوغ سن 18، فالسماح بتزويج القاصرات يشكل انتهاكا لكافة حقوق الطفلة المنصوص عليها في

الجمعية المغربية لحقوق الإنسان التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2015، مرجع سابق، ص 154. ²²²
الجمعية الديمقراطية لنساء المغرب، خطة العمل الوطنية في مجال حقوق الإنسان بسن النسختين الأولى و الثانية، خطوة للأمام و خطوات للخلف ²²³ الرباط في 24 يناير 2018.

المجلس الوطني لحقوق الإنسان، تقرير حول وضعية المساواة و المناصفة في المغرب، سنة 2015، ص 12. ²²⁴

الاتفاقيات ذات الصلة (المادة 2 من اتفاقية الرضا بالزواج، المادة 9 من اتفاقية حقوق الطفل، فضلا عن المادة 2 والمادة 9 من الإعلان العالمي لمناهضة العنف ضد المرأة).

وفي هذا الصدد كانت مجموعة من الجمعيات الحقوقية تندد بحذف المادة 20 من مدونة الأسرة، واعتبار تحديد سن الزواج في 18 مكسبا لا تراجع عنه وتجرى تزويج الطفلات إضافة إلى إلغاء كل بنود التمييز بين الجنسين، والقطع مع ازدواجية المرجعية باعتماد المرجعية الحقوقية في بعدها الكوني والشمولي²²⁵.

أما فيما يخص تعديل المادة 53 والتي تنص على أنه إذا قام أحد الزوجين بإخراج الآخر من بيت الزوجية دون مبرر تدخلت النيابة العامة من أجل إرجاع المطرود إلى بيت الزوجية حالا مع اتخاذ الإجراءات الكفيلة بأمنه وحمايته إلا أن بعض الجهات الحقوقية تؤكد أن تدخل النيابة العامة من أجل إرجاع المطرود إلى بيت الزوجية، لم يثبت نجاعته على أرض الواقع ففي ظل غياب أحكام قانونية تتعلق بقرارات إبعاد الزوج العنيف أوتوفير سكن بديل للنساء المطرودات وأطفالهن، ويظل هذا المقتضى مجرد إعلان أكثر منه إجراء يتوخى حماية الزوجة المطرودة من بيت الزوجية²²⁶.

وقد أوصت لجنة الإشراف على إعداد الخطة بموصلة الحوار حول إعادة صيغة المادة 49 والتي تنص على أن لكل واحد من الزوجين ذمة مالية مستقلة عن ذمة الآخر، غير أنه لا يجوز لهما في إطار تدبير الأموال التي ستكتسب أثناء قيام الزوجية الاتفاق على استثمارها

الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، تقرير سنوي حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2016، مرجع سابق، ص 169. ²²⁵
المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وضعية المساواة و المناصفة على المغرب، مرجع سابق، ص 13. ²²⁶

وتوزيعها، ويضمن هذا الاتفاق في وثيقة مستقلة عن عقد الزواج ويقوم العدلان بإشعار الطرفين عند زواجهما بالأحكام السالفة الذكر.

إذا لم يكن هناك اتفاق فيرجع للقواعد العامة للإثبات مع مراعاة عمل كل واحد من الزوجين وما قدمه من مجهودات وما تحمله من أعباء لتنمية أموال الأسرة، لكن هذه المادة وحسب الفعاليات الحقوقية ركزت على الجانب المادي الصرف المتعلق تحديدا بالأموال ولا يأخذ بعين الاعتبار المجهود العيني والمعنوي للمرأة، مما دفع بهذه الفعاليات إلى طرح مسألة إعادة صياغة هذه المادة²²⁷.

إشكالية أخرى تطرحها مدونة الأسرة وهي التي تهم المادتين 236 و 238 المتعلقة بالوصاية والولاية الشرعية على الأبناء، إذ لا يمكن للأب أن تحصل على الولاية القانونية على أبنائها القاصرين إلا بوجود شروط معينة (غياب الأب أو وفاته أو فقدانه للأهلية القانونية) وحتى في حالة وفاة الأب، لا يسمح للأب بممارسة هذا الحق إذا كان الأب قد عين قيد حياته وصيا قانونيا آخر على أبنائه، كما أن الأب يبقى دائما الوصي القانوني على الأبناء عند الطلاق حتى في حال منح الحضانة للأب التي لا تستطيع مباشرة أي إجراء إداري يخص الطفل، إلا بعد حصولها على إذن من ولي أمره والوصي عليه (كما هو الشأن في ما يخص السفر مع الطفل إلى الخارج وتسجيله بالمدرسة أو تغييرها)، ومن أجل ذلك بادرت الجمعيات الحقوقية إلى طرح مسألة تعديل هذين المادتين للمساواة بين الأم والأب في الولاية على الأبناء²²⁸.

²²⁷ الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي حول وضعية حقوق الإنسان لسنة 2015، ص 155.

²²⁸ المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وضعية المساواة و المناصفة على المغرب، مرجع سابق، ص 14.

الفقرة الثانية : إشكالية عقوبة الإعدام

أكدت لجنة الإشراف على إعداد خطة العمل على مواصلة الحوار المجتمعي حول قضية الإعدام رغم أن هذه العقوبة تتنافى مع مجموعة المواثيق الدولية التي دعت جميع الدول الملتزمة لإلغاء هذه العقوبة .

المعايير الدولية والإقليمية والوطنية لعقوبة الإعدام²²⁹:

البروتوكول الثاني الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	يجب ألا يعدم أي شخص يقع تحت سلطة أي دولة طرف في هذا البروتوكول, يجب على كل دولة طرف أن تتخذ كافة الإجراءات الضرورية لإلغاء عقوبة الإعدام ضمن صلاحياتها .
الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان	المادة 2 : حق كل إنسان في الحياة يحميه القانون, ولا يجوز إعدام أي إنسان عمدا إلا تنفيذا لحكم قضائي بإدانته في جريمة يقضي فيها القانون بتوقيع هذه العقوبة .
البروتوكول رقم 6 للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان	المادة 1: إن عقوبة الإعدام ملغاة, لايجوز الحكم على أي إنسان بهذه العقوبة ولا تنفيذها فيه. المادة 2: عقوبة الإعدام في وقت الحرب "يجوز لدولة أن تدرج في تشريعها عقوبة الإعدام لأعمال مرتكبة في وقت الحرب..."

الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 80. 229

<p>البروتوكول رقم 13 التابع لاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان : ميثاق الحقوق الأساسية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي</p>	<p>المادة 2: الحق في الحياة :</p> <p>أ- كل شخص له الحق في الحياة.</p> <p>ب- لا يحكم على أي شخص بعقوبة الإعدام أو يتم إعدامه.</p> <p>وقد أصبح إلغاء الإعدام شرطا مسبقا للانضمام للاتحاد الأوروبي .</p>
<p>الاتفاقية الأمريكية حول حقوق الإنسان</p>	<p>المادة 4: الحق في الحياة</p> <p>1- لكل إنسان الحق في أن تكون حياته محترمة, هذا الحق يحميه القانون وبشكل عام, منذ لحظة الحمل ولا يجوز أن يحرم احد من حياته بصورة تعسفية.</p> <p>2- لا يجوز في البلدان التي لم تلغ عقوبة الإعدام أن توقع هذه العقوبة إلا على أشد الجرائم خطورة وبموجب حكم نهائي صادر عن محكمة مختصة وفقا لقانون ينص على ذلك العقوبة ويكون نافذا قبل ارتكاب الجريمة, وكذلك لايجوز تطبيق عقوبة الإعدام على الجرائم التي لا يعاقب عليها بها حاليا.</p> <p>3- لا يجوز إعادة عقوبة الإعدام في الدول التي ألغتها.</p> <p>4- لا يجوز في أي حال من الأحوال أن يحكم بالإعدام في الجرائم السياسية أوالجرائم العادية الملحقة بها.</p>

<p>5-لايجوز أن يحكم بالإعدام على الأشخاص الذين كانوا وقت ارتكاب الجريمة دون 18 عشر عاما أو فوق السبعين عاما, وكذلك لا يجوز تطبيق هذه العقوبة ويمكن تلبية كل هذه المتطلبات في جميع الحالات, ولايجوز تنفيذ حكم الإعدام ما دام هذا الطلب قيد الدرس من قبل السلطة المختصة".</p>	
---	--

<p>المادة 1: "لا تطبق الدول أطراف هذا البروتوكول عقوبة الإعدام في أراضيها على أي شخص يخضع لولايتها القضائي".</p>	<p>بروتوكول الاتفاقية الأمريكية حول حقوق الإنسان</p>
<p>الفصل 16- من العقوبات الاصلية: عقوبة الإعدام</p> <p>الفصل 154-الإعدام في حالة العود إذا كانت الجناية الأولى عوقب عليها بالسجن المؤبد. ينضاف إلى ذلك الحالات التي ينظمها قانون العدل العسكري وظهير الزجر عن الجرائم الماسة بصحة الأمة.</p>	<p>القانون الجنائي</p>
<p>المضمون المعياري</p>	<p>الإطار المعياري</p>

<p>المادة 3 : لكل فرد الحق في الحياة والحرية وسلامة شخصه.</p>	<p>الإعلان العالمي لحقوق الإنسان</p>
<p>المادة 6 :</p> <p>"1- الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان وعلى القانون أن يحمي هذا الحق, ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفا".</p> <p>2- "لا يجوز في البلدان التي لم تلغ عقوبة الإعدام أن يحكم بهذه العقوبة إلا جزاء على أشد الجرائم خطورة وفقا للتشريع النافذ وقت ارتكاب الجريمة وغير المخالف لأحكام العهد هذا العهد ولا اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها, ولا يجوز تطبيق هذه العقوبة إلا بمقتضى حكم نهائي صادر عن محكمة مختصة.</p> <p>3- حين يكون الحرمان من الحياة جريمة من جرائم الإبادة الجماعية يكون من المفهوم بدهاء أنه ليس في هذه المادة أي نص يجيز لأي دولة طرف في هذا العهد أن تعفي نفسها على أية صورة من أي التزام يكون مترتبا عليها بمقتضى أحكام اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.</p> <p>4- لأي شخص حكم عليه بالإعدام حق التماس العفو الخاص أو إبدال العقوبة ويجوز منح العفو العام أو الخاص أو إبدال عقوبة الإعدام في جميع الحالات.</p>	<p>العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية</p>

- 5- لا يجوز الحكم بعقوبة الإعدام على جرائم ارتكبتها أشخاص دون الثامنة عشرة من العمر ولا تنفيذ هذه العقوبة بالحوامل.
- 6- ليس في هذه المادة أي حكم يجوز التذرع به لتأخر أو منع إلغاء عقوبة الإعدام من قبل أي دولة طرف في هذا العهد .

بالرجوع إلى نظام روما الأساسي الموقع بتاريخ 1998 (المحكمة الجنائية) وهي محكمة تعتبر مكملية للولايات القضائية الجنائية الوطنية إذ أنها لا تبسط اختصاصها سوى على الجرائم التي تقع بالدول التي انضمت إلى الاتفاقية (المادة 2 من المعاهدة) , ولذلك فإن الدول التي ليست طرفا في معاهدة روما (لم تصادق عليها) ليست معنية باختصاص المحكمة من المبدئية²³⁰. هذه المحكمة هي أيضا تستثني عقوبة الإعدام من قائمة العقوبات التي يحق للمحكمة فرضها.

للإشارة أن المغرب لم يصادق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والتي تعتبر أيضا من القضايا الخلافية التي تطرحها الخطة .

في نفس السياق, اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة بعض القرارات في إطار تعزيز حقوق الإنسان وحماية الحق في الحياة, وكانت موجهة للدول التي لا تزال تأخذ بعقوبة الإعدام أن تعلن وقف تنفيذ أحكام الإعدام تمهيدا للإلغاء التام لهذه العقوبة وفي 17 نونبر 2016, تم

محمد عبد البناوي، مبدأ التكامل في معاهدة روما حول المحكمة الجنائية الدولية، رئاسة النيابة العامة، الرباط سنة 2015، ص 230.

خلاصة الفصل الأول:

ما يعاب على خطة العمل الوطنية هو التأخر الغير مبرر في إعمال تدابيرها رغم أن مداهما الزمني محدد مسبقا (2018-2021)، إضافة إلى عدم تخصيص موارد مالية للخطة في قانون المالية لسنة 2019 رغم توقيع الوزير المكلف بحقوق الإنسان مع برنامج عمل الأمم المتحدة على وثيقة مشروع دعم تفعيل الخطة بمجموع ميزانيته حوالي 28 مليون درهم، إضافة إلى تأخر رئيس الحكومة في إصدار المرسوم المتعلق بتعيين لجنة التتبع وتقييم تنفيذ الخطة. على نفس المنوال، فإن هذه الخطة تلاحقها مجموعة من التحديات من بينها التقاء السياسات والبرامج ذات الصلة بقضايا حقوق الإنسان، إضافة إلى تعدد المتدخلين في عملية التنفيذ (البرلمان والجامعة والجماعات الترابية والأحزاب السياسية...) يطرح العديد من الإشكالات على مستوى التنسيق والتناغم بين كل هؤلاء المتدخلين.

وقد تعرضت هذه الخطة في عهد الحكومة الجديدة التي يترأسها السيد عزيز أخنوش إلى عملية تحيين أخرى بطلب من السيد وزير العدل و الحريات عبد اللطيف وهبي.

وفي النهاية اختارت الخطة عدم الحسم في بعض القضايا الخلافية من قبيل الإعدام ومدونة الأسرة والمصادقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87.

الفصل الثاني: إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية الترابية

إن أهمية موضوع تلازم حقوق الإنسان و الجماعات الترابية، تأتي من كون أن حقوق الإنسان متعارف عليه كشأن مرتبط بالدولة ولا علاقة للجماعات الترابية به، لكن الواقع يؤكد أن مسألة تعزيز الحقوق و الحريات أضحت اليوم مرتبطة بجميع الوحدات المشاركة للدولة في تدبير السياسات العمومية، الأمر الذي يفرض طرح تساؤلات مرتبطة بدور الجماعات الترابية في حماية و ضمان حقوق الإنسان و إدماجها في سياساتها الترابية، و تعتبر الجماعات الترابية مجالات حية لتنزيل مقاربات حقوق الإنسان و إدماجها في جميع تدخلاتها و سياساتها الترابية، على اعتبار أن الدستور المغربي حث على التزام و تقاسم المسؤولية عن ضمان مجموعة من الحقوق (المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية) بين الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية، فهذه الأخيرة مجبرة على تنزيل هذه الحقوق في مجالها الترابي كما هي متعارف عليها عالميا، و هو ما كرسته المقاربة الحقوقية في إطار إعداد التنزيل الترابي لخطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية و حقوق الإنسان، و التي تروم في مقتضياتها تقوية قدرات الفاعلين الترابيين في مجال حقوق الإنسان و تمكينهم من تملك مبادئ حقوق الإنسان في السياسات الترابية و كذا تملك طبيعة و طرق تفاعل المملكة مع الآليات الأممية لحقوق الإنسان.

في هذا الفصل سيتم التطرق إلى السياسات العمومية الترابية كرافعة لتحقيق التنمية الترابية "برنامج عمل جماعة تطوان نموذجا" (المبحث الأول)، ناهيك عن الأفاق و الإكراهات التي تواجه السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق التنمية الترابية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: السياسات العمومية الترابية كرافعة لتحقيق التنمية الترابية "برنامج

عمل تطوان نموذجا"

لقد خطا المشرع المغربي خطوة مهمة من خلال مضامين دستور 2011 التي تم تفعيلها بصدر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية 111.14 و 112.14 و 113.14، ليؤكد مكانة الجماعات الترابية في هيكلة الدولة بمنحها مجموعة من الاختصاصات في إطار مبدأ التدبير الحر، و جعلها تلعب دورا محوريا في المساهمة الفعالة في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية مع اللجوء إلى الشراكة و التعاون لتحقيق ذلك، و الاعتماد على التدبير التشاركي في إعداد مخططاتها التنموية و برامج عملها ثم صناعة القرار المحلي و رصد السياسات العمومية الترابية.

و عليه سيتطرق هذا المبحث أولا لآليات تفعيل السياسات العمومية الترابية (المطلب

الأول)، ثم إلى برنامج عمل تطوان 2016-2021 نموذجا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مقومات تفعيل السياسات العمومية الترابية

تعتبر مرحلة تنفيذ السياسات العمومية الترابية المرحلة الثانية في مسلسل أي سياسة عمومية بعد مرحلة البلورة، و تنفيذ " Implementation " سياسة عمومية بشكل صيرورة تنزيل القرارات، و الحديث عن التنفيذ يسمح بملامسة مرحلة من الفعل العمومي تتميز باحتكاك القرار بالواقع من خلال تطبيق توجهات الفاعل العمومي.

من بين التعاريف التي قدمت للتنفيذ نجد التعريف المشترك ل meny و thoenig، اللذين يعتبران تنفيذ سياسة عمومية بأنه مجموعة الأنشطة الفردية و المنظماتية التي تغير سلوكات ضمن الإطار الذي تحدده عمومية مخولة بذلك و بعد التعريف الأكثر وضوحا و اختصارا للتنفيذ هو أنه تطبيق برنامج عمل على مشكل معين²³³.

الفقرة الأولى: أدوات بلورة السياسات العمومية الترابية

إن اعتبار الجماعة كشريك للدولة إلى جانب المؤسسات العمومية و القطاع الخاص و المجتمع المدني في التنمية، يحتم بأن تقوم هذه الأخيرة بأدوار كبيرة و متنوعة على جميع المستويات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، لكن محدودية تلك الأدوار تجعل موقع الجماعة بين باقي الأطراف لتتمتع بالمصداقية و الفعالية الكافيتين للنهوض بالمشاريع التنموية.

²³³ ميلود إبراهيم: "السياسات العمومية القطاعية الترابية التطهير السائل في الجماعات الحضرية الكبرى نموذجا"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة حسن الأول، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بسطات، السنة الجامعية 2014/2015، ص140.

أكثر من ذلك، إن القدرة المهنية للمنتخبين على المستوى الترابي هي التي تمكنهم أثناء تنفيذ السياسات العمومية الوطنية التي تسهر عليها المصالح اللامركزية و أثناء إعدادهم لبرامجهم التنموية التي من اللازم عليهم احترام أسسها و منطلقاتها العامة²³⁵.

إن القدرة المهنية للمنتخبين تجعلهم في وضعية يمكن لهم من خلالها أن يتفاوضوا أو يناقشوا كيفية تنزيل السياسات العمومية الوطنية أو تنفيذها على الصعيد الترابي بالشكل الذي يلائم المجال الترابي الذين يشتغلون فيه.

إن كان تدعيم و تطوير اللامركزية يمر عبر مراحل إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها من خلال عقلنة و ضبط الاختصاصات و توسيعها و تحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة و ممثلي الدولة على المستوى المحلي و ما يصاحب ذلك من إصدار نصوص تشريعية و تنظيمية تغطي كافة المجالات المرتبطة بتدخل الجماعات الترابية، فإن هذه المساعي لن تعطي أكلها إلا إذا وقع الاهتمام بالعنصر البشري و تقوية مؤهلاته و قدراته، بل إنه المحور الذي تقوم عليه التنمية ككل²³⁶، إن أهمية و ضرورة إدماج البعد الترابي في السياسة العمومية المركزية هو ضمان تنمية شاملة و متوازنة لكافة المناحي.

و لبلورة الجماعة لسياسات عمومية ترابية لا بد أن تتوفر الجماعة على رأس مال بشري منبثق من صناديق الاقتراع، إذ من المفترض أن هؤلاء المنتخبون هم التي تقع عليهم مسؤولية إعداد السياسات العمومية الترابية للجهة، و هذا يتطلب نخبة مؤهلة للقيام بهذا الأمر، مع العلم

²³⁵ علي الحنودي، "الدولة و تدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، العدد 134-135، الطبعة 2017،

ص191.

²³⁶ سناء الخنكي: "الأدوار الجديدة للمجالس الجماعية في رسم السياسات العامة، جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2014/2015، ص95.

أن السياسات العمومية اليوم أصبحت قطاعية و تقنية أكثر فأكثر، و ذلك هو التحدي الأكبر للجهة²³⁷.

إن الحديث عن المنتخب الجماعي كمدير للتنمية الاجتماعية لا يقصد من ورائه القيام بجدد لمستوى هذه الهيئات في نهج تدييري استراتيجي للمجالس الجماعية، إن القدرة المهنية للمنتخبين الترابيين التي هي من جهة أساس الفعالية و النجاعة و الملائمة، فإنها من جهة أخرى أساس للقدرة التفاوضية و التأثيرية التي تجعل من المنفعة العامة الوطنية لا تتناقض مع المصلحة الترابية، و تجعل من المشاكل العامة التي تم تحديدها وطنينا، تتسجم و تتلائم مع تلك التي تم تحديدها ترابيا²³⁸.

ب-: الموظف الجماعي دعامة أساسية لبلورة السياسات العمومية الترابية

تعتبر الموارد البشرية أحد أهم العناصر الفاعلة في أي شكل من أشكال التنمية الترابية المحلية، فهي المكلفة بإخراج اختصاصات الجماعات الترابية على أرض الواقع و بالتالي الاهتمام بهذه الفئة يجب ألا يقل عن الاهتمام باختصاصات الجماعات الترابية، و مدى الاستقلالية المنوطة لها، و من هنا تبرز الأهمية القصوى للدور الذي يقوم به المنتخب الجماعي، و قد أخذ بعين الاعتبار القانون التنظيمي للجماعات المسؤليات التي تقع على عاتق الجماعة حيث أصبحت هذه الأخيرة مطالبة بتبليتها.

²³⁷ غرابي يوسف، التقطيع الترابي: أية سياسة تدييرية في بلورة التنمية الجهوية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2017، ص66.

²³⁸ علي الحنودي: "الدولة و تدبير السياسات العمومية الترابية"، مرجع سابق، ص192.

إن نجاح الجماعة في بلورة سياسة عمومية ترابية، يتطلب توفر الأطر الإدارية و التقنية و الأطر الفنية ذات الكفاءة العالية حتى تستطيع تحمل مسؤوليتها، فرغم أن القوانين التنظيمية قد زودت الجماعات بمناصب مهمة و يتعلق الأمر بالمدير العام للمصالح، و مدير وكالة تنفيذ المشاريع يبقى الإشكال المطروح هل هؤلاء المدراء قادرون على بلورة سياسات عمومية ترابية؟ إن إشكالية التنمية المحلية عموما بالمغرب، التي تحاول تجاوز مشاكل التخلف بمظاهره التي تحد من التطور و اندماج فئات واسعة من المجتمع في سيرورة و دينامية مجتمع متحرك ذو قابلية للتحول و التغيير سيما و أن المراهنة اليوم هي العنصر البشري بالدرجة الأولى، مع الأخذ بعين الاعتبار أن التنمية المحلية لن تستطيع حلها، بتبني نماذج استتبت في دول هي مغايرة لنا، تاريخيا و ثقافيا دون أن يعنى الانغلاق و عدم استفادة من تجارب الغير، فإذا كانت الجماعة تتوفر على موارد بشرية و أرضية قانونية يمكن الجماعة من بلورة سياسة عمومية ترابية، ما الداعي إلى الاعتماد على مكاتب الخبرة التي تكلف الجماعة أموالا طائلة، و بالتالي إهدار المال العام و تأخير التنمية.

يبقى الدور المهم الذي أصبح من المفروض على الجماعة باعتبارها كأداة للتنمية الاقتصادية و الإدارية، يفرض عليها أن تستقطب طاقات بشرية هامة لكي تكون إدارة مستقيمة و حيوية و مسايرة لظروف العصر بمناهجها و تقنياتها، لأن تقدم الدول يقاس بما تملكه من

هياكل بشرية متميزة يقول جلالة الملك الحسن الثاني في هذا الإطار: "إن تنمية الطاقات البشرية تستحق الكثير من اهتمامنا و ثقتنا الشاملة"²³⁹.

و لقد منح القانون التنظيمي للجماعة السلطة الرئاسية على جميع الموظفين و الأعوان العاملين بإدارة الجماعة مع منحه سلطة التعيين بقرار في جميع الدرجات مع احترام مبدأ الكفاءة و الاستحقاق، غير أن قرارات التعيين المتعلقة بالمناصب العليا تخضع لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

ثانيا: الأدوات المالية لدعم دور الجماعة في بلورة سياسات عمومية ترابية

تعد الآليات القانونية الأرضية الأولى لكل سياسة عمومية ترابية، و بالمقابل تبقى ناقصة في غياب وسائل و آليات مالية تتم ترجمتها من طرف تلك الآليات القانونية على أرض الواقع، و بالتالي يمكن اعتبار الآليات و الأدوات المالية ركنا أساسيا و الإطار المرجعي الصلب في كل سياسة عمومية بالنسبة إلى الجماعات الترابية بصفة عامة و الجماعة بصفة خاصة.

إن إعداد السياسات الترابية في بعدها الاستراتيجي يضع الجماعة في إطار أكثر ملائمة لإبراز صدارتها كجماعة ترابية قادرة على توطيد سياسات التنمية في مختلف مجالاتها، فعملية وضع سياسات عمومية ترابية تعتمد على وضع الأهداف و الاستراتيجيات بناء على المعطيات الواقعية و الاستشرافية، و تحديد الآليات و الإمكانيات المالية التي تساعد الجماعة على تمويل

²³⁹ مقتطف من خطاب الحسن الثاني بمناسبة انعقاد المؤتمر الإفريقي، لتنمية الموارد البشرية بطنجة، بتاريخ 18 شتنبر 1972.

برامجها التنموية و تنفيذها، لهذا فإن الأساس المالي يعد أهم شروط تنزيل البرامج الاستراتيجية و نجاحه بل بالإمكان الإقرار بأن أولى الصعوبات الخاصة بنجاح أي سياسة عمومية تجد أبرزها في قلة الموارد المالية²⁴⁰.

إن الأساس المالي للبرنامج التنموي يرتكز على التأسيس القانوني لنظام مالي يتلاءم مع التشخيص التشاركي، الذي يرتبط بشكل كبير بالأداء المالي للجهة، و برمجتها للميزانية السنوية و بقدرتها على تمويل تكاليف التشخيص التشاركي، و على هذا الأساس يعد التمويل الذاتي هو الآلية الرئيسية للتنزيل الإجرائي و المالي للبرامج التنموية أو السياسات العمومية الترابية على أرض الواقع، كما تعد المساعدات الخارجية الآلية الثانوية.

أ-: التمويل الذاتي للجماعة لبلورة السياسات العمومية الترابية

يعتبر التمويل الذاتي أحد العناصر الأساسية التي تتوقف عليها الجماعة من خلال نشاطها المالي سواء في ميدان تغطية النفقات الاستهلاكية أو في ميدان تمويل الاستثمارات، فالتمويل الذاتي يعد أحد المعايير الرئيسية التي تقاس بها درجة الاستقلال المالي الجماعي²⁴¹، عن كل تدخل للدولة أو باقي الأجهزة الأخرى في ميدان التدبير المالي الجماعي و التسيير المالي لشؤونها المالية بنفسها سواء في ميدان الإنفاق أو الاستثمار.

إن تلازم الاستقلال الإداري و المالي يعتبر من أهم المبادئ و أسس اللامركزية الإدارية، فممارسة الاختصاصات و تدبير الشؤون المحلية لا بد و أن يتم بوسائل مالية و بشرية و

²⁴⁰ متوكل محمد، التقسيم الجهوي الجديد بالمغرب بين هدف ضبط المجال و رهان تنميته، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2017، ص100.

²⁴¹ ناصري رتيب: "سلطات الجهة في تدبير المجال الترابي بالمغرب دراسة تحليلية لأدوات السياسات العمومية الترابية الجهوية، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير، السنة الجامعية 2014/2015، ص:91.

تنظيمية تتضمن السير العادي و الطبيعي للجماعات الترابية و تؤدي إلى تحقيق التنمية المحلية، فتطور الاختصاصات و توسع مجالات التدخل التي أصبحت تطال مختلف أوجه التدبير المحلي يفرض مواكبة فعالة و متناسبة لمسألة التمويل و الجماعات الترابية بمختلف أصنافها أصبحت مطالبة بإعداد برامج تنموية و ممارسة مهام و اختصاصات واسعة تشمل مجالات عدة و على مستويات مختلفة و هذا التطور لم يتزامن مع إيجاد تمويل مناسب لمواجهة النفقات المترتبة عنه لضمان استقلال مالي فعلي و واقعي يطال الاختصاصات الذاتية أو المخولة إليها من هيئات مركزية.

إن تدبير الشؤون المحلية و ممارسة الاختصاصات الموسعة يستلزم بالضرورة تعزيز الاستقلال المالي للجماعات الترابية، و تحقيق شروط مادية و موضوعية تتعلق بالاستقلال الجبائي و إعادة بناء العلاقة بين التمويل الذاتي و التمويل المركزي، و ذلك من أجل الحد من هيمنة التمويل المركزي عبر آلياته المختلفة، خاصة أمام عدم وضوح معايير التمويل الذاتي للجماعات الترابية.

المشرع المغربي قد خص الجماعات بمصادر التمويل الذاتي لممارسة اختصاصاتها تتجلى في مجموعة من الضرائب و الرسوم و الأتاوى المحدثة لفائدتها و كذلك من حصيللة الضرائب أو حصص ضرائب الدولة التي تخصص لها بموجب القوانين المالية، إلى أن الجماعة تستفيد كذلك في تدعيم مواردها الذاتية من عائدات أملاكها²⁴².

²⁴² ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب السياقات، الوظائف و الأبعاد، مكتبة الأمنية، الرباط، 2017، ص 134.

تشكل الضرائب و الرسوم الجماعية المأذون للجماعة تحصيلها أحد العناصر الأساسية في توفير الموارد المالية للميزانية الجماعية و بالتالي الوسيلة الرئيسية في تمويل مختلف نفقات الجماعة استهلاكية كانت أم استثمارية، من هذا المنطلق يحتل هذا النوع من الموارد الجبائية حصة الأسد ضمن مصادر التمويل الذاتي، و الرسم الجماعي هو ما تتقاضاه الجماعة بصفة إجبارية نضير أداء خدمة معينة تعود بالنفع العام على دافع الرسم بالذات²⁴³، عكس الضريبة التي هي اقتطاع نقدي و بدون مقابل، إذ أن المشرع لم يخصص للجهات ضرائب خاصة بها تفرض في نطاقها الترابي.

ب-: المساعدات الاستثنائية للجماعة لبلورة السياسات العمومية الترابية

تحيل الموارد الخارجية أو الاستثنائية على مجموع الموارد التي يكون وعاءها خارج النطاق الجغرافي للجماعات الترابية، و هي موارد لا يتعارض إقرارها من حيث المبدأ مع ضرورة دعم الموارد الذاتية للميزانية المحلية، و بمعنى آخر فإن الموارد الخارجية هي العرف المالي الحديث ضرورة مالية يختلف حجمها و أهميتها و تأثيرها باختلاف نظم التمويل المحلي المقارن، كما سبق القول أن الأساس المالي يعد أهم شرط لبلورة السياسات العمومية الترابية على أرض الواقع، و غالبا ما تعجز الجماعة توفير التمويل الكامل للسياسات العمومية الترابية التي تطمح إلى بلورتها بواسطة مواردها الذاتية، أمام هذا الوضع تضطر الجماعة إلى اللجوء

²⁴³ المهدي بنمير، "الجماعات المحلية و سؤال التنمية البشرية"، مطبعة وليلي، مراكش، ص:200.

إلى الموارد المالية الاستثنائية لتمويل سياستها العمومية و التي تتحدد أساسا في الاقتراض و الاستعانة من حصص الضرائب التي يتم رصدها من الدولة إلى الجماعات²⁴⁴.

ثالثا: الاقتراض

بجانب وسائل التمويل الذاتي التي تتحكم فيها الجماعات الترابية و تضبطها بمحض إرادتها هناك وسائل تمويل استثنائية تخرج عن إرادتها و بالتالي تخضع إلى شروط و معطيات لا تتحكم فيها، و يدخل ضمن هذه الوسائل المالية الاستثنائية القروض الجماعية باعتبارها موارد مالية خارجية تلجأ إليها المجالس المنتخبة لتمويل مشاريعها الاقتصادية و الاجتماعية و تجهيزاتها الجماعية و التي تستغرق وقتا طويلا و لا يعود نفعها العام في الغالب على السكان في الحال، مستقبلا و يسجل كنفقة إجبارية في ميزانية الجماعة الترابية المقترضة و تكون ملزمة بإرجاع قيمته و الفائدة المطبقة عليه ضمن الآجال المحددة للتسديد التي تتراوح ما بين 5 و 15 سنة²⁴⁵، كما أن الاقتراض المحلي منذ السنوات الأولى للاستقلال بمكانة متميزة ضمن البناء العام لمنظومة الإيرادات الاستثنائية أو الخارجية²⁴⁶.

²⁴⁴ كابغير محمد، دراسة علاقة الدولة المركزية بالمجال الترابي المغربي بعد 2011 في ضوء نظريتي المركز المحيط وإعادة الإنتاج، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة ابن زهر، أكادير، السنة الجامعية 2018، ص76.

²⁴⁵ القرض العام المحلي عبارة عن عقد مالي تستدين بواسطته الجماعات الترابية مبالغ مهمة على شكل قروض من الهيئات و المؤسسات المختصة في المجال على أساس رد قيمة القرض مع دفع فوائد عنه طيلة فترة وفق الشروط المحددة في عقد القرض.

و من ذلك، تبرز العناصر المتكونة للقرض العام المحلي على اعتبار أن القرض العام المحلي مبلغ من المال، يدفع إلى أحد أشخاص القانون العام و منه الجماعات الترابية، يدفع بصورة اختيارية و ليس بصورة إجبارية كما هو الحال بالنسبة للضريبة، مقابل الوفاء بقيمته و دفع فوائد عنه، و يتم بموجب عقد إداري و هي طبيعة تعود إلى كون أحد أطرافه يكون شخصا من أشخاص القانون العام، للمزيد من التفصيل يراجع هذا بالخصوص: كريم لحرش، تدبير مالية الجماعات الترابية بالمغرب، ص69-70.

²⁴⁶ يحيا محمد، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري والإداري المغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 133، 2017، ص20.

يعتبر صندوق التجهيز الجماعي بنك للتمويل المحلي، تم إحداثه منذ السنوات الأولى للاستقلال في 13 يناير 1959²⁴⁷، كمؤسسة أصلية و وحيدة في الاقتراض الجماعي، تتمتع بالشخصية المعنوية (الاستقلال المادي)، إلا أن تسييرها الإداري أنيط بصندوق الإيداع و التدبير، ليقطع بعد ذلك عدة مراحل تماشيا مع التطورات التي عرفها القطاعين المالي و المحلي، كان أهمها التحول الذي عرفه بموجب القانون رقم 31.90 الصادر في 5 غشت 1992، حيث أصبح يطلق عليه صندوق تجهيز الجماعات الترابية، و انفصل إداريا عن صندوق الإيداع و التدبير و أحدث هيئاته التقريرية الخاصة و يخضع لوصاية الدولة و للمراقبة المالية لها²⁴⁸، ليتم بمقتضى القانون رقم 11.96 صادر بتاريخ 2 غشت 1996- اكتساب الصندوق بموجبه صفة بنك، كما يخضع أيضا للمقتضيات القانون رقم 03.12 المتعلق بمؤسسات الائتمان و الهيئات المعتمدة في حكمها.

بالرغم أن المشرع مكن الجماعات من اللجوء إلى الاقتراض عن طريق صندوق التجهيز الجماعي، إلا أنه صاحبته العديد من الاحتلالات الوظيفية قلصت من مساهمته في تمويل التنمية جهويا و محليا، فالقروض الممنوحة من طرف الصندوق تتسم بانتقائيتها من حيث صنف المقرضين ثم التفاوت في الاستفادة من حصص القرض بين الجماعات، حيث استأثرت بعض الجماعات بالنصيب الأوفر في مقابل تقليصه و انعدامه في أخرى²⁴⁹.

²⁴⁷ ظهير شريف رقم 1.59.169 صادر في 6 ذي الحجة 1378 (13 يونيو 1959) بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2435، بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 (26 يونيو 1959).

²⁴⁸ ظهير شريف رقم 1.92.169 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992)، بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 164، بتاريخ صادر في 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992).

²⁴⁹ زعنون عبد الرفيق، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة الأولى 2020، ص25.

الفقرة الثانية: آليات تفعيل السياسات العمومية الترابية

إن الجماعات الترابية تنهج عدة أساليب و وسائل لتنفيذ السياسات العمومية الترابية حيث تقوم أحيانا باعتماد آلية التنفيذ الذاتي (الفقرة الأولى)، و أحيانا أخرى تلجأ إلى تفويض تنفيذ السياسات العمومية الترابية في إطار الشراكة مع فاعلين آخرين (الفقرة الثانية).

أولا: التنفيذ الذاتي للسياسات العمومية الترابية

أناط المشرع بالجماعات و خاصة في ظل الجهوية المتقدمة في تدبيرها لشؤونها، و تنفيذها لسياستها العمومية بنفسها في إطار من الاستقلالية و في إطار الضوابط القانونية المعمول بها، وسيلتين مهمتين تتعلق الأمر بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (أولا)، و أداة ثانية تتمثل في شركة التنمية (ثانيا).

أ- الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

يعد نظام الوكالات أحد أوجه التدبير العمومي الحديث و تتمتع باستقلالية في التدبير الذي يتمحور على النتائج، و الهدف من هذه الوكالات تحقيق الفعالية و النجاعة في تدبير المرافق العمومية، و تحسين الخدمات المقدمة للمرتفق، و قد عرفت انتشارا واسعا و أصبحت تعتمد في المقاربات التدبيرية المعقنة كآلية من آليات إرساء دعائم الحكامة الجيدة، إن اعتماد نظام الوكالات كأحدى السمات البارزة في التدبير العمومي الحديث يتأسس على الفصل بين

ما هو سياسي و ما هو تدبيري، و ذلك عن طريق تخويل القائمين على التدبير العمومي هامشا واسعا من الحرية في أخذ المبادرات و ربط المسؤولية بالمحاسبة²⁵⁰.

و قد نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات في بابه الثاني على تعزيز القدرات التدبيرية و التنفيذية للجماعات الترابية عن طريق تمكين المجالس الجهوية من وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و التدبيري و تكون تحت مراقبته. و إذا كانت الجهة تحتل مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد و تتبع برامج التنمية الجهوية، فإن تنفيذ مشاريع و برامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة أصبح من اختصاصات الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تم التخصيص عليها في المادة 128 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

و عليه تعد الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع شخص اعتباري خاضع للقانون العام، و يتمتع بالاستقلال الإداري و المالي و يوجد مقرها داخل الدائرة الترابية²⁵¹، غير أن هذه الاستقلالية المفترضة للوكالة غير مطلقة بل تبقى خاضعة من جهة لوصاية مجلس الجهة الذي يعمل على أن تحترم أجهزتها المختصة، و خاصة فيما يتعلق بالمهام المنوطة بها أحكام القانون التنظيمي للجهات، و للمراقبة المالية للدولة مثل باقي المنشآت و الهيئات العامة الأخرى من جهة أخرى²⁵²، و تقوم الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بدورين أساسيين، يتمثل الدور الأول في إمداد مجلس الجهة بكل أشكال المساعدة القانونية و الهندسة التقنية المالية

²⁵⁰ محمد صدوقي: "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات و الإكراهات"، المجلة المغربية للقانون الإداري و العلوم الإدارية، عدد مزدوج 3-2، سنة 2017، ص34.

²⁵¹ المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁵² المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

عند دراسة و إعداد المشاريع و برامج التنمية و الدور الثاني فيتمثل في تنفيذ المشاريع و برامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة.

و تلعب الوكالة كذلك دورا اقتراحيا عندما يتعلق الأمر بإحداث شركة من شركات التنمية الجهوية التي ينص عليها القانون التنظيمي للجهات تشتغل تحت إشرافها، و يمكن تكليفها من طرف المجلس باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة طبقا للشروط و الكيفيات التي يحددها بمقرر²⁵³.

و انطلاقا من ما سلف ذكره، يمكن القول أن الوكالة تعتبر الإطار الأنسب لتحريك المشاريع المزمع القيام بها من لدن مجلس الجهة من خلال مساهمتها في صياغة الدراسات الأولية للمشاريع و البرامج التي يمكن أن يستفيد منها تراب الجهة و جعلها تلعب دورا رئيسيا في مرحلة تنفيذ هذه البرامج و المشاريع²⁵⁴.

و حتى يتسنى لهذه الوكالة الاضطلاع بالمهام المنوطة بها و إدارة شؤون الجهة، فقد نص القانون التنظيمي المتعلق بالجهات على أن لجنة الإشراف و المراقبة تقوم بتدبير الوكالة و يتكلف بتسييرها مدير عام، و يرأس هذه اللجنة رئيس مجلس الجهة و تتكون من أعضاء مكتب هذا المجلس، بحيث تتألف بالإضافة إلى الرئيس من²⁵⁵ :

■ عضو من مكتب مجلس الجهة بتعيين من رئيس مجلس الجهة،

■ عضو يمثل فرق المعارضة يعينه المجلس،

²⁵³ المادة 138 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁵⁴ محمد صدوقي "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات و الإكراهات، مرجع سابق ص38.

²⁵⁵ المادة 31 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

▪ رئيس لجنة الميزانية و الشؤون المالية و البرمجة للجهة،

▪ رئيس لجنة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و البيئية للجهة،

▪ رئيس لجنة إعداد التراب للجهة.

و يتميز اشتغال هذه اللجنة بالاستمرارية ولا يحول دون ذلك توقيف مجلس الجهة، و في حالة حله تستمر في مزاولة مهامها إلى حيث تأليف اللجنة التي تخلفها بعد انتخاب أعضاء المجلس الجديد و أجهزته.

و تتمتع لجنة الإشراف و المراقبة بكامل الصلاحيات و السلط اللازمة لإدارة الوكالة،

حيث تقوم عن طريق مداولاتها ما يلي:

• وضع برنامج عمل الوكالة،

• حصر الميزانية السنوية و البيانات المتعددة السنوات،

• المصادقة على القوائم المحاسبية و المالية المتعلقة بمالية الوكالة،

• تحديد النظام الأساسي لمستخدمي الوكالة،

• المصادقة على المخطط التنظيمي للوكالة،

• المصادقة على التقرير السنوي حول أنشطة الوكالة و سيرها و وضعيتها،

• طلب إجراء عمليات الافتحاص و المراقبة و التقييم عند الاقتضاء.

يطلع رئيس لجنة الإشراف و المراقبة مجلس الجهة خلال الدورة العادية لشهر أكتوبر على

إنجازات الوكالة و سير أعمالها.

و تجتمع لجنة الإشراف و المراقبة بدعوة من رئيس مجلس الجهة مرفقة بجدول الأعمال و الوثائق المرتبطة به في ثلاث دورات على الأقل و ذلك خلال شهر فبراير و يونيو و شتنبر ، و يمكن أن يستدعي الرئيس لجنة الإشراف و المراقبة لعقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك²⁵⁶.

و يحضر والي الجهة أو من يمثله دورات لجنة الإشراف و المراقبة بصفة استشارية، و يمكن أن يقدم بمبادرة منه أو بطلب من الرئيس أو أعضاء اللجنة جميع الملاحظات و التوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها، و يحضر كذلك للجلسات بصفة استشارية المدير العام للمصالح و مدير الوكالة²⁵⁷.

و بالإضافة إلى لجنة الإشراف و المراقبة، يعين مدير الوكالة بقرار لرئيس المجلس بعد فتح باب الترشيح لشغل هذا المنصب على أساس مبدأي الاستحقاق و الكفاءة، و ذلك ترسيخا لمبادئ و آليات الحقامة الجيدة المنصوص عليها في الفصل 146 من الدستور و الذي يستدعي إقرار منافسة موضوعية في التعيينات، و يخضع قرار التعيين لتأشيرة السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية²⁵⁸.

و تتنافى مهام مدير الوكالة مع العضوية في أي جماعة ترابية أو مهام انتدابية داخل هيئة منتخبة بتراب الجهة، و مع مهام أو مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص.

²⁵⁶ المادة 135 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁵⁷ المادة 136 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

²⁵⁸ المادة 138 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

و يمارس مدير الوكالة جميع الصلاحيات و السلط اللازمة لتسيير الوكالة في إطار مبدأ الاستقلال الإداري و المالي الذي تتمتع به الوكالة، و بذلك يقوم مدير الوكالة ب²⁵⁹:

- تنفيذ قرارات لجنة الإشراف و المراقبة،
- تسيير شؤون الوكالة و التصرف باسمها، تحت سلطة و مراقبة رئيس لجنة الإشراف و المراقبة،
- تمثيل الوكالة أمام المحاكم، و إقامة كل الدعاوى القضائية للدفاع عن مصالح الوكالة،
- إعداد مشروع ميزانية الوكالة،
- إعداد تقرير سنوي حول أنشطة الوكالة و سيرها و وضعيتها المالية و المنازعات التي قد تكون الوكالة طرفا فيها،
- الأمر بقبض مداخلها و صرف نفقاتها.

أما فيما يخص التنظيم المالي للوكالة، فباعتبار هذه الأخيرة شخصا اعتباريا خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري و المالي، تتوفر على ميزانية تتضمن مداخل محددة في مخصصات التسيير و الاستثمار المرصودة للوكالة من قبل مجلس الجهة، و الموارد المتأتية من استغلال و تدبير المشاريع، و نفقات تشمل نفقات التسيير و الاستثمار و المبالغ المدفوعة للجهة المتأتية عن استغلال أو تدبير المشاريع، و جميع النفقات الأخرى المرتبطة بنشاط الوكالة²⁶⁰.

²⁵⁹ المادة 139 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
²⁶⁰ المادة 141 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

و في إطار توفير موارد بشرية كفيلة بأداء المهام التي تضطلع عليها هذه الوكالة، تتوفر هذه الأخيرة على مستخدمين يتكونون من²⁶¹:

- الأعوان و المستخدمين الذي يتم توظيفهم أو التعاقد معهم من قبل الوكالة طبقا للنظام الأساسي لمستخدمي الوكالة،
 - الموظفين الملحقين لدى الوكالة من طرف الجهة أو من لدن إدارات عمومية أخرى،
 - الموظفين و الأعوان الذين تضعهم الدولة أو الجماعات الترابية الأخرى رهن إشارتها.
- و عليه، يعد مدير الوكالة الرئيسي التسلسلي لمستخدمي الوكالة و المسؤول عن تعيينهم و إعفائهم من مهامهم، و يمكن أن يفوض إمضاءه، تحت سلطته و مسؤوليته إلى مستخدمي إدارة الوكالة²⁶².

و قد حدد أجل الممارسة الفعلية لمهام الوكالة ابتداء من تاريخ تعيين مديرها خلال أجل أقصاه نهاية السنة الأولى من المدة الانتدابية لمجلس الجهة.

ب- شركات التنمية

من بين المستجدات التي أتى بها القانون الجديد المنظم للجماعات رقم 113.14 أنه جعل من حق الجماعة و مجموعاتها و مجموعات الجماعات الترابية حق إحداث شركات مساهمة تسمى شركات التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص.

²⁶¹ المادة 140 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
²⁶² المادة 142 من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

أما بخصوص الأنشطة التي تدخل في اختصاصات هذه الشركات فنجد أنها تقوم بممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجماعة كما يمكنها كذلك و في إطار ما يحدده القانون تدبير مرفق عمومي تابع للجماعة²⁶³.

و ينحصر غرض الشركة في حدود الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية و التجارية التي تدخل في اختصاصات الجماعة و مجموعات الجماعات الترابية باستثناء تدبير الملك الخاص للجماعة.

لا يجوز تحت طائلة البطلان إحداث أو حل شركة التنمية المحلية أو المساهمة في رأسمالها أو تغيير غرضها أو الزيادة في رأسمالها أو تخفيضه أو تفويته إلا بناء على مقرر المجلس المعني تؤثر عليه السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

بالنسبة لنسبة مساهمة الجماعة أو مجموعات أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية المحلية فلا يمكن أن تقل هذه النسبة عن 34 في المئة، و في جميع الأحوال يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة المذكورة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام، كما لا يجوز لشركة التنمية المحلية أن تساهم في رأسمال شركات أخرى و لو بنصيب ضئيل فذلك ممنوع قانونيا²⁶⁴.

²⁶³ معمر المصطفى، "اللامركزية والتمويل الذاتي للجماعات الترابية قراءة في القانون التنظيمي للجهة، المركز المغربي للبحث والدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الأول، 2017 ص 65.

²⁶⁴ سمير حمداش، التدبير الإداري للجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية 111.14 و 112.14 و 113.14، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية تطوان، السنة الجامعية 2015، ص 46.

أ- الشراكة مع القطاع العام و الخاص

تعد الشراكة مصدر توزيع الاختصاصات بين المتعاقدين بشأنها و إحدى الرسائل التي أصبحت لازمة للتغلب على مشكلات قلة التمويل و الخبرات التقنية و غيرها المطلوبة لتنفيذ مشاريع التنمية بل لتحقيق التنمية المندمجة و المستدامة²⁶⁶، و تطلق تسمية الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، على مختلف أنماط خطاطات الاتفاقيات التي تربط شخصا عاما بفاعل خاص مع تحمل تمويلي من طرف القطاع الخاص، لمدة طويلة إلى حد ما بين 5 و 30 سنة، و يمكن تمديدها بصفة استثنائية إلى خمسين سنة و ذلك حسب الطبيعة المعقدة للمشروع و خصوصياته التقنية و الاقتصادية و المحاسبية و المالية، و يعرف القانون 12.86 عقد الشراكة بين القطاعين العام و الخاص باعتباره عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم و التمويل الكلي أو الجزئي و البناء أو إعادة التأهيل و صيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية ضرورية لتوفير مرفق عمومي²⁶⁷.

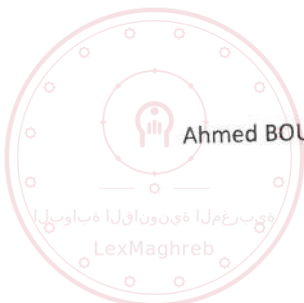
شكل إصدار القانون رقم 12.86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص بالتأكيد إطارا تشريعيا لهذه الممارسة و تطورا مهما في مسار تحديث المساطر و تدعيم الشفافية و الفعالية في مجال الطلبات العمومية، و بالتالي التسريع من وثيرة الاستثمارات العمومية في مجال البنيات التحتية الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية، مع المحافظة على

²⁶⁶ Khalid regragui : « Les politiques publiques locales , mémoire pour l'obtention du diplôme du master université moulay Ismail faculté des sciences juridiques économiques et sociales Meknes, année universitaire 2011 ,P :62.

المادة 1 من القانون رقم 12.86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام و الخاص. ²⁶⁷

الجودة و على كلفة الخدمات، بالإضافة إلى ذلك استلزمت المتغيرات التي عرفها المحيط الوطني و الدولي في السنوات الأخيرة إعادة تكييف المنظومة القانونية و التقنية المؤطرة للطلبات العمومية مع التطورات التي شهدتها عالم المال و الأعمال والالتزامات التي أخذتها بلادنا في إطار الاتفاقيات الدولية، كما استلزمت أوراش التحديث التي أطلقتها الحكومة في مجال تدعيم الحكامة الجيدة للشأن العام، و هو ما يتجلى بالأساس من خلال المحاور الرئيسية²⁶⁸:

- 1- توفير مرفق عمومي و بنيات تحتية إدارية و اقتصادية ذات جودة تتوافق مع إكراهات الموارد المالية العمومية، و تزايد حاجيات و ضرورة التنمية المحلية، و كذا الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص و تمويله لإنجاز مشاريع عمومية.
- 2- تطوير ثقافة جديدة لتدبير الطلبات العمومية، ترتكز على التقييم القبلي للحاجيات، و تحليل حسن الأداء، و التحكم في الكلفة و مراقبة الإنجازات إضافة إلى ضمان توفير الخدمات و فعاليتها و جودتها، و تسديد كفلتها بحسب معايير حسن الأداء.
- 3- تدعيم منظومة الشفافية و تخليق تدبير الطلبات العمومية عن طريق آليات لتوضيح و تبسيط المساطر، و احترام مبدأ المنافسة و المساواة بين المنافسين، و إدخال تكنولوجيا الإعلام و التواصل في ميدان الشراء العمومي، و تحسين الضمانات الممنوحة للمنافسين و آليات تقديم الطعون.



و بالرجوع إلى كل هذه الركائز التي أتى بها القانون 12.86²⁶⁹، المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام و الخاص، و كذا المرسوم التطبيقي المتعلق بهذا القانون من أجل تدعيمها²⁷⁰، فإننا نرى أنها تصب في سياق عقلنة و شفافية و حكمة مسلسل الشراء العمومي بدءا من مرحلة الإعلان و الإشهار (أي المرحلة التحضيرية) مروراً بالإعداد و إنشاء شركة المشروع ثم مرحلة التنفيذ أو الإقفال المالي وصولاً إلى انتهاء الأعمال التي كانت موضوع عقد الشراكة و آليات فض النزاعات.

و كل هذه الإجراءات تعرف تدخل مجموعة من الأطراف في كل مرحلة من مراحل الشراء العمومي، كل في نطاق معين، كما تستوجب شروطاً تنظيمية و مؤسساتية تضع رهن إشارة المستثمرين إطاراً مؤسساتياً عصرياً و شفافاً يستجيب لانتظاراتهم فيما يخص التبسيط و السرعة و الشفافية و هو ما يتضح من خلال الفصول (عددتها 29) المكونة للنص القانوني رقم 12.86 و ذلك لتجاوز الاختلالات التي أسفرت عنها تطبيق الشراكة عام-خاص و ممارستها في غياب التأطير التشريعي لها²⁷¹.

بالإضافة إلى تعزيز حكمة التدبير عن طريق التأكيد على آلية التدقيق و التقييم من خلال خلق هيئة مستقلة لتقييم عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص، التي تشرك عن طريق الاستشارة، القطاع الخاص و الهيئات المهنية و النقابات و المجتمع المدني، و يمكن

²⁶⁹ الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في 24 دجنبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام و الخاص، الجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

²⁷⁰ المرسوم التطبيقي رقم 1.15.15 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام و الخاص، الجريدة الرسمية عدد 5365 بتاريخ 1 يونيو 2015.

²⁷¹ الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترايبية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترايبية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و التدبير، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2019، ص456.

أن تتولى في الوقت نفسه تقييم كل مشروع على حدى، و التقييم الإجمالي للاستراتيجية المتبعة في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص على المدى المتوسط و القصور، و تفاديا للمديونية العمومية المتصلة بهذه العقود، و كذا تتبع الأثر الاجتماعي على خلق فرص الشغل و نجاعة الخدمات التي يتم توفيرها، مع إشهار للمعلومة و لعملية التقييم²⁷².

ب- الشراكة مع المجتمع المدني

تم الاعتراف بشكل رسمي بموجب المقتضيات الدستورية الجديدة، بدور و مكانة المجتمع المدني و المنظمات غير الحكومية²⁷³، باعتبارها فاعلا و شريكا في مسلسل الديمقراطية التشاركية، على الصعيد الوطني و الترابي، حيث أصبحت أحد المرتكزات الأساسية المنصوص عليها دستوريا إلى جانب فصل السلط و ربط المسؤولية بالمحاسبة²⁷⁴. إلى جانب السلطات العمومية و الجماعات الترابية و القطاع الخاص أصبح المجتمع المدني كشريك أساسي لتقاسم المسؤوليات و تبادل الالتزامات من أجل تنفيذ المشاريع و البرامج التنموية.

و يعرف البنك الدولي المجتمع المدني "بأنه هو مجموعة من المنظمات التطوعية التي تملأ المجال العام بين الأسرة و الدولة، و التي تعمل لتحقيق المصالح المادية و المعنوية لأفرادها وذلك في إطار الالتزام بقيم و معايير الاحترام و التراضي و التسامح و القبول بالتعددية

²⁷² محمد أصغريو، برامج و سياسات مكافحة الفقر بالمغرب: تحليل و تقييم، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام و العلوم السياسية، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية و الإقتصادية و الاجتماعية أكادال، السنة الجامعية 2018، ص114.

²⁷³ الفصل 13 من الدستور نص على ما يلي: "تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات التشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية و تفعيلها و تنفيذها و تقييمها.

²⁷⁴ عز العربي الغناتي: "الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في المجهود التنموي و رهانات وتحديث الفاعل الجمعي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، العدد 120 يناير-فبراير 2015، ص115.

و الإدارة السليمة للخلافات و النزاعات، أما لاري دياموند فيعرف المجتمع المدني على أنه "حياة اجتماعية منظمة تعتمد على مبادئ الإدارة و الدعم الذاتي و الاستقلالية عن جهاز و تخضع هذا المجتمع إلى نظام قانوني أو مجموعة من القوانين و الالتزامات المشتركة"²⁷⁵.

و الحديث عن دور المجتمع المدني في إعداد و تتبع و تقييم السياسات العمومية الترابية يجد تبريره في الدور الذي أصبحت تضطلع به مكونات المجتمع المدني المهمة بالتنمية داخل الجماعات الترابية²⁷⁶، ففي ظل إشكالية التنمية المحلية و إشكالية البحث عن وسائل تمويلها تجد هذه الجماعات نفسها في وضع لا تحسد عليه، إذ لم تستطع أغليبتها من تنفيذ سياساتها العمومية و تلبية أهدافها التنموية، و أمام هذا الوضع المتسم بعدم قدرة الجماعات الترابية على القيام بمهامها التنموية بشكل كامل، برزت أهمية المجتمع المدني من خلال قيامها بالعديد من البرامج و المشاريع التي سمعت من ورائها إلى تحسين الوضعية الاقتصادية و الاجتماعية للمجال الترابي²⁷⁷، حيث يقوم المجتمع المدني بالاعتماد على طاقتها البشرية المؤهلة في إطار نوع من العمل التشاركي بالتنسيق مع المجالس المحلية و ممثل وزارة الداخلية بوضع قائمة الحاجيات الملحة لهذه الجماعات المتواجدة بها و بتعبئة الموارد المالية اللازمة القلبية هذه الحاجيات.

²⁷⁵ هبة العوادي: "المجتمع المدني و الحكامة المحلية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، سنة 2015، ص249.

²⁷⁶ الفصل 139 من دستور المملكة "تضع مجالس الجهات و الجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار و التشاور، لتيسير مساهمة المواطنين و المواطنين و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها".

²⁷⁷ محمد أهيري: "صناعة القرار العمومي الترابي و فعالية السياسات العمومية الترابية"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السويسي، السنة الجامعية 2017، ص99.

و بالإضافة إلى الدور التشريعي الذي خص به المشرع المجتمع المدني من خلال الفصل 14 "للمواطنين و المواطنات، ضمن شروط و كفاءات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم اقتراحات في مجال التشريع"، كما نص الفصل 15 كذلك على حق المواطنين في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية بالإضافة إلى ذلك نص الدستور الجديد على دور المجتمع المدني في التنمية من خلال إحداث آليات تشاركية للحوار و التشاور للمساهمة في إعداد برامج التنمية و تتبعها و إمكانية تقديم عرائض على المستوى المحلي الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصاته ضمن جدول أعماله و يظهر ذلك جليا من خلال المادة 139 التي جاء فيها : "تضع مجالس الجهات، و الجماعات الترابية آليات تشاركية للحوار و التشاور لتيسير مساهمة المواطنات و المواطنين و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها، كما أن مأسسة إطارات مستديمة للحوار، و للتفاوض و إشراك هيئات المجتمع المدني في اتخاذ القرار العمومي، تعتبر عوامل حاسمة في التقليل من فرص اللجوء إلى مختلف الأشكال الاحتجاجية.

إن إشراك المجتمع المدني في عملية اتخاذ القرار العمومي ليس فقط هو رفض للاختيارات و البدائل السلطوية، و لكن هو بصفة أولى تحديد للاختبارات و بحث صائب و متوازن للتوجهات الكبرى للدولة، فيكون بهذا الانتقال من المواطن المستفيد إلى المواطن الفاعل، و هنا لا بد من التأكيد على إمكانية الاستفادة من التجارب المقارنة، التي وضعت و مكنت المجتمع المدني من المشاركة في اتخاذ القرارات العمومية، ففي بريطانيا و منذ عام 2000م،

تم إصدار مجموعة من الوثائق و مبادئ للعمل تنظم كيفية التشاور و تحدد إعداد القرارات و التمويلات و غيرها²⁷⁸.

المطلب الثاني: برنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021 نموذجاً

إعمالاً للمقاربة التشاركية في إعداد برنامج عمل الجماعة، نظمت جماعة تطوان يوم الخميس 18 فبراير 2016 لقاءاً للإعلان الرسمي عن انطلاق أشغال إعداد برنامج عملها تحت شعار "برنامج عمل تشاركي لجماعة في خدمة المواطنين و المواطنين"، بحضور السيد والي جهة طنجة تطوان الحسيمة-عامل إقليم تطوان و السيد رئيس الجماعة و نوابه و أعضاء المجلس الجماعي، و ممثلي الجماعات المجاورة، و رؤساء المصالح اللاممركزة للدولة و المؤسسات العمومية و رؤساء الغرف المهنية و الفاعلين الاقتصاديين و فعاليات المجتمع المدني و موظفي الجماعة الذين تمت دعوتهم للانخراط و المساهمة الفعالة في بلورة هذا المشروع، حيث بلغ عدد الحاضرين 724 شخصاً، منهم 150 امرأة بنسبة 21 بالمئة و 59 من ممثلي المصالح الخارجية، 42 من المنتخبين الجماعيين و 38 من منتخبين الجماعات المجاورة، 117 من أطر الجماعة و 402 من فعاليات المجتمع المدني و 33 ممثلاً عن النقابات و الهيئات السياسية و 20 ممثلاً لوسائل الإعلام المحلية و الوطنية²⁷⁹.

سيتناول الفرع الأول مرحلة إعداد مخطط الجماعة ، أما الفرع الثاني سيتطرق لعملية تفعيل و المراقبة.



²⁷⁸ محمد أهيري، المرجع نفسه، ص100.
²⁷⁹ برنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021.

الفقرة الأولى: الإعداد

سوف يتم التطرق لإعداد برنامج عمل تطوان من خلال الحديث عن التشخيص الاستراتيجي (الفقرة الأولى)، ثم الصياغة الاستراتيجية (الفقرة الثانية)، و أخيرا التمويل (الفقرة الثالثة).

أولا: التشخيص الاستراتيجي

أكد رئيس مجلس جماعة تطوان أن برنامج عمل الجماعة للسنوات الست القادمة يتعين أن يساهم في رفع خمسة تحديات كبرى و أن يعمل على تحقيق ثلاث طموحات رئيسية²⁸⁰:

الطموحات:

أن يشكل برنامج العمل آلية لتحويل مدينة تطوان إلى قطب حضاري فعال و نموذجي داخل جهة تطوان-الحسيمة.

أن يواكب برنامج العمل البرامج التنموية قيد الإنجاز بحيث يشكل مدخلا لإطلاق شطر ثان من برنامج التنمية الاقتصادية و الاجتماعية المندمجة عند نهايته في متم سنة 2018.

أن يؤسس برنامج العمل لمنهجية تعتمد الالتقائية و التشارك بين مختلف الفاعلين المؤسساتيين و الاجتماعيين في إعداد الشطر الثاني من البرنامج المندمج للتنمية في فترته ما بعد سنة 2018.

التحديات:

²⁸⁰ دليل برنامج عمل جماعة تطوان (2016-2021)، ص:3.

القطاع الاقتصادي غير المهيكل: و ما يطبعه من هشاشة و انعدام الفعالية الاقتصادية.
وتائق التعمير: باعتبار تصميم التهيئة وثيقة أساسية في تدبير المجال و تصحيح اختلالاته
ضيق المجال الترابي القابل للاستغلال: بحيث يتعين ابتداء حلول مبتكرة كالتعمير العمودي و
إنجاز دراسات قطاعية تأخذ بعين الاعتبار هذا المعطى.

- إكراهات التنقلات المرتبطة بنوعية المجال الحضري و خصائصه: و ما ينتج عنه من
اختناقات مرورية و ضعف العرض في أمكنة وقوف العربات.

- ضعف هيكله النسيج الحضري: و ما يسفر عنه من مشاكل تنظيمية و صعوبات في
خلق فضاء حضري جاذب للاستثمارات.

و هذه التحديات يتعين أن يساهم برنامج عمل الجماعة في رفعها لتمكين المدينة من
الارتقاء إلى مرتبة الأقطاب الحضرية الجاذبة للاستثمارات و الكفاءات و التي توفر شروط
العيش الكريم و جودة الحياة.

ثانيا: الصياغة و الاستراتيجية

تم تحديد سبع محاور استراتيجية تؤطر برنامج عمل جماعة تطوان يتفرع عنها 40 محورا
فرعيا، و هي كما يلي:



و يمكن تلخيص البنية الأولى لبرنامج عمل جماعة تطوان كما يلي²⁸¹:

7 محاور استراتيجية و 40 محورا فرعيا، 280 مشروعا من بينهم 174 مشروعا ذاتيا و 106

مشروعا مشتركا، بكلفة تقديرية إجمالية 31119.20 مليون درهم.

المحاور الاستراتيجية و المحاور الفرعية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021²⁸²

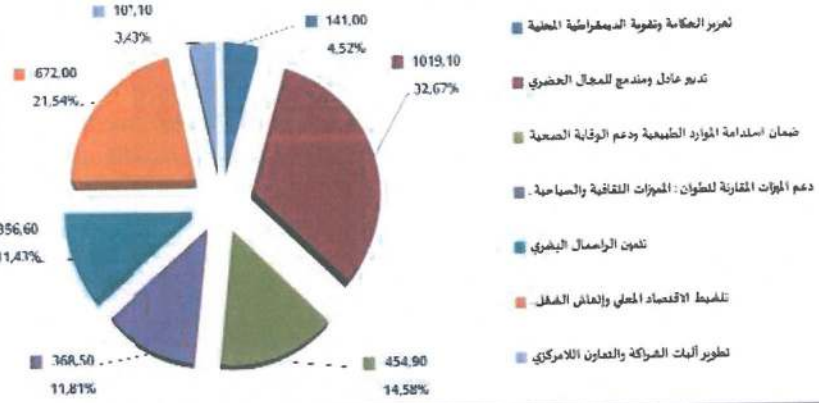
²⁸¹ دليل برنامج عمل جماعة تطوان (2016-2021)، ص 49.

²⁸² دليل برنامج عمل جماعة تطوان (2016-2021)، ص 50.

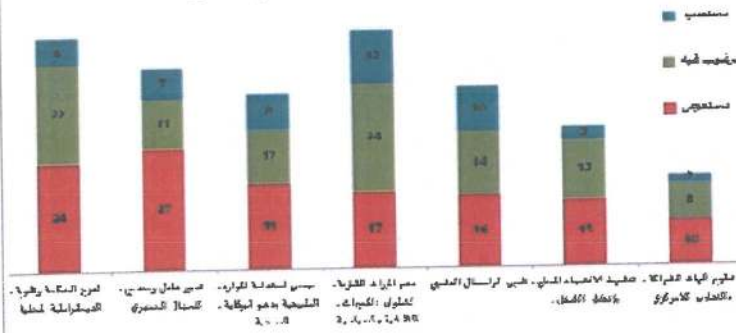
المحور الاستراتيجي	المحور الفرعي	الهدف الخاص
1	تعزيز الحكامة وتقوية الديمقراطية المحلية	الرفع من كفاءة الموظف العمومي عبر التكوين والتأطير
		تنظيم وتبسيط المصالح الجماعية لتتواءم مع حاجيات المواطنين
2	تدبير عادل ومندمج للمجال الحضري	تحسين المعدل الزمني لمعالجة الطلبات
		الرفع من الاستقلالية المالية للجماعة
3	ضمان استدامة الموارد الطبيعية ودعم الوقاية الصحية	الإنخراط في إمارة الجماعة الإلكترونية
		توزيع وسائل التواصل الجماعي
4	دعم المبادرات المقلدة لتطوّر المبادرات الثقافية والسياحية	تعزيز التسيير التشاركي لمراكز القرب
		جعل الشراكة أساسا للتفاعل مع فعاليات المجتمع المدني
5	تنمية الموارد البشرية	بناء أرضية للحوار والتشاور حول تسيير الشأن الجماعي
		تنظيم المجال لإعطاء ديناميكية جديدة لقطاع التعمير
6	تنشيط الاقتصاد المحلي وإعطاء الحياة	تنظيم التنقلات وحلّ الإسكان عن الأعداء
		تحسين العدالة المحلية في تعميم الخدمات
7	تعزيز الشراكة والتعاون	تسريع عملية إعادة هيكلة أنشطة الجماعة
		الحد من المخاطر الناجمة عن الفيضانات والعمى والانجرافات

الكلفة التقديرية الإجمالية حسب المحاور الاستراتيجية

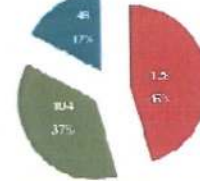
عدد المشاريع حسب المحاور الاستراتيجية



عدد المشاريع بالمحاور الاستراتيجية حسب الأولويات المقترحة

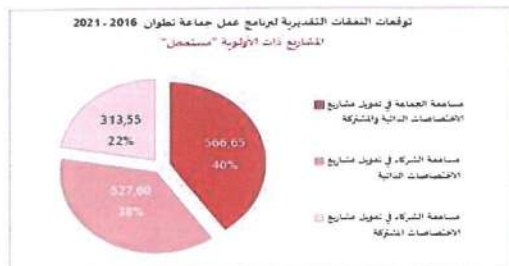
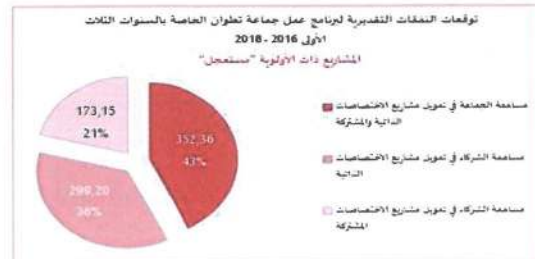


عدد المشاريع حسب الأولويات المقترحة



ثالثا: التمويل

توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2021-2016													
المشاريع ذات الأولوية "مستعمل"													
العمل المبرمج	عدد المشاريع	النفقات التقديرية	النفقات التقديرية حسب		عدد المشاريع حسب		النفقات التقديرية حسب		عدد المشاريع حسب		النفقات التقديرية حسب		النفقات التقديرية
			العام		العام		العام		العام		العام		
			2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023	2021-2022	2022-2023	
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب
النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	عدد المشاريع حسب	النفقات التقديرية حسب	النفقات التقديرية



توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021 المشروع ذات الأولوية "مرفوط فيه"													
العمل المبرمج	عدد الترخيص	النفقة التقديرية	لنفاذ قريبا للتجربة		عدد الترخيص حسب البرنامج		النفقة التقديرية حسب البرنامج		عدد الترخيص حسب البرنامج 2021-2025		النفقة التقديرية حسب البرنامج 2021-2025		البقية المالية المتوقعة حسب برنامج العمل المبرمج بعد خصم الترخيص المبرمج من حصة تطوان 2021
			2016-2017	2017-2018	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)	مساعدات اجتماعية في تمويل مشاريع الاستثمار الذاتي (الشركة)
1 تعزيز الحكامة وتقوية الديمقراطية المحلية	22	50,00	9	18	0	20	0,00	30,00	0,00	23,00	27,00	0,00	7,12
2 تدعيم عادل ومندمج للمجال الحضري	11	154,60	6	10	1	10	1,00	353,60	0,00	294,00	60,60	0,00	23,20
3 ضمان استدامة الموارد الطبيعية ودعم التوعية الصحية	12	93,60	7	8	2	10	7,00	66,60	6,00	65,60	22,00	0,00	10,80
4 دعم الميزات القادرة للتطوير المبرمج الثقافية والسياحية	24	131,90	20	18	18	6	40,50	91,40	47,60	23,20	61,80	0,00	22,20
5 تعزيز الرأسمال البشري	14	141,50	11	8	3	11	5,60	135,90	83,50	0,60	57,40	0,00	24,85
6 التخطيط الاستراتيجي والبيئي والمجال الحضري	13	105,50	8	7	7	8	98,00	215,50	191,40	22,30	61,80	0,00	9,50
7 تعزيز البنية التحتية والتطوير الاقتصادي	8	9,80	3	6	1	1	9,80	0,00	4,40	5,20	0,00	0,00	1,30
المجموع	104	1086,70	84	78	64	64	635,90	480,00	311,60	433,10	311,60	0,00	100,57

توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021
المشروع ذات الأولوية "مرفوط فيه"



توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى 2018-2016

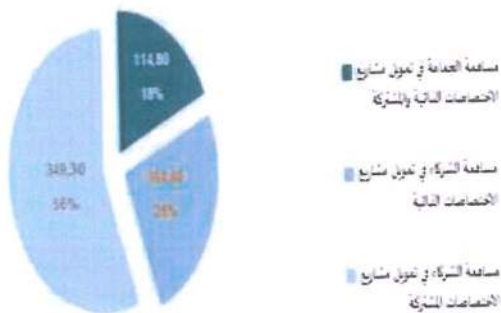


توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2021-2016

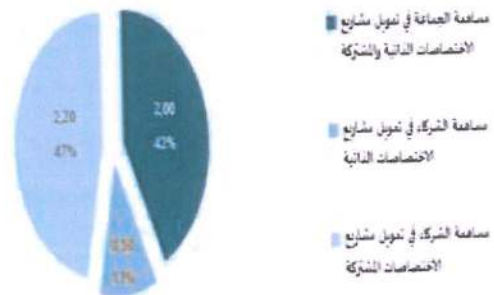
المشاريع ذات الأولوية "مستحب"

العمل المزمع	عدد الترخيص	القيمة التقديرية	التمويل المزمع		عدد الترخيص حسب القطاع			مصادر التمويل حسب القطاع			القيمة التقديرية حسب القطاع			القيمة التقديرية حسب القطاع		
			2016-2017	2017-2018	2018-2019	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
1	6	42,50	0	0	0	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
2	7	261,00	0	7	3	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
3	8	27,00	1	7	6	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
4	12	98,00	2	12	11	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
5	10	89,70	3	8	9	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
6	1	100,50	4	3	1	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
7	1	6,00	0	0	0	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع
الاجمالي	48	614,70	4	43	21	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع	القطاع

توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان 2021-2016
المشاريع ذات الأولوية "مستحب"



توقعات النفقات التقديرية لبرنامج عمل جماعة تطوان الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى
2021-2016
المشاريع ذات الأولوية "مستحب"



الفقرة الثانية: المتبع و التقييم

سيتناول هذا الفرع خصائص المتبع و التقييم (الفقرة الأولى)، ثم مصفوفة المتبع و التقييم (الفقرة الثانية).

أولاً: خصائص المتبع و التقييم

المتبع	التقييم
الغرض	مدى تنفيذ المشاريع وفقاً لخطة البرنامج.
التوقيت	عملية مستمرة طوال مرحلة التنفيذ.
الجهات المشاركة	أفراد من داخل البرنامج والجهات التي تتعامل معه.
الاستفادة	في تحسين إدارة الموارد وتنفيذ المشروع
العلاقة مع مراحل البرنامج	تستخدم الخطة المصممة للبرنامج كإطار مرجعي للمتبع.
العلاقة بين المتبع والتقييم	يوفر المتبع معلومات هامة للتقييم عن تنفيذ المشروع للخطة الموضوعه له والنتائج التي حققها المشاريع المختلفة.

و المتبع عملية مستمرة لتجميع و تحليل المعطيات التي تمكن من قياس العناصر المادية و المالية لعملية الإنجاز بشكل يمكن من الوقوف على العراقيل و الصعوبات و صياغة الحلول و التصويبات اللازمة لتنفيذ المشروع/ البرنامج الفرعي²⁸³.

²⁸³ دليل برنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021، ص 97.

عمليا، تم اعتماد النموذج العام التالي في تتبع المشاريع و البرامج الفرعية لبرنامج العمل:

التتبع			تتبع تنفيذ المشروع / البرنامج الفرعي
الصعوبات والإكراهات	التتبع الإداري	الندير والتوجيه	
الحلول والاقتراحات			
التعديلات			
المبلغ المبرمج	التتبع المالي	المدخلات	
المبلغ الملتزم به			
المبلغ المؤدى			
نسبة الإنجاز	التتبع المادي	الإنجازات	
أجال الإنجاز	التتبع الزمني		

و بالنظر إلى تعدد أصناف المشاريع و مميزاتها سواء على مستوى التركيبة أو المجال أو مؤشرات التتبع الخاصة بها فقد تم اعتماد بطاقات تقنية ضمن بها جدول التتبع وفقا لسلم تنقيط الإنجاز محدد النسب.

التقييم عملية مرحلية لقياس نتائج برنامج أو خطة بهدف بيان مدى ملاءمته و تطابق نتائجه و وقعه مع الأهداف المتوخاة منه.

و يتمثل النموذج العام المعتمد للتقييم كالتالي:



التقييم

مراحل البرنامج	تقييم
نتائج التشخيص	مدى ملائمة البرنامج/ البرنامج الفرعي للحاجيات
تحديد الأهداف	مدى ملائمة البرنامج/ البرنامج الفرعي لتحقيق الهدف
تنفيذ البرنامج	مدى مطابقة التنفيذ و التشغيل للمخطط له
نتائج البرنامج	مدى تحقق النتائج المسطرة
فعالية البرنامج	مدى تحقق الأثر بكلفة مناسبة



ثانيا: مصفوفة المتبع و التقييم

ستتطرق هذه الفقرة إلى مصفوفة المتبع، ثم دراسة مصفوفة التقييم²⁸⁴.

7. المخرجات المتوقعة من نظام إدارة الشركة والتعاون للمركزي									
الرقم المتبع	النتيجة	الهدف	النتيجة	النتيجة	النتيجة	النتيجة	النتيجة	النتيجة	النتيجة
1	إحداث مجموعة الخدمات الصحية لكافة الفروع العمومية	2							
2	إحداث مجموعة خدمات لتتبع الفروع الصحية	1							
3	تعزيز وتقييم خدمات الشركة والتعاون مع جامعة عبد الملك السعدي	0.5							
	النتيجة المتوقعة	1.5							
4	إحداث شبكة وتقييم مصداقية التعاون والشراكة	0.5							
5	إحداث وحدات للتعاون في التفتيش والبيد	2.5							
6	تعزيز نظام مراقبة وتنظيمية لتتبع برامج التعاون والشراكة مع خدمات أخرى	0.5							
7	إحداث نظام لتتبع برامج للشراكة مع إدار الشركة خلال الفترة 2016-2016	2							
	النتيجة المتوقعة	1.5							
8	تعزيز "نظام التعاون للمركزي"	3							
9	تعزيز برامج وتقييم الكفاءات للتعاون في السبلوسية المحلية (الولاية) جنوب	3							
10	تعزيز اتفاقية التعاون مع خدمات أخرى - الحكومة المحلية	24							
11	تعزيز اتفاقيات التعاون مع خدمات أخرى 2021-2021	60							
12	إحداث اتفاقية تعاون مع بلدية الجديدة العنصر	0.1							
13	إحداث اتفاقية شراكة مع بلدية التمساح	0.1							
14	تعزيز الشراكة مع المزارع وخدمات لتتبع في إطار شراكة التعاون الدولي	0.5							
15	تعزيز الشراكة مع إدارة جديدة في مجال التعاون للمركزي الدولي شراكة مع Centre de Gouvernance des GLU/Thaqe	2							
16	تعزيز في برامج تبادل الخبرات وتقييم التعاون الرائدة على مستوى خدمات أخرى مع إدارة أخرى	3							
	النتيجة المتوقعة	1.7							

²⁸⁴ دليل برنامج عمل تطوان، 2016-2021، ص 99-100.

ثالثا: مصفوفة التقييم

منظومة التقييم: تقييم النتائج والأثر المباشر حسب الهدف الخاص لكل محور فريقي					
الهدف الاستراتيجي	المحور الفرعي	الهدف الخاص	مؤشر النتائج	قيمة المؤشر	مؤشر التعاقب
قيمة المؤشر	مؤشر	مؤشر	مؤشر	مؤشر	مؤشر
تعزيز الهيكلة وتقوية البنية التحتية الحضرية	البنية التحتية	الرفع من كفاءة الوقت الحضري عبر التكوين والتأهيل	عدد الموظفين المستعدين من التكوين	عدد الموظفين المستعدين من التكوين / العدد الإجمالي للموظفين	
	الصالح الحضري	تنظيم وتبسيط الصالح الحضري لتتواءم مع حاجات الرفع	عدد المخططات التي تم تخطيطها	نسبة التناقص: عدد المخططات / عدد الموظفين المستعدين	
	البنية التحتية	تعزيز البنية التحتية الحضرية	عدد المخططات / المخططات المخطط لها	نسبة نمو البنية التحتية	
	البنية التحتية	الرفع من الاستجابة السريعة للحاجة	عدد الإجراءات المتخذة	العدد الزمني لمعالجة الطلبات حسب الصالح	
	البنية التحتية	الرفع من الاستجابة السريعة للحاجة	نسبة البنية التحتية / داخل الصالح	نسبة الإحلال القديم	
	البنية التحتية	الرفع من الاستجابة السريعة للحاجة	عدد الموظفين المستعدين الذين تم استبدالهم	عدد الصالح التي تستفيد من صيانة منتظمة / عدد الصالح	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المستعدين لوسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة من طرف القطاع الخاص	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق الجديدة بطريقة تشاركية	نسبة كلفة صيانة المرافق الحضرية / كلفة الصيانة العامة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
تعزيز الهيكلة وتقوية البنية التحتية الحضرية	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
تعزيز الهيكلة وتقوية البنية التحتية الحضرية	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	
	البنية التحتية	تعزيز وسائل التواصل الحضري	عدد المرافق القديمة المتعددة	عدد المشاريع القديمة والحديثة في نفس المنطقة	

المبحث الثاني: دور السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية الترابية بين

الإكراهات و الآفاق

يمكن القول على أن المستجدات الدستورية و القانونية لما بعد دستور 2011 تعد مكتسبا جديدا و هاما في تعزيز و تقوية الديمقراطية الترابية، و من شأنها إغناء التجربة الجهوية و الترابية، و تطوير دور الفاعل الترابي في كيفية ممارسة الشأن الترابي بما يخدم متطلبات التنمية الترابية، لكن الواقع العملي يؤشر على أن ممارسة سلطات الجماعات في تدبير المجال الترابي و بلورة سياسات عمومية ترابية ببلادنا تواجهها مجموعة من التحديات الكبرى (المطلب الأول)، مما يستدعي البحث عن آفاق جديدة للنهوض بالتدبير الترابي للسياسات العمومية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: إكراهات مساهمة السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية

الترابية

إن العراقيل التي تحد من مساهمة السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية الترابية فهي كثيرة و متنوعة إلا أنه يمكن تصنيفها إلى معيقات ذات طبيعة قانونية سنتطرق لها ضمن (الفرع الأول) كما سنقوم بالوقوف على مجموعة من الإكراهات ذات الطبيعة الواقعية (الفرع الثاني).



الفقرة الأولى: إكراهات قانونية

إن الإكراهات القانونية التي تحد من مساهمة السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية الترابية تتمثل في تداخل الاختصاصات (الفقرة الأولى)، ثم تقل سلطات الوصاية (الفقرة الثانية).

أولاً: تداخل الاختصاصات

بقدر ما تبدو نظرياً على الأقل الفكرة التنظيمية التي تشدد على ضرورة وجود جهاز عمومي واحد يتعهد بمهمة ما أو مجموعة من المهام دون غيره منطقية و عملية تتماشى مع مبدأ الفصل بين المسؤوليات، فإنه على مستوى التدبيري المغربي تطالها صعوبات و التي تتجلى في تدخل الاختصاصات.

بقراءة بسيطة لهذه الاختصاصات يتبين أن المشرع استعمل عدة عبارات غامضة مثل دعم المقاولات، إنعاش السياحة، جذب الاستثمار، إنعاش التشغيل، إنعاش الاقتصاد الاجتماعي والمنتجات الجهوية، التكوين المهني، الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها²⁸⁵.

و يزداد الأمر غموضاً عند مقارنة الاختصاصات الذاتية للجماعة باختصاصات بعض إدارات الدولة و المؤسسات العمومية، إذ كيف يمكن التوفيق بين اختصاص الجماعة في إنعاش التشغيل و الاستثمارات و المهام المسندة للوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل و الكفاءات

²⁸⁵ الدربالي المحجوب، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات و آخر إجتهادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2016، ص33.

و المراكز الجهوية للاستثمار، و كيف يمكن فهم دور الجماعة في مجال التكوين المهني عند الحديث عن المكتب الوطني للتكوين المهني إن عدم وضوح اختصاصات كل جماعة ترابية، نتج عنه تداخل و تضارب الاختصاصات بين كل المتدخلين في مجال ترابي معين "جماعة- إقليم عمالة-جهة"، كما طرح مشكل العلاقة بين الجهات و الجماعات، رغم تطور اللامركزية، فإن التنظيم الداخلي للنظام المحلي بقي قديما ففي بيئة سياسية-إدارية عرفت تحولات عميقة على المستوى الوطني، وفي بلد يشكل فيه التراب مصدر التمثيل السياسي، لم يتغير عمليا الفضاء المحلي هناك تناقض بين من جهة التحولات الاجتماعية و السياسية التي عرفها المجتمع و من جانب آخر عدم تغير تنظيم المؤسسات المحلية، فالمغرب لا يزال يتوفر على أربع مستويات إدارية، إذا أضفنا الدولة دون الحديث عن هيئات التعاون بين الجماعات، و مع ذلك فإن تعدد الإدارات الترابية لا يعني تعدد المخططات المؤسساتية على مستوى تنظيمها القانوني²⁸⁶، إذ يلاحظ نوعا من التطابق أن كل جماعة من نفس المستوى تنظم بنفس الطريقة في بنيتها و وظيفتها، أكثر من ذلك فإن نظام الإدارة يعطي لها جميعها دور تشجيع التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الصحية و الثقافية و العلمية بالإضافة إلى الطابع الغامض و الفضفاض، فإن القانون التنظيمي 111.14 لا يزال ينص على مجانية ممارسة المهام كما أنه لم يحمل أي جديد فيما يخص النظام الأساسي للمنتخب حيث أبقى على مجانية المهام بالنسبة للرئيس و نوابه و باقي المستشارين حيث أن القانون لا يتحدث عن أجر حقيقي

²⁸⁶ سعيد الزراد: "اللاتركيز الإداري و دوره في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية تطوان، السنة الجامعية 2018/2019، ص:69.

للمنتخبين و لكن عن تعويض، و هو ما يوضح أن المشرع المغربي لا يزال يعتبر نشاط المستشار الجهوي مجرد هواية و ليس مهنة و هو ما يجعل الجهاز التنفيذي بعيد كل البعد عن الاحترافية من هذا المنطلق، من الصعب القول أن وظيفة المنتخب المحلي تعتبر مهنة مستقلة²⁸⁷.

و لقد دأب المشرع منذ السنوات الأولى على تفضيل منطق التعويض بدل طرح منطق أجر حقيقي للمنتخب بشكل عقلاني خصوصا و أن الأجر وسيلة لتحقيق احترافية الوظيفة الانتخابية، كما أنه وسيلة لإعادة القيمة و الاعتراف لهذه الوظيفة.

و بعيدا عن النظرة التقنية و الاقتصادية و الاجتماعية الخالصة لكلمة مهنة، فإن كل المنتخبين سواء أ كانوا يكسبون قوتهم اليومي أم لا من هذه المهنة، فإنهم يؤكدون أنهم خدام لمواطنيهم، لذلك يجب إعادة النظر في نظام المنتخب فيجب أن ننظر المنتخب على أنه يمارس مهنة كباقي المهن²⁸⁸.

هذا في الوقت الذي لا يغري فيه تماما مصطلح "مهنة" المهتمين و يفضلون الحديث عن الوظيفة و المسؤولية أمام الاختصاصات العديدة التي تم تفويضها للجماعات الترابية أصبح المنتخب في وضع صانع القرار على المستوى المحلي، و هو ما نتج عنه مسؤوليات متزايدة للمنتخب الذي أصبح يمارس بالفعل مهنة سياسية حقيقية، فأمام تعدد المهام المتزايدة و المعقدة التي يقوم بها المنتخبون المحليون لم يعد هناك مجال للحديث عن الهواية، و لكن

²⁸⁷ يوسف الأعرج: "تسيير الجهة بين الوالي المعين و الرئيس المنتخب"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2016/2015، ص 67.

²⁸⁸ سلكي محمد، "اللاتمرکز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020، ص 240.

المشرع لا يزال حريصا على عدم اعتبار ممارسة انتداب محلي كممارسة مهنة، فالتقليد المغربي لفرنسا في هذا المجال يرى أن القيام بانتداب محلي هو تشريف و ميول يجب ممارسته بشكل إرادي و بدون أجر مع الحق في الحصول على تعويض يبقى رمزيا، و إذا كان القانون التنظيمي يعطي للموظفين و الأعوان الذين انتخبوا رؤساء المجالس للجهات أن يطلبوا الاستفادة من وضعية الإلحاق أو الوضع رهن الإشارة طبقا للأنظمة الجاري بها العمل فإنه كان يجب تمديد هذا الحق ليشمل أيضا نواب الرئيس²⁸⁹.

ثانيا: سلطات الوصاية

تعتبر الرقابة الإدارية بعمق و تعقد المساطر و الإجراءات القانونية و التنظيمية المتعلقة بتنفيذها و بممارسة هذا العمل الرقابي بخصوصها، أكثر الآليات الرقابية تأثيرا على التدبير المالي المحلي، بل إنها تعتبر من أكثر مجالات تدخل سلطات الوصاية في النشاط المالي ذاته و أشدها مسا بالاستقلال المالي و الإداري للجماعات الترابية.

أ- اتساع ممارسة الوصاية

تعتبر الوصاية الإدارية المقياس الحقيقي للاستقلالية التي تضطلع بها الجماعات الترابية في ممارستها لمهامها²⁹⁰.

²⁸⁹ سعيد الزراد، "اللاتركيز الإداري و دوره في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، م.س، ص:71.

²⁹⁰ آمال المشرفي: "الوصاية الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2001/32، ص:57.

فرغم أن المشرع المغربي منح للجماعات الترابية سلطة التقرير في الميادين المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي، و رغم أنه حاول التخفيف من حدى الوصاية الإدارية و ذلك من خلال تقليص آجال المصادقة على الميزانية إلا أن هذه السلطة تبقى محدودة.

و هو ما يبرز اتساع رقعة الوصاية و شمولية رقابة الأجهزة الإدارية لأعمال المجالس الجماعية فهذا الحق يشمل من الناحية القانونية مجمل المقررات المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي.

ورغم أن المشرع المغربي قد عمد إلى توسيع اختصاصات المجالس الجماعية إلا أنه لم يأتي سوى ببعض التحسينات الشكلية التي تؤثر على الطبيعة التقليدية و تحافظ على نظام الرقابة المطبق و الذي كان دائما موضوع نقد الفقه و رجال الإدارة الترابية، فالمشرع لم يعمد إلى تليين و تخفيف الرقابة على المجالس بالقدر المطلوب بالتخفيف من ثقل الوصاية²⁹¹.

وإلى جانب الأساس القانوني لحق المصادقة فإن عوامل موضوعية أخرى تساهم في تركيز دور وتأثير مجال الوصاية وإرجاع ذلك لضعف الموارد والحجم الذي تمثله الإعانات العمومية وعلى الرغم من التطورات التي عرفت القوانين المنظمة للعمل الجماعي على مستوى الاختصاصات الموكولة للمجالس الجماعية، إلا أنه يبقى محدودا مقابل ما تتمتع به السلطة المركزية من المصادقة على التصرفات والأعمال المحلية²⁹².

²⁹¹ قرشي المصطفى، ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الهوية المتقدمة، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى، 2017، ص 284.

²⁹² نور الدين السعداني، "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التديبيرية و إكراهات الاستقلالية المالية"، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى 2015، ص 40.

وهذا ما نستنتج منه اتساع الممارسة الوصائية مقابل تقليص حرية واستقلالية الجماعات الترابية في اتخاذ القرارات التنموية، وهو ما قد يؤدي إلى تعطيل تدبير الشأن العام المحلي، نتيجة عدم توافق سلطة الوصاية والجماعة الترابية.

كما أن هناك مجموعة من الإجراءات الأخرى التي تتجلى فيها شمولية الممارسة الوصائية كالتأثير الذي يمارسه ممثل السلطة المحلية من خلال أشغال جلسات المجالس الجماعية، ومن بين مظاهرها، نجد أن سلطة الوصاية لا تتوفر فقط على المصادقة الشكلية، بل قد تحل محل المجلس في القيام ببعض التغييرات في البرامج التنموية، عوض المشاريع المقترحة من طرف المجلس، مما يتنافى مع مبدأ اللامركزية الذي لا يسمح لهذه الأخيرة بمطالبة المجلس بإعادة النظر في أي مسألة ترفض فيها المصادقة²⁹³.

فإذا كان الاستقلال المالي يتأسس على تخويل الهيئات المركزية مسؤولية اتخاذ القرار المالي و تنفيذه مقابل الخضوع للوصاية، فإن النصوص القانونية تجعل الولاية و العمال الممثلين للسلطة المركزية أصحاب هذا الاختصاص و خاصة عندما يتعلق الأمر بإعداد ميزانيات الجهات و كذا ميزانيات العمالات و الأقاليم و هي هيئات لا مركزية، و رغم الإمكانية المتاحة لتقييد مجالات تدخل هذه السلطة المعنية و الممثلة للمركز، فكان الأجدر النص قانونيا على إعداد الميزانية من قبل المجلس التداولي و رئيسه مقابل ترك التنفيذ للعمال و الولاية و تماشيا

²⁹³ عاجل ياسير، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تنسيق أحمد أجعون، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019 ص119.

مع مبدأ الاستقلال المالي و احتراماً للمقتضيات الدستورية التي تؤكد على استقلالية الجماعات الترابية²⁹⁴.

و هذا الوضع بقدر ما قلص من هامش حرية الهيئات المنتخبة فقد عزز موقع السلطة المركزية و جعلها تمارس السلطة الوصائية بشكلها الشمولي و الواسع الذي ينصب على مختلف المجالات و الاختصاصات الجماعية، و هو ما يختلف بشكل كبير عن العديد من الأنظمة المقارنة التي سارت في اتجاه تقوية المؤسسات المنتخبة و تعزيز قدراتها التدبيرية و توسيع مجالات تدخلها²⁹⁵، و جعلت هذا الأمر من أهم ضمانات الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية مثل النظامين الألماني و الإسباني و الدستور الفرنسي الذي يؤكد على الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية و على حرية ممارستها لاختصاصاتها كما شدد على الاستقلال المالي للوحدات اللامركزية و على حرية ممارستها لاختصاصاتها وفق المقتضيات المنظمة قانونياً، و تخويل اختصاص و إعداد و إقرار و تنفيذ الميزانيات المحلية و اتخاذ الإجراءات المالية المتعلقة بها للأجهزة المنتخبة، فقد نصت على اعتبار العمداء و رؤساء المجالس العامة (المحافظات) و كذا رؤساء المجالس الجهوية بمثابة الأجهزة التنفيذية للجماعات الترابية مع كل ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية و عملية²⁹⁶.

ب- الرقابة الممركزة لسلطات الوصاية

²⁹⁴ نور السعداني، المرجع نفسه ص41.

²⁹⁵ أجلاب رشيد، دور اللاتمرکز الواسع في مشاريع التنمية الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة عبد الملك السعدي، طنجة، السنة الدراسية 2016، ص267.

²⁹⁶ سعيدة الزراد، اللاتركيز الإداري و دوره في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، م،س،ص:74.

لقد جعل التشريع المغربي سلطة الوصاية ممرزة في يد وزارة الداخلية مما جعلها الجهاز الوصي الوحيد على كافة أعمال الجماعات الترابية، و يظهر ذلك بشكل جلي من خلال انفراد وزارة الداخلية بالعديد من الصلاحيات الوصائية على قرارات و أعمال الهيئات اللامركزية و خاصة العمالات و الأقاليم و الجهات، و تفويض بعض اختصاصاته الوصائية لفائدة ممثلي السلطة المركزية فيما يخص أعمال و قرارات الجماعات الحضرية و القروية و نقصد هنا حق المصادقة الذي يتولاه العامل أو عامل العمالة أو الإقليم مركز الجهة²⁹⁷.

و هو ما يؤكد على أن وزارة الداخلية هي المتحكم الوحيد و الأصلي في ممارسة الوصاية على الجماعات الترابية، خاصة و أن النصوص القانونية تسمح لوزير الداخلية بتفويض جزء كبير من الاختصاصات للولاة و العمال مما جعل سلطاتهم تتعدد لتشمل مختلف مناحي تدبير الشأن العام الترابي، فالسلطات الممارسة من قبل العامل في مجال مالية الجماعات الترابية إضافة إلى الاختصاصات التنفيذية التي تتضمن ميزانيات الجهات و العمالات و الأقاليم تجعله سلطة وصاية على العديد من الأعمال و الإجراءات و المقررات المالية للجماعات الترابية بمختلف أصنافها، فمن جهة يمارس العامل اختصاصا أصليا في المصادقة على مشاريع ميزانيات الجماعات القروية بعد اعتمادها من قبل المجالس التداولية، كما يختص بإصدار الرخص الخاصة المتعلقة ببرمجة الفوائض المخصصة للتجهيز وإصدار قرارات التحويلات و التعديلات في ميزانيات الجماعات ذات الطابع القروي²⁹⁸.

²⁹⁷ حموتي سعيد، "الجهوية في المغرب نموذج لإصلاح إدارة اللاتمرکز، مجلة العلوم السياسية و القانون، المركز الديمقراطي العربي، برلين-

ألمانيا، العدد 18 نوفمبر 2019، ص37

²⁹⁸ سعيدة الزراد، اللاتركيز الإداري و دوره في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، م،س،ص75.

و من جهة ثانية يمارس الولاية و العمال اختصاصات ثم تفويضها من قبل وزير الداخلية، و تهم إصدار العامل للقرارات المتعلقة بالتحويلات في ميزانيات الجماعات الحضرية و إصدار الولاية لهذه القرارات فيما يخص ميزانيات العمالات و الأقاليم و ميزانيات الجهات كما يختص ولاية الجهات بالمصادقة على عقود الاستغلال المتعلقة بالتدبير المفوض و على صفقات الجماعات الترابية التي يتعدى مبلغها 10 ملايين درهم بما فيها الصفقات التي يجريها الولاية، بصفتهم الجهاز التنفيذي على مستوى الجهات و العمالات و الأقاليم²⁹⁹، كما يختص والي الجهة بالمصادقة على مداورات الجماعات الحضرية و القروية و المتعلقة بعمليات النفويت و المفاوضة و اقتناء العقارات التي لا تتعدى مبلغها 2.6 مليون درهم أو تلك المخصصة لإنجاز استثمارات صناعية أو معدنية أو فلاحية أو سياحية.

الفقرة الثانية: إكراهات واقعية

تعتبر الموارد البشرية و المالية حجر الزاوية في عمل الهيئات الترابية، لهذا فإن نجاح التجربة اللامركزية ببلادنا مرهون بحجم الإمكانيات المتوفرة لدى الجماعات الترابية، و بالفعل فإن التجسيد الفعلي على أرض الواقع أبان على العديد من النقائص حيث أن الواقع البشري (الفقرة الأولى)، و المالي (الفقرة الثانية) للتنظيم الترابي يطرح أكثر من تساؤل بخصوص آليات و إمكانات هذه الوحدات في إنجاح ما أنيط بها من أدوار.

أولاً: ضعف النخب المحلية

²⁹⁹ الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز دراسات الدكتوراه في العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية والتدبير، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الجامعية 2019، ص356

بما أن التنمية المحلية تعتمد أولا وأخيرا على العنصر البشري، فكان لابد من الاهتمام به، إذ أن التدابير الاقتصادية المحلية و مستوياتها تعتمد على كفاءة العنصر البشري المتواجد فيها، فإذا كانت الظروف التاريخية قد فرضت على الجهاز الإداري المغربي بعد الاستقلال ملئ الفراغ الذي تركه المستعمر، و بالتالي البحث عن الكم لتسيير المرافق العامة، فإنه حاليا و مع الظروف و التحولات التي يشهدها العالم اقتصاديا و سياسيا و اجتماعيا، و مع دخول عصر العولمة أصبح لزاما على الجماعات الترابية و إعداد موظفيها على جميع المستويات حتى يساهموا في التنمية الشاملة للبلاد³⁰⁰.

و في هذا الإطار لابد من تقوية معدل التكوين بالنسبة لهذا العنصر، و تمكينه من التقنيات الجديدة التي تعرفها الإدارة، فالنجاح الجبائي و ضمان المناخ الملائم لتطبيق مختلف الرسوم يقتضي وضع أسس جديدة في مجال تكوين موظفي الجماعات الترابية بصفة عامة، و العناصر البشرية المكلفة بتنمية الموارد المالية على وجه الخصوص.

بالتأكيد أن الفعالية الاقتصادية للإدارة اللامركزية، يقتضي عناصر بشرية مؤهلة، غير أن غالبية الجماعات الترابية تعاني من نقصان الموارد البشرية المؤهلة القادرة على الإجابة على متطلبات التنمية المحلية، و الارتكاز على معيار كافي بالأساس في اختيار الموارد البشرية³⁰¹.
لأجل ذلك يقتضي الأمر تأهيل المرافق الجماعية خصوصا مع اتساع اختصاصات الجماعات الترابية لذلك يجب أن يكون التأهيل مهني و مستدام، فالمنتخب المحلي هو حجر

³⁰⁰ الزروقي عدنان، السياسات العمومية و المسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة و الجماعات الترابية، مرجع سابق، 291.

³⁰¹ Abdellatif EL CHEDDADI, « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale, p304.

الزاوية في تسيير الشأن العام المحلي إلى جانب العنصر البشري الموظف، فهو بذلك يحتل مكانة و مركزا هاما باعتباره أحد الموارد البشرية الفاعلة في الحكامة المحلية الجيدة، فهو بذلك يضطلع بأدوار مهمة و يتحمل مسؤوليات جسام على الصعيد الترابي سواء كان مستشارا أو رئيسيا، فهاته المسؤولية تتسم بالعديد من الممارسات السلبية التي تشوبها، كما أن دوره يصطدم بمجموعة من الإكراهات و المشاكل الشيء الذي يؤثر على مكانته و دوره³⁰².

إن الدور المنوط بالمنتخب المحلي في إطار الجهوية و اللاتركيز الإداري هو ذلك المحرك و المدبر الرئيسي للتنمية المحلية و العموم الفقري لتسريع عملية التنمية استجابة لحاجيات الساكنة و لضرورات التنمية المحلية.

غير أن القيام يتطلب منه التوفر على مؤهلات و إمكانيات تساعده على ضمان تدبير جيد للشأن العام المحلي تحقيقا للمردودية المطلوبة و الفعالية، إلا أن ذلك يصطدم بمجموعة من الصعوبات أبرزها عدم كفاءة المنتخبين و غياب التكوين، و على الرغم من الإصلاحات التي همت القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية و التي أقرت نظاما أساسيا للمنتخب المحلي، و ما تضمنته من مقتضيات تهدف تحسين وضعية المنتخب و إيجاد أحسن نسق للتدبير المحلي، فإن دوره لا يزال يعرف محدودية³⁰³.

و جدير بالذكر إلى أن ضعف التدبير و التسيير الذي ميز التجارب السابقة للمجالس الجماعية راجع إلى جزء أساسي منه إلى كون المنتخب المحلي كان غير مؤهل للقيام بمهامه

³⁰² قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الدراسية 2017، ص28.

³⁰³ سعيدة الزراد "اللاتركيز الإداري و دوره في إنجاح ورش الجهوية المتقدمة"، م،س،ص:76.

بسبب عدم إلمامه بحقوقه و عدم وعيه بواجباته و مسؤولياته، بالإضافة إلى عدم توفر المسيرين المحليين إلى مؤهلات تدبيرية كافية، و عليه فالتكوين هو السبيل الناجع لتحسين أداء العمل الجماعي و الجهوي و تجاوز بعض السلبيات المعيقة لتطوير تجربة اللامركزية و هو ضرورة لا مناص منها بل إن تكريس الحكامة المحلية الجيدة يتوقف عليها على اعتبار أن هذه الأخيرة تحتاج إلى منتخب مؤهل أو على الأقل متوفر على الحد الأدنى من الخبرة و الكفاءة التي يتطلبها تدبير الشأن العام المحلي، و يقتضي الوضع الحالي التنصيب على شرط الكفاءة العلمية من أجل الوصول إلى عضوية المجالس المحلية و التي تظل مدارس الديمقراطية من خلالها يتعلم الأقل كفاءة من أصحاب الكفاءات، فالمرحلة الراهنة لم تعد تقبل المنتخب الحائز على معلومات عامة أو ذلك المؤجج حزبيا و إيديولوجيا بل تحتاج إلى تأهيل في القضايا القانونية و الإدارية و المسطرية قصد النهوض بممارسة منتجة و مشروعة في مختلف المجالات³⁰⁴.

إن المهام المتشعبة و المتنوعة التي يمارسها المنتخب سواء على صعيد الجهاز التنفيذي أو الجهاز التداولي يقتضي منه الإلمام بالقوانين و الإجراءات لامتلاكه المعرفة الضرورية و اللازمة لاتخاذ القرارات.

و مهما كان المستوى التعليمي و الثقافي للمنتخب فإنه يحتاج إلى تكوين، فضعف التكوين أيضا يؤثر على علاقة المنتخب بسلطات الرقابة و كذا استقلالية المجالس المنتخبة



إذ كثيرا ما تتدخل سلطة الوصاية في تدبير الشأن العام المحلي بطلب من الهيئات المنتخبة نتيجة ضعف تكوينها و أمام عدم القدرة و العجز عن إيجاد حلول مناسبة للعديد من الإشكالات³⁰⁵.

بالنسبة للأجهزة الجهوية يلاحظ أن السلطات الوصية لم تضع أي هيكل تنظيمي نموذجي يمكن الاعتماد عليه لتنظيم مصالح الجهة، كما هو الشأن بالنسبة لمصالح الجماعات الترابية الأخرى، كما أن العديد من الجهات لم تتمكن بعد من إيجاد مقرات لها حيث تتوفر على بعض المكاتب بمقر الولايات.

فالكاتب العام للجهة يتم تعيينه من بين المترشحين الحاصلين على شهادة تخول له التوظيف في إطار مرتب في سلم الأجور رقم 11 أو إطار معادل له، بالإضافة إلى التوفر على خمس سنوات من الخدمة الفعلية في إحدى الإدارات العمومية أو القطاع الخاص، و يتقاضى الكاتب العام للجهة الأجرة و الامتيازات المخصصة لفائدة رؤساء الدواوين الوزارية، فهو من أهم ركائز الإدارة الجهوية التي تتوقف عليها فعالية هذه الأخيرة، و ذلك لدوره المركزي في مجال الإشراف على التسيير في الإدارة الجهوية و التنسيق و التنشيط بين مختلف الفاعلين و المتدخلين على الصعيد الجهوي³⁰⁶.

³⁰⁵ قديمري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مختبر الأبحاث حول الانتقال الديمقراطي المقارن، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة الحسن الأول، سطات، السنة الدراسية، 2018، ص335.

³⁰⁶ مامين الغالية، "اللاتمركز الإداري و تحديث التدبير العمومي الترابي"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد قاضي العياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، السنة الجامعية 2016/2017، ص:47.

عموماً، فإن أهم ما يلاحظ على المقتضيات القانونية المنظمة لمؤسسة الكاتب العام و المكلفين بالمهام و بالدراسات هو اقتضابها و عدم وضوحها، بحيث لا تعطي للكاتب العام اختصاصات واسعة ولا تبين حدود مساهمته في تدبير الشأن العام الجهوي، خاصة فيما يتعلق بتنشيط و تنسيق أعمال الإدارة الجهوية، و في ربط العلاقة مع مختلف المتدخلين الجهويين، فهو يستند في تدبيره اليومي على تعليمات رئيس الجهة و توجيهات سلطة الوصاية أكثر ما يعتمد على مرجعة قانونية و تنظيمية توضح بجلاء الاختصاصات الموكولة إليه، نفس الأمر ينطبق على المكلفين بالدراسات و المهام، إذ أن صلاحياتهم تظل فضفاضة و جوفاء، حيث يقدمون الدعم و الخبرة في غياب نص تشريعي يوضح بشكل ملموس مجال هذه الدراسات و طبيعة هذه الأدوار، و أمام غياب مرجعية قانونية مؤطرة للإدارة الجهوية الذاتية، فقد أضحت مجرد إدارة شكلية تقتصر على الجوانب البروتوكولية لرئاسة الجهة، و على تصريف الشؤون العادية للمجلس الجهوي و اللجان الجهوية³⁰⁷.

كما يلاحظ أن القانون التنظيمي للجهات قد سكت عن باقي مكونات الإدارة الجهوية الذاتية، إذ لم ينص عن السلطة التي يعود لها اختصاص التوظيف داخل المؤسسة الجهوية، علماً أن الأطر العليا بأصنافها الثلاثة لا يمكن أن يعول عليها لوحدها بالتسيير اليومي لشؤون الجهة، فالجهة تزداد حاجتها يوماً بعد يوم إلى مجموعة من الموظفين من قبل المتصرفين و

³⁰⁷ عادل زروق، "الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة و آفاق الوضع المتقدم"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية الاقتصادية و الاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2012/2013، ص132.

المهندسين و التقنيين خصوصا في بعض المجالات الدقيقة و التي تتطلب مؤهلات معينة، الأمر الذي يشجع على ارتهان العمل الترابي بالإدارة التابعة لسلطة الوصاية³⁰⁸.

وإلى جانب هذا يعاب على التأطير الإداري للجهات، مسألة غياب نظام أساسي خاص بالوظيفة العمومية الترابية، يعمل على تحفيز الموظف الترابي، وبشكل ضمانة قانونية له تعمل على تأطير علاقة بالرؤساء التسلسليين والمنتخبين الترابيين، علما أنه لا يوجد نص يوضح الضوابط والمعايير الموضوعية لاختيار الكتاب العامين و المكلفين بالدراسات و المهام³⁰⁹.

إن المناصب الجهوية و الجماعية، هي مناصب مسؤولية دقيقة و حساسة، و بالتالي يجب إحاطتها بمجموعة من المعايير المتسمة بالشفافية و النزاهة، خاصة فيما يتعلق بتحديدتها و تعيينها اعتمادا على الكفاءة العلمية، و التجربة المهنية و ليس الزبونية و القرابات العائلية و الحزبية الضيقة التي لا تخدم الممارسة الجهوية في شيء³¹⁰.

و من جهة أخرى و إلى جانب عدم كفاءة المنتخبين و ضعف التكوين فإن مسألة الصراعات السياسية و الشخصية تحد أيضا من دور المنتخب الترابي، فكثيرا ما لعبت مسألة تعدد الانتماءات السياسية دورا سلبيا على إنتاجية المنتخبين المحليين، ثم في العلاقات التي تربط بينهم و التي تعتبر علاقة تنافر و تنازع و أحيانا تؤدي إلى ضرب المصلحة العامة و تهدد التنمية التي هي إحدى المسؤوليات الملقة على عاتقهم، ذلك أن تباين الاتجاهات و المذاهب السياسية لدى المنتخبين قد يؤدي إلى رفض التعاون فيما بينهم و بالتالي فشل تجربة

³⁰⁸ العطري عبد الرحيم، صناعة النخبة بالمغرب: مفارقات التوريث والإستحقاق، مطبعة ووراقة بلال، فاس، الطبعة الرابعة، 2020، ص79.

³¹⁰ حسين سهام، دور السلوكيات الأخلاقية في الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2009-2010، ص221.

التعاون اللامركزي، و يمتد هذا الأثر السلبي إلى تعطيل الآلة الجهوية بدءا من القرارات الجهوية إلى مختلف بنود الأنشطة الجهوية اليومية، و من ورائها إلحاق الضرر بالسكان المحلية التي تتعطل مصالحها بفعل التأثير السلبي لاختلاف الألوان السياسية للمستشارين الجهويين التي كان من المفروض فيها أن تغني التجربة الجهوية و تنهض بالتنمية المحلية³¹¹. إن المهام الجديدة المنوطة بالجماعات الترابية عموما و الجهات على وجه الخصوص جعل المشرع يفكر في النظر في المسؤولية الملقاة على المنتخب، فوجود النظام الأساسي للمنتخب لمن شأنه أن يؤدي إلى الاهتمام أكثر بالوظيفة أو المهام المحلية و تقوية مسؤولية المنتخب و يساعد على إعطاء فعالية أكثر لمزاولة المهام الانتدابية و بالتالي يدعم الحكامة المحلية الجيدة و يرفع من مستوى الديمقراطية المحلية، إلا أن ذلك لم يرق إلى المستوى المطلوب بسبب عدة معوقات و إكراهات³¹².

إن إدراك الغايات و الأهداف من تدبير الشأن العام المحلي لا يمكن إدراكه إلا عن طريق الإشراف المباشر و المستمر للمنتخب المحلي على كافة الملفات و القضايا الجماعية، و هو ما يتطلب الحضور المستمر و المواظبة المتواصلة في مختلف الميادين، لكن تفشي ظاهرة الغياب كان لها أثر سلبي على سير المجالس الجهوية و تطرح صعوبات جمة استمرارية العمل الجهوي في جو من التعبنة و الحماس مما يترتب عنه في بعض الأحيان فقدان الحيوية لدى المجالس في تولي وظيفتها التنموية³¹³.

³¹¹ عادل رزوق، المرجع نفسه، ص134.

³¹² غفال عماد، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش، السنة الجامعية 2013، ص218.

³¹³ المرجع نفسه، ص135.

و مما يعد أيضا من مسؤولية المنتخب عدم اشتراط المروءة و الإخلاص و النزاهة في عضو المجلس التداولي، فثمة بعض المرشحين المعروفين بسلوكهم السيئ و تصرفاتهم المشينة و الأخلاقية وسط السكان، و لكنهم بطرق ملتوية و بواسطة المحاباة و العلاقات المصلحية يصلون إلى تدبير الشأن العام المحلي، بالرغم من عدم رغبة السكان لتمثيليتهم. صعوبات أخرى تتجلى في نظام التعويضات الممنوحة للمنتخبين، حيث يبدو أن مبدأ المجانية المطلقة أو الميكانيكية لم يبقى لها ما يبررها في الوقت الحاضر، حيث يطوق المنتخب بتعقيدات الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، و يحاصر بسيل من الطلبات، و تقديم خدمات متنوعة للسكان و التفاني في التضحيات وكلها أمور تستدعي التنصيص على تقاضي مبالغ عن الخدمات العامة المقدمة و تعويض الجهد المبذول و تشجيع المبادرة و الاهتمام، الأمر الذي يؤدي إلى نتائج إيجابية على مستوى مردودية و إنتاجية المنتخب³¹⁴.

كما أن الوظيفة الانتخابية للمنتخب تفرض عليه تحمل المسؤولية على صعيد تسيير شؤون جماعته و بتواصل مستمر مع منتخبه إلا أن ذلك يغيب لدى بعض المنتخبين، مما يجعل معها و الحالة هاته المنتخب غير ملتزم و متملص من التزام بينه و بين ناخبيه و بالتالي يكون بعيدا عن قضاياهم و مشاكلهم و عن تميميتهم³¹⁵.

لذا فإن الوعي بالوظيفة الانتخابية لمن شأنه أن يحد من تلك المظاهر السلبية و بالتالي أن يساعد على إيجاد منتخبين محليين جادين، يتحلون بروح الوطنية الصادقة التي يتجلى

³¹⁴ عدلاني حنان، تاهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، رسالة لنيل شهادة الماستر بالقانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الدراسية 2011، ص 64.

³¹⁵ قديمري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 343.

غرضها في تحقيق المصالح العليا للسكان والجماعة، و أن يرفع كذلك المنتخب من مستوى الهواية إلى الاحتراف.

هكذا فدور المنتخب المحلي و مسؤوليته تعترضها مجموعة من الإكراهات و الصعوبات مما يستوجب تجاوزها حتى يتمكن من الاضطلاع بدوره المحوري في إطار الحكامة المحلية الجيدة³¹⁶.

ثانيا: قلة الموارد المالية

يعتبر المال من الحاجات الضرورية لمواجهة كل التحديات التي تواجه الدولة و إداراتها على وجه الخصوص، و خاصة فيما يتعلق بتدبير الشأن العام و ما يتطلب ذلك من موارد مالية تكون كفيلة بتحقيق هذا التدبير بشكل سليم، و بالتالي فإن المصالح اللامركزية باعتبارها إحدى المساهمين في تطوير سياسة اللاتمرکز الإداري المرجوة من إحداثها أن تكون لها موارد مالية حتى لا يكون إحداثها مجرد إحداث شكلي و صوري، إلا أن واقع الحال أبان أن قلة الموارد المالية تعيق متطلبات التنمية و مستلزماتها، كما لا تسائر صلاحيات الموكلة للمصالح اللامركزية، حيث نجد حسب أحد الدراسات التي أجريت من قبل فريق يضم أطر مختلفة الإدارات العمومية، فإن 92 في المائة من الاعتقادات تظل في يد الأمرين بالصرف و مساعدتهم المركزين بحصة متوالية تبلغ 87 في المائة مقابل خمسة لنوابهم، و ذلك على

³¹⁶ عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تدبيرها بالوظيفة العمومية المغربية، مرجع سابق، ص 89.

مستوى اعتقادات التسيير و تبقى نسبة لا تتركز الاعتمادات لفائدة نواب الأمرين بالصرف على صعيد العمليات و الأقاليم لا يتعدى 11 في المائة³¹⁷.

هذا يدل على أن الاعتمادات الممنوحة للمصالح اللامركزية لا تتلاءم مع الصلاحيات الإدارية، ولا حتى مع المتطلبات الضرورية للتنمية على اعتبار أن التنمية و خاصة المحلية تستوجب اعتمادات مالية مهمة و قادرة فعلا للاستجابة لمتطلبات التدبير المحلي.

و هنا يجب التفكير أن إحداث مصالح لا متركزة لم يواكبه بنفس الدرجة منحها اعتمادات مالية، حيث أنه من مكملات اللامركزية الإداري جعل هذه المصالح تدبير اعتمادات مالية مستقلة بها بعيدا عن مركزية هذا التدبير، و بالتالي فإن ضعف في الاعتمادات المالية و قلتها لا يتماشى مع منطق اللامركزية الإداري، و بالتالي عدم مسايرة هذه السياسة لنظام اللامركزية³¹⁸.

و من جهة أخرى فإذا كانت الجهوية كسياسة على مستوى تفعيل عملية التنمية المحلية قد تم بشكل متزامن مع التحولات الاقتصادية و المالية التي اتخذت طابع تنفيذ مجموع الإجراءات المتفق بشأنها مع الهيئات بشأنها مع الهيئات الدولية المانحة، و الواردة في برنامج التقويم الهيكلي، و التي كان من أبرز تجلياتها على المستوى المجالي، و في ظل تراجع دور الدولة لفائدة فاعلين جدد بما فيهم الجماعات الترابية، منح لعملية التنمية بعد أكبر وزنا في إطار تحويل مجموعة من الاختصاصات اللامركزية لتدبير شؤونها، خاصة في المجالات

³¹⁷ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، التركيز لازمة اللامركزية، وثيقة أعدت بمناسبة المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية في أكتوبر 1998، ص 84.

³¹⁸ قديميري أحمد، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص 349.

الاجتماعية، و التي اعتبرتها سياسة التقويم مجرد أعباء إضافية على خزينة الدولة، بفعل عدم إنتاجيتها المباشرة، الأمر الذي يؤكد على أن الجهوية قد تم تبنيها في سياق عام و شامل لطرح مسألة التخفيف على الضغط المالي الواقع على الميزانية العامة.

فإذا كان قياس دور أي جماعة ترابية في تدبير ميزانيتها يستند على قدرة هذه الأخيرة في تنمية مداخلها و توظيفها توظيفا عقلانيا، فإن هذا المعيار يبقى غير مكتمل أمم محدودية الموارد المالية للجماعات الترابية التي تشكل عائقا أمام التدبير الجديد للميزانية الترابية³¹⁹.

فبالإضافة إلى الإكراهات المتعلقة بضعف المقوم البشري الفاعل في مجال تدبير مالية الجماعات الترابية، هناك إكراهات أخرى تحد من مردودية دور الفاعلين في التدبير الجديد للمالية الترابية، و بالتالي تعيق تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و تتعلق هذه الإكراهات بضعف الموارد الذاتية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية و التي تتشكل من عائدات الرسوم المحلية و عائدات الأملاك الجماعية ثم بعدم كفاية الموارد الاستثنائية غير الذاتية التي تلجأ لها الجماعات من أجل سد الخصاص الذي تعاني منه على مستوى محدودية الموارد الذاتية و يتعلق الأمر بالقروض و الإعانات و المساعدات المالية التي تقدمها الدولة. فالموارد المالية الذاتية تشكل أحد المصادر المهمة لتغذية ميزانيات الجهات و إحدى الدعامات الرئيسية التي يركز عليها الاستقلال المالي لهذه الجهات³²⁰.

³¹⁹ جردان إدريس، دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 90.

³²⁰ شوراق محمد، إختصاصات الجماعات الترابية في ظل القانون التنظيمي رقم 2017، دار أبي رقراق للطباعة، الطبعة الأولى 2017-ص 328.

و هي تتمثل في مختلف الرسوم المحلية المستحقة لفائدة الجماعات الترابية بمختلف أصنافها، و هي الوسيلة الرئيسية في تمويل مختلف مصاريف الجهة استهلاكية كانت أو استثمارية، و تساعدها على إنجاز وظائف متعددة و تقوي مركزها المالي و التي عرفت الكثير من الإصلاحات منذ اعتماد الميثاق الجماعي لسنة 1976 و التي تهدف إلى تزويد الجماعات الترابية بإطار قانوني كفيل بإرساء نظام جبائي مبسط و فعال، و بهذا الصدد خضعت موارد الجماعات الترابية لإصلاح مهم، بهدف تمكين هذه الأخيرة من نظام جبائي حديث و فعال. إلا أن هذا الإصلاح بقي قاصرا و محدودا لم يفي بالغرض المطلوب رغم ما حمله من مستجدات إيجابية، حيث لم يسلم بدوره من مجموعة من المؤاخذات التي يمكنها أن تؤثر بشكل سلبي على توازن المنظومة الجبائية الترابية و فعاليتها المادية، كعدم تضريبه لبعض القطاعات و إقراره مجموعة من الإعفاءات، سوء توزيعه لهذه الموارد الجبائية بين مختلف الجماعات الترابية.

هذا بالإضافة إلى نقص الموارد البشرية المؤهلة والنظام المعلوماتي ويعزى هنا بالخصوص إلى نقائص في مجال الحكامة المتعلقة بتعدد الفاعلين في مجال تدبير الجبايات المحلية مما يؤدي إلى محدودية استغلال الموارد المالية المخصصة³²¹.

³²¹ عادل زروق: "الجهوية بالمغرب بين حدود التجربة الراهنة و آفاق الوضع المتقدم"، م،س،ص 125.

المطلب الثاني: السبل الكفيلة بتعزيز مساهمة السياسات العمومية الترابية في

تحقيق التنمية الترابية

إن بلوغ هدف استكمال عصرنة و تحديث الدولة المغربية، و جعل الجماعات بمثابة الإطار الجغرافي الأنسب، و التنظيم الإداري الفعال و المساهم و المشجع للأسلوب الديمقراطي التشاركي في تدبير المجال الترابي، و الداعم لأسس التنمية الاقتصادية و الاجتماعية جهويا، رهين بوضع أسس و دعائم قوية تتمثل في اعتمادات سياسات عمومية ذات بعد ترابي و متناسقة القطاعات (الفرع الأول)، ثم تنمية الموارد البشرية و المالية للجماعات الترابية (الفرع الثاني).

الفقرة الأولى: سياسات عمومية ذات بعد ترابي و متناسقة القطاعات

إن الارتقاء بالشأن العام الترابي لا يتوقف فقط على تطوير البنية القانونية في اتجاه منح الجماعات الترابية اختصاصات واسعة و جعلها تتحمل مسؤوليات مهمة، و إنما يتطلب الأمر تحقيق مجموعة من المتطلبات التي يستلزمها تدبير الشأن الترابي، و هو الاهتمام بالحكمة المالية من خلال التعبئة الشاملة لكل الوسائل التي تتيح و تضبط المسؤوليات في حالة حدوث اختلالات.

و عليه سنتناول من خلال هذه الفرع الآليات المالية لتدبير السياسات العمومية الترابية (الفقرة الأولى)، ثم تنمية الموارد البشرية و المالية للجماعات الترابية (الفقرة الثانية).

أولا: الآليات المالية لتدبير السياسات العمومية الترابية

يحتل العنصر المالي أهمية بالغة في تحقيق التنمية المحلية و ذلك من خلال تعبئة و تنسيق كل الإمكانيات و الموارد التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، و لهذا لا بد من الاعتماد على مقاربات و آليات تؤدي إلى تنمية الموارد الذاتية و توظيفها بشكل عقلاني و ترشيد استغلالها³²²، كآليات الافتحاص و التقييم، و حتى يتم تحويل هذه الجماعات القدرة على التدخل المباشر و الغير مباشر في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية على السواء.

أ- سياسة التدقيق و الافتحاص و دورها في تحسين التدبير الترابي

لقد شكلت فعالية تطبيق مناهج الفحص و التدقيق بالقطاع الخاص من خلال مساعدتها للوحدات الإنتاجية على عقلنة و تدبير مواردها و تفعيل مسلسل اتخاذ القرار، حافزا للمعنيين بتدبير الشأن العام على نقل هذه المناهج إلى مكونات القطاع العام، و ذلك في ظل بروز إكراهات جديدة أمام هذا القطاع لها علاقة بتنامي مطلب المردودية و جودة الخدمة المقدمة للمواطن، في مقابل تقلص هامش التحرك لتدبير العلاقة بين ازدياد الحاجيات المعلنة و تراجع الإمكانيات المالية المتوفرة، و إذا كان التدقيق قد ظهر استجابة ملحة إلى معلومات صحيحة و ذات مصداقية في القطاع الخاص، فإن التوسع الذي عرفه القطاع العام من حيث مجالات تدخل الأشخاص العامة التي لم تقتصر على المجالات التقليدية، بل أصبحت تتدخل في المجالات الاقتصادية، و ندرة الموارد المالية العمومية، كلها عوامل جعلت التجديد و الرفع من الإنتاج أهدافا غير محصورة على القطاع الخاص المطالب بمواجهة المنافسة من أجل

³²² نور الدين السعداني "الجماعات الترابية بالمغرب بين توزيع الاختصاصات التدبيرية و إكراهات الاستقلالية المالية" دراسة تحليلية / م.س، ص: 121.

الاستمرارية، بل إن القطاع العام بدوره أضحي مجبرا على تطوير و تحسن أدائه، و هو ما يساعد التدقيق على تحقيقه³²³.

و يمكن تعريف التدقيق باعتباره "كل عمل يستهدف تقويم بنيات المراقبة الداخلية وفق مرجعيات علمية و مهنية دقيقة، من أجل الوقوف على الخلل الذي تعاني منه المنظمة أو المؤسسة في شتى المجالات، و ذلك من أجل السيطرة عليها و التنبؤ بتطوراتها³²⁴.

و يمكن التمييز بين صنفين كبيرين للتدقيق الداخلي: التدقيق المالي و التدقيق العملياتي، و يهتم التدقيق المالي بمدى كون المستندات المالية للمنظمة تعكس بصدق ووفاء وضعيتها المالية و ذلك في إطار احترام المبادئ المحاسبية و المالية المتعارف عليها، فالتدقيق المالي للجماعات المحلية يدخل في إطار القيام بتشخيص في وقت معين للوضعية الفعلية و الاختلالات التي يمكن أن تطبع تنظيم جماعة ترابية، و ذلك من طرف شخص أو هيئة تتميز بالاحترافية و الاستقلال عن أي تأثير خارجي³²⁵، و هكذا تخضع مالية الجماعات المحلية التدقيق مالي بهدف إلى فحص ماليتها، و علاقاتها المالية مع باقي المؤسسات و الأجهزة الخاضعة لوصايتها أو المرتبطة بها.

أما التدقيق العملياتي أو الإجرائي فيعد الشكل الأكثر تعقيدا من أشكال التدقيق، إذ يهتم هذا الأخير بميادين واسعة من نشاط الهيئة المفحوصة، و على هذا المستوى ينطبق التدقيق

³²³ Michel poisson : « l'audit au service des collectivités territoriales », Cahiers de la fonction publique, janvier 1994, p5.

³²⁴ محمد حركات "التدبير الاستراتيجي و المنفعة -رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية"، مطبعة فضالة، المحمدية، الطبعة الثانية 1997، ص170.

³²⁵ محمد مجيدي: "دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط أكذال، السنة الجامعية 2007/2006، ص272.

العمليات على جميع العمليات التي تقوم بها المنظمة أو الوحدة موضوع التدقيق دون التركيز فقط على تلك التي تأثير مباشر على مسك و تقديم الحسابات، كما يتمثل موضوع هذا الصنف من التدقيق في الحكم على الكيفية التي يتم بها الوصول إلى الأهداف المحددة و الأخطار التي تحيط بنشاط المنظمة³²⁶، و تظهر أهمية التدقيق العملياتي بالجماعات الترابية، في تقديم صورة عامة و نقدية لسير هذه الأخيرة، و أهدافها و مساطر عملها و كذا أنشطتها و منجزاتها. كما يستمد الافتحاص بالجماعات الترابية أهميته باعتباره آلية تسعى إلى التقييم المستقل و الموضوعي لنظام المراقبة الداخلية و إدارة المخاطر و نظام الحكامة داخل الجماعة من أجل مساعدة رئيس المجلس الجماعي و مسؤولي مصالح الإدارة الجماعية على أداء مهامهم و تحقيق أهدافهم بشكل فعال، و عليه فهو يمكن بذلك الجماعة من التحكم في المخاطر التي قد تهدد عملها كما يقدم الافتحاص الداخلي نصائح و توصيات من شأنها أن تشكل قيمة مضافة بالنسبة للعمل الجماعي.

ب- تقييم السياسات العمومية الترابية

إن تقييم السياسات العمومية هو تطبيق يوظف مناهج نوعية لبحث بنيوي يهدف إلى تأكيد و قياس التأثيرات المباشرة و الغير مباشرة لبرنامج معين أو سياسة عمومية على الساكنة بالنظر إلى الأهداف المحددة أو الضمنية و حسب الإمكانيات المرصودة، و هكذا فإن تقييم السياسات العمومية له حمولة كمية و نوعية و يقوم بدوره على معايير متعددة غالبا ما تعمل

³²⁶ محمد أهيري "صناعة القرار العمومي الترابي و فعالية السياسات العمومية الترابية"، م، س، ص 115.

القوانين الداخلية على تحديدها، و تختلف هذه الممارسة عن أشكال مماثلة كالمراقبة التي تقترن بالجزاء في حين أن التقييم بهدف الأساس إلى رصد الهوة المسجلة بين نتائج التدخل و إطاره النظري كما تختلف عن التدقيق الذي يعتبر آلية مراقبة داخلية في حين أن التقييم يجب أن يطبق من قبل هيئة خارجية.

و لبلوغ أهداف التقييم لا بد من تتبع منهجية محددة في عملية تقييم السياسات العمومية، و هذه المنهجية تتكون من مرحلتين الأولى تتعلق بتنفيذ السياسات العمومية عن طريق تقييم الأهداف التي تم تحقيقها من خلال إدراك الاحتياجات المحددة، اما المرحلة الثانية فهي تتعلق بتقييم نتائج السياسات العمومية عن طريق البحث عن فعالية النتائج الآتية و بعيدة المدى و مدى تأثيرها على المواطن³²⁷.

و عند استحضار التجربة الفرنسية تجد أن الجماعات الترابية تخضع لنظام تقييم السياسات العمومية الذي طبق من طرفها، حيث أصبح إجراء هذا التقييم إجباريا و بمقتضى نصوص قانونية تمثل أولها في دورية 9 دجنبر 1993 و التي كرست التقييم كأداة لقياس مدى تناسب الإجراءات المتضمنة في إطار برنامج معين ووسيلة لتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير الفعالية، كما حددت سقف الميزانيات التي تخضع لهذا التقييم بين 1.5 و 3 مليون فرنك فرنسي بالنسبة لكل جهة، كمل حددت دورية الوزير الأول الصادرة في 25 غشت 2000

³²⁷ نور الدين السعداني "الجماعات الترابية بالمغرب بين توزيع الاختصاصات التدبيرية و إكراهات الاستقلالية المالية دراسة تحليلية، م، ص 114.

التي ألغت الدورية السابقة، معايير مراجعة و تقييم العمال التعاقدية المذكورة، و الواجب احترامها من قبل الهيئة المكلفة بالتقييم على المستوى الوطني و التي تمثلت في³²⁸:

- لا مركزية التقييمات المبرمجة عبر خلق هيئات جهوية مكلفة و لجنة تقنية مختصة.
- تطبيق إجراءات جديدة على مستوى الالتزام بالنفقات المحلية من أجل تسهيل عملية التقييم.

- تنظيم مسار تتبعي لمختلف التقنيات المطبقة للتنسيق فيما بينها.

إلا أنه يلاحظ أن علمية التقييم ضعيفة في المغرب على المستوى المركزي، فما بالك على المستوى الترابي، خاصة و أن المؤسسة البرلمانية المعنية أكثر بهذه العملية تعاني خلا في القيام بمهامها الدستورية و الإدارية و الأخلاقية.

ومن المستجدات التي تضمنتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية فيما يتعلق بالتدقيق السنوي ما جاء في المواد التالية: المادة 214 بالنسبة للجماعات، و المادة 227 للجهات، ثم المادة 205 بالنسبة للعمليات³²⁹، و هناك إلزامية إخضاع العمليات الحسابية للتدقيق سنوي من طرف المجلس الجهوي للحسابات و المفتشية العامة لوزارة المالية و المفتشية العامة التابعة لوزارة الداخلية، هذا النص القانوني الذي يستمد مرجعيته من الدستور المغربي سيكون له أثر إيجابي على التدبير الترابي.

³²⁸ محمد أهيري: "صناعة القرار العمومي الترابي و فعالية السياسات العمومية الترابية"، م، ص، ص 117.

³²⁹ انظر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات و القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات و القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمليات و الأقاليم.

و بالتالي فإن تقييم السياسات العمومية أصبح اليوم مطلباً لا بد منه سواء على المستوى المحلي أو الوطني، من أجل تحقيق تدبير فعال للمجال الترابي و تحقيق الأهداف المتوخاة من عملية التدبير الترابي و تحقيق تنمية مستدامة و مندمجة من طرف جميع المشاريع³³⁰.

ثانياً: تطوير اللاتركيز في أفق تفعيل السياسة الترابية

يستهدف اللاتركيز الإداري أجراً السياسات العمومية الترابية بشكل أكثر نجاعة، مع تحسين أداء المرافق العمومية على مستوى المجال الترابي، و ذلك من خلال نقل السلطة التقريرية و وسائل العمل من المركز إلى المجال الترابي، و اتخاذ القرار على أساس مبدأ التقرب من المرتفق، وتقديم الخدمات بسرعة و بجودة أفضل.

يتعلق الأمر بنمط حكمة إدارية حديثة يحدها الحرص على الارتقاء ما أمكن بنجاعة السياسات العمومية الترابية و ضمان إتقائتها، و تحسين جودة المرفق العمومي و تسهيل ولوج المرتفقين إلى كل الخدمات العمومية الأساسية و إلى الرفاه الاجتماعي.

لكن تحليل مسلسل اللاتركيز يكشف وجود مفارقة حقيقية على هذا المستوى، فاللاتركيز عوض أن يسبق إطلاق الجهود، فإنه أتى كنتيجة لها، مما جعله أقرب ما يكون إلى إجراء للمواكبة، و ليس كإصلاح ضروري للحكمة الإدارية ذلك أنه من المفروض أن يباشر اللاتركيز الإداري كنتيجة المبادرة صادرة من داخل الإدارة نفسها، يحركها الحرص على تقديم أحسن خدمة عمومية للمواطن، و تمثل أيضاً تجسيدا لضرورة تطور الإدارة كي تسير

³³⁰ محمد أهيري، صناعة القرار العمومي الترابي و فعالية السياسات العمومية الترابية"، م،س،ص118.

مختلف الإصلاحات الاقتصادية و المؤسسية التي انخرط فيها المغرب، و تستجيب لمتطلبات اللامركزية و للحاجيات الملحة و المشروعة للساكنة³³¹.

و هكذا فمع الشروع في تطبيق الجهوية سيتم القطع مع فترة طويلة من التردد، بل و من التحفظ من الانخراط في اللاتمرکز، حيث إن تدارك التباين الحاصل بين التطورات المنتظمة المتحققة على مستوى اللامركزية و التعثرات التي عرفها تفعيل اللاتمرکز يعد أمرا ضروريا، بل واحدا من العوامل الأساسية لنجاح الجهوية المتقدمة³³².

و يتطلب الانخراط في هذا الإصلاح، الذي لا يقل أهمية عن الجهوية نفسها، القطع مع النزعة المركزية المفرطة، و مع التجارب الفاشلة لسنوات التسعينات من أجل إقرار اللاتمرکز منهجي شجاع كقاعدة عامة لنقل حقيقي للسلطات و الموارد اللازمة من المركز إلى المحيط، عوض الاكتفاء بإجراءات شكلية من قبيل تفويض التوقيع في هذا المجال أو ذاك، و تخصيص موارد محدودة للمصالح الخارجية حسب التسمية المعتمدة الدالة في الحقيقة على محدودية مشاركة التمثيليات الترابية للإدارة على مستوى اتخاذ القرارات و أجراء السياسات العمومية الترابية³³³.

³³¹ ريشي المصطفى، "القانون التنظيمي للجماعات تنفيذ للخطاب السياسي وتقييم للواقع الممارساتي"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، 2016، ص95.

³³² الكونني كريمة، التدقيق والإستشارة بالوحدات الترابية الجماعات الترابية نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، 2013، ص230.

³³³ نجيب جيري: "الجهوية المتقدمة: سؤال الديمقراطية و الرهان التنموي"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، عدد 15، 2019 مطبعة الأمنية الرباط، ص23.

و يشكل إصدار ميثاق اللاتمرکز الإداري بتاريخ 26 دجنبر 2018³³⁴، الذي جاء ليعيد النظر في العلاقة القائمة بين الإدارات المركزية و المصالح اللامركزية التابعة لها، من خلال رفع السقف في توزيع الاختصاصات اعتمادا على مبدأ التفريع بدل التفويض و هو مبدأ عام لتنظيم مؤسساتي الأسبقية للقاعدة على القمة، بمعنى أن السلطة العليا ملزمة و من واجبها مساعدة السلطة الأدنى في القيام بمهامها لضمان استقلال حقيقي و هو ما يقتضي تعديل الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري بشكل تدريجي ووفق خريطة واضحة و إرادة راسخة³³⁵.

و عليه، فإن ميثاق اللاتمرکز الإداري، يجب أن يعتمد رؤية وطنية و قطاعية للاتمرکز تحدد العناصر الأساسية في هذا الإصلاح، بهدف تغيير جذري في مجال الحکامة العمومية و من المفروض أن يكرس هذا النمط الجديد من الحکامة مقاربة تعتمد مبدئي القرب و الأفقية، و تستجيب لتطلعات و انتظارات كل الفاعلين و توفر شروط التكامل و الانسجام مع الجهوية. و هكذا يجب أن يواكب الجهوية المتقدمة لاتمرکز متقدم هو أيضا، يتجه إلى قضايا العمق و الجوهر المرتبطة بالهياكل و التنظيم و مناهج العمل و الأجراء على مستوى كل وحدات التنظيم الإداري و الترابي، من أجل إعطاء المعنى الحقيقي لمفاهيم المرفق العام و الصالح العام، و مصالحة الإدارة مع المرتفقين.

كما يتعين أن يقوم هذا الإصلاح على مبادئ أساسية وهي: التفريع، و التوطين الترابي، و الانسجام مع الوزارات على المستوى الجهوي و الالتقائية و تقاسم الوسائل: و التعاقد،

³³⁴ مرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 الموافق لـ 26 ديسمبر 2018 بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 27 ديسمبر 2018 الموافق لـ 19 ربيع الآخر 1440.

³³⁵ خليل اللوح، ميثاق اللاتمرکز الإداري بين الفعالية و المحدودية"، مجلة البوغاز للدراسات القانونية و القضائية، العدد الأول، 2019، ص59.

باعتبارها الأسس التي يجب أن يقوم عليها النموذج الجديد اللاتركز، و تعتمدهما مختلف أجهزة الإدارة و على مستوياتها³³⁶.

و اعتبارا لصدارة الجهة، كوحدة تنظيمية ترابية مناسبة لتحقيق الاندماج بين مستويات التدخل العمومي و الانسجام بينها، فمن الضروري الحضور الفعلي والفاعل لكل الإدارات على المستوى الجهوي من أجل الاستجابة لمتطلبات اللاتركز و الجهوية.

و من أجل ترسيخ منطق الاندماج و تقاسم الوسائل، يتعين العمل على تفادي إعادة إنتاج الهياكل التنظيمية للإدارة المركزية، و هو اتجاه مكلف و ينطوي على خطر تكريس المنطق القطاعي الضيق، و تركيز الجهود في المقابل، على خلق أقطاب الكفاءات في شكل مجموعات متجانسة و مندمجة من الكفاءات العالية المنتمية لشبكة الإدارات اللامركزة تعمل بوسائل مشتركة، و تخضع لإشراف والي الجهة³³⁷.

الفقرة الثانية: تنمية الموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية

تعتبر الموارد البشرية أحد أهم العناصر الفاعلة في أي شكل من أشكال التنمية الترابية، فهي المكلفة بإخراج اختصاصات الجماعات الترابية على أرض الواقع و هذا لن يتأتى إلا من خلال الاهتمام بالموارد البشرية و العمل على تحفيزها و حسن تكوينها (الفقرة الأولى).

³³⁶ أحمد قديمري، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص353.
³³⁷ نجيب جيري، الجهوية المتقدمة: سؤال الديمقراطية و الرهان التنموي، م، س، ص:24.

كما أن تدبير المجال الترابي و بلورة سياسات عمومية ترابية لا يمكن أن يأتي بالتعديلات القانونية و إسناد اختصاصات واسعة، و إنما يتطلب تحقيق استقلالية للجماعات الترابية عبر توفير جميع الآليات و المقومات البشرية و المالية اللازمة (الفقرة الثانية).

أولاً: تحفيز و تكوين الموارد البشرية

يشكل العنصر البشري الأداة الرئيسية التي تستعمل و تستغل باقي الوسائل و الآليات للتنفيذ السياسات العمومية و البرامج التنموية، و نجاح هذه السياسات مرتبط بشكل كبير بالتوفر على موارد بشرية واعية بمشاكلها و تتمتع بالكفاءة و النجاعة و الفعالية و الابتكار و كذا الالتزام السياسي، و قادرة على البحث عن الوسائل الناجعة لكل هذه المشكلات، و بالتالي تبقى الموارد البشرية الرأسمال الأساسي للتنمية، فهي لا تقل أهمية عن الموارد المالية و إذا كان تطوير اللامركزية يمر عبر إصلاح النصوص الأساسية المنظمة لها، من خلال عقلنة و توضيح الاختصاصات و توسيعها و تحسين العلاقة بين الهيئات المنتخبة و ممثلي الدولة على المستوى الترابي ثم الاهتمام بالعنصر البشري و تأهيله و تقوية مؤهلاته و قدراته، لأن العنصر البشري هو المحور الذي تقوم عليه التنمية.

لذا فإن مسألة التكوين تعد إحدى الآليات الأساسية لتأهيل الموارد البشرية للإدارات المحلية الجماعية و الإقليمية و الجهوية، و تجاوز بعض السلبات المعيقة لتطوير اللامركزية، فمسألة التكوين تعد مسؤولية مشتركة يتحمل فيها الكل مسؤوليته، المستشار الجماعي نفسه،



الهيئات السياسية، المناهج التربوية و التعليمية، و الإعلام و الدولة، و كل المتدخلين، كما أن نجاح أي سياسة للتكوين، رهينة بنجاعة برامج و فعالية أساليبه و إيجابية نتائجه.

و الجماعة أصبحت ملزمة ليس بتكوين موظفيها و أعوانها العاملين بمصالحها فقط، بل مسؤولية على تكوين جميع أعوان و موظفي الجماعات المحلية الأخرى التي يشملها المجال الترابي للجهة³³⁸.

ورغم انتخاب المسؤولين عن طريق الاقتراع العام المباشر، و استقطاب منتخبيين جماعيين و إشراكهم في تدبير الشأن العام الترابي، فإنها بالمقابل أفضت إلى إفراز نخب ذات مؤهلات محدودة، و الحال أن السياسات العمومية الترابية و مواكبتها على المستوى الميداني يحتاج إلى حد أدنى من المعرفة بأمور الحكامة و قواعد الاشتغال، القانونية و التدبيرية و كذا تلك المتعلقة بالتخطيط و البرمجة و المراقبة، من أجل نقل معاناة السكان و مشاكلهم بالجهة و تحليلها و بلورتها لكي تصبح برنامجا من برامج السياسات العمومية الترابية، كما يلاحظ غياب إلمام و معرفة ببعض المجالات الأساسية و الحيوية كمجال إعداد التراب و التدبير المالي و المحاسباتي³³⁹.

كما أبانت التجربة على أن ضعف التأهيل القانوني لبعض المسؤولين الجماعيين أفضى إلى إفراز مجموعة من المخالفات المخلة بالضوابط القانونية، و هو ما تم رصده من قبل

³³⁸ قافو رجاء، تدبير الموارد البشرية للجماعات الترابية وإشكالية التكوين المستمر، مرجع سابق، ص 68.

³³⁹ مصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاص بين الدولة و الجهات- أي نموذج ممكن في أفق مغرب الجهات"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة و الاقتصاد و المال، مطبعة بريس الرباط 2011، ص 90-91.

هيئات الرقابة العليا كالمجلس الأعلى للحسابات و المجالس الجهوية للحسابات و المفتشية العامة للمالية و المفتشية العامة للإدارة الترابية³⁴⁰.

أما عن شرط الكفاءة التعليمية في المترشحين للمجالس الجماعية، فالمرشح لم يشر إلى هذا بالرغم من عدة مطالب وتوصيات منبثقة عن ندوات و مناظرات علمية منظمة من طرف مختلف الفاعلين المحليين، تهم تدبير الشأن المحلي تطالب باشتراط مستوى تعليمي للمترشحين كشهادة نهاية الدروس الابتدائية بالنسبة للمستشارين الجماعيين و اشتراط شهادة البكالوريا لرئاسة المجالس الجماعية على الأقل، على أساس القدرات التدبيرية للمنتخب الجماعي، و هذا المطلب الذي اعتبره البعض أساسيا و ملحا و مدخلا لتنزيل الجهوية المتقدمة، إلا أنه بالرجوع إلى القانون التنظيمي للجماعات الترابية، فإنه لم يتم إدراج المستوى التعليمي كشرط أساسي للترشح لرئاسة المجلس الجماعي، و السلطة المكلفة بالداخلية تعمدت عدم إدراجها هذا الشرط داخل النص القانوني³⁴¹.

يتوقف نجاح ممارسة الجماعة لاختصاصاتها كذلك على ضرورة توفرها على الأطر الإدارية و التقنية و المؤهلة و ذات كفاءة حتى يكون بمقدورهم تحمل المسؤولية على الوجه الأكمل، فإذا كان المشرع من خلال المقترحات التنظيمية للجماعة قد عمل على تنظيم الوضعية الإدارية و الوظيفة خاصة بالنسبة إلى المدير العام للمصالح قياسا إلى ما أناط به من اختصاصات، و مدير شؤون الرئاسة و المجلس و رؤساء الأقسام و المكلفان بالمهام، فإن

³⁴⁰ ماء العنين محمد الغمام، الوظيفة العمومية الترابية: من تسيير شؤون الموظفين الجماعيين إلى تدبير الموارد البشرية، رسالة لنيل دبلوم

الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2017، ص78.

³⁴¹ عقلة عبد الحق، القانون الإداري المبادئ الأساسية لدراسة القانون والعلم الإداري، دار العلم الرباط، الجزء الأول، 2002، ص86.

الوضعية الإدارية لما تبقى من العاملين بالجماعة، لا زالت تفتقد إلى نظام قانوني للوظيفة العمومية الترابية يكون بمثابة الإطار المرجعي لتنظيم حقوق و واجبات هذه الفئة من الموظفين³⁴².

من جهة سجل تقرير المجلس الأعلى للحسابات رسم سنة 2013، مجموعة من الملاحظات التي تهم التخطيط الاستراتيجي و التنظيم الإداري و على مستوى المجالس الجماعية و تتمثل في غياب هيكل تنظيمي محدد و مصادق عليه، و عدم وجود دليل للإجراءات و المساطر الإدارية الداخلية، بالإضافة إلى ضعف التكوين المستمر للموظفين الجماعيين حيث لا تولي الجماعات الترابية التي تمت مراقبتها الكثير من الاهتمام للتكوين المستمر الذي يهم موظفيها، لا سيما عن طريق إعداد برامج دورية للتكوين بشراكة مع المؤسسات المختصة.

و بالتالي فإن محدودية العنصر البشري في المجالس الجماعية يضع الوضعية أمام مجالس تعيش اختلالات في تدبير الشأن الجهوي و إما تدخل السلطة الحكومية المملوكة بالداخلية للقيام باختصاصات هذه المجالس، مما يجعلنا أمام كلا الصورتين إلى تبني قرارات جهوية منبثقة من توجهات و تصورات السلطة الحكومية المملوكة بالداخلية، بفعل التخصص في مجموعة من الميادين ذات الطابع التقني، الأمر الذي يأزم من دور المنتخبين الجماعيين بصفتهم ممثلين عن الساكنة و الأدرى بمصالح الناخبين لمحدودية تكوينهم المعرفي³⁴³.

³⁴² العربي عباد، " إشكالية التنقيط في الوظيفة العمومية المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87، 2009- ص 57.

³⁴³ أحمد قديميري، تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، 358.

لذلك يجب التعامل مع الموارد البشرية الجماعية وفق مقاربات جديدة تنظر إلى العنصر البشري كأحد عناصر الإنتاج و التنمية و كاستثمار مضمون و منتج لقيمة مضافة³⁴⁴، كما يجب التعامل مع الوظيفة العمومية الترابية كبنية مشمولة، لها أبعاد اقتصادية و تنموية، عوض التعاطي معها كبديل للدولة في حل المشاكل الاجتماعية، مثل البطالة أو كعبء يرهق كاهل الدولة من جهة أخرى و من هنا يجب إعادة النظر في الطريق التقليدية للتوظيف حتى لا تصبح في جوهرها مجرد رد فعل ارتجالي لاحتواء الانعكاسات المستفحلة للبطالة، دون الاستفادة من ضرورة الربط بين هذه العملية و حاجيات التنمية، و بالتالي فعوض أن يصبح الموظف أداة نوعية تساهم في التقدم، يكون مظهرا من مظاهر التخلف الذي تشهده الإدارة المغربية بصفة عامة³⁴⁵.

و بالتالي يجب اعتماد الجماعات سياسة حقيقية فيما يتعلق بالموارد البشرية، تتمحور بالأساس حول التدبير التوقعي لاحتياجاتها من حيث الكفاءات و التكوين المستمر و الاستقطاب، لتجاوز الصعوبات المرتبطة بالقدرات التدبيرية، وذلك بالسعي نحو الرفع من مردودية الموظف الجماعي، يجب الاهتمام بجملة من القضايا التي تكون مرتبطة بمساره المهني، و في مقدمتها تحفيزه ماليا و معنويا، و ذلك بالرفع من الأجور و مختلف التعويضات

³⁴⁴ Akla Abdelhak : « Le changement une urgence pour une administration asthénique : REMALD : N27, Avril-juin 1999 , P :75.

³⁴⁵ كريم الشكاري: "تعاون و شراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية"، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 33-34 السنة 2015، ص57.

و ترقية الموظفين الحاملين للشواهد العليا و الاستفادة من قروض السكن و الاستهلاك بأسعار تفضيلية و تخصيص مكافآت إضافية عن التفاني في العمل أو عن إنجاز عمل معين³⁴⁶.

خلاصة لما سبق يتضح أن الجماعات الترابية تواجه تحديات على مستوى تدبير الموارد البشرية، مقارنة مع الاختصاصات المنوطة بها و التي تحتاج إلى موارد بشرية مؤهلة قادرة على بلورة السياسات العمومية الترابية، و بالتالي فإن هذا الفراغ التنظيمي الذي أغفله المشرع المغربي سيؤثر على القدرة و التدبيرية للجماعات الترابية، فإذا كانت الجماعات و الجهات اليوم كشريك للدولة في رسم السياسات العامة الترابية فيجب على الدولة إعادة النظر في الموارد البشرية للجماعات و تدعيمها و مساعدتها في تأهيلها، و وضع برامج عملية تستمد مرجعيتها من استراتيجية واضحة المعالم و الأهداف في تدبير الموارد البشرية، من خلال تزويد الجماعات بالخبرات التقنية المتعلقة بتدبير المشاريع و تتبعها و الاضطلاع بالاختصاصات الجديدة المخولة إليها من قبل الدولة.

ثانيا: إصلاح الموارد المالية و تنويعها

و جدت الجماعة الترابية في ظل الإصلاحات القانونية و التنظيمية، التي طبعت الصيرورة التشريعية ببلادنا أمام رهانات عديدة لتفعيل مقومات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية

³⁴⁶ SAHIB BOUHAIJ : « Le pouvoir régional entre la complexité de la centralisation et la contrainte de la modernisation politique : mémoire D.E.S.A , Faculté des sciences juridiques économiques et sociale : rabat-agdal 2008-2009, P :37.

و السياسية، لكن في مقابل حجم الإكراهات التي تعاني منها الجماعات الترابية و التي تحول دون القيام بمسؤوليتها في مجال التنمية بشتى أنواعها³⁴⁷.

فإذا كان التدبير المالي يعد أحد مظهرات الحكامة، و بالتالي يمكن اعتبار الحكامة المالية منها أو صيرورة منطقية تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة، باستعمال أمثل الموارد و الإمكانيات المتاحة و المعتمدة بهدف ضمان أداء ناجح و فعال³⁴⁸.

وفق ما سبق سنحاول في التطرق إلى إقامة استراتيجيات جديدة لتدعيم الموارد المالية الترابية (أولا)، و إلى اعتماد مبادئ جديدة و حديثة لتدبير المالية الترابية (ثانيا).

أولا: إقامة استراتيجيات جديدة لتدعيم الموارد المالية الترابية

إن إشراك الجماعات في مسلسل التنمية الترابية مرهون بتنمية مواردها المالية سواء الجبائية منها أو غير الجبائية، وذلك بتنظيمها تنظيميا ناجحا، ولا يمكن لها أن تقوم بوظائفها التنموية و الاختصاصات التي منحها لها القانون إلا إذا توفرت الموارد المالية الكافية، و التي تسمح لها بالقيام بأدوارها الرئيسية، عن طريق تعزيز الموارد الذاتية لها من جهة أولى، و عقلنة الموارد الجبائية الذاتية من جهة أخرى، مما يسمح بخلق سلطة جبائية خاصة بالجماعات عن طريق جعلها تمتلك سياسة ضريبية يكون الهدف منها الدفع من مردوديتها المالية و تعزيز وسائل تدخلها الاقتصادي و الاجتماعي، و يمكن تحقيق ذلك من خلال تحسين مردودية

³⁴⁷ سناء حمر الراس: "التدبير المالي بين إكراهات الواقع و متطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2016-2017، ص: 176.

³⁴⁸ محمد حمود: "الحكامة المالية على ضوء الإصلاحات القانونية و المالية"، طبعة المصاريف الجديدة، الرباط، 2015، ص: 4.

الضرائب و الرسوم الجمركية، و عقلنة تدبير الممتلكات الجماعية و سن سياسة جديدة للاقتراض³⁴⁹.

1-تحسين مردودية الضرائب و الرسوم الجمركية

إن تحقيق تدبير مالي جيد للجماعات الترابية لا يمكن أن يتحقق في ظل ضعف تعاني منه الموارد المالية للجماعات الترابية، و من هنا فإن من الضروري وضع القواعد الجوهرية لتطوير الجبايات المحلية والارتقاء بها، من خلال جعل الجماعات الترابية تتمتع باستقلال مالي حقيقي، و من هنا تبرز أهمية إعادة النظر في مداخل الهيئات اللامركزية عبر تحسين و عقلنة الموارد المالية³⁵⁰، و ذلك عن طريق إرساء نظام جبائي فعال، والرفع من منتج الضريبة على القيمة المضافة.

أ-إرساء نظام جبائي فعال:

من أجل إرساء نظام جبائي فعال ومنسجم من واقع الجماعات الترابية لا بد من³⁵¹:
مراجعة قانون 06-47 المتعلق بنظام الجبايات المحلية، خاصة أن هذا النظام لم يمنح المردودية للجماعات، كما مراجعة هذا القانون يجب أن تنصب على تفعيل وتبسيط شكليات ومساطر فرض بعض الضرائب والرسوم الجماعية، قصد الدفع من مردوديتها، هذا مع إدماج الضرائب والرسوم المفروضة على قطاع معين، ضمانا للتبسيط والسرعة في التحصيل.

349 الدريالي المحجوب، جبايات الجماعات الترابية: دراسة تحليلية في ضوء تقرير المجلس الأعلى للحسابات وآخر إجتهاادات القضاء الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2016، ص133.
350 نور الدين السعداني، "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية و إكراهات الاستقلالية المالية"، م، س، ص: 68.
351 أمين ركملة: "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد و آفاق التطوير"، منشورات محلية مسالك للفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 30/29، السنة 2015، ص26.

تحسين طرق استخلاص الضرائب والرسوم الجمركية و أدواتها، وهذا لن يتأتى إلا بتكثيف تواجد العنصر البشري العامل بمصلحة وكالة المداخل و تكوينه و تأطيره من جهة و تحفيزه ماليا و معنويا من جهة أخرى.

رفع الوعي الجبائي للمواطنين والذي يساهم في التخفيف من حدود الغش و التملص الضريبي، فمثلا في فرنسا يمكن للملزم بالضريبة أن يقتني في أي مكان كتيبات تصدرها الإدارة الجبائية الفرنسية تبين فيها للملزمين طرق وضع التصريحات مع توضيح مختلف الإجراءات و النصوص القانونية الخاصة بمختلف الحالات و بمختلف الضرائب، و ذلك كله بأسلوب واضح و سهل وخال من كل تعقيد، و الأمر نفسه بالنسبة إلى الإذاعة الفرنسية التي تقدم برامج خاصة حول مشاكل الجبايات فيتمكن الملزم من المعلومات و طرح الأسئلة عبر الهاتف مباشرة، لكي يتولى اختصاصيون في الميدان الجبائي المساعدة على حل مختلف المشاكل³⁵².

ونظرا لأهمية الجبائية المحلية و رغبة في تنميتها، فإن ذلك لم يغيب بدوره عن أشغال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات الترابية التي كانت من بين أهم توصياتها ما يلي³⁵³:

■ إعداد سجل ضريبي يمكن من ضبط الملزمين بالأداء، و ضمان إحصاء شامل لمادة الضريبة المحلية.

³⁵² عبد السلام أديب: "الإصلاح الجبائي و التنمية بالمغرب" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية و الاقتصادية، أكادال، السنة الجامعية 1994، ص64.

³⁵³ أشغال المناظرة الوطنية السابعة، 19-20-21 أكتوبر 1998، الرابط تحت شعار "اللامركزية و اللاتركيز".

■ إحداث رسوم إضافية لضرائب الدولة لفائدة الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها من

جماعة و عمالة أو إقليم وجهة.

ب-الرفع من منتج الضريبة على القيمة المضافة

سعيًا لتدعيم الوسائل المالية للجماعات الترابية و ترسيخ استقلالها المالي، ثم إحداث الضريبة على القيمة المضافة التي تستفيد منها ميزانيات الجماعات في تغطية العجز الذي يطبع ميزانياته، إلا أننا مازلنا نعتقد أن منتج الضريبة على القيمة المضافة، يجب أن يتحسن نحو الأفضل، وذلك بالرفع من النسبة المرصودة لفائدة هذه الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة، وخصوصاً أنه تم تحويل اختصاصات مهمة و في ميادين مختلفة، كالتعليم و الصحة و الرياضة، و هذه الاختصاصات في واقع الأمر تشكل أعباء إضافية تثقل كاهل الجماعات، و خصوصاً أن مردودية مواردها المالية تبقى غير كافية لتحمل الأعباء، و في هذا السياق دعت لجنة المالية المحلية المنبثقة من المناظرة الوطنية الخامسة إلى ضرورة الرفع من حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة 30 بالمئة المرصودة لها حالياً، و تخصيص هذا المورد لتمويل عمليات التجهيز الجماعي، على أساس معايير موضوعية كعدد السكان و الحاجيات الملحة للتجهيز و مستوى النمو و القدرة الجبائية الحقيقية³⁵⁴.

2- عقلنة تدبير الممتلكات الجماعية و سن سياسة جديدة للاقتراض

354 المهدي بنمير: "الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب"، م، س، ص 85.

إذا كانت الموارد الجبائية تشكل جانبا مهما في تنمية قدرات هذه الأخيرة خاصة بالنسبة للأمالك الجماعية، و هذا ما يستدعي إعادة الاعتبار إليها عن طريق عقلنة تدبيرها، بالإضافة إلى التمويل الخارجي و المتمثل أساسا في القروض، يستلزم إعادة النظر عن طريق الاقتراض، مع ضرورة إعادة هيكلة المصالح الجبائية.

أ-عقلنة تدبير الممتلكات الجماعية

إن تنمية الممتلكات الجماعية و ما تمثله من أرصدة هامة كفيل بإحداث تنمية ترابية في جميع المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، إلا أن هذه الممتلكات الجماعية تعترضها عدة عوائق تتجلى في غموض التشريعات الخاصة بها من جهة و سوء استغلال من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس، يمكن طرح بعض المقترحات التي يمكن أن تساهم في تنمية الممتلكات الجماعية و أهمها:

- أن تجمع النصوص المتعلقة بأمالك الجماعات في نص يأخذ بكل المستجدات التي يعرفها نظام الملكية العامة.
- أن يقوم هذا النص الموحد بتحديث معيار الملك العام و تعيينه، ليدخل ضمن دائرة الأملاك العامة، كل الأملاك المتخصصة لفائدة الجمهور أو المخصصة و المعدة لفائدة المرفق العام، و ذلك ضمانا لحمايتها و صيانة المنفعة المخصصة لفائدتها.
- أن يراعي هذا النص قواعد الشريعة الإسلامية بخصوص بعض الأملاك العامة، كالمساجد و الأضرحة و المقابر التي تعتبر في أحكام الشرع الإسلامي من الأملاك

الحبسية، غير أنه يتعين الاجتهاد في هذا الأحكام الشرعية كلما اقتضت المصلحة العليا للجماعة ذلك.

• أن تبسيط مسطرة التصديق العقارية المحلية بإزالة سلطة المراقبة الإدارية لرئيس الحكومة و منحها لوزير الداخلية أو مفوضيه³⁵⁵.

وهذا يستدعي عقلنة تدبير هذه الأملاك الجماعية و جعلها مصدرا تحصل من خلاله الجماعات على موارد مالية تغطي نفقاتها، و ذلك عن طريق تطوير المنظومة القانونية لهذه الأملاك الجماعية و جعلها تساير التطورات الاقتصادية الموسعة التي أصبحت تطل تدبير الشأن العام المحلي، و الحد من التسهيلات الإدارية اللامشروعة اتجاه المستفيدين منها لاعتبارات متعددة سواء كانت منها اجتماعية أو سياسية، الشيء الذي يفوت على الجماعات الترابية فرصا مهمة للاستفادة من المزايا التي تقدمها هذه الأملاك، كاستغلالها في إنشاء أماكن اقتصادية أو سياحية، تدر على الجماعات الترابية موارد مالية عن طريق الاستفادة من الرسوم المفروضة على استغلال الملك العمومي، كالدخول المفروضة على كراء بعض المحلات التجارية أو أماكن وقوف السيارات أو بواسطة التعاقد مع القطاع الخاص على أساس استغلال بعض جوانب الشواطئ.³⁵⁶

355 أمين ركلمة: "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد و أفاق التطوير"، م، س، ص: 98.
356 جيايدي سميرة، الإصلاح الجبائي المحلي على ضوء القانون رقم 47.06، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الإجتماعية، المحمدية، 2008، ص115.

ب- سن سياسة جديدة للاقتراض

تشكل القروض أحد الموارد الخارجية التي تغطي حاجيات الجماعات الترابية، خاصة في ميزانيات تجهيزاتها، بحيث يعتبر صندوق التجهيز الجماعي المؤسسة الأصلية الوحيدة و المتخصصة في الاقتراض المحلي تعرف مجموعة من الصعوبات التي تستدعي إصلاحها. وهكذا فإنه من اللازم اعتماد استراتيجية جديدة خاصة بعد التطور الذي عرفه تدبير الشأن العام المحلي، ووضع إطار من شأنه تعزيز دور صندوق تجهيز الجماعات عن طريق مشاركته قدر المستطاع في الأطراف الأولى من المشاريع، وهذا و سوف تمنح هذه الأداة كذلك آفاق واعدة إذا التزم الصندوق التزاما قويا بتشجيع اللجوء لهذه الأداة كذلك آفاق تنمية حقيقية في إطار الحث على البرمجة، إضافة إلى ذلك يجب إحداث منسقين محليين سيشكلون دعامة أساسية لسياسة القرب المتبعة من طرف الصندوق و لفائدة الجماعات و أداة مكملة لتسهيل و تسريع مسار التمويل و من ثم تحسين مستوى التمويل و الاستثمارات المحلية لصالح المواطنين. إضافة إلى ذلك فإن تأهيل الكفاءات القائمة على تدبير صندوق التجهيز الجماعي من شأنه أن يرفع من مستوى تدبيره ليصبح تدبيرا أكثر فعالية و نجاعة.

من جهة أخرى فإن نظام اللامركزية لا يقتصر فقط على منح اختصاصات موسعة للجماعات الترابية و إنما يتطلب كذلك اعتماد لا مركزية مالية على جميع الأصعدة و بالتالي

يجب اعتماد النظام اللامركزي فيما يخص نشاط صندوق التجهيز الجماعي من خلال إحداث مندوبيات جهوية للصندوق بشكل تدريجي لضمان خدمة أفضل لفائدة الجماعات الترابية³⁵⁷. من جهة أخرى و أمام ضعف الطاقة الافتراضية لصندوق التجهيز الجماعي، فإنه قد أضحى من الضروري انفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي الداخلي، أي انتقال سياسة الاقتراض من قطب واحد "صندوق التجهيز الجماعي" إلى أقطاب متعددة لخلق نوع من المنافسة من جهة و توسيع دائرة القروض من جهة أخرى، كما في نفس السياق اعتماد و تطوير أسلوب الشراكة بين الجماعات الترابية و القطاع الخاص و المؤسسات البنكية من أجل تمويل مشاريع تنمية ترابية تساهم في تطوير النسيج الاقتصادي المحلي، و تجدر الإشارة إلى انفتاح الجماعات الترابية على السوق المالي ليستدعي استيعاب محكما لمفهوم الاقتراض من جانب هذه الجماعات الترابية، و التي لا زالت تمارس الخلط بين القروض و الإمدادات و تعتبر ثانوية لتطوير قدراتها على الاقتراض³⁵⁸.

ج-هيكله المصالح الجبائية

من أجل تطبيق سليم و ناجح للقانون الجبائي فإنه لا بد من إعادة النظر في منظومة الإدارة الجبائية المحلية، و ذلك من خلال إعادة الهيكلة تقوم على أساس توزيع المهام بين مختلف المصالح التابعة لها (مصلحة الوعاء، مصلحة الاستخلاص، مصلحة المنازعات)، فالتسمية التي أعطيت للقسم الذي يعني بجبايات الجماعات هو "الإدارة الجبائية" عوض تسمية

357 نور الدين السعداني: "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدبيرية و إكراهات الاستقلالية المالية"، م، ص: 76.
358 الدريالي المحجوب، "التمويل الجبائي للجماعات الترابية: قراءة تحليلية على ضوء المستجدات القانونية، المركز المغربي للبحث و الدراسات الترابية، سلسلة الندوات حول التمويل الترابي بالمغرب، العدد الأول، 2017- ص74.

"قسم تنمية الموارد المالية" سابقا، و أصبح هذا القسم يضع ثلاث مصالح هي مصلحة التحصيل، و مصلحة الوعاء، ثم مصلحة المراقبة و المنازعات وتأتي أهمية "قسم تنمية الموارد المالية"³⁵⁹، من حيث كونه أصبح لأول مرة يشمل عدة مصالح تتولى من حيث وظائفها، القيام بكل عمليات التحصيل المالي و ترشيدها لمجموع الحقوق و الواجبات المستحقة للجماعات الترابية، وبذلك يمكن القول إن هذا المشروع جاء بها القانون الجبائي³⁶⁰ 47.06. إلا أن أي إصلاح هيكلي للإدارة الجبائية يجب أن يصاحبه دعم هذه المصالح الجبائية بوسائل العمل الضرورية، سواء تعلق الأمر بالآليات أو التجهيز بالتقنيات الحديثة، للمساعدة على التأهيل في هذا القطاع و الإسهام بشكل كبير في الدفع من مستوى هذه المصالح و ذلك من خلال التواصل و الانفتاح و تحسين علاقات هذه المصالح مع المتعاملين معها³⁶¹.

تطبيق مبادئ جديدة و حديثة لتدبير مالية الجماعات الترابية

تفرض العولمة بتبعيتها المختلفة المرور من الدولة القوية إلى الدولة الاستراتيجية الذكية، تخول لنفسها وسائل من أجل التوقع و التقييم و التدبير و الضبط و التحديث أي أنه إذا كانت الدولة قوية بمركزيتها فإنها أكثر صلابة بانفتاحها على محيطها الذي تمثله الجماعات الترابية، و عليه فإن الدور الرئيسي الذي تلعبه هذه الأخيرة باعتبارها تجسيدا للديمقراطية المحلية عن طريق مشاركة السكان في تدبير الشأن العام الترابي.

359 عاجل ياسر، "معيقات التنمية الجهوية و رهان النموذج التنموي الجديد، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، سلسلة مؤلفات جماعية، دار القلم للطباعة، الطبعة الأولى 2020، ص186.

360 أمين ركلمة: "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد و آفاق التطوير"، م،س،ص:100.

361 أمين ركلمة، المرجع نفسه، ص100.

لكن الأمر سيستدعي منا ضرورة تدابير الشجاعة عبر رصد الأسباب ذات الطبيعة القانونية و الإدارية، و السياسية منها و التدبيرية، الكفيلة بوجود سياسة جبائية محلية متكاملة الأهداف و الرؤية الاستراتيجية لتدبير المجالات الترابية³⁶².

ولهذه الغاية أصبح مفروضا على الجماعات الترابية اعتماد مجموعة من القواعد و الآليات المالية و الرقابية التي تساهم في تطوير الدينامية الإدارية و المالية و الاقتصادية لها، تهدف إلى اعتماد قواعد النجاعة في تدبير المالية الترابية و تبني مقاربات جديدة للتنمية الترابية.

1. اعتماد قواعد النجاعة في تدبير المالية الترابية:

إن التحول نحو جماعات فاعلة في الاقتصاد الوطني، كمدخل ضروري في عملية التنمية الترابية الجهوية و الوطنية إلى جانب الدولة و المتدخلين الآخرين، أصبح يفرض على الجماعات الترابية تدبير ماليتها من خلال ضبط الموارد و التحكم في النفقات³⁶³، تتسع و تشمل مجالات أخرى خصوصا تلك الواردة في مجال التجهيز، بالإضافة إلى استهداف المردودية المحلية و استهداف النتائج و الحصيلة، وفق مؤشرات واضحة و مضبوطة³⁶⁴، بالإضافة إلى الدفع نحو اعتماد تقنيات حديثة من قبيل التخطيط و البرمجة و العمل على حصر تنامي النفقات مقابل طبيعة المداخل المحصلة، فضلا عن ضرورة إخضاع تدبير المالية الترابية، لمبادئ الحكامة المالية تروم العقلانية و النجاعة و الفعالية و الدقة و المسؤولية.

³⁶² زعنون عبد الرافع، تدبير التنمية الترابية بالمغرب، مرجع سابق، ص177.

³⁶³ المهدي بنمير: "الجماعات المحلية و الممارسة المالية بالمغرب"، م،ص، ص:208.

³⁶⁴ نصير المكاوي: "تدبير مالية الجماعات المحلية"، دار أبي رقراق للطباعة و النشر، الرباط، الطبعة الأولى، 2010، ص19.

أ-تدبير مالي مبني على تحقيق النتائج:

يندرج هذا النوع من التدبير ضمن الميزانية المرتكزة على النتائج وتهدف إلى تأطير نجاعة الأداء وتحسين مؤشرات جودة النتائج عبر إصلاح المراقبة القبلية ذات البعد البيروقراطي التي طبعها ضعف تحديد المسؤوليات القانونية للأميرين بالصرف، وينبغي التذكير أن المراقبة المالية لتدبير المالية الترابية لم تعرف نفس المسار الذي شهدته تدابير مراقبة مالية دولية، فقد عرفت منظومة الرقابة القبلية على مالية الدولة عدة تغييرات منذ سنة 2001³⁶⁵. واتجهت نحو اعتماد مراقبة الجوهر و تكييف المراقبة حسب مبالغ النفقات و تحويل حيز أكبر من المسؤولية لصالح الأميرين بالصرف، بواسطة التأشير المصحوبة بملاحظات و التأشير على مجموع و إجراء التصديق³⁶⁶.

و بإصدار المرسوم الجديد المتعلق بمحاسبة الجماعات الترابية و مجموعاتهما، اتضح أن مقتضيات مراقبة الالتزام تم إدماجها بهذا المرسوم باعتباره أمر منطقي، خصوصا و أن المحاسب العمومي هو المكلف بهذه المراقبة المالية في مرحلة الالتزام، تميزا لها عن مراقبة صفة النفقة في مرحلة الأداء، و تجري المراقبة المالية في مرحلة الالتزام بالإشهاد على بطاقة الإرساليات التي يتم إرجاعها إلى الأمر بالصرف قصد التسوية، و تضمن جميع الملاحظات التي ينشرها مقترح الالتزام عند تعليق الإشهاد في وثيقة واحدة وتكون محل إرسال واحد إلى الأمر بالصرف.

³⁶⁵ مرسوم 2687-01-2 الصادر بتاريخ 15 شوال 1422 (31 دجنبر 2001) بتغيير و تنميط المرسوم رقم 839.78.2 في شأن مراقبة الالتزام بنفقات الدولة.
³⁶⁶ مجلة المالية، العدد الأول، مارس 2005، ص54.

إن التسيير المرتكز على النتائج يقتضي بالإضافة إلى برمجة متعددة السنوات للميزانية الجماعية و عقود و برامج اعتماد آليات أخرى حديثة كالعولمة بنظام محاسبة تحليلي (تحليل الفوائد، الكلفة...)، و هذا ما أقره المرسوم الجديد المتعلق بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات الترابية و مجموعاتهما.

إن مراقبة نتائج تدبير المالية الترابية، ينبغي أن تستهدف الفعالية و المرونة و تبسيط المساطر و تتجاوز الجوانب الشكلية لتدبير المالية الترابية، وتتعداها إلى المراقبة الملائمة و التحقق من احترام المدبرين المحليين للقوانين و الأنظمة أو المساطر الجاري بها العمل في مجال تدبير المالية الترابية، زيادة على تقييم المرتكزات التي ينطوي عليها التدبير من حيث الاقتصاد والكفاءة و الفعالية و الأخلاقيات و البيئة، فضلا عن تقييم المخاطر العامة للميزانيات الجماعية و المحاسبة³⁶⁷.

و بهذا يمكن القول على أن التدبير الترابي المبني على النتائج يضمن تحقيق أبعاد جد مهمة من بينها العمل على وقاية تدبير مكونات المالية الترابية و تقويمها عن طريق تفادي الاختلالات و الحد من ظهورها، زيادة على البعد المالي الذي ينفي إلى تحقيق مراقبة فعالة، و الحد من مظاهر التسبب و التبذير و نهب المال العام الترابي، و يؤدي إلى بسط عملية تحريك المسؤوليات المالية للمديرين كنتيجة عدم تحقيق الأهداف و النتائج المتوخاة لأن المراقبة

367 نصير المكاوي: "تدبير مالية الجماعات المحلية"، م، ص: 25.

الناجعة و الحقيقية تؤدي إلى متابعة المشروعات الاقتصادية كما توفر هامشا جد مهم للمديرين في عمليات وضع التمويلات المخصصة للاستثمار و التجهيز .

ب-اعتماد مراقبة النجاعة ف تدبير المالية الترابية

تطلق عليها كذلك مراقبة الجودة المالية و قد ظهرت على مستوى المدارس المؤطرة لنظرية الجودة من خلال التطور الذي شهده مفهوم الجودة حسب المراحل الزمنية التي مر منها و انتقل من عملية الفحص أو التفتيش إلى مراقبة الجودة و من ثم تأمين الجودة، فمراقبة الجودة هي نتيجة للتطورات التي عرفها مجال الإنتاج و صعوبات الاستمرار في نظام التفتيش بالنسبة للمقاولات، و تهم بصفة أساسية مراقبة جودة المخرجات التي سيتم إنتاجها مستقبلا و هدفها هو التقليل من الأخطاء و منعها و تقليص الجهود المبذولة في ذلك³⁶⁸.

وعموما يمكن تعريف وقاية النجاعة بأنها: "مجموعة من الأنشطة و الأساليب التي تهدف إلى تحقيق خصائص محددة للجودة و تتضمن أساليب فحص و اختبار تحديد درجة المنتج و اتخاذ إجراءات تصحيحية و رفع التقارير"، و بتطبيق هذه المواصفات النظرية التي ظهرت في القطاع على مستوى تدبير المالية الترابية، يمكنها أن تقرر مالية ترابية ذات خصائص جد مهمة تتفادى مخاطر تدبير الميزانية الجماعية و الكشف عن العيوب و تفاديها، بالإضافة إلى الرقابة على العمليات و الحصول على النفقات بدون عيوب من خلال تفعيل

³⁶⁸ سلكي محمد، "اللاتمركز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمركز الإداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020، ص240.

الرقابة القبلية التي ستساعد عن كشف مكامن الخطأ قبل وقوعه، بالإضافة إلى التأكد من جودة النفقات بعد تنفيذها عبر آليات الرقابة البعدية³⁶⁹.

فضلا عن أن مراقبة نتائج المالية الترابية، تحقق توضيح الآثار الاجتماعية و الاقتصادية لتدبير المالية الترابية، بواسطة التحقق من جدوى مراقبة النتائج الاقتصادية و الاجتماعية المنتظرة منه، و نسبة التحقق من فائدة التدابير المحلية إيرادا و إنفاقا، وقد كرست مدونة المحاكم المالية نفس الاتجاه حيث جاءت بمستجدات بخصوص المجالس الجهوية للحسابات تمكنها من مراقبة التدبير المالي الترابي عن تقييمها للنتائج المحققة بالمقارنة مع الأهداف المسطرة مسبقا³⁷⁰.

ويمكن القول إن مراقبة النجاعة تعد من أهم مداخل التحديث و تفعيل تدبير المالية الترابية، لكن هذه الآلية تقتضي وجود عدة آليات مكاملة تمكن من تحقيق الوظائف المتوخاة منها أهمها، تقييم نتائج المالية الترابية التي تكتسي مكانة جد مهمة خاصة و أنها ترتبط بمجال المسؤولية داخل علم المنظمات و محاسبة الجماعات الترابية تتوخى الحكم في تدبير مكونات المالية و تحدد مختلف المساطر و الخطوات الإجرائية لتدبير المالية العمومية الترابية³⁷¹.

2. مقاربات التنمية الترابية

إذا كانت قواعد و أسس التنمية الترابية، تقوم بالأساس على تحديد مجالات تدخل الجماعات الترابية و ممارستها للاختصاصات المخولة لها بموجب النصوص القانونية و

³⁶⁹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول متطلبات الجهوية المتقدمة وتحديات إدماج السياسات القطاعية، 2016 الصادر ص81.

³⁷⁰ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2007، ص:317.

³⁷¹ المستاري محمد، تحديات وإكراهات سياسة الجهوية المتقدمة بالمغرب، مجلة العلوم الاجتماعية، المركز الديمقراطي العربي، برلين، ألمانيا، العدد5، غشت 2018، ص63.

التنظيمية الجاري بها العمل، فإن تحديد المقاربات التي ترتبط بها تتعلق بأوجه متعددة و متنوعة، ذاتية و موضوعية، تعكس البعد المالي و القانوني للتنمية الترابية.

فالتدبير المالي و الإداري و القانوني يهدف بالدرجة الأولى إلى تحقيق تنمية ترابية متوازنة حقيقية و شاملة، و لن يتأتى ذلك إلا بتبني طابع تدبيري بالفعالية و النجاعة من جهة و تناسق السياسات العمومية الترابية مع الجهوية و الوطنية، و من أجل تحقيق هذا المبتغى و جب الاعتماد على مقاربتين، الأولى تتجلى في المقاربة المالية للتنمية الترابية، و الثانية المتعلقة بالمقاربة القانونية للتنمية الترابية³⁷².

أ-المقاربة المالية للتنمية الترابية

إن الأساس المالي للتنمية الترابية يقوم بشكل واضح على تعبئة و تنسيق الموارد و الطاقات و الإمكانيات التي تتوفر عليها الجماعات الترابية، و من هذا المنطلق و باعتبار الجماعات الإطار الملائم و الطبيعي للتنمية الترابية، فإن هذه المقاربة تؤدي إلى تنمية الموارد الذاتية و توظيفها بشكل عقلاني و ترشيد استغلالها، مما يسمح بشكل فعال من تخويل الجماعات القدرة المالية و التدبيرية لتحقيق درجة أكثر فعالية و ملائمة للتنمية³⁷³.

فالتجربة المغربية تجربة مجددة في المجال المالي، لذلك يجب أن تحظى المشاكل ذات الطبيعة المالية بالعناية الكبيرة من قبل المسؤولين للدفع بمالية الجماعات الترابية خطوات إلى الأمام، و الوصول إلى الهدف يمكن وضع مخطط شامل يأخذ بعين الاعتبار هذه المشاكل

³⁷² الزروقي عدنان، السياسات العمومية والمسألة الترابية إشكالية العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية، مرجع سابق، ص480.
³⁷³ بشتاوي فتيحة، التسويق الترابي ودينامية المجال، المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2018، ص209.

ويحاول إيجاد حلول لها³⁷⁴، و ذلك مثلا عبر الإجراءات التي نراها ضرورية لتطوير هذا

الجانب، وهي كالتالي³⁷⁵:

تكثيف الجهود من قبل السلطات المحلية و الأطراف المعنية تبقى ضرورة ملحة، من أجل ضمان الرسوم و الأداءات لفائدة الميزانيات الجماعية في ظروف حسنة و آجال معقولة. مراجعة مقتضيات قانون 47.06 المتعلق بمستحقات الجماعات الترابية وهيئاتها فيما يخص بعض الضرائب و الرسوم.

ضرورة تحويل المدخول الكلي للضريبة الحضرية و ضريبة التجارة لفائدة الميزانيات الجماعية، وكذا تخصيص الدوائر و الغرامات التي تفرض على المخالفين في مجال التعمير. ضرورة الاعتماد على معايير دقيقة في تقديم الإعانات أو المساعدة للجماعات الترابية بحيث يجب أن تراعي أهمية النفقات التي تقوم بها الجماعات، فقد تكون هذه الإعانة ضرورية لوحدة ترابية إسرافا لوحدة ترابية أخرى.

ضرورة وضع منهجية للميزانية، بحيث من المعلوم أن وضع الميزانية، ينطلق على أساس أعمال اللجنة المنبثقة عن المجلس لوضع إحصاء مفصل مرتب لحاجيات السكان التي التزم بتلبيتها المنتخبون، كما أنه من المعلوم أن هذه الالتزامات قد تشوبها مبالغاة يكون مردها إلى جو الانتخابات وظروفها الخاصة³⁷⁶.

³⁷⁴ علي سدجاري: "الدولة و الإدارة بين التعليم و التحديث" طبعة 1995، ص:106.

³⁷⁵ أمين ركلمة، "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد و آفاق التطوير"، م، س، ص: 103.

³⁷⁶ Mohamed Salhi : « La gestion des finances communal, Éditions BARBIL, Rabat, 1992, P : 112. »

و من هذا المنطلق يبقى الجانب المالي من أهم المقاربات التي تقوم عليها التنمية الترابية، بل إن توجهها عاما بدأ يتبلور حاليا قصد اعتماد الميزانية الاقتصادية، و هو مفهوم أشمل وأهم من المقاربة المالية و المحاسبية الشكلية.

ب-المقاربة القانونية للتنمية الترابية

الأكيد أن الواقع الحالي يؤكد على أن هناك ثم إشكالات عديدة تعرقل الدور الفعلي للجماعات الترابية في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، و لهذا أصبح اعتماد المقاربة القانونية للمالية الترابية يفرض نفسه، بحيث يجب أن يأخذ بعين الاعتبار النقاط التالية³⁷⁷:

يجب إعطاء الجماعات الترابية مزيدا من السلطات لفرض الضرائب و الزيادة في أسعارها، وذلك بشكل يراعي التوازنات الاجتماعية ولا يضر بالسياسة الاقتصادية و الاجتماعية.

يجب إشراك الجماعات الترابية في وضع المخططات الوطنية والجهوية، لتدارك النقص الكامل، وقلة التجربة، مما سيؤهلها لوضع أفضل.

ينبغي تبسيط الإجراءات المتعلقة بإنجاز بعض المصاريف الجماعية في إطار توظيفها في ميدان التجهيز الجماعي.

أمين ركلمة: "مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد و آفاق التطوير"، م،س،ص104. 377

ينبغي إعادة النظر في القواعد المنظمة للمراقبة الإدارية خاصة المالية منها وتحفيزها من شكلها الحالي المتسم بالتعقيد وطوال الإجراءات، وهو الأمر الذي يفوت العدد من الفرص على مجالس الجماعات الترابية ويشمل عملها.

يجب العمل على إشراك الجماعات الترابية في بلورة وصياغة القوانين المنظمة للمالية الترابية وإدخال بعض المرونة على القواعد المنظمة لها³⁷⁸.

³⁷⁸ أهيري محمد، صناعة القرار العمومي الترابي وفعالية السياسات العمومية الترابية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2017، ص87.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال ما سبق ذكره، يتضح أن المقتضيات الدستورية و القانونية الجديدة، قد خولت للجماعات الترابية مجموعة من الأدوات و الآليات لتدبير السياسات العمومية الترابية و تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير استفادة المواطنين و المواطنات على قدم المساواة من الحق في التنمية في مختلف مستوياتها الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و غيرها.

و ذلك لكون السياسات العمومية الترابية اليوم أصبحت تشكل قاطرة حتمية للإجابة عن حاجيات و مطالب المواطنين و المواطنات من جهة، و من جهة ثانية باعتبار الجهة الركيزة الأساسية و الوحدة اللامركزية الأقرب للمواطنين و الوسيط الأساسي الذي يمكن اعتماده من أجل تحقيق التنمية الترابية و دعم الديمقراطية.

إن استحضار آليات ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة يتم في سياق إخراج الجماعات الترابية من أزمتها و مشاكلها المختلفة التي تعاني منها و ذلك من أجل تطوير تدخلاتها على مستوى جميع الميادين سواء في التدبير الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي و حتى السياسي، هذا بالإضافة إلى اعتماد آليات أخرى ذات طبيعة رقابية و تقييمية من شأنها هي الأخرى أن تطور العمل الجماعي في جميع المجالات.

كما نص دستور 2011 على مجموعة من المبادئ و آليات الحكامة الأخرى الهامة، و التي تتجلى في مبادئ التدبير الحر و التضامن المجالي و التعاون بين الجماعات الترابية الأخرى.



خلاصة عامة:

من خلال تتبع و رصد السياسة الحقوقية، يظهر أن المغرب قطع أشواطاً مهمة في هذا الميدان، حيث ساهم انفتاح المغرب على حقوق الإنسان خصوصاً مع مطلع التسعينات في إعطاء فرصة للتقارب بين مختلف الفرقاء، و ذلك بإعادة تشكيل تفاعلات الحقل السياسي و الحقوقي ضمن جدلية يتداخل فيها ما هو محلي و إقليمي و دولي، إضافة إلى الانفتاح على فاعلين آخرين كالمجتمع المدني و المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

و قد تعددت الدوافع سواء تعلق الأمر داخلياً بزيادة الوعي بحقوق الإنسان، و كذا سياقات الاحتقان الاجتماعي التي توجت بما عرف "بثورات الربيع العربي"، أو خارجياً بتطور القانون الدولي لحقوق الإنسان، و كذا اشتراط حقوق الإنسان كعملة للتعاون الدولي، مما دفع الدولة إلى التفاعل مع ملف حقوق الإنسان بطريقة يمكن وصفها بالاستراتيجية.

حيث سجل تزايد في التفاعل مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان، و خصوصاً آلية الاستعراض الدوري الشامل، الإجراءات الخاصة و هيئات المعاهدات، و كذلك عبر رفع المملكة من وثيرة التصديق على مختلف المواثيق الدولية المرتبطة بحقوق الإنسان و بروتوكولاتها الاختيارية، و سحب التحفظات المسجلة على بعضها، مما أدى إلى تزايد انخراط المغرب في القانون الدولي لحقوق الإنسان إذ يفرض الانضمام إلى هذه المعاهدات إدماجها في التشريع الوطني و الالتزام بتقديم تقارير للوقوف على مدى إعمالها.

غير أن انفتاح المملكة على القانون الدولي لحقوق الإنسان لا زال يعاني من عدة إشكاليات مرتبطة بعدم التصديق على مجموعة من الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وكذا حجم التحفظات المسجلة على بعضها، بالإضافة إلى إشكاليات أخرى مرتبطة بملاءمة التشريع الوطني مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان المنظم إليها، وكذا عدم الوفاء بالالتزامات الملقاة على الدولة فور استكمال تصديقها على المعاهدات من قبيل التأخر في تقديم التقارير الدورية. كما أن الشق التشريعي عرف تطورا ملحوظا، إلى جانب التعديل الدستوري الذي حمل مقتضيات مهمة مرتبطة بحقوق الإنسان، فإن المشرع المغربي قد طور مجموعة من التشريعات في محاولة لجعلها أكثر ضمانا للحقوق و الحريات، و من بينها قانون الأسرة، قانون الشغل، قانون الجنسية، قانون تأسيس الجمعيات، قانون حرية الصحافة... غير أن هذه التشريعات و رغم تطورها لا تزال في بعض جوانبها غير ملاءمة للتشريع الدولي في ميدان حقوق الإنسان، كما أن تنفيذها على أرض الواقع يصطدم بمجموعة من العراقيل....

أما الشق المؤسسي فقد عرف في السنوات الأخيرة تطورا ملموسا سواء من خلال زيادة عدد من المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان، أو ارتقاء بعضها إلى مؤسسات دستورية، أو التطور الحاصل في الاختصاصات المسندة لبعضها.

و السياسة الحقوقية نتاج لتفاعل مختلف الفاعلين في الميدان الحقوقي، فمن خلال هذه الدراسة يتضح تعدد الفاعلين في إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب



كما يظهر أن هناك تطورا في الأدوار المسندة لهم و التي لها انعكاسات مباشرة أو غير مباشرة على السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان.

فالمؤسسة الملكية كان لها الدور الأكبر في الانفتاح الذي عرفته المملكة على حقوق الإنسان، حيث شكل الملك فاعلا مركزيا في السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان سواء من خلال خطاباته كتوجيهات في هذا المجال، و كذا من خلال المكانة التي يحتلها الظهير في الهرم التشريعي المغربي، ولا تزال اختصاصات الملك كما جاءت بها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 واسعة ما قد يحد من فاعلية المؤسسات الأخرى التي تشكل الاستقلالية أكبر هواجسها.

أما السلطة التنفيذية باعتبارها أداة لتدبير السياسات العمومية، فقد منحها دستور 2011 صلاحيات متقدمة إذا ما قورنت بالتي منحتها طول التجربة الدستورية المغربية، حيث جعلها الجهة المشرفة على تدبير السياسات العمومية.

فيما أسند دستور 2011 أدوارا جديدة للمؤسسة التشريعية، فبعد أن وسع من مجال القانون و جاء بمقتضيات جديدة لتقوية دور المعارضة البرلمانية، فقد جاء بمقتضى جديد يتعلق بتقييم السياسات العمومية، هذا الأخير في الشق المرتبط بالسياسة الحقوقية من شأنه المساهمة في حماية وتعزيز حقوق الإنسان، إلا أن هذه المقتضيات تسجل على مستوى الواقع قلة التراكمات و ذلك راجع لحداتها، كما أنها تتطلب وجود نخب برلمانية كفيلة بتفعيلها.



و حضي القضاء في دستور 2011 بنصيبه من الإصلاح، حيث ارتقى به الدستور إلى سلطة بجانب السلطتين التنفيذية و التشريعية، و ذلك بغية تكريس استقلاليته، كما ارتقى بالمجلس الدستوري إلى محكمة دستورية ليضفي عليها الطابع القضائي، و أقر حق المواطن في الدفع بعدم دستورية أي قانون يراه ماسا لحقوقه، إلا أن ترأس الملك للمجلس الأعلى للسلطة القضائية و صدور الأحكام باسمه، مقتضيات من بين أخرى قد تمس بمبدأ استقلال القضاء و تحد من دوره باعتباره فاعلا أساسيا في السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان.

إلى جانب المؤسسات المذكورة يحضر المجتمع المدني بقوة كفاعل في السياسة الحقوقية من خلال الأدوار التي تلعبها مختلف المنظمات الحقوقية في مجال تعزيز حقوق الإنسان و النهوض بها، و قد ساهمت منظمات المجتمع في الإصلاح الدستوري لسنة 2011، من خلال المذكرات التي قدمتها للجنة الاستشارية المكلفة بمراجعة الدستور، كما حمل هذا الإصلاح عدة مقتضيات حاول من خلالها المشرع الدستوري تفعيل مبدأ الديمقراطية التشاركية، عبر مجموعة من الآليات الدستورية كتمكين المواطنين و المواطنات من تقديم ملتمسات التشريع، و كذا تقديم عرائض إلى السلطات العمومية، إلا أن الحوار الوطني حول المجتمع المدني و الأدوار الدستورية الجديدة خلص في مناظرته الختامية في 21 و 22 ماي 2014، إلى وجود مجموعة من العراقيل المرتبطة بالجانب التشريعي و السياسي و التنظيمي غير الملئم لحرية العمل الجمعي، باستمرار التضييق على حرية الجمعيات و المس باستقلالها، إضافة إلى ضعف الدعم و التمويل العمومي و نقص الموارد البشرية و المالية.

أما فيما يخص إدماج الشباب في السياسات العمومية ، فإن موضوع الشباب يظل مجال البحث والدراسة لفهم متغيراته ومتطلباته وإمكاناته لأن النقص الحاصل في هذا الاتجاه كان عاملا أساسيا في دراسة قضايا الشباب في السياسات العمومية وطنيا و محليا، حيث مكن من استجلاء العديد من المعطيات الهامة التي تؤثر على حضور الشباب في اهتمامات الفاعلين السياسيين، هذا الاهتمام يترجمه بالأساس العديد من البرامج الموجهة لفئة الشباب.

و في نفس السياق، فالملاحظ أنه و رغم وجود قطاع حكومي مختص في قضايا الشباب في مختلف الحكومات المتعاقبة منذ فجر الاستقلال إلى اليوم، فإن ذلك لم يمنع من استمرار غياب وجود سياسة عمومية، و بالرغم من ذلك يسجل وجود برامج موجهة بالأساس لهذه الفئة لكن الملاحظة الأساسية في هذا السياق أنها تسطر بشكل أحادي دون استمارة المعنيين بالأمر مباشرة أو عبر دراسات علمية تقرب أصحاب القرار من تحديد الحاجيات و ترتيب الأولويات التي تتجاوب مع انتظارات الشباب.

و من بين الملاحظات المتوصل إليها أيضا في هذه الدراسة هي :

أولا: أن الطابع الأحادي لمختلف البرامج و المبادرات و المشاريع التي تعتبر الشباب هدفا لها تتم من منطلقات قطاعية و دون وجود أي آلية للتنسيق و التكامل و الانسجام في تدخل كل القطاعات فيما بينها.

ثانيا: إن إقرار "سياسة عمومية دامية لأبعاد حقوق الإنسان للشباب" فضلا عن كونه



يعد تعبيراً عن إرادة سياسية تعترف للشباب بوضع اعتباري خاص وتترجم ذلك بقوانين وآليات وإجراءات تخدم تحقيق ذلك الهدف، فإنها أيضاً تستوجب في سياقنا الوطني توافر المعلومات والدراسات متعددة التخصصات في مجال الشباب ومن هنا ضرورة وجود جسر بين مجال البحث العلمي والهيئات الحكومية وغير الحكومية المعنية بالشباب.

ثالثاً: على اعتبار أن تطلعات الشباب وحاجياتهم ليست معطيات ثابتة وغير موحدة تختل من جي لآخر ومن وسط لآخر، فإن هناك ضرورة لمواكبة مستمرة للبحث العلمي لهذه التحولات واستثمار ذلك في توجيه السياسة العمومية في هذا المجال ولذلك من المفيد إحداث مؤسسة علمية تعنى بهذا الموضوع إلى جانب تشجيع باقي المؤسسات الجامعية الوطنية على إنتاج بحوث في هذا المجال و توفير المعلومات المحينة التي تساعد على التشخيص الصحيح و بلورة المخططات الناجعة.

رابعاً: إن أي سياسة عمومية للشباب و على غرار باقي السياسات العمومية ككل تستوجب بالضرورة توفر آليات للمتابعة و التقويم و المساواة سواء على المستوى المؤسسي أو على مستوى الأدوار الموكولة لهيئات المجتمع المدني، و لذلك فإنه من الضروري تفعيل دور البرلمان فيما يخص مراقبة عمل الحكومة في هذا المجال و المساهمة أيضاً في وضع التشريعات اللازمة لتثبيت "حقوق الشباب"، كما أن المجتمع المدني مطالب أيضاً بإعمال آليات المتابعة و التقويم و الترافع سواء عبر إعداد تقارير دورية تستعرض المنجز من التزامات

الفاعلين و ترصد التعثرات و تقترح البدائل الممكنة، أو من خلال الأدوار التي يمكن أن يلعبها الإعلام العمومي و الحاص لفائدة الشباب.

و في نفس السياق ، و بخصوص خطة العمل الوطنية فإنه ما يعاب عليها هو التأخر الغير مبرر في أعمال تدابيرها رغم أن مداها الزمني محدد مسبقا (2018-2021)، إضافة إلى عدم تخصيص موارد مالية للخطة في قانون المالية لسنة 2019 رغم توقيع الوزير المكلف بحقوق الإنسان مع برنامج عمل الأمم المتحدة على وثيقة مشروع دعم تفعيل الخطة بمجموع ميزانيته حوالي 28 مليون درهم، إضافة إلى تأخر رئيس الحكومة في إصدار المرسوم المتعلق بتعيين لجنة المتتبع و تقييم تنفيذ الخطة.

على نفس المنوال، فإن هذه الخطة تلاحقها مجموعة من التحديات من بينها التقاء السياسات والبرامج ذات الصلة بقضايا حقوق الإنسان، إضافة إلى تعدد المتدخلين في عملية التنفيذ (البرلمان والجامعة والجماعات الترابية والأحزاب السياسية...) يطرح العديد من الإشكالات على مستوى التنسيق والتناغم بين كل هؤلاء المتدخلين.

وفي النهاية اختارت الخطة عدم الحسم في بعض القضايا الخلافية من قبيل الإعدام ومدونة الأسرة والمصادقة على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87.

وقد تعرضت هذه الخطة في عهد الحكومة الجديدة التي يترأسها السيد عزيز أخنوش إلى عملية تحيين أخرى بطلب من السيد وزير العدل والحريات عبد اللطيف وهبي.



إن أهمية موضوع تلازم حقوق الإنسان و الجماعات الترابية، تأتي من كون أن حقوق الإنسان متعارف عليه كشأن مرتبط بالدولة لا علاقة للجماعات الترابية به، لكن الواقع يؤكد أن مسألة تعزيز الحقوق و الحريات أضحت اليوم مرتبطة بجميع الوحدات المشاركة للدولة في تدبير السياسات العمومية و تعتبر الجماعات الترابية مجالات حية لتتزيل مقاربات حقوق الإنسان و إدماجها في جميع تدخلاتها و سياساتها الترابية، على اعتبار أن الدستور المغربي حث على التزام و تقاسم المسؤولية عن ضمان مجموعة من الحقوق (المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية و الثقافية) بين الدولة و المؤسسات العمومية و الجماعات الترابية، فهذه الأخيرة مجبرة على تنزيل هذه الحقوق في مجاله الترابية كما هي متعارف عليها دوليا، و ذلك من خلال مجموعة من الأدوات والآليات لتدبير السياسات العمومية الترابية المنصوص عليها في الدستور و القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، كما عليها تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في التنمية في مختلف مستوياتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها.

إن السياسات العمومية الترابية اليوم أصبحت تشكل قاطرة حتمية للإجابة عن حاجيات ومطالب المواطنين والمواطنات من جهة، ومن جهة ثانية باعتبار الجهة الركيزة الأساسية والوحدة اللامركزية الأقرب للمواطنين والوسيط الأساسي الذي يمكن اعتماده من أجل تحقيق التنمية الترابية ودعم الديمقراطية.

إن استحضار آليات ترسيخ الحكامة المحلية الجيدة يتم في سياق إخراج الجماعات الترابية من أزمتها ومشاكلها المختلفة التي تعاني منها وذلك من أجل تطوير تدخلاتها على مستوى جميع الميادين سواء في التدبير الإداري أو الاقتصادي أو الاجتماعي وحتى السياسي، هذا بالإضافة إلى اعتماد آليات أخرى ذات طبيعة رقابية وتقييمية من شأنها هي الأخرى أن تطور العمل الجماعي في جميع المجالات.

كما نص دستور 2011 على مجموعة من المبادئ و آليات الحكامة الأخرى الهامة، و التي تتجلى في مبادئ التدبير الحر و التضامن المجالي و التعاون بين الجماعات الترابية الأخرى.

التوصيات:

تهدف هذه الدراسة الخاصة بإدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب، إلى طرح مجموعة من التوصيات تتعلق بالممارسة الاتفاقية للمغرب و تفاعلها مع المنظومة الدولية لحقوق الإنسان و الإطار القانوني و المؤسساتي، و بالسياسات العمومية و البرامج، و قد جاءت هذه التوصيات كالتالي:

1- بخصوص مسألة ملاءمة التشريعات الوطنية مع الاتفاقيات ذات الصلة بحقوق

الإنسان:

تسريع استكمال مسطرة المصادقة على البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل

المتعلق بإجراء تقديم البلاغات.



الانضمام إلى الصكوك الدولية و الإقليمية التالية:

- البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 المتعلقة بالحرية النقابية و حماية حق التنظيم.
- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان و الشعوب.
- اتفاقية مجلس أوروبا للوقاية من العنف ضد النساء و العنف المنزلي و مكافحتهما.
- المصادقة على اتفاقية لانسروتي Lanzarote الخاصة بمناهضة العنف ضد الأطفال.

2- على مستوى الإطار القانوني

مراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بالتجمعات العمومية والتنصيص على إخضاع عملية استعمال القوة لمراقبة النيابة العامة لتوسيع مجال أعمالها بما يضمن بشكل صريح حماية كافة المدافعين عن حقوق الإنسان.

تعديل جميع المقتضيات المتصلة بموضوع حرية التعبير بما يتوافق مع المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والحرص على أن يكون أي قيد مفروض على هذه الحرية محدد بنص قانوني صريح ومتاح وأن تكون هذه القيود ضرورية لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، ولحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.



مراجعة مدونة الأسرة بما يتماشى مع مقتضيات الدستورية المتعلقة بالمساواة والمناصفة والاتفاقيات الدولية ذات الصلة التي صادقت أو انضمت إليها المملكة.

وضع إطار قانوني لمناهضة التمييز وملاءمته مع الصكوك الدولية، وخاصة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وكذا المقتضيات الدستورية.

استكمال مسطرة المصادقة على مشروع القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفية ممارسة حق الإضراب.

التسريع بالمصادقة على القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراء الدفع بعدم دستورية قانون.

3- على المستوى المؤسسي:

تفعيل المؤسسات الدستورية التالية:

- الهيئة المكلفة بالمناصفة ومكافحة جميع أشكال التمييز.
- المجلس الاستشاري للأسرة الطفولة.
- المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي.
- المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية.
- إحداث لجنة مستقلة للإشراف على الاستحقاقات الانتخابية.

3- على مستوى السياسات العمومية والبرامج الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان:



أ- بخصوص السياسات العمومية الوطنية:

- التسريع من وتيرة التحيين التي تعرفها خطة العمل الوطنية في مجال الديمقراطية و حقوق الإنسان و تنزيلها على أرض الواقع باعتبارها مدخلا لمجموعة من السياسات العمومية الهادفة إلى تحقيق التنمية، مع مراعاة التحديات الناشئة في مجال حقوق الإنسان.

- تنويع خدمات القطاع الصحي خاصة في المجال القروي، وضمان الولوجية والجودة والسرعة في تقديم الخدمات.

- بناء منظومة صحية ترتكز على المقاربة الحقوقية و مركزية الدولة في حماية الحق في الصحة، و ذلك من خلال الرفع من ميزانية قطاع الصحة لتكون في مستوى التحديات المطروحة.

- توظيف العدد الكافي من الأطر الطبية والصحية والزيادة في أجور الأطباء والممرضين و الارتقاء بحالتهم الاجتماعية المزرية.

- فتح أوراش التكوين المستمر للأطر الطبية والممرضين، ثم اعتماد الحوار البناء مع النقابات والهيئات المرتبطة بقطاع الصحة مع ضرورة إشراكها في رسم السياسات العمومية الصحية.

- الرفع من الطاقة الاستيعابية للمستشفيات و توسيع و تأهيل المراكز الاستشفائية الجامعية.

- الحد من التفاوتات البين جهوية فيما يتعلق بالتأطير الطبي و شبه الطبي.
- دعم البرامج الصحية لاسيما بخصوص الصحة الإنجابية و صحة الأم والطفل و الشاب و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- تعزيز الخدمات الصحية بالعالم القروي من خلال تنفيذ برامج اقتناء الوحدات الصحية المتنقلة.
- توفير الأدوية والمستلزمات الطبية، ودعم البرامج الصحية الموجهة بالأساس للأمهات والأطفال في العالم القروي والأحياء الهامشية وتنظيم قوافل طبية متخصصة وكذا عملية "رعاية" من أجل دعم ساكنة المناطق النائية والمعزولة في العالم القروي.
- استخلاص الدروس من ما كشفته جائحة كوفيد 19، و جعلها فرصة جيدة لمراجعة السياسات الصحية الوقائية في المغرب، و فتح النقاش حول ارتباط قوة النظام الصحي بانتشار الأوبئة.
- العمل على تقييم تنفيذ مشروع إصلاح التعليم (2022-2026) وذلك ضمن مسؤولية الدولة في ضمان الحق في التعليم للجميع.
- مواصلة تعزيز الجهود الرامية إلى تفعيل الطابع الرسمي للغة الأمازيغية في المدارس والجامعات، وفي المحاكم والإدارات.
- مواصلة تنزيل البرنامج الوطني لتعميم التعليم الأولي من أجل بلوغ معدل 100% في أفق 2028.



- مواصلة توسيع العرض المدرسي عبر طريق بناء مؤسسات مدرسية جديدة وتأهيل

البنيات التحتية المدرسية والرفع من الطاقة الاستيعابية للمؤسسات الجامعية.

- الأخذ بعين الاعتبار في السياسات العمومية في ميدان التعليم ضمان الحقوق الفئوية

لا سيما من خلال تفعيل البرنامج الوطني للتربية الدامجة للأطفال في وضعية إعاقة،

وكذا مواصلة عرض التكوين المهني في المؤسسات السجنية لفائدة السجناء.

ب- بخصوص السياسات العمومية التربوية:

- العمل على تأهيل العنصر البشري، و ذلك من خلال تقوية قدرات الفاعلين التربيين

في مجال حقوق الإنسان و تمكينهم من تملك مبادئ حقوق الإنسان و المفاهيم الأساسية

ذات الصلة و تعزيز المهارات في مجال التخطيط الاستراتيجي و إدماج بعدد حقوق

الإنسان في السياسات التربوية (تثقيف الفاعلين التربيين في مجال حقوق الإنسان).

- ضمان إنصاف مجالي و الحد من التفاوتات المجالية و الاجتماعية بين جهات المملكة.

وجب إعادة النظر في معايير توزيع مساهمات الدولة على الجهات، فالأصل أن الجهات ذات

الموارد المحدودة، يجب أن تحصل على دعم أكبر من الجهات التي لها موارد متعددة، و

بالتالي فالجهات التي تعرف نقصا على مستوى الاستثمارات العمومية وضعفا في الموارد

الجبائية في حاجة إلى مساهمة أكبر من طرف الدولة، كما يقترح أيضا الإسراع بإصلاح شامل

للمنظومة الجبائية كرافعة لتنمية موارد الجماعات التربوية، وتحسين مناخ الأعمال، وضمان

الالتقائية والاندماج والتجانس مع النظام الضريبي الوطني، واستحضار التجارب المقارنة الرائدة

في هذا المجال علاوة على ضرورة العمل على إصدار مدونة شاملة للجبايات المحلية تراعي جوانب الإنصاف والتوازن والفعالية والالتقائية.

- خلق قطب إداري جهوي يشمل جميع المتدخلين في سياسة إعداد التراب على المستوى الجهوي وأن تمنح له صلاحيات تقريرية واختصاصات وازنة تضمن تحقيق الالتقائية والنجاعة على مستوى سياسة إعداد التراب.

- تعديل المادة 31 من الميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، وجعل مؤسسة رئاسة الجهة ضمن تركيبة اللجنة الجهوية للتنسيق، لأنه لا يعقل أن نتحدث عن دور هذه الأخيرة في تحقيق الالتقائية بين البرامج والمشاريع العمومية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وبرامج التنمية الجهوية في ظل غياب مخاطب يمثل الجهة داخل هذه اللجنة.

- إحداث مندوبيات جهوية وإقليمية تتضمن تجميع مصالح متعددة تضم أكثر من قطاع وزاري لما لها من دور في تثمين إطار التعاقد مع الجماعات الترابية من خلال التقليل من عدد المخاطبين وتجميعهم في إطار منظم على شكل مندوبيات مما سيساهم لإمالة في توحيد الرؤى والنقائية التدخلات العمومية في إطار مشروع تنموي موحد على مستوى الجماعات الترابية.

- تفادي التعامل مع إعداد التراب بمنهجية قطاعية بدليل تخصيص وزارة خاصة به (وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة) كباقي القطاعات الوزارية

الأخرى، بل يجب أن تتخطى كل القطاعات الوزارية وفق رؤية تشاركية في تحديد

الاختيارات الكبرى لتهيئة المجال الوطني لضمان التقائيتها، نظرا للطابع الأفقي الذي يكتسيه إعداد التراب.

- اعتماد أسلوب شركات التنمية المحلية كبديل للتدبير العمومي الترابي وتنزيل السياسات العمومية الترابية وتنفيذها، بدل الاعتماد على أسلوب التدبير المفوض الذي أبان عن محدوديته في التدبير وأدى لظهور الاحتجاجات الشعبية نتيجة سوء تدبيره وتسييره، ولعل تجربة "أمانديس" بمدينة طنجة خير دليل على ذلك.

- العمل على إصدار قانون خاص بشركات التنمية المحلية، وأن ينص على إمكانية إشراك الخواص في شركات التنمية المحلية للاستفادة من خبرتهم في التسيير المقاولاتي والتدبير الإستراتيجي، ومن قدراتهم التمويلية الكبيرة، على غرار التجربة الفرنسية التي تبنت ذلك وأبانت الممارسة على نجاحها.

- إعطاء مكانة لرؤساء الجماعات الترابية وعمال العمالات والأقاليم وممثلي الباطرونا ضمن تركيبة المجلس الإداري للمراكز الجهوية للاستثمار من أجل تنسيق العمل التنموي والتعبير عن الاحتياجات واقتراح التدابير، بما يتلاءم مع خصوصية كل جماعة ترابية.

- العمل على خلق معهد عالي للجماعات الترابية على المستوى الوطني، وفروع له على المستوى الجهوي وعلى مستوى العمالات والأقاليم، يهتم بتكوين وتأهيل النخب السياسية والإدارية على مستوى الجماعات الترابية، ويعمل على تنظيم دورات تكوينية ميدانية في التدبير الإداري والمالي للرفع من قدراتهم في التدبير والتسيير.

- العمل على وضع نظام أساسي خاص بموظفي الجماعات الترابية يراعي خصوصيات الوظائف بهذه الجماعات، والعمل على إحداث بنك معلومات على المستوى الجهوي يحمل معطيات تطور الموارد البشرية، وإعداد دليل مرجعي للوظائف والكفاءات والتحليل التوقعي للمؤهلات متعلق بالجماعات الترابية.

و خلاصة يمكن القول بأن نجاح تبني المقاربة الترابية في تدبير الشأن الترابي للجماعات رهين بتوفر الإرادة السياسية للدولة و الفاعلين لتغيير قناعاتهم في الاتجاه الذي يخدم التقائية التدخلات على المستوى الترابي، كما يتعين في مقابل التنصيب على مبدأ التدبير الحر، وضع آليات للرفع من القدرات المعرفية و العلمية للمنتخب المحلي، التأكيد على الأحزاب السياسية لتحمل المسؤوليات المنوطة بها دستوريا و المتمثلة أساسا في تأطير المواطنين و المواطنين و تكوينهم السياسي و تعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية و تدبير الشأن العام.

لائحة المراجع:

❖ المراجع باللغة العربية:

• عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الثالث، حقوق الإنسان، دار مكتبة

التربية، لبنان، الطبعة الأولى، سنة 1997.



- أحمد بوجداد، الملكية و التناوب، استراتيجية تحديث النظام السياسي المغربي، 2000،
- مصطفى الفيلاي: نظرة تحليلية في حقوق الإنسان من خلال المواثيق، كتب حقوق الإنسان الرؤى العالمية و الإسلامية و العربية، مركز دراسات¹ الوحدة العربية، الطبعة الأولى، بيروت، لبنان، سنة 2005
- هاني سليمان الطعيمات، حقوق الإنسان و حرياته الأساسية، دار الشروق للنشر و التوزيع، الأردن، الطبعة 3، سنة 2006
- عمر بندورو، حقوق الإنسان و الحريات الأساسية، دار القلم، الرباط، طبعة 2007
- إدريس لكربي، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك عدد مزدوج 2019، سنة 2012، ص 98
- أحمد البخاري، إدارة الدولة، دار وليلي للطباعة و النشر، طبعة 1999
- تجربة العدالة الانتقالية في المغرب، منشورات السورية للعدالة الانتقالية، سنة 2004
- عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي و الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمة قانونية و دستورية منشورات المجلة المغربية العدد 87
- محمد الإدريسي المشيشي، دراسة حول ملأمة مشرع القانون الجنائي مع المبادئ و القواعد المعتمدة في منظومة حقوق الإنسان
- يوسف البحيري، حقوق الإنسان 'المعايير الدولية و آليات الرقابة، الطبعة الثانية، مطبعة الدوديات، مراكش،
- سعيد خمري: روح الدستور، الإصلاح: السلطة و الشرعية بالمغرب، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2012



- محمد مدني، الدستور الجديد تركيز السلطة و ضعف الضمانات، مطبعة النجاح الدار البيضاء، الطبعة الأولى

- مصطفى أبو الخير: القانون الدولي المعاصر، دار الجنان للنشر و التوزيع، طبعة 2017

- محمد مدني، الدستور الجديد تركيز السلطة و ضعف الضمانات، في الدستور الجديد و وهم التغيير، دفاتر وجهة نظر، عدد 24، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى

- بيل ملين، محمد (2017). فكرة الدستور في المغرب وثائق ونصوص 1901ء-2011، تيل كيل ميديا،

- سعيد خمري، روح الدستور، الإصلاح: السلطة و الشرعية بالمغرب، سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح، الطبعة الأولى 2012

- البشير المتاقي، إشكالية توزيع السلطة في النظام الدستوري و السياسي المغربي، 2012،

- ليلي رمزي « : السياسة الأسرية بالمغرب في أفق تفعيل مدونة الأسرة » هانسون وكول « التربية والتقدم الاجتماعي والاقتصادي للدول النامية » ، ترجمة محمد لبيب النجيجي، مؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، القاهرة.

- عيد الحق عقلة، الحق في المعلومة، دار النشر الأموي، الطبعة الأولى، الرباط 2018،

- رفيق حبيب، تفكيك الديمقراطية، دار الشروق ببيروت، الطبعة الأولى سنة 1978

- داود الباز، حق المشاركة في الحياة السياسية، الطبعة 1، دار الفكر العربي الجامعي، القاهرة،

- كمال السيد، حقيقة التعددية الحزبية، عالم الكتب، مصر، 2002

- خديجة مفيد، في قضايا المرأة و الأسرة و المجتمع، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2015

- خلوق جمال التدبير الترابي بالمغرب، واقع و مطلب التنمية، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة

الأولى، 2009



- ملوكي رشيد، التقطيع الجهوي ومسلسل التشكل الترابي بالمغرب السياقات، الوظائف والأبعاد، مكتبة الأمنية، الرباط، 2017، ص 134.
- المهدي بنمير، "الجماعات المحلية وسؤال التنمية البشرية"، مطبعة وليلي، مراكش
- قريشي المصطفى، ملاءمة نظام اللاتمرکز الإداري بالمغرب مع متطلبات الجهوية المتقدمة، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى، 2017
- نور الدين السعداني، "الجماعات الترابية بالمغرب بين توسيع الاختصاصات التدييرية و إكراهات الاستقلالية المالية"، مطبعة دار السلام، الطبعة الأولى 2015،
- سلكي محمد، "اللاتمرکز الإداري والتحديث الجهوي بالمغرب: قراءة على ضوء ميثاق اللاتمرکز الإداري، مجلة المنارة للدراسات القانونية و الإدارية، مطبعة دار السلام، الرباط، 2020،
- عبد الباسط عبد المعطي إدماج قضايا الشباب في عملية التخطيط للتنمية 31 مارس. 2009، ابو ظبي الشباب العربي الأوضاع الحالية والتبعات الإجتماعية.
- سلوى الشعراوي جمعة، تحليل السياسات العامة في الوطن العربي.

❖ الرسائل والأطروحات:

- نوال ريمة بن نجاعي، خصوصيات النظام العربي لحماية حقوق الإنسان، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الدولي العام، جامعة باتنة، سنة 2018.
- بن داود إبراهيم، إعادة النظر في المعاهدات الدولية وانتهاءها، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، بن عنكون الجزائر، سنة 2008،
- عبد الغني اصرار، السياسة العامة في مجال حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية و القانون الدستوري العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية السويدي، الرباط سنة 2019 .



- عثمان السباعي، السياسة الحقوقية بالمغرب بين الشرعية الدستورية و الشرعية الدولية، (1990-2006)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية أكادال،
- حنان مهماز، وضعية قوق الإنسان على ضوء تقارير منظمة العفو الدولية، (1999-2013) رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال، 2014
- حسن طارق، "الربيع العربي و الدستورية قراءة في تجارب: المغرب و تونس و مصر"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، سلسلة مؤلفات و أعمال جامعية، العدد 105،
- لأشهب يونس، المجتمع المدني و إشكالية التنمية السياسية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية السويسي، 2014
- يسير الأحمادي، الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان بالمغرب، رسالة لنيل شهادة الماستر، جامعة حسن الثاني بالدار البيضاء، 2017
- عبد القادر الأعرج: السياسة التشريعية و القضائية وإشكالية حماية حقوق الإنسان بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية أكادال
- خالد الإدريسي: حماية الحقوق المدنية و السياسية بين القانون و الاجتهاد القضائي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، طنجة، 2013،
- عبد الكريم عبد اللاوي، تجربة العدالة الانتقالية بالمغرب، سلسلة أطروحات جامعية، تقديم هاني، مركز القاهرة لدراسة حقوق الإنسان،
- لبنى اشقيف، الدستور الجديد، بين بناء المرجعية و متطلبات الانتقال الديمقراطي، ضمن الدستور الجديد 2011
- عبد الله بن أهنية : "الثقافة المحلية في التربية والتعليم : قضية المناهج" ، مجلة عالم التربية والتعليم تحت عنوان» البرنامج ميلود إبراهيم: "السياسات العمومية القطاعية التربوية التطهير

السائل في الجماعات الحضرية الكبرى نموذجاً"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام،
جامعة حسن الأول ، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بسلطات، السنة الجامعية
2014/2015، الاستعجالي أو الإصلاح في منظومة التربية والتكوين»، العدد 19 مطبعة النجاح
الجديدة

- كحلاوي عبد الرحيم، إندماجية السياسات العمومية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية،
أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة
عبد المالك السعدي، طنجة 2017.

- سين سهام، دور السلوكيات الأخلاقية في الإصلاح الإداري، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون
العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة
الجامعية 2009.

- غفال عماد، الحكامة الجيدة ورهانات التنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في
القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش،
السنة الجامعية 2013

- عدلاني حنان، تأهيل الموارد البشرية وتطوير أساليب تديرها بالوظيفة العمومية المغربية،
رسالة لنيل شهادة الماستر بالقانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية،
جامعة محمد الخامس، الرباط السنة الدراسية 2011.

❖ المقالات والمجلات:

- جون ستيوارت مل، عن الحرية ترجمة عبد الكريم أحمد تقديم حسين فوزي النجار منشورات
مكتبة الأسرة "مهرجان للقراءة للجميع، طبعة 2000، ص22.



- محمد حركات، تقييم السياسات العمومية وأنساق الحكامة في المغرب العربي، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، العدد 33، الرباط، 2012
- عبد العزيز العروسي، التشريع المغربي والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، ملاءمات قانونية ودستورية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 87، مطبعة المعارف، الرباط
- محمد ضريف، النسق السياسي المغربي المعاصر، مقارنة سوسيولوجية، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي مطبعة المعارف الجديدة، 1993
- محمد ضريف: المغرب في مفترق: قراءة في المشهد الساسي، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، الطبعة الأولى 1996، الصفحة 89.
- إدريس لكربي، الإصلاح الدستوري و حقوق الإنسان، مجلة مسالك عدد مزدوج 19 20، سنة 2012
- يوسف علوان، القانون الدولي لحقوق الإنسان: آفاق و تحديات"، مجلة عالم الفكر، المجلد 31، عدد رقم 4 خاص بحقوق الإنسان، أبريل/يونيو
- نزار عبد القادر صالح، دليل الآليات الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان "منشورات معهد جنيف لحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، 2013
- علي كريمي، الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان، قراءة في بعض عناصرها القانونية، مجلة فكر و نقد، عدد 30، يونيو 2000
- الشريف تيشيت: الحقوق و الحريات الأساسية في ظل دستور 2011، مجلة مسالك في الفكر و السياسة و الاقتصاد، العدد 39
- يوسف البحيري: مرتكزات حماية حقوق الإنسان في صناعة التشريع بالمغرب، جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 03 دجنبر 2013



- حميد أربيبي، حقوق الإنسان في المغرب بين الكونية و الخصوصية، منشورات مؤسسة علال الفاسي، الطبعة الأولى، 2016،
- يسير الأحمد، الضمانات الدستورية لحماية حقوق الإنسان، المغرب نموذجا، رسالة لنيل شهادة الماستر، كلية عين السبع، جامعة، 2017،
- محمد الغالي، جدلية الثابت و المتحول في دستور 2011، مجلة الحقوق عدد5، ماي 2012
- زبيري رحال، دستور 2011 بين الثابت و المتغير، ضمن دستور 2011 النص و السياق، المجلة المغربية للسياسات العمومية، عدد 2012
- رضوان زهرو، تحول في ظل الاستمرارية، افتتاحية مجلة مسالك العدد 49/50، السنة 15،
- عادلة الوردي، مكانة الاتفاقيات الدولية في الدستور المغربي، ضمن دستور 2011 مقاربات متعددة، مجلة الحقوق 2012
- ادريس جردان، حقوق الإنسان في دستور 2011، مجلة طنجيس للقانون و الاقتصاد، عدد 12، 2013،
- محمد الموساوي، المرجعية الدولية لحقوق الإنسان، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 50،
- رشيدة برادة «واقع تـمدرس الفتاة في الوسط القروي»، العدد 49 ملف العدد خمسون سنة من التحولات الاجتماعية في البوادي المغربية «منشورات المعهد الجامعي للبحث العلمي 2010
- علي الحنودي، "الدولة و تدبير السياسات العمومية الترابية، المجلة المغربية للإدارة و التنمية المحلية، العدد 134-135، الطبعة 2017
- محمد صدوقي: "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع: الرهانات و الإكراهات"، المجلة المغربية للقانون الإداري و العلوم الإدارية، عدد مزدوج 2-3، سنة 2017،



- هبة العوادي: "المجتمع المدني و الحكامة المحلية"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 14، سنة 2015.
- آمال المشرفي: "الوصاية الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مواضيع الساعة عدد 2001/32
- عاجل ياسير، "تحديات تحديث الإدارة الجهوية في تدبير السياسات العمومية الترابية بالمغرب"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، تنسيق أحمد أجعون، مطبعة الأمنية، الرباط، 2019
- تجربة العدالة الانتقالية في المغرب، منشورات السورية للعدالة الانتقالية، سنة 2004
- علي كريمي، الأجيال الثلاثة لحقوق الإنسان، قراءة في بعض عناصرها القانونية، مجلة فكر و نقد، عدد 30، يونيو 2000، الصفحة 53، وما يليها.
- يحيا محمد، مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بين التفسيرين الضيق والواسع في القانون الدستوري والإداري المغربيين، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 133،
- عبد المولى بوخريص : المجلس الأعلى للشباب ، برلمان جديد للشباب ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني لقناة دويتشه فيله DW الألمانية ، بتاريخ 14 يوليوز 2011.
- محمد حجيوي ، الشباب والعمل الجماعي في الدستور الجديد ، مقال منشور بالموقع الإلكتروني لجريدة بيان اليوم بتاريخ 18 يناير 2012
- رضوان بلدي: الأحزاب تجدد وتنشأ وكلاء لوائحها، جريدة الاحداث المغربية، عدد 4506، الصادر بتاريخ 14 نونبر 2011.
- مقال تحت عنوان: خبرة امريكية تؤكد ان اللائحة الوطنية الخاصة بالشباب اجراء ايجابي، منشور بموقع الجريدة الإلكترونية اصدااء المغرب، بتاريخ 11 نونبر 2011، WWW.ASSDAE.COM
- مقال تحت عنوان، اكثر من 13 مليون عدد الناخبين المسجلين في اللوائح الانتخابية العامة، جريدة اليوم، عدد 6483، الصادرة بتاريخ 10 نونبر 2011.

- اسماعيل الحمراوي: شباب مغاربة يشكلون حكومة ظل لمراقبة اعمال الحكومة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني

للقناة القضائية ANN، بتاريخ 26 دجنبر 2011: WWW.ANNTV.TV

- بوشعيب حمراوي: حكومة الشباب الية لمراقبة وتقييم السياسات الحكومية، جريدة المساء، عدد 1779، الصادرة بتاريخ 12 يونيو 2012، ص 8.

❖ القوانين والتقارير

■ القوانين:

- الدستور
- القانون رقم 04.00 بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.63.071 الصادر في 25 من جمادى الآخرة (13) 1383 نوفمبر 1963 حول الزامية التعليم الأساسي.
- القانون رقم 01.00 المتعلق بتنظيم التعليم العالي، المادة الأولى، الجريدة الرسمية العدد 4798 بتاريخ 21 صفر 1421 الموافق لـ 25 ماي 2000
- القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات ،الصادر بظهير شريف في 22 فبراير 2018، الجريدة الرسمية عدد 6655¹، في 12 مارس 2018.
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6585، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق لـ 7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6585، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق لـ 23 يوليوز 2015



- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 الموافق ل7 يوليو 2015، الجريدة الرسمية عدد 6380 ص 6660، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق ل20 يوليو 2015.
- ظهير الشريف رقم 1.59.169 صادر في 6 ذي الحجة 1378 (13 يونيو 1959) بإحداث صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 2435، بتاريخ 19 ذي الحجة 1378 (26 يونيو 1959).
- ظهير الشريف رقم 1.92.169 صادر في 5 صفر 1413 (5 أغسطس 1992)، بتنفيذ القانون رقم 31.90 المتعلق بإعادة صندوق التجهيز الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 164، بتاريخ صادر في 19 صفر 1413 (19 أغسطس 1992) ..
- الظهير الشريف رقم 1.14.192 الصادر في 24 دجنبر 2014 بتنفيذ القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، الجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.
- مرسوم التطبيقي رقم 1.15.15 الصادر في 13 ماي 2015 بتطبيق القانون رقم 86.12 المتعلق بالشراكة بين القطاع العام والخاص الجريدة الرسمية عند 5365 بتاريخ 1 يونيو 2015.
- مشروع القانون الدولي للشباب الدراسة المسيحية للتشريعات الدولية في مجال الشباب الدراسة الاولى، اعد هذه الدراسة الاتحاد الكشفي للبرلمانيين العرب بالتعاون مع البرنامج البرلماني بجامعة القاهرة، ويدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
- القانون التنظيمي رقم 7.11 المتعلق بمجلس النواب.

■ التقارير:

- تقييم تقرير، هيئة الإنصاف والمصالحة، من أجل التعاقد حول منجز هيئة الإنصاف والمصالحة، دجنبر، 2009، ص 10.



- موجز مضامين التقرير الختامي لهيئة الإنصاف و المصالحة، منشورات 2006،
- التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب برسم سنة 2014
- التقرير الصادر عن العصبة المغربية للدفاع عن حقوق الإنسان، حول واقع حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2011،
- التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، برسم سنة 2014
- التقرير الذي قدمه رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان أمام مجلسي البرلمان، برسم سنة 2014
- الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لأوضاع حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2014، الندوة الصحفية بتقديم التقرير السنوي، الرباط، 2015،
- التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي و البيئي برسم سنة 2013
- تقرير الجمعية المغربية لحقوق الإنسان: حول أوضاع حقوق الإنسان، خلال النصف الأول من سنة 2013،
- تقرير المنظمة المغربية لحقوق الإنسان حول مدى إعمال قيم حقوق الإنسان في الكتاب المدرسي»، دجنبر، 2004،
- تقرير اجتماع فريق تتبع المشروع 1.3 المنعقد بتاريخ 01.02.2011 بمديرية المناهج التربوية
- تقرير المبادرة الملكية مليون محفظة الموسم الدراسي 2009-2010 بجهة الغرب الشراردة بني حسن
- تقرير صادر عن مديرية علم الأوبئة ومكافحة الأمراض (2002) تحت عنوان « البرنامج الاستعجالي لمكافحة مرض السيدا(2002-2004))
- التقرير الوطني للمملكة المغربية بيجين 15 + ابريل 2009



- التقرير الأولي للملاحظات الغير الحزبية للانتخابات التشريعية سنة 2016 ,
- تقرير المجلس الوطني لحقوق الإنسان , حول انتخاب أعضاء مجلس النواب ل7 أكتوبر 2016 ,
- التقرير السنوي للجمعية المغربية لحقوق الإنسان, حول وضعية حقوق الإنسان بالمغرب سنة 2016

- تقرير المرصد الوطني للتنمية البشرية حول تقييم نظام المساعدة الطبية (راميد) 2017 .
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، حول احترام حقوق و إدماج الأشخاص في وضعية إعاقة، سنة 2012

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، حول برنامج التنمية لإقليم الحسيمة منارة المتوسط، 2017
- تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل حول المغرب، مجلس حقوق الإنسان، الدورة 30 ديسمبر 2017

- تقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات، 2007
- وزارة الشباب والرياضة، " الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، 2015-2030"
- الأمم المتحدة، المجلس الإقتصادي والاجتماعي، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا الاسكوا. 2010 الدورة السادسة والعشرون 20 مايو 2010.
- تقرير حول تقييم السياسات العمومية ذات الصلة بالشباب " الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الانسان، الرباط 4 يونيو 2010.

❖ الخطب الملكية:

- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش 30 يوليوز 2008
- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الدخول المدرسي 2001-2000 في أول سنة من عشرية الميثاق 12 شتنبر 2000 المملكة المغربية، اللجنة الخاصة بالتربية والتكوين الميثاق الوطني للتربية والتكوين طبعة 2000



- خطاب الملك محمد السادس بمناسبة عيد العرش 30 يوليوز 2008
- الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 38 لثورة الملك والشعب، بتاريخ 20 غشت 2011.
- نص الخطاب السامي الذي ألقاه الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، يوم الجمعة 14 أكتوبر 2016 بالبرلمان المغربي،
بالرباط

- خطاب الحسن الثاني بمناسبة انعقاد المؤتمر الإفريقي، لتنمية الموارد البشرية بطنجة، بتاريخ 18 شتنبر 1972.

- الخطاب الملكي المعلن عن الإصلاحات الدستورية، بتاريخ 9 مارس 2011.

❖ المواقع الإلكترونية:

- <http://www.cosef.ac.ma/homear.html>
- <http://www.mcrp.gov.ma/FormSc/contenu/discours/29.pdf>
- <http://adala.justice.gov.ma/production/legislation/ar/droitsenfants/CodesetLois>
- <http://psuchichaoua.tripod.com/article/edu.html>
- http://maraji3-elondy.blogspot.com/2011/02/blog-post_632.html
- <http://www.euromedgenderequality.org/>
- <http://www.cfuwi.org/pdf/ar6.pdf>
- <http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/ar/features/awi/features/2007/1>
[1/27/feature-02](http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/ar/features/awi/features/2007/1/27/feature-02)
- [/http://disease.webteb.com](http://disease.webteb.com)
- css.escwa.org.lb/ecw/1065/Morocco_formatted.doc



● <http://www.contrelecancer.ma/ar/627644633631637627646-64164a->

[62764464563a631628](#)

● <http://www.sante.gov.ma/Discours/mille.htm>

● <http://www.omdh.org/newomdh/affdetail.asp?codelangue=29&info=938>

❖ المراجع باللغة الفرنسية:

● Rapport Final de l'instance équité et reconciliation volume I, la page 28, publications

du conseil consultatif des droits de l'homme, 2009

● les observations finales du comité des droits de l'homme concernant le sixième rapport

périodique du maroc en 1^{er} décembre 2016, les paragraphes 43/44

, CCPR/MAR/CO/6

● SYLVIE CROMER : « Méthodologie d'analyse commune des représentations sexuées,

quelque résultat d'expériences internationales » journée de communication sur le plan

stratégique à moyen terme centre des formations et des d'institutionnalisation de

l'égalité entre les sexes dans le système éducatif » rencontres Nationale, rabat- jeudi 01

juillet 2010

● PHILIP HAL COOMBS : la crise Mondiale de l'éducation », Edition P.U.F, 1967

● DIALMY ABDESAMAD : « La gestion socioculturelle de la complication obstétricale » :

Ministère de la Santé -USAID. (2000), p14.

● CERED (1998) : « Genre et développement Aspects sociodémographiques et culturels

de la différenciation. sexuelle ». CERED, Rabat,



- Direction de la statistique (2003) : « Conditions socio-économiques de la femme au Maroc. Enquête Nationale sur le Budget Temps des Femmes » (2001/2002). Rapport de synthèse : vol. 1 ●
- Droit à l'information, les modalités de travail, guide, transitionnel, centre des études stratégique de la démocratie, 2018 ●
- Khalid regragui : « Les politiques publiques locales , mémoire pour l'obtention du diplôme du master université moulay Ismail faculté des sciences juridiques économiques et sociales Meknes, année universitaire 2011 ●
- Omar bendourou: Les droits de l'homme dans la constitution marocaine de 2011 ●
- Ahmed Zouggar : « le projet de la charte nationale de l'éducation et de formation, Rapport social 2000, Edition OKAD, AVRIL 2000, ●
- Darkline Janie , Right to information , Pemd university, New york, 2^e Edition, 2015, ●
- Khalid regragui : « Les politiques publiques locales , mémoire pour l'obtention du diplôme du master université moulay Ismail faculté des sciences juridiques économiques et sociales Meknes, année universitaire 2011 ●
- Ahmed BOUACHIK: " la régionalisation avancée dans la Constitution Marocaine de 2011", Remald, n°82, 2013 ●
- Mohamed Salhi : « La gestion des finances communal, Éditions BARBIL, Rabat, 1992, ●



La COSEF, voir les interviews du président de la COSEF, ABDELAZIZ MEZIAN •

BELFQIH, et du Ministre de l'éducation National MY ISMAIL ALAOUI in L'économiste,

dossier réforme de l'enseignement, vendredi 28 Avril 2000



الفهرس

- 3.....مقدمة
- القسم الأول: مرتكزات ورهانات إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب 26
- الفصل الأول: التأطير الدستوري لحقوق الإنسان و دور السلط الدستورية في إدماج
- مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية بالمغرب 27.....
- المبحث الأول: الحمولة الحقوقية لدستور 2011 29.....
- المطلب الأول: البعد الحقوقي في دستور 2011 30
- الفقرة الأولى: توصيات الهيئة والإنصاف والمصالحة والحاجة إلى مراجعة دستورية 30.....
- أولاً: إشراف المؤسسة الملكية على معالجة انتهاكات حقوق الإنسان 31.....
- ثانياً: توصيات هيئة الإنصاف و المصالحة و حدودها 34.....
- ثالثاً: مطالب توسيع مضامين حقوق الإنسان في دستور 2011 37.....
- الفقرة الثانية: مكانة المرجعية الدولية في البناء الحقوقي المغربي 40.....
- أولاً: الهوية الوطنية محددة للعلاقة بين القوانين الوطنية و المعاهدات الدولية 40.....
- ثانياً: تضارب الاجتهاد القضائي في أولوية التطبيق 44.....
- ثالثاً: القيمة القانونية للمعاهدات الدولية في دستوري 1992 و 1996 47.....
- رابعاً: التجديد المشروط لسمو المعاهدات الدولية في دستور 2011 51.....
- المطلب الثاني: التأطير الدستوري لحقوق الإنسان في دستور 2011 56
- الفقرة الأولى: توسيع الحقوق المدنية و السياسية في دستور 2011 56.....
- أولاً: الحقوق المدنية 57.....
- ثانياً: الحقوق السياسية 64.....
- الفقرة الثانية: التأطير الدستوري للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية 73.....
- أولاً: الحقوق الاقتصادية 74.....
- ثانياً: الحقوق الاجتماعية 78.....
- ثالثاً: الحقوق الثقافية 81.....

المبحث الثاني: دور السلط الدستورية في إدماج مقاربة حقوق الإنسان في

87..... السياسات العمومية بالمغرب

المطلب الأول: دور المؤسسة الملكية والحكومة في إدماج مقاربة حقوق الإنسان

88 السياسات العمومية

الفقرة الأولى: الخطب والتوجيهات الملكية كمرجعية موجهة للسياسات العمومية في مجال

90..... حقوق الإنسان

الفقرة الثانية: التدخل الحكومي من أجل إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية

101.....

108 المطلب الثاني: دور البرلمان والقضاء في حماية حقوق الإنسان

110..... الفقرة الأولى: البرلمان في حماية وتعزيز حقوق الإنسان

111..... أولا: الأدوار الجديدة للبرلمان على ضوء دستور 2011:

121..... الفقرة الثانية: مؤسسة القضاء والسياسات العمومية في مجال حقوق الإنسان

132 خلاصة الفصل الأول:

134 الفصل الثاني: إدماج مقاربة حقوق الإنسان في السياسات العمومية المتعلقة بفئة الشباب..

139 المبحث الأول: وضعية فئة الشباب في إطار السياسات العمومية

140 المطلب الأول: السياسة الوطنية للشباب

141..... الفقرة الأولى: الأسس و الأهداف

145..... الفقرة الثانية: تطوير وتنفيذ استراتيجية وطنية لتمكين و دعم الشباب

147 المطلب الثاني: الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، (2015-203)

148..... الفقرة الأولى: طريقة تدبير الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب

154..... الفقرة الثانية: نقائص الإستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب

157..... الفقرة الثالثة: آراء مختلفة واقتراحات متعددة لسياسة عمومية مندمجة للشباب

المبحث الثاني: الحق في المشاركة السياسية للشباب بالمغرب، الواقع والآفاق في ظل

165 الإصلاحات الدستورية.

165 المطلب الأول: واقع الحق في المشاركة السياسية للشباب المغربي

166..... الفقرة الأولى: الإطار الدستوري والقانوني المنظم للحق في المشاركة السياسية للشباب

173	الفقرة الثانية: الشباب المغربي واستحقاقات 25 من نونبر 2011.....
178	المطلب الثاني: آفاق الحق في المشاركة السياسية لدى الشباب
178	الفقرة الأولى: آفاق المشاركة الشبابية من خلال المؤسسات الرسمية.....
181	الفقرة الثانية: آفاق المشاركة الشبابية من خلال المبادرات المدنية.....
184	خلاصة الفصل الثاني:.....
185	خلاصة القسم الأول:.....
189	القسم الثاني: تجليات السياسات العمومية الدامجة لأبعاد حقوق الإنسان
	الفصل الأول: الخطة الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان (2018-2021)-
195	(2021) : إكراهات تفعيل وتدبير القضايا الخلافية.....
	المبحث الأول: قراءة في خطة العمل الوطنية في الديمقراطية وحقوق الإنسان
196	(2018-2021).....
197	المطلب الأول : الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.....
198	الفقرة الأولى: الديمقراطية والحكمة.....
210	الفقرة الثانية : الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية.....
	المطلب الثاني: خطة العمل الوطنية بين حماية الحقوق الفئوية والإطار القانوني
217	والمؤسساتي.....
218	الفقرة الأولى : حماية الحقوق الفئوية والنهوض بها.....
224	الفقرة الثانية: الإطار القانوني والمؤسساتي.....
	المبحث الثاني: إشكالية تدبير القضايا الخلافية وأهم التحديات التي تواجهها الخطة
231	الوطنية في مجال الديمقراطية وحقوق الإنسان
231	المطلب الأول: التحديات التي تواجهها الخطة
232	الفقرة الأولى: الالتقاء في السياسات العمومية.....
236	الفقرة الثانية : واقع الجماعات الترابية وإكراهات تفعيل.....

المطلب الثاني : القضايا الخلافية التي تطرحها الخطة	241
الفقرة الأولى : القضايا المرتبطة بمدونة الأسرة	241
الفقرة الثانية : إشكالية عقوبة الإعدام	245
الفصل الثاني: إدماج حقوق الإنسان في السياسات العمومية الترابية	252
المبحث الأول: السياسات العمومية الترابية كرافعة لتحقيق التنمية الترابية "برنامج عمل تطوان نموذجا"	253
المطلب الأول: مقومات تفعيل السياسات العمومية الترابية	254
الفقرة الأولى: أدوات بلورة السياسات العمومية الترابية	254
أولا: الأدوات القانونية للجماعة في بلورة سياسات عمومية ترابية	255
ثانيا: الأدوات المالية لدعم دور الجماعة في بلورة سياسات عمومية ترابية	260
ثالثا: الاقتراض	264
الفقرة الثانية: آليات تفعيل السياسات العمومية الترابية	266
أولا: التنفيذ الذاتي للسياسات العمومية الترابية	266
ثانيا: التنفيذ التشاركي للسياسات العمومية الترابية	274
المطلب الثاني: برنامج عمل جماعة تطوان 2016-2021 نموذجا	281
الفقرة الأولى: الإعداد	282
أولا: التشخيص الاستراتيجي	282
ثانيا: الصياغة و الاستراتيجية	283
ثالثا: التمويل	287
الفقرة الثانية: التتبع و التقييم	290
أولا: خصائص التتبع و التقييم	290
ثانيا: مصفوفة التتبع و التقييم	293
ثالثا: مصفوفة التقييم	294
المبحث الثاني: دور السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية الترابية بين الإكراهات و الآفاق	295



المطلب الأول: إكراهات مساهمة السياسات العمومية الترابية في تحقيق التنمية

الترابية 295

296..... الفقرة الأولى: إكراهات قانونية

296..... أولا: تداخل الاختصاصات

299..... ثانيا: سلطات الوصاية

304..... الفقرة الثانية: إكراهات واقعية

304..... أولا: ضعف النخب المحلية

313..... ثانيا: قلة الموارد المالية

المطلب الثاني: السبل الكفيلة بتعزيز مساهمة السياسات العمومية الترابية في

تحقيق التنمية الترابية 317

317..... الفقرة الأولى: سياسات عمومية ذات بعد ترابي و متناسقة القطاعات

317..... أولا: الآليات المالية لتدبير السياسات العمومية الترابية

323..... ثانيا: تطوير اللاتركيز في أفق تفعيل السياسة الترابية

326..... الفقرة الثانية: تنمية الموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية

327..... أولا: تحفيز و تكوين الموارد البشرية

332..... ثانيا: إصلاح الموارد المالية و تنويعها

333..... أولا: إقامة استراتيجيات جديدة لتدعيم الموارد المالية الترابية

خلاصة الفصل الثاني: 351

..... 352 خلاصة عامة:

..... 368 لائحة المراجع:

..... 385 الفهرس

