

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

المراجعة اللغوية

عبد الواحد تولان

الإيداع القانوني

2011 PE 0113

ملف الصحافة

43/2011

الترقيم الدولي

ردمد X 876 – 2028

المراسلة

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350

الهاتف: 0665929835

0662557163

البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية

د- عبد الرحيم فاضل	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- أحمد حضرائي	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
د- عبد النبي ضريف	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- گولفرني محمد	: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
د- إدريس الحياتي	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
د- جميلة العماري	: أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)
د- وداد لعيدوني	: أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)

قواعد النشر

- 1- المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مجلة علمية أكاديمية محكمة، تهتم بالأبحاث في مجال العلوم القانونية والإدارية، والمعالجة بأسلوب علمي موثق.
- 2- ترسل المقالات وجوبا في شكل ملف مرفق عبر البريد الإلكتروني للمجلة المدون أدناه، ويشترط أن يكون المقال مكتوبا ببرنامج Word Microsoft بنسق RTF. (نوع الخط بالعربية : Arabic Traditional، مقاسه : 14، أما اللغة الأجنبية فنوع الخط : TimesNewRoman، مقاسه : 12)، ويجب أن ترقم الصفحات ترقيماً متسلسلاً؛
- 3- ترفق المادة المقدمة للنشر بنبذة عن السيرة الذاتية للباحث متضمنة اسمه بالعربية وبالحروف اللاتينية؛ وفي حالة وجود أكثر من باحث يتم مراسلة الاسم الذي يجب أن يرد أولاً في ترتيب الأسماء.
- 4- مادة النشر تكون موثقة كما يلي :
 - بالنسبة للكتب : اسم المؤلف، "عنوان الكتاب"، دار النشر (الناشر)، مكان النشر وسنة النشر، رقم الصفحة.
 - بالنسبة للمجلة : اسم المؤلف، "عنوان المقال"، عنوان المجلة، العدد، مكان النشر وسنة النشر، رقم الصفحة.
 - بالنسبة لمراجع الانترنت : اسم المؤلف، "عنوان المقال"، تاريخ التصفح، العنوان الإلكتروني كاملاً (يشمل الملف).
- 5- يحق للمجلة (إذا رأت ضرورة لذلك) إجراء بعض التعديلات الشكلية على المادة المقدمة للنشر دون المساس بمضمونها؛ المجلة غير ملزمة برد المقالات غير المقبولة للنشر.
- 6- تُعبر مضامين المواد المنشورة في المجلة عن آراء أصحابها، ولا تمثل بالضرورة رأي المجلة.
- 7- ونبيه على أن كل مقال يخالف شروط النشر، لن يؤخذ به، والمجلة غير معنية بإعلام صاحب المقال بذلك.
- 8- ترسل المقالات وتوجه المراسلات عن طريق البريد الإلكتروني .

المحتويات

افتتاحية العدد	5
"ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير الأسباب وسبل التصدي- قراءة على ضوء الرسالة الملكية المؤرخة في 2016/12/30"	6
قراءة في أسباب فشل وسائل الإعلام في حماية المستهلك المغربي / يوسف الزوجال	26
أجهزة حماية المستهلك من الإشهار التجاري / مكايي أمال	31
أركان الدولة في القانون الدولي / عبد الواحد الرفيق	39
المركز القانوني والوظيفي لاجتماعات المجلس الوزاري بالمغرب أثناء حالة الاستثناء / أحمد أعراب	47
بدائل الدعوى الجنائية / نسرین الرحالي	62
القضاء الدستوري بين مسطرة التحديث وإكراهات التفعيل / الحبيب جوى	71
التماس الإحسان العمومي في التشريع المغربي / مولاي حيسون	84
الجبایات الخضراء ومتطلبات التنمية المستدامة/ غالي مراد	89
الحق في الحصول على المعلومات على ضوء مشروع القانون 31.13 / السعداني كبور	99
الحقوق اللغوية بالمغرب بين المطلب الحقوقي والاعتراف الدستوري اللغة الأمازيغية نموذجا/ نادية المخزومي	110
"التعمير القروي بين النص القانوني والممارسة الميدانية"/ البشير الحجاجي	119
القانون الواجب التطبيق على النظام المالي للزواج دراسة في القانون الدولي الخاص المغربي/ ياسين المنصوري	134
القرض الحسن كأداة للتمويل في البنوك الإسلامية التشاركية / سهام أزين	144
مساهمة جمعيات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية بالعالم القروي- نموذج جماعة وادي الصفاء- إقليم اشتوكة ايت باها/ جفري مراد	153
تصريف الأمور الجارية في ظل حكومة منتهية المهام/ اسماعيل أزواج	170
المغرب في السياسة الخارجية الأمريكية / حنان هيشامي	187
المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك : جدلية الخضوع والاستقلالية / زيدن المداحي	198
تحديث التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130.13 / صباح ياسين	209
مدى فعالية دور اللجان الضريبية في تسوية النزاع الضريبي / حنان الخلفي	233
دور إدارة العمل في الحد من تشغيل الأطفال / عماد بلغالي	247
التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الازمات في شركة الطيران اليمني / جمال درهم زيد- أشرف أحمد أحمد نجاد	275
التمويل العمومي للشركات الرياضية / بلعسري فاطمة	305

- 314..... التعويض عن فقدان الشغل بين الضمانات القانونية والشروط التعجيزية / عمر بحبو
- 321..... حجية الخبرة القضائية في المجال العقاري- دراسة مقارنة- / كريمة صنهاجي
- 329..... الحماية القانونية لنظم الملكية الصناعية و التجارية / مصابيح فاطمة الزهراء
- 340..... السياسة الدينية بالمغرب : قراءة في الأسس و الرهانات / خالد فريد / حسنة كجي
- 352..... القانون الواجب التطبيق على الضرر المعلوماتي/ عبد المنعم أكنيدي
- 360..... المادة 156 بين غموض النص وسوء التأويل / ابتسام المعتصم بالله
- 368..... تجليات العمل البرلماني في الجزائر على ضوء الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان / المكي دراجي
- 389..... رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تنفيذ الصفقات العمومية / سعاد حسونة
- 389..... حالات البطلان في المادة الضريبية بين التشريع والاجتهاد القضائي / ورحو خديجة
- 407..... الطبيعة القانونية للمراسيم التشريعية/ محمد الترابي
- 423..... البعد الاستراتيجي الأمريكي في إفريقيا / فهد الحمروشي

افتتاحية العدد

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله رب العالمين، وصلى الله وسلم على سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين.

وبعد....

يسر مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية أن تضع بين يدي قرائها الكرام هذا العدد، ومن كرم الله وفضله علينا أن حظيت هذه المجلة بالقبول والتقدير في الأوساط العلمية، انها تخطو بهذا العدد خطوة كبيرة على طريق سنتها السابعة.

وقد احتوت المجلة العلمية المحكمة عدداً من البحوث العلمية التي تنوعت مواضيعها من دراسات قانونية بمختلف تلويناته، إضافة إلى العلوم الإدارية والسياسية، وذلك لتسهيل وصول المعلومات والمضامين العلمية للجميع من باحثين وأساتذة متخصصين وطلبة.

وطموحنا المتجدد مع كل عدد جديد هو ان تغدو المجلة منبراً للآراء والأفكار المختلفة شرط الالتزام بالمعايير العلمية والأخلاقية الضابطة للبحث العلمي في افق النهوض به والارتقاء به.

أملنا كبير أن يكون العدد في مستوى التطلعات، فإن كان ذلك فذاك ما نبغي، وإن كان غير ذلك، فننتظر منكم ما يرفع التحدي، ويجعلنا في مستوى تطلعاتكم، وذلك بمساهماتكم المعرفية والمنهجية والدعاء بالتوفيق.

وننتهز فرصة وضع هذا العدد بين يدي القارئ الكريم لنتوجه بتشكراتنا الحارة والخالصة لكل من بارك أو تجاوب مع هذه المبادرة أو ساهم في تجسيدها فتفضل بقبول الانتماء إلى اللجنة العلمية للمجلة أو فريق ادارتها، أو بإمداد المجلة بالأبحاث والدراسات، والله نسأل أن يجعل جهودهم وما قدموا ويقدمون في موازين حسناتهم، إنه هو البر الرحيم.

والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل والسلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

الدكتور رضوان العني

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

"ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

الأسباب وسبل التصدي-

قراءة على ضوء الرسالة الملكية المؤرخة في 2016/12/30

د. إدريس الفاخوري.

أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق

جامعة محمد الأول

وجدة

مقدمة

يلعب العقار دورا أساسيا على صعيد التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبشرية بمختلف تجلياتها، لذلك فقد أحاطه المشرع المغربي بمجموعة من المقتضيات القانونية وارتقى به إلى مصاف الحماية الدستورية بموجب الفصل 35 من الدستور¹، والذي اعتبر حق الملكية العقارية من أهم الحقوق الراجعة للأفراد التي لا يمكن المساس بها إلا بموجب القانون ووفق إجراءات محددة سلفا. وقد شكل نظام التحفيظ العقاري الذي تم سنه بتاريخ 12 غشت 1913² واحدا من القوانين الرامية إلى حماية الملكية العقارية بشكل يسهل تداولها في السوق الاقتصادية وفق ضوابط قائمة على مبدأ الثقة بين مختلف الفاعلين الاقتصاديين، دون إغفال العديد من القوانين الرامية جميعها إلى ضبط الملكية العقارية وحمايتها من الاعتداء. و بالنظر لأهمية الملكية العقارية في حياة الأفراد، ولقيمتها التصاعدية في السوق الاقتصادية، فقد شكلت مطمعا لذوي النيات السيئة الذين يحاولون الترامي عليها وسلبها من مالكيها الحقيقيين بشتى الطرق إلى حد ظهور شبكات مؤطرة في ميدان التزوير، غايتها البحث عن العقارات المهملة، وخاصة تلك العائدة للأجانب، وكذا للمغاربة المقيمين بالخارج. وتبعاً لحجم القضايا المعروضة على المحاكم بتهمة السطو على عقارات الأجانب، والمغاربة المقيمين بالخارج، وتزايد وثيرتها بشكل مقلق، وكذا حجم الشكايات المعروضة على الجهات العليا بالبلاد، فقد بعث جلالة الملك محمد السادس نصره الله رسالة سامية إلى السيد وزير العدل والحريات بتاريخ 30 ديسمبر 2016 وذلك بهدف التصدي الفوري والحازم، لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير لما قد ينجم عنها من انعكاسات وسلبات خطيرة قد تؤدي إلى زعزعة ثقة الفاعلين الاقتصاديين والتي كما يقول جلالة الملك " لا يخفى دورها كرافعة أساسية للاستثمار، ومحرك لعجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

¹ تنص الفقرة الأولى من دستور المملكة المغربية على أنه " يضمن القانون حق الملكية ..."

دستور المملكة المغربية والمنفذ بالظهير الشريف رقم 1.11.91 والصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، الصفحة 3600 وما بعدها.

² - الظهير الشريف الصادر في 09 رمضان 1331 الموافق ل 12 غشت 1913 المتعلق بالتحفيظ العقاري كما وقع تغييره و تنميته بالقانون 14/07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.117 في ذي الحجة 1432 الموافق ل 22 نوفمبر 2011 ، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5998 ذو الحجة 1432 الموافق ل 24 نوفمبر 2011، ص: 5575 وما بعدها.

وعليه ومن أجل الإحاطة بهذا الموضوع بنوع من الدقة المختصرة، لا بد من التطرق إلى تشخيص ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير (المبحث الأول)، وكذا لإجراءات التصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير (المبحث الثاني).

المبحث الأول

تشخيص ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

أصبح من المستعجل في الوقت الحاضر الوقوف على أسباب تفشي ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير بدون موجب أو سند قانوني (المطلب الأول)، خصوصا وأن الرسالة الملكية الموجهة للسيد وزير العدل والحريات تتوخى تحقيق الحماية لفئة عريضة من المالكين إن لم نقل لهم جميعا (المطلب الثاني).

المطلب الأول: أسباب تفشي ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

نظرا للوظائف المتعددة التي يضطلع بها العقار فإن جل الدول قامت بتحسين أنظمتها العقارية بالعديد من القواعد القانونية، والإجراءات الشكلية لحماية الملكية العقارية من التعدي والتراخي والاستيلاء، وذلك بهدف استقرار المعاملات العقارية وحماية المتعاملين في هذا الميدان لتحقيق الأمن القانوني¹، لكن رغم ذلك تتضافر عدة عوامل تجعل الحماية القانونية قاصرة، وهو الأمر الذي أصبح معه "الاستيلاء على عقارات الغير ممارسة متكررة، يدل عليها عدد القضايا المعروضة على المحاكم وتعدد الشكاوى المقدمة حولها، والأخبار المتواترة التي توردها الصحافة بشأنها، وأضحى يجسد وجود ظاهرة خطيرة تتفشي بشكل كبير"².

فمن بين الأسباب التي تقف وراء هذه السلوكيات ما هو اقتصادي واجتماعي (الفقرة الأولى) أو قانوني وقضائي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأسباب الاقتصادية والاجتماعية لتفشي ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

تعتبر الأسباب الاقتصادية والاجتماعية عاملا مباشرا لانتشار ظاهرة السطو والاستيلاء على عقارات الغير، الأمر الذي يدفعنا للبحث في الأسباب الاقتصادية (أولا)، والأسباب الاجتماعية (ثانيا) لهذه الظاهرة.

أولا: الأسباب الاقتصادية

يقف وراء هاجس الاستيلاء على عقارات الغير بالدرجة الأولى الجانب الاقتصادي، والمتمثل في الرغبة في الاغتناء السريع، خصوصا إذا علمنا أن العقارات التي تكون موضوع استيلاء غالبا ما تكون ذات قيمة مالية مهمة، وما الإحصائيات التي أوردها وزير العدل والحريات بخصوص القضايا المتعلقة بالاستيلاء على عقارات الغير والمعرضة على القضاء³ إلا خير دليل على ذلك. وعليه فإن العائدات المالية المحصلة من هذه العملية تكون في اغلب الأحوال الدافع الرئيسي والمباشر للإقدام إلى الاستيلاء على عقارات الغير بدون موجب قانوني.

1- عبد الله درويش: العدالة التصالحية كآلية لتسوية المنازعات بين طالب التحفيظ والمتعرض، مقال منشور بمجلة القضاء المدني، سلسلة "دراسات وأبحاث" العدد الخاص بالمنازعات العقارية، دراسات وأبحاث في ضوء نظام التحفيظ العقاري ومدونة الحقوق العينية والمستجدات التشريعية في المادة العقارية، العدد 9، سنة 2005، ص: 143.

2- الرسالة الملكية السامية الموجهة لوزير العدل والحريات بتاريخ 2016/12/30.

3- قال السيد وزير العدل والحريات إن عدد القضايا المعروضة على محاكم المملكة المرتبطة بالاستيلاء على عقارات الغير تبلغ سبعة وثلاثون قضية من بينها 25 قضية لا تزال راجعة أمام القضاء لغاية اليوم بالدوائر القضائية لمحاكم الاستئناف بكل من طنجة و الدار البيضاء والقنيطرة وبني ملال وأسفي، أربع ملفات أمام قضاء التحقيق وست ملفات أمام الغرف الجنائية الابتدائية وعشر ملفات أمام الغرفة الجنائية الاستئنافية، بالإضافة إلى خمس ملفات أحييت أو في طور الإحالة على محكمة النقض.

http://elaph.com/Web/News/2017/1/1129494.html تاريخ الولوج 2017/03/04.

ونشير إلى أن الكثير شكك في هذه الأرقام وقال إنها لا تعكس الحجم الحقيقي لهذه الظاهرة، وهو الأمر الواضح لنا أيضا، خصوصا وأن الرسالة الملكية السامية يستشف من خلال لهجتها الصارمة أن الأمر يتجاوز ذلك بكثير، ولا يمكن لـ 37 قضية أن تكون سببا لرسالة بالشكل وبالصيغة التي وردت عليها.

ثانيا: الأسباب الاجتماعية

تعتبر الأسباب الاجتماعية عاملا مباشرا في تفشي ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير خصوصا إذا سلمنا بالنسبة المرتفعة للأمية في المغرب، والأمية المقصودة هنا ليس الجهل بالقراءة والكتابة، بل أمية أوسع من ذلك وهي الجهل بالأمور القانونية ذات الارتباط بالملكية العقارية، الأمر الذي يستغله الأفراد أو العصابات التي تنشط في هذا الإطار، حيث لا نستغرب وجود أساتذة واطر في قطاعات مختلفة ومتعلمين صاروا ضحايا لمثل هذه السلوكيات، ذلك أن هذه الظاهرة لا تستثني أحدا وان كانت الفئة غير المتعلمة هي أكثر الفئات عرضة للاستيلاء على عقاراتها.

الفقرة الثانية : الأسباب القانونية والقضائية لتفشي ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

إن الحديث اليوم عن ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير لا يمكن تشخيصه دون البحث في العوامل القانونية التي يمكن أن تشكل ثغرة ينتج عنها السطو على عقارات الغير (أولا)، وكذا ملامسة تعامل القضاء مع القضايا المعروضة عليه والمرتبطة بذلك (ثانيا).

أولا: الأسباب القانونية

تعتبر الثغرات القانونية من العوامل المعتمد عليها في السطو و الاستيلاء على عقارات الغير، وذلك من خلال النصوص القانونية المتفرقة المرتبطة أساسا بتعدد الأنظمة العقارية والتوثيقية، سواء تلك المنصوص عليها في مدونة الحقوق العينية¹ أو المتعلقة بتوثيق التصرفات العقارية² وكذا الدعاوى التي يكون موضوعها ما يقع على التقييدات من إبطال أو تغيير أو تشطيط³، دون إغفال ما يتعلق بالزجر والعقاب للفئات المهنية⁴ أو حق الاطلاع على المعلومات⁵، أو المصادقة من قبل القنصليات.

1- ظهير شريف رقم 1.11.178 صادر في 25 ذي الحجة 1432 الموافق ل 22 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 39-08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5998 بتاريخ 27 ذو الحجة 1432 الموافق ل 24 نوفمبر 2011، ص: 5587 وما بعدها.

2- نشر الى انه قبل دخول مدونة الحقوق العينية حيز التطبيق بتاريخ 25 ماي 2012، فإن التصرفات العقارية تنجز في قالب رسمي أي محرر رسمي، أو قالب عرفي أي محرر ثابت التاريخ، مع ما كان يثيره من مشاكل بالنسبة للمحرر الأخير.
لمزيد من التوضيح يراجع:

- محمد الربيعي: المعاملات العقارية بين ظاهرة انتشار المحررات العرفية وضمائنات المحررات الرسمية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الخاص، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، السنة الجامعية 1999-2000، ص: 72 وما بعدها.

3- تنص المادة الثانية من مدونة الحقوق العينية على ما يلي " ان الرسوم العقارية وما تتضمنه من تقييدات تابعة لإنشائها تحفظ الحق الذي تنص عليه وتكون حجة في مواجهة الغير على ان الشخص المعين بها هو فعلا صاحب الحقوق الميمنة فيها.

إن ما يقع على التقييدات من إبطال أو تغيير أو تشطيط من الرسم العقاري لا يمكن التمسك به في مواجهة الغير المقيم عن حسن نية، كما لا يمكن ان يلحق به أي ضرر، الا اذا كان صاحب الحق قد تضرر بسبب تدليس أو زور أو استعماله شريطة ان يرفع الدعوى للمطالبة بحقه داخل أجل أربع سنوات من تاريخ التقييد المطلوب إبطاله أو تغييره أو التشطيط عليه "

4- ينص الفصل 352 من القانون الجنائي على ما يلي " يعاقب بالسجن المؤبد كل قاض أو موظف عمومي وكل موثق أو عدل ارتكب أثناء قيامه بوظيفته، تزوير بإحدى الوسائل الآتية:

-وضع توقيعات مزورة،

-تغيير المحرر أو الكتابة أو التوقيع،

-وضع أشخاص موهومين أو استبدال أشخاص بآخرين،

-كتابة إضافية أو مقحمة في السجلات أو المحررات العمومية، بعد تمام تحريرها أو اختتامها ".

5- ان الحصول على المعلومات العقارية بالنسبة للعقارات المحفوظة او في طور التحفيظ أثر المشرع تناوله في المرسوم رقم 2.13.2 الصادر في 16 رمضان 1435 الموافق ل 14 يوليوز 2014 في شأن اجراءات التحفيظ العقاري، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6277 المؤرخة في 28 يوليوز 2014، ص: 6119 وما يليها.

ولعل هذا هو السبب الذي أكدت عليه الرسالة الملكية السامية حينما دعت إلى ضرورة ابتكار إجراءات " تضمن معالجة أي قصور قانوني أو مسطري من شأنه أن يشكل ثغرات تساعد على استمرارها".
وعليه فإن القانون نفسه يحمل في طياته ثغرات تساهم بشكل أو بآخر في استفحال هذه الظاهرة.

ثانيا: الأسباب القضائية

تعد السلطة القضائية أحد أهم الجهات التي خولها الدستور المغربي حماية حقوق الأفراد، وفي ذلك نص الفصل 117 منه على أنه " يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص، والجماعات، وحرياتهم، وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون"، غير أن استفحال ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير أصبح اليوم يطرح عديد التساؤلات حول تعامل القضاء مع القضايا المعروضة عليه، وتتبعه لها، وطول إجراءاتها، وقد جاءت الرسالة الملكية السامية لتؤكد على أن "... استمرار التشكي بشأن نفس الموضوع لهو دليل على تواصل استفحال هذه الظاهرة، ومؤشر على محدودية الجهود المبذولة لمكافحتها لحد الآن، إن على صعيد ما يلاحظ من فتور في تتبع معالجاتها القضائية، أو على مستوى ما يتبين من قصور في تدابير مواجهتها الوقائية..."

المطلب الثاني: الفئات المعنية بمضمون الرسالة الملكية المتعلقة بالاستيلاء على عقارات الغير

بمراجعة مضمون الرسالة الملكية المؤرخة في 2016/12/30 يتضح أن المعنيين أو المخاطبين بها يتسع ويضيق باتساع دائرة المساهمين والمشاركين سواء في استفحال ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير أو في محاربتها، وبغاية معالجة ذلك سوف يتم تقسيم نقاش هذا المطلب عن طريق التحدث عن الفئات المستهدفة بالحماية (فقرة أولى) وكذا المتورطون في الاستيلاء على عقارات الغير (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: الفئات المستهدفة بالحماية

إن الأطراف المستهدفة بالحماية المتوخاة هم الغير بالمفهوم الواسع، حيث يشمل المغربي المقيم داخل الوطن، والمغاربة المقيمين بالخارج، بالإضافة للأجانب، والأمر يستغرق الشخص الطبيعي والمعنوي على حد سواء، وبمعنى آخر فإن الحماية المنشودة تطل الملكية العقارية بالأساس طالما أن موضوع الرسالة هو الاستيلاء على عقارات الغير.

صحيح أن الاستيلاء على العقار يكون ضحيته بالدرجة الأولى الأجانب لسهولة الأمر بالنسبة للفاعلين، لكن الجالية المغربية المقيمة بالخارج هي الأخرى يعاني الكثير من أفرادها من هذه الممارسات، وعليه فإنهم معنيون هم الآخرون بنفس الدرجة بالإجراءات العملية المتخذة لمحاربة هذه الظاهرة.

الفقرة الثانية : المتورطون في الاستيلاء على عقارات الغير

المخاطب أو المعني الثاني هو من تورط أو سيتورط في مثل هذه السلوكيات، باعتبارها فعلا إجراميا يهدد الأمن القانوني والعقاري معا، حيث شددت الرسالة الملكية على ضرورة الأعمال الحازم والصارم للمساطر القانونية والقضائية في حقهم.

ويظهر من خلال التشخيص الذي قامت به وزارة العدل والحريات أن أفعال الاستيلاء على عقارات الغير قد تتجاوز في بعض الأحيان السلوكات الفردية، وتتخذ صورة جرائم منظمة تتقاسم الأدوار فيها مجموعة من المتدخلين، مستفيدين في بعض الأحيان من خبرة

ينص الفصل 27 من المرسوم المذكور على مايلي " يمكن لكل شخص، بعد التعريف بهويته، أن يحصل بناء على طلب على المعلومات المضمنة بالسجلات العقارية او الواردة في تصاميم العقارات المحفوظة او في طور التحفيظ او المودعة بملفات الرسوم العقارية ومطالب التحفيظ، شريطة الإدلاء برقم مطلب التحفيظ أو الرسم العقاري المعني.

وفي حالة عدم الإدلاء بالمرجع العقاري، فإنه يمكن تسليم المعلومات المذكورة بناء على طلب مشفوع بأمر قضائي.

يمكن للإدارات العمومية والسلطات القضائية الحصول على المعلومات المضمنة بقاعدة المعطيات العقارية المعلوماتية بناء على طلب يقدم إلى مصالح الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية".

ومساعدة بعض المتدخلين في المنظومة العقارية¹، فأصبح جرم السطو والاستيلاء على عقارات الغير ممارسا من طرف أشخاصا احترفوا ذلك، وتعدى ذلك إلى الاستعانة بأشخاص معنوية عن طريق إنشاء شركات عقارية وهمية.

ويمكن إجمال المراحل التي تتم بها عملية الاستيلاء على عقارات الغير فيما يلي :

- التشخيص الموقعي لأماكن تواجد العقارات المهملة.
- البحث عن اسم المالك الأصلي للعقار المهمل.
- إنشاء عقود (إراثات، وصايا، عقود تفويضات ...) مزورة وخاصة منها العرفية².
- انتحال صفة مالك العقار الحقيقي، والاستعانة في ذلك بتزوير هويته، واختلاق بطاقة تعريف وطنية مزورة.
- الاستعانة بوكالات عرفية مزورة سواء كانت مبرمة داخل المغرب أو خارجه، وتعتبر هاته الوسيلة الأكثر شيوعا في الاستيلاء على عقارات الغير، وقد سبق للقضاء المغربي أن قضى ببطلان العقد الذي بني على وكالة مزورة، إذ جاء في أحد قرارات محكمة الاستئناف بمراكش أنه " ... طالما أن زورية الوكالة العرفية والعقد الرسمي قد ثبت لها، فإن لها الحق في أن تقرر بطلانها، وأن تأمر بالتشطيب على عقد البيع المزور من المحافظة العقارية وهو ما فعلت.

وحيث أن ماهو حائز لقوة الشيء المقضي به ومبرم من خلال كل هذه الأحكام النهائية في شقها المدني ثبوت زورية عقد البيع المذكور و بالتالي بطلانه و ضرورة التشطيب عليه من طرف المحافظ على الأملاك العقارية المعني من الصك العقاري المقيد به عدد بمحافظة مراكش المنارة إرجاعا للحالة التي كان عليها هذا الصك قبل تدنيسه بهذا التقييد غير المشروع و بالتالي جعل هذا العقار المدعى فيه في اسم مالكة الأصلي المحق فيه....."³

¹ - تقرير حول الاجتماع المتعلق بمناقشة موضوع الاستيلاء على عقارات الغير الصادر عن وزارة العدل والحريات والمؤرخ في 15 دجنبر 2015.

² . وفي هذا الإطار فقد أكدت المحكمة الابتدائية لمراكش على أنه " ... ولئن كانت الفقرة الأولى من المادة الثانية من مدونة الحقوق العينية تقضي بأن الرسم العقاري وما يتضمن من تقييدات ثابتة لإنشائها، تحفظ الحق المدني الذي تنص عليه وتكون حجة في مواجهة الغير على أن الشخص المعين بها هو فعلا صاحب الحقوق المبينة. فإن الفقرة الثانية من نفس المادة أكدت على أن ما يقع على التقييدات من إبطال أو تغيير أو تشطيب من الرسم العقاري لا يمكن التمسك به في مواجهة الغير المقيد عن حسن نية، كما لا يمكن أن يلحق به أي ضرر، إلا إذا كان صاحب الحق قد تضرر بسبب تدليس أو زور أو استعماله وحيث أنه مادام قد ثبت زورية المستند المعتمد في تقييد المدعى عليه بالرسم العقاري عدد وإحلاله محل المدعي في ملكية العقار المذكور، ومادام قد تم الحكم بإتلافه، فإن ذلك يستوجب حقا إبطال كل الآثار التي سبق وأن ترتبت عليه قانونا ومن بينها التشطيب عليه من الرسم العقاري المذكور، وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل تقييده بالرسم العقاري..."

الحكم رقم 1275 الصادر في الملف رقم 2014/1401/312 بتاريخ 2014/12/11 (غير منشور).

³ . القرار رقم 351 في الملف رقم 2010/1402/2215 الصادر بتاريخ 2012/04/05 (غير منشور).

المبحث الثاني

إجراءات التصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

من المؤكد أن العقار يعتبر مرتكزا أساسيا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، باعتباره البنية الصلبة التي تبنى عليها مختلف السياسات العمومية لذا فإن أي مساس به يترتب عليه نتائج سلبية على مختلف النواحي والأصعدة، ولما كان الاستيلاء على العقار إحدى أبرز أوجه التعدي على الملكية العقارية جاءت الرسالة الملكية للتأكيد على ضرورة اتخاذ كافة التدابير والإجراءات اللازمة للتصدي له، ويمكن تصنيفها إلى إجراءات أو تدابير تشريعية (المبحث الأول) وأخرى تنظيمية وعملية وقضائية (المبحث الثاني).

المطلب الأول: التدابير التشريعية للتصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

نشير في مستهل هذا المطلب إلى أن أساليب السطو والاستيلاء على عقارات الغير تتم غالبا عبر استغلال الثغرات التشريعية، أو التزوير في المحررات أساس التفويت، كتزوير المحررات العرفية أو العقود الرسمية المحررة في الخارج وتذيلها بالصيغة التنفيذية، أو الإثارات أو الوكالات ... ، ومنها وجب التفكير في تجاوز هذه الثغرات التشريعية عن طريق تعديل بعض نصوص مدونة الحقوق العينية (الفقرة الأولى)، وكذلك توحيد عقوبة التزوير بين المهنيين (الفقرة الثانية)، وإعادة النظر في مسألة التذيل بالصيغة التنفيذية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: تعديل بعض نصوص مدونة الحقوق العينية

تنص المادة الثانية من مدونة الحقوق العينية على ما يلي "إن الرسوم العقارية وما تتضمنه من تقييدات تابعة لإنشائها تحفظ الحق الذي تنص عليه وتكون حجة في مواجهة الغير على أن الشخص المعين بها هو فعلا صاحب الحقوق المبينة فيها. إن ما يقع على التقييدات من إبطال أو تغيير أو تشطيط من الرسم العقاري لا يمكن التمسك به في مواجهة الغير المقييد عن حسن نية، كما لا يمكن أن يلحق به أي ضرر، إلا إذا كان صاحب الحق قد تضرر بسبب تدليس أو زور أو استعماله شريطة أن يرفع الدعوى للمطالبة بحقه داخل أجل أربع سنوات من تاريخ التقييد المطلوب إبطاله أو تغييره أو التشطيط عليه"، هذه المادة تكرر الاستيلاء على عقارات الغير ولو تم ذلك بسبب التدليس أو الزور أو استعماله، وذلك بمجرد مرور أربع سنوات على التقييد المطلوب إبطاله أو تغييره أو التشطيط عليه دون رفع دعوى في الموضوع أمام القضاء المختص. وبذلك فإن هذه المادة تشكل إحدى الثغرات التشريعية التي تمكن بعض الأشخاص من الاستيلاء على عقارات الغير دون موجب قانوني، هذا بالإضافة لإلقاء عبء على المالكين المقيدين بضرورة الاطلاع على وضعية عقاراتهم على الأقل مرة كل أربع سنوات، وهو الأمر الذي يصير عسيرا لبعض أفراد الجالية المغربية المقيمة بالخارج الذين لا يحلون بأرض الوطن بصفة منتظمة، وإن حدث العكس فإن فترة تواجدهم بأرض الوطن في أغلب الحالات تكون مدة قصيرة، وقد تحول دون تمكنهم من اطلاعهم على ممتلكاتهم العقارية وبالأخص في حالة وجودها في مدن أخرى غير مدينة الإقامة.

ونعتقد أن هذه المدة - أربع سنوات - لرفع الدعوى لا مبرر لها متى كان الأمر يتعلق بتدليس أو زور أو استعماله، وبالتالي وجب تعديل هذه المادة، تفاديا لاستعمالها في السطو والاستيلاء على عقارات الغير بتغطية من القانون، الأمر الذي دفع أحد المهتمين إلى الاستغراب كيف يتم تصور إسقاط أسس الحقوق الدستورية بمدة زمنية قصيرة، مما يتعين معه إعادة النظر في هذا التدبير بتقييد رفع الدعوى من تاريخ العلم بدل احتسابها من تاريخ التقييد، كما جاء في سياق المادة الثانية المذكورة¹.

1- الحسن البوعزاوي: الضمانات القانونية للأمن العقاري، مداخلة في أشغال الندوة الوطنية المنظمة بشراكة بين محكمة النقض والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية تحت عنوان "الأمن العقاري" المنشورة بدفاتر محكمة النقض، عدد 26، ص: 311 وما بعدها.

ونستحضر هنا أيضا مضامين المادة الرابعة من مدونة الحقوق العينية¹ والضرورة الملحة بإضافة الوكالة التي تكون أساس معاملة عقارية ضمن الوثائق الواجب تحريرها بمحرر رسمي لا غير.

وحين نتحدث عن ضرورة التنصيص على الوكالة الرسمية في البيوعات العقارية فإن الأمر يستلزم بالضرورة التخلي أو سحب البساط من بين يدي القنصليات بخصوص تصحيح الإمضاء وعدم إمكانية التصديق على الوكالات العرفية، ولو جاءت موافقة للفصل 894 من قانون الالتزامات والعقود² الذي يتقيد به القضاء أيضا³.

الفقرة الثانية: توحيد عقوبة التزويريين المهنيين

ينص الفصل 352 من القانون الجنائي⁴ على ما يلي " يعاقب بالسجن المؤبد كل قاض أو موظف عمومي وكل موثق أو عدل ارتكب، أثناء قيامه بوظيفته، تزوير بإحدى الوسائل الآتية:

-وضع توقيعات مزورة،

-تغيير المحرر أو الكتابة أو التوقيع،

-وضع أشخاص موهومين أو استبدال أشخاص بآخرين،

- كتابة إضافية أو مقحمة في السجلات أو المحررات العمومية، بعد تمام تحريرها أو اختتامها ".

1- تنص المادة الرابعة من مدونة الحقوق العينية على ما يلي: " يجب ان تحرر - تحت طائلة البطلان- جميع التصرفات المتعلقة بنقل الملكية أو بإنشاء الحقوق العينية الأخرى أو نقلها أو تعديلها أو إسقاطها بموجب محرر رسمي، أو بمحرر ثابت التاريخ يتم تحريره من طرف محام مقبول للترافع أمام محكمة النقض ما لن ينص قانون خاص على خلاف ذلك.

يجب ان يتم توقيع العقد المحرر من طرف المحامي و التأشير على جميع صفحاته من الأطراف ومن الجهة التي حررته.

تصح إمضاءات الاطراف من لدن السلطات المحلية المختصة ويتم التعريف بإمضاء المحامي المحرر للعقد من لدن رئيس كتابة الضبط بالمحكمة الابتدائية التي يمارس بدائرتها".

لمزيد من التفاصيل بشأن ما اثارته المادة الرابعة من نقاشات يراجع:

- عبد الرحيم حزيكر: توثيق التصرفات العقارية على ضوء مدونة الحقوق العينية و الظهير المتعلق بالتحفيظ العقاري، مداخلة في اشغال ندوة "الأمن العقاري"، م.س، ص:157 وما بعدها.

2- ينص الفصل 894 من قانون الالتزامات والعقود على مايلي: " لا يجوز للوكيل، ايا كان مدى صلاحياته، بغير اذن صريح من الموكل توجيه اليمين الحاسمة، ولا اجراء الاقرار القضائي، ولا الدفاع امام القضاء في جوهر الدعوى، ولا قبول الحكم او التنازل عنه، ولا قبول التحكيم او اجراء الصلح، ولا البراء من الدين، ولا تفويت عقار او حق عقاري ولا انشاء الرهن لاسميا كان ام حيازيا، ولا شطب الرهن او التنازل عن الضمان ما لم يكن ذلك في مقابل الوفاء بالدين، ولا اجراء التبرعات ولا شراء او تفويت لأصل تجاري او تصفيته، ولا التعاقد على انشاء شركة او شيا، وكل ذلك ما عدا الحالات التي يستثنىها القانون صراحة ".

3- جاء في قرار محكمة النقض ما يلي: " الوكيل المفوض باجراء بيع ما يباع وقبض الثمن، لا يجوز له تفويت عقار اذ انه بمقتضى الفصل 894 من ق.ل.ع لا يجوز للوكيل ايا ما كان مدى صلاحياته بغير اذن صريح من الموكل تفويت عقار او حق عقاري.

وبالتالي فإن المحكمة مصدرة القرار المطعون فيه لما اعتبرت أن الوكيل في الوكالة المفوضة لا يحتاج الى ان صريح من الموكل من اجل تفويت العقار . تكون بذلك قد خرقت مقتضيات الفصل المذكور وعرضت قرارها للنقض ".

قرار محكمة النقض عدد 156 الصادر بتاريخ 2014/03/25 في الملف المدني عدد 1381/1/4801 المنشور بالمجلة الصادرة عن محكمة النقض تحت عنوان ملفات عقارية " قضايا التحفيظ العقاري " العدد 5 لسنة 2015 ص: 11 وما بعدها.

لمزيد من التفصيل يراجع :- العربي محمد مياد: حدود الوكالة في المجال العقاري، المنبر القانوني، العدد العاشر، ابريل 2016، ص: 205 وما بعدها.

4-ظهير شريف رقم 159.413 صادر في 28 جماد الثانية 1382 الموافق ل 26 نوفمبر 1962 بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر بتاريخ 12 محرم 1383 الموافق ل 05 يونيو 1963، ص: 1253 وما بعدها.

هذا دون إغفال التعديلات والتحيينات التي لحقت بمقتضى مجموعة من القوانين.

وهكذا يتضح باللموس ان العقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل تقتصر على بعض الفئات ذات الارتباط بتحرير المحررات دون الباقي ويتعلق الأمر بالمحامي المقبول للترافع أمام محكمة النقض.

وبالتالي وجب خلق نوع من التلاؤم والتجانس بين مقتضيات هذا الفصل ومقتضيات المادة الرابعة من مدونة الحقوق العينية عن طريق توحيد العقوبة التي تلحق المهنيين المختصين عن تزويرهم بشأن المحررات التي تهم المعاملات العقارية، حيث لا يستقيم منطقاً ولا قانوناً تخويل امتياز التوثيق لأطراف محددة في الموثقين¹ والعدول² والمحامون³ المقبولون للترافع أمام محكمة النقض⁴ دون غيرهم ويتم التمييز بخصوص العقوبة بين هذه الفئات.

الفقرة الثالثة: إعادة النظر في مسألة التذليل بالصيغة التنفيذية

نصادف في مجموعة من الحالات عقود ذات صلة بالمعاملات العقارية يتم تحريرها في بلدان أخرى، إذ لا تكون هذه الأخيرة سارية المفعول بالمغرب إلا بعد تذليلها بالصيغة التنفيذية من قبل القضاء وفق ما هو منصوص عليه بالفصل 432 من قانون المسطرة المدنية⁵. وهكذا فإن مسألة التذليل بالصيغة التنفيذية للعقود المبرمة بالخارج⁶ قد تكون مناساً للسطو على ممتلكات الغير العقارية منها بالخصوص.

لذا وجب إعادة النظر في هذا الإجراء، إذ كيف يمكن لقاضي في محكمة ابتدائية معينة التأكد من سلامة وصحة وثيقة معدة من موثق أجنبي مثلاً والتحري من صدقتها، والأجدر هو تخويل هذا الاختصاص لإجراء قبلي على الأقل للقنصليات المغربية في الخارج خصوصاً وأنها تكون ذات اختصاص في الدولة التي أنجز أو حرر العقد فوق ترابها الوطني.

المطلب الثاني: التدابير التنظيمية والعملية للتصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

لقد تم إحداث عدة آليات ومساطر استباقية لمواجهة ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير في مهبها، دون انتظار حدوثها لمعالجتها والتصدي لها، ومن بين التدابير المقترحة ما هو مرتبط بمصالح المحافظة العقارية (الفقرة الأولى) والنيابة العامة (الفقرة الثانية) والجهات المكلفة بالتوثيق (الفقرة الثالثة).

- 1- تم تنظيم مهنة التوثيق بالمغرب بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.179 صادر في 25 ذي الحجة 1432 الموافق ل 22 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون رقم 32-09 المتعلق بتنظيم مهنة التوثيق المغربي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5998 بتاريخ 27 ذو الحجة 1432 الموافق ل 24 نوفمبر 2011، ص: 5611 وما بعدها.
- 2- ظهير شريف رقم 1.06.56 صادر في 15 من محرم 1427 الموافق ل 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 16.03 المتعلق بخطة العدالة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5400 بتاريخ فاتح صفر 1427 الموافق ل 02 مارس 2006، ص: 556 وما بعدها.
- 3- ظهير شريف رقم 1.08.101 صادر في 20 شوال 1429 الموافق ل 20 أكتوبر 2008 بتنفيذ القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 07 ذو القعدة 1429 الموافق ل 06 نوفمبر 2008، ص: 4044 وما بعدها.
- 4- تنص المادة 33 من القانون رقم 28.08 على مايلي: " لا يقبل لموازرة الأطراف وتمثيلهم أمام محكمة النقض، مع مراعاة الحقوق المكتسبة، إلا:
 - المحامون المسجلون بالجدول منذ خمس عشرة سنة كاملة على الأقل؛
 - المحامون الذين كانوا مستشارين أو محامين عامين، بصفة نظامية، في المجلس الأعلى؛
 - قدماء القضاة، وقدماء أساتذة التعليم العالي، المعفون من شهادة الأهلية ومن التمرين، بعد خمس سنوات من تاريخ تسجيلهم بالجدول."
- 5- ينص الفصل 432 من قانون المسطرة المدنية على مايلي: " تكون العقود المبرمة بالخارج أمام الضباط والموظفين العموميين المختصين أيضاً قابلة للتنفيذ بالمغرب بعد إعطائها الصيغة التنفيذية ضمن الشروط المقررة في الفصول السابقة."
- 6- ينبغي الإشارة إلى أن المغرب له بعض الاتفاقيات الثنائية مع بعض الدول تعفي من الحصول على الصيغة التنفيذية للعقود حتى تكون سارية المفعول بالمغرب.

الفقرة الأولى: دور المحافظة العقارية في التصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

أ- إنشاء بوابة الكترونية من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية يتم من خلالها إشهار رقيي يخول للملاك المقيدين حق تتبع وضعية عقاراتهم من خلال الاطلاع على البيانات المسجلة بالرسوم العقارية دون مشقة التنقل للمحافظة العقارية، وقد يبدو ذلك وكأنه تخفيف من صرامة مقتضيات المادة الثانية من مدونة الحقوق العينية.

لكن يؤخذ على هذه التدابير اقتصرها على الرسوم العقارية فقط دون مطالب التحفيظ التي يمكن لها هي الأخرى أن تكون عرضة للاستيلاء عن طريق التفويت بطرق احتيالية وتحفيظها في اسم المفوت له، خصوصا وان الجميع يعلم ما لقرار التحفيظ من حصانة¹ قانونية مستمدة من مقتضيات ظهير التحفيظ العقاري كما وقع تعديله وتتميمه بمقتضى القانون 14/07 وبالأخص الفصلين 1² و 62³ منه والمكرسة قضاء⁴، الامر الذي يتعين معه الاخذ بعين الاعتبار وضعية العقار في طور التحفيظ وكذا العقار غير المحفظ الذي يمكن ان يكون محلا للاستيلاء من قبل الغير.

ب- تفعيل المحافظين لصلاحياتهم المنصوص عليها في ظهير التحفيظ العقاري بشكل صارم، خصوصا فيما يتعلق بمراقبة السندات المدلى بها من قبل المعنيين بالأمر تدعيما لطلبات التقييد⁵، مع ضرورة اشتراط التسجيل في السجل التجاري كإجراء أولي كلما تعلق الأمر بتصرف عقاري للشركات المدنية العقارية يوجب التقييد في السجلات العقارية⁶.

ج- بذل المزيد من الحرص في مراقبة السندات المؤيدة لطلبات الإيداع والتقييد بالسجلات العقارية عموما، وتلك المتعلقة بالعقارات المملوكة للأجانب او المغاربة القاطنين بالخارج بصفة خاصة⁷.

1- لمزيد من التفصيل يراجع:

-عبد الصادق مهلاوي : حجية الرسم العقاري، مداخلة في اشغال الندوة العلمية الوطنية التي نظمها مختبر الدراسات القانونية المدنية والعقارية لتكريم الاستاذ محمد خيري بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة القاضي عياض بمراكش، ايام 29 و 30 ابريل 2011، منشورة بسلسلة الندوات والايام الدراسية، العدد 38- 2011، ص: 133 وما بعدها.

2- ينص الفصل الاول من قانون التحفيظ العقاري كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى القانون 14/07 على مايلى: " يرمي التحفيظ الى جعل العقار المحفظ خاضعا للنظام المقرر في هذا القانون من غير ان يكون في الإمكان اخراجه منه فيما بعد ويقصد منه:

-تحفيظ العقار بعد اجراء مسطرة للتطهير يترتب عنها تأسيس رسم عقاري وبطلان ما عداه من الرسوم، وتطهير الملك من جميع الحقوق السالفة غير المضمنة به، -تقييد كل التصرفات والوقائع الرامية الى تأسيس او نقل او تغيير او اقرار او اسقاط الحقوق العينية او التحملات المتعلقة بالملك، في الرسم العقاري المؤسس له ".

3- ينص الفصل 62 من قانون التحفيظ العقاري كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى القانون 14/07 على مايلى: " ان الرسم العقاري نهائي ولا يقبل الطعن، ويعتبر نقطة الانطلاقة الوحيدة للحقوق العينية والتحملات العقارية المترتبة على العقار وقت تحفيظه دون ما عداه من الحقوق غير المقيدة "

4- جاء في احدى حيثيات قرار محكمة النقض مايلى: " عملا بمقتضيات الفصل 62 من ظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتحفيظ العقاري، فإن الرسم العقاري يكشف نقطة الانطلاقة الوحيدة للحقوق العينية والتكاليف العقارية الكائنة على العقارات وقت تحفيظه دون ما عداها من الحقوق غير المسجلة، وبالتالي لا يصح وجود حق ارتفاق بالمرور في عقار محفظ الا اذا كان مسجلا في رسمه العقاري ".

- قرار محكمة النقض عدد 3619 الصادر بتاريخ 2011/09/06 في الملف المدني عدد 2010/3/1/4172 المنشور بالمجلة الصادرة عن محكمة النقض تحت عنوان ملفات عقارية " قضايا التحفيظ العقاري " العدد 5 لسنة 2015 ص: 223 وما بعدها.

5- لمزيد من التفصيل بخصوص الرقابة القبلية لسندات التقييد يراجع:

-حسن فتوخ: دور المحافظ العقاري في مراقبة السندات المدلى بها تدعيما لطلبات التقييد، مداخلة في اشغال الندوة الوطنية المنظمة بشراكة بين محكمة النقض والوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية تحت عنوان " نظام التحفيظ العقاري دعامة اساسية للتنمية -قراءة في مستجدات القانون رقم 14/07- " المنشورة بدفاتر محكمة النقض، عدد 21، 2015، ص: 173 وما بعدها.

6- مذكرة المحافظ العام الموجهة للسادة المحافظين على الأملاك العقارية ذات عدد 2017/7 المؤرخة في 03 مارس 2017 في شأن التصرفات العقارية الصادرة عن الشركات المدنية العقارية.

7- مذكرة المحافظ العام الموجهة للسادة المحافظين على الاملاك العقارية بتاريخ 17 يناير 2017 في شأن الاستيلاء على عقارات الغير.

د- حصر العقارات المحفوظة المملوكة لمتغيبين أجنب أو مغاربة، وفي هذا الإطار راسل السيد وزير الداخلية ولاية الجهات وعمال عمالات وأقاليم المملكة¹ يحثهم على القيام بجرد ميداني على صعيد كافة عمالات وأقاليم المملكة للعقارات المحفوظة التي يمكن أن تكون عرضة للاستيلاء عليها بحكم إهمالها أو عدم معرفة مالكيها أو وفاتهم أو عدم معرفة ورثتهم عن طريق عقد اجتماعات تنسيقية مع السادة المحافظين قصد الإعداد الجيد لهذه العملية مع القيام بجرد ميداني للعقارات المذكورة وتعبئة استمارات بشأن كل عقار على حدة وفق نموذج معد سلفا لذلك.

وقد أرفق هذا الإجراء بتدبير احترازي من قبل المحافظات العقارية تنفيذا لمذكرة داخلية أصدرها المحافظ العام² بحث فيها رؤساء مصالح المسح العقاري بالعمل على إضافة المرجع العقاري المتمثل في رقم الرسم العقاري بالاستمارة التي ستحال عليهم من قبل السلطة المحلية بعد ضبط تموقع الملك المعني، والتأكد من كونه محفظا، ليأتي الدور على السادة المحافظين بعد تنقيح البيانات المدرجة بالاستمارة المذكورة، والتأكد والتحقق من مدى مطابقتها لما هو مضمن بالرسم العقاري المعني، العمل على وضع عبارة "عقار مهممل" بأخر ملف فرعي للرسم العقاري، الغاية منه هو إثارة انتباه السادة المحافظين عند البت في الطلبات المقدمة إليهم والمتعلقة بهذه الرسوم العقارية لأخذ الاحتياطات والاحتراقات اللازمة والتأكد من صحة وسلامة تلك المستندات، طبق المقتضيات المؤطرة لواقعة التقييد.

هـ- وفي إطار الاحتراقات الواجب اتخاذها صدرت مذكرة أخرى³ ذات ارتباط بالموضوع تلزم المحافظين بضرورة دراسة طلبات تقييد الأوامر بعقل وتجميد وحجز العقارات المعنية الصادرة في إطار التدابير الاحترازية المتخذة خلال اجراءات التحقيق القضائية في شكل شكاوى الاستيلاء على العقارات وإيلائها الأهمية اللازمة والضرورية دون تأخير أو تسويق بغية منع التصرف في هذه العقارات لفائدة الغير، إلى حين انتهاء التحقيق والبت في الشكاوى المذكورة وفق ما تقتضيه المساطر القانونية المعمول بها في هذا الإطار.

الفقرة الثانية : دور النيابة العامة في التصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

أ. كلما تعلق الأمر بدعوى الزور الفرعي ينبغي الحرص على تبليغ النيابة العامة بذلك وتزويدها بمجموع الوثائق موضوع الطعن، ولو تعلق الأمر بتنازل المطعون ضده بالزور عن استعمال الوثيقة وسحبه لها، الامر الذي يمكن ان يثني بعض المتابعين بأمالك الغير عن سلوكاتهم الماسة بالأمن العقاري عموما.

ب- دعوة النيابة العامة للتحلي بالحرص الشديد والصرامة اللازمة بخصوص تتبع الأبحاث الجارية بشأن قضايا الاستيلاء على عقارات الغير لما له من تأثير على الاستثمار وما يترتب عنه من زعزعة ثقة الفاعلين و المساهمين الاقتصاديين.

دون إغفال أهمية الملتزمات التي تكفل للقواعد القانونية تحقيق مهمتها الردعية، وسلوك كافة طرق الطعن القضائية المتاحة، أو المنصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل.

الفقرة الثالثة : دور الجهات المكلفة بالتوثيق في التصدي لظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير

يمكن الحديث هنا على ما جاء في احد البلاغات الصادرة عن وزارة العدل والحريات⁴ في إطار الحرص على تعزيز ضمانات استقرار المعاملات وحماية الأمن التعاقدي، وبغية حماية المهن المؤهلة لتوثيق وتحرير العقود ذات الصلة بالمعاملات العقارية من إمكانية إنكار بعض المتعاقدين لتصرفاتهم، تم الإعلان عن منشور ومراسلات للسيد وزير العدل والحريات لكل من النيابة العامة وتمثيلات المهن القضائية من تجهيز مكاتب المكلفين بتحرير مثل هذه العقود بكاميرات بغية التسجيل السمعي البصري أثناء عملية تحرير العقود، والاحتفاظ بها والرجوع لها عند الاقتضاء.

1- رسالة السيد وزير الداخلية عدد 2011 المؤرخة في 08 فبراير 2017 حول التصدي لأفعال الاستيلاء على عقارات الغير.

2- مذكرة عدد 2056 الصادرة عن المحافظ العام بتاريخ 15 فبراير 2017 والموجهة للسادة المحافظين والسادة رؤساء مصالح المسح العقاري.

3- مذكرة المحافظ العام عدد 2017/05 المؤرخة في 13 فبراير 2017 بشأن التدابير الرامية الى مواجهة ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير.

4- البلاغ الصادر عن وزارة العدل والحريات بتاريخ 17 فبراير 2017 منشور بالموقع الرسمي للوزارة www.justice.gov.ma تاريخ الاطلاع 22 فبراير 2017.

وان كان هذا الإجراء له من الأهمية ما له، فإننا نسجل بخصوصه مجموعة من المؤاخذات :

- إن الأمر ربما يكون منطقيا بالنسبة للموثقين وبعض العدول، لكننا لا ننكر أن الانتقال للمتعاقدین لمقر سكنهم بالنسبة للعدول أمرا ممكنا ، كما أننا لا نغفل مجموع العقود التي تحرر في الأسواق العمومية من قبل بعض العدول بالنسبة لمناطق متعددة من المغرب.

- إن الأمر يتطلب تدخلا تشريعا صريحا للتنصيص على هذه التقنية، وإلزام القضاء بخصوصها في الإثبات.

- إن المحامي المقبول للترافع أمام محكمة النقض الذي يختص نوعيا بتحرير مثل هذه العقود، قد يكون أمر إلزامه بهذا الإجراء صعبا خصوصا وان مسألة تصحيح الإمضاء يقع خارج أسوار مكتبه، أمام موظفي البلديات والمقاطعات أو عبارة اصح لدى السلطات المحلية المختصة بالنسبة للأطراف المتعاقدة، وبالتعريف بإمضاء المحامي لدى رئيس كتابة الضبط بالمحكمة الابتدائية التي يمارس بدائرة نفوذها.

الخاتمة

من خلال دراسة هذا الموضوع سواء في شقة المتعلق بتشخيص ظاهرة الاستيلاء على عقارات الغير أو بخصوص تدابير أو إجراءات التصدي لها، يمكن القول أنها ظاهرة يصعب القضاء عليها بصفة نهائية طالما أن القانون مهما كان محكما لا يمكنه التنبؤ بالحالات المستجدة، الأمر الذي يفتح الباب أمام العصابات التي تنشط في ميدان التزوير والسطو على أملاك الغير دون موجب قانوني لذا وجب التفكير في :

- ✚ خلق حملات تحسيسية في الموضوع.
- ✚ التعامل بمرونة مع مقتضيات الفصل 29 من ظهير التحفيظ عندما يتعلق الأمر بأحد أفراد الجالية المغربية المقيمة بالخارج، خصوصا وان هناك من المحاكم من يعتبر التواجد خارج المغرب لا يعد سببا وجها لقبول التعرض خارج الأجل.
- ✚ إعادة النظر في مسألة التذيل بالصيغة التنفيذية.
- ✚ تسجيل الشركات المدنية العقارية بالسجل التجاري حينما تمارس عملا تجاريا، وحث المحافظين العقاريين على عدم تقييد التصرفات التي تجريها هذه الشركات إذا تبين أنها تمارس عملا تجاريا حالة عدم احترام ذلك.
- ✚ تفعيل مقترح المجلس الجهوي للموثقين بالرباط القاضي بإدخال تعديل على القانون 35/ 06 المحدثة بموجبه البطاقة الوطنية للتعريف الإلكترونية والذي يسمح بمقتضاه للموثقين بالإطلاع على المعطيات المسجلة بالرقابة الإلكترونية والشفرة القضائية المتعلقة به، وتمديد هاته التعديلات على شهادة التسجيل وبطاقة الإقامة بالنسبة للأجانب المقيمين بالمغرب¹.
- ✚ تفعيل الإجراء الذي اتخذته وزارة العدل والحريات بخصوص تجهيز مكاتب الموثقين والمحامون والعدول بكاميرات يتم الرجوع لتسجيلاتها حالة الضرورة.
- ✚ تعزيز الحماية الجنائية للعقود والرسوم العقارية وتقوية دور النيابة العامة في قضايا التزوير، سواء على مستوى القانون الجنائي أو ظهير التحفيظ العقاري.
- ✚ الإسراع بالمصادقة على مشروع القانون رقم 69/16 والقاضي بتتيميم المادة الرابعة من القانون 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية، والذي بموجبه تمتد الرسمية إلى الوكالات التي يكون موضوعها متعلقا بالتصرفات العقارية.

¹. مقترحات المجلس الجهوي للموثقين بالرباط حول ظاهرة السطو على أملاك الغير الموجهة إلى السيد وزير العدل والحريات بتاريخ 20 يناير 2017.

التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير

الميلود بوطريكي

أستاذ القانون العام

جامعة محمد الأول بوجدة

الكلية المتعددة التخصصات بالناضور

مقدمة:

التعمير التشاركي طريقة لإشراك المواطنين سواء بشكل مباشرة أو غير مباشر في إعداد ووضع وثائق التعمير. وهذه الأخيرة هي مجموع الأدوات والآليات القانونية والتقنية الأساسية لتنظيم وتأطير استعمال واستغلال المجالات الترابية لضمان شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية والإسهام في تلبية حاجيات الساكنة وتوفير شروط الاندماج الاجتماعي والتكامل المجالي¹.

يشهد التاريخ أن أول شكل للتعمير عرفه المغرب هو ذلك الموجود في المدن العتيقة والذي يستمد جذوره من الدين الإسلامي ومن الممارسات. إلا التعمير في معناه القانوني والتقني الخالص يعود إلى أوائل القرن العشرين². إذ سيتم ادخال وثائق التعمير من طرف الحماية في المغرب منذ 1914 فكان ظهور 16 أبريل 1914 أول تشريع في مجال التعمير وهو ما وضع المغرب من بين أول الدول التي تتوفر على أداة تشريعية في هذا المجال. وبعد ذلك صدر تشريع جديد في مجال التعمير بواسطة الظهير الشريف الصادر في 30 يوليوز 1952. ومنذ ذلك الحين مر المغرب بمراحل مختلفة وكان حقل العديد من التجارب، وهو ما سمح له بتراكم تجربة طويلة وغنية في مجال التعمير. وتسلسل الأشكال التي اتخذها التعمير الضوء على ضخامة التغييرات التي عرفها المغرب من جهة ومن جهة أخرى على ضرورة تبني مبادئ ومقترحات جديدة التسيير وتدير المجال وتأكيدا على هذا التطور صدرت قوانين جديدة، تلائم التطورات الاقتصادية والاجتماعية التي عرفها المغرب، وهكذا صدر كل من القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير، والقانون رقم 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والمراسيم التطبيقية لهما. ويهدف تحسين مقتضيات قانون التعمير والمجال المغربي ستعرف هذه القوانين تعديلات مهمة بموجب القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء³. بتاريخ 19 شتنبر 2016.

فماهي آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 المتعلق بالتعمير؟ وماهي غاياته واهدافه؟ وماهي حدوده؟

* مداخلة أُلقيت في الندوة الوطنية التي نظمتها الكلية المتعددة التخصصات بالناضور أيام 2 و3 و4 مارس 2017 حول التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية

¹ -احمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة التكوين والبحث الادارة العامة، جامعة محمد الأول كلية الحقوق، وجدة، السنة الجامعية 2007/2008، ص.73.

² -للمزيد من التفاصيل أنظر: الحاج شكر، الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الطبعة الثانية 2007، ص.12.

³ - القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 25 أغسطس 2016 [جريدة رسمية عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016، ص 6630].

للإجابة عن هذه الاشكالية سنتطرق في المطلب الأول: لآليات مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير بينما نتناول في المطلب الثاني الطبيعة القانونية والابعاد السياسية لمشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير. وذلك وفق التصميم الآتي:

المطلب الأول: آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90

الفرع الأول: الآليات المباشرة

الفرع الثاني: الآليات الغير مباشرة

المطلب الثاني: غايات التعمير التشاركي وحدوده في ظل قانون 12-90

الفرع الأول: غايات التعمير التشاركي

الفرع الثاني: حدود التعمير التشاركي

المطلب الأول: آليات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90

بالرجوع إلى قانون 12-90 المتعلق بالتعمير نجد أنه نص على تدخل الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير عبر آليتين: مباشرة وغير مباشرة. ففي الحالة الأولى لا تكون هذه الأطراف في حاجة إلى أي وساطة بينما في الحالة الثانية تكون ممثلة بناطق باسمها وهي الطريقة المفضلة لدى إدارة التعمير.

الفرع الأول: الآليات المباشرة المشاركة بناء على البحث العمومي

يطلق على أنها النوع من المشاركة المباشرة لأنها تمكن الأطراف غير الإدارية من التدخل في إعداد وثائق التعمير بدون وسيط قصد إبداء اقتراحاتهم، وقد نص قانون 12-90 المتعلق بالتعمير على تقنية للمشاركة المباشرة ألا وهي البحث أو التحقيق العمومي .

وتمكن المشاركة عن طريق البحث أو التحقيق العمومي من تجميع ملاحظات من المواطنين المعنيين مباشرة. وهي تقنية تسمح بإشراك المدارين في اتخاذ القرارات التي تعينهم. وقد ألزم قانون 12-90 الإدارة باللجوء إلى هذه الآلية في الحالات التالية:

أ- إعداد تصميم التهيئة:

يعتبر تصميم التهيئة بمثابة وثيقة تعمرية تنظيمية تستهدف تخطيط المجال الحضري بشكل خاص، والتحكم في التوسع العمراني للجماعات الحضرية والقروية بشكل عام . فهو بمثابة الوثيقة التي تترجم عمليا توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع، وكذا تحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعمليات التعمير وكيفية استعمال الأراضي الحضرية.

يعتبر تصميم التهيئة وثيقة تعمرية تنظيمية يعمل على تنظيم وتوجيه المجال الحضري ويخضع في إعداد له لقانون 12-90 ، وهو ليس مجرد خريطة ترسم عليها الشوارع والمساحات والمناطق بل هو عبارة عن وثيقتين أساسيتين وهما:

• الوثيقة الأولى : ضابط التهيئة أو نظامها وهو مدونة تعمير محلية تطبق في نطاق حدود التصميم وتنص على تحديد الأراضي المخصصة للطرق والساحات العمومية ومحطات وقوف السيارات والنطاق الخضراء والملاعب الرياضية . والأراضي المخصصة للبنىات والمصالح العمومية والمنشآت الاجتماعية كالأسواق والأندية والحمامات والمناطق الصناعية والسكنية والتجارية والسياحية . والارتفاعات على الأراضي : مثل منع البناء في بعض المناطق بنوع معين من البناء وشروطه.

تنص على العقارات المراد نزع ملكيتها لتنفيذ التصميم وتحديد مساحتها وحدودها وأسماء مالكيها.

• الوثيقة الثانية : تصميم خرائطي ترسم عليه بالبيان كل ما ورد في الضابط أو النظام (الشوارع، مساحات ، مرافق ، أنواع المناطق).

تنص المادة 25 من قانون رقم 112.90 المتعلق بالتعمير على أن : " يكون مشروع تصميم التهيئة محل بحث علني يستمر شهرا و يجري خلال المدة التي يكون فيها مجلس الجماعة أو مجالس الجماعات المعنية بصدد دراسته. و يهدف هذا البحث إلى اطلاع العموم على المشروع و تمكينه من إبداء ما قد يكون لديه من ملاحظات عليه. و على رئيس الجماعة أن يوفر وسائل النشر و الإشهار قبل تاريخ بدء البحث. و يتولى مجلس الجماعة عند دراسته لمشروع تصميم التهيئة دراسة الملاحظات المعبر عنها خلال إجراء البحث قبل عرضها على الإدارة.... ".

وحسب المادة 23 من المرسوم التطبيقي لقانون رقم 112.90 الأنف الذكر يجب على رئيس مجلس الجماعة أن يقوم، قبل افتتاح البحث العلني بنشر إعلان يتضمن تاريخ افتتاح واختتام البحث المذكور ويشار فيه إلى إيداع مشروع تصميم التهيئة بمقر الجماعة.² ويجب أن ينشر الإعلان المذكور مرتين تفصل بينهما ثمانية أيام في جريدتين يوميتين من الجرائد المسموح لها بتلقي الإعلانات القانونية، ويكون كذلك محل ملصقات بمقر الجماعة . ولرئيس الجماعة المعني بالأمر أن يستعمل بالإضافة إلى ذلك أي وسيلة من وسائل الإعلان الملائمة.

ويجوز لكل من يعنيه الأمر أن يطلع خلال مدة إجراء البحث العلني، على مشروع تصميم التهيئة وأن يضمن ملاحظاته في سجل مفتوح لهذا الغرض بمقر الجماعة، وله كذلك أن يوجه الملاحظات المذكورة في ظرف مضمون الوصول مع إشعار بالتسلم إلى رئيس مجلس الجماعة الحضرية المختص³.

يقوم رؤساء المجالس المذكورة بتوجيه هذه الاقتراحات إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير قصد دراستها. ويجب أن تكون الاقتراحات المذكورة مشفوعة بملف البحث العلني الذي يتضمن بوجه خاص الملاحظات التي قدمها الجمهور حول البحث المذكور وقامت المجالس بدراستها.

¹ -ظهير شريف رقم 1.92.31 الصادر 17 يونيو 1992، ج ر عدد 4159 بتاريخ 15 يوليو 1992.

² - مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية عدد 4225 بتاريخ 1993/10/20، ص 206.

³ -المادة 24 من المرسوم التطبيقي لقانون 12-90

كما أن هذا البحث يجب اللجوء إليه في حال تغيير أو تعديل تصميم التهيئة مادام أن المادة 26 من القانون نفسه تنص على أن يتم تغيير تصميم التهيئة وفق الإجراءات والشروط المقررة فيما يتعلق بوضعه والموافقة عليه. وهو ما يوضح أن الإدارة ملزمة بالقيام بالبحث العمومي لوضع وتعديل وتغيير تصميم التهيئة.

ب-قرارات تخطيط حدود الطرق العامة:

من خلال رسم التصميم للطرق العمومية الموجودة داخل المدينة وتلك التي يقرر إحداثها سواء منها الشوارع أو الأزقة أو الممرات وغيرها كما يبين الشوارع الرئيسية التي تربط المدينة بالطرق الموجودة أو المقرر إحداثها والتي تربطها أو سوف تربطها بالمدن القريبة أو البعيدة¹.

أجاز قانون التعمير لرؤساء مجالس الجماعات بعد مداولة المجلس أن يصدر قرارا تهمداً إلى إحداث طرق جماعية وساحات ومواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو عرضها أو حذفها كلاً أو بعضاً، ولكن بالمقابل ألزمهم بإجراء البحث العمومي إذ تنص المادة 33 منه على أنه: "و يجب أن تحمل القرارات المشار إليها أعلاه التأشيرات المنصوص عليها في الأنظمة الجاري بها العمل، قبل افتتاح البحث العلني في شأنها. وتكون مدة هذا البحث شهراً فيما يتعلق بقرارات تخطيط حدود الطرق العامة وشهرين فيما يخص قرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها. ولا يجوز، طوال مدة البحث وإلى نشر القرار في الجريدة الرسمية، تسليم أي رخصة لإقامة بناء على الأراضي التي يشملها قرار تخطيط حدود الطرق العامة أو قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية، على ألا يتجاوز هذا الحظر ستة أشهر".

الفرع الثاني: المشاركة غير مباشرة

وهي الطريقة التي تفضلها الإدارة في علاقاتها مع المواطنين فبالنسبة لها فإن التعامل مع ممثلي المداين أفضل وسيلة لضبط المسطرة التشاركية في إعداد وثائق التعمير نظراً لطابع السرية التي تغطي على المشاركة.

والمشاركة غير المباشرة لها حضور قوي في كل مراحل إعداد وثائق التعمير و تطبق هذه المشاركة الغير مباشرة عن طريق تقنية الاستشارة في الحالات التالية:

أ-إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية:

يعتبر المخطط التوجيهي بمثابة وثيقة تعميمية ذات طابع توجيهي²، تطبق على بقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية نظراً لحجم الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية³.

فمخطط التهيئة العمرانية إذن عبارة عن مشروع يقوم بتوجيه التهيئة العمرانية وهو مخطط عام وشامل عن ما نريد القيام به في مجال معين والغاية من مخطط توجيه التهيئة¹.

¹-عبد الرحمن البكري، التعمير بين المركزية واللامركزية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1993، ص.111.

²-على اعتبار أن المخطط التوجيهي يعتبر الموجه لباقي التصاميم الأخرى، والتوجيهات هنا هي عبارة عن قرارات تخطيطية عامة للأمدن المتوسط والبعيد، وهي ليست بالقرارات التنظيمية العادية ذات الطبيعة التقليدية نظراً للمساحة الكبيرة التي تسري عليها وعمومية مقتضاياتها.

³- R.Cristini « Droit de l'Urbanisme » Edition Economica, Paris 1985,p.125.

يرمي هذا المخطط بصورة عامة الى توزيع المجال ووضع اطار قانوني عام للسياسة العقارية وذلك لتحديد المناطق العمرانية المستحدثة وكيفية تهيئتها والمناطق الغابوية والزراعية والمساحات الخضراء الى جانب التجهيزات الاساسية والمرافق الضرورية شان شبكة الطرق والموانئ والمطارات.

تشارك المجالس المنتخبة عبر الاستشارة في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية إذ تنص المادة 7 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير على أنه : "....يحال مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية، قبل أن توافق عليه الإدارة، إلى مجالس الجماعات المعنية، لدراسته. وللمجالس المشار إليها أعلاه أن تبدي، داخل أجل ثلاثة أشهر يبتدئ من تاريخ إحالة المخطط إليها، ما تراه في شأنه من اقتراحات. وإذا لم تبد المجالس الأنفة الذكر رأي داخل أجل المنصوص عليه أعلاه فإن سكوتها يحمل على أن ليس لها أي اقتراح في موضوع المخطط المحال إليها. وتتم مراجعة مخطط توجيه التهيئة العمرانية وفق الإجراءات والشروط المقررة لوضعه والموافقة عليه..."².

ويهدف هذا الإجراء التشريعي أي تحديد الآجال إلى مواجهة أي عرقلة محتملة لمسطرة إعداد مخطط توجيه التهيئة العمرانية من طرف المنتخبين المحليين.

وتتولى الإدارة المكلفة بالتعمير بمشاركة المجالس الجماعية المعنية، دراسة المقترحات التي تم إبدائها.

ب- إعداد تصميم التنطيق :

هو من الوثائق الهامة للتعمير يوضع مباشرة بعد المصادقة على وضع مخطط التوجيه للتهيئة ويهدف الى ملئ الفراغ التعميري لا سيما عند غياب تصميم تهيئة بعض المناطق كما يهدف الى تمكين الادارة والجماعات المحلية باتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لا عداد تصميم التهيئة والحفاظ على توجهات مخطط توجيه التهيئة.

يحدد تصميم التنطيق المناطق والاعراض المخصصة لها هذه المناطق على خلاف تصميم التهيئة الذي يسعى الى النهوض بالتنمية العمرانية لمنطقة معينة .

يتم وضع مشروع تصميم التنطيق بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية، وتتم الموافقة عليه وفق الإجراءات والشروط التي تحدد بمرسوم تنظيمي. بعد ذلك يجب إحالة مشروع تصميم التنطيق، قبل أن توافق عليه الإدارة، إلى مجالس الجماعات المعنية وإلى مجلس المجموعة الحضرية إن اقتضى الحال ذلك، لدراسته وإبداء ما تراه في شأنه من اقتراحات داخل أجل شهرين يبتدئ من تاريخ إحالة التصميم إليها، تتولى الإدارة دراستها بمشاركة الجماعات المحلية التي يعنها الأمر. و في حالة عدم قيامها بذلك فإن سكوتها يحمل على أنه ليس لديها أية ملاحظة حول مشروع تصميم التنطيق المحال عليها³.

حدد المشرع الجهات التي تتدخل في وضع تصميم التنطيق وهي بشكل رئيسي الادارة والجماعة المحلية التي يمكن ان تساهم في وضعه حيث ان الادارة تحيل عليها المشروع من أجل دراسته وتقديم مقترحاتها عليه داخل اجل شهرين من تاريخ الاحالة. والمسطرة المتبعة في وضع هذا التصميم شبيهة الى حد كبير بمسطرة وضع مخطط للتهيئة العمرانية.

¹- المادة 4 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

²- المادة 8 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

³- المادة 16 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

وتعتبر هذه المرحلة أهم مرحلة يمكن للمجالس المعنية أن تعبر من خلالها عن اقتراحاتها المتعلقة بالتجهيزات و التنطيق.

ج - إعداد تصميم التهيئة:

يوضع مشروع تصميم التهيئة بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية ، وبعد ذلك يحال مشروع تصميم التهيئة قبل موافقة الإدارة عليه على أنظار المجلس أو المجالس المعنية قصد الاستشارة . ويجب على هذه الأخيرة أن تبدي داخل أجل شهرين من تاريخ إحالة مشروع التصميم اقتراحاتها وملاحظات بشأنه¹ . وإذا لم تبد المجالس الأنفة الذكر أي رأي داخل الأجل المنصوص عليه أعلاه فإن سكوتها يحمل على أن ليس لها أي اقتراح في موضوع التصميم المحال إليها. أي تعتبر أنها موافقة ضمناً على مشروع تصميم التهيئة المحال عليها .

إن المدة المخصصة للمجلس الجماعي هي شهر واحد فقط ذلك ان الشهر الأول للبحث العلني عن منافع ومضار مشروع التصميم الذي ينظم لفائدة السكان وخاصة منهم الذين يمتلكون عقارات داخل المنطقة التي يغطي تراها التصميم والذي يقيد من حق استعمال البعض منها عن طريق الارتفاقات التي يفرضها أو يخصص استعمالها للمنفعة العامة² .

المطلب الثاني :غايات التعمير التشاركي وحدوده في ظل قانون 12-90

يحمل التعمير التشاركي ايجابيات مهمة فهو وسيلة لتحسين القرارات و تجويدها باعتماد مختلف التقنيات و الأدوات عند اتخاذ القرار و غاية لكسب المشروعية ودمج المواطنين في القرارات التي تهم ميدان التعمير . غير انه لا يزال لم يصل إلى مرحلة المشاركة الفعلية ولا يزال في مستوياته الدنيا. فكيف ذلك ؟

الفرع الأول: غايات التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90

إن إدارة التعمير مدعوة للتعاطي مع مختلف المشاكل و المطالب التي تواجهها بكل حرفية ومهارة قصد بلورة سياسة ناجحة تهدف تقديم أفضل الحلول والخروج بأحسن القرارات خدمة للمواطنين . لذلك كان لزاما عليها الاستعانة بكفاءات خارجية سواء من بين المدارين أو من داخل مؤسسات أخرى³ ، فإشراك الإدارة لأطراف أخرى في عملها يمكنها من الحصول على معلومات جيدة بل وحتى على الحلول و الطرق الممكنة للتدخل . إذ يتوفر المواطنون على معارف وآراء مختلفة عن معارف وآراء مهنيي التعمير وهو ما يثري التحليل ويؤدي إلى تكملة المعارف التقنية للمهنيين في قطاع التعمير ، فبأخذ ملاحظات وانشغالات وطموحات الساكنة بعين الاعتبار منذ البداية وطيلة مدة إعداد المشروع ، سيجد مجموع المشاركون إجابات تتطابق مع حاجاتهم الحقيقية.

كما تلعب المجالس المنتخبة هنا دورا مهما بمشاركتها في عرض مختلف المشاكل التي تعاني منها الساكنة مع الحلول التي تراها مناسبة لحل هذه المشاكل لكون المجالس المنتخبة تملك كل المعلومات عن الأحياء والساكنة التي تمثلها . فتسهل بذلك عمل الإدارة .

¹ -المادة 24 من قانون 12-90 المتعلق بالتعمير.

² -عبد الرحمان البكريوي ، مداخلة تحت عنوان : " تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني" ، في ندوة حول العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة، الرباط ، أبريل 2001.

³ -G. ISSAC, la procédure administrative non contentieuse, LGDJ, 1968, p.457

والإدارة بهذا المنظور تلعب دور برج المراقبة فهي تتلقى المطالب وتدرسها ثم تحولها إلى حلول وقرارات (مخرجات) لتقوم بعدها بدراسة ردود الفعل (التغذية العكسية). بل يعتبر المجلس المنتخب بكل مكوناته هيئة للتشاور وتبادل الآراء من أجل اتخاذ القرارات المناسبة.

إن إشراك المواطنين مباشرة أو عبر ممثلهم المنتخبين في إعداد وثائق التعمير يضيء نوع من الشرعية على هذه القرارات و بالتالي يسهل على الإدارة تنفيذها. بينما تلقى القرارات الانفرادية أحيانا معارضة من قبل المواطنين لا لكونها لا تخدم مصالحهم فقط ولكن لأن الإدارة لم تعمل على إشراكهم في إعدادها¹. لقد أكد علماء الاجتماع على أن القرارات التي يشرك فيها المواطنون تجد طريقها إلى التنفيذ على أرض الواقع أي تحويلها من قرارات مكتوبة إلى أنشطة فعلية تتم بسهولة خاصة إذا تم الأخذ برأي الأشخاص الموجهة إليهم². حيث أن شعور الفرد بمساهمته في تخطيط وإنجاز العمل يجعل أدائه يتميز بالحماس والقوة، فبإشراك المدارين تتجنب الإدارة كل الصراعات الممكنة وردود الفعل السلبية.

يسمح التعمير التشاركي تكملة المعارف التقنية للمهنيين في مجال التعمير بحصولهم على معلومات عن الحياة اليومية للمواطنين، وحشد الدعم الاجتماعي للمشروع وقبوله من طرف الساكنة وبالتالي بناء حكمة ديمقراطية وتشجيع ممارسة المواطنة.

الفرع الثاني: حدود التعمير التشاركي في ظل قانون 12-90

يقوم التعمير التشاركي على أساس إشراك المواطنين وممثلهم، وطلب آرائهم في اتخاذ القرار، ضمانا لوضوح الرؤية، وتبادل الآراء، وانسياب المعلومات، والالتزام بالتنفيذ، وتجويد نوعية القرارات، غير هذه المشاركة تتميز بأنها مشاركة محدودة³. لأنها لم تصل بعد إلى مرحلة المشاركة الفعلية نظرا للهيمنة الإدارية على العملية برمتها. فكيف ذلك؟

تتميز مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد قرارات التعمير بكونها مشاركة محدودة إذ أن إطار المشاركة في صناعة القرار⁴ بالنسبة لهاته الأطراف هو إطار جد محدود، فإذا كان الإدارة ملزمة باللجوء إلى إشراك هذه الأطراف فإنها في جميع الحالات غير ملزمة بالأخذ بملاحظات وإتباعها. فاستشارة الأطراف غير الإدارية تلزم إذن صاحب القرار الإداري، التماسها قبل إصدار القرار غير أن ملتزمات المجلس الجماعي وملاحظات العموم قد يؤخذ بها وقد لا يؤخذ بها، حيث يكتفى بجمع المعلومات والسلطة المكلفة بالتعمير لا تعبر عن أي موقف ولا تعطي أية معلومة أو جواب بطريقة علنية حول ملاحظات العموم والمجالس المنتخبة⁵.

وعليه، ورغم هذا الامتياز الممنوح للمدارين فإن إمكانية تأثيرهم في عملية إعداد وثائق التعمير تظل منعقدة إذ تبقى الإدارة دائما تتمتع بامتياز الانفرادية في إعدادها وتبنيها. فإذا كان المشرع ألزم الإدارة بطلب الاستشارة ودراسة اقتراحات المجالس الجماعية المعينة بمشاركة هذه الأخيرة، لكنها ليست مجبرة بالأخذ وإتباعها.

¹ - J. J. Chevalier, science administrative, PUF, 1986, p.420

² صالح مهدي محسن العامري وطاهر محسن منصور الغالي، الإدارة والأعمال، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثانية، 2008، ص. 509

³ أمل أحمد طعمة، اتخاذ القرار والسلوك القيادي، دار ديونو للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص. 29، متاح على الرابط.

<http://www.goodreads.com/reader/4246>

⁴ عزيزو راشدة، المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها، جامعة تيارت، 2010، ص. 4، متاح على الرابط: iefpedia.com/arab/www-content/

⁵ - أحمد المالكي، مرجع سابق، ص. 70-

كما يلاحظ بأن المشرع قد ضيق كثيرا من مشاركة الأطراف غير الإدارية سواء بصفة مباشرة وغير مباشرة إذ لم يعط القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير دورا مهما لها في إعداد وثائق التعمير بصفة عامة و اعتبر سكوت ممثلي هذه الأطراف أي المجالس الجماعية و عدم الإدلاء بمقترحاتها في أجل محدد من تاريخ إحالة مشروع تصميم التهيئة عليها، بأنه يحمل على أن ليس لها أي اقتراح حوله¹. وبالتالي فإن هذه الاستشارة ليست ذات جدوى. وتجب الإشارة أن ظهير 1952 كان يعتبر موافقة السلطات البلدية على مشاريع تصاميم التهيئة شرطا لازما كما تقضي بذلك المادة 11 منه، فجاء قانون 12-90 ليعوض الموافقة بالاستشارة التي يجب أن يقوم بها المجلس الجماعي².

كما يلاحظ أن مدة شهرين المحددة للاستشارة قد أدمجت فيها مدة البحث العلني حول منافع و مضار المشروع و المحددة في شهر واحد، مما يجعل المدة الفعلية للاستشارة هي شهر واحد في الحقيقة وهي مدة غير كافية. و يرى الدكتور عبد الرحمان البكريوي³ في هذا الشأن بأنه من المفيد أن تكون الاستشارة خلال مدة كافية لدراسة مشروع تصميم التهيئة من قبل المجالس الجماعية المعنية.

إذا كانت مشاركة الأطراف غير الإدارية تتميز بمحدودية التأثير في اتخاذ القرار، فإنها في المقابل تفسح المجال أمام مشاركة واسعة في حالة البحث العمومي⁴، حيث أنها تتميز بكونها مشاركة مفتوحة في وجع عموم المواطنين. فتقوم الإدارة بعرض المشروع وتدعو المواطنين لتقديم مقترحات وحلول لمعالجتها، فتتاح للأطراف غير الإدارية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة فرصة تقييم المقترحات والحلول المعروضة، وتختار الإدارة بعد ذلك الحل أو القرار من بين الاقتراحات المقدمة بعد دراستها⁵. وهنا يمكن أن تظهر بعض المشاكل كتناقض الآراء وتنوعها أو معارضة المشروع برمته. وهنا يطرح التساؤل حول الحل الذي يمكن أن تلجأ إليه إدارة التعمير؟ كما يعاب على مسطرة البحث العلني كونها تتم دون تدخل وسيط محايد بين الإدارة والعموم كما هو الحال في فرنسا حيث يجري تعيين مندوب يتولى الإشراف على مسطرة البحث العلني ويتلقى ملاحظات ومقترحات العموم حول وثائق التعمير ويقوم عقب دراستها بعرضها مرفوقة بملاحظاته على السلطة الإدارية المكلفة بالإعداد⁶.

بالإضافة إلى ذلك، فإن البحث العلني لا قيمة قانونية له إذ يمكن للإدارة أن لا تأخذ مطلقا بعين الاعتبار ملاحظات ومقترحات المواطنين حول وثائق التعمير فهذا البحث يبقى مجرد إجراء شكلي فقط.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار اللحظات التي يتدخل فيها المواطنون في عملية إعداد وثائق التعمير نجد أن هذا التدخل يأتي بعد مبادرة الإدارة لإعداد المشروع ثم عرضه على الساكنة أو ممثليها وهو ما يجعل مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد قرارات التعمير سواء بشكل مباشر أو عبر ممثليهم رغم أنها مشاركة مفتوحة إلا أنها تبقى محصورة في مستوى محدود⁷ وبهذا يظهر أن الطابع

¹ - الفقرة الأخيرة من المادة 24 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

² - في الحقيقة لقد تم التخلي عن هذه الموافقة لأنها أصبحت وسيلة في يد المجالس الجماعية من أجل الضغط على الإدارة المكلفة بالتعمير ومساومتها على تغيير مشاريع تصاميم التهيئة وفرض مصالحها الآنية والشخصية في حالات كثيرة ضدا على المصلحة العامة، بعدما أصبحت القاعدة هي عدم المصادقة على مشاريع التصاميم والاستثناء هو المصادقة، حيث إن بعض التصاميم لم يتم الإفراج عنها إلا بعد دخول قانون 12-90 حيز التنفيذ. انظر احمد المالكى، مرجع سابق، ص.102.

³ - عبد الرحمان البكريوي - " التعمير بين المركزية و اللامركزية " ص 96 الشركة المغربية للطباعة و النشر ، الرباط - المغرب

⁴ - عزيزو راشدة، المشاركة في عملية صنع القرار وسبل تفعيلها، مرجع سابق، ص.4-5

⁵ - سعود بن محمد النمر وآخرون، الإدارة العامة: الاسس والوظائف الجديد، مرجع سابق، ص.224

⁶ - المصطفى معمر وأحمد اجعون، "إعداد التراب الوطني والتعمير"، مطبعة سجلماصة مكتاس، الطبعة الأولى، 2007-2008، ص.175

⁷ - صالح مهدي محسن العامري وطاهر محسن منصور الغالي، الإدارة والأعمال، مرجع سابق، ص.314

التقنوقراطي هو المسيطر على مسطرة إعداد وثائق التعمير ، حيث تتخذ الإدارة القرار ثم تتم دعوة المدارين للتداول حوله من خلال الإدلاء بملاحظاتهم، وذلك للتأكد من مدى تفهمهم و استيعابهم للقرار ، وإقناعهم بالانخراط في تنفيذه. و استمالتهم لقبوله، و تخفيف وقع القرار المتخذ بشكل انفرادي تفاديا لأي مقاومة، أو عدم تعاون يعيق تنفيذ القرار¹.

خاتمة:

إن التعمير التشاركي هو عملية تمكن المواطنين أو ممثلهم من ممارسة رقابة كبيرة في الإدارة ، كما أن مشاركتهم في اتخاذ القرارات هي الوسيلة المناسبة لنجاح القرار، وتيسير تطبيقه بين أفراد المجموعة، فمشاركة المجموعة تعني أنها تتفهم القرار، وبالتالي تساهم في تطبيقه، ويعتمد ذلك على فهم المجموعة له واقتناعها به وشعورها بأهميته.

إن دراسة التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 توجي لنا بأن مشاركة المواطنين في إعداد وثائق التعمير هي مشاركة واسعة . غير أن الأمر في حقيقة الأمر ليس كذلك إذ ما زالت الإدارة المكلفة بالتعمير تملك امتيازات هامة في مواجهتهم ، فالإدارة وإن تخلت عن الانفرادية في إعداد وثائق التعمير وأصبحت قراراتها تتجه أكثر فأكثر إلى التداولية فإنها لم تصل بعد إلى مرحلة المشاركة الفعلية.

إن التعمير التشاركي في ظل قانون 90-12 لا يزال في مستوياته الدنيا ، لذلك يجب الرفع من مستوى مشاركة الأطراف غير الإدارية في إعداد وثائق التعمير بإعتماد تقنيات جديدة كالمشاورة والاستفتاء الإداري والتسيير المشترك أو الانتاج المشترك و التسيير الذاتي. بالإضافة إلى الاستفادة من التقنيات التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015 كتقديم العرائض والملمات .

¹. نفس المرجع، ص. 423.

قراءة في أسباب فشل وسائل الإعلام

في حماية المستهلك المغربي

يوسف الزوجال

دكتور في الحقوق

استاذ زائر بكلية الحقوق بطنجة

مستشار بالمركز الاكاديمي للدراسات الاسرية بطنجة

عضو المركز الاكاديمي للدراسات القانونية والقضائية بأصيلة

مقدمة

رغم وجود كل الأدلة الواقعية التي تنم عن تصاعد دور فاعل لوسائل الإعلام كسلطة رابعة معترف بفعاليتها بمختلف منابرها وأشكالها في حماية المستهلك خصوصا منذ ظهورها في حدود ثمانينات القرن العشرين و اتساع رقعتها مع مجيء عصر الثورة التكنولوجية والصناعية التي يعيشها العالم المعاصر في الوقت الراهن، فإن هناك بالمقابل مجموعة من العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تؤكد قصور هذه الأخيرة في عدة جوانب من الناحية العملية لما لها من آثار سلبية على السلوكيات اليومية و العادية للمستهلك.

و هكذا فقد أصبح هذا الموضوع يشغل الحيز الأكبر من هموم الدراسات الأكاديمية¹ و البحوث العلمية ويكتسي أولوية قصوى ضمن اهتمامات الدول الحديثة سواء المتقدمة منها أو النامية بما فيها بلادنا نظرا للتطور الهائل في مجال الاتصال السمعي البصري والمكتوب وارتفاع مؤشر استعمال هذه التقنيات كأداة تساهم في تنوير المستهلك ونشر الثقافة والبرامج التربوية و التوعوية.

و عليه ستكون هذه المساهمة المتواضعة عبارة عن قراءة عميقة في أسباب فشل وسائل الإعلام على ضوء القانون رقم 31-08 الذي يقضي بتدابير لحماية المستهلك² و المقتضيات الواردة في الوثيقة الدستورية الصادرة مؤخرا في شهر يوليوز³ 2011 على الصعيد الوطني وفق المنهج الآتي:

- تجاهل وسائل الإعلام للبيئة الاجتماعية و المجالية (المطلب الأول)
- تعبئة المؤسسات الاقتصادية لوسائل الإعلام (المطلب الثاني)
- حرمان الجمعيات من الحق في التعبير عبر وسائل الإعلام (المطلب الثالث)

¹ يوسف الزوجال: ""حماية المستهلك في العقود التجارية"" اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص بكلية الحقوق بطنجة السنة الجامعية 2012.2013
يوسف الزوجال: ""الحماية القانونية للمستهلك في عقد التأمين دراسة تشريعية مقارنة"" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون المدني و الاعمال بكلية الحقوق بطنجة السنة الجامعية 2009

يوسف الزوجال: المنظومة الحماية للمستهلك في عقود الخدمات عقد التأمين نموذجا منشورات دار الامان مطبعة الامنية الطبعة الاولى 2013

² ظهير شريف رقم 1.11.03 صادر بتاريخ 18 فبراير 2011، منشور ب.ج.ع. 5932 بتاريخ 7 أبريل 2011.

³ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور

المطلب الأول

أثر تجاهل وسائل الإعلام للبيئة الاجتماعية والمجالية على المستهلك المغربي

لا يخلو الدور التوعوي والتثقيفي المنوط بوسائل الإعلام والمفترض أن يترجم في شكل برامج حماية للمستهلك من بعض العراقيل العملية على أرض الواقع. فهي ما فتئت تعمل على توظيف خطابات و رسائل تقليدية لا يصل صداها إلى المستهلك العادي و المواطن البسيط و ذلك راجع إلى عدة عوامل أبرزها البيئة الاجتماعية التي يوجد فيها هذا الأخير مما يؤدي إلى نتائج عكسية غير محمودة تؤدي إلى استنتاج خلاصة مفادها تجاهل تلك الوسائل لعدة عناصر مثل انتشار الأمية و المناطق النائية.

من حيث البيئة الاجتماعية فيإلقاء نظرة بسيطة على محتوى البرامج الإعلامية التثقيفية التي تهدف إلى توعية المستهلك وتربيته وتبصيره في مختلف مناحي حياته اليومية وخاصة في تعاملاته التعاقدية باعتبارها جسرا تواصليا يسهل عملية الوصول إلى المعلومة كما هو مسطر في الفصل 27 من الدستور الجديد¹، يلاحظ على أنها ما فتئت تنهج أسلوبا يستعصي إدراكه بالشكل المطلوب من لدن المستهلك البسيط العادي باعتباره متلقيا أو شخصا مستهدفا نظرا لاعتمادها الكثير على منطق تقنية الصورة القادرة على الإغواء والاستمالة عوض الاعتناء بالكلمة البسيطة.

و فيما يتعلق بالغلو في استعمال اللغة الأجنبية في جل البرامج الإعلامية الموجهة لتوعية المستهلك يمكن القول بأنه يبقى إشكالا مطروحا على الصعيد الوطني أمام تعدد الروافد الثقافية بالمغرب (الأمازيغية و العربية الدارجة أو الفصحى و الحسانية الصحراوية...الخ) و هو ما لا يؤخذ بعين الاعتبار في غالبية الأحيان.

و لا شك أيضا في ظل مقارنتها مع نظيرتها الترفيهية الطاغية على الساحة لا بد للمتأمل في طائفة البرامج الإعلامية التوعوية القليلة تسجيل مدى تجاهلها لمسألة الفوارق بين الطبقات الاجتماعية المختلفة التي تنتهي إليها فئات المستهلكين العريضة الشيء الذي يجعلها تتصف بكونها نخبوية بامتياز و يفيد اختلالا واضحا في وظيفتها.

أما من حيث البيئة المجالية تظل وسائل الإعلام في إطار برامجها التوعوية الموجهة للمستهلك غير قادرة على استيعاب جميع فئات المجتمع وخاصة التي غالبا ما تكون مستقرة داخل المجال القروي لأن الإعلام المكتوب و الافتراضي على سبيل المثال يقتصر إجمالا إلى المدن والحوضر مع العلم أنه يتخبط حاليا في أزمة ضعف و تدني نسبة المبيعات و المقروئية.

إذن، في سبيل تطوير أداء وسائل الإعلام إزاء قضايا الاستهلاك، ومن زاوية برامجها التوعوية والتثقيفية، لابد من تقييم موضوعي عميق ليس فقط على المستوى التقني ولكن كذلك من جوانب أخرى سوسيو اقتصادية بالأساس. لذلك يتعين أولا التمييز بين المستهلك² المتمكن أو المتوفر على مستوى ثقافي للتأقلم مع الخطاب الإعلامي وبين المستهلك الأمي أو الجاهل تماما وتكييف مضمون البرامج

¹ ينص الفصل 27 من الدستور على ما يلي "

"" للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون. بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية وأمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة.""

² لقد اختلف الفقهاء بحيث تباينت التفسيرات بصدد ضبط فكرة مفهوم المستهلك قبل صدور قانون 31.08. وهذا يتجلى في انقسام الفقه إلى اتجاهين اثنين : بين الإطلاق والتقييد. حول الآراء الفقهية المتعلقة بمفهوم المستهلك راجع مقالنا مفهوم المستهلك في التشريع و الفقه و القضاء المغربي و المقارن منشور بمجلة الفقه و

التوعوية حسب كل فئة مع مراعاة البعد الجغرافي أي ضرورة الأخذ بعين الاعتبار فئة المستهلكين المتواجدين بالمناطق النائية.

المطلب الثاني

أثر استغلال المؤسسات الاقتصادية لوسائل الإعلام على المستهلك المغربي

تتيح وسائل الإعلام للمؤسسات الاقتصادية الضخمة فرصة ربط العلاقات مع المحيط الخارجي الذي يدخل فيه فئة عريضة من العموم وجمهور المستهلكين العاديين. وبصفة عامة، عوض أن تتجه الشركات التجارية إلى إنشاء قرية كوكبية، فهي على العكس، تعمل على تطوير وسائل الإعلام وتسخيرها في خدمة مصالحها الخاصة عبر بث الوصلات والإعلانات الإشهارية لمنتجاتها كأداة لاستقطاب عدد كبير من المستهلكين وباعتبارها دعوة ممنهجة وموجهة وإيجابا من الناحية القانونية لربط علاقة تعاقدية.

وقصد تلبية هذه الرغبة التجارية، تمنح المؤسسات التجارية قسما من المال لوسائل الإعلام بمختلف أشكالها مقابل تمرير تلك النشرات الإشهارية إذ يتم بهذا المعنى استغلال التكنولوجيا في إطار صفقات مربحة واستفادة متبادلة بين الطرفين الأمر الذي يجعل وسائل الإعلام تحيد عن الغرض الرئيسي التي أحدثت له ويؤدي إلى تعريض المستهلك إلى خطر الوقوع فريسة سهلة في يد الطرف المهي.

وخلاصة القول، لا يستفيد المستهلك كثيرا من وسائل الإعلام بالقدر الذي يستفيد منه فئة التجار والشركات العملاقة والمهنيين، وهذا ما يدفع إلى اعتباره سيفاً ذو حدين وعملة بوجهين، يجب أن يتعامل معه المستهلك عند إقدامه على ربط علاقة تعاقدية أو اقتناء مجموع منا بناء على ما تم الترويج له بالوصلات الإشهارية المعلنة بحيلة وحذر شديدين. وبالتالي فهو مطالب باستغلال الإعلام لصالحه دون المجازفة السريعة عند القيام بالعملية التعاقدية وذلك تحسبا للعواقب الوخيمة التي قد يجنيها وتجنباً للأضرار المحتملة التي قد تلحق بمصالحه الاقتصادية جراء سوء استعماله له.

وبناء على ما تقدم، فإن وجود هذه التكتلات الاقتصادية¹ و اللوبيات الضاغطة تعيق بشكل مباشر ممارسة وأداء دور

وقد حسم قانون 31.08 هذا التضارب حينما عرف المستهلك في المادة الثانية بقوله

"" يقصد بالمستهلك كل شخص طبيعي أو معنوي يقتني أو يستعمل لتلبية حاجياته غير المهنية منتجات أو سلعاً أو خدمات معدة لاستعماله الشخصي أو العائلي".

حول هذا الموضوع انظر

أشغال الندوة العلمية التي نظمتها هيئة المحامين لدى محكمة الاستئناف بسطات بشراكة مع مختبر قانون الأعمال بكلية الحقوق بجامعة الحسن الأول في موضوع: قراءة في القانون رقم 31.08 المتعلق بتدابير حماية المستهلك بتاريخ 17 يونيو 2011 منشور بمجلة الدفاع ع خاص أكتوبر 2011 أنظر كذلك

محمد العلوي خصوصيات قانون حماية المستهلك على ضوء قانون الالتزامات والعقود تقرير تركيبي منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ع 10 نونبر دجنبر 2011 ص 237 وما بعدها

يوسف الزوجال : حماية المستهلك في عقد التأمين في التشريع المغربي مقال منشور بمجلة الملف عدد 19 سنة 2012

انظر كذلك مؤلفنا تحت عنوان : المنظومة الحمائية للمستهلك في عقود الخدمات عقد التأمين نموذجاً منشورات دار الامان مطبعة الامنية الطبعة الاولى 2013 ص 30 وما بعدها

¹ حول هذا الموضوع راجع

امينة رباحي التكتلات الاقتصادية الكبرى في النظام الدولي الجديد دراسة مقارنة بين اوروبا الموحدة و النافتا رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلاقات الدولية جامعة محمد الخامس بالرباط اكدال سنة 1999

الإعلام وواجبه في حماية المستهلك، بل تسير به في الاتجاه المعاكس حتى أصبح يشكل عنفا في حق الطرف الضعيف¹ في العلاقة الاستهلاكية².

المطلب الثالث

أثر حرمان الجمعيات من الحق في التعبير عبر وسائل الإعلام على المستهلك المغربي

أناط المشرع المغربي بالمجتمع المدني مهمة إعلامية تندرج في إطار الحث على الرفع من مستوى الوعي الاستهلاكي بواسطة مجموعة من الميكانيزمات التربوية بحيث جاء في منطوق المادة 152 من قانون 31.08 بأنه : "تتولى جمعيات حماية المستهلك المؤسسة والعاملة وفقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل المتعلقة بحق تأسيس الجمعيات، الإعلام والدفاع والنهوض بمصالح المستهلك وتعمل على احترام أحكام هذا القانون".

ولتمرير رسالتها التحسيسية التي تستهدف فئة المستهلكين تركز عملية التربية والتوعية من طرف الجمعيات على الالتجاء لوسائل الإعلام والتكنولوجيا الحديثة من أجل نشر أنشطتها والتعريف بقضايا الاستهلاك و القيام بدراسات وبحوث تمس جانبا من جوانب الاستهلاك علاوة على نشر الدلائل والمنشورات والدوريات على صفحات الصحف والجرائد الوطنية دون إغفال الاستعانة بها للتنديد بمنتوج أو خدمة بواسطة المقاطعة و الدعاية المضادة.

إلا أن استعمال الجمعيات حماية المستهلك لهذا النوع من الوسائل قد يصطدم بعدة صعوبات مما يفقدها فعاليتها مثل :

- علاقة وسائل الإعلام بالمهنيين وهي غالبا علاقة استشرارية بامتياز، وترجم في صيغة مهمة تحت مبرر الحفاظ على سمعة الشركة أو المنتج.
- ضغط اللوبيات...إلخ.

ولتفادي هذه الوضعية الصعبة والمخجلة، أعتبر أن تدخل الدولة في هذا الباب أمرا ضروريا من خلال السلطة الوصية على القطاع التي ينبغي أن تفرض على الوسائل العاملة في مجال الإعلام تخصيص حيز زمني لمكونات النسيج الجمعوي على غرار ما هو معمول به بالنسبة لحق الأحزاب السياسية المنصوص عليه في دستور المملكة المتجسد في عدم حرمانها من الحق في حرية التعبير عن الرأي بشق الوسائل الممكنة والمشروعة.

فقد نص الفصل 25 من الوثيقة الدستورية على أن : "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها...".

كما يضيف الفصل 28 من نفس القانون أن : "حرية الصحافة مضمونة ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية.

لجميع الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء، بكل حرية ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة.

تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة، بكيفية مستقلة وعلى أسس ديمقراطية وعلى وضع القواعد

¹ يوسف الزوجال : "الحماية القانونية للطرف الضعيف في عقد التأمين"، مقال منشور بمجلة رحاب المحاكم، العدد 10، 2011،

² Abdelhaq EL HATTAB la protection de la partie faible dans la relation contractuelle en droit marocain Revue de Doctrine et de Droit www.majalah.new.ma

القانونية والأخلاقية المتعلقة به.

يحدد القانون قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي.

وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور¹.

خاتمة

على أمل أن يتم تفعيل الطموح المشروع الرامي إلى إحداث قناة تلفزيونية خاصة بحماية المستهلك ببلادنا مستقبلا كما هو الحال بالمملكة العربية السعودية أو على الأقل خلق صحف أو مجلات متخصصة تعنى بمجال الاستهلاك أقترح على الدولة ما يلي

- تخصيص لحيز معقول في دفاتر تحملات وسائل الإعلام بمختلف أشكالها² (المرئية، المسموعة والمقروءة) للتحسيس بأهمية قضايا الاستهلاك من خلال تسهيل العملية التربوية والثقافية التي تتوخاها من البرامج الموجهة أساسا لتنوعية المستهلك والمساهمة في تنويره وصيانة حقوقه.

- التكتيف من جمعيات حماية المستهلك وتزويدها بجميع الإمكانيات المادية واللوجيستية³ من أجل تسهيل مهامها التوعوية والتمثيلية والاعتماد على المواقع الإلكترونية والسهرة على مواكبتها من خلال الحرص على تكوين العاملين بها وحتى تستطيع خلق فروع أخرى لها على صعيد مجموع جهات التراب الوطني سواء على مستوى المناطق الحضرية أو القروية إضافة إلى ضرورة تذويب الصعوبات الإدارية والمادية التي تعاني منها (كغياب التنسيق وحذف شرط المنفعة العامة...) وتشجيعها على التكتل في إطار جامعات وطنية وتحفيزها قصد الانفتاح على محيطها الإقليمي والدولي عن طريق البحث عن شراكات مع جمعيات عربية أو دولية للاستفادة من تجاربها ولتعزيز سبل التعاون في اتجاه إنشاء حركة منظمة وذات قوة ضاغطة هدفها الحفاظ على المكتسبات والدفاع عن حقوق المستهلك ودعمها باعتباره حقا إنسانيا بامتياز.

¹ ينص الفصل 165 من الدستور على ما يلي

"" تتولى الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري السهر على احترام التعبير التعددي لتيارات الرأي والفكر، والحق في المعلومة في الميدان السمعي البصري، وذلك في إطار احترام القيم الحضارية الأساسية وقوانين المملكة.""

² يوسف الزوجال الرهانات المستقبلية لجمعيات حماية المستهلك في ظل الصعوبات القانونية مقال منشور بجريدة صحافة اليوم العدد 69 بتاريخ 10 ابريل 2010 ص 5

³ يوسف الزوجال دور الجمعيات في حماية المستهلك مقال منشور بجريدة صحافة اليوم العدد 58 بتاريخ 28 نونبر 2009 ص 14

أجهزة حماية المستهلك من الإشهار التجاري

مكاوي أمال

أستاذة بكلية الحقوق والعلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة جيلالي اليابس بسيدي بلعباس

المقدمة :

إن انعدام التوازن المالي بين المعلن عن الرسالة الإشهارية و المستهلك يجعل هذا الأخير يتردد في اللجوء إلى القضاء فقد يتنازل عن حقه في التعويض مما يدفعه إلى تحمل الضرر حتى ولو كان متعلقا بسلامته الجسدية، و على هذا الأساس تتدخل مختلف الأجهزة من أجل الدفاع عن مصالح المستهلكين، ومن أجل حمايته من الإشهار التجاري خاصة و أن هذا المجال يقوم أساسا على المضاربة و السرعة و هذا لتحقيق الربح السريع الذي يعتبر من الأهداف الأساسية بالنسبة للمعلن، و من ثمة ظهرت ضرورة تدخل مجلس المنافسة لحماية المستهلك في ظل المنافسة التي يعيشها السوق الجزائري نتيجة الإصلاحات الاقتصادية التي شهدتها البلاد، وتحولها الاقتصادي إلى النظام الرأسمالي، فلما كان الإشهار أحد أوجه المنافسة، فإن لمجلس المنافسة دورا هاما جدا في وضع أطر خاصة بالإشهار¹، و تحقيق حماية المستهلك خاصة و أن هذا الأخير هو الأكثر تضررا من المنافسة بين المتعاملين الاقتصاديين في المجال الإشهاري و ذلك بخلق لبس في ذهنه يؤثر على اختياراته للمنتجات المعروضة عليه بموجب رسالة إشهارية، و لما كان المستهلك بحاجة إلى مساندة في تفعيل القواعد الحمائية في مواجهة الإشهار التجاري غير المشروع، عمل المشرع الجزائري في إطار المنظومة القانونية الخاصة بحماية المستهلك على إقرار قواعد متميزة تسهل على المضور استيفاء حقه لعدم فعالية القواعد التقليدية في مواجهة التطور الصناعي والاقتصادي، فأقر حق جمعيات حماية المستهلك في التقاضي لصالح المستهلك المتضرر من الإشهار التجاري.

تطلع الهيئات الإدارية المختلفة بدور فعال في حماية مصالح المستهلك سواء تعلق اختصاصها بالدور الوقائي لدرء إلحاق الضرر بالمستهلك أو الدور الردي في حالة وقوع الضرر من طرف المعلن المخالف لالتزاماته القانونية في المجال الإشهاري، هذه الهيئات تمثل الجانب التطبيقي والعملي للحماية المقررة قانونا للمستهلك لأنها الجهة المنوط بها تنفيذ هذه القواعد و لها في تحقيق الحماية الردعية و نقل العقاب من النصوص التشريعية إلى أرض الواقع، و الإشكال المطروح هو ما مدى فاعلية هذه الأجهزة و ارتأيت للإجابة عنه إتباع المنهج التحليلي الوصفي و قسمت الموضوع لفرعين، مجلس المنافسة موضوع الفرع الأول، وأيضا جمعية حماية المستهلك موضوع الفرع الثاني.

الفرع الأول: دور مجلس المنافسة في حماية المستهلك:

في سبيل حماية المستهلك، توجد بعض الإشهارات تخضع للحظر كما سبق شرحها في الفصل الأول كالإشهار المقارن و الإشهار المضلل أو الكاذب، و الذي يعتبر من الممارسات التجارية غير المشروعة التي تمس بالمنافسة المشروعة و التي تلحق أضرارا بالمستهلك بسبب خلق هذا النوع من الإشهارات الالتباس في ذهن المستهلك، فبالرجوع إلى القانون رقم 02/04 السالف الذكر، نجد المشرع الجزائري أدرج الإشهار التضليلي ضمن الفصل الرابع المعنون ب"الممارسات التجارية الغير نزيهة"، وبما أن الإشهار الكاذب أو المضلل يعد قبيل المنافسة

¹ - بوراس محمد، النظام القانون للإشهار عن المنتجات والخدمات (دراسة تأصيلية للإشهار التجاري)، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص

غير المشروعة الذي يستدعي تدخل جهة مختصة للحد من انتهاكات قواعد المنافسة النزيهة¹، وهو المتمثل في مجلس المنافسة الذي يحمي المستهلك من الإشهارات المضللة أو الكاذبة بموجب القرارات التي يتخذها بخصوص هذا النوع من الإشهارات، ولا بد من تعريف مجلس المنافسة، و من ثمة التطرق إلى دوره في تحقيق الحماية للمستهلك من الإشهار التجاري.

- أولاً: تعريف مجلس المنافسة:

هو سلطة إدارية مستقلة يتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، ويعتبر هيئة استشارية تابعة من الناحية الإدارية لوزارة التجارة، ويختص بالسهر على ضمان حرية المنافسة و شفافيتهما، والعمل على اتخاذ كافة الإجراءات التي من شأنها أن تضع حدا لكل الممارسات الماسة بالمبادئ العامة للمنافسة في السوق الجزائرية². أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية لمجلس المنافسة فباعتباره جهاز متخصص في مراقبة السير الحسن والفعال للمنافسة في السوق وقمع الممارسات التي تعرقها فإنه يتمتع بخصائص تتمثل في³:

1- يتميز مجلس المنافسة بالطابع الإداري: يمنح المشرع الطابع الإداري لمجلس المنافسة بموجب المادة 23 من القانون المتعلق بالمنافسة، و بالتالي فهو سلطة إدارية، فلا تأخذ تصرفاته و قراراته الوصف الإداري، و يتجسد من خلالها الحق في ممارسة صلاحيات السلطة العامة⁴.

2- استقلالية مجلس المنافسة: بموجب قانون المنافسة، و الذي اعترف بموجبه المشرع على استقلالية مجلس المنافسة حيث نصت المادة 23 على ذلك صراحة: "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص، "مجلس المنافسة"......"

ويتكون مجلس المنافسة من 12 عضوا يعينون بموجب مرسوم رئاسي محدد بموجب أحكام المادة 24 من قانون المنافسة، و من أجل السير الحسن لمجلس المنافسة فنصت المادة 26 من القانون المذكور أعلاه أنه يعين بموجب مرسوم رئاسي أمين عام ومقرر عام وخمسة مقررين.

بعد أن تطرقنا إلى تعريف مجلس المنافسة للأعضاء المكونين له والتي تظهر من خلاله الخصوصية التي يتمتع بها المجلس والصلاحيات التي تمنحه الحق في استعمال السلطة العامة بصفة سلطة إدارية، فالخصائص التي يتمتع بها المجلس تساهم في تفعيل دور المجلس في حماية المستهلك من الإشهارات التجارية.

ثانياً: دور مجلس المنافسة في حماية المستهلك من الإشهار التجاري:

يهدف مجلس المنافسة إلى ضمان حماية كافة عناصر العلاقة الاقتصادية وضمان التوازن بينها، بما فيها حماية مصالح المستهلك الذي يعتبر الحلقة الأضعف في هذه العلاقة⁵، وبوصف المشرع الجزائري الإشهار التضليلي أو الكاذب من الممارسات التجارية غير المشروعة، فيتدخل مجلس المنافسة لحماية هذا النوع من الإشهارات الذي يلحق ضرراً بالمستهلك خاصة وأن هذا الأخير هو المعنى الأساسي بالعملية التنافسية والتي توفر له حرية الاختيار بين المنتوجات المشهورة عنها، غير أنه قد تنعكس هذه الحرية التنافسية سلباً على المستهلك وتؤثر عليه وعلى حرية اختياره مما تستدعي الضرورة اللجوء إلى مجلس المنافسة.

¹ - بوراس محمد، المرجع السابق، ص 419.

² - فاطمة بحري، الحماية الجنائية للمستهلك، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، السنة الجامعية 2012/2013، ص 177.

³ - شفار نبيهة، الجرائم المتعلقة بالمنافسة في القانون الجزائري و القانون المقارن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة وهران، لسنة 2013، ص 153.

⁴ - محمد الشريف كتو، قانون المنافسة و الممارسات التجارية وفقاً للأمر 03_03 و القانون 02_04 بدون طبعة، منشورات البغدادي، 2010، ص 65.

⁵ - صياد الصادق، حماية المستهلك في ظل القانون الجديد رقم 03-09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2013-2014، ص 122.

1- مهام مجلس المنافسة: يتمثل مهام مجلس المنافسة فيما يلي:

أ- الدور الاستشاري لمجلس المنافسة:

يمثل مجلس المنافسة هيئة خبيرة بأحوال السوق والاستهلاك والمنافسة¹ ولذا منح المشرع لمجلس المنافسة الدور الاستشاري، وهي وسيلة في متناول جميع المشاركين في الحياة الاقتصادية والاجتماعية داخل الدولة بدءاً من السلطة العامة وصولاً إلى المستهلك عبر جمعيته، وهذا ما نصت عليه المادة 35 من قانون لمنافسة.

ب- الدور القمعي لمجلس المنافسة:

يتمتع مجلس المنافسة بصلاحيات قمع الممارسات التجارية غير النزيهة و التي من بينها الإشهار المضلل أو الكاذب، فرغم اعتبار مجلس المنافسة كمؤسسة إدارية، إلا أن المشرع يعترف له بممارسات السلطة القمعية التي هي في الأصل من اختصاص القضاء، ولقد وضع قانون المنافسة قواعد إجرائية تنظم سير أعماله تبدأ بمجرد إخطار المجلس كإجراء أولي كما هو منصوص عليه في المادة 44 من قانون المنافسة²، فصلاحيات قمع الممارسات المنافسة للنزاهة مرتبطة بإجراء³ إخطار مجلس المنافسة من قبل الوزير المكلف بالتجارة أو المؤسسات أو من قبل الجماعات المحلية، أو الهيئات الاقتصادية والمالية، أو الجمعيات المهنية والنقابية وحتى جمعيات حماية المستهلكين، كما لمجلس المنافسة أن يمارس دوره القمعي من تلقاء نفسه وهذا ما نصت عليه المادة 44 من قانون المنافسة.

2- قرارات وأراء مجلس المنافسة:

يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ قرارات وعقوبات مالية وذلك قصد وضع حد للممارسات التجارية غير المشروعة، ويتم ذلك في شكل جلسات تستدعي فيها جميع الأطراف الذين لهم علاقة بالقضية ويستمتع مجلس المنافسة للأطراف المعنية وهذا ما نصت عليه المادة 30 من قانون المنافسة وهذا يعني تكريس مجلس المنافسة لمبدأ المواجهة احتراماً لحقوق الدفاع. ويتم اتخاذ القرار بعد إجراء المداولة والتي لا تصح قانوناً إلا بحضور ثماني أعضاء على الأقل، ويؤخذ رأي الأغلبية، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس.

إن مجلس المنافسة يتمتع بسلطة إصدار مقررات وعقوبات مالية قصد وضع حد للممارسات التي توصف بأنها مقيدة للمنافسة، وتختلف تلك العقوبات التي يوقعها المجلس على المخالفين حسب طبيعة المخالفة موضوع القضية⁴، وأيضاً الضرر الذي لحق بالاقتصاد أو بالمستهلك أما فيما يخص العقوبات الإدارية التي يصدرها مجلس المنافسة التي سنتطرق إليها بالتفصيل في المبحث الثاني.

وهكذا فإنه يمكن لمجلس المنافسة أن يتدخل للحد من الأضرار الجسيمة التي يلحقها الإشهار الكاذب أو المضلل بالمنافسة وبالمستهلك أيضاً، فتعتبر المهام المخولة لمجلس المنافسة حماية إضافية للمستهلك، كما لجمعيات حماية المستهلك أيضاً دور في مساندته لتحقيق حماية فعالة لدرء أخطر عنه من الإشهار التجاري وهذا ما سنتطرق له من خلال الفرع الثاني.

الفرع الثاني: حق جمعيات حماية المستهلك التقاضي باسم المستهلك:

أولت التشريعات أهمية بالغة لجمعيات حماية المستهلك، كونها حلقة لا يمكن إغفالها¹ من أجل تحقيق حماية للمستهلك، و ما يعزز ذلك أنها لا تهدف إلى تحقيق الربح وإنما دورها اجتماعي يتمثل في تفعيل الحماية المنصوص عليها في القانون، والتي تهدف إلى تحقيق الحماية للمستهلكين على أرض الواقع.

¹ - بوراس محمد، المرجع السابق، ص 421.

² - زوبر أرزقي، حماية المستهلك في ظل المنافسة الحرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، السنة الجامعية 2011، ص 169.

³ - بوراس محمد، المرجع السابق، ص 422.

⁴ - زوبر أرزقي، المرجع السابق، ص 171.

أما فيما يتعلق بتعريف جمعية حماية المستهلك، فقد عرفت المادة 2/21 من القانون رقم 03-09 المتعلق بحماية المستهلك وقمع الغش السالف الذكر على أن: "جمعية حماية المستهلكين هي كل جمعية منشأة طبقاً للقانون، تهدف إلى ضمان حماية المستهلك من خلال إعلامه وتحسيسه وتوجيهه وتمثيله".

تخضع جمعيات حماية المستهلك من حيث إنشائها وتنظيمها وتسييرها إلى القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات²، ويمكن أن يكون نشاطها في منظمة أو محيط معين³، وهذا من أجل التقرب من المستهلك وتوفير حماية فعالة له، وقد تم الاعتراف القانوني بجمعيات حماية المستهلك بموجب القانون الملغى رقم 02/29 المتعلق بالقواعد العامة لحماية المستهلك وحدد هذا القانون دور الجمعيات. إلا أنه وبموجب القانون رقم 03/09 المذكور أعلاه، أضاف هذا الأخير للجمعيات في إطار تحديد دورها في حماية المستهلك إمكانية الاعتراف لها بصفة المنفعة العمومية، بحيث تصنف حسب هدفها إلى جمعيات ذات منفعة خاصة ومنفعة عامة، وهذا ما نصت عليه المادة 2/21 من القانون 03/09 المذكور أعلاه.

إن الجمعية تسعى جاهدة و طبقاً لنص المادة 1/21 من القانون 03/09 السالف الذكر إلى إعلام وتحسيس المستهلك من جهة، وإلى توجيهه وتمثيله في حالة المساس بمصالحه المادية والمعنوية من جهة أخرى.

أولاً: الدور الإعلامي والوقائي:

من الواجبات الأساسية للجمعيات تحسيس المواطن بالمخاطر التي تهدد أمنه وصحته وماله⁴، فيعتبر دورها وقائياً بالدرجة الأولى، ويعد هذا الدور التوعوي التحسيسي مهم جداً، إذ يكافئ إلى حد بعيد الإعلان التجاري الذي يقوم به المنتج⁵، بحيث تقوم الجمعية بجمع المعلومات وتلجأ إلى استعمال وسائل الإعلام لتحقيق هدفها، فتقدم النصح للمستهلك، ويتجنب بذلك هذا الأخير الوقوع في الخداع والتضليل خاصة في المجال الإشهاري، فإذا تضمنت الرسالة الإشهارية لوسائل غير مشروعة تؤدي بتضليل المستهلك، تستعمل جمعية حماية المستهلك نفس وسائل الإعلام التي يلجأ إليها المعلن وذلك من أجل تحذيره وتوعيته خاصة ونظراً لنقص الوعي لدى المستهلك، كما تلجأ الجمعية أيضاً إلى إصدار نشرات أو مجلات متخصصة في مجال الاستهلاك التي تساهم في رفع درجة وعي وثقافة ويقظة المستهلك لتمكينه من حماية نفسه من الإشهارات التجارية خاصة وأن هذه الأخيرة في تطور مستمر، فتساهم التطورات التكنولوجية في تفنن المعلن في استعمال الوسائل الاحتيالية التي تؤدي إلى تضليل متلقي الرسالة الإشهارية.

وفي سبيل تحقيق الجمعية لأغراضها، هناك وسيلتان تلجأ إليهما عادة لتحقيق أهدافها وهما الإشهار المضاد والمقاطعة:

أ- الإشهار المضاد: إن هذه الوسيلة الحمائية التي تلجأ إليها الجمعية تشكل نقيضاً للإشهار الذي يقدمه المعلن، بحيث تلجأ الجمعية إلى توجيه نقد للرسالة الإشهارية غير المشروعة مستعملة وسائل الإعلام بمختلف أنواعها، وإن استعمال جمعيات المستهلكين لأساليب الكفاح كالإشهار المضاد والمقاطعة، يبقى حقاً مشروعاً⁶، وذلك من أجل حماية المستهلك من الإشهار التجاري قبل وقوع الخطر.

¹ - صياد صادق، المرجع السابق، ص 171.

² - القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات المؤرخ في 18 صفر 1433 هـ الموافق لـ 12 جانفي 2012، ج ر عدد 02 لسنة 2012.

³ - علي بولحية بوخميس، القواعد العامة لحماية المستهلك والمسؤولية المترتبة عنها في التشريع الجزائري، طبعة 2000، دار الهدى، الجزائر، ص 66.

⁴ - علي بولحية بن بوخميس، المرجع السابق، ص 66.

⁵ - عبد المنعم موسى إبراهيم، حماية المستهلك (دراسة مقارنة) الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2007، ص 348.

⁶ - محمد بودالي، الحماية القانونية للمستهلك عن الإشهار الكاذب أو الخادع. العدد السادس، مجلة العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، 2015، ص 687.

ب-المقاطعة : قد تطلب جمعيات حماية المستهلكين الامتناع عن شراء سلعة أو خدمة معينة أو عدم التعامل مع مشروع معين¹، وتختلف هذه الوسيلة عن الإشهار المضاد كون أن هذه الأخيرة تنتقد فيها الجمعية منتج معين، بينما المقاطعة تسعى من خلالها إلى حث المستهلكين الامتناع عن اقتناء منتج معين.

وتقوم أيضا هذه الجمعيات في مجال مكافحة الإشهارات الكاذبة بما يلي:

- طلب وقف هذا الإعلان الكاذب أو المضلل²، وإن وقف الإشهار يكفل حماية حقيقية للمستهلك من اللجوء إلى وسائل حثائية أخرى، وعليه فإن الدور الإعلامي هو دور وقائي يتمثل في ترشيد المستهلك والعمل على مساعدته على كشف الإشهارات الكاذبة أو المضللة.

ثانيا: الدور الدفاعي و الحمائي:

ويتجسد في الدفاع عن حقوق المستهلكين أمام الجهات القضائية المختصة والجهات الإدارية المعنية³، ولقد خول المشرع لجمعيات حماية المستهلك الحق في رفع الدعاوى وتمثيل المتضرر شخصا من الإشهار الكاذب أو المضلل قضائيا، نظرا لوجود دوافع واقعية واجتماعية تجعل المستهلك يتقاعس أو يتنازل في المطالبة بحقه في التعويض لدرء الخطر الذي أصابه بسبب الإشهارات غير المشروعة، وذلك بحجة أنه وحيد أعزل في مواجهة منتجين ومهنيين وتجار مجهزين بوسائل على جانب كبير من الأهمية، وأن الفائدة التي سيتحصل عليها من رفع دعواه لا تتعادل مع ما يتحملة من ضرر غالبا ما يكون ماليا ووقتا ضائعا بين إجراءات طويلة ومعقدة⁴، أو لعدم الوعي الكافي للمستهلك للوسائل القانونية مما تدفعه للعزوف عن اللجوء إلى القضاء، فالأصل حق المستهلك في رفع دعوى فردية للمطالبة بحقوقه غير أنه واستثناء أعطى المشرع للجمعيات هذه الصفة وذلك بموجب المادة 1/21 من القانون رقم 03/09 السالف الذكر، وأيضا المادة 65 من القانون رقم 02/04 المذكور سابقا، بحيث يمكن لجمعيات حماية المستهلك القيام برفع⁵ دعوى أمام العدالة ضد كل عون اقتصادي قام بمخالفة أحكام قانون المنافسة، و أيضا المادة 3/17 من قانون الجمعيات المذكورة آنفا، بحيث باكتساب الجمعية للشخصية المعنوية والأهلية المدنية لمجرد تأسيسها يمكنها التقاضي والقيام بكل الإجراءات أمام الجهات القضائية المختصة على أساس وقائع لها علاقة بهدف الجمعية تسببت هذه الوقائع بإلحاق ضرر بمصالح الجمعية أو المصالح الفردية، كما نصت المادة 96 من الأمر المتعلق بالمنافسة على أنه يجوز لجمعيات حماية المستهلكين والجمعيات المهنية التي أنشئت طبقا للقانون القيام برفع دعوى أمام العدالة ضد كل عون اقتصادي قام بمخالفة أحكام هذا الأمر، وذلك قصد التعويض عن الأضرار التي أصابت المستهلك من الإشهارات المضللة أو الكاذبة باعتبارها من الأعمال التجارية غير المشروعة، وذلك بموجب المادة 28 من القانون 02/04 السالف الذكر.

من خلال هذه النصوص القانونية يتضح أن المشرع الجزائري قد أقر صراحة بحق التقاضي لهاته الجمعيات، وذلك بعد استيفائها للشروط القانونية، ومن ثمة يبرز دور الجمعيات لتولى الدفاع على المصالح الجماعية للمستهلكين.

¹ - أحمد محمود علي خلف، الحماية الجنائية للمستهلك في القانون المصري و الفرنسي و الشريعة الإسلامية، بدون طبعة دار الجامعة الجديدة، مصر 2015، ص 513.

² - سي يوسف زاهية حورية، حماية المستهلك مدنيا من الإعلان التجاري الكاذب أو المضلل، عدد 04، المجلة الجزائرية للعلوم الاقتصادية و السياسية، طبعة 2010، ص 198.

³ - هامل الهواري، دور الجمعيات في حماية المستهلك، عدد خاص، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، كلية الحقوق، جامعة الجليلي اليابس، سيدي بلعباس، 2015، ص 225.

⁴ - أحمد محمود علي خلف، المرجع السابق، ص 421.

⁵ - علي بولحية بن بوخميس، المرجع السابق، ص 67.

و لكي يكون للجمعيات الحق في اللجوء إلى القضاء لا بد من توافر شرطان¹ ، ومن ثمة سنتطرق إلى الدعاوى المرفوعة من قبل جمعيات حماية المستهلك.

- أولا: شروط التمثيل أمام القضاء: إن الأصل في رفع الدعوى أن الصفة لا تثبت إلا لصاحب الحق نفسه، غير أنه واستثناءا أناط القانون لجمعيات حماية المستهلك سلطة رفع الدعوى لحماية المصلحة الجماعية أو المشتركة للمستهلكين، ولكن لا بد من توافر الشرطين الآتيين:
- الصفة القانونية: حتى تقبل دعوى الجمعية لا بد أن تكون هذه الأخيرة قد اكتسبت الشخصية المعنوية أي أنها قد نشأت وفق الشروط القانونية² الواردة في قانون الجمعيات، وتنشأ جمعية حماية المستهلك باعتبارها عقد من أركان موضوعية عامة رضا، محل، سبب³، زيادة على توافر شروط موضوعية وشكلية فطبقا لنص المادة 17 من القانون المذكور أعلاه، فإن الجمعية تكتسب الشخصية المعنوية والأهلية المدنية بموجب تأسيسها، حيث أنه بمجرد توافر الشروط المحددة قانونا تكتسب الشخصية المعنوية و التي من آثاره حق التقاضي.

أ- الصفة القضائية: بموجب القانون 03/09 وقانون 02/04 وقانون 06/12، السالفين الذكر، فلجمعية حماية المستهلكين الحق بتمثيل المستهلكين أمام القضاء لحماية لمصلحة جماعية أو مشتركة معينة، حيث أن الإشهارات المضللة أو الكاذبة يمكنها أن تحدث ضررا جماعيا، ويتميز الضرر الجماعي بأنه ضرر غير مباشر، وهكذا فالضرر المباشر الذي يصيب المستهلك النهائي من الدعاية الكاذبة أو المضللة في مدينة أو قرية ما، يعد ضررا مباشرا لمستهلك آخر في مدينة أخرى⁴.

وتعد فكرة المصالح الجماعية، غير واضحة كفاية، فقد أثارت صعوبة في تحديدها، لأنها تقع على الحدود بين المصالح الفردية، والتي يتولى حمايتها الفرد المتضرر وبين المصالح العامة التي تهتم المجتمع أسره⁵.

ثانيا: الدعاوى المرفوعة من قبل جمعيات حماية المستهلك:

بعد أن تطرقنا إلى الشروط الواجب توافرها في الجمعية للدفاع عن مصالح المستهلكين أمام القضاء، فثبوت الصفة القانونية والقضائية يمنح للجمعيات الحق في التأسيس كطرف مدني أمام القضاء الجزائي، أو رفع دعوى مدنية أصلية أمام القضاء المدني، وذلك للمطالبة بتعويض الضرر الذي لحق بالمستهلكين جراء الإشهارات التجارية المضللة⁶، وعليه وفي سبيل حماية المستهلك من الإشهارات التجارية تختلف الدعاوى التي ترفعها الجمعيات وهي كالآتي:

- 1- الدفاع عن المصالح المشتركة: يمكن أن تتأسس جمعيات حماية المستهلك كطرف مدني وتطالب بحقوق لصالح المستهلكين⁷، و ذلك بموجب نص المادة 23 من القانون رقم 03/09 السالف الذكر، و لكن لا بد من شروط في ذلك:

¹ - الموقع الإلكتروني: www.nassimblogspot.com، الموقع السابق، ص 26، تم الاطلاع عليه يوم 2016/04/14 على الساعة 09:09.

² - قندوزي خديجة، حماية المستهلك من الإشهارات التجارية (على ضوء المشروع قانون الإشهار لسنة 1999)، مذكرة ماجستير، قانون الأعمال، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2000-2001، ص 160.

³ - بوراس محمد، المرجع السابق، ص 463.

⁴ - أحمد السعيد الزقرد، الحماية المدنية من الدعاية التجارية الكاذبة و المضللة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 283.

⁵ - قندوزي خديجة، المرجع السابق، ص 161.

⁶ - الموقع الإلكتروني: www.nassimblogspot.com، الموقع السابق، ص 26، تم الاطلاع عليه يوم 2016/04/14 على الساعة 09:53.

⁷ - زويبر أرزقي، المرجع السابق، ص 213.

- أن تكون هناك مخالفة جزائية: إن جمعية حماية المستهلك لا تمارس الدعوى المدنية للدفاع عن المصلحة الجماعية للمستهلكين إلا في حال وجود مخالفة جزائية، حيث ينبغي أن يكون التصرف الذي قام به المعلن معاقب عليه جزائياً في قانون العقوبات، أو القوانين المكملّة والخاصة بحماية المستهلك، أي أن تسبب الرسالة الإشهارية الإضرار بالمستهلك.
- أن بنجم عن العمل غير المشروع ضرر يلحق بالمصالح المشتركة للمستهلك¹: تعد المصلحة الجماعية الأساس الذي تعتمد عليه الجمعيات في رفع دعوى التعويض، ويمكن تعريف المصالح الجماعية على أنها: "المصلحة المشتركة لمجموعة من الأفراد تجمعهم مهنة معينة أو سبب دفون عرضاً كاللدفان عن حقوق المستهلك أو غيرها²، وعلى الجمعية بموجب هذه الدعوى إثبات وجود الضرر الذي لحق بالمصلحة الجماعية للمستهلكين و للجمعية أن تطلب:
- التعويض: بقصد إصلاح الضرر الذي لحق بالمصلحة الجماعية أو المشتركة للمستهلكين، و لا تطلب بهذا الصدد تعويضاً مستقلاً لكل مضرور بل التعويض يكون باسم الجمعية³.
- وقف التصرفات غير المشروعة التي يقوم بها المعلن : من أجل تحقيق الجمعية الحماية للمستهلك في المجال الإشهاري، فلها أن تطلب وقف الإشهار المضلل، وهو جزاء فعال في مواجهة الإعلانات الكاذبة والمضللة، إذ يكفل حماية مؤكدة للمتلقى، ويعد رادعاً للمعلنين⁴.
- 2- انضمام الجمعية للدعوى المرفوعة من قبل المستهلك: لجمعيات حماية المستهلك الحق في الانضمام إلى الدعوى المرفوعة من قبل المستهلك، وذلك بتطبيق القواعد العامة فيموجب المادة 194 ق.إ.م.إ، فيمكن لجمعيات حماية المستهلك إذا كانت لها مصلحة مشروعة في نزاع قائم بين المعلن عن الرسالة الإشهارية والمستهلك، أن تتدخل في الدعوى سواء بتأكيد إدعاءاته أو بتقديم طلبات إضافية، فالمجال مفتوح أمام الجمعية في تقديم طلبات المستهلك، مثلاً طلب وقف بث إشهار خادع⁵.
- 3- دعوى جمعيات حماية المستهلك للدفاع عن المصلحة الفردية: إن دعاوى جمعيات حماية المستهلك في إطار هذا النوع من الدعاوى، تمكّنها مطالبة الدفاع عن المصالح الفردية للمستهلك المتضرر من الإشهار التجاري، بحيث تعمل على توحيد المصالح الفردية للمستهلك إلى دعوى واحدة تمثل بموجها المستهلكين المعنيين باسمهم، ولحسابها، و يستمد هذا النوع من الدعاوى شرعيته بالرجوع إلى نص المادة 23 من قانون 03/09 السالف الذكر، متى توافرت الشروط الآتية:
- أن يكون الأشخاص المتضررين من الإشهارات التجارية أشخاصاً طبيعيين أو معنويين، وأن يكون الضرر الذي لحقهم بسبب المعلن نفسه، مما يستوجب معه أن يكون هذا الأخير معينا مسبقاً.
- أن يقدم اثنين على الأقل من المستهلكين المتضررين وكالة لجمعية حماية المستهلك، لتمثيلهم أمام القضاء، وبهذا تقوم الجمعية بتمثيل المستهلكين الذين قدموا لها الوكالة المكتوبة⁶، أما المستهلكين الذين لم يقدموا وكالة يبقى حقهم قائم في رفع دعاوهم بصفة فردية.

¹ - محمد بودالي، المرجع السابق، ص 680.

² - صياد الصادق، المرجع السابق، ص 146.

³ - الموقع الإلكتروني: www.nassimblogspot.com، الموقع السابق، ص 26، تم الاطلاع عليه يوم 2016/04/14 الساعة 11:02.

⁴ - أحمد السعيد الزقرد، المرجع السابق، ص 293.

⁵ - صياد صادق، المرجع السابق، ص 148.

⁶ - الموقع الإلكتروني: www.nassimblogspot.com، الموقع السابق، ص 29، تم الاطلاع عليه يوم 2016/04/14 الساعة 11:56.

- إن لجمعية حماية المستهلكين الحق في اللجوء إلى القضاء لتمثيل المستهلكين والمطالبة بالتعويض نتيجة الضرر الذي أصابهم، غير أنه لا تحقق الجمعية دائما الحماية الفعلية، وعلى هذا الأساس فقد اعترف المشرع بحقوقها في الحصول على المساعدة القضائية طبقا لنص المادة 22 من قانون 03/09 السالف الذكر.
- وبناء على ما تقدم تلعب جمعية المستهلكين دور هام في بناء مجتمع متماسك واقتصاد وطني قائم على قواعد صحيحة من خلال تهيئة الفرد المستهلك وتوعيته بثقافة استهلاكية مسؤولة، ومحاربة كل أشكال الإشهارات التجارية غير المشروعة، وفي سبيل تحقيق ذلك تسعى الأجهزة المنوط بها حماية المستهلك إلى تجميع الجهود والنشاطات لتحقيق أكبر حماية له وترقية حركة الدفاع عنه، وذلك من أجل تحقيق حماية ردعية للمستهلك غير أن الجزاءات المدنية غير كافية لتحقيق الحماية الفعلية للمستهلك في المجال الإشهاري، وذلك لأنها توفر حماية محدودة، كما ترجع عدم كفاية الحماية المدنية في تحقيق الردع الفعلي لاشتراطها وجود عقد بين المعلن والمتلقي للرسالة الإشهارية و نادرا ما يتحقق ذلك.

الخاتمة

- كما أن الحماية المدنية تتطلب في الغالب رفع دعاوى للحصول على التعويض فلا يتحقق بذلك الردع الكافي لتحقيق الحماية الفعلية للمستهلك من الإشهارات التجارية، وعليه فإن قصور الحماية المدنية مقارنة بالحماية التي تحققها القواعد الجزائية أدى ذلك لضرورة اللجوء إلى حماية جزائية.

أركان الدولة في القانون الدولي

عبد الواحد الرفيق

طالب باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا.

الدولة مجموعة من الأفراد يقيمون بصفة دائمة في إقليم معين و يخضعون لسلطة عليا تمارس سيادتها عليهم، ويتبين من هذا التعريف أن قيام الدولة يتطلب توافر ثلاث عناصر وهي:

العنصر البشري أي الشعب، و العنصر الجغرافي أي الإقليم، والعنصر التنظيمي أي الحكومة أو ما يعبر عنها بالسلطة السياسية.

لكن تجانس الدولة حيث ضرورة وجود هذه العناصر الثلاثة لا يعني بأي حال أنها متجانسة فيما بينها على صعيد كل عنصر من العناصر المذكورة ، فهناك تفاوت بين الدول من حيث العنصر البشري إذ أن بعض الدول يصل عدد أفراد شعوبها إلى مئات الملايين كالصين و الهند ... أو عشرات الملايين كمصر والمغرب ...، بينما عدد أفراد بعض الشعوب قد لا يتعدى عشرات الآلاف أو مئات الآلاف من المواطنين الشأن بالنسبة للفايتكان ، البحرين ، قطر ، جيبوتي ، و جمهورية سان مارينو ...

كما يوجد تفاوت بين الدول من حيث العنصر الإقليمي لأن مساحة أقاليم بعض الدول قد تصل إلى عشرات الملايين من الكيلومترات المربعة كروسيا الاتحادية و الولايات المتحدة ، بينما مساحة أقاليم بعض الدول الأخرى لا تتعدى عشرات الكيلومترات المربعة كما هو الشأن بالنسبة للدول التي توصف بأنها دول مجهرية بالنظر إلى صغر مساحتها .

ومن البديهي أن ضخامة أو قلة عدد أفراد الشعب ، و شساعة مساحة الإقليم أو صغر مساحته ، هي كلها أمور تؤثر بالضرورة في البنية الحكومية لأي دولة ، و تكشف عن وجود تفاوت بين الدول من حيث العنصر الحكومي¹.

سنتناول في هذا المطلب مكونات الدولة وعناصر تكوينها سواء على المستوى السياسي أو القانوني (الفقرة الأولى) ، و المقومات الأساسية لتشكيل الدول وفقا لما نص عليه القانون الدولي ، ويركز على أنواع الدول من حيث التكوين المادي و السياسي ، ومنها الدول تامة السيادة و الدول ناقصة السيادة ، و الدول التابعة و الدول المحمية (الفقرة الثانية) ، وكذلك سنتطرق إلى التفريق ما بين إعتراف الدول بعضها ببعض و الانضمام إلى الأمم المتحدة (الفقرة الثالثة) .

الفقرة الأولى : الدولة وعناصر تكوينها .

لقد عرف عدد الدول نموا كبيرا خاصة خلال النصف النهائي من القرن العشرين ، في هذا الصدد ، أن أحد النتائج الأساسية لتصفية الإستعمار في الخمسينيات و الستينيات و إنحلال عدد من الفيدراليات في بداية التسعينيات (الإتحاد السوفيتي . يوغوسلافيا . تشيكوسلوفاكيا) هو تزايد عدد من الدول الممثلة في منظمة الأمم المتحدة ، فلقد قفز عدد من الدول الأعضاء في هذه المنطقة من إحدى وخمسين دولة (51) في سنة 1945، إلى 194 دولة في الوقت الحالي بعد إنضمام دولة جنوب السودان كاملة العضوية، و دولة فلسطين كمراقب مؤخراً.

¹ عبد الواحد الناصر ، الحياة القانونية الدولية ، مدخل لفهم اتجاهات التطور وإشكالية التطبيق في القانون الدولي العام، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الأولى سنة 2011 ص: 149.148 .

وإذا كانت تخصصات قانونية و سياسية مختلفة تشترك مع علم العلاقات الدولية في دراسة الدولة (القانون الدستوري . القانون الدولي . علم السياسة ...) فإن هذا العلم يتميز عن باقي التخصصات بتركيزه على الوضعية الملموسة للدولة في الواقع الدولي . لكن من الناحية المنهجية لا يمكن الحديث عن مكانة الدولة في النظام الدولي دون تركيز بالعناصر المادية و القانونية التكوينية للدولة .

والملاحظ هو أنه إذا كانت العناصر المادية و القانونية المكونة للدولة تشكل قاسما مشتركا بينها فإن كل الدول لا تلعب نفس الدور في النظام الدولي أو تحتل نفس المكانة على مستوى توزيع القوة.¹

1. الشعب :

كما هو الشأن بالنسبة لكل المجتمعات البشرية يشكل الشعب العنصر الأول و الأساسي للدولة حيث ينصرف هذا المفهوم إلى جميع الأفراد المرتبطين بإطار إقليمي محدد إرتباط إقامة و عمل ، وهذا المعيار يستند إلى عوامل جغرافية و ديمغرافية صرفة ومما لا ريب فيه أنه يتيح توسيع مفهوم السكان ليضم جميع الأشخاص بما فيهم الأجانب اللذين يقيمون في إقليم الدولة . إلا أن مفهوم السكان يعني عادة الأشخاص اللذين يرتبطون بدولتهم برابطة الولاء الدائم و التي يعبر عنها بإصطلاح الجنسية التي عرفتها محكمة العدل الدولية بأنها " رابطة قانونية قائمة . أساسا . على رابطة إجتماعية و تضامن فعال في المعيشة و المصالح و المشاعر مع التلازم بين الحقوق و الواجبات " .²

وهنا تطرح مسألة حق العودة للشعب الفلسطيني ، من خلال الكثير من الإعلانات و التوصيات الأممية و الإتفاقيات الدولية . ومن البديهي أن يبرئ للغالبية العظمى من الناس أن بوسعهم ممارسة هذا الحق ، بيد أن الشعب الفلسطيني خاصة منهم اللاجئين في وضع غير عادي حرموا فيه من هذا الحق الذي ضمنته المواثيق الدولية و الإقليمية و إعترفت به صراحة في دساتير معظم بلدان العالم ، و رسخته الكثير من القرارات و التوصيات الدولية ، التي أضفت الشرعية على النضال من أجل تحقيقه .³ و النتيجة هي الإعترا ف بحركات التحرر الوطني ، وبحقها في أن تمثل في المؤتمرات و المنظمات الدولية ، مثال ذلك منظمة التحرير الفلسطينية المعترف بها من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة كممثل للشعب الفلسطيني و كطرف رئيسي معني بالمشكلة الفلسطينية ، لكن وضع هذه المنظمة هو أبعد من ذلك في جامعة الدول العربية و منظمة التعاون الإسلامي ، حيث لم يتم الإعترا ف بها من قبل المنظمين المذكورتين كممثل شرعي ووحيد للشعب الفلسطيني فحسب ، و إنما منحت لها حقوق و إمتيازات العضوية الكاملة فيهما ، بحيث لها الحق المطلق في المساهمة بصورة مستقلة و على قدم المساواة مع باقي وفود الدول الأعضاء في جميع المؤتمرات و النشاطات و الإجتماعات الدولية التي تعقد هما المنظمين المذكورتان .

رغم أن إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية بمقتضى إتفاق أوسلو سنة 1993 ، بين منظمة التحرير الفلسطينية و إسرائيل ، فإن هذه السلطة في الحقيقة هي مجرد سلطة للحكم الذاتي المحدود ، و إسرائيل لا تقبل قيام دولة فلسطينية حقيقية كاملة العضوية بالأمم المتحدة .⁴

2. الإقليم :

للتمتع بصفة الدولة ، يجب توافر إقليم أو رقعة معينة من الأرض يستقر عليها السكان و تمارس فيها سلطانها و سيادتها .

¹ عزالدين غفران ، مدخل إلى دراسة العلاقات الدولية ، دار الفلم ، الرباط ، الطبعة الأولى 2003 ، ص: 103-104.

² لبابة عاشور ، العلاقات الدولية بين الإستقطاب الأحادي و تعدد الأقطاب ، ص: 34 و 35 .

³ نايف الحميدة ، القانون الدولي واللاجئون الفلسطينيون (المثال الأردني) أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق أكادال الرباط ، 2004/2003 ، ص: 16 .

⁴ عبد الواحد الناصر ، مرجع سابق ، ص: 163 .

ولهذا لا تتمتع بوصف الدولة كما يقول على صادق أبو هيف " القبائل الرحل التي تنتقل من مكان إلى مكان آخر ، كما لا تعتبر في مرتبة الدول الجماعات القومية التي ليس لها إقليم خاص بها تستقر عليه و تنفرد به على وجه الدوام " ¹.

كمثال على القبائل الرحل التي تنتقل من مكان إلى مكان لا تتمتع نظرا لذلك بصفة الدولة ، يمكن الإشارة إلى ما يعرفون بالرجال الزرق أو قبائل الطوارق بشمال مالي .

أما بالنسبة للجماعات القومية التي لا تملك إقليما خاصا بها ، يمكن أن نورد حالة الأكراد اللذين يعيشون حاليا مقسمين أساسا بين أربع دول (إيران . تركيا . العراق . سوريا) .

ولا يشترط في الإقليم الذي تقوم عليه الدولة أن يكون متصل الأجزاء ، هناك وجود دول مكونة من أربخيلات كاليابان و إندونيسيا ... أو أن يبلغ قدرا معينا من المساحة (مساحة جمهورية سان مارينو الموجودة في شمال غرب إيطاليا ، لا تتجاوز 60 كيلومتر مربع...) .

لتحديد الإطار المكاني الذي تمارس فيه الدول سلطتها ، تكتسي عملية رسم حدود دولية واضحة المعالم، بوسائل طبيعية أو إصطناعية ، ذات أهمية قصوى لأن المنازعات الإقليمية بين الدول المجاورة شكلت أحد المصادر الأساسية للنزاعات و الحروب في العالم.

لقد سببت مثلا ، الحدود الموروثة عن المستعمر خاصة في إفريقيا عدة حروب بين الدول المجاورة لأنها كانت في غالب الأحيان حدودا إصطنعها المستعمر لخدمة مصالحه .

كما يشمل إقليم الدولة بالإضافة إلى المجال البري أو الترابي مجالا جويا و مجالا بحريا تمارس عليه السلطة السياسية الحاكمة سيادتها ².

3. السلطة السياسية :

إن الدولة بوصفها بنية سياسية و إجتماعية لا تتوقف فقط على وجود السكان و إقليم و لكن يجب أن تقام على هذا الإقليم مؤسسة سياسية و التي يخضع لها فعليا السكان المقيمون في الإقليم ، أي الحكومة ، وهذه الهيئة مهما اختلفت التسميات (سلطة سياسية أو حكومة) فإن وجود السلطة مرتبط بالمنظور الوظيفي للدولة ، الذي يفرض عليها واجب إشباع جميع حاجيات السكان المقيمين على أقاليمها و الخاضعين لسلطانها .

إلا أنه يجب أن تتوفر للحكومة صفة الفعالية ، وبشكل دائم ، فإن الفعالية تعني أهلية السلطة في ممارسة واقعية لجميع وظائف الدولة و قدرتها على الحفاظ على النظام العام و إستثبات الأمن داخل إقليم الدولة و تنفيذ إلزاماتها الخارجية .

وعندما تتوفر هذه العناصر الثلاثة السالفة الذكر و الشروط المرافقة لها ، باستطاعتنا القول أننا أمام دولة مستقلة ذات سيادة و شخصية قانونية ³.

ثمة سؤال لا بد من طرحه ، ماذا لو لم تتوصل منظمة التحرير الفلسطينية إلى إتفاق أوسلو مع إسرائيل و ما تبعه من إتفاقات ، في عهد حكومة العمل حيث جرى الإنقلاب السياسي في إسرائيل وقت إنتخابات 1996 ، حيث سقطت حكومة العمل و جاءت حكومة الليكود ؟

الجواب واضح ، فإن حكومة الليكود ، ما كانت لتعترف بمنظمة التحرير الفلسطينية و التفاوض معها ، الأمر الذي أدى إلى قيام أول سلطة فلسطينية ، و مجلس تشريعي منتخب في تاريخ فلسطين ، وإجلاء الإحتلال عن بعض أجزاء الأراضي الفلسطينية المحتلة و

¹ علي الصادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، الطبعة 17 سنة 1992 ص: 115.

² عزالدين غفران ، مرجع سابق ، ص : 105 .

³ لبابة عاشور ، العلاقات الدولية بين الإستقطاب الأحادي و تعدد الأقطاب ، مرجع سابق ، ص : 39 .

أصبحت فلسطين معترف بها عالميا ، و أصبحت حقيقة لا لبس فيها على الخارطة الدولية و في ضمير العالم ، و الإعتراف بحق الشعب العربي الفلسطيني في تقرير مصيره و إقامة دولته المستقلة على حدود سنة 1967 .

كذلك ، لما كانت تجسد الهوية الفلسطينية على أرض الواقع ولما أصبح لهذا الشعب جواز سفر و علم ووجود على أرض الواقع ، وعودة أكثر من مئة ألف مواطن فلسطيني ، وإقامة الوزارات و المؤسسات وقوى الأمن ، وصولا إلى الإعلان عن دولة فلسطين التي سيترف بها معظم دول العالم ، و بالتأكيد سيفوق الدول المعترفة بإسرائيل ، لقد تم الإعلان عن إقامة دولة فلسطين في المجلس الوطني الذي عقد بالجزائر سنة 1988 ، وقد إترف بهذا الإعلان 93 من دول العالم ، لكن كان ينقص هذا الإعلان الأرض و السيادة التدريجية عليها ،¹ و مؤخرا بالجمعية العامة للأمم المتحدة تم منح فلسطين صفة دولة مراقب وقد صوتت لصالحها 134 دولة ، الأمر الذي يعتبر إترافا صريحا بالدولة الفلسطينية .

الفقرة الثانية : أنواع الدول من حيث التكوين المادي والسياسي .

أولا : الدول من حيث التكوين المادي .

تنقسم الدول في العادة إلى نوعين : الأول التكوين المادي والثاني التكوين السياسي ، ومن حيث التكوين المادي فإنها تتكون من :

1. الدول البسيطة : وهي التي تنفرد بإدارة شؤونها الداخلية والخارجية سلطة واحدة ، و الأغلبية العظمى من دول العالم دول بسيطة ، ويكون هناك في العادة هيئة واحدة تنفرد بإدارة شؤون الدولة مثل فرنسا و بلجيكا ، وبذلك توجد حكومة واحدة تنفرد بالسيادة على إقليم الدولة في كل من المجالين الداخلي والدولي .

2. الدول المركبة : وهي الدولة التي تتكون من أكثر من دولة ، ومنها الدول الاتحادية وهي في العادة ثلاث أنواع :

أ. الاتحاد الشخصي : يتولى شخص واحد رئاسة دولتين في آن واحد ، مع إحتفاظ كل دولة بشخصيتها القانونية و إستقلاليتها .
ب. الاتحاد التعاهدي " الكونفيدرالي " : وينشأ بموجب معاهدة بين دولتين أو عدة دول وتقوم هيئة مشتركة بين الدول المتحدة تتكون من ممثلين عن هذه الدول .

ج. الاتحاد الفدرالي : ويكون بين دولتين فأكثر ذلك بواسطة الدستور الاتحادي الذي يخضع دول الاتحاد لحكومة مركزية تتولى إدارة شؤون البلد وعادة ما يحدد الدستور الإختصاصات على المستوى الداخلي والخارجي.²

ثانيا : الدول من حيث الظروف السياسية .

تنقسم من حيث الظروف السياسية إلى الدول التامة السيادة و الدول الناقصة السيادة .

1. الدول التامة السيادة .

هي الدول التي تملك حق مباشرة كافة مظاهر السيادة الخارجية و الداخلية دون أي تدخل أو رقابة من دول أخرى أو هيئة دولية ، وهذا الوضع الفعلي لأغلب الدول الأعضاء في المجتمع الدولي ، وتتمثل مظاهر السيادة في السيطرة البرية و الجوية و البحرية ، وقد جاء في المادة (2) من ميثاق الأمم المتحدة : " تقوم هيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها " . ونصت المادة (78) من الميثاق " لا يطبق نظام الوصاية على الأقاليم التي أصبحت أعضاء في هيئة الأمم المتحدة ، إذ إن أعضاء الهيئة يجب أن تقوم على إحترام مبدأ المساواة في السيادة " .³

¹ إتفاقيات أوسلو ، الإتفاقيات الإسرائيلية الفلسطينية حول الضفة وقطاع غزة ، دار الجليل عمان ، ط الأولى 1998 ص : 7 .

² جمال علي زهران ، النظام الدولي والإقليمي عن الإستمرارية ، دون دار نشر ، الطبعة الأولى 1996 ، ص : 95 .

³ المادة 78 من الفصل الثاني عشر (في نظام الوصايا الدولي) ميثاق الأمم المتحدة .

2. الدول ناقصة السيادة .

هي الدول التي ليس لها كامل الحرية في ممارسة سيادتها و إنما تباشرها عنها دولة أو هيئة دولية ، وينتج هذا الوضع عن إرتباط هذه الدولة بدولة أخرى أو خضوعها لها ، و بالتالي لا تمارس هذه الدولة السيطرتها الفعلية على السيادة الداخلية والخارجية ، فالدولة الناقصة السيادة هي الدولة التي من المفروض أصلاً أنها تتمتع بالشخصية الدولية و السيادة في المجالين الداخلي و الدولي ، لكن طرأت على هذه الدولة بعض الظروف التي قيدت من حريتها في ممارسة بعض مظاهر هذه السيادة أو حرمتها من ممارستها كلياً ، وغالباً ما يكون السبب في ذلك هو إرتباطها بدولة أو خضوعها لها ، و الدول ناقصة السيادة تكون لفترة مؤقتة و ليست دائمة ، حيث إن هناك دولاً تحولت من دول مستعمرة إلى دول مستقلة وتشمل الدول الناقصة السيادة :

أ. الدول التابعة :

وهي الدول التي ترتبط بدول أخرى برابطة خضوع وولاء ، وتنتج هذه الرابطة بعد الإستقلال من الإستعمار ، حيث تبقى مرتبطة بالدولة التي كانت تستعمرها بهذه الرابطة ، وتخولها حق تصريف شؤونها الخارجية نيابة عنها ، و تختلف حالات التبعية بإختلاف درجاتها ، لكن تجمعها مبادئ مشتركة ، ومنها الحرمان المطلق بحق ممارسة سيادتها في الخارج ، وكذلك سريان المعاهدات التي تبرمها الدولة المتبوعة بحق الدولة التابعة فيما يتعلق بالشؤون الداخلية ، و يترتب على ذلك أن الدول التابعة لا تشغل مركزها في المحيط الدولي إلا عن طريق الدولة المتبوعة التي تتولى تمثيلها و تصريف كل الشؤون الخارجية الخاصة بها.¹

ب. الدول المحمية :

هي الدول التي تضع نفسها في إتفاق أو رغماً عنها في كنف أو حماية دولة أخرى أقوى منها تتولى مسؤولية حمايتها من أي إعتداء خارجي قد تتعرض له ، و يختلف مركز الدولة المحمية من حالة إلى أخرى وذلك نظراً لتباين شروط الحماية التي يتضمنها الإتفاق المبرم بين الدولة المحمية و الدولة الحامية ولكن هناك مبدأ مشتركاً يجمعها ، وهو أن هذه الرابطة تفترض بصفة عامة حرمان الدولة المحمية من ممارسة سيادتها في الخارج ، مع إحتفاظها بحرية تصريف كل أو بعض شؤونها الداخلية ، والحماية نوعان : حماية إختيارية ، و حماية إستعارية.²

الحماية الإختيارية :

تنشأ بإتفاق دولتين مستقلتين تتمتع كل منهما بالشخصية القانونية الدولية ، وتضع فيه الدولة الضعيفة نفسها تحت حماية الدولة القوية لحمايتها من أي عدوان خارجي ، وتقوم برعاية مصالحها الدولية ، ويجب الرجوع إلى الإتفاق الدولي بين الدولتين لمعرفة نوع العلاقة التي تقوم بينهما ، و لتحديد الرابطة التي تربطهما على أن الحماية الإختيارية تتميز بصفة عامة بأنها تستند برابطة الحماية إلى معاهدة تبرم بين الدولة الحامية و الدولة المحمية .

كما تحتفظ الدولة المحمية بشخصيتها القانونية المستقلة عن شخصية الدولة الحامية ، تتولى الدولة الحامية الشؤون الداخلية وقد تشرف عليها الدولة المحمية أو تشاركها حسبما يقضي إتفاق الجماعة ، وتتولى الدولة المحمية شؤونها الداخلية ، وقد تشرف عليها الدولة الحامية في بعض الشؤون ذات الأهمية الخاصة كشؤون الجيش والمالية .

ويجب إعلام الدول الأخرى بمعاهدات علاقات الدولة المحمية مع غيرها من الدول ، و علاوة على ذلك، فإنه لا يمكن للدولة الحامية القيام بدورها الذي تخوله لها إتفاقية الحماية إلا في مواجهة الدول التي إعترفت لها صراحة أو ضمناً بهذا الوضع ، والعلاقة بين الدولة الحامية و الودية المحمية تعد نظرياً في حكم العلاقات الدولية ، وإن كانت غالباً ما تنقلب إلى علاقة تبعية نتيجة المركز الممتاز الذي

¹. ياسر غازي علاونه ، فلسطين وعضويتها كدولة في الأمم المتحدة ، ، ص: 15.

². جمال علي زهران ، مرجع سابق ، ص: 102.

تحصل عليه الدولة الحامية تجاه الدولة المحمية ، وقد تؤدي الحماية إلى إحتلال الدول الحامية لأراضي الدولة المحمية ، و ممارستها كافة مظاهر السيادة الخارجية نيابة عنها.¹

الحماية الإستعمارية أو القهرية أو المفروضة :

وهي تلك التي تتم بعمل إنفرادي من جانب الدولة الحامية يكون الغرض منه ضم أو إستعمار الدولة التي فرضت عليها الحماية ، غالبا ما تلجأ الدولة الإستعمارية إلى هذا الأسلوب لتفادي مقاومة أبناء الإقليم إذا أعلنت أنه ضم أو إستعمار و لتفادي معارضة الدول الأجنبية ، وغالبا ما ترم معاهدة أو إتفاقية مع الدولة المحمية لإعطاء الطابع الشرعي على وضعها و للحصول على رضا الدول الأخرى ، لأن الحماية الإستعمارية لا يظهر أثرها إلا في مواجهة الدول التي قبلت بها صراحة أو ضمنا ، وهناك فارق ما بين الحماية الإستعمارية و الإستعمار المباشر ، فالإستعمار يضم إقليم الدولة و بالتالي تفقد الدولة شخصيتها القانونية الدولية ، بينما الحماية الإستعمارية لا تفقد الدولة كيانها أو شخصيتها القانونية الدولية .

الفقرة الثالثة : الإعتراف بالدول (الشروط الموضوعية والإجرائية).

تعتمد العضوية في النظام الدولي على الإعتراف مقبل حكومات الدول بسيادة الدولة على كامل أراضيها ، وهذا الإعتراف يثبت رسميا من خلال التمثيل الدبلوماسي و عضوية الأمم المتحدة ، ولا يعني هذا بالضرورة أن الحكومة تحظى بدعم شعبي بل (عادة) بسيادتها على أراضيها و إستعدادها لتحمل مسؤولياتها في المجتمع الدولي ، كذلك الإعتراف بالحدود المرسمة دوليا و تحمل مسؤولية أي ديون إستوجبت عن الحكومات السابقة و عدم التدخل في الشؤون الداخلية لدول أخرى ، بكلام آخر ، إن الإعتراف بدولة يحدد وضع الكيان السياسي في المجتمع الدولي ، ويسبغ هذا الوضع على الدولة الجديدة حالة من المساواة الشكلية في إطار القانون الدولي : فقد أصبحت هذه الدولة قادرة على الإنضمام إلى المنظمات الدولية و سار من حق ممثلها التمتع بكل فوائد الحصانة الدبلوماسية .

ومنذ العام 1945 ، إتخذ الإعتراف مفهوم إنتهاء الإستعمار ، أما بعد نهاية الحرب الباردة ، فقد أدى الإعتراف دورا مهما في إنحلال الدول التي تشرذمت بانبثاق القومية كقوة طاغية في العلاقات الدولية ، وتمت بعض هذه التحولات بسلام ، كما هو الحال في كل من تشيكوسلوفاكيا و الإتحاد السوفيتي ، و بعنف دموي كما هو الحال في يوغوسلافيا.²

وليس هناك منظار جماعي للتعاطي ، سواء أكان في القانون أم علم السياسة ، يقود إلى الإعتراف بالدولة ، فهو منظار إنفرادي وليس جماعيا ، وذلك لإنعدام الأطر العالمية المتفق عليها للإعتراف ، فمثلا : تعتمد بريطانيا أطراً واضحة بينما تبقى الأمور مبهمة و مرنة في إقرار الإعتراف كما حال الولايات المتحدة الأمريكية ، إذ يميل البريطانيون إلى الإعتماد على فعالية السيطرة على أراض معينة من قبل الدول الناشئة ، ولكن هذا المنحى ليس معتمدا من بقية الدول ، فمثلا : في عام 1976 ، إعترفت خمس دول (الغابون ، ساحل العاج ، زامبيا ، هايتي ، و تنزانيا) بإستقلال بيافرا عن نيجيريا ، وعندما أقرت بيافرا سنة 1970 ، بعدم قدرتها على تثبيت إستقلالها ، قامت الدول الإفريقية بسحب إعترافها بدولة بيافرا ، ولعل جدوى الموقف البريطاني يكمن في كونه لا يقر بالموافقة أو الدعم للدولة الجديدة ، وعلى عكس ذلك فإن الولايات المتحدة تستعمل الإعتراف الدبلوماسي أداة لسياستها الخارجية ، لذا فقد إعترفت بدولة إسرائيل بعد يوم واحد من إعلان هذه الدولة إستقلالها من جانبها فقط في ماي 1948 ، في حين أنها رفضت الإعتراف بجمهورية الصين الشعبية حتى عام 1979 .

منذ عام 1980 ، وعلى الرغم من موقف الولايات المتحدة أصبح أكثر تقاربا من الموقف البريطاني ، لا يزال هناك عدم توافق في المجتمع الدولي حول شروط الإعتراف بدول جديدة أو سحب هذا الإعتراف من دول موجودة ، وتجلى هذا في حروب يوغوسلافيا ، ففي نهاية عام 1991 ، أقرت ألمانيا رغبتها في الإعتراف بدولتي سلوفينيا و كرواتيا ، لكن إعتبرت بريطانيا هذا الإعتراف سابق لأوانه ، وذلك بسبب الحرب الدائرة مع جمهورية يوغوسلافيا الفيدرالية ، ونتج من هذا جدل كبير حول الموضوع ، كانت حجة هي أن إعترافها هو بمثابة رسالة

¹ . جمال علي زهران ، مرجع سابق ، ص: 104.

² . لبابة عاشور ، العلاقات الدولية بين الإستقطاب الأحادي و تعدد الأقطاب ، مرجع سابق ، ص : 42.

واضحة إلى حكومة الصرب بأن مواصلة عدوانها سوف يتمخض عن حرب أهلية و أزمة بين الدول ، ولكن لغياب أي تدابير لدعم كرواتيا عسكريا ، لم يتضح السبب الذي سيجل الصرب يحترمون هذا الإنذار . وبالتالي ، فلقد تغلبت ألمانيا عن الأصوات المعارضة في الإتحاد الأوروبي ، ولكن هذا الإعتراف لم يكن ذا جدوى في وقف النزاعات التي إستمرت منتصف سنة 1990 .

وعاد الموضوع إلى الساحة سنة 1999 ، خلال الأزمة بين الصرب و جمهورية كوسوفو اليوغوسلافية في ذلك الحين ، جندت الولايات المتحدة حلفاءها في حلف الشمال الأطلسي لقصف الصرب جراء إضطهادهم لمواطني كوسوفو ، لكن الولايات المتحدة لم تعترف بكوسوفو كدولة مستقلة . وكان عذرها في ذلك أن إعترافا كهذا سيؤول إلى شذمة و إنقسام المنطقة ، في حين أنه كان من غير المعقول أن تكون كوسوفو مع الصرب دولة واحدة بعد الحرب .

و بإختصار ، إن فعل الإعتراف كما فعل سحب الإعتراف يظل من الأفعال السياسية ، و هي تختلف من دولة إلى دولة كما أن كل دولة قد تعتمد أطراً خاصة بها متغيرة بحسب المرحلة و تعتمد على مفهومها الخاص بما تقضي المصلحة القومية ، فبينما الإعتراف بدولة يقدم إمتيازات تترافق مع كونها أصبحت عضوا في ناد مميز إلا أنها لا تحظى بأي ضمانات ، وحروب يوغوسلافيا هي أفضل مثال في هذه الحال وعندما انفجرت أزمة البوسنة سنة 1992 ، كانت الحكومة الموجودة في السلطة المسلمة معترف بها من قبل المجتمع الدولي ولم يمنع هذا التقسيم الواقع آنذاك على الأرض والذي إكتمل لا حقا بعد ثلاث سنوات ¹.

كما أن الإعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية والتي أقر ميثاق الجامعة العربية بوضع فلسطين ومنحها صفة دولة في مؤسسات الجامعة ، وأقرت مؤتمرات القمة العربية الإعتراف بمنظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني ، وعلى حقه بالعودة إلى وطنه ، وتقرير مصيره ، و إقامة السلطة الوطنية المستقلة على أي جزء من فلسطين يتم تحريره ، وعلى الدول العربية مساندة السلطة الوطنية الفلسطينية ، وتلتزم الدول العربية بتحرير جميع الأراضي الفلسطينية المحتلة و إستعادة الحقوق الوطنية للشعب الفلسطيني ، كما إعتترف مؤتمر القمة بدول عدم الإنحياز ، ومؤتمر القمة لمنظمة التعاون الإسلامي ، بمنظمة التحرير الفلسطينية بوصفها الممثل الشرعي للشعب الفلسطيني ².

وتُظهر الدول بالإعتراف نيتها في إعتبار هذه الدولة عضواً في الجماعة الدولية، وبالطبع فإن للإعتراف أنواع :

الإعتراف المنشئ: هو الذي يخلق الشخصية المعنوية للدولة الجديدة وإلى الكيان الجديد مثلما حصل مع دولة جنوب السودان. **الإعتراف بالأمر الواقع:** وهذا ما ينطبق على دولة إسرائيل بصفتها قوة معتدية فرضت نفسها بالقوة العسكرية وسلبت الأرض الفلسطينية منذ عام 1948، وقد أقرت فصائل منظمة التحرير الفلسطينية بهذا الإعتراف مع دولة الاحتلال الإسرائيلي من خلال اتفاقية أوسلو.. وهذا الإعتراف بالأمر الواقع له صفة مؤقتة فقط ، بحيث يمكن سحبه فيما بعد، مثلما إعترفت إيران في عهد الشاه بإسرائيل ومن ثم تراجعت وسحبت إعترافها عام 1951، أو تحويله فيما بعد إلى إعتراف قانوني مثلما توهمت وفعلت الولايات المتحدة و أوروبا وبعض الدول مع هذه الأخيرة .

الإعتراف الصريح: ويكون بواسطة مذكرة رسمية ترسل إلى رئيس الدولة الجديدة تعترف بها الدولة الأخرى بشكل واضح

وصريح ³.

الإعتراف القانوني طبقاً لقواعد القانون الدولي: وهو الإعتراف الصريح المباشر، نموذج التصويت على عضوية دولة عند إنضمامها للأمم المتحدة على سبيل المثال.

¹.مارتن غريفيثس ، تري أوكلاهان، المفاهيم الأساسية في العلاقات الدولية ، مركز الخليج للأبحاث، دبي ، الطبعة الأولى 2008.ص:64.

².سهيل حسين الفتلاوي ، القانون الدولي العام ، الجزء الأول ، مبادئ القانون الدولي العام ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، بيروت ، الطبعة الأولى سنة 2007 ، ص: 207.

³.يعني الجمل ، الإعتراف في القانون الدولي العام ، دار النهضة .القاهرة ، الطبعة الأولى 1963 ، ص: 43.(بتصرف)

الإعتراف الضمني: ويكون عبر إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الطرفين من الدول أو أطراف عدة .

العلاقات القنصلية: بين الطرفين أو أطراف عدة لا تعني الإعتراف في القانون الدولي وتنحصر في علاقات عادية ولإعتبارات

سياسية أو ظروف معينة¹ .

أما بالنسبة لسيادة الدول في ظل الإحتلال ، فقد تطورت النظرة إلى السيادة لإقليم المحتل بتطور النظرة إلى الإحتلال الحربي ، ففي البداية كانت السلطة المحتلة تعتبر الأراضي المحتلة جزءا من أملاكها تتصرف به كيفما تشاء بضمه إليها أو التنازل عنها إلى دولة ثالثة ، ممارسةً بذلك حق السيادة الكاملة على الإقليم .

ويرى الفقيه داربر " أن اتفاقية جنيف الرابعة حددت المبادئ الأساسية العامة للإحتلال العسكري في المواد 47 . 48 والتي يمكن

تلخيصها بأن الإحتلال ذو طبيعة مؤقتة ، وأن الإحتلال لا يكسب السلطة المحتلة حق السيادة على الإقليم المحتل " .²

¹ .أحمد أبو الوفا ، القانون الدولي العام ، دار النهضة العربية . القاهرة . الطبعة الرابعة 2004 ، ص : 64 .

² . رقيب محمد جاسم الحماوي ، تطور وظائف الأمم المتحدة و أثرها في سيادة الدول (دراسة قانونية) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى 2013 ، ص : 232 .

المركز القانوني والوظيفي لاجتماعات المجلس الوزاري بالمغرب أثناء حالة الاستثناء

أحمد أعراب

دكتور في القانون الدستوري والعلوم السياسية

كلية الحقوق - وجدة

مقدمة

يبقى التساؤل مطروحا حول موقع الحكومة في اتخاذ القرار أثناء حالة الاستثناء. الحالة التي يضطلع فيها رئيس الدولة بأدوار استثنائية تفرضها ظروف المرحلة بما يتوافق مع حجم الخطورة وشروط إرجاع المؤسسات الدستورية إلى حالتها الاعتيادية. فما هو التطور الذي عرفته حالة الاستثناء بموجب دستور 2011 إن على مستوى شروطها الشكلية أم الموضوعية؟ وتبعاً لذلك، ما هو المركز الذي يحتله المجلس الوزاري أثناء هذه الحالة؟

الفرع الأول: التطور الدستوري لحالة الاستثناء بالمغرب

سأطرق للتطور الذي عرفته حالة الاستثناء مع دستور 2011 وما نصت عليه من بقاء الحقوق والحريات مصونة والبرلمان قائما. كل هذا وذلك بما يحمله من دلالات حقوقية، سياسية ومؤسسية.

الفقرة الأولى: التطور الدستوري للشروط الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الاستثناء

إذا كانت الظروف الاستثنائية - بمفهومها الواسع - تشمل جميع الإجراءات التي يتخذها رئيس الدولة إبان المرحلة الإنتقالية، وقت إجراء الانتخابات التشريعية، وقت فرض حالة الحصار أو إعلان الحرب، فإن حالة الاستثناء أوسع مما سبق وتشمل جميع السلطات التي لا يشترط فيها التطابق التام مع مبدأ المشروعية. بل وتعتبر الحالة المتميزة التي أولى لها الدستور المغربي أهمية خاصة، وأفرد لها فصلا دستوريا على درجة من الأهمية يكاد يوازي الوثيقة الدستورية برمتها.¹

إذا كان دستور 2011 - وتحديدا في فصله 59 - قد نص على جواز إعلان الملك لحالة الاستثناء، فإنه - في المقابل - قد حدد جملة من الشروط لهذا الإعلان: شروط موضوعية وأخرى شكلية. أعتقد بأنه من الأولى التسبيق بذكر الشروط الموضوعية والتفصيل فيها قبل الشروط الشكلية والخوض في تحليلها. وذلك لكون توافر الشروط الموضوعية أو إحداها هو الذي يقود إلى إعلان حالة الاستثناء التي تستوجب، بعد ذلك، تتبع الشروط الشكلية. بمعنى آخر: لو لم تتوافر الشروط الموضوعية أو إحداها لما كانت هناك من حاجة، أصلا، إلى الحديث عن الشروط الشكلية أو ضرورة تتبعها.

لقد نصت الفقرة الأولى من الفصل 59 من دستور 2011 على ما يلي: "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الاستثناء...". مما يفيد معه بأن الأسباب الموضوعية لإعلان حالة الاستثناء تتمثل في تهديد حوزة الوطن أو حدوث ما قد يعرقل السير العادي لمؤسسات الدولة. وهو ما سبق أن لمح إليه الملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله أثناء الخطاب الذي وجهه لأعضاء البرلمان بمناسبة تحكيمه في موضوع "مدلول الدورة الاستثنائية"²

¹ مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي: المؤسسة الملكية، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، ط1، 1997، ص. 164.

² تنعقد الدورة الاستثنائية إما بطلب من رئيس الحكومة أو ثلث أعضاء مجلس النواب أو بأغلبية أعضاء مجلس المستشارين، وتستوجب تحديد جدول أعمالها. وتنتهي بانتهاء مناقشة النصوص والقضايا المدرجة به وفقا للفصل 66 من دستور 2011. نفس الشيء مع التجربة الدستورية الفرنسية. حيث رفض الرئيس "فرنسوا ميتران" سنة 1993 إدراج إلغاء قانون "فالو" ضمن جدول أعمال الدورة الاستثنائية، وذلك بناء على الفقرة الثانية من المادة 29 من الدستور التي تجيز "لرئيس الجمهورية استدعاء البرلمان في دورة غير عادية، وفق جدول أعمال محدد، بطلب من الوزير الأول أو الأغلبية البرلمانية". و تعتبر الدورة الاستثنائية - في

بعبارة: " ... ويؤول الأمر باستعمال الحقوق في غير ما وضعت له إلى تعريض سير المؤسسات الدستورية إلى الخلل والإضطراب والتعطيل، وخلق حالة يأبى الدستور وقوعها، وينص عند حدوثها على وسائل علاجها".¹

إن مبنى الصيغة الدستورية الذي ورد به الفصل 59 من دستور 2011 قد تجاوز العديد من الإشكالات التي كانت مطروحة. وأقصد هنا حذف عبارة " أووقع من الأحداث ما من شأنه أن يمس بسير المؤسسات الدستورية" التي صيغت بها كل الفصول السابقة على الفصل 59 سالف الذكر. الصيغة التي اتسمت بالعمومية وعدم الدقة والوضوح على النحو الذي قد يجعلها تسع لكل حدث مهما كانت طبيعته أو بلغت درجة خطورته.

لقد ظلت الصيغة الدستورية المتعلقة بإعلان حالة الإستثناء بدون تغيير يذكر إلى ما قبل دستور 2011، ماعدا الإضافة التي كانت مع المراجعة الدستورية لسنة 1992، والتي نصت على إبقاء البرلمان قائما أثناء هذه الحالة. مما أثار الكثير من الجدل حول الصيغة التي ورد بها هذا المقتضى الذي يعد غاية في الأهمية لما له من تأثير على توزيع السلط بالدولة. أضف إليه عدم التحديد الدقيق للأسباب المؤدية إلى رفع حالة الإستثناء بموجب هذه الصيغة طالما أن رفعها إنما يكون بانتفاء تلك الأسباب التي دعت إليها.

إن هذا الإشكال الذي كان مطروحا بخصوص موجبات رفع حالة الإستثناء تم تجاوزه مع دستور 2011 بتنقيص الفقرة الأخيرة من الفصل 59 على أن رفع حالة الإستثناء يكون بمجرد " انتفاء الأسباب التي دعت إليها". معنى ذلك أنه بمجرد زوال الخطر الذي يهدد التراب الوطني أو الأحداث التي تعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، ترفع حالة الإستثناء من طرف الملك باتخاذ نفس الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.

غير أن التساؤل الذي يبقى مطروحا هو عن عدم التحديد الدستوري لمعنى " تهديد حوزة الوطن" والدواعي التي تدخل ضمنها. وكذا عن غياب التحديد الدقيق لتلك الأحداث التي من شأنها عرقلة السير العادي للمؤسسات الدستورية، سواء من حيث الصنف أم من حيث الدرجة. مما يفيد معه بأن تقييم ظروف الإستثناء أمر موكل للسلطة التقديرية للملك لا يراعي في اتخاذ التدابير التي يرتئها لمواجهة الأزمة إلا تلك الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في متن الفصل، أخذا بعين الإعتبار بأن تلك الآراء لا تلزم الملك ولا تؤثر في القرار الذي يعتمده.²

لقد نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي على أنه " إذا أصبحت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال، ونشأ عن ذلك انقطاع السلطات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية التدابير التي تستلزمها هذه الظروف...". فعبارة " خطر جسيم وحال" توضح حجم التهديد ومستواه من جهة، وعلاقته بالعامل الزمني من جهة أخرى.³ حيث يشترط الدستور أن يكون التهديد وشيك الحدوث حتى لا يفهم معه بأن وجود أي نوع من التهديد إلا و يوجب إعلان حالة الإستثناء.⁴ وهو ما لم تدقق فيه صيغة الدستور المغربي: ما المقصود بتهديد حوزة الوطن؟ وما درجة

التجربة المغربية- منتهية إذا ما حل موعد الدورة العادية ولم ينع المجلس جميع القضايا المدرجة في جدول أعمال هذه الدورة. حيث تحول هذه القضايا، تلقائيا، للبت فيها خلال الدورة العادية بموجب المادة الثانية من النظام الداخلي لمجلس النواب.

¹ راجع نص الخطاب الوارد بالجريدة الرسمية عدد 2733 الصادر في 13 ذي القعدة 1384 (17 مارس 1965)، ص. 491.

² عبد الهادي بوطالب، النظم السياسية العالمية المعاصرة، دار الكتاب، الدار البيضاء، ط1، 1985، ص. 128.

³ François SAINT BONNET, L'état d'exception, presses universitaires de France, Paris, 1^{ère} édition, 2001, p. 15.

⁴ استطاع رئيس المجلس الدستوري الفرنسي " ليون نويل" إقناع الرئيس شارل ديغول بعدم إعلان حالة الإستثناء بداية سنة 1960. ليقرر هذا الإعلان وتطبيق الفصل 16 من الدستور يوم 23 أبريل 1961 على إثر تمرد أعضاء منظمة الجيش السري. و على الرغم من فشل هذا التمرد والقضاء عليه منذ 25 أبريل فإن الرئيس لم يرفع حالة الإستثناء إلا في 30 شتنبر 1961، واعتبر المجلس الدستوري - في رأي استشاري- بأن تطبيق الجنرال ديغول للفصل 16 مطابق للدستور لكون التمرد كان يهدد وحدة التراب واستقلال الأمة ومؤسساتها. راجع:

- محمد معتصم، النظم السياسية المعاصرة، منشورات إيزيس، الدار البيضاء، ط1، 1993، ص. 77.

هذا التهديد الذي يستوجب معه إعلان حالة الإستثناء؟ وما هي هذه الأحداث التي من شأنها المس بسير المؤسسات الدستورية؟. مما يجعل موضوع تحديد الدواعي المؤدية إلى إعلان حالة الإستثناء غير مدقق بشكل واضح.

أما من حيث الشروط الشكلية للإعلان عن حالة الإستثناء¹، فإن أهم تطور عرفه الفصل 59 من دستور 2011 هو إضافة رئيس الحكومة إلى قائمة من يستشير معهم الملك قبل هذا الإعلان. وذلك على غرار التجربة الفرنسية التي اشترط دستورها في مادته 16 استشارة الوزير الأول. وهي إضافة تعبر عما أولاه دستور 2011 لرئيس الحكومة من مركز متقدم يعبر عن تعضيد موقعه داخل مؤسسات الدولة عامة، والجهاز التنفيذي بشكل خاص.

بل وقد وضعه دستور 2011 في مقدمة من يستشير معهم الملك، وذلك بما ينسجم مع "مركزه الديمقراطي" كمنتخب مباشر من الأمة ينتمي للحزب الذي تصدر نتائج انتخابات أعضاء مجلس النواب. ليواصل ذات الفصل الترجمة "الديمقراطية" للترتيب الذي ورد به باقي المستشارين: رئيس مجلس النواب في المركز الثاني باعتباره يمثل المجلس المعبر بشكل مباشر عن إرادة الأمة، ثم رئيس مجلس المستشارين في المركز الثالث باعتباره منتخبا بشكل غير مباشر عن الأمة،² ثم رئيس المحكمة الدستورية في المرتبة الأخيرة طالما أن تواجهه قد يكون عن طريق التعيين كما قد يكون عن طريق الانتخاب، لكن لا يرقى إلى مستوى درجة انبثاق المستشارين السالفي الذكر عن هذا الانتخاب. كيف؟

على الرغم من التسليم بأن رئيس المحكمة الدستورية قد يكون عن طريق الانتخاب، وذلك إذا ما عين الملك في هذا المنصب أحد المنتخبين داخل مجلس النواب أو المستشارين طبقا للفصل 130 من الدستور، فإن مرتبة رئيس مجلس المستشارين قد سبقت نظيرتها لرئيس المحكمة الدستورية طالما أنه قد انتخب من طرف هيئة ناعية واسعة العدد من جهة، وطالما أنه لا يمكن الحسم المسبق بشأن رئيس المحكمة الدستورية من جهة أخرى: هل سيكون بالتعيين المباشر للملك من خارج البرلمان أم من أحد المنتخبين داخل أحد مجلسي هذا البرلمان. غير أنه، وعلى الرغم من هذا الترتيب المخول لرئيس المحكمة الدستورية بين باقي المستشارين من طرف الملك، يبقى تطورا دستوريا ملحوظا إذا علمنا بأن دساتير سنوات 1962، 1970 و 1972، لم تكن تنص، أصلا، على استشارة الملك لرئيس الغرفة الدستورية/ رئيس المجلس الأعلى.

إن من بين ما نص عليه الفصل 59 من دستور 2011، كتعبير عن التطور الحاصل، التنصيص على أن الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور تبقى مضمونة. وهو تنصيص يعبر عن القيمة الدستورية التي أوليت لموضوع حقوق الإنسان الذي خصص له - على مستوى الهندسة الدستورية- باب مستقل بعنوان "الحريات والحقوق الأساسية". وهو الباب الثاني الذي جاء مباشرة بعد باب "الأحكام العامة": حقوق الإنسان التي خصص لها الدستور 22 فصلا، وتحديدًا من الفصل 19 إلى الفصل 40، زيادة على فصول أخرى متفرقة من الدستور والديباجة التي شغل فيها حيزا مهما.³

- Luis FAVOREU et Luis PHILIP, Le Conseil constitutionnel, Montchrestien, Paris, 4^{ème} édition, 1998, p.101.

¹ أعلنت حالة الإستثناء يوم 7 يونيو 1965 على الساعة الثامنة والنصف مساءً باتباع الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في الفصل 35 من دستور 1962. حيث نصت ديباجة المرسوم الملكي 136.65 الذي أعلنت بموجبه حالة الإستثناء على ما يلي: "بناء على الدستور؛ وبناء على الخطاب الذي وجهناه إلى الأمة؛ وبعد استشارة رئيس مجلس = النواب ورئيس مجلس المستشارين". انظر الجريدة الرسمية عدد 2745 الصادر في 9 صفر 1385 (9 يونيو 1965)، ص. 1080.

² علاقة بالموضوع، أرى بأن التمديد الذي منحه المجلس الدستوري في قراره 911.12 في عضوية ثلث أعضاء مجلس المستشارين فيه "اعتداء" على مبدأ "السيادة الأمة": الأمة التي تمتلك وحدها حق انتخابهم وتجديد مدة انتدابهم. انظر القرار 911.12 الصادر بتاريخ 11 صفر 1434 (25 ديسمبر 2012) الجريدة الرسمية عدد 6113 بتاريخ 17 صفر 1434 (31 ديسمبر 2012)، ص. 6779.

³ مثاله ما جاء في هذه الديباجة من التنصيص على حماية منظومتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والهوض بهما والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق وعدم قابليتها للتجزئ. و التأكيد على حظر ومكافحة كل أشكال التمييز بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الإنتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي مهما كان.

فالتنصيب على بقاء الحقوق والحريات مضمونة أثناء حالة الإستثناء يتوخى خلق الإتساق والإنسجام مع باقي فصول الدستور،¹ وتحديدًا الفصل 175 الذي يعتبر بأن المكتسبات في مجال الحريات والحقوق الأساسية من المبادئ فوق الدستورية. أي من المبادئ التي لا يمكن للتعديل الدستوري أن يطالها ولا للمراجعة أن تتناولها، شأنها شأن الأحكام المتعلقة بالدين الإسلامي، النظام الملكي والإختيار الديمقراطي للأمة.²

إذا كان الإعلان عن حالة الإستثناء - كما هو متعارف عليه - يؤول معه نقل اختصاصات السلطات الثلاث إلى الملك، فما السر في تنصيب الفصل 59 من دستور 2011 على عدم الترتب عن حالة الإستثناء حل البرلمان؟

الفقرة الثانية: دلالة عدم إمكانية حل البرلمان أثناء حالة الإستثناء

يعتبر التنصيب على عدم حل البرلمان أثناء حالة الإستثناء من أهم التطورات الحاصلة في التجربة الدستورية المغربية لسنة 1992. حيث لم تشر كل الدساتير السابقة عليها إلى مآل المؤسسة التشريعية أثناء هذه الحالة. وهو ما يكرس معه توضيحاً ضمناً لاحترام المراجعة الدستورية لإرادة الأمة التي اختارت ممثلها بالإقتراع العام المباشر، وتطوراً دستورياً ملحوظاً ينحو نحو تقوية دور البرلمان داخل مؤسسات الدولة وسلطاتها على النحو الذي يضيء معه نوعاً من الطابع البرلماني على النظام الدستوري والسياسي المغربي. إن الإبقاء على البرلمان قائماً أثناء إعلان حالة الإستثناء، مع دستور 2011، تأكيد واضح لما أولاه المشرع الدستوري لهذه المؤسسة، سواء على مستوى البناء الدستوري العام للمؤسسات أم على مستوى الصلاحيات التي تقوت كما ونوعاً. فقد تم الاعتراف به كمؤسسة تمارس " سلطة " وليس فحسب " وظيفة " ³ بعنوانه الباب الرابع ب " السلطة التشريعية " وجعله مستقلاً عن باقي السلطتين: التنفيذية والقضائية. و تم التنصيب على أن السلطة التشريعية يمارسها البرلمان من خلال التصويت على القانون ومراقبة عمل الحكومة وتقييم السياسات العمومية، ⁴ مع دسترة مكون المعارضة كفاعل أساسي في العمل البرلماني ⁵ يشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة. وهو مكون أوكل له الدستور رئاسة لجنتين أو لجنة واحدة على الأقل بموجب الفصل 69، وبالضرورة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب بموجب الفصل العاشر، مع تخصيص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين المقدمة من قبلها إعمالاً للفصل 82.

¹ للتعرف على اجتهادات مجلس أوروبا لحقوق الإنسان أثناء حالة الطوارئ، يراجع:

Vincent BERGER, jurisprudence de la Cour Européenne des droits de L'Homme, 11^{ème} édition, Dalloz, 2009, p. 137.

² وهو ما ترجمه كذلك المادة الرابعة من القانون التنظيمي 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية بما يلي: " يعتبر - أيضاً - باطلاً كل تأسيس لحزب سياسي يهدف إلى المساس بالدين الإسلامي أو بالنظام الملكي أو بالمبادئ الدستورية أو الأسس الديمقراطية أو الوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة ". القانون التنظيمي 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف 1.11.166 الصادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5989 بتاريخ 26 ذي القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011)، ص. 5172.

³ محمد الغالي، دستور 2011 بالمغرب: مقاربات متعددة، منشورات مجلة الحقوق، العدد 5، 2012، ص. 60.

⁴ سبق للمجلس الدستوري أن قضى بعدم دستورية المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي نصت على أحقية اللجان الدائمة في تخصيص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها. وقد استند المجلس في قراره على أن مناقشة السياسات العمومية إنما تتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس في نطاق اللجان البرلمانية الدائمة. انظر القرار 829.12 الصادر في 11 ربيع الأول 1433 (4 فبراير 2012)، الجريدة الرسمية عدد 6021 بتاريخ 20 ربيع الأول 1433 (13 فبراير 2012)، ص. 659.

⁵ حول هذا الموضوع راجع: محمد أتركين، نظام المعارضة البرلمانية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، منشورات مجلة الحقوق، الدار البيضاء، ط1، 2014، ص. 81 وما يليها.

إذا كانت الفقرة الثانية من الفصل 59 من دستور 2011 قد نصت على أنه " لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية"، فإن التساؤل الذي يثار حول الجدوى من الإبقاء على البرلمان قائما إذا كان سيتوقف عن ممارسة وظائفه وصلاحياته، سواء تلك المخولة للأغلبية أم للمعارضة؟.

قبل الإجابة على التساؤل المطروح، أشير إلى أنه ليس هناك في الدستور ما يفيد بأن البرلمان يتوقف عن أداء وظائفه أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية. غير أن ما جرى عليه العرف في الأنظمة المقارنة أن رئيس الدولة هو من يتولى مهام البرلمان أثناء هذه الحالة طالما أنها مرحلة تتسم بالخطورة وتحتاج إلى السرعة في المواجهة واتخاذ التدابير، تمنح لرئيس الدولة سلطات واسعة على النحو الذي تمكنه من الدفاع عن حوزة الوطن وإعادة السير العادي إلى المؤسسات الدستورية.

إن معرفة سر الإبقاء على البرلمان قائما أثناء حالة الإستثناء تستوجب قراءة تحليلية للفصل 59 من الدستور. الفصل الذي ذكرت فقرته الأولى الشروط الموضوعية والشكلية لهذا الإعلان، لنحاول الغوص، تحديدا، في تحليل الشروط الشكلية دون الموضوعية لاعتقادي بأن التنصيب الدستوري على عدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية إنما يرتبط بالشروط الشكلية بالذات دون الموضوعية.

لقد جاء في الفقرة الأولى من الفصل 59 من الدستور ما يلي: " إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أن يعلن حالة الإستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية وتوجيه خطاب إلى الأمة". ونصت الفقرة الأخيرة من هذا الفصل على أن حالة الإستثناء " ترفع بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها".

إن الواضح من القراءة التركيبية للفقرتين، معا، أن الملك يرفع حالة الإستثناء بنفس الإجراءات التي يعلنها بها. أي باستشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية وتوجيه خطاب للأمة. وإن يكن الأمر كذلك، فكيف يتم حل البرلمان والملك مطالب - دستوريا- باستشارة رئيسي مجلسيه لرفع حالة الإستثناء؟ فلو تم حل البرلمان لانتفت صفة " الرئاسة" عن هذين الرئيسين، وبالتالي سوف يختل هذا الشرط الدستوري الواجب في مسطرة رفع حالة الإستثناء. سيكون ذلك، ربما، صحيحا لو لم يفرض الدستور ضرورة استشارتهما لرفع هذه الحالة، غير أن هذا الإجراء سيصطدم بعدم إشراك مؤسسة البرلمان المعبرة عن إرادة الأمة في حدث هام في مستوى رفع إعلان حالة الإستثناء.

بل وعطفا على ذلك، كيف يمكن لرئيس الحكومة احتفاظه بهذه الصفة (رئاسة الحكومة) والبرلمان - تحديدا مجلس النواب- الذي يستمد منه أغلبيته قد تم حله والفصل 59 يستوجب استشارته لرفع حالة الإستثناء؟ !.

إن حل مجلس النواب معناه حل الأغلبية البرلمانية التي انبثقت عنها الحكومة رئاسة وأعضاء. وذلك بصريح الفصل 47 الذي ينص على أن رئيس الحكومة يعين من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. مما يعني بأن حل مجلس النواب إنما يفيد - صراحة وضمنا- فقدان رئيس الحكومة للأساس الدستوري الذي يخول له رئاسة الحكومة والمتمثل في تصدر حزبه لانتخابات أعضاء مجلس النواب.

إن عقد مقارنة بين الفصل 59 من دستور 2011 والفصل 35 من المراجعة الدستورية لسنة 1996 سيحيلنا على فرق جوهري في الموضوع. إذ لم يشترط الفصل 35 استشارة الملك للوزير الأول بقصد إعلان حالة الإستثناء أو رفعها. حيث كانت هذه الإستشارة مقتصرة على رئيسي مجلسي البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري مع توجيه خطاب للأمة. مما يعني بتقوية الفصل 59 من دستور 2011 لمركز رئيس الحكومة بإدراجه ضمن من يستشير معهم الملك لإعلان حالة الإستثناء ورفعها. بل - وكما أسلفت الذكر- أدرجه الفصل الدستوري في المرتبة الأولى ضمن من يستشيرهم الملك لإعلان أو رفع حالة الإستثناء كترتيب روعيت فيه درجة انبثاق كل شخصية من هذه الشخصيات عن إرادة الأمة.

استنادا على ما تقدم، ألا يمكن القول بوجود علاقة بين التنصيب على عدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية والإستشارة مع رئيس المحكمة الدستورية لرفع حالة الإستثناء؟

أرى بأن التنصيب الدستوري على استشارة الملك لرئيس المحكمة الدستورية بقصد رفع حالة الإستثناء له صلة بضرورة الإبقاء على مؤسسة البرلمان قائمة. تلك الصلة التي تنبثق من المهمة الأساسية للمحكمة الدستورية المتمثلة في مراقبة دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان. إذ من غير المنطقي حل البرلمان و الإبقاء على المحكمة الدستورية التي يستوجب الدستور استشارة الملك لرئيسها لرفع حالة الإستثناء. فحل البرلمان يستوجب إلى - حد كبير - إعفاء أعضاء المحكمة الدستورية من مهامهم وإعادة تشكيل المحكمة الدستورية بعد انتخاب البرلمان الجديد للأسباب الآتية:

- أولا: إن المهمة الأولى والأساسية للمحكمة الدستورية تتمثل في مراقبة دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان. فإن يكن الأمر كذلك، فكيف سنقبل بالإبقاء على المحكمة الدستورية مع حل البرلمان الذي يشكل مصدر اشتغالها؟!

- ثانيا: إن مجموعة من المهام الأخرى المسندة إلى المحكمة الدستورية مرتبطة بالبرلمان. وأشير هنا، بالدرجة الأولى، إلى موضوع الفصل بين مجالي القانون والتنظيم، و البت في أحوال التنافي التي عادة ما تكون في المهام التي تتنافى مع العضوية بمجلس النواب أو المستشارين. زد على ذلك وظيفة التجريد التشريعي التي يكون أحد طرفيها هو البرلمان. الشيء الذي يبرز الارتباط الوثيق والعلاقة الجدلية التلازمية بين البرلمان والمحكمة الدستورية من الناحية الوظيفية.

- ثالثا: إن الفصل 130 من الدستور ينص على تواجد علاقة عضوية بين البرلمان والمحكمة الدستورية بانتخاب نصف أعضائها داخل البرلمان بمجلسيه. بل الأبعد من ذلك قد يكون رئيس المحكمة الدستورية هو أحد هؤلاء الأعضاء الستة الذين انتخبهم البرلمان، طالما أن الدستور لا يشترط بأن يكون الرئيس، بالضرورة، من الأعضاء الذين عينهم الملك.

- رابعا: لقد تعززت علاقة البرلمان بالمحكمة الدستورية، مع دستور 2011، بموضوع مراجعة بعض مقتضيات الدستور. حيث إذا كان المجلس الدستوري يراقب صحة عمليات الإستفتاء - بما يتناسب مع الفصل 81 من المراجعة الدستورية لسنة 1996- الذي يخول للمجلس الدستوري صلاحية البت في صحة عمليات الإستفتاء في علاقته بالفصل 103 الذي يعطي لأعضاء مجلسي البرلمان صلاحية مراجعة الدستور (يقابله الفصل 172 في علاقته بالفصل 132 من دستور 2011)، فإن هذا التعزيز قد تقوى بالأسلوب الدستوري الآخر الذي يتوفر عليه الملك لمراجعة الدستور والمتمثل في مراجعته عن طريق البرلمان وفقا للفصل 174، وتخويل الفقرة الأخيرة من هذا الفصل المحكمة الدستورية صلاحية مراقبة صحة إجراءات المراجعة وإعلان نتيجتها. ومن هنا بروز العلاقة التلازمية بين مؤسستي البرلمان والمحكمة الدستورية في شقها الوظيفي على النحو الذي يستتبع حضور أحدهما حضور الأخرى.

صحيح أن المحكمة الدستورية لها مهام أخرى قد لا تكون مرتبطة بالبرلمان، و لا تعزز بذلك الطرح الذي قدمته. وأقصد هنا، بالدرجة الأولى، البت في صحة عمليات الإستفتاء الذي قد يشفع للمحكمة الدستور أن تبقى قائمة حتى في ظل حل البرلمان طالما أن حالة الإستثناء قد تعقها مراجعة دستورية تستوجب البت في عملية استفتاءها، وذلك على غرار ما حدث مع دستور 1970 الذي جاء عقب حالة استثناء وأعد خلالها.

إن الطرح المقدم لا نرمي به إلى القول بعدم استقلالية المحكمة الدستورية عن البرلمان. فحجج عدة توضح هذه الإستقلالية، أهمها: إيراد الدستور للمحكمة الدستورية في باب (الباب الثامن) والبرلمان في باب آخر (الباب الرابع)، صدور قرارات المجلس الدستوري - بعد إقرار دستور 2011- باسم جلالة الملك وطبقا للقانون، مما يفيد استقلالها عن أية جهة أخرى قد تؤثر في عملها واشتغالها. بل وإن قرارات المحكمة الدستورية لا تقبل أي وجه من أوجه الطعن وتلتزم جميع السلطات (أي بما فيها البرلمان)، غير أنني أرى بأن التنصيب الدستوري على استشارة الملك لرئيس المحكمة الدستورية لرفع حالة الإستثناء قد يشكل حجة للقول بضرورة الإبقاء على مؤسسة البرلمان

قائمة أثناء ممارسة الحالات الإستثنائية، وذلك باعتبار البرلمان إنما يشكل إحدى أهم ركائز عمل المحكمة الدستورية والجدوى من تواجدها.

فتأكيدا للطرح المقدم، أستدل بالتعديل المدخل على الفصل 43 من دستور 1970، بموجب استفتاء 30 ماي 1980، والذي توخى تمديد مدة انتداب أعضاء مجلس النواب وجعلها ست سنوات بدلا من أربع، أعقها مباشرة تعديل الفصل 95 الذي توخى تمديد مدة أعضاء الغرفة الدستورية وجعلها، هي الأخرى، ست سنوات تماشيا مع تعديل الفصل 43. مما يفهم معه بأن هذا التعديل إنما أريد به أن تكون مدة تعيين أعضاء الغرفة الدستورية مطابقة لمدة النيابة التشريعية للتلازم الحاصل بين المؤسساتين.

لقد نص الفصل 59 من الدستور - كآخر إجراء شكلي لرفع حالة الإستثناء- على توجيه الملك خطابا للأمة. الخطاب الذي يوضح فيه جلالته الأسباب التي أدت إلى رفع حالة الإستثناء. وعلى غير خلاف ما سبق، أرى بوجود علاقة بين هذا الإجراء والتنصيب على عدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية. كيف ذلك؟

لقد نص الفصل الثاني من دستور 2011 على ما يلي: " السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالإستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها. تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالإقتراع الحر والزيه والمنتظم". فلاشك بأن ممثلي الأمة المشار إليهم في هذا الفصل هم - بالدرجة الأولى- النواب والمستشارون (أعضاء مجلس المستشارين). مما يفيد معه بأن ثمة اعتراف دستوري صريح بأن الأمة تمارس السيادة بصفة غير مباشرة عن طريق البرلمان. وبالتالي فإن الإبقاء على مؤسسة البرلمان قائمة أثناء حالة الإستثناء فيه احترام كبير لسيادة الأمة التي تمارسها - بصفة غير مباشرة- بواسطة هذا البرلمان كمؤسسة منتخبة اختارت الأمة ممثليها فيها بالإقتراع الحر والزيه والمنتظم.

إن نفس الإجراء المنصوص عليه في الفصل 59 من الدستور، والمتعلق بعدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية، نصت عليه المادة 16 من الدستور الفرنسي بعبارة " لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الإستثنائية"، غير أن الفرق يكمن في كون الدستور المغربي قد حظر حل البرلمان برمته، أي مجلسي النواب والمستشارين معا، في حين لم تمنع المادة 16 من الدستور الفرنسي إلا حل الجمعية الوطنية دون مجلس الشيوخ.

إن التدقيق في تنصيب الدستور المغربي على عبارة " لا يحل البرلمان..." تجعلنا نتساءل: ألا يمكننا القول، من الناحية الدستورية/ الإصطلاحية لعبارة " البرلمان"، أن حل أحد المجلسين لا يشكل مخالفة للفصل 59 طالما أنه قد نص على حظر حل البرلمان وليس أحد مجلسيه؟ بمعنى آخر أن المقصود بعبارة " البرلمان" هو المجلسين معا وهما مجتمعان، أما أحد المجلسين بمفرده فلا يعني "البرلمان" من الناحية الدستورية. والحجة في ذلك الفصل 70 الذي ينص على أن البرلمان " يصوت على القوانين"، وهذه القوانين لا يصوت عليها مجلس واحد دون الآخر.¹

بل وما يجعلنا ننساق أكثر إلى تبني هذا الطرح أن الفصل 51 من الدستور حينما نص على حق الملك في حل البرلمان أو أحد مجلسيه، ميز بين البرلمان (مجلسا النواب والمستشارين وهما مجتمعان)، وأحد مجلسيه (إما مجلس النواب أو مجلس المستشارين). مما يجعلنا نعتقد بأن المقصود بعبارة " لا يحل البرلمان" هو حل المجلسين معا دفعة واحدة، أما أحد المجلسين بمفرده فهو جائز دستوريا. غير أن هذا الطرح، رغم أهميته، قد لا يستقيم للإعتبارات التي ذكرتها سابقا، والمتعلقة بعلاقة الشروط الشكلية لرفع حالة الإستثناء بالتنصيب على عدم حل البرلمان أثناء هذه الحالة لمخاطبة المجلسين معا بهذه العملية.

¹ ولذلك تشمل دعوة رئيس الحكومة للبرلمان إلى عقد دورة استثنائية حتى مجلس المستشارين طالما أن التصويت على القوانين لا يمكن أن يستقيم من الناحية الدستورية إلا من طرف المجلسين معا، في حين لا يشمل حق رئيس الحكومة في الحل إلا مجلس النواب دون المستشارين طالما أن هذا الأخير لا يساهم في تنصيب الحكومة ولا يحرك مسؤوليتها السياسية.

قد يعتقد بأن التنصيب على عدم حل البرلمان أثناء حالة الإستثناء قد أريد به الإبقاء على البرلمان في ممارسة سلطاته واختصاصاته. غير أن هذا الطرح يحتاج لكثير من التدقيق طالما أن الدستور قد نص في هذا الباب على أن الملك يخول، أثناء هذه الحالة، صلاحية اتخاذ جميع الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية ويقتضها الرجوع - في أقرب الآجال - إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. وذلك بما ينسجم مع وظائفه الدستورية كضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة، والساهر على حسن سير المؤسسات الدستورية للدولة. ولعل مهمة إصدار القانون، التي هي في الحالة الإعتيادية من وظائف البرلمان، ستكون إحدى أهم هذه الصلاحيات التي سيستطيع الملك بواسطتها إرجاع الأوضاع إلى حالتها العادية. مما سيعني معه باحتمال توقف البرلمان عن ممارسته لهذه الصلاحية لفائدة الملك إلى حين حلول الحالة العادية. بل وإن البرلمان يمارس عدة صلاحيات ذات صلة بالدفاع عن حوزة الوطن التي تنتقل - أثناء حالة الإستثناء - إلى الملك بقوة الفصل 59 من الدستور. وأقصد تحديدا الإتفاقيات التي تحتاج إلى موافقة البرلمان عليها بقانون وفقا للفصل 55، وبالدرجة الأولى معاهدات السلم والحدود.

فبالخلاصة التي أود الوصول إليها أن التنصيب الدستوري على عدم حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الإستثنائية قد يكون ضرورة فرضتها الشروط الشكلية لرفع حالة الإستثناء لما بين الموضوعين من ارتباط وثيق يستوجب أحدهما الآخر. لأرى بأن عدم حل البرلمان قد صار أكثر إلحاحا مع دستور 2011 لتنصيبه على استشارة الملك رئيس الحكومة لرفع هذه الحالة. رئيس الحكومة الذي يجد شرعيته الدستورية في تصدر حزبه لانتخابات أعضاء مجلس النواب: الغرفة الأولى في هذا البرلمان الذي لا يجوز حله.

الفرع الثاني: مركز السلطين التنفيذية والتشريعية أثناء حالة الإستثناء

إذا كانت السلطان التشريعية والتنفيذية قد أولاهما دستور 2011 مركزا محوريا في إدارة شؤون الدولة، وذلك في إطار علاقة من التكامل، فإن إعلان حالة الإستثناء قد يحدث تغييرا على نمط هذه العلاقة. وعليه تكون المنهجية في تحليل وضع هاتين السلطتين أثناء هذه الحالة مستلزمة دراسة مركز كل منهما أثناءها. وذلك بما يمكننا من معرفة دور كل سلطة وطبيعته وحدوده في اتخاذ القرار.

الفقرة الأولى: سلطة رئيس الدولة في علاقته بالبرلمان أثناء حالة الإستثناء: قراءة في التجربتين المغربية والفرنسية

قد تعترض الدولة ظروف القاهرة واستثنائية تهدد حوزة تراثها الوطني أو تعرقل السير العادي لمؤسساتها الدستورية. مما يستلزم صلاحيات موسعة لمواجهة مثل هذه الظروف لإعادة الأوضاع إلى حالتها العادية.

فبالنظر إلى كون السلطة التنفيذية هي أقدر السلطات على مواجهة مثل هذه الظروف، فقد عهدت معظم الدساتير إليها - ممثلة في رئيس الدولة - القيام بهذه المهمة. ودعمتها بسلطات تكاد تكون مطلقة لمواجهة. إذ أعطتها سيادة على السلطة التشريعية أدت إلى انعدام التوازن بينهما وانتفاء مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يوشك أن يحل رئيس الدولة محل البرلمان والحكومة في مباشرة مهمة التشريع وتصريف كل أمور الدولة.¹ بل وقد أجمع مختلف الفقهاء في فرنسا بأن رئيس الجمهورية يمتلك أثناء حالة الإستثناء سلطة اتخاذ قرارات تشريعية وتنظيمية وإمضاء مراسيم تتضمن تدابير التطبيق دونما حاجة في ذلك كله إلى توقيع الحكومة بالعطف.² إذ تصبح القرارات

¹ لقد خلا الدستور الأمريكي من وضع تنظيم لمواجهة حالات الطوارئ ومن أية إشارة لسلطة الرئيس في هذه الحالات، إلا أنه بات من المستقر أن سلطة الرئيس الأمريكي يطرأ عليها تغيير كبير في اتجاه الإتساع بما يضمن السرعة في التدخل والمواجهة. كما اعترف القضاء بهذه السلطة للرئيس وبدون مشاركة أي جهة أخرى حتى في الحالات التي لا يوجد فيها تشريع خاص يسمح له بذلك. وفي المقابل منح نفسه سلطة الرقابة على قيام حالة الطوارئ واشترط لقيامها أن يكون هناك خطر طارئ ومهدد للدولة بحيث لا يسمح بأي تأخير في مواجهته. سعيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، بدون ذكر دار ومدينة النشر، ط1، 1999، ص. 135.

² François SAINT BONNET, op.cit, p. 16.

التشريعية أثناء هذه الحالة غير خاضعة لأية رقابة من أية سلطة قضائية، في حين تبقى القرارات التنظيمية خاضعة للطعن فيها لدى مجلس الدولة الذي يمكنه نقضها إذا لاحظ تعسف السلطة طبقاً للمسطرة العادية.¹

تمارس الحكومة أثناء حالة الإستثناء وظائفها العادية، لكن في إطار القرارات التي يتخذها الرئيس الذي يمارس كامل السلطات، أما البرلمان فيحق له أن يجتمع وفقاً لمنطوق المادة 16، مع أحقية الرئيس في إيقاف أشغاله على النحو الذي حدث أثناء إعلان شارل ديغول لحالة الإستثناء المشار إليها سالفاً.² ليرى بعض الفقه³ بأن النص الدستوري عندما أشار إلى حق البرلمان في الإجتماع وعدم حل الجمعية الوطنية طيلة هذه الفترة، إنما يقصد أن يظل ممارساً للسلطة التشريعية خارج نطاق مقتضيات الفصل المذكور. أي أنه خلال الدورات العادية بإمكانه أن يشرع في كل مجالات القانون باستثناء ما يدخل ضمن التدابير المتعلقة بمواجهة الأزمة طالما أن هذه التدابير تتصل بسلطات الإستثناء، وبأن الغاية من هذا الإبقاء هو ممارسة سلطة الرقابة على التنفيذ اللهم ما يتصل بهذه السلطات الإستثنائية.

في النظام الدستوري الأمريكي، وإن كانت سلطة إعلان حالة الطوارئ من اختصاص الرئيس وحده، فإن الكونغرس يلجأ لمواجهة هذه الحالة بإصدار العديد من التشريعات التي تستهدف التوسع من سلطات الرئيس بقدر ما يوفر له آليات مواجهة الحالة. وذلك بما فيه تفويضه لممارسة بعض السلطات التي تعود لصلاحيات الكونغرس وفقاً للدستور.⁴ وتنقسم هذه التشريعات إلى ثلاثة أنواع:

- النوع الأول: تشريعات سابقة على قيام حالة الطوارئ: ويستند إليها الرؤساء لإعلان حالة الطوارئ بسبب إحدى الدواعي المنصوص عليها في التشريع. ومثال ذلك قانون الأمن الداخلي الذي فوض للرئيس إعلان حالة الغزو الخارجي أو إعلان الحرب أو وقوع تمرد يهدف إلى مساعدة عدو خارجي. وباعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة، فإنه يملك سلطة إعلان الحكم العسكري في حالات الطوارئ القصوى. مما يترتب عنه وقف العمل بالقوانين العادية وتولي السلطات العسكرية بصفة مؤقتة. بل و حكم المنطقة التي قامت بها حالة الطوارئ بأوامر ومحاكم عسكرية.⁵

- ثانياً: تشريعات مواكبة لحالة الطوارئ تهدف إلى تمكين الرئيس من مواجهة هذه الحالة. ولذلك تتميز بانقضاء أثرها بانتهاء الأسباب التي بررت إصدارها.

- ثالثاً: تشريعات لاحقة لتصرف الرئيس في حالة الطوارئ: وفيها يقرر الكونغرس المصادقة بأثر رجعي على ما قام به الرئيس من إجراءات ضرورية لمواجهة حالة الطوارئ حتى ولو كانت تلك الإجراءات تجاوزا للسلطات المقررة بموجب الدستور للكونغرس، حيث يعتبرها وكأنها صدرت بناء على تفويض سابق منه. وأبلغ مثال في ذلك قانون الحماية المصرفية الصادر سنة 1933 للتصديق على قرار الرئيس "روزفلت" بإغلاق البنوك الأمريكية إبان الأزمة الاقتصادية التي اجتازتها البلاد في تلك الفترة.⁶

إن اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي قد يفهم معه بأنه لا يخول للرئيس حق إصدار تشريعات تدخل في مجال القانون. بمعنى ألا يحل محل البرلمان في التشريع. والحجة في ذلك منطوق ذات المادة التي نصت على أنه "لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه السلطات الإستثنائية". أي أن هذا التنصيص معناه الإبقاء على الجمعية الوطنية كي تمارس صلاحياتها، خاصة التشريعية. لأرى بأن هذا الطرح المفترض مجانب للصواب. وحجتي في ذلك أن عدم تمكين الرئيس من ممارسة وظائف البرلمان يتنافى مع

¹ راجع: عبد الهادي بوطالب، مرجع سابق، ص. 129.

² Jeans GiCQUEL, " Un président qui gouverne ", In la constitution de la V^{ème} République, réflexions pour un cinquantenaire, La documentation Française, 2008, P. 65.

³ عبد الهادي بوطالب، مرجع سابق، ص. 138.

⁴ سعيد علي، مرجع سابق، ص. 134.

⁵ المرجع نفسه، ص. 135.

⁶ المرجع نفسه.

منطق " حالة الإستثناء" التي تستدعي تدخل الرئيس للقيام بكل ما من شأنه إعادة المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي، بما في ذلك اللجوء إلى إصدار تشريعات تدخل ضمن مجال القانون وتحتاج إلى سرعة في الإصدار. وهو ما قد يفقد إليه البرلمان أثناء هذه الحالة.¹

يمكن الحديث عن إجراءين دستوريين يضمنان رقابة برلمانية أثناء ممارسة الرئيس للسلطات الإستثنائية. يتمثل الأول في عدم أحقية الرئيس في حل الجمعية الوطنية على النحو الموضح سالفاً، والثاني في إقرار ذات المادة باجتماع البرلمان من تلقاء نفسه بقوة القانون. مما يفهم معه بأن البرلمان يعقد دورة استثنائية تستمر باستمرار الرئيس في استخدام سلطاته الإستثنائية ولا يحق له فض هذه الدورة البرلمانية.² إذ على الرغم من إيجاز المادة 30 من الدستور للرئيس حق ختم الدورة البرلمانية الإستثنائية، فإن هذه المادة قد استثنت من ذلك الحالات التي يجتمع فيها البرلمان بقوة القانون.³

تختلف التجربة المغربية عن نظيرتها الفرنسية في هذا الباب. إذ على الرغم من تنصيب الدستور المغربي في فصله 59 على بقاء البرلمان قائماً أثناء حالة الإستثناء، فإن الغاية التي تقوم عليها إنما تفترض حلول الملك محل البرلمان في مباشرة مهامه. إذ يصبح ممارسة للسلطة التشريعية محل البرلمان بواسطة ظهائر شريفة بمثابة قوانين أو قوانين تنظيمية أو معاهدات دولية بحسب الحالة. وما عرفتة تجربة 1965 خير دليل على ذلك. إذ مارس الملك صلاحيات البرلمان بواسطة مراسيم، ثم بعدها بظهائر ملكية بمثابة قوانين وقوانين تنظيمية. ومارس - إضافة إلى كل ذلك - صلاحيات الوزير الأول في مجال السلطة التنظيمية.⁴ مما يعني معه بحلول الملك محل كل من البرلمان والحكومة في تسيير شؤون الدولة وتصريف أمورها.

إذا كانت مهام الحكومة واختصاصاتها ستؤول للملك أثناء حالة الإستثناء باعتباره ضامن دوام الدولة واستمرارها بموجب الفصل 42 من الدستور، فإن التساؤل يبقى مطروحا حول مآل مؤسسة المجلس الوزاري أثناء مدة هذه الحالة: هل انعقد بشكل عادي كما هو عليه الأمر في الحالات الإعتيادية، أم تتخلله - هو الآخر - ظروف وإجراءات استثنائية انسجاماً مع الحالة المطروحة؟

أرى بأنه ليس هناك ما يمنع الملك من عقد المجالس الوزارية أثناء حالة الإستثناء طالما أن الدستور لم يشر إلى هذا المنع. بل وقد نص على عدم جواز حل البرلمان أثناء هذه الحالة، والذي يعني معه بقاء الحكومة قائمة باعتبار رئيسها مستمداً لشرعيته من الغرفة الأولى التي هي جزء من هذا البرلمان الذي لا يجوز حله أثناء هذه الحالة. مما سيفيد، بشكل ضمني، إمكانية اجتماع الملك مع الحكومة متى رأى ضرورة ذلك. وما سيختلف بشأن هذه الاجتماعات إنما هو وزن كل طرف داخلها، حيث سيتقوى مركز الملك بشكل أكبر مقابل انخفاض درجة وزن حضور الحكومة واقتراحاتها، طالما أن هذه الحالة تجعل الملك صاحب كل الصلاحيات وتمتد كل القرارات بصفته الضامن لحوزة الوطن والساھر على إعادة المؤسسات الدستورية إلى سيرها الإعتيادي.

¹ François SAINT BONNET, op.cit, p. 16.

² رفض الرئيس " شارل ديغول" انعقاد البرلمان في دورة استثنائية سنة 1960، وكذلك الرئيس "فرنسوا ميتران" سنة 1983. راجع في ذلك: عبد الله بوقفة، السلطة التنفيذية بين التعسف والقيّد، دار الهدى، عين مليلة، ط1، 2010، ص. 202.

³ للتوضيح أكثر انظر: أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الإستثنائية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر)، الهيئة المصرية للكتاب، الإسكندرية، ط2، 1978، ص. 59 وما يليها.

⁴ علاقة بالموضوع، أشير إلى بعض القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري المغربي بخصوص التمييز بين مجال القانون والتنظيم، وذلك في تحديد الطبيعة القانونية لظهير شريف أو مرسوم ملكي لمعرفة ما إذا كان مضمون أحدهما يدخل ضمن اختصاص السلطة التنظيمية أم السلطة التشريعية، فاعتبر المجلس الدستوري بأن ذلك يتوقف على التحقق من طبيعة الضابط المضاف إليه والذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ منه ويستمد منه طبيعته القانونية. انظر: =

- القرار 65.95 الصادر في 12 شوال 1415 / 13 مارس 1995، الجريدة الرسمية عدد 4301 بتاريخ 5 أبريل 1995، ص. 908.

- القرار 74.94 الصادر في 25 ذي القعدة 1415 / 25 أبريل 1995، الجريدة الرسمية عدد 4307 بتاريخ 17 ماي 1995، ص. 1654.

- القرار 95.95 الصادر في 29 جمادى الآخرة 1416 / 23 نوفمبر 1995، الجريدة الرسمية عدد 4337 بتاريخ 13 دجنبر 1995، ص. 3319.

فمما سبق، أرى بأن مؤسسة المجلس الوزاري - أثناء حالة الإستثناء- ستتحول من مؤسسة تداولية بشأن ما يعرض عليها من نصوص وقضايا إلى مؤسسة لإعطاء الملك توجيهاته للحكومة ورئيسها بقصد اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة ظروف هذه الحالة. وبالتالي تتحول الحكومة من مؤسسة اقتراحية، كما هو عليه الحال أثناء الحالة العادية، إلى جهاز تنفيذي محض لتوجيهات الملك. وهو ما يفسر معرفة حالة الإستثناء لسنة 1965 كثرة الحكومات التكنوقراطية الصرفة. بل وقد يكثف الملك من عقد هذه الجلسات أو غيرها، خاصة جلسات العمل، كمناسبة للإجتماع بشخصيات معنية مباشرة بمعالجة ظروف هذه الحالة. وأشار هنا - تحديداً- إلى كل من وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني، وقائد الدرك الملكي وغيرهم من الشخصيات باعتبار المواضيع التي ستدرس تهم الجانب الأمني بالدرجة الأولى.¹

لقد اختلف الفقه في فرنسا حول خضوع القرارات التي يصدرها الرئيس أثناء حالة الإستثناء للرقابة القضائية. حيث يرى اتجاه بعدم خضوعها لهذه الرقابة لاندراجها ضمن " أعمال السيادة" التي يجب أن تكون محصنة من الرقابة القضائية.² إذ بالرغم من اتصال هذه القرارات بالعمل البرلماني والحكومي وبالعلقة بينهما فإن جوهرها يستهدف ممارسة سلطة سيادية تتغى إعادة السير المنتظم للمؤسسات الدستورية. زد على ذلك أن هذه القرارات من طبيعة خاصة تخرج عن نطاق الرقابة التي لا تكون إلا في ظل النظام القانوني العادي، أما القرارات التي تصدر إعمالاً للمادة 16 فهي ذات طبيعة مغايرة بالنظر إلى الظروف الإستثنائية التي تتخذ أثناءها. ليرى اتجاه آخر³ بضرورة التمييز في هذه القرارات بين نوعين: القرارات ذات الصبغة التشريعية والتي يجب أن تكون محصنة من الرقابة القضائية، والقرارات ذات الصبغة اللانحوية التي يتعين أن تكون محل هذه الرقابة.

يعتبر أنصار الطرح الفقهي الثاني بأن الرئيس حينما يصدر قرارات - بناء على المادة 16 من الدستور- يكون بصفته عضواً تشريعياً حل محل البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، كما قد يكون بصفته جهازاً حكومياً تخضع للرقابة البرلمانية. وبالتالي يعتبر النوع الأول وكأنه تشريع صدر عن مؤسسة البرلمان، ولا يخضع بذلك لرقابة القضاء احتراماً للمبدأ الذي يسود القانون الفرنسي " عدم جواز مراقبة القاضي للمشروع". وعليه، تكتسب هذه القرارات قوة القانون بمجرد صدورهما دونما حاجة إلى مصادقة البرلمان عليها. أما النوع الآخر من القرارات فيصدرها الرئيس باعتباره سلطة تنفيذية، وبالتالي فهي قرارات إدارية تخضع للرقابة القضائية على النحو الذي تخضع له باقي القرارات الإدارية الأخرى.⁴

غير أن مجلس الدولة أيد عدم جواز الطعن في القرارات التي يتخذها الرئيس بناء على المادة 16 بصفته جهة تشريعية حلت محل البرلمان. حيث اعتبر بأن قرار الرئيس القاضي بإنشاء محكمة عسكرية، بناء على هذه المادة، لا يدخل ضمن رقابته طالما أن هذا المقتضى يدخل ضمن مجال القانون الذي يختص البرلمان بالتشريع فيه.⁵

إن الطرح الفقهي القاضي بعدم خضوع قرارات الرئيس لرقابة القضاء احتراماً لمبدأ عدم جواز مراقبة القاضي للمشروع يحتاج - كما أرى- لشيء من التوضيح أورده كما يلي:

¹ تضم، على سبيل المثال، مؤسسة الحكومة البريطانية في الحالات العادية أكثر من عشرين وزيراً، ليتقلص هذا العدد إلى خمسة أو ستة وزراء أثناء فترة الأزمات أو الحرب. فقد ضمت الحكومة أثناء الحرب العالمية الأولى ستة وزراء، فقط، و لم تتجاوز حكومة تشرشل (1939- 1945) عشرة وزراء. راجع: محمد معتمد، النظم السياسية...، مرجع سابق، ص. 16.

² انظر رأي الفقيه " فيرالي" عند: عبد الفتاح ساير دابر، نظرية أعمال السيادة، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، ط1، 1995، ص. 12 وما يليها.

³ راجع آراء كل من " لافريير" و " دوجي" و "محمود حافظ" عند: أحمد مدحت علي، مرجع سابق، ص. 61.

⁴ أحمد مدحت علي، مرجع سابق، ص. 62.

⁵ عمر حلبي فحفي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دار الفكر العربي، القاهرة، ط1، 1980، ص. 512.

أولاً: إن العبارة التي يوظفها مؤيدو هذا الطرح "لا تخضع لرقابة القضاء" عبارة عامة وغير دقيقة، إذ قد تنصرف إلى جميع أنواع القضاء ومستوياته، في حين أن الصائب مخالف تماماً. كيف ذلك؟

إن القرارات التي يصدرها الرئيس باعتباره "المؤسسة التشريعية" ستكون محصنة، فقط، من رقابة القضاء الإداري دون القضاء الدستوري. وحجتي في ذلك أن ما سيصدره الرئيس من تشريعات تدخل موضوعاتها ضمن مجال القانون ستكون - أخذاً بالمعيار الموضوعي- بمثابة قوانين (عادية أو تنظيمية). مما يعني معه، والحال هذه، بأن هذه القرارات قد تكون محل رقابة القضاء الدستوري باعتبار رقابته تنصب على هذا النوع من التشريعات. غير أن وقت الإحالة على القاضي الدستوري يجب أن يكون بعد رفع حالة الإستثناء وليس أثناءها. فالتشريعات التي يتخذها الرئيس قد تكون فعلاً منافية للدستور، غير أنها مقبولة أثناء هذه الحالة بما يتناسب مع الضرورة المفروضة لإعادة الأوضاع إلى حالتها الإعتيادية، والخروج قدر اللازم - فحسب- على مبدأ المشروعية باعتبار "سلامة الأمة فوق القانون" و"الضرورات تبيح المحظورات". أما بعد رفع هذه الحالة فجائز إحالتها لفحص دستوريته؛ فإن كانت موافقة للدستور تم الإحتفاظ بها، وإن كانت عكس ذلك تم إلغاؤها مع الإحتفاظ بما تولد عنها من آثار انسجاماً مع مبدأ عدم رجعية القانون والحقوق المكتسبة للأغيار. والتوقف، فقط، عن إنتاج الآثار القانونية في اتجاه المستقبل.

ثانياً: إن المبدأ الفرنسي القائل بعدم جواز مراقبة القاضي للمشرع لا يجب أن نفهم منه عدم جواز مراقبة أي قاضي للمشرع، وإنما - فقط- القاضي الإداري طالما أن رقابته تنصب على القرارات الإدارية دون القوانين التي تصدر عن المشرع (البرلمان). أما القاضي الدستوري فعلى العكس من ذلك يمارس رقابته على المشرع ومن منطلق دستوري أصيل. بل الأكثر من ذلك يمارس رقابة إلزامية على القوانين التنظيمية التي يصدرها البرلمان.

زد على ذلك، وبموجب صريح منطوق المادة 16 من الدستور الفرنسي، يتعين على الرئيس أخذ رأي المجلس الدستوري بشأن كل تدبير يود اتخاذه طيلة مدة حالة الإستثناء.¹ مما يفيد بأن القضاء الدستوري يمارس نوعاً من الرقابة على قرارات الرئيس بصرف النظر عما إذا كان رأيه ملزماً له أم لا. وعلاقة بذلك، حصرت التجربة المغربية - قبل إقرارها لدستور 2011- رقابة دستورية القوانين في القاضي الدستوري دون غيره.²

لقد حظرت المادة 25 من قانون المسطرة المدنية على القضاة فحص دستورية أي نص قانوني. وقضت بضرورة تطبيقهم للقانون دونما تخويلهم حق البت في دستوريته. لينصرف دستور 2011 نحو تخويل القضاة حق الإمتناع عن تطبيق أي مقتضى قانوني إذا دفع أحد الأطراف (الدفع الفرعي) بأن هذا المقتضى- الذي سيطبق في النزاع- إنما يمس بإحدى الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور إعمالاً للفصل 133. وهو اختصاص مستجد ضمن صلاحيات القضاء الدستوري بالمغرب.³ إذ اقتضت الرقابة على الدستورية مع تجريبي الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري على رقابة قبلية (سياسية) تكون قبل إصدار الأمر بالتنفيذ. ليخول دستور 2011 للمحكمة الدستورية حق الرقابة البعدية بما تعكسه من بعد قضائي لها ولصلاحياتها في علاقة مباشرة بالمحاكم والأطراف أصحاب النزاع.

¹ هذا بالإضافة إلى الرأي الإستشاري الذي يدلي به المجلس الدستوري للرئيس في شأن مدى صحة الظروف وتوافر الشروط للجوء إلى إعمال المادة 16 من الدستور.
² لم تكن الغرفة الدستورية التابعة للمجلس الأعلى تنظر في دستورية القوانين العادية، وهو ما كان يجعل المعارضة تلتجئ إلى التحكيم الملكي باعتبار الملك ضامن احترام الدستور. ومثال ذلك لجوؤها سنة 1989 إلى التحكيم الملكي للطعن في عدم دستورية قانون الإذن 39.89 القاضي بمنح الحكومة تفويضاً للتشريع لخصوصية بعض المؤسسات العمومية. طالما أن مشروع القانون لم يحدد عدد المؤسسات التي تود الحكومة خصصتها. وقد جاء التحكيم الملكي في اتجاه تأييد موقف المعارضة، مما جعل الحكومة تقدم لائحة تحصر عدد المؤسسات في 112 مؤسسة عوض اللائحة الأولى التي كانت تستثني، فحسب، من الخصوصية ست مؤسسات عمومية. انظر: لحبيب الدقاق، العمل التشريعي للبرلمان: أية حكاية؟ مقارنة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، ط1، 2009، ص.264.

³ Voir : Mohammed EL FADILI "L'élargissement de la saisine du conseil constitutionnel : L'instauration d'une procédure de renvoi d'une question préjudicielle = de constitutionnalité des juges ordinaires au conseil constitutionnel ", REMALD, n° 97-98, Mai - Juin, 2011, p. 29.

إذا كان مركز الملك يتقوى إزاء البرلمان أثناء حالة الإستثناء وصلاحياته تزداد - على النحو الموضح سابقا- فما هو مركز الحكومة إزاء سلطات الملك في اتخاذ القرار أثناء هذه الحالة؟

الفقرة الثانية: اتخاذ القرار أثناء حالة الإستثناء: مركز الملك وحدود دور الحكومة

لقد آل تطبيق الفصل 35 من الدستور مساء 7 يونيو 1965 إلى إعلان حالة حالة الإستثناء. الحالة التي أدت إلى تجميد اختصاصات البرلمان واختفاء منصب الوزير الأول، وإلى ممارسة الملك -علاوة على اختصاصاته- صلاحيات البرلمان والوزير الأول خاصة سلطاته التنظيمية.¹ وكدليل على ذلك، قدمت حكومة أحمد ابا حنيي استقالتها بمجرد إعلان حالة الإستثناء. حيث انتهت مهام الوزير الأول وبقية أعضاء الحكومة بناء على الرسالة المؤرخة في 8 يونيو 1965، والتي قدم فيها الوزير الأول للملك استقالة الحكومة.² إن اختفاء منصب الوزير الأول أثناء حالة الإستثناء رافقه بروز دور كبير للمدير العام للديوان الملكي الذي غدا هو المسؤول عن تنسيق الأنشطة الوزارية.³ إذ أدى غياب الوزير الأول إلى توليه مجموعة من المهام التي كانت له تحت إشراف الملك وسلطته. ومثال ذلك، ما صدر من مراسيم ملكية تفوض توقيع العديد من القرارات إلى المدير العام للديوان الملكي⁴ بدءا من تفويض السلطة المخولة للصدر الأعظم وبعده رئيس الحكومة، والذي انتقل - بحكم الدستور- إلى الوزير الأول، وأثناء حالة الإستثناء لمدير الديوان الملكي. ويتعلق الأمر، تحديدا، ببعض المسائل المحرمة دينيا كبيع الخمر وألعاب القمار.⁵

رغم عودة منصب الوزير الأول إلى العمل الحكومي بتاريخ 7 يونيو 1967، فإن ذلك لم يكن بمثابة انبعاث مؤسسة الوزير الأول بصلاحياته الدستورية المتعارف عليها مع دستور 1962، بل كانت مهمته تنحصر في التوقيع على بعض المقررات المفوضة له من قبل الملك. مما يفيد معه بأن مؤسسة الحكومة، في ظل حالة الإستثناء، لا تعدو أن تكون جهازا إداريا وتنفيذيا تعمل تحت سلطة الملك وفي غير معزل عن توجيهاته. ولا تمتلك - في المقابل- أية سلطة تقريرية منفصلة كما هو الشأن في الحالات الإعتيادية. وأعني بالدرجة الأولى التنسيق الوزاري، التقدم بمشاريع القوانين، وممارسة السلطة التنظيمية في استقلالية عن الملك. بل وما يؤكد ذلك إيراد المدير العام للديوان الملكي في المرتبة الأولى -من الناحية البروتوكولية-⁶ والوزير الأول بعده. مما يعني بأن سلطة المدير العام للديوان الملكي وصلاحياته تسمو على سلطة وصلاحيات الوزير الأول الذي يعد في - الحالات الإعتيادية- الشخصية الثانية بعد الملك.⁷

¹ محمد أشركي، الوزير الأول، مركزه ووظيفته في النظام المغربي، أطروحة لنيل دكتوراة الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني عين الشق، الدار البيضاء، السنة الجامعية: 1985-1986، ص. 47.

² انظر المرسوم الملكي رقم 137.65 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965) بانتهاء مهام الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 2746 بتاريخ 16 صفر 1385 (16 يونيو 1965)، ص. 1134.

³ محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 47.

⁴ قبل إقرار أول دستور للمملكة، كانت ممارسة السلطة التنظيمية من اختصاص الملك مع إمكانية تفويضها. وهو ما حدا بالملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله إلى تخويل تفويض عام ومستمر للمدير العام للديوان الملكي وتوقيع أو تأشير جميع الأعمال الإدارية الداخلة في اختصاصات رئاسة الوزارة، وذلك بموجب الظهير الشريف 1.61.107 الصادر في 26 أبريل 1961. انظر الجريدة الرسمية عدد 2531 بتاريخ 12 ذي القعدة 1380 (28 أبريل 1961)، ص. 1047.

⁵ محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 48.

⁶ يعتبر المدير العام للديوان الملكي في مرتبة وزير بما يترتب عنها من حقوق وامتيازات. وذلك بموجب الفصل الأول من الظهير الشريف 1.61.067 الصادر في 26 أبريل 1961 المفوض لأحمد رضا اكديرة المدير العام للديوان الملكي في القيام بأعباء وزارة الفلاحة. راجع الجريدة الرسمية عدد 2531 بتاريخ 12 ذي القعدة 1380 (28 أبريل 1961)، ص. 1046.

⁷ محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 50.

إذا كان انعقاد المجالس الوزارية أثناء حالة الإستثناء يبرره ما قدمته سالفاً، فماذا عن مجالس الحكومة: هل تستمر في ذلك الإنعقاد المنتظم بمرة، على الأقل، في الأسبوع كما هو منصوص عليه في المادة 14 من القانون التنظيمي 065.13 أم أن هذا الإنتظام في الإنعقاد يخص، فحسب، الحالات الإعتيادية دون حالة الإستثناء؟.

أرى بأن انعقاد مجالس الحكومة أثناء حالة الإستثناء لا يتم إلا إذا طلب الملك ذلك. فاجتماعات هذه المجالس تتداول في قضايا ونصوص بصفة تمهيدية للمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، والذي تتحول منهجية اشتغاله على النحو الذي ذكرته. أضف إلى ذلك أن مجالس الحكومة، وفقاً للفصل 92 من دستور 2011، قد صارت مؤسسة تقريرية بشأن العديد من القضايا. هذا الإلتخاذ النهائي للقرار لا يكون - أثناء حالة الإستثناء - إلا بيد الملك. مما سيجعلنا نقر إما باختفاء مؤسسة مجلس الحكومة أثناء هذه الحالة أو الإكتفاء بانعقاده بطلب ملكي توجيهي نحو دراسة نصوص محددة أو اتخاذ قرارات معينة إذا اقتضى الأمر ذلك.

إن أهم ما سجلناه بخصوص التجريبتين الدستوريتين لسنة 1962 و 1970 هو عدم ورود أي فصل يحدد ما يستوجب عرضه على المجلس الوزاري، وبالتالي لا يمكننا الجزم معه بأن نصاً معيناً يجب عرضه أو لا يجب باستثناء ما تم التنصيص عليه في فصول أخرى متفرقة من الدستور، كالفصل 52 من دستور 1962 الذي نص على أنه " يمكن الإعلان عن حالة الحصار لمدة ثلاثين يوماً بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري". ليحدث دستور 1972 تطوراً في الموضوع بتحديد فصله 65 ما يجب عرضه على هذا المجلس.

إن القراءة التي يمكن أن تقدم للفصل 65 من دستور 1972 هي الرغبة في الرفع من دور الحكومة ومن مساهمتها في تحديد سياسة الدولة وتوجيهاتها الإستراتيجية. وذلك من خلال إشراكها في مناقشة قضايا ونصوص نص الدستور صراحة على ضرورة عرضها على المجلس الوزاري. تلك النصوص والقضايا التي لم تكن، ربما، تعرض عليه قبل هذا التنصيص لكون الدستور لم يستوجب ذلك. وعليه، تطور واضح نحو التخفيف من درجة الطابع الرئاسي للنظام الدستوري المغربي وخطوة نحو ديمقراطية مؤسسات الدولة. أضف إلى ذلك بعض المبررات السياسية المتمثلة في الرغبة في طمأنة المعارضة بعدم تكرار تجربة حالة الإستثناء التي جعلت أهم القرارات تتخذ في الديوان الملكي وفي معزل عن الوزراء، وافتقدت بذلك الحكومات السابقة السلطة الحقيقية على مستوى الإشتغال.¹ لأجمل مرامي الفصل 65 من دستور 1972 في نقطتين أساسيتين:

أولها: أن جلالة الملك عندما اقترح هذا التغيير أراد الإعراب عن عدم اتخاذ أي قرار ذي أهمية بالنسبة للدولة إلا بعد دراسة الموضوع بالمجلس الوزاري.

ثانيها: الرغبة في إعطاء المسؤولية السياسية معناها الإيجابي. بحيث تأخذ الحكومة مسؤوليتها أمام كل مشروع هام بما يتناسب مع ذلك الإنسجام المفروض في الحكومة.

إذا كان إعلان حالة الإستثناء يستوجب توسيع صلاحيات الملك لاتخاذ التدابير المناسبة لمواجهة ظروف الحال، وتراجع دور الحكومة في اتخاذ هذه التدابير والمساهمة فيها، فلماذا لم يتم التنصيص على تجميد مؤسسة الحكومة أو توقيف ممارسة اختصاصاتها؟.

أرى بأن الإبقاء الدستوري على مؤسسة الحكومة أثناء حالة الإستثناء تبرره جملة من الأسباب. فقد يدعوها الملك للإنعقاد في أي وقت، كما قد يكلفها بتدابير معينة فورية لمواجهة خصوصيات حالة الإستثناء. كما قد يجتمع بها في أي نوع من الاجتماعات السالفة الذكر (المجلس الوزاري، جلسات العمل الملكية أو غيرهما) للتداول والمناقشة. زد على ذلك أن التنصيص الدستوري على بقاء البرلمان قائماً أثناء هذه الحالة يستوجب بقاء الحكومة قائمة هي الأخرى طالما أن علاقة جدلية تجمع بقاء مجلس النواب قائماً ببقاء رئيس الحكومة مستمراً في أداء مهامه.

¹ انظر رأي الأستاذ أحمد مجيد بنجلون عند: محمد أشركي، مرجع سابق، ص. 128.

بل وإن ما يعزز بقاء الحكومة قائمة رغم " التوقف " المفترض لمهامها هو الإستشارة التي سيقدمها رئيسها للملك لرفع هذه الحالة. فكيف سيعترف الفصل 59 من الدستور لرئيس الحكومة بهذه الصفة، والحكومة غير قائمة سواء بالإقالة أم بالإعفاء أم بغيرها من أوجه التوقف عن ممارسة الصلاحيات؟!

لقد نصت المادة 16 من الدستور الفرنسي على عدم جواز حل البرلمان أثناء حالة الإستثناء. وموازا لذلك، لا يجوز للجمعية الوطنية سحب الثقة من الحكومة باعتبار هذا الحق مخولا لها، فقط، أثناء الحالات العادية دون الإستثنائية. في حين قد يفترض بأنه ليس هناك ما يمنع الجمعية الوطنية من طرح ثقتها بالحكومة ولو أثناء اللجوء إلى تطبيق المادة 16 من الدستور. غير أن الممارسة العملية قد جاءت مؤيدة للطرح الأول. حيث رفض رئيس الجمعية الوطنية اقتراحا بطرح الثقة بالحكومة أثناء إعلان حالة الإستثناء في 23 أبريل 1961، معللا هذا الرفض بأن تطبيق المادة 16 إنما تخوله جملة من الظروف الإستثنائية التي تتطلب إجراء توازن بين السلطات العامة على النحو الذي أقامه الدستور. وهو ما يفرضه أوقات الأزمات.¹

خاتمة

فخلاصة القول أن حالة الإستثناء تقوي من مركز الملك وصلاحياته، وتجعل مؤسسة الحكومة أقرب إلى الجهاز الإداري لتنفيذ توجيهات الملك وتعليماته، غير أن هذا البروز ودرجة القوة لم يخولا الدستور إمكانية التنصيب على توقيف صلاحيات باقي المؤسسات الدستورية: البرلمان يظل قائما والحكومة كذلك. مما قد يجعلنا نفهم، إضافة إلى ما تقدم ذكره، بأن هذا البقاء مبرر أيضا بالرغبة في تمكين الحكومة من صلاحيات محددة وتكليف البرلمان ببسط رقابته عليها كما هو عليه الشأن في الحالات الإعتيادية. وبالتالي الإبقاء على ممارسة الحكومة لبعض الصلاحيات ورقابة البرلمان عليها. ثم ممارسة الملك لمجموعة من الإختصاصات بظواهر موقعة بالعطف من طرف رئيس الحكومة وتحمل هذا الأخير للمسؤولية. بل وقد أكاد أجزم بأن العبرة في ذلك إنما تكمن في هذا الطرح، والحجة تلك الرغبة الدستورية في التوفيق بين مبدأي انعدام المسؤولية السياسية على مستوى الملك وقيام النظام الدستوري للمملكة على أساس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

¹ عمر حلي فهي، مرجع سابق، ص. 486 وما بعدها.

بدائل الدعوى الجنائية

نسرین الرحالی

دكتوراه في الحقوق

شعبة القانون الخاص تخصص العلوم الجنائية

مقدمة :

لقد أدى تطور الحياة وسعة آفاقها إلى تشعب العلاقات بين أفراد المجتمع ، و هذا أدى بدوره إلى تشابك المصالح الشخصية لكل فرد تجاه الآخر ، مما دعا المنظومة الاجتماعية وتحت ضغط الحاجة الى فض المنازعات ، تسعى إلى إيجاد سبل و وسائل تجيز و تحقق ذلك الغرض بطرق متعددة و بمسميات مختلفة ، فوجدت أن من أفضل السبل و الطرق التي يتم فيها حسم النزاع ، الأسلوب الرضائي الودي لفض الخصومة الجنائية بين أطرافها ، ذلك الطريق الذي يحظى بموافقة و قبول و رضى كل من المجني عليه و المتهم و الادعاء العام و المحكمة .

بناء عليه فقد ظهرت الوسائل البديلة لحل المنازعات كنتاج لعدم تفاعلية الجهاز القضائي التقليدي في حسم القضايا الجنائية و قد لقيت فكرة البدائل من صدى كبير على الصعيد الدولي ، حيث تم اقرارها فيينا بشأن الجريمة و العدالة الصادر عن و مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة و معاملة المجرمين المنعقد في ابريل سنة 2000 اذ جاء في بنده الخامس و العشرون : " نعلن التزامنا بإعطاء الأولوية للحد من تزايد عدد السجناء و اكتظاظ السجون بالمحتجزين قبل المحاكمة وبعدها من خلال ترويج دلائل مأمونة وفعالة للحبس حسب الاقتضاء"¹.

فإذا كانت السياسة العقابية لها مزايا في بعض الجرائم التي تستوجب الردع فإنها بخلاف بعض الجرائم خاصة البسيطة منها و كذلك التي يمكن حلها دون اللجوء إلى القضاء لذلك فان التوجه الجديد لمنع الجريمة و المقرر من طرف الأمم المتحدة قد شجع على استخدام العقوبات البديلة عوض تكديس السجون و المؤسسات الإصلاحية فمن هذا المنطلق أصبحت فلفت التشريعات الحديثة في سياستها الجنائية تميل إلى الحد من جمود النص القانوني الاتهامي و إلى اختزال مساحة النزاعات و التخفيف من عبئ كثرة على القضاء و ذلك بدعم و توسيع نظام الصلح في الميدان الجنائي المبحث الأول و إلى جانب نظام العدالة التصالحية فقد أصبحت هناك بدائل أخرى للمتابعة الجنائية تثير اهتمام التشريعات الجنائية و التي حاولت تبني تلك البدائل في إطار سيق قانونية مختلفة المبحث الثاني محاولة منها تلافي الصعوبات القانونية التي تقف في وجه العدالة الجنائية.

المبحث الأول: الصلح الجنائي كآلية بديلة للمتابعة

يعتبر الصلح من أهم الآليات و الخيارات الجديدة التي تمكن من معالجة أزمة السياسة الجنائية² و هذه الخيارات و إن كانت تبدو بالأمس القريب مجرد تصورات نظرية فان أهمية طرحها في الوقت الراهن أضحت ضرورة ملحة.

¹ - عدنان علي الفيل "بدائل إجراءات الدعوى الجزائي دراسة مقارنة" ماجستير قانون جامعة الموصل العراق بدون تاريخ.

² - ذ يوسف بناصر " أزمة السياسة الجنائية بالمغرب " مجلة الواحة القانونية العدد 2 سنة 2006 ص 22.

المطلب الأول : اثر الصلح على الدعوى العمومية .

تدخل آلية الصلح في إطار الخيارات التي تتم من خلال فتح قنوات تواصلية مع الفاعل الأساسي للجريمة وهو المجرم الأمر الذي لقي العديد من الانتقادات الحادة بل و كان محلا لاستغراب إذ كيف يعقل أن تتم فتح قناة تواصلية مع المجرم وهو الشخص المنحرف الغير السوي الخارج عن دائرة الإجماع و التعاقد الاجتماعي ، فمن بين التظاهرات الميدانية للأسلوب التفاوض و التواصل مع المجرم و التي يمكن رصدها من خلال العديد من المستويات نجد مسطرة الصلح ، و التي تعتبر من ابرز و أهم هذه القنوات التواصلية مع المجرم حيث تتميز بصفاتها الشخصية و الخاصة إذ تهم العلاقة ما بعد الجريمة وما قبل إقامة الدعوى العمومية¹ بين الفاعل المجرم و الضحية المتضرر و هذا رغم تعارض المصالح و تضاربها في إطار هاته العلاقة الثنائية بين المجرم و الضحية إلا أن النتائج السلبية المترتبة عن طبيعة هاته العلاقة بين طرفي الخصومة² و خصوصا عندما يتعلق الأمر بالإجرام البسيط ، فنا تكون الحاجة ماسة إلى عدالة تصالحيه تمكن الضحايا من الوصول إلى حقوقهم عبر تسوية حبية دون اللجوء إلى حكم قضائي وهو ما يؤدي إلى راب الصدع و جبر الضرر و القضاء على الفتن و الحد من النزاعات و التخفيف من عبئ القضاء³ إذا نحن أمام مسطرة تعد حلا و سطا بين قراري تحريك الدعوى العمومية و حفظ القضية⁴ الذين تملكهما النيابة العامة الأمر الذي سيمكن من تجنب متابعة المتهم و في نفس الوقت تقديم حل للضحية و الحفاظ على حقوقه في الفصل في النزاعات عن طريق القضاء ليس دائما الحل الأسلم⁵ و الأيسر لحسم الخصومة بين الأطراف ، فيبقى بذلك الصلح الوسيلة المستحدثة و الفعالة لوضع حد للنزاعات و ترسيخ ثقافة الحوار و التسامح⁶.

فالصلح هو نمط قديم لفض النزاعات بين الأشخاص و قد عرف تطورا تدريجيا على مستوى التشريع و التنظيم القانوني في فرنسا منذ ثورة 1789 إلى حين صدور مرسوم 20 مارس 1778 ، فقد تم تبنيه دوليا خلال المؤتمر المنعقد بفيينا في ابريل 2000 و الذي استحدث خطة عمل وطنية و إقليمية و دولية لدعم الضحايا تشمل على آليات للوساطة و العدالة التصالحية و قد قرر المؤتمر أن تكون سنة 2002 موعدا لكي تراجع الدول ممارستها في هذا الشأن .

فالتطور الذي عرفه المجتمع و تعقد الحياة العصرية و كثرة المخالفات البسيطة التي لا تثير الشعور العام و لا تحدث اضطرابا اجتماعيا هو المبرر الأساس الذي يدفع إلى ترجيح كفة التبريرات النفعية للأخذ بالمصالحة حتى ولو تعارضت مع بعض مبادئ القانون الجنائي⁷ و هذا ما جعل البعض يصرح بأنه من أجل الحصول تشريعا على نتائج عملية و بسيطة فلا ضير من الاستسلام في بعض الأحيان و خرق المبادئ التي تصطدم بها مسطرة الصلح نجد مبدأ قضائية العقوبة خصوصا و أن من أهم آثار المصالحة هو سقوط حق الدولة في العقاب حيث في هذا السياق يذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن : حق المصالحة الذي منحه الإدارة للتصرف في الحق العام أو

¹ - و هذا ما تنص عليه المادة 41 من قانون المسطرة الجنائية الجديدة في بداية فقرتها الأولى حيث جاء فيها يمكن للمتضرر او المشتكى به قبل اقامة الدعوى العمومية بداية ..."

² - د. عبد السلام بن حدو : : تحيين كتاب " الوجيز في المسطرة الجنائية المغربية" مطبعة وراقه راس سبارطيل طنجة 2003 2004 ص 9 دياباجة قانون المسطرة الجنائية الجزء الأول صادر عن وزارة العدل منشورات جمعية المعلومات القانونية و القضائية سلسلة الشروح و الدلائل العدد 2 الطبعة الثانية 2004.

³ - د ايمن رمضان الزين : "العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة دراسة مقارنة" الطبعة الأولى دار النهضة العربية القاهرة سنة 2003 ص 180.

⁴ - د رشيد مشاققة " دليل النيابة العامة في مسطرة الصلح الجزري " مكتبة دار السلام طبعة اولى مارس 2004 ص 16

د الحبيب البيهي شرح قانون المسطرة الجنائية الجديدة الجزء الثان دار القلم للطباعة و النشر الطبعة الاولى 2006 ص 50.

⁵ ذ مصطفى حلي : "السياسة الاجتماعية و العدالة التصالحية و الطرق البديلة لحل النزاعات" اشغال المناظرة الوطنية

حول السياسة الجنائية بالمغرب واقف وفاق المجلد الثاني ، الطبعة الأولى سلسلة الندوات ، الأيام الدراسية العدد 4 - سنة 2005 ، ص 358

⁶ - ذ محمود طه جلال " اصول التجريم و العقاب في السياسة الجنائية المعاصرة " دار النهضة العربية الطبعة الأولى 2005 ص 394 .

⁷ - ذ محمد حكيم حسن حكيم : " النظرية العامة للصلح و تطبيقاتها في المواد الجنائية " دار النهضة العربية القاهرة 2002 ص 3.

جزء منه هذا الحق الذي لا يسع النيابة العامة نفسها التصرف فيه هذا زيادة على كون هاته المسطرة أي مسطرة تتم بعيدا عن مجلس القضاء ومن ثم يتخلف مبدأ آخر ألا وهو مبدأ العلانية¹.

إذن فبالرغم من مبررات اللجوء إلى هاته الآلية كبديل عن المتابعة و ما ينتج عنها من منافع و التي تظهر على العديد من المستويات كتكليف الأطراف كلفة المسطرة القضائية وخاصة بالنسبة للدولة إذ توفر عليها تكلفة إحداث محاكم جديدة و الزيادة في عدد القضاة².

زيادة على أن المصالحة و خاصة في بعض المجالات كالجمال الجمركي تساعد على خدمة التبادل التجاري حيث إن التجار سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين معرضين لارتكاب بعض المخالفات البسيطة للقوانين الجمركية فسياسة السوق المفتوح و التبادل التجاري تفرض السرعة في التداول البضائع لكن ما تجدر الإشارة إليه هو أن هاته المزايا قد تعرضت لمجموعة من الانتقادات و تمثل أساسا في انه من شأن هذا التبرير أن يجعل الجزاء و العقوبة مصدرين للربح و الاتجار وهو الأمر الذي فيه خرق لمبدأ المساواة أمام العدالة الجنائية³.

إلا أنه يبقى أهم مبرر و فائدة تهدف إليها المصالحة الجنائية هو تخفيف الأعباء عن كاهل الأجهزة المعنية بشؤون العدالة الجنائية فأجهزة التحقيق و الحكم تتلخص بمقتضى نظام الصلح الجنائي من أعداد هائلة من القضايا الجنائية الأمر الذي يسمح بالتفرغ للقضايا الأهم و بالتالي انعكس ذلك بالإيجاب على سرعة الفصل في الملفات الجنائية و لا يخفى أثر الصلح على المؤسسات العقابية⁴ إذ أنه و في نفس السياق فإن المصالحة الجنائية تؤدي إلى تفادي زيادة عدد الجرائم و كذا التقليل من اللجوء الى حفظ الملفات و بذلك تصبح مؤسسة الصلح في المادة الجنائية وسيلة فعالة للتغلب على مشكلة حفظ القضايا الجنائية كما تمثل ضرورة للتخلص من الإجراءات الجنائية التقليدية التي تتسم بالبطء و التعقيد و بالتالي الحديث عن عدالة سريعة و لكن باحترام ضمانات المحاكمة العادلة هكذا نكون أمام عدالة تصالحية تتجاوز المحور التقليدي الدائر بين الاتهام من خلال جهاز النيابة العامة باعتبارها ممثل للحق العام و بين المتهم مرتكب الفعل الجرمي و إنما قيام عدالة على أسام مثلث : أي سلطة الاتهام و المتهم و الضحية هاته الأخيرة أي الضحية كان في السابق غيابها لا يؤثر في الدعوى الجنائية و هو ما من شأنه أن يشعر الطرف المتضرر من الجريمة بأنه طرف معترف به و ليس مجهولا أو منسيا و لا تأثير له في ممارسة الدعوى العمومية⁵ و بالتالي تختفي مشاعر عدم الرضى التي كانت تنتابه في إدارة العدالة الجنائية في صورتها التقليدية⁶ و هاته الآثار الايجابية لمسطرة الصلح على ضحية الفعل الجرمي تنعكس كذلك على باقي أطراف الخصومة الجنائية و نقصد هنا المتهم و المجتمع وهو ما سوف نحاول تبينه من خلال المطلب الثاني .

المطلب الثاني : نطاق مسطرة الصلح

لقد أجازت المسطرة الجنائية اللجوء إلى مسطرة الصلح تماشيا مع هو عليه الحال في التشريعات الجنائية الحديثة ناهجة بذلك سياسة جنائية مرنة لأجل الوقاية من الاجرام والتخفيف عن المحاكم في كل مرة يتعلق فيها الأمر بجريمة بسيطة و ذلك من خلال توسيع هامش العدالة التصالحية ، و الاهتمام بضحايا الفعل الجرمي و فسخ المجال أمامهم للتواصل بشكل مباشر أو غير مباشر مع

¹ - د احمد الخليلي "شرح قانون المسطرة الجنائية الجزء الثاني" مطبعة المعارف الجديدة الطبعة الرابعة 1999 ص 76

² - مصطفى بن سعيد "لإجرام البسيط" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص جامعة عبد الملك السعدي كلية العلوم القانوني و الاقتصادية و الاجتماعية و سنة 2008 " 2009 ص 60

³ - د احمد شرقي عمر ابو خطوة : "المساواة في القانون الجنائي" دار النهضة العربية القاهرة الطبعة الرابعة سنة 2002 2003 .

⁴ - د محمد حكيم حسن حكيم : " النظرية العامة للصلح و تطبيقاتها في المواد الجنائية " مرجع سابق ص 178

⁵ - د عبد السلام بن حدو " الوجيز في شرح القانون الجنائية المغربية " مرجع ساب 83.

⁶ - الحبيب البيبي الجزء الثاني مرجع سابق ص 70

المنحرفين و تحويل علاقة التصادم بينهما إلى أسلوب تعاقدى رغم أن المبدأ العام بالنسبة للقانون الجنائي يحكمه عدم تدخل الأطراف في تحديد نطاقه¹ و التأثير عليه ،لأنه يمثل مصالح عليا تعلق على مصالح الأفراد من خلال الحفاظ على استقرار المجتمع و محاربة انعدام الأمن و البعث في الحقوق الاغيار.

فالأصل في الدعوى العمومية عدم قابليتها للإيقاع الصلح بشأنها بناء على كون الفعل الجرمي يمس بالمجتمع ككل ، و أن النيابة العامة المكلفة بالدفاع عن الحق العام لا تملك حق التصالح، و حتى الفرد المتضرر مباشرة كما سبق و قلنا لم يكن يملك هذا الحق باعتباره أن الفعل الجرمي و أن كان الحق به و حده ضررا شخسيا إلا أنه الحق في نفس الوقت ضررا بالمجتمع كله و المتمثل في تهديد أمنه و استقراره . إلا أن طبيعة بعض الجرائم ولاعتبارات خاصة في عض الحالات حتمت على المشرع الجنائي أن يخرج من هاته القاعدة استثناءات يترك للمتضرر من الجريمة الدور الأساسي في تحريك الدعاوى العمومية و مسارها² ، و ذلك إما بوضع شرط للمتابعة بتقديم شكاية و جعل حد للمتابعة بسحبها كحالة الخيانة الزوجية³ و حالة السرقة بين الأقارب⁴ مثلا ، و إما باعتبار الصلح بين المتضرر والفاعل مسقطا لدعوى العمومية.

لقد أعلن المشرع المغربي عن ميلاد آلية جديدة للصلح ضمن قانون المسطرة الجنائية الجديدة⁵ من خلال المادة 41 منه مستهدفا بذلك خدمة العدالة الجنائية بالمغرب من خلال اقتصار السبل والمشاق أمام المحاكم ورفع الحيف عن ضحايا الجرائم وإعطاء المجني عليه فرصة إصلاح نفسه والإفلات من الجزاء الجنائي وذلك كله من خلال إيجاد حلول عملية لمواجهة نوعية خاصة من الجرائم ينبغي التفكير في حسمها قبل الدخول في مسلسل المتابعة.

وإذا كانت النيابة العامة هي ذلك الجهاز الذي عهد إليه بحماية الحق العام والدفاع عنه فإن المشرع بمقتضى قانون المسطرة الجنائية الجديدة قد جعلها أي النيابة العامة تبت في الخصومة الجنائية بهدف التوفيق والسد بين أطراف الخصومة⁶.

وهكذا شأنه في ذلك شأن قانون المسطرة الجنائية الفرنسي ينص الفصل 41 من قانون المسطرة الجنائية المغربي على ما يلي :
يمكن للمتضرر أو المشتكى به من قبل إقامة الدعوى العمومية وكلما تعلق الأمر بجريمة يعاقب عليها بسنتين حبسا أو أقل أو بغرامة مالية لا يتجاوز حدها الأقصى 5000 درهم أن يطلب من وكيل الملك تضمين الصلح الحاصل بينهما بمحضر " في حالة موافقة وكيل الملك وتراضي الطرفين على الصلح، يحرر وكيل الملك محضرا بحضورهما وحضور دفاعهما، ما لم يتنازلا أو يتنازل أحدهما عن ذلك ويتضمن هذا المحضر ما اتفق عليه الطرفان.

يتضمن المحضر كذلك إشعار وكيل الملك للطرفين أو لدفاعهما بتاريخ جلسة غرفة المشورة ويوقعه وكيل الملك والطرفان.
يحيل وكيل الملك محضر الصلح على رئيس المحكمة الابتدائية ليقوم هو أو من ينوب عنه بالتصديق عليه بحضور ممثل النيابة العامة والطرفين أو دفاعهما بغرفة المشورة بمقتضى أمر قضائي لا يقبل الطعن.

¹ - عبد السلام بن حدو الوجيز مرجع سابق ص 54.

² د جعفر العلوي "عجوزات مرفق العدالة الجنائية" مقال سابق ص 80

³ ينص الفصل 492 من القانون الجنائي

تنازل أحد الزوجين عن شكايته يضع حدا لمتابعة الزوج أو الزوجة المشتكى بها عن جريمة الخيانة الزوجية .

لاثار الحكم بالمؤاخذة الصادر ضد الزوج أو الزوجة المحكوم عليها .

ولا يستفيد مشارك الزوجة ولا مشاركة الزوج مطلقا من هذا التنازل .

⁴ ينص الفصل 535 من القانون الجنائي المغربي إذا كان المال المسروق مملوكا لأحد أصول السارق أو أحد أقاربه أو أصدقه إلى الدرجة الرابعة ، فلا يجوز متابعة الفاعل إلا بناء على شكوى من المجني عليه ، وسحب الشكوى يضع حدا للمتابعة .

⁵ قانون رقم 01.322 أكتوبر 2002 منشور في الجريدة الرسمية 5078 بتاريخ 27 ذو الحجة 1423 الموافق ل 30 أبريل 2003

⁶ درشيد مشاققة دليل النيابة العامة في مسطرة الصلح الزجر مرجع سابق ص 16 .

يتضمن الأمر القضائي ما اتفق عليه الطرفان وعند الاقتضاء ما يلي :

أداء غرامة لا تتجاوز نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة قانوناً.

تحديد آجال لتنفيذ الصلح.

إذا لم يحضر المتضرر أمام وكيل الملك وتبين من وثائق الملف الموجود وجود تنازل مكتوب صادر عنه أو في حالة عدم وجود مشتك يمكن لوكيل الملك أن يقترح على المشتكى به أو المشتبه فيه صلحا يتمثل في أداء نصف الحد الأقصى للغرامة المقررة للجريمة أو إصلاح الضرر الناتج عن أفعاله وفي حالة موافقته يحرر وكيل الملك محضرا يتضمن ما تم الاتفاق عليه وإشعار المعني بالأمر أو دفاعه بتاريخ جلسة غرفة المشورة ويوقع وكيل الملك والمعني بالأمر على المحضر يحيل وكيل الملك محضر الصلح على رئيس المحكمة الابتدائية أو من ينوب عنه للتصديق عليه بحضور الأطراف بغرفة المشورة بمقتضى أمر قضائي لا يقبل أي طعن.

توقف مسطرة الصلح والأمر الذي يتخذه رئيس المحكمة أو من ينوب عنه في الحالتين المشار إليهما في هذه المادة إقامة الدعوى العمومية ويمكن لوكيل الملك إقامتها في حالة عدم المصادقة على محضر الصلح أو في حالة عدم تنفيذ الالتزامات التي ادق عليها رئيس المحكمة أو من ينوب عنه داخل الأجل المحدد أو إذا ظهرت عناصر جديدة تمس الدعوى العمومية ما لم تكن هذه الأخيرة قد تقادمت.

يشعر رئيس المحكمة أو من ينوب عنه وكيل الملك فوراً بالأمر الصادر عنه يتأكد وكيل الملك من تنفيذ الالتزامات التي صادق عليها الرئيس.

هكذا وبالرجوع إلى مقتضيات المادة 41 من قانون المسطرة الجنائية نجدها تنص وخلافا للمعيار القديم في تحديد الحالات القابلة للصلح والذي لازال قائما ومعمولا به ، حيث يعتمد على وجود نص خاص بإيقاع الصلح أو التنازل فإن نظام الصلح الجديد والمنظم بمقتضى المادة 41 من قانون المسطرة الجنائية أتى مغايرا للمعيار الأول ووضع معيارا عاما يتعلق بالعقوبة يأخذ عين الاعتبار الفعل الجرمي ولم يعر أي اعتبار للمعيار الشخصي فقد حدد مشروع قانون المسطرة الجنائية¹ من بين الشروط الموضوعية تعلق محل الجريمة موضوع الصلح بفعل جرمي بسيط يزجره القانون بعقوبة سالبة للحرية لا يتجاوز حدها الأقصى سنتين من الحبس أو الغرامة مالية لا تتجاوز حدها الأقصى خمسة آلاف درهم.

وبتحليل هذا المقتضى والذي يطرح العديد من الإشكاليات نجد أن الصلح كتقنية بديلة على المتابعة الجنائية لتحقيق العدالة الجنائية إنما ينصب فقط على الأفعال الجرمية المجمع على عدم خطورتها ونسبية أثارها وإمكانية إعادة تأهيل أفرادها وإدماجهم داخل المجتمع فبالرجوع إلى هذا الفصل (المقصود هنا الفصل 41 من ق.م.ج) نجد نطاق الصلح يتمحور حول نوع معين من الجرائم البسيطة و هذا التحديد من المشرع لم يكن اعتباطيا كما سبق و قلنا و لكن نتيجة لإحساسه أي المشرع بالوضع القائم و المتمثل بالأساس في كثرة القضايا البسيطة و التي أضحت تؤثر على أداء و عمل العدالة الجنائية . و تستغرق الجهد و الوقت الذي كان ينبغي تخصيصه للقضايا المعقدة .

كما نجد المادة 41 تنص على انه يمكن للمتضرر أو المشتكي به و قبل إقامة الدعوى العمومية و كما تعلق الأمر بالجرائم المحددة على سبيل الحصر وفق معيار أفقي فانه (أي المتضرر أو المشتكي) يطلب من وكيل جلالة الملك تضمين الصلح الحاصل بينهما في المحضر بينهما في المحضر² إذن هنا لا بد من إبداء ملاحظة حول كون هاته المسطرة مسطرة المصالحة و التي تتم بين المتضرر و المشتكي به يتوجب أن تطلب من النيابة العامة قبل اتخاذ هاته الأخيرة قرار المتابعة و هذا فعلا ما تنص عليه و نؤكد الفقرة الثانية من المادة 41 من ق م ج و التي لا تحدث عن تحرير محضر الصلح من طرف و كيل الملك إلا بعد الحصول على موافقته .

¹ - الحبيب البيبي الجزء الثاني مرجع سابق ص 28

² - شرح قانون المسطرة الجنائية صادر عن وزارة العدل منشورات جمعية المعلومات القانونية و القضائية سلسلة الشروح و الدلائل العدد 2 الطبعة الثانية 2004 ص 189.

و هكذا نلاحظ هيمنة للنياابة العامة على مسطرة الصلح،¹ فهي تقترحه و تحيله على المحكمة للمصادقة عليه ، و تنفيذ مع ما في ذلك من ترهيب تخويف للأطراف و ربما إلزامهم في بعض الأحيان بما لا يطيقونه ، و ذلك تحت تهديد إقامة الدعوى العمومية بل و نجد إن هاته المسطرة أي مسطرة الصلح² لا بد من اللجوء بخصوص ذلك إلى القضاء من خلال رئيس المحكمة أو من ينوب عنه لأجل التصديق على محضر الصلح وهو الأمر الذي يدفعنا إلى التساؤل عن جدوى المسطرة و مدى تحقيق أهدافها خصوصا فيما يتعلق بهدف تخفيف أعباء عن المحكمة و التي بالعكس من ذلك سوف تكون مثقلة بمسطرة الصلح و مقتضياته المعقدة إلى حد ما مقارنة بما هو عليه الحال في التشريعات المقارنة و نقصد هنا خصوصا التشريع الفرنسي³.

و نخلص إلى انه و في ظل هاته الظروف ستصبح عملية الصلح مسألة مستحيلة عمليا خصوصا أمام الكم الهائل من القضايا التي سوف تحال على المحاكم، أضف إلى ما يتطلبه الصلح في كل قضية من وقت طويل ، مما لا يتوفر لوكيل الملك بالنظر لالتزاماته و ثقل أعبائه ولعل هذا ما يفسر عجز مسطرة الصلح في التشريع المغربي عن تحقيق النتائج باهرة في العديد من الأنظمة القضائية المقارنة كما هو الشأن بالنسبة للتشريع الفرنسي.

و ختاماً تجدر الإشارة إلى أن مسطرة الصلح يستفيد منها حتى الأحداث الجانحون بنفس الشروط المنصوص عليها في المادة 41 من ق.م.ج.ج. ذلك أنه يمكن للنياابة العامة بعد الموافقة الثنائية لكل من الحدث ووليّه القانوني من جهة و ضحية الفعل الجرمي من جهة أخرى تطبيق مسطرة الصلح المذكورة و يمكنها أيضا أن تلتزم بعد إقامة الدعوى العمومية و قبل صدور حكم نهائي في جوهر القضية أن تلتزم إيقاف سير الدعوى العمومية في آلة سحب الشكاية أو تنازل المتضرر و يمكن مواصلة النظر في الدعوى العمومية بطلب من النياابة العامة إذ اظهرت عناصر جديدة تمس الدعوى العمومية ما لم تكن هذه الأخيرة قد طالها التقادم أو سقطت لسبب من أسباب السقوط المقررة قانوناً . و من الإشكاليات الموازية التي قد تفرزها الممارسة الميدانية لتقنية الصلح في مثل هذه الحالة نجد الصلح الصادر عن القاصر الضحية فكما هو معلوم فان الصلح يكتسي صبغة شخصية وهو مقرر قانوناً لفائدة الضحية المتضرر في الفعل الجرمي و يلزم لمن يصدر عنه التمتع بأهلية التقاضي ... فهل يعتد بالصلح الصادر عن القاصر أم يتعين وجوب إقرار هذا الصلح من طرف نائبه القانوني ، و نعتقد أن حتمية هذا الإقرار تبدو جلية في كون التصرفات التي يجريها القانوني عن القاصر يكون لها نفس قيمة التصرفات التي يجريها الراشدون المتمتعون بأهلية مباشرة حقوقه.

المبحث الثاني : بدائل أخرى للدعوى الجنائية

كما هو عليه الحال في التشريعات الجنائية المعاصرة قد نهج المشرع المغربي و خصوصا من خلال قانون المسطرة الجنائية الجديدة سياسة جنائية تعتمد على ما يصطلح عليه ببدايل المتابعة ، و ذلك خلال تبني العديد من البدائل و التي كما ذكرنا يبقى الصلح من أهمها ،

إلا أن هذا لا ينفي ما للباقي المؤسسات الأخرى البديلة للمتابعة من أهمية وهو ما ستتطرق إليه من خلال مؤسسة وقف سير الدعوى المطلب الأول و مؤسسة السند التنفيذي .

¹ - ذ الحسن البوعيسي "قراءة نقدية لبعض مقتضيات قانون المسطرة الجنائية" مجلة القصر العدد الاول ص 52 و 53 و انظر التقرير الختامي.

² - وزارة العدل شرح قانون المسطرة الجنائية مرجع سابق ص 190

³ - ذ فريد السموني: "الصلح الجنائي كتقنية اجرائية بديلة عن المتابعة مجلة الامن الوطني العدد 233 سنة 2003 ص 9

المطلب الأول : إيقاف سير الدعوى العمومية.

كما هو معلوم فإن مجرد ما تضع المحكمة يدها على القضية محل الدعوى العمومية فإن النيابة العامة تفقد ولايتها على المتابعة فيصبح من العسير عليها القول بإمكانية التنازل عن المتابعة أو حفظ الملف بعدما أصبح بين يدي المحكمة.¹ ولكن بعد ما عزز مشرع القانون المسطرة الجنائية المغربي اختصاص ودور النيابة العامة ودعمه من خلال إحداث أدوار جديدة يراد بها بالأساس تحقيق الاستقرار الاجتماعي² وهكذا فحتى أثناء المحاكمة أي بعد إقامة الدعوى العمومية وفي شتى المراحل التي تمر منها المحاكمة الجنائية أصبح بإمكان النيابة العامة الحق في التقدم إلى المحكمة بملتمس وقف المتابعة وذلك في إطار ما هو منصوص عليه في المادة 372 من قانون المسطرة الجنائية ويتعلق الأمر بمؤسسة وقف سير الدعوى العمومية.³

ففي إطار ما بمصطلح عليه ببدايل المتابعة طالعنا المشروع المغربي بمسطرة إيقاف سير الدعوى العمومية والتي كما ينص على ذلك الفصل 372 تخص نوعا من الجرائم لا يكون فيها الضرر الاجتماعي ذا أهمية بالغة وغالبا ما تكون له آثار نفسية فقط هي قضايا تشكل في غالبيتها نزاعات وجرائم بسيطة تقع بين الأفراد وترفع إلى المحاكم ويكون من شأن استمرار عرضها على أجهزة العدالة الجنائية والتأثير على الروابط الاجتماعية القائمة وتتوخى هاته الإمكانية الحفاظ على الروابط الاجتماعية وإذكاء فضائل التعايش والتسامح⁴ وكذا الحيلولة دون إثقال كاهل القضاء بقضايا بسيطة يمكن حلها بالطرق والآليات البديلة والودية وبأقل تكلفة ممكنة.

فإيقاف سير الدعوى العمومية هو ذلك القرار الذي تتخذه هيئة الحكم التي تنظر في الدعوى العمومية وذلك بناء على ملتمس تقدمه النيابة العامة وتقرر بمقتضاه إيقاف النظر في الدعوى الجنائية وسحب الملف من الجلسة والاحتفاظ به إلى أن تسقط الدعوى العمومية بالتقادم أو بسبب آخر من أسباب سقوط الدعوى العمومية كما يبقى للنيابة العامة دائما الأحقية في تحريك الدعوى العمومية من جديد كلما ظهرت عناصر جديدة تمسها⁵.

إلا أن هاته المسطرة تثير بعض الإشكالات التي ساهمت فيها وإلى حد كبير صياغة محتوى المادة المنظمة لهاته المؤسسة داخل قانون المسطرة الجنائية والمقصود هنا المادة 372 من قانون المسطرة الجنائية.

¹ د عبد الواحد العلمي "شروح في القانون الجديد المتعلق بالمسطرة الجنائية" الجزء الأول الطبعة الثانية 2010 ص 210

² د عبد السلام بن حدو مرجع سابق ص 40

³ تنص المادة 372 إذا كان الأمر يتعلق بمتابعة من أجل جنحة من الجناح المنصوص عليها في المادة 41 من هذا القانون ، فإنه يمكن للمحكمة المعروضة عليها القضية بناء على ملتمس تقدمه النيابة العامة في حالة تنازل الطرف المتضرر من الفعل الجرمي عن شكايته ، أن توقف سير إجراءات الدعوى العمومية ، ما لم تكن قد بنت فيها بحكم نهائي ، يمكن مواصلة النظر في الدعوى العمومية بطلب من النيابة العامة ، إذا ظهرت عناصر جديدة تمس الدعوى العمومية ، ما لم تكن قد سقطت بالتقادم أو بسبب آخر .

⁴ تشير هنا إلى أن المادة 372 من القانون المسطرة الجنائية تتحدث عن مؤسسة إيقاف الدعوى العمومية الخاصة بالرشاء أما بالنسبة للأحداث فقد تناولت تنظيم هاته المسطرة بخصوصهم المادة 461 من ق م ج والتي جاء في فقرتها الأخيرة :

يمكن للنيابة العامة في حالة ارتكاب جنحة ، إذا وافق الحدث ووليّه القانوني وكذلك ضحية الفعل الجرمي ، تطبيق مسطرة الصلح المنصوص عليها في المادة 41 من هذا القانون .

يمكنها كذلك أن تلتزم ، بعد إقامة الدعوى العمومية وقبل صدور حكم نهائي في جوهر القضية ، إيقاف سير الدعوى العمومية في حالة سحب الشكاية أو تنازل المتضرر .

ويمكن مواصلة النظر في الدعوى العمومية بطلب من النيابة العامة ، إذا ظهرت عناصر جديدة تمس الدعوى العمومية ما لم تكن قد سقطت بالتقادم أو بسبب آخر .

⁵ تقرير لجنة العدل و التشريع مجلس النواب الجزء الثاني السنة التشريعية الخامسة 2001 2002 ص 90 .

فأول هاته الإشكالات تتمثل في كون منطوق الفصل لا يسعنا في معرفة المرحلة التي يمكن أن تثار فيها مسطرة وقف سير الدعوى العمومية أو بعبارة أوضح هل هاته المسطرة تثار فقط وطبعاً بعد إقامة الدعوى العمومية أمام المحكمة الابتدائية وبالتالي قبل صدور حكم ابتدائي أم يمكن إثارتها أمام محكمة الدرجة الثانية وذلك فيما يخص الجرائم المستأنفة أمامها¹.

وهكذا فبقراءة متمعنة للفصل 372 من قانون المسطرة الجنائية نجده أورد عبارة حكم نهائي ولم يورد عبارة حكم حائز لقوة الشيء المقضي به وكذلك من خلال ورود عبارة "ويمكن لمحكمة المعروض عليها القضية" فهنا لو كان المشرع يريد إقصاء محكمة الدرجة الثانية لاستعمال عبارة أكثر دقة كقوله مثلاً يمكن للمحكمة الابتدائية "لكنه استعمل صياغة عامة لفتح المجال لسلك المسطرة أمام الدرجتين وعليه فإنه يمكن إيقاف سير الدعوى العمومية حتى أمام محكمة الاستئناف.

وهناك مسألة أخرى تطرح للنقاش بخصوص مسطرة إيقاف سير الدعوى العمومية ويتعلق الأمر بالجرائم موضع المتابعة والتي وكما هو منصوص عليه في الفصل 41 من قانون المسطرة الجنائية والذي تحيل عليه مقتضيات المادة 372 من في القانون فإنه لا بد أن يتعلق الأمر بجنحة لا يتجاوز حدها الأقصى في العقوبة سنتين، لكن السؤال يطرح في حالة ظهور بعض العناصر الجديدة التي تمس الدعوى العمومية وهو الأمر الذي يتغير معه التكليف القانوني وبالتالي أساس المتابعة فهناك وبصفة عامة تظهر دواعي جديدة لمواصلة المتابعة وبطبيعة الحال يصعب فعلاً الاهتمام إلى جواب قانوني أمام اقتضاب المقتضيات القانونية المبينة في المادة 372 بخصوص الرشء وكذا المادة 461 الخاصة بمسطرة الإيقاف فيما يتعلق بالأحداث ولكن المحكمة ونقصد هنا قضاء الموضوع أن تواصل النظر في الدعوى الجنائية إذا ما ظهرت عناصر جديدة تمس الدعوى العمومية هذا بطبيعة الحال ما لم تمس الدعوى أسباب السقوط².

المطلب الثاني: السند التنفيذي في المخالفات.

في إطار توسيع السياسة الخاصة ببدايل الدعوى العمومية أو كما يصطلح عليها البعض ببدايل المتابعة الجنائية نجد وسيلة جديدة بديلة للمتابعة جعل من خلالها المشرع النية العامة جهة تباشر التنفيذ بشكل مباشر ومن غير استصدار حكم من المحكمة وذلك في حالات محددة قانوناً وتحت ضوابط يلزم مراعاتها وذلك لأجل تفادي تحريك الدعوى العمومية ولكن يبقى المبرر الأهم هو تفادي تراكم القضايا أمام المحاكم ومن ثم ترك الوقت أمام هاته الأخيرة للبحث فيما هو أهم من القضايا والملفات.

وبتعبير قانوني صريح فالسند القابل للتنفيذ هو عبارة عن اقتراح مكتوب توجهه النيابة العامة إلى المخالف وإلى المسؤول المدني في حالة وجوده وذلك لأداء غرامة جزافية توازي نصف الحد الأقصى المقر للغرامة المنصوص عليها في القانون ففي حالة موافقة المعني بالأمر راحة أو ضمناً على المقترح الذي يتضمنه السند القابل للتنفيذ يصبح هذا السند قابلاً للتنفيذ بالطرق الجبرية لتنفيذ الأحكام وفي حالة رفضه ما يضمنه السند القابل للتنفيذ ترفع القضية إلى المحكمة ليتم البث فيها بشكل عادي كباقي القضايا³.

وهكذا فإن كان الأصل وكما سبق الإشارة إليه سابقاً فإن نصوص المسطرة الجنائية هي نصوص تتضمن قواعد أمر لا تتصلها بالنظام العام وكذا اتصالتها بمالح مقدسة فإنه ونظراً لاعتبار المشرع هذه الحقوق فقد قرر إمكانية مخالفة نصوص المسطرة الجنائية ولو في حدود ضيقة بهدف تحقيق مصالح أكثر نفعا وذلك مكن خلال سنة لمقتضيات بديلة للمتابعة والتي في إطارها نجد مسطرة السند التنفيذي في المخالفات وكما هو معلوم فإن هاته المسطرة تباشر باحترام جملة من الضوابط شأنها شأن باقي المساطر الأخرى التي أتى بها المشروع المغربي وأهم تلك الضوابط تتمثل في كون مسطرة السند التنفيذي في المخالفات مسطرة سابقة على تحريك الدعوى العمومية

¹ نقصد بها الجench التي لا تتجاوز عقوبتها سنتين حبساً أو أقل أو التي يعاقب فيها بغرامة لا يتجاوز حدها الأقصى 5000 درهم حسب ما تنص عليه المادة 41 من ق

م ج

² من ذلك التقادم أو موت الشخص المتابع وإلى غيرها من الأسباب المسقطة للدعوى العمومية و المنصوص عليها في المادة 4 من قانون المسطرة الجنائية .

³ د محمد عياط "دراسة في قانون المسطرة الجنائية" طبعة رابعة 1992 الجزء الأول ص 16

وبعد البحث والتمهيد الذي تنجزه الضابطة القضائية وهذا في احترام أهم المبادئ التي تقوم عليها قواعد المسطرة الجنائية أي قرينة البراءة.

وتتوالى النصوص بعد ذلك لتحديد البيانات الواجب أن يتضمنها السند التنفيذي¹ وشروط تبليغه² والأجل الواجب احترامه للتقرير في أمر رفض الأداء المقترح في السند أو قبوله³ ولكيفية هذا الأداء والأثر الناجم عن عدم التعبير عن الرغبة في الأداء والضمانات التي يخولها القانون لمن صدر في حقه أمر قضائي عند التحول إلى المسطرة العادية بإحالة القضية إلى المحكمة وطبيعة هذا الأمر إذا هي المحكمة سايرت توجه النيابة العامة و أكدت الأداء و أسسته على الادانة .

خاتمة :

اولا : ان هذه الالية وان بدت بأنها ابتكار في القانون الجديد للمسطرة الجنائية فانها ليست كذلك اذ هي عبارة عن مؤسسة الامر القضائي في المخالفات بإخراج جديد وكان يتضمنها ظهير 1959/2/10 و أقامها في تسع فصول من 357 إلى 365 وكل ما في الأمر هو أن الأمر القضائي في المخالفات كان يصدر بحبسها =المسطرة الملغاة= من قاضي الحكم بعد أن تلتبس منه النيابة العامة ذلك إما في الآلية الجديدة المنظمة في ثمانية مواد من 375 إلى 382 فان النيابة العامة لا تقيم أي دعوى عمومية وإنما تقوم هي نفسها بتنفيذ مباشر لعقوبة الغرامة في حدود نصف ما هو مقرر لها في النص القانوني أو لنقل بعبارة أخرى أن القانون الجديد مكّنها من أن تستبدل صفة الخصم بالحكم في المخالفات التي تكون مرتبكة من قبل الرشداء .

ثانيا : شروط اللجوء الى اصدار السند التنفيذي الموضوعية من حيث كون الجريمة مخالفة معاقبة بالغرامة فقط و كونها مثبتة في محضر أو تقرير و غياب أي مطالب بالحق المدني متضرر و شروط اتخاذه قرار من النيابة العامة متضمن لبيانات دقيقة تتعلق بهوية المخالف و المخالفة المرتكبة و محل و تاريخ ارتكابها ووسائل اثباتها والنصوص المطبقة بشأنها و مبلغ الغرامة . و الضمانات المخولة لمن صدر في مواجهته السند التنفيذي من تبليغ وفق شروط معينة و حق المنازعة فيه لدرجة عرضه على المحكمة ، وفق المسطرة العادية يجعل من هذه الآلية آلية بديلة منطوية على التوفيق بين مصالح المجتمع و المتهم من جهة و على اليسر و رفع العنت عن جهاز القضاء مصدره ، ولذلك لا يكون مفهوما جعل مسطرة اللجوء الى اصدار السند التنفيذي أمرا اختياريا بيد النيابة العامة ، حيث الأولى كما يرى جانب من الفقه⁴ هو جعلها وجوبية متعين اتباعها و لا يجوز تجاهلها او عدم اللجوء الى الاستفادة منها إلا عند فشل تحصيل الغرامة المقترحة من قبلها حيث تنتفي حينئذ العلة من تخويل النيابة العامة هذه الآلية خروجاً على أصل تحصيل العقوبة بغير سلوك طريق الدعوى العمومية .

ثالثا : إصدار السند التنفيذي في المخلفات المخول للنيابة العامة كآلية بديلة لإقامة الدعوى العمومية ومتابعتها وفق الطرق المعتادة وان بدت من خلال المادة 381 من ق م . بأنها آلية لا تفرض فرضاً على المخالف الصادر ضد السند اذ له الخيار بين قبوله أو رفضه له فان الطابع التهديد مع ذلك الذي تتضمنه ذات المادة رفع قدر الغرامة بحيث لا تقل عن ثلثها المقررة عقاباً للمخالفة في حالة الادانة و المادة 282 المانعة لسلوك طرق الطعن العادية من تعرض و استئناف أو غير العادية عدا النقض و ضمن الشروط المحددة في المادة 451 و اعتبار الأمر الصادر في هذه الظروف بمثابة حكم بالعقوبة له اعتبار عن اعمال مؤسسة العود الى الجريمة يجعل هذه الآلية مفروضة عليه و ليس له سوى الخضوع لها و تنفيذ ما اوجب عليه السند التنفيذي من غرامة .

¹ المادة 376

² المادة 377

³ المادة 378

⁴ عبد الواحد العلمي "شروح في القانون الجديد المتعلق بالمسطرة الجنائية" مرجع سابق ص 206 .

القضاء الدستوري بين مسطرة التحديث وإكراهات تفعيل

الحبيب جوى

طالب باحث بسلك الدكتوراه

تخصص القانون العام والعلوم السياسية

تحتل القواعد الدستورية مكانة متميزة بين القواعد القانونية في الدولة إذ لأن الدستور يعتبر القانون الأسى، فهو قانون القوانين، ويتمتع بهذه الصفة سواء كان دستورا عرفيا أو دستور مكتوبا.

ويعبر عن علو الدستور في الدولة باسم "سمو الدستور"¹ ويقوم هذا المبدأ على عدة مبررات منها أن الدستور فلسفة القانون واتجاهاته الكبرى في الدولة، كما أنه هو الذي تستمد منه السلطات العامة اختصاصاتها، من ثمة فهو يسم على كل ما عداه.²

فالرقابة الدستورية تشكل موضوعا هاما ضمن القضاء الدستوري، إذ تنبع هذه الرقابة من الدول الذي يفترض أن تلعبه العدالة الدستورية والكامن في القدرة على ضمان وحدة النظام القانوني، إذ تعد هي الأداة العليا التي تسمح بضمان الانسجام الداخلي لنظام الدولة

ذهب المشرع المغربي في اتجاه تبني المراقبة القضائية لدستورية القوانين والتي تعني التأكيد عن أن القوانين والأعمال الصادرة عن السلطات العامة مطابقة، للدستور، لذلك تم التنصيص في مسودة الدستور الجديدة لسنة 2011 على إنشاء محكمة دستورية لتعوض المجلس الدستوري الذي حل محل الغرفة الدستورية في تجربة الدستورية العالي وفكرة المحكمة الدستورية مستمد خاصة من الدول التي تدور في فلك الانكلوسكسونية والتي أخذت بنظام الرقابة القضائية على أعمال سلطات الدولة وعلى دستورية القوانين.

ويرى أن أهم اختصاص اسند في ظل مشروع الدستور الحالي إلى المحكمة الدستورية هو فتح المجال أمامها للمراقبة البعدية للقوانين عن طريق تمسك المتقاضين أمام قضاء الموضوع بالبحث في دستورية القوانين، وهكذا وإن كانت الإجراءات وشروط ممارسة هذا الحق من طرف المتقاضين رهينة بما سيأتي به قانون تنظيمي في هذا المجال فإن المشروع كل حال منح المحكمة الدستورية اختصاص النظر في دفع متعلق بعدم دستورية رقابة قانون أثير أثناء النظر في قضية ما، وذلك إذا دفع أحد طرفي الدعوى فإن القانون الذي سيطبق في النزاع غير دستوري أي أنه يمس بأحد الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

¹ - محمد مالكي، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية مطبعة النجاح الجديدة الوطنية ص 16.

² - محمد زين الدين، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الطبع الأولى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2011.

المطلب الأول: طبيعة جهاز الرقابة على الدستورية في النظام الدستوري المغربي.

يعد إحداث المحكمة الدستورية من التجديدات الهامة في الحياة الدستورية بالمغرب لأن التطورات التي أصبح يعرفها القضاء الدستوري وذلك لما يوفره من حماية للحقوق والحريات الفردية، وتنظيم العلاقات بين الأجهزة الدستورية، فالهدف من إنشاء مؤسسة لمراقبة دستورية القوانين هو تعزيز فكرة المشروعية ودولة الحق والقانون، (الفقرة الأولى) سنرى كيفية تشكيل المحكمة الدستورية على أن ندرج (في الفقرة الثانية) أهم الاختصاصات التي جاء بها دستور 2011 والمخول للمحكمة الدستورية.

الفقرة الأولى: تشكيل المحكمة الدستورية.

دخل المغرب تجربة القضاء الدستورية مع إقرار أول دستور للبلاد سنة 1962 عندما تم التنصيب على الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى وحددت الفصول 100-101-102 من دستور 1962 تشكيل هيئتها، وقد صدر قانون تنظيمي للغرفة الدستورية حدد قواعد تنظيمها وضوابط سيرها بمقتضى الظهير رقم 137-63-1 المؤرخ في 16 ماي 1963.¹

كما عرف المغرب مرحلة جديدة فيما يتعلق بالقضاء الدستوري حينما تم التنصيب على المجلس الدستوري، لهيأة مستقلة عن المجلس الأعلى إضافة إلى اختصاصات الجديدة التي أعهدت إليه مع دستور 1992.

ومع التعديلات الدستورية الأخيرة التي عرفها المغرب، إذ كان القضاء الدستوري إحدى أهم المؤسسات التي شملها التغيير، حيث أصبحنا في ظل هذا الدستور فاتح يوليوز 2011 عن محكمة الدستورية وليس على مجلس دستوري.²

وإذا كانت إحدى أهم الانتقادات التي وجهت فيما سبق للغرفة الدستورية وكذا المجلس الدستوري تتعلق بتعيين أعضائه، فإن دستور 2011 لم يقطع بشكل نهائي مع طبيعة التشكيل، حيث ظل الملك هو الذي يحظى بالنصيب الأكبر من تعيين أعضاء المحكمة الدستورية، فمن أصل اثني عشر عضو الذي تتألف منهم المحكمة الدستورية.³

يعين الملك ستة أعضاء من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى كما يحظى الملك بدور تعيين رئيس المحكمة الدستورية من مجموع أعضائها بعدما كان في ظل دستور 1996 يعين من قبل الملك من بين الأعضاء الذين عينهم.

وبخصوص باقي الأعضاء فقد أصبحوا في ظل الدستور الجديد ينتخبون من قبل مجلسي البرلمان بعدما كانوا يعينون من قبل مجلسي البرلمان بعدما كانوا يعينون من قبل رئيسي المجلسين في ظل الدستور السابق حيث جاء في الفصل 130 "...وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس".⁴

وإذا تعد على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء داخل الأجل القانوني للتحديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها، وتصدر قراراتها وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم.

ومن جهة أخرى فبعد ما كان تعيين أعضاء الغرفة وكذا المجلس الدستوري غير مقيد بأي شرط في الدساتير السابقة، حيث كانت كامل الحرية بالنسبة للملك ورئيسي مجلسي البرلمان في اختيار من أرادوا، فإن دستور الفاتح من يوليوز 2011 ينص في الفقرة الأخيرة

¹ - نور الدين اشحاشاح، الرقابة على دستورية القوانين بالمغرب، دراسة مقارنة أطروحة لنيل الدكتوراه، في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية، 2000. 2001.

² - الفصل 34 من دستور 2011.

³ - هو نفس عدد الأعضاء الذين كان يتألف منهم المجلس الدستوري في ظل دستور 1996.

⁴ - الفقرة الأولى من الفصل 130 من دستور الفاتح يوليوز 2011.

من الفصل 130 على مجموعة من الشروط التي يجب أن تتحقق في أعضاء المحكمة الدستورية، وهي كما يلي: "يختار أعضاء المحكمة الدستورية من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عالي في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة.

ومن شأن هذا "التقييدات أن يساهم أكثر في الرفع من قيمة اجتهادات المحكمة الدستورية، وأن يساهم في الحد من الاختيارات المبنية على الولاءات الشخصية بعيدا عن الكفاءة والأهلية.

عموما فإن المحكمة الدستورية في دستور 2011 لم تتجاوز الانتقادات الموجهة لباقي المؤسسات التي أوكل إليها بمهمة القضاء الدستوري من قبل وهي¹.

أن الجهتان المتوالتان لاختيار أعضاء الغرفة الدستورية وكذا المجلس الدستوري هما المكرستان في اختيار أعضاء المحكمة الدستورية.

أن عدد الأعضاء (12 عضو) لا يتيح المجال لاستيعاب مختلف الفعاليات سواء كانت سياسية أو قانونية أو غيرها. الرجحان في مجال اختيار الأعضاء السلطة التنفيذية حيث يقوم الملك باختيار ستة أعضاء بالإضافة إلى رئيس الذين يعينه من بين أعضاء المحكمة الدستورية.

الفقرة الثانية: المحكمة الدستورية والاختصاصات القديمة، الجديدة.

ينص الفصل 132 من دستور 2011 "تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية وتبت بالإضافة إلى ذلك في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور، يمكن للملك وكذلك لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين خمس أعضاء مجلس النواب وأربعين من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور²، فمن خلال هذا النص يتحدد اختصاصات المحكمة الدستورية.

أولا: الاختصاصات المسندة للمحكمة الدستورية بفصول الدستور.

يمكن استقاء مجموعة من الفصول التي تبين اختصاصات وهي غالبا ما تكون استشارية كالمعلقة منها بالفصل 59 من الدستور ذي الصلة بإعلان الملك لحالة الاستثناء بظهير بعد استشارة كل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين ورئيس المحكمة الدستورية، والمعلقة منها أيضا بحل مجلسي البرلمان من طرف الملك بعد استشارة المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين³، أو المتعلق بحل مجلس النواب، من طرف رئيس الحكومة بعد استشارة الملك، ورئيس المجلس المحكمة الدستورية⁴.

ونجد كذلك ما له صلة بمراجعة بعض مقتضيات الدستور (الفصل 174 الفقرة الثالثة) من طرف الملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية ويعرض مشروع المراجع على البرلمان.

¹ - مصطفى قلوش، المبادئ العامة للقانون الدستوري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، ص 76.

² - الدستور المغربي الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011).

³ - الفصل 96 من الدستور المملكة المغربية.

⁴ - الفصل 104 من الدستور المغربي سنة 2011.

كما تراقب المحكمة الدستورية صحة إجراءات هذه المراجعة وتعلن نتائجها (الفقرة 6 من الفصل 174).

وللمحكمة الدستورية صلاحية واختصاص آخر ينص عليه الفصل 44 من الدستور (الفقرة 2) والمتعلقة منها برئاسة مجلس الوصاية من طرف رئيس المحكمة الدستورية، كما أضاف الدستور الجديد اختصاصات لم يكن مألوفاً في الدساتير السابقة أو في القوانين المادية ويتعلق الأمر الاختصاص المتعلق بالنظر في كل دفعات المتعلقة بعدم الدستورية قانون (الفصل 133) وهذا النوع من الرقابة يعرف بالرقابة عن طريق الدفع أو رقابة امتناع¹.

ثانياً: صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء

أما فيما يخص البث في الطعون الانتخابية فإنه على غرار المجلس الدستوري، فإن مشروع الدستور قد منح المحكمة الدستورية اختصاص البث في الطعون المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان، هذا بالإضافة إلى مقتضى جديد مرتبط بمنع ترحال البرلمانين، بحيث أن المحكمة الدستورية، وبناء على إحالة من رئيس المجلس المعني بالعضو البرلماني، يمكن أن تجرد من صفة عضو في أحد المجلسين كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، بحيث أن المحكمة الدستورية تصرح بشغور المقعد بناءً على إحالة من رئيس المجلس الذي يعنيه الأمر، وذلك وفق أحكام القانون التنظيمي للمجلس المعني الذي يحدد أيضاً، آجال ومسطرة الإحالة على المحكمة الدستورية.

ثالثاً: القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان.

فبالنسبة للقوانين التنظيمية ينص عليها الدستور، لا يصدر الأمر بتنفيذها إلا بعد أن تبت المحكمة الدستورية في مطابقتها للدستور، والوثيقة الدستورية الجديدة تتميز بتضخيم اللجوء للقوانين التنظيمية المتعلقة بالمجالس والهيئات الاستشارية "ما يناهز 20 قانوناً تنظيمياً"².

أما فيما يخص الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان تختص المحكمة الدستورية بالنظر في مطابقة الأنظمة الداخلية لمجلس النواب والقوانين قبل الشروع في تطبيقها وهذا الصدد فإن المحكمة الدستورية تتخذ قراراتها في مواد الأنظمة الداخلية، إما بمطابقتها للدستور أو عدم مطابقتها مع تحفظ.

وبخصوص هذا النص الدستوري فإن المادة 24 من القانون التنظيمي رقم 93.29 المتعلق بالمجلس الدستوري كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 98.08 التي تنص فقرته الثانية على ما يلي: "ويحيل رئيسا مجلس النواب والمستشارين إلى المجلس الدستوري على الفور النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارهما من قبل كل من المجلسين المذكورين" وأخذاً بعين الاعتبار ما جاء في الفصل 151 من الدستور الذي ينص على أنه يحدث "مجلس اقتصادي واجتماعي وبني" كان من الأنسب بأن ترد الفقرة الأولى من الفصل 132 على النحو التالي: "تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والتعديلات المدخلة عليهم، قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور"³.

¹ -بنيحي محمد، القرارات الكبرى للاجتهادات الدستورية، المجلس الدستوري 1994.2012، الجزء الأول المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دلائل التسيير، عدد 30، ط 2012، 1.

² - محمد مدني، الدستور الجديد، تركيز السلطة وضعف الضمانات، الدستور الجديد ووجه التغيير، دفاثر وجهة نظر 24، 2014، ص 60.

³ - عبد الرحمان علال، دستور 2011 تأملات وإشكالات، مجلة مسالك عدد مزدوج 2012/20-19، ص 42.

هذا في الوقت الذي وسع فيه المشروع من صلاحيات المحكمة الدستورية بخصوص المراقبة وذلك بإضافة صلاحياتها لمراقبة الاتفاقيات الدولية إضافة إلى القوانين العادية، وقلص من شروط وعدد الأعضاء المخول لهم الإحالة على المحكمة الدستورية، وأعطى الصلاحية للمواطنين للدفع بعدم دستورية القانوني الذي سيطبق في النزاع إذا كان يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور، وسيحدد قانون تنظيمي شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133 من دستور¹ 2011.

رابعاً: الدفع بعدم الدستورية:

استناداً إلى الفصل 133 من دستور 2011، أصبح القضاء الدستوري المغربي مختص بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثّر أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور.

وينسخ كل مقتضى ثم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 133 من دستور 2011، ابتداء من تاريخ قرار المحكمة الدستورية.²

لكن شروط وإجراءات تطبيق مقتضيات هذا الفصل أحالها الدستور على قانون تنظيمي.

وبذلك أصبحت المحكمة الدستورية تمارس رقابة لاحقة على القوانين الصادرة عن المؤسسة التشريعية، إلى جانب اختصاصها الأصلي المرتبط بالرقابة القبلية لدستورية القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها. وهذا الأمر لم يكن معمولاً به في الدساتير السابقة، حيث كان المجلس الدستوري يمارس رقابة قبلية فقط على القوانين الصادرة عن البرلمان.

هذا الأسلوب في الرقابة معمول به في العديد من دساتير الدول الديمقراطية، كما هو الشأن مثلاً في فرنسا، التي كانت تأخذ بالرقابة القبلية لدستورية القوانين إلى حدود 23 يوليوز 2008، حيث تم إجراء تعديل دستوري، بموجبه أمكن للأفراد الطعن في عدم دستورية قانون ما في أي نزاع.

فإذا ثبت أثناء الدعوى قيد النظر أمام جهة قضائية، أن حكماً تشريعياً يمس بالحقوق والحريات التي يكلفها الدستور، يمكن إخطار المجلس الدستوري بهذه الدعوى التي يفصل فيها في أجل محدد بإحالة مجلس الدولة أو محكمة النقض.³

وفي ألمانيا، أعطى الدستور الألماني، للأفراد العاديين إمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية الفيدرالية، بشكل مباشر في حالة انتهاك إحدى الحقوق الأساسية المنصوص عليها في بعض المقتضيات الدستورية، من قبل السلطات العامة وذلك عن طريق دعوى أصلية.⁴

واستناداً إلى بعض اجتهادات القضاء الدستوري الألماني في هذا الإطار، يمكن إدراج على سبيل المثال قضية الأستاذة الأفغانية ذات الجنسية الألمانية، المرفوعة ضد إحدى المدارس العمومية بشأن منعها من ارتداء الحجاب أثناء مزاولة مهنتها حيث صرحت المحكمة الدستورية الفيدرالية بأن إدارة المدرسة لم تستند على أي قانون يسمح لها صراحة بمنع ارتداء الحجاب.⁵

¹- وتجدر الإشارة إلى أن الفصل 177 من مشروع الدستور، نص على ما يلي: يستمر المجلس الدستوري القائم حالياً في ممارسة صلاحياته إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور.

²- الفصل 134 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سبق ذكره.

³- الفصل 135 من الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق.

⁴- المادة 61-1 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 والمنقح في 23 يوليوز 2008.

⁵- المادة 93 الفقرة 4 من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة 1949 والمعدل بتاريخ 26 يوليوز 2002.

وبذلك فقد أنصف القضاء الدستوري الألماني هذه المدرسة، بعد أن استنفادها طرق الطعن في قرار منع ارتداء الحجاب أمام القضاء الإداري المحلي والفيدرالي¹.

المطلب الثاني: الرقابة على دستورية القوانين (دراسة نماذج)

بالرجوع إلى تاريخ الأنظمة الدستورية و السياسية في مختلف دول العالم نجد أن معظم الأجهزة التي انيطت بها مهمة الرقابة على دستورية القوانين، أجهزة القضاء الدستوري.

وبالتالي سأحاول التطرق إلى خصائص العامة للنظام الدستوري الفرنسي (الفقرة الأولى) على أنابين مميزات النظام الدستوري الاسباني (الفقرة الثانية)

الفقرة الأولى: المجلس الدستوري الفرنسي، تكوينه وتسييره

من خلال الفصل 56 من الدستور الفرنسي، فإن المجلس الدستوري يتكون من تسعة أعضاء معينين MEMBRE NOMMES² بقوة القانون.

MEMBRE DE DROIT الذين هم رؤساء سابقين للجمهورية، وتجدر الإشارة إلى أن نظام أعضاء المجلس مختلف عن نظام رئيس المجلس، والذي يختار من بين هؤلاء الأعضاء المعنيون من طرف رئيس الجمهورية سواء من بين الأعضاء المعيّنين أو من بين الفئة الثانية.

تشكيل المجلس الدستوري

عرفت فرنسا عدة أزمات في ظل الجمهوريات السابقة، وخصوصا الجمهورية الرابعة، نتيجة ضع السلطة التنفيذية تجاه البرلمان الذي كان يجسد السيادة الوطنية ويستأثر بالتعبير عن الإرادة العامة، الأمر الذي أدى إلى سيطرته على المجال التشريعي والسياسي، وقد أدى هذا الوضع إلى الاستعانة بالجنرال يفود لنقل فرنسا من عثرتها، هذا الأخير أسس لفكر الجمهورية الخامسة لسنة 1958 والذي أعلى كذلك من مكانة السلطة التنفيذية وقلص من منزلة البرلمان، وكذا تقوية دور الرقابة على دستورية القوانين، وإعادة الاعتبار للنصوص الدستورية التي يجب أن تحتل مكانة عالية عكس ما كان عليه الوضع في دستور الجمهورية الرابعة لسنة 1946.

- في إطار الرقابة على دستورية القوانين أنشأ دستور 4 أكتوبر 1985 هيئة سياسية أعطاه اسم "المجلس الدستوري" الهدف منه إعمال الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها، وقد خصص الدستور في هذا السياق الباب التاسع المكون من 8 مواد "ما بين 56 إلى 63" للحديث عن المجلس الدستوري وكيفية تشكيلة واختصاصاته المتعددة.

وقد نظمت المادة 56 من الدستور أعضاء المجلس الدستوري والذين يمكن تقسيمهم إلى قسمين.

- أعضاء معينون وعددهم 9 أعضاء.

- أعضاء وجوبيون يكتسبون عضويتهم بحكم الدستور.

¹ - Jean Philippe Derdsier, le constitutionnelle allemande et le port de voile, commentaire de l'arrêt du 24 septembre 2003, revue française de droit constitutionnel, 2004, n°58 P.U.F, paris p 440-441

²-Jean George Boegltin, état et religieux en Europe, Volume2, l'harmattan, paris, 2006, p 298

أولاً: الأعضاء المعينون:

كيف تجرى التعيينات؟ وما هي التزامات المفروضة على هؤلاء الأعضاء؟

ثلاثة أعضاء يعينون من طرف رئيس الجمهورية، وثلاثة من طرف رئيس الجمعية الوطنية وثلاثة من طرف رئيس مجلس الشيوخ فمن هو الذي يعينهم ولأجل أية مدة؟

إن قرارات التعيين التي يتخذها الرئيس هي تقديرية Discretionnaires وهي قرارات لا تقبل التوقيع بالعطف، (المادة 19).

وإذا كان كل من رئيس الدولة ورئيس مجلس الشيوخ قد اختاروا الأعضاء بكل حرية وبصفة شخصية فإن رئيس الجمعية الوطنية إما لمكانته السياسية، أو رغبة رئيس الدولة- الشخصية الأولى في البلاد- فإنه يتشاور مع رئيس الدولة إبان اختيار العضو وهكذا مثلاً عين رئيس الجمعية الوطنية في مارس 1977 الأستاذ Brouillet الصديق الشخصي لرئيس الجمهورية Pompidou.

وقد نصت المادة 57 من الدستور المراجع 2008 على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري وتولي الوزارة أو عضوية البرلمان.¹

لكن التساؤل المطروح هل هذه التعيينات قابلة للطعن فيها قضائياً، بالرجوع إلى المادتين 10 و 11 من الدستور المراجع، فإن المجلس الدستوري هو الذي يعلن الاستقالة الجبرية لأي عضو من أعضائه وبمقتضى قرار ينال قوة الشيء المقضي به طبقاً (..) من الدستور، فهو إذا قاضي الولاية بالنسبة لأعضائه، ومع ذلك فهناك فئتين لا يمكن تعيينهما (غير المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية) وبالتالي فإن العضو بالمجلس الدستوري الذي يصبح ضمن هذه الفئة يعلن عن استقالته الجبرية من طرف المجلس الدستوري، وهذا يؤدي إلى إدخال شرط السن المدني والانتخابي.

ثانياً: الأعضاء الوجوبيون

21 نقلاً عن:

François Luchaire le conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés du citoyen mélanges waline 1974, p 73.

إن الرئيس coty شارك بنشاط مكثف في أعمال المجلس إلى أن توفي في نوفمبر 1972 أما الرئيس Auroit Vincent غاب عن المجلس ورفض التعويض بدعوى أن المجلس ذو اختصاصات مقيد في مجال الرقابة على دستورية القانون وفيما يخص ديكول فلم يتلقى ولو دعوى للمشاركة في أعمال المجلس.=

= وتجدر الإشارة إلى أن: François Metterant صرح برفضه الجلوس مع أعضاء المجلس الدستوري وعدم انضمامه لمداوالاته بعدما أنهى مهامه في 1995

وتجدر الإشارة في ألمانيا يتطلب في أعضاء المحكمة الدستورية التوفر على شهادة عالية وممارسة ضرورية تؤهل لمنصب القضاء، أما في إيطاليا فإن الأعضاء لا يمكنهم أن يعينوا إلا إذا كانوا أساتذة قانون، أو قضاة أو محامين حائزين على خبرة تفوق 20 عاماً، وفي الولايات المتحدة الأمريكية فإن الرئيس عادة ما ينصب اختياره على محامي له خبرة طويلة في مجال القانون وبعد موافقة الهيئة الأمريكية للمحامين

ونشير إلى أن مفاضلي حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي والقوات الشعبية ومنظمة العمل الديمقراطي قد طالبوا أثناء مناقشة تنظيم المجلس الدستوري بضرورة التنصيص على التكوين القانوني والمكانة العلمية عند اختيار الأعضاء، إلا أنه يلاحظ في الممارسة العملية مراعاة هذا الجانب فجلالة الملك الحسن الثاني رحمه الله قال في كلمته أمام أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ 21 مارس 1994 "نتنظر منكم كمغاربة ورجال قانون... إن تخلقوا مدرسة قانونية مغربية في القانون العام وفي القانون الدستوري على وجه الخصوص... وإن كنت لا أعرفكم فإني أسمع عنكم وأعرف عنكم النزاهة والاستقامة وهذه أخلاق ضرورية للمنصب الذي أنتم فيه... وأبنت لا أن أعين على رأس هذا المجلس الدستوري رجالاً ظل يعمل بجانبنا سنوات وسنوات، فجربناه وامتحناه مرار فالكمل بعلم أن السيد عباس القيسي هو قبل كل شيء عالم من علماء القرويين... أما القضاة فكلهم ينتمون إلى أسرة القانون... (حول هذا الموضوع راجع عبد الحق عدلي: المجلس الدستوري في المغرب، دراسة في النشأة تحت إعداد الدكتور محمد معتصم، كلية الحقوق الدار البيضاء 95-96).

حسب (المادة 56 فقرة 02) من الدستور فإن الرؤساء السابقين للجمهورية هم أعضاء مدى الحياة بالمجلس الدستوري، وهكذا فإنه لا ينطبق عليهم الفصل 69 و 10 و 11 من المرسوم المتعلق بالاستقالة لأن هذه الأخيرة تتطلب إحلال عضو محل المستقيل.

أما المادة 57 من الدستور المتعلقة بحالة التنافي مع العضوية بالمجلس الدستوري، لا تفرق ما بين عضو معين وعضو بقوة القانون، وإن إعمال هذه المادة بالنسبة للأعضاء المعيّنين تكون بغرض تحقيق التوازن ما بين الأعضاء، في حين إن الأعضاء بقوة القانون غير مفروض فهم هذا التوازن فيه إذ أنهم معيّنون مدى الحياة، يمكن كل هذا لا يمر دون أداء القسم الذي يطلب من الأعضاء المعيّنين، في حين أن القسم يجبر العضو على احترام سرية المداولات أو التصويت، وفيما يخص الالتزامات الأخرى، فإنها تبدو صعبة لأنه كيف يمكن السكوت عن مشكل أساسي يقحم مستقبل البلاد؟ ثم إن عضوا مدى الحياة لا يمكن إقالته جبرا، فالمادة (10) من الأمر تسمح بتعويض المعني بالأمر، لكن العضو مدى الحياة لا يمكنه تعويضه، فالالتزامات المفروضة على الأعضاء غير الدائمين هي متوقفة فقط على ضمير العضو الدائم، ثم إن هذا العضو هل يمكنه أن يعين كرئيس المجلس الدستوري؟.

ثالثا: المجلس الدستوري الفرنسي طبيعته ومصادر اختصاصاته.

إن اختصاصات المجلس الدستوري مشار إليها في متن الدستوري وأيضا في نصوص أخرى وقد فسر المجلس الدستوري هذه النصوص أحيانا تفسيرا واسعا،¹ وأحيانا أخرى تفسيرا ضيقا ونتيجة لقراراته ذات الحجية المطلقة على جميع السلطات العمومية والجهات الإدارية والقضائية وبالنظر إلى تطور اجتهادات بشكل مهم فإن كل الأطروحات التي صيغت حول طبيعة هذه المؤسسة آلت إلى الاندثار، حيث ثم التوافق في فرنسا، حول الدول المهم الذي يضطلع به هذا الجهاز والذي شاع صداه في الخارج، فنال الاحترام والإكبار وهو ما يفسر استيراد قواعد تنظيمية في عدد كبير من الدول كالمملكة المغربية مثالا، الاختصاصات المحددة بمقتضى الباب السابع من الدستور الفرنسي² ومن الفصل 56 إلى الفصل 63، فهل هي مقتصرة على هذه الفصول، أم مستندة على فصول أخرى³، كالقوانين التنظيمية والعادية والمراسيم.⁴

أولا: القاعدة العامة في الاختصاص، ضرورة وجود نص صريح

قرر المجلس الدستوري أنه لا يستطيع التعرض إلا للأمور التي ورد بها نص وذلك لأن الدستور حدد صراحة اختصاصات المجلس الدستوري، وهذا يعني أن المجلس ليس له اختصاص عام لسهر على احترام القوانين للدستور خاصة، وإن نفس المهمة منحها

¹ - وطبقا للقانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الدستوري الفرنسي فإنه لا يجوز الجمع ما بين العضوية بالمجلس الدستوري والعضوية بأي وظيفة ثانية أو مهمة انتخابية أو أي منصب مهما كان مقابل أجره.

² - حول هذا الموضوع انظر:

Dominique Rousseau, droit du contentieux constitutionnelle, Montchrestien édition 1990, p 137

³ - نقلا عن: =

=François Luchaire, la constitutionnelle édition économique 1980, p 23.

داخل الفريق الذي ترأسه Michel debare تكوين فريق مصغر M.Janot, Jean foyer françois luchaire من قبلت أعماله من طرف الفريق، ثم من طرف المجلس ما بين الوزارات الذي ترأسه Général de zoulle والتي أدت الفصول 51 إلى 60 من مشروع الدستور بناء على موافقة اللجنة الاستشارية الدستورية هذه الأخيرة اقترحت أن تكون العضوية متنافية مع ممارسة أي وظيفة عامة ومع نشاط مؤدى عنه مما جعل الأستاذ Paul reyrnaan بان ذلك سيكون المجلس من المتقاعدين وهو اقتراح على كل حال رفضته الحكومة، ثم أن triboule اقترح أن تكون الإحالة من طرف 4 سلطات التي تمكن من ذلك ثلث أعضاء كل مجلس برلماني وهو اقتراح رفض من طرف العديد من الفقهاء أمثال الأستاذ Paul Floret بدعوى أن ذلك سيؤدي إلى تأسيس المجلس الدستوري، إذ أن Tetgen ظن أن المجلس سيتكون من متقاعدين يمارسون حكومة الفضاة لكن بعد 16 سنة سيسمح البرلمانيين بالحق في اللجوء إلى المجلس الدستوري.

⁴ 25 يعد المجلس الدستوري المغربي مثلا مصادر اختصاصه فضلا عن الدستور وبالإضافة إلى القانون التنظيمي المتعلق/. به أيضا نصوص قانون أخرى كالقانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب الصادر في الجريدة الرسمية عدد 4516 والقانون= التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، والقانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق الصادر في الجريدة الرسمية.

الدستور لرئيس الدولة، وهذا تطبيق على الأمور التي ينظر المجلس فيها النزاع كهيئة قضائية وكذلك على الأمور المتعلقة بأخذ رأيه كهيئة استشارية.

1- في الأمور الاستشارية

فإن المجلس الدستوري الفرنسي لم يقبل حتى الآن أنه صاحب الاختصاص العام في هذا الشأن أي أنه يقرر في أحكامه أنه لا يشكل سلطة استشارية إلا فيما ورد بشأنه نص، صريح وطبقا للنص فإن رئيس الدولة وحده وكذلك الحكومة يمكنها طلب رأي المجلس بحالة الظروف الاستثنائية وتهديدا من سلامة الوطن كما سبقت الإشارة وحالة تنظيم الاستفتاءات وهذا التفسير الضيق لاختصاص المجلس يتوافق ونشأة المجلس الدستوري تلك، النشأة التي كانت وقبل كل شيء من أجل أن يكون المجلس قاضيا للقانون الدستوري وليس هنا قاضي إلا بنص ولا يمكنه ممارسة غلا الأعمال التي جاءت في النص.

ثانيا: في المسائل ذات الطابع القضائي

كذلك الشأن في المنازعات التي يمكن نظرها من المجلس الدستوري كهيئة قضائية فإن الأمر بالنسبة لها أن المجلس لا يكون مختصا إلا بمقتضى نص صريح في شأن ذلك، فإن ذلك لا تدخل ضمن اختصاصاته طبقا لتفسير المجلس فإنه يقضي بعدم اختصاصه، فالدستور ينص على أن المجلس يقرر في حالة النزاع بشأن شرعية الانتخابات المتعلقة بأعضاء المجلس النيابي أو مجلس الشيوخ ولكن المجلس رفض أن ينظر النزاع، المتعلق بطلب رد المصاريف الانتخابية لأنه قرر أن اختصاصه ينحصر في الحالة التي يكون فيها النزاع قائما على شعبية حصول العضو على أصوات أكثر مما يستحق وكل ما عدا ذلك لا يدخل في اختصاص المجلس.

كذلك الشأن فيما يتعلق بنص الدستور على أن القوانين قبل إصدارها يمكن أن تحول إلى المجلس الدستوري من أجل يعلن عن دستوريته، ولكن هذا لا يعني أن المجلس يمكن أن ينعقد بعد صدور قانون بعد أخذ رأي الشعب فيه أي بعد استفتاء شعبي وذلك لأن القانون في هذه الحالة يعتبر تعبيرا عن السيادة الشعبية في أدق صورها.

وكذلك فقد قرر المجلس عدم اختصاصه بفحص مطابقة القوانين للمعاهدة الولية، بمعنى أن المجلس إذا كان هناك طلبا أمامه بعدم شرعية قانون مخالفته لنص أو نصوص معاهدة وذلك لأن المعاهدة بنص دستوري¹، هي أسى من القانون فإن المجلس برفض هذا الطلب لأن الدستور نص على حقه في رقابة القوانين بالنسبة للدستور وليس القوانين بالنسبة للمعاهدة.

ثالثا: الاستثناءات على القاعدة العامة والتفسير الواسع لاختصاص المجلس

ولكن لا يعني هذا أن المجلس يلتزم حرفيا بنصوص الدستور والقوانين وبظاهر النص لتحديد سلطاته أو اختصاصاته فهناك اتجاه لتحقيق بعض المرونة خاصة في السنوات الأخيرة فالمجلس يمارس في بعض الحالات اختصاصات محددة، ليست في الدستور نفسه وإنما في القوانين الأساسية كما هو الشأن بالنسبة لمراقبة العمليات المتعلقة بالاستفتاء وعزل أعضاء البرلمان.

أو بواسطة القوانين العادية كما هو الشأن بالنسبة لنظر أحكام المحاكم الإدارية في المسائل الانتخابية والذي يعتبر فيها المجلس الدستوري كمحكمة استئناف أو حتى بقرارات كما هو الشأن بالنسبة لمراقبة الدعاية الانتخابية في الإذاعة والتلفزيون أثناء المعارك الانتخابية المتعلقة باختيار رئيس الدولة¹.

¹ - حسب الفصل 81 و 132 حاليا: يمارس المجلس الدستوري اختصاصاته بمقتضى فصول الدستور، أو بأحكام القوانين التنظيمية، كما تشير إلى أن مدونة الانتخابات الصادرة في 1997، قد نصت على اختصاص للمجلس الدستوري المغربي في ميدان المنازعات الانتخابية المتعلقة بانتخاب أعضاء البرلمان (كمحكمة استئنافية).

كذلك يتجه المجلس في بعض الأحيان إلى تفسير النصوص المتعلقة باختصاصه تفسيراً واسعاً بل وفي بعض الأوقات يقبل المجلس ممارسة الاختصاص والذي لا تنص عليه النصوص صراحة، ومن ذلك مثلاً إعطاء رأيه في مسألة اللجوء إلى الاستفتاء بالرغم من أن اختصاصه في هذه المسألة ينحصر فقط في تنظيم عمليات الاستفتاء بعد تقريره بواسطة السلطة المختصة كذلك قبل المجلس الدعوي للانعقاد والمقدمة من مجموعة من الأعضاء في البرلمان لنظر دستورية بعض المعاهدات الدولية بالرغم من أن النص يرى أن هؤلاء لهم الحق في ذلك فيما يتعلق بدستورية القوانين فقط وليس المعاهدات.

الفقرة الثانية: رقابة المحكمة الدستورية الإسبانية على دستورية القوانين

المحكمة الدستورية الإسبانية تتمتع باختصاصات واسعة جداً، فالبعض أشار إليها الدستور الإسباني في المادة 161، والبعض الآخر أسند إليها بواسطة القوانين التنظيمية الجاري بها العمل، وهي بدون شك إحدى أهم الهيئات القضائية الدستورية في أوروبا. كما أن دراسة نموذج النظام الدستوري الإسباني مثيرة ومحفزة للاهتمام، والتأمل فيها يحمل من الإمكانيات ودلالات قادرة لأن تغني الأنظمة الدستورية الأخرى، وتطور الممارسة للارتقاء بها نحو صفوة الأنظمة المعاصرة.

أولاً: الرقابة المجردة للقواعد الدستورية

1- الرقابة القبلية (السابقة)

تأسيساً على نص المادة 161 الفقرة الأولى من الدستور والقاضية بأن القانون التنظيمي يمكن أن يمنح المحكمة الدستورية اختصاصات لم يمنحها إياها الدستور فإن المادة 79 من قانون المحكمة الدستورية الإسبانية كانت أسست مراقبة قبلية لدستورية مشاريع القوانين التنظيمية باعتبار أن القوانين التنظيمية كما تناولتها المادة 21 من الدستور في "المتعلقة بتطوير الحقوق الأساسية والحريات العامة والتي توافق على أنظمة الاستقلال الذاتي والقانون الانتخابي العام بالإضافة إلى التي تم التنصيص عليها في الدستور".² يختص في ممارسة هذا الحق بصفة عامة أجهزة الدولة المحددة لمواجهة بقية الأجهزة التي يمكن أن تصدر عنها قواعد ذات قوة القانون، وقد نصت المادة 162 فقرة 2 من الدستور بأن الأجهزة الشرعية التي تتدخل بالطعن بعدم الدستورية هي:

-رئيس الحكومة

-خمسون عضواً في مجلس النواب أو ما يعادلهم في مجلس الشيوخ

-الأجهزة التنفيذية المنتخبة (المسيرة) للجماعات المستقلة أو الجمعيات التشريعية لها

-المدافع عن الشعب³.

أما الطعن فيجب تقديمه داخل أجل ثلاثة أيام بعد المصادقة النهائية على مشروع القانون وقبل إصداره.

لكن بسبب المعارف المبدئية للمراقبة القبلية لدستورية القوانين التنظيمية فإنه تم إلغاؤه عند تعديل قانون المحكمة الدستورية بواسطة القانون التنظيمي رقم 4/1985، بتاريخ 7 يونيو 1985 حيث أصبحت رقابة القوانين التنظيمية رقابة لاحقة.

¹ - راجع بهذا الخصوص عبد الرحمن القادري، لاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري الفرنسي بداية السبعينات إلى الآن مقال منشور بالمجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، عدد 19 السنة 1989، ص 14.

² -عبد السلام محمد الفتامي، مراقبة دستورية القوانين في المغرب والقانون المقارن رسالة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام بكلية محمد الخامس بالرباط، 2000-2001، ص 34.

³ أحمد السوداني، المحكمة الدستورية الإسبانية في حماية التشريع والحقوق والحريات الأساسية ص 75.

وبإلغاء المراقبة السابقة لدستور مشاريع القوانين التنظيمية، لم يبق في النظام الدستوري الإسباني سوى المراقبة السابقة لدستورية المعاهدات الدولية، وفي مراقبة نصت عليها المادة 95 من الدستور الإسباني لعام 1978: تقتضي المعاهدة الدولية التي تتضمن مواد مخالفة للدستور، مراجعة مسبقة للدستور"، والحكومة أو أحد مجلسي البرلمان الإسباني (الكورتيس العام) التقدم للمحكمة هنا لا تصدر قرار بل تصدر تصريحاً، والتصريح يكون له آثار نافذة، هذه المسطرة تم استعمالها سنة 1992، فيما يتعلق بمعاهدة "ماستريخت" حيث إن الحكومة الإسبانية عرضت على المحكمة الدستورية ليس كل المقتضيات المعاهدة، بل أحد موادها، وأصدرت المحكمة بتاريخ الأول من يوليوز 1992 بعدم المطابقة، وهذا ما أدى إلى المراجعة الدستورية بتاريخ 27 غشت 1992.

2- الرقابة اللاحقة:

إذا كانت المراقبة القبلية (السابقة) لا تلعب في إسبانيا إلا دوراً هامشياً فالأمر ليس كذلك بالنسبة للمراقبة المجردة اللاحقة، ذلك أنه منذ 15 يونيو 1980 تاريخ بداية عمل المحكمة الدستورية إلى غاية 31 دجنبر 1996 تم تقديم 447 طعن بعدم الدستورية¹.

هذه الطعون بعدم الدستورية يمكن أن ترفع ضد أربعة أنواع من القواعد وهي كالاتي المعاهدات الدولية -قوانين الدولة والجهات ذات الاستقلال الذاتي، الأعمال التي لها قوة قانون الدولة والجهات ذات الاستقلال الذاتي، وهو ما يعني بالنسبة لأعمال الدولة المراسيم (مراسيم لها قوة القانون تتخذها الحكومة بإذن برلماني) -أي مراسيم القوانين (مراسيم لها قوة القانون تتخذها الحكومة بشكل مؤقت بدون إذن برلماني، في حالة الضرورة القصوى والعاجلة والتي تمت تحت طائلة البطلان تستوجب مصادقة كونغرس النواب في أجل شهر)².

في ممارسة الطعون بعدم الدستورية لا تنصب إلا على القوانين أو أعمال الدولة أو المجموعات ذات الاستقلال الذاتي التي لها قوة القانون.

والسلطات المخول لها ذلك في خمسة جهات: رئيس الحكومة، المرفع عن الشعب، 50 نائبا من مجلس النواب، 50 من مجلس الشيوخ وأخيرا الأجهزة التنفيذية للمجموعات المستقلة أو جمعياتها التشريعية.

وفيما يتعلق بالمجموعات ذات الاستقلالية الذاتية، في الوقت الذي يرخص لها فيه الدستور دون أي تحديد، والتقديم بطعون من أجل عدم الدستورية، فإن المادة 32 (فقرة 2) من قانون المحكمة الدستورية أدخل في هذه المادة محددين اثنين: الطعن لا يقبل إلا إذا هم قانونا أو عملا من أعمال الدولة لها قوة قانون الدولة، ومن جهة أخرى يجب أن يصير القرار المطعون فيها المجال الخاص للمجموعات ذات الاستقلال الذاتي.

أما في الممارسة فإن هذه المجموعات هي السلطات الأكثر نشاطا في ما يتعلق بالإحالة على المحكمة الدستورية (أكثر من 40%) من الطعون صادرة عنها وهي تطعن في القوانين والأعمال التي لها قوة قانون الدولة والتي تضر باستقلالها الذاتي، وهو مفهوم يؤخذ بمعنى واسع من طرف المحكمة الدستورية.

ويأتي في المرتبة الثانية رئيس الحكومة حوالي (35%) من الطعون، ورئيس الحكومة يعالج بشكل إجمالي تقريبا القوانين والأعمال التي لها قوة القانون الصادرة عن المجموعات ذات الاستقلال الذاتي والتي تضر باختصاصات الدولة.

أما البرلمانيون فإنهم تبقى ضئيلة (أقل من 20%)

¹ -ولكن دون أن يكون هو صاحب الحق، ذلك لأن وظيفته تدور حول الدفاع عن الشعب، وهي وظيفة تستلزم الاتصال اليومي بالمشرع، وهي بالتالي وظيفة تبرر تدخله بالطعن بعدم دستورية القوانين، ولكن لا يمكن له أن يطعن بشرعية النصوص إلا إذا كان لها أثر على تلك الحقوق والحريات

² -انظر دفاتر دستورية الإسبانية رقم 9.

وأخيراً محامي الشعب وحالاته استثنائية (حوالي 5%) وفي نسبة متقدمة لما يمكن أن يلعبه في هذا المجال.

على الرغم من كون الدستور لا يضع أي شرط في مادة أجال الطعن، فإن المادة 33 من قانون المحكمة الدستورية توجب أن يرفع الطعن بعدم الدستورية داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من نشر القانون أو المقتضى أو القرار الذي له قوة القانون المطعون فيه.¹

ثانياً: اختصاصات المحكمة الدستورية الإسبانية / الرقابة على دستورية القوانين

للمحكمة الدستورية الإسبانية عدة اختصاصات هامة في مادة فض منازعات الاختصاصات بين الدولة وعناصرها المكونة لها والمتمتعة بالاستقلال السياسي، أي المجموعات المستقلة ذاتياً والمنازعات فيما بين هذه المجموعات نفسها، سواء كانت منازعات إيجابية أم سلبية، وهذا ما نصت عليه المادة 161/1 من الدستور الإسباني تختص المحكمة الدستورية في "تنازع الاختصاص بين الدولة والجماعات المستقلة أو فيما بين هذه الأخيرة".²

1- التنازع الإيجابي

يطرح هذا النوع من التنازع حول النصوص والقرارات والأعمال الصادرة عن أجهزة الدولة أو أجهزة الجماعات المستقلة، فعندما يتقدم طرف بطعن يطلب فيه حماية نظام الاختصاصات المنصوص عليها في الدستور، وفي أنظمة الاستقلال الذاتي، وفي القوانين التنظيمية الخاصة بها، وهو حق تتقدم به الحكومة المركزية في كل حالة والأجهزة التنفيذية العليا للمجموعات المستقلة في أجل شهرين من إشهار القرار المعني أو القيام بعمل، ويجب أن يطلب صراحة فرض تعطيل النص أو القرار الصادر عن أي جهاز تقدم بالطعن.

تستدعي الحكومة الأطراف المتنازعة، وإذا مضت مدة شهر دون الحصول على تراض تطرح مسألة التنازع حول الاختصاصات أمام المحكمة في مدة شهر.

وتعطي المحكمة مدة لا تتجاوز عشرين يوماً للإدلاء بالحجج، كما يمكنها أن تطلب من الأطراف مختلف البيانات والتوضيحات إذا أرادت ذلك، ويجب في هذه الحالة توقيف سريان النص أو القرار أو العمل الذي كان أصلاً للتنازع حول الاختصاص.

وتصرح المحكمة في حكمها بصاحب الحق في الاختصاص ثم إلغاء النص أو القرار أو العمل الذي أدى إلى التنازع حول الاختصاص وإعلان القاعدة الملائمة بالمركز أو النشاط أو العمل أو الحق المنشئ للحماية ويصدر الحكم في مدة خمسة أيام من طلب الحكومة.³

2- التنازع السلبي:

هذا النوع من التنازع يقوم عندما تهمل أو ترفض سلطة إدارية للدولة أو الجماعات المستقلة أن تمارس صلاحية بطلب من شخص طبيعي أو قانوني.

وهناك أيضاً نزاع اختصاص سلبي حينما تطلب الحكومة المركزية من مجموعة مستقلة ذاتياً أن تمارس اختصاصات يمنحها إياها وضعها أو قانون تنظيمي متعلق بتفويض أو نقل، وترفض المجموعة تطبيقه بحجة أنه ليس اختصاصها، فالحكومة يمكنها اللجوء إلى المحكمة الدستورية للتصريح باختصاص المجموعة المستقلة ذاتياً ولتحديد أجل لها تمارس خلاله اختصاص موضوع النزاع.⁴

¹ -نص المادة 164/2 على أنه "تنشر أحكام المحكمة الدستورية في النشرة الرسمية للدولة مع الأصوات الشخصية ولها قوة الشيء المقضي به ابتداء من اليوم التالي لنشرها، ولا يقدم أي طعن ضدها والتي أعلنت عدم دستورية قانون قاعدة ذات قوة القانون وكل التي لا تحدد اعتبار لموضوع حق شخصي لها النتائج أما القانون..."

² -أنظر دفاتر دستورية الإسبانية، مرجع سابق، رقم 9.

³ -أحمد السوداني، المرجع السابق ص 94.

3- المنازعات بين الأجهزة الدستورية المركزية

ويتعلق الأمر بمنازعات يمكن وقوعها بين أربعة أجهزة دستورية، وهي الحكومة، مجلس النواب، مجلس الشيوخ، والمجلس العام للسلطة القضائية، والحكمة التي استهدفها المشرع الدستوري من خلال إسناد هذا التحكيم القانوني إلى المحكمة الدستورية هي صيانة إحدى المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدولة الديمقراطية وهو مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

فحينما يرى واحد من الأجهزة التي ذكرنا، أن جهاز آخر اتخذ قرارات في مواد تعود إليه بناء على دستور أو قانون تنظيمي، وبالتالي ينتهك مبدأ فصل السلط، فإنه يقوم بإخباره داخل أجل شهر، إذ أكد الجهاز الموجه إليه الإخبار بأنه يتصرف ضمن إخطار اختصاصه للدستوري أو التزام الصمت طيلة شهر، فإن الجهاز الذي يرى أن اختصاصاته تم تجاهلها يمكن اللجوء إلى المحكمة الدستورية.

والقرار الصادر عن المحكمة الدستورية يحدد الجهاز المختص بممارسة المهام المختلف حولها، ويصح ببطالان القرار التي تكون مشوبة بعيب الاختصاص .

¹-محمد المالكي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، الجزء الثاني، النظم السياسية المعاصرة، النظام البرلماني، النظام الرئاسي الأمريكي، والنظام السياسي للملكة الاسبانية، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى مراكش، 1997 ص211.

التماس الإحسان العمومي في التشريع المغربي

د. مولاي حيسون

باحث في القانون العام

كانت البوادر الأولى لتناول المشرع المغربي لعملية التماس الإحسان العمومي في الظهير الشريف الصادر في 7 شوال 1356 (11 دجنبر 1937) والمتعلق بجمع الصدقات والتبرعات وبفتح قوائم الاكتتابات¹ حيث أشار الظهير في الفصل الأول منه: " أنه لا يجوز لأي شخص كان أن ينظم أو يباشر بأية صورة كانت جمع الصدقات والتبرعات في الطرقات والأماكن العمومية أو في مسكن خاص بالناس ولا أن يفتح قوائم الاكتتابات لجمع الدراهم، إلا بإذن صادق من المقيم العام، ويضيف في الفصل الثاني إلى الاستثناء الخاص من الحصول على الإذن والمتمثل في الصدقات والتبرعات التي تجمع طبقا للعوائد المألوفة أو التي تباشرها المؤسسات الخصوصية المؤلفة بصورة قانونية بقصد الإعانة أو التي تقوم بها المؤسسات الخيرية، كما تحدد العقوبة المقررة حسب الفصل الثالث، في الذعيرة المتراوح قدرها بين 16 و 200 فرنك.

وإذا كان الظهير صادرا خلال الفترة الاستعمارية، فقد استمر المشرع في تنظيم عملية التماس الإحسان العمومي حيث سماها في الظهير الشريف الصادر في 22 ذي القعدة 1364 (28 نونبر 1945) بعملية الاستجواد العمومي²، وتناول الفصل الأول من الظهير تعريفا مفصلا للعملية مشيرا إلى أن " كل استجواد عمومي، أي كل التماس موجه إلى العموم بقصد أن يحصل لفائدة مشروع أو جماعة أو أشخاص على أموال أو أشياء أو محاصيل بأي وسيلة كانت، كقرعة أو يانصيب أو لم أموال أو اكتتاب أو بيع أو سمة أو احتفالات خيرية أو أنواع المشاهد والطرب، لا يمكن إعلانه للعموم أو إذاعته بين العموم على ألسنة الصحف أو بطريق الإعلانات المعلقة على الحيطان أو أوراق الدعاية أو بطاقات الاكتتاب وحتى توزيعه على المنازل إلا إذا كانت الحفلة المنوي مباشرتها، قد رخص لها من طرف الحكومة بالكيفية المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها.. " مضيفا العقوبات المقررة في حالة المخالفة والمتجلة في معاقبة المخالف بذعيرة قدرها يتراوح بين 200 فرنك إلى 10000 فرنك وفي حالة التكرار يمكن مضاعفة العقوبة المذكورة.

وكان امتداد تنظيم العملية من خلال الظهير الشريف رقم 1.58.378 الصادر بتاريخ 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بمثابة قانون الصحافة بالمغرب³، وفي الفصل 56 منه، حيث تمت الإشارة بأنه " يمنع فتح الاكتتابات أو الإعلان عنها علانيا قصد تعويض الغرامات والصوائر والتعويضات الصادرة في شأنها أحكام قضائية في الميدان الجنائي أو الجنحي، ويعاقب على ذلك بسجن تتراوح مدته بين ستة أيام وستة أشهر، وبغرامة تتراوح بين 100.000 فرنك وعشرة ملايين من الفرنكات أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط".

الضوابط القانونية لعملية التماس الإحسان العمومي:

كان التعبير الأول عن اهتمام المشرع المغربي بقضية تنظيم "التماس الإحسان العمومي" من خلال القانون رقم 71-004 الصادر بتاريخ 21 شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971)، وهو الإطار المرجعي الحالي الخاص لهذه العملية، ففي الفصل الأول يحدد القانون أن " التماس الإحسان العمومي، لا يجوز تنظيمه أو إنجازه أو الإعلان عنه في الطريق والأماكن العمومية أو بمنازل الأفراد من طرف أي شخص وبأي وجه من الوجوه إلا بإذن من الأمين العام للحكومة، ويراد بالتماس الإحسان العمومي: "كل طلب موجه إلى العموم قصد الحصول

¹ - الجريدة الرسمية عدد 1326 بتاريخ 25 مارس 1938 صفحة: 501.

² - الجريدة الرسمية عدد 1735 بتاريخ 25 يناير 1946 صفحة: 54.

³ - الجريدة الرسمية عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958 صفحة: 2861.

بوسيلة ما (ولاسيما الالتماسات وجمع الأموال والاكتتابات وبيع الشارات والحفلات والسهرة والراقصة والأسواق الخيرية والفرجات والحفلات الموسيقية) على أموال أو أشياء أو منتجات تقدم كلا أو بعضها لفائدة مشروع خيري أو هيئة أو أفراد آخرين بصرف النظر عن ألعاب اليانصيب الجارية عليها نصوص خاصة بها".

كما أن الإعلان أو إذاعة التماس للإحسان العمومي ولاسيما عن طريق الصحافة وتعليق الإعلانات والمنشورات ونشرات الاكتتاب ولو كانت موزعة بالمنازل أو بأية وسيلة من وسائل الإعلام، لا يجوز إنجازه إلا إذا أذن في هذا الالتماس وأشير في الإعلان إلى رقم إذن الأمين العام للحكومة.

حدد المشرع الحالات التي يمكن من خلالها التماس الإحسان العمومي دون إذن مسبق من الأمانة العامة للحكومة، في حالة التماس الإحسان العمومي الذي يقوم به التعاون الوطني¹ والالتماسات وجمع الأموال على الطريقة العرفية والتقليدية، كبيع الطقوس التي كانت متداولة في المجتمع المغربي خصوصا القروي، حيث يقوم بعض أطفال المدارس القرآنية بجمع التبرعات للفقيه عبر زيارة منازل القرية وترديد عبارات "بيضة بيضة لله..."، وفي إطار الرسوم المخصصة للفقراء، تتولى إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة عملية الاقتطاع عند تسليم الإذن بالتماس الإحسان العمومي بمبلغ لا يتجاوز 15% من المبالغ المحصل عليها².

بالنسبة للمخالفات المتعلقة بالتماس الإحسان العمومي دون إذن مسبق من الأمين العام للحكومة، فقد حددها المشرع في غرامة مالية قدرها يتراوح بين 200 درهم و 2000 درهم، كما أن العقوبة تطبق على المدير المسؤول عن صدور كل جريدة أو نشرة دورية قام بنشر الإعلانات الخاصة بالتماس الإحسان العمومي دون الإذن المسبق للأمين العام للحكومة، كما أن الفصل 6 من القانون السابق الذكر (قانون رقم 71-004)، أعاد صياغة الفصل 56 من الظهير بمثابة قانون الصحافة بالمغرب بشكل عام، بتعويض مفهوم الاكتتاب بمفهوم التماس الإحسان العمومي ليعبر في الأخير عن إلغاء المقتضيات المنافية للقانون المنظم لالتماس الإحسان العمومي، أي الظهير الشريف بشأن الالتماسات وجمع الأموال وفتح قوائم الاكتتاب والظهير الشريف بشأن إعلان ونشر التماسات الإحسان العمومي والفصل 56 من الظهير الشريف بمثابة قانون الصحافة.

اعترف المشرع أيضا للجمعيات التي لها صفة المنفعة العامة³ بأن تقوم تلقائيا بناء على مرسوم الاعتراف لها بهذه الصفة، بالتماس الإحسان العمومي، مرة واحدة في السنة، دون أن تحصل على ترخيص مسبق من الأمانة العامة للحكومة⁴، ولا يتم الاعتراف للجمعية بصفة المنفعة العامة إلا وفق إجراءات وشروط خاصة نظمها المرسوم رقم 2.04.969 الصادر بتاريخ 10 يناير 2005 لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر بتاريخ 15 نونبر 1958 والمتعلق بتنظيم حق تأسيس الجمعيات من ضمنها المعاينة التي يقوم بها العامل في التأكد من مدى احترام الجمعية المعترف لها بهذه الصفة لالتزاماتها القانونية أو الالتزامات الواردة في قانونها الأساسي، حيث أن للعامل الحق في أن يوجه لها إعدارا لتسوية وضعيتها داخل أجل أقصاه ثلاثة أشهر، وفي حالة عدم استجابة الجمعية للإعدادار، يرفع العامل للأمين العام للحكومة الأمر باتخاذ القرار الملزم في حق الجمعية، إضافة إلى ضرورة أن تمسك محاسبتها وفق الشروط المحددة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالمالية وأن توجه سنويا إلى الأمين العام للحكومة الوثائق المالية لها مشهودا على صحتها من قبل خبير محاسب مقيد في الهيئة الوطنية للخبراء المحاسبين، وأن تحترم الالتزام بتقديم المعلومات المطلوبة والخضوع للمراقبة الإدارية المنصوص

¹ - طبقا للفصل 9 من الظهير الشريف المتعلق بإحداث التعاون الوطني.

² - الظهير الشريف رقم 325-62-1 بشأن الرسوم المخصصة للفقراء، الجريدة الرسمية عدد 2626 بتاريخ 22 فبراير 1963 صفحة: 362-365.

³ - المرسوم رقم 2.04.969 الصادر بتاريخ 28 ذو القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير رقم 1.58.376 الخاص بتنظيم حق تأسيس الجمعيات، جريدة رسمية عدد 5339 تاريخ 1 غشت 2005 صفحة: 2163.

⁴ - مرسوم رقم 2.04.969 الصادر بتاريخ 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق الظهير الشريف رقم 1.58.376 الصادر بتاريخ 3 جمادى الأولى 1378 (15 نونبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات صفحة: 2164.

عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، إضافة إلى أن الأموال التي تم جمعها عبر عملية التماس الإحسان العمومي، يجب أن تستعمل للأغراض المخصصة لها، وأن تتم الإشارة إلى المبلغ التقديري الممكن تحصيله من العملية، والشروط التي ستجري وفقها ومدتها ونطاقها، ويمنح الإذن بموجب مرسوم الاعتراف بصفة المنفعة العامة، كما أن على الجمعية المعترف لها بصفة المنفعة العامة أن تقدم تصريحاً إلى الأمين العام للحكومة خمسة عشر يوماً على الأقل قبل تنظيم التظاهرة وأن يكون مرفقاً بالبيانات المتعلقة بطبيعة التظاهرة وتاريخها ومكان إجرائها والغرض المخصص للأموال التي سيتم جمعها، ويودع طلب الإذن لدى عامل الإقليم إذا كانت التظاهرة محلية ولدى والي الجهة إذا كانت التظاهرة جهوية ولدى الأمين العام للحكومة إذا كانت التظاهرة ذات طبيعة وطنية¹.

وقد ألزم المشرع ضرورة الإشارة في الإعلان عن التماس الإحسان العمومي كيفما كانت طبيعته، إلى رقم الإذن وتاريخ رخصة الأمين العام للحكومة وذلك طبقاً للمادة السادسة من مرسوم تطبيق القانون الخاص بالتماس الإحسان العمومي.

وقد حدد قرار مشترك لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ووزير الاقتصاد والمالية الكيفية التي من خلالها يمكن فتح حسابات الإيداع لدى الخزينة العامة للمملكة باسم الجمعية التي تكلفت بعملية الالتماس والمرخص لها بذلك، من أجل إيداع الأموال التي تجمع عن طريق التماس الإحسان العمومي لبناء الأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي أو صيانتها وذلك بناء على طلب خطي موقع من قبل رئيس الجمعية وأمين مالها مرفقاً بترخيص الالتماس مسلم من طرف عامل العمالة أو الإقليم المعني إضافة إلى نظام أساسي للجمعية موافق للنظام الأساسي النموذجي للجمعيات التي يكونها المحسنون الراغبون في بناء أحد الأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي ومحدد بقرار لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية، كما أن هذه الحسابات تغلق بمجرد الانتهاء من عمليات البناء أو الصيانة المتعلقة بالأشغال الكبرى².

التماس الإحسان العمومي من خلال منشور الأمين العام للحكومة:

طبقاً لأحكام القانون رقم 004.71 المتعلق بالتماس الإحسان العمومي، أصدرت الأمانة العامة للحكومة منشوراً يبين شروط ومسطرة البث في طلبات التماس الإحسان العمومي³، قدم من خلاله التعريف الخاص بالتماس الإحسان العمومي الوارد في القانون أعلاه، إضافة إلى الكيفية التي من خلالها يمكن طلب الإذن للأمين العام للحكومة من أجل التماس الإحسان العمومي والعقوبات المقررة في الفصل الخامس من القانون المنظم لالتماس الإحسان العمومي.

في يونيو 2010 تم إصدار منشور مشترك بين وزير الداخلية والأمين العام للحكومة حول عمليات التماس الإحسان العمومي دون ترخيص من الأمانة العامة للحكومة، وذلك بعد لجوء بعض الجمعيات إلى جمع تبرعات عينية أو نقدية أو هما معاً، عن طريق التماس الإحسان العمومي، بهدف تقديم المعونة والمساعدة لبعض المرضى أو ذوي الاحتياجات الخاصة، أو الأشخاص الموجودين في وضعية صعبة، أو من أجل جمع الأموال اللازمة لإقامة بعض المشاريع الخيرية أو الاجتماعية دون الحصول على ترخيص مسبق من الأمانة العامة للحكومة، والأمر نفسه ينطبق على عدد من الجمعيات والمؤسسات التي تنظم بين الفينة والأخرى، حملات تضامنية من أجل جمع مساعدات أو تبرعات لفائدة ضحايا الحروب أو الكوارث الطبيعية.

ويشير المنشور أنه حتى ولو كانت الأهداف نبيلة وإنسانية ومشروعة، فإن ذلك لا يعفيها من الالتزام بالضوابط القانونية المتمثلة بطلب الترخيص المسبق من الأمانة العامة للحكومة كيفما كانت طبيعة التماس الإحسان العمومي ومهما كانت مراميها تحت طائلة

¹ - المرسوم رقم 2.04.970 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005) لتطبيق القانون رقم 004.71 الصادر في 21 شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) المتعلق بالتماس الإحسان العمومي، الجريدة الرسمية عدد 5339 بتاريخ فاتح غشت 2005 صفحة: 2165.

² - قرار مشترك لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية ووزير الاقتصاد والمالية رقم 69.10 بتاريخ 30 شتنبر 2010 من أجل إيداع الأموال التي تجمع عن طريق التماس الإحسان العمومي لبنا الأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي أو صيانتها، جريدة رسمية عدد 5888 بتاريخ 4 نونبر 2010 صفحة: 4929.

³ - منشور مشترك الأمانة العامة للحكومة ووزارة الداخلية، رقم 2005/2 بتاريخ 2 غشت 2005،

اتخاذ التدابير القانونية والقضائية لمثل هذا الإجراء.

والجدير بالذكر أن الأموال التي يتم جمعها دون ترخيص مسبق من الأمانة العامة للحكومة، تحجز طبقا للقانون أيا كان حائزها بطلب من العامل بناء على أمر يصدره رئيس المحكمة الابتدائية بصفته قاضيا للمستعجلات، فضلا عن العقوبات المالية للمخالفين، وسواء تعلق الأمر بالمسيرين المنظمين لعملية التماس الإحسان العمومي دون ترخيص أو مديري الجرائد أو المجلات حالة قيامهم بنشر إعلانات غير مرخص بها علاوة على ما يمكن أن تقضي به المحكمة من مصادرة للأموال المحجوزة طبقا للقانون.

من أجل أن تحقق عملية التماس الإحسان العمومي الأهداف المتوخاة منها في إطار الاحترام التام للقانون والالتزام بالضوابط والمساطر المعمول بها لالتماس الإحسان العمومي.

وقد أورد المنشور ضرورة الإخبار بكل حالة يتم اللجوء فيها إلى التماس الإحسان العمومي دون الحصول المسبق على الترخيص المطلوب لاتخاذ الإجراءات اللازمة في كل مخالف.

هل يجوز طلب التماس الإحسان العمومي لضحايا الفيضانات في المناطق الجنوبية (كلميم والنواحي) في دجنبر 2014 أو ضحايا حادثة السير المميتة صبيحة 10 أبريل 2015 في الطريق التابعة لجماعة اشبيكة إقليم طانطان التي راح ضحيتها 34 شخصا إثر تصادم حافلة للركاب متجهة إلى العيون وشاحنة قادمة في الاتجاه المعاكس، وكان أغلب الضحايا من الأطفال الرياضيين ؟

من خلال النصوص القانونية، وفي مثل هذه الحالات، لا يجوز لأي جهة كيفما كانت طبيعتها أو صفتها أن تسعى لالتماس الإحسان العمومي عبر أي طريقة أو وسيلة كانت، دون الحصول على إذن مسبق من الأمانة العامة للحكومة، باستثناء الحالات التي يعفيها القانون من طلب الإذن، كالتماس الإحسان العمومي الذي يقوم به التعاون الوطني أو العمليات التي يتم بها جمع الأموال بالطرق التقليدية أو العرفية، ويبدو أن التشريع المغربي انتبه منذ فترة طويلة وحتى خلال الفترة الاستعمارية إلى مسألة مراقبة وتنظيم عملية التماس الإحسان العمومي حيث اختزلت ضوابطها في القانون رقم 004.71 الذي ألغى بصريح العبارة الظهريين المنظمين لهذه العملية والفصل 56 من قانون الصحافة بالمغرب.

بالنسبة لمراقبة استخدام الأموال التي يتم جمعها عن طريق التماس الإحسان العمومي، فقد أشارت المادة 89 من الظهير رقم 1.02.124 الصادر بتاريخ فاتح ربيع الأول 1423 (13 يونيو 2002) المتعلق بتنفيذ القانون رقم 62.99 الخاص بمدونة المحاكم المالية¹، أن للوزير الأول (أي رئيس الحكومة حاليا) أن يطلب من المجلس الأعلى للحسابات، أن تمتد مراقبته الحسابات المتعلقة باستعمال الموارد التي يتم جمعها من طرف الجمعيات التي تلتزم الإحسان العمومي، ويتجلى الهدف من هذه المراقبة في التأكد من أن استعمال الموارد التي تم جمعها يطابق الأهداف المتوخاة من عملية الإحسان العمومي، على أساس أن الجمعيات موضوع المراقبة، ملزمة بتقديم الحسابات المتعلقة باستخدام الموارد التي تم جمعها للمجلس وذلك وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، طبقا للمادة 90 من قانون المحاكم المالية.

والجدير بالذكر أن هناك بعض المؤسسات التي لها طابع إحساني وطني كمؤسسة محمد الخامس للتضامن، ما دام من مهامها الأعمال الإنسانية كإسعاف ضحايا الكوارث الطبيعية، وبعض البرامج الإذاعية أو التلفزية المقدمة التي تقوم بجمع التبرعات لضحايا الحروب (غزة مثلا) أو المجاعات Teletoon، وبالرجوع إلى القوانين المنظمة لطلب التماس الإحسان العمومي، يكون من واجبه طلب الإذن حسب المساطر الجاري بها العمل، إلا إذا كان في قوانينها الأساسية ما ينص على إعفائها من ذلك.

فيما يخص "فاجعة طانطان" والتي تطلق على حادثة السير المميتة التي وقعت بين حافلة للركاب متجهة إلى مدينة العيون وشاحنة تسير في الاتجاه المعاكس، صبيحة يوم الجمعة 10 أبريل 2015 بنفوذ جماعة اشبيكة بإقليم طانطان، حيث راح ضحيتها 34 شخصا معظمهم من الأطفال، وكان الديوان الملكي قد ذكر في بلاغ له يوم الحادث المأساوي، أن الملك محمد السادس " قرر التكفل

¹ - الجريدة الرسمية عدد 5030 بتاريخ 15 غشت 2002 ص: 2308

شخصيا بلوازم نقل جثامين الضحايا كما أمر أيضا بالتكفل بدفنهم ومآتم عزائهم، وبالعلاج المصابين منهم " و" مشاطرة من جلالته لأسر الضحايا الآلهم، وتخفيفا لما ألم بهم من رزء فادح، أصدر جلالة الملك، حفظه الله، تعليماته السامية إلى السلطات المختصة، لبذل كافة المساعدات اللازمة لأسر الضحايا الأبرياء، وإحاطتهم بالعناية الفائقة".

من هذا المنطلق يمكن إعطاء الملاحظات التالية:

* التدخل الملكي من خلال بلاغ الديوان الملكي في موضوع الحادثة (فاجعة طانطان أبريل 2015)، جعل من التدخلات الأخرى تصب في إطار تنفيذي لإرادة التدخل الملكي، باعتبار أن الملك الممثل الأسمى للأمة طبقا للفقرة الأولى من الفصل 42 من دستور 2011 وبالتالي فهو ينوب عن الشعب في ذلك لمواساة أسر الضحايا.

* أن تقديم العزاء من جهة رسمية لأسر ضحايا فاجعة طانطان دون استحضار التعليمات الملكية في الحادثة قد يبدو تجاوزا لحيثيات بلاغ الديوان الملكي في موضوع الحادثة.

* جمع التبرعات من أجل ضحايا حادثة معينة كفاجعة طانطان مثلا أو فيضانات كلميم أو لضحايا كارثة طبيعية أو ضحايا الحروب، لا يمكن أن يكون إلا وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها قانونا، أي بعد الحصول على ترخيص مسبق من الأمانة العامة للحكومة، ما عدا الحالات التي حددها المشرع ولا تحتاج إلى هذا الترخيص.

* أي التماس للإحسان العمومي بدون تصريح حتى ولو كان ذي طابع إنساني، ما عدا الحالات المستثناة من الترخيص، سيعرض صاحبه للمساءلة القانونية.

ويبدو أن هدف المشرع من التنظيم القانوني لعملية التماس الإحسان العمومي هو تفادي لجوء بعض التنظيمات أو المؤسسات المدنية لجمع التبرعات واغتناء أصحابها على أساس غير مشروع، أو انزياح عملية الالتماس هذه إلى مآرب انتخابية قد تؤدي إلى الركوب على العملية لتحقيق مكاسب سياسية، كما أن هدف المشرع يتجلى أيضا من خلال طمأنة المساهمين في الإحسان العمومي، إلى الهدف الذي نظمت على أساسه هذه العملية كما هو الشأن في عملية بناء أو ترميم المساجد، وبالتالي تحقيق الأغراض المتوخاة في أحسن الظروف، أو حتى لا يتم اللجوء لدعم تنظيمات ذات أفكار وتوجهات متطرفة تحت غطاء خيري.

الجبايات الخضراء ومتطلبات التنمية المستدامة

غالي مراد

طالب باحث في السياسات العامة والحكامة المحلية

كلية الحقوق السويدي

لقد ساعدت قضية البيئة¹، ربما أكثر من أي قضية أخرى، على بلورة الاعتقاد بأن للإنسانية مستقبلا مشتركا. وقد أصبح مفهوم التنمية المستدامة وضمينه المعطى البيئي مستخدما ومقبولا الآن بشكل واسع، باعتباره إطارا يجب على كل البلدان غنيها وفقيرها أن تعمل فيه.²

فإذا كان النمو الاقتصادي كثيرا ما يعتبر من أسباب التدهور البيئي، فإن الحقيقة الثابتة هي أن المشاكل البيئية لا يمكن حلها إلا بتحقيق تنمية مستدامة عاجلة تقوم على تفهم أفضل للطرق التي يؤثر بها النشاط الاقتصادي على البيئة، وتوجه واعي صوب اعتماد آليات اقتصادية قانونية بيئية أكثر استدامة، تركز في جزء منها على مفهوم الإقتصاد الخضراء.

حيث أصبح الانتقال نحو إقتصاد اخضر يحترم التوازنات البيئية والقادر على توفير فرص جديدة لإنتاج الثروات ومناصب الشغل المستدامة يمثل هدفا رئيسيا للمقاربة الإستراتيجية الجديدة للتنمية المستدامة التي تعتمد عليها بعض بلدان شمال أفريقيا، ومنها المغرب.

وتعود أولى الدراسات الإقتصادية التي تصورت مفهوم الجبايات الخضراء البيئية إلى العام 1920، وذلك عندما نشر عالم الإقتصاد البريطاني "آرثر سيسيل بيغو" كتابه الشهير "إقتصاد الرفاهية"، والذي دعى عبره إلى ضرورة وضع ضريبة عن الأضرار، والتي أسست فيما بعد منطلق مبدأ الملوث المؤدي، وطبق نظام الضريبة البيئية لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1967 تحت إسم (Tax Expenditure)، ويهدف هذا النظام إلى الإعفاء الجزئي أو الكلي من دفع الرسوم الإيكولوجية إذا إمتثلت المؤسسات الملوثة إلى التدابير المتعلقة بمكافحة التلوث،³

ليبدأ الإهتمام الدولي بهذا النوع من الآليات مع إعلان البيئة لريو دي جانيرو بتاريخ 1992، والذي أكد على أنه يتوجب على السلطات الوطنية التوجه من أجل دعم تدويل تكاليف حماية البيئة وإستعمال الوسائل الإقتصادية وذلك من منطلق أن الذي يقوم بتلويث البيئة تقع عليه مبدئيا كلفة التلويث، وذلك إحتراما للمصلحة العامة وقواعد التجارة الدولية، كما شدد بروتوكول كيوتو 1997، على الدور المهم للضرائب البيئية، خاصة تلك المرتبطة بإنبعاث الغازات الدفيئة، حيث أعلن في تقريره عن رسوم بيئية مرتبطة بالطاقة

1- مفهوم البيئة: عرف المؤتمر العالمي للبيئة المنعقد باستوكهولم سنة 1972 بأن البيئة هي "كل شيء يحيط بالإنسان"، كما عرفت تفصيلا على أنها: الإطار الذي يعيش فيه الإنسان ويحصل منه على مقومات حياته من غذاء وكساء ودواء ومأوى، ويمارس فيه علاقاته مع أقرانه من بني الإنسان"، ومصطلح Environment = environnement هو المصطلح الذي استخدمه العالم الفرنسي "سانت هيلير st Helier". سنة 1835 دلالة به على المحيط الذي تعيش فيه الكائنات الحية، مينا تلك الرابطة القوية بين الكائنات الحية والمحيط الذي تعيش فيه. 3- ليصبح مصطلح البيئة يعني: "مجموع الظروف والمؤثرات الخارجية التي لها تأثير في حياة الكائنات بما فيه الإنسان"، للمزيد يراجع مقال د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث - عدد 2010- 2، ص: 346.

2- نص تقرير لجنة "إدارة شؤون المجتمع العالمي"، جيران في عالم واحد، سلسلة عالم المعرفة عدد 201، ربيع 1416 هـ - سبتمبر 1995 م، ص: 223.

3 مصطفى يوسف كافي، إقتصاديات البيئة، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، طبعة 2014، سوريا، ص: 344- 345.

والكاربون، بالإضافة إلى إلزامية تطبيق هذه الرسوم البيئية والعمل بها، خاصة من طرف الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)¹

هذا الوعي الجديد بأهمية الجبايات البيئية ساعد في توجيه السلوك والفعل الشخصي والجماعي نحو تبني أدوات بيئية أكثر إستدامة، دفع مجموعة من الدول إلى تكيف تشريعاتها مع الفلسفة والإطار الجديدة للجبايات الخضراء ضمن قوانينها البيئية وربطها بالتشريع المالي وبالتالي بالسياسات العمومية، من خلال تحديد لائحة إقتطاعات ضريبية بيئية تشمل مجالات الماء والطاقة والنقل والنفايات...، كتعبير عن إرادة حقيقية في بناء فعل عمومي بيئي يجعل غاية تحقيق التنمية المستدامة في صلب اهتماماته بدل أن يكون الهدف هو مجرد تحصيل موارد لفائدة الخزينة العامة للدولة.

فكيف يمكن إذا أن تشكل الجبايات البيئية الخضراء أداة لضمان غايات تحقيق الموازنة بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، والانشغالات البيئية؟

أولاً: الجبايات الخضراء مدخل لفهم الماهية والمرتكات:

تعرف الجباية الخضراء (البيئية)² اليوم، تأييدا واسعا من لدن العديد من صناع القرار السياسيين والاقتصاديين، لما تحققه من مزايا، باعتبارها أداة اقتصادية تساهم في توفير إيرادات مالية مهمة من أجل ضمان حماية واستصلاح البيئة، وقد ظهر هذا النوع من الرسم بالأساس لتطبيق مبدأ الملوث المؤدي أو الدافع، وتسمى أيضا رسوم الأضرار أو الرسوم الخضراء.³

مفهوم الجبايات الخضراء

تعرف الجبايات الخضراء على أنها نوع من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية، وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية وتوفير الحوافز الاقتصادية للأشخاص والشركات لتعزيز الأنشطة المستدامة بيئيا، كما تعرفها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) الجبايات الخضراء بأنها مجموع الضرائب والرسوم والإتاوات التي يشتمل وعاءها على منتج أو خدمة تلحق أضرارا بالبيئة، أو يترجم وعاءها بإقتطاع من الموارد الطبيعية، وعرفتها لجنة الحسابات وإقتصاد البيئة على أنها الجباية المفروضة على المنتجات، الخدمات والمعدات... إلخ، التي لها تأثير على البيئة،⁴ كما إعتبر الإتحاد الأوروبي على أن صفة الإقتطاع تكون بيئية إذا كان الوعاء الخاضع للإقتطاع له آثار سلبية على البيئة... ووجهت إيراداته مباشرة إلى مالية الدولة أو تم تخصيصها لوجهات محددة، وبذلك يمكن تعريف الجبايات البيئية بأنها: " تلك الحزمة من الإجراءات ذات الطابع المالي (ضرائب رسووم)، التي تفرض على الملوثين نتيجة مزاولتهم لنشاط مضر أو يمكن أن يضر بالبيئة، من خلال نشاطاتهم الاقتصادية المختلفة الناجمة عن منتجاتهم الملوثة، وإستخدامهم لتقنيات إنتاجية مضرّة بالبيئة".

¹ Les tpx liées a l'environnement dans les pays de l'OCDE ; rapport ; 2001 ; p 123

² الجبايات تشمل مختلف الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة على الشخاص المعنويين والطبيعيين الملوثين للبيئة، كما تشمل الجبايات البيئية مختلف الإعفاءات والتحفيزات الجبائية للشخاص المعنويين والطبيعيين الذي يستخدمون في نشاطاتهم الإقتصادية تقنيات صديقة للبيئة.

³ د. فارس مسدور، أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية، مجلة الباحث، عدد 2009/07-2010، ص: 348

⁴ بن الشيخ مريم، أثر الجبايات البيئية على أداء المؤسسات الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة: دراسة حالة شركة القلد وصنع منتوجات التلحيم TREFISOUD، العلامة، مذكرة ماجستير، تخصص: إدارة الأعمال الاستراتيجية للتنمية المستدامة، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة فرحات عباس سطيف، 2012/2011، ص: 08.

وقد عرفت الضرائب الإيكولوجية أو البيئية لأول مرة من خلال الإقتصادي " Pigou Cecil Arthur " ، الذي كان يعمل بروفيسورا في الإقتصاد السياسي بجامعة كامبريدج في الفترة ما بين 1908 و 1944، في كتابه "اقتصاديات الرفاه" الذي نشر في عام 1920 حيث إقترح فرض ضريبة كوسيلة لمكافحة التلوث¹،

وتسعى الجبايات الخضراء إلى تحقيق مجموعة من الأهداف، تتمثل في:

- ✓ المساهمة في إزالة التلوث عن طريق ما تتضمنه من إجراءات ردعية سواء كانت ضرائب أو رسوم أو غرامات مالية، أو من خلال ما تتضمنه من إجراءات تحفيزية.
- ✓ تصحيح نقائص السوق، أو ما يصطلح على تسميته بفشل السوق،
- ✓ إيجاد مصادر مالية جديدة يتم من خلالها إزالة النفايات والحد من التلوث،
- ✓ ضمان بيئة صحية لكل أفراد المجتمع،
- ✓ غرس ثقافة المحافظة على البيئة لدى المجتمع
- ✓ تحقيق الفعالية البيئية واقتصادية بإعتبار ان الضرائب الكبيرة على التلوث، تؤدي بالمكلف إلى الإتجاه نحو التقليل من التلوث، وبالتالي التقليل من التكاليف التي يتحملها المشرع، مما يؤدي في المدى المتوسط لإلى التخفيض في الأسعار
- ✓ التحفيز والتشجيع على عدم تخزين النفايات الصناعية الخطرة
- ✓ الحد من الأنشطة الخطيرة والملوثة للبيئة، بإعتبارها أصبحت مكلفة كثيرا لميزانية الدولة وهذا بحكم المصاريف الباهضة التي تدفع للتقليل من آثار هذه الأنشطة
- ✓ تشجيع التطور التكنولوجي والبحث العلمي، فيما يخص آليات ووسائل الحد من التلوث ولاسيما في المؤسسات الصناعية الأكثر تلويث.

(أ) المرتكز الاقتصادي: مبدأ الملوث المؤدي (P.P.P) le principe pollueur-payeur

تطرقت أهم الدراسات الاقتصادية والاجتماعية إلى موضوع من يتحمل أعباء حدوث التلوث، ووفق الأصل العام وما تمليه العدالة الاجتماعية أن من يتحمل عبء التلوث البيئي هو من تسبب في إحداثه (أي الملوث) والذي تمت صياغته في المبدأ الشهير الملوث المؤدي أو الدافع (P.P.P) le principe pollueur-payeur .

يقصد بمبدأ " الملوث المؤدي أو الدافع (P.P.P) le principe pollueur-payeur إدراج كلفة الموارد البيئية ضمن ثمن السلع أو الخدمات المعروضة في السوق، ذلك أن إلقاء نفايات ملوثة في الهواء أو المياه أو التربة هو نوع من إستعمال هذه الموارد ضمن عوامل الإنتاج، وبذلك ينبغي أن يدخل إستعمال هذه الموارد الطبيعية في كلفة المنتج أو الخدمة المعروضة. وتؤدي مجانية استخدام هذه الموارد البيئية التي تدخل ضمن عوامل الإنتاج إلى هدرها، لذلك يعتبر الإقتصاديون أن سبب تدهور البيئة يعود إلى مجانية استخدام الموارد الطبيعية. 2

وقد ظهر هذا المبدأ لأول مرة سنة 1972 من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، كما تم تكريسها ضمن المبدأ 16 من لإعلان ريو لسنة 1992، كما ظهر في القانون الفرنسي سنة 1995، بموجب قانون فيفري 1995، ويقضي هذا المبدأ على " أن

¹ -د. فارس مسدور، مرجع سابق، ص: 348.

² - Jean Philippe Barde, économie et politique de l'environnement, PUF, 2 édition, paris, 1992, p :210

الملوث يجب أن تقتطع منه السلطات العمومية النفقات الخاصة بالإجراءات الرامية إلى الحفاظ على البيئة في حالة مقبولة¹. حيث أن سعر الضريبة يتحدد عند النقطة التي تتعادل فيها كلفة الضرر الحدي الذي يسببه الملوث مع التكاليف الحدية لمكافحة التلوث بمعنى آخر فإن الضريبة تساوي تكلفة تفادي الضرر أو تكلفة إزالة الضرر.

وقد اتجه الفقه الفرنسي إلى تحديد الطبيعة الحقيقية لمبدأ الملوث الدافع وذلك من خلال الخصائص التي يتحدد بها مفهوم

هذا المبدأ وأهمها:

- اعتباره مبدأ إقتصادي لأن ضبط قيمة هذا الرسم تسمح بوضع سياسة مالية لمكافحة التلوث والتقليل من أثاره وعلية فهذا المبدأ له وظيفة فعالة قد تنتهي إلى ظهور سوق التلوث.

- مبدأ التعويض حيث يعتبرونه أحسن الحلول للتعويض المالي المتعلق بالأضرار البيئية دون أي مسؤولية أو نفقات مكافحة التلوث تنفقاها الدولة في المشاريع المضادة للتلوث، ويجد مجاله الخصب خصوصا في مكافحة التلوث وعليه يمكن إسناده إلى مبدأ المسؤولية لتحديد أساس التعويض عن الأضرار البيئية في شأن تطبيق هذا المبدأ ويستندون في ذلك أيضا إلى انه هناك علاقة بين الضرر والفعل المسبب للضرر ويكون التعويض على أساس الفرض وليس على أساس الخطأ.

إذن فمبدأ الملوث الدافع أساسه الغنم بالعزم فالشخص يمارس نشاط ملوث يغتنم من نشاطه بالمقابل يسبب ضررا للغير أو للمحيط البيئي بكافة مجالاته وعليه ضمن مقتضيات العدالة أن يساهم في نفقات الوقاية من التلوث عن طريق الرسم الذي يدفعه. ومعناه أن من يقوم بتلويث البيئة عليه أن يدفع تكاليف إصلاحها، وهو مبدأ يجسد التخلي عن مجانية استعمال الموارد الطبيعية² وذلك بتحصيل الملوث تكاليف استعمال تلك الموارد و معالجة الأضرار التي تلحقها. وهكذا سيكون على من يتسبب في التلوث الدفع للتقليل من الملفوظات والبحث عن استراتيجيات للتخفيف من التلوث بأقل تكلفة يسمح بها القانون³.

كما ينطوي المبدأ على مفهوم سياسي يثمن في إرادة السلطات العامة في توفير الأعباء المالية عن الخزينة العامة الموجهة لإرتقاء بتدابير المحافظة على البيئة ومكافحة التلوث، وتحميلها بصورة مباشرة للمتسببين فيه⁴.

ولئن كان المعيار الاقتصادي المطبق لمعرفة الملوث المؤدي يبدو بسيطا ولا يثير أي جدل من الناحية الاقتصادية، فإنه من الناحية القانونية لا يجب على كل الأسئلة المرتبطة بقواعد المسؤولية التقليدية التي تقوم على أساس الخطأ في تحديد المسؤول، ذلك لأن مبدأ الملوث الدافع ينطبق بصورة آلية حتى في حالة غياب الخطأ، باعتباره مفهوما اقتصاديا، كما لم يبحث مبدأ الملوث الدافع عن المسؤول المباشر عن التلوث أو العوامل المتداخلة للمسؤولية عن وقوع التلوث.

وبذلك يرى الفقه أن الأعباء المالية التي يتحملها الملوث من خلال تطبيق المعيار الاقتصادي ليست نتاج مسؤولية قانونية بحثه،

لأن مبدأ الملوث المؤدي يثبت عبئا ماليا موضوعيا على الملوث، ودون أن يشكل ذلك رأيا مسبقا أو يؤثر على المسؤولية المدنية أو الجزائية للملوث لأن هدفه اقتطاع نفقات⁵.

¹ - Henri Smets, le principe pollueur payeur, un principe économique érige en principe droit de l'environnement ?RGDIP, tome 97, n 2, p: 355

² - Barre Rémi Et Godet Michel, Les nouvelles frontières de l'environnement, Ed., Economica 1982,

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1982_num_23_91_4140 , p.110

³ - الميلود بوطريكي، مداخلة في ندوة وطنية بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بمكناس نظمت يومي 04-05 ماي 2010 حول موضوع : "المسألة البيئية : مقاربات متعددة و أعمال مؤسسية"، ص : 45.

⁴ - Martine Rémond Guilloud, réparation du dommage écologique, juris-classeur 2, 1992, p:162

⁵ - Gertrude Pieratti, droit, économie, écologie et développement durable : des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës, RJE, 3/2000, p : 432.

كما يمكن الإستناد على معياره الاقتصادي بدل القانوني، لما يعرفه هذا الأخير من بطء قواعد للمسؤولية وطول إجراءاتها في الكشف عن المسؤول عن التلوث، لأن أغلب حالات التلوث تتسم بتشعب مصادر التلوث وتداخل المسؤوليات.¹

وحتى تكون هذه الرسوم أو الضرائب البيئية فعالة لحماية البيئة يجب أن تقود الأسعار الضريبية الملوث إلى تقليص نسبة التلوث إلى المستوى الذي يكون فيه السعر الأحادي للرسم مساو للتكلفة الحدية للنظافة، حيث أنه إذا كانت الرسوم منخفضة، فإن الفاعل الملوث سيفضل دفع الرسوم على أن يضع نظاما للنظافة، وبالمقابل، فإن العقوبات المالية يجب ألا تفوق الإمكانيات المتوسطة للمخالفين على الدفع. لأن الغاية حماية البيئة من جهة وضمان استمرارية المقاول (الأثار في مجال التشغيل والنمو الاقتصادي الضائع). هذا الحاجز أخطر من سابقه، لأن عقوبة مالية غير محددة، غير مطبقة في الممارسة تؤدي أوتوماتيكيا إلى التخلي عن الالتزامات التي تضمنها²، يتعلق الأمر إذن بتحديد العقوبات بطريقة تجعلها متوافقة مع التوازن الاقتصادي والمالي للمقاول حتى لا تكون هذه الأخيرة غير قادرة على المنافسة الوطنية وحتى الدولية.³

ب) المرتكز القانوني: المسؤولية الموضوعية *la responsabilité objective*

إذا كان المعيار الاقتصادي المطبق لمعرفة الملوث المؤدي، يبدو بسيطا ولا يثير أي جدل من الناحية الاقتصادية، فإنه من الناحية القانونية لا يجب على كل الأسئلة المرتبطة بقواعد المسؤولية التقليدية التي تقوم على أساس الخطأ في تحديد المسؤول، والتي طرحت ضمن مجال البيئة مجموعة من المشاكل إرتبطت بالخصوص بمضمونها ونظامها القانوني لإثبات المسؤولية التقصيرية عن الضرر، على اعتبار أن الضرر البيئي ضرر يصعب تقديره مثلما يصعب تحديد كلفته أو كلفة معالجة أثاره المباشرة وغير المباشرة على المدى القريب والبعيد، وخاصة على مستوى إثبات العلاقة السببية في مجال التلوث البيئي بسبب عدم القدرة على التكهّن بحدوثه ونطاق انتشاره، كما ان البحث عن المسؤول عن الضرر عبر مبدأ الملوث المؤدي هل هو صاحب المشروع أم صاحب المواد الأولية أم المستهلك، يبقى غامضا ضمن قواعد المسؤولية التقليدية.

ولرفع اللبس والغموض عن المشاكل التي طرحها مبدأ المسؤولية الجنائية الشخصية الذي لا يسأل في إطاره أحد جنائيا إلا عن أفعاله الخاصة، دفع الأمر مجموعة من الباحثين والمتخصصين إلى بناء نظام خاص بالمسؤولية المدنية لضمان إصلاح الأضرار البيئية، وأقروا من أجل ذلك نظام المسؤولية الموضوعية *la responsabilité objective*.

ويرى الباحثون أن الجريمة البيئية إن هي إلا سلوك إيجابي أو سلبي سواء كان عمديا أو غير عمدي يصدر عن شخص طبيعي أو معنوي يضر أو يحاول أن يضر البيئة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وقد تكون الجريمة جريمة عادية، أو وطنية، إن إرتكبها أحد الأشخاص وتعدى على الحكام التي تضمن الحفاظ على التوازن البيئي، ودولية إذا نسب النشاط الضار بالبيئة إلى الدولة وأثبتت مسؤوليتها عنه،⁴ وبذلك قطع الفقه والقضاء في مجموعة من الدول مع النظرية التي كانت سائدة في القوانين ذات الصل اللاتيني والتي كانت تقر بعدم مساءلة الشخص الأشخاص المعنوية جنائيا، وتوجه صوب تبني منذ منتصف القرن العشرين إلى إقرار المسؤولية الجنائية للأشخاص المعنوية.⁵

1 - Martine Rémond Gouilloud, réparation du dommage écologique, juris-classeur 2, 1992, p:162

² - الميلود بوطريكي، مرجع سابق، ص: 60.

³ - ديبينس ادونيس، الطاقة و البيئة، الإمكانيات التقنية و الاقتصادية، مجلة التمويل و التنمية يونيو 1996، ص: 11.

⁴ - أشرف هلال، جرائم البيئة بين النظرية والتطبيق، مطبعة الآداب القاهرة، لطبعة الأولى 2005، ص: 32.

⁵ - أشرف هلال، المرجع نفسه، ص: 35.

وبذلك أصبح مبدأ المسؤولية الجنائية الشخصية يتراجع ويندثر تدريجياً لصالح مبدأ آخر هو المسؤولية عن فعل الغير؛ والخطأ المفترض، خاصة وأنه في بعض الحالات يصعب تحديد المسؤول أو خطأ المسؤول، خاصة حين يساهم الشخص المسؤول بشكل غير مباشر في الجريمة البيئية بسبب تقصيره مثلاً في الإشراف على معاونيه، أو لعدم احترازه في اتخاذ إجراءات الحيطة والوقاية الواجبة لتفادي أخطار ومضار التلوث البيئي، أو في مجرد السلوك المادي الناجم عن إحدى العاملين به والمخالف للقرارات واللوائح العامة، أو إذا كان الضرر يحدث تدريجياً أو يستغرق فترة طويلة لتظهر آثاره أو يكون من مصادر متنوعة، كما هو الحال في صعوبة إثبات السببية في المجال النووي نظراً لأن الحادث النووي يثير مسؤولية مستغل واحد عن تلك المواد. ومن ثم تقف تلك المشاكل حجر عثرة أم المتضررين في إثبات المسؤولية¹، كما أظهرت مشكلات المسؤولية المدنية الناشئة عن الخطأ الواجب الإثبات صعوبة التطبيق على كافة الحالات، ومن ثم فقد تطورت فكرة الخطأ تطوراً كبيراً، عبر اعتماد نظام المسؤولية الموضوعية.

ويطلق على هذا النوع من المسؤولية، المسؤولية الجنائية عن فعل الغير، أو المسؤولية الموضوعية أو المفترضة أي مسؤولية الشخص الذي لم يسهم في الجريمة بصفته فاعلاً أو شريكاً ويعد من الناحية المادية غريباً عن الفعل الإجرامي إذ تنتفي رابطة المساهمة المادية، ومع ذلك تثور مسؤوليته المفترضة بنص القانون، أخذاً بعين الاعتبار ضرورة الدفاع عن المصلحة الاجتماعية الجماعية ويفرض على رئيس المقاومة واجب المراقبة والقيادة لحماية الوسط الذي يمارس فيه أنشطته التي تسبب أضراراً بيئية خطيرة.

ثانياً: التدابير الوقائية والحوافز الجبائية البيئية:

عرف مفهوم حماية البيئة مع مرور السنوات تطوراً مهماً، حيث تجاوزت مسائل المنع والجزر لتشمل مفاهيم جديدة تركز على مبادئ الوقاية والإحتياط والمعالجة أو التقليل من آثار الأضرار²، وهو ما أعتدته النظام الجبائي الجديد، حيث لم يعد يراهن بشكل كلي على الضرائب والرسوم، وإنما يوجد فيه الحوافز والإعفاءات الجبائية التي قد تكون لها أكبر الأثر في اعتماد صناعات ونشاطات إقتصادية صديقة للبيئة، لأن فرض الضرائب والرسوم قد يواجه بالتهرب والغش الجبائي، بينما التحفيز والإعفاء قد يقابله الإستجابة التلقائية وإعتماد تكنولوجيات وتقنيات صديقة للبيئة.

(أ) التدابير الوقائية:

عندما يتعلق الأمر بحماية البيئة فإن الوقاية تكون أرخص كثيراً وأكثر فعالية- من العلاج، ذلك أن النهج القائم على التحوط مسبقاً وإستشراف الأخطار المحذقة بالبيئة لمنعها يعتبر أكثر وجهة وفاعلية في الحفاظ على البيئة وحمايتها، من النهج القائم على أساس التحرك عند وقوع المشكلات البيئية³، فالكلفة الاقتصادية للوقاية من التلوث أقل من كلفة معالجة آثارها، علاوة على أن بعض المشكلات البيئية تخلف أضراراً لا يمكن معالجة آثارها وهي الضرر غير القابلة للزوال أو المعالجة⁴، فعادة لا يمكن تعويض الأضرار الناتجة عن

¹- د. خالد مصطفى فهد، الجوانب القانونية لحماية البيئة من التلوث، في ضوء التشريعات الوطنية والإتفاقيات الدولية، مطبعة دار الفكر الجامعي الإسكندرية، الطبعة الأولى 2011، ص: 163-164.

²- نادية المشيشي، الحماية الجنائية للبيئة في القانون المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية السويسي، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 32.

³ - إبراهيم كومغار، آليات الوقاية و التمويل لحماية البيئة على ضوء القوانين الجديدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد [1] 3 مزدوج 66-67، يناير أبريل 2006، ص. 116-117.

⁴- د. عبد الناصر زياد هياجنه، القانون البيئي، النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكعبة الأولى 2012، ص: 59.

تدهور البيئة، والتنوع البيولوجي يستحيل إعادته إلى التوازن مرة ثانية أو أنه لا يمكن تعويضه بالكامل، لذلك، فإن الجهود يجب أن تنصب قبل كل شيء على الوقاية وحماية الموارد البيولوجية المحلية.

وبحسب هذا المنطق، فإن الفعل العمومي، يصبح قائما على أساس الفعل، وليس رد الفعل، ويكون ذلك بإتخاذ الإجراءات الإستباقية الكفيلة بحماية البيئة، وعدم إنتظار الوصول إلى مرحلة التلوث والبحث عن إجراءات لإزالة هذا التلوث أو التخفيف من آثاره¹. كما أن اتخاذ التدابير لمحاربة التلوث (رفع الدعم عن الأنشطة التي تسبب التلوث) أقل تكلفة من الاستثمار من أجل تعويض الأضرار لاحقا (التدخل القبلي).² ومع إدراك صانعي السياسة بأن علاج النظم الإيكولوجية المتدهورة شديدة التكلفة ويستنفذ وقتا طويلا، فقد اكتسبت السياسات البيئية التي تهدف إلى توقع آثار إيكولوجية واجتماعية واقتصادية كبيرة - وليس مجرد رد فعل إزاءها- أهمية جديدة.

وقد ظهر المبدأ الوقائي أومبدأ التحوط في مطلع الثمانينات من القرن الماضي، حيث أكدت المجموعة الأوروبية في إعلان مجلس السوق الأوروبية المشتركة في 22 نونبر 1973 على أن أفضل سياسة للبيئة هي تجنب حدوث التلوث والإزعاج من مصدرهما، بدل محاربة آثارهما فيما بعد³، وبعدها إعلان ريو دي جانيرو عام 1992، والذي نصت مادته 15 على أنه: "حيثما وجدت تهديدات بأضرار خطيرة على البيئة لا يمكن إصلاحها رغم عدم وجود التأثيرات السلبية علميا، فلا يجوز التذرع بالإفتقار إلى التقين العلمي الكامل كحجة لتأجيل إتخاذ تدابير فعالة من حيث التكلفة لمنع التدهور البيئي أوإتخاذ الإجراءات المناسبة لتجنب أو التقليل من هذه الأضرار⁴.

فالمبدأ الوقائي يقوم على أساس منع إستخدام الشك في سلامة الأنشطة أو المنتجات من البيئية ذريعة لعدم إتخاذ إجراءات أو تدابير تضمن سلامة البيئة، حتى لو إقتضى الأمر في الحالات القصوى منع ممارسة النشاط أو تداول المنتج الذي يثور حوله الشك، وهو يدعو للتحرك لمواجهة المخاطر البيئية المحتملة إستباقيا وعدم إنتظار اليقين العلمي لإثبات سلامة الأنشطة أو المنتجات، لأن معنى ذلك تعريض البيئة لأضرار قد يصعب أو يستحيل معالجتها.⁵

وتتباين آليات إنفاذ المبدأ الوقائي بحسب درجة الشك في سلامة النشاط أو المنتج وتأثيراته المحتملة على عناصر النظام البيئي. وهي تتراوح ما بين حظر ممارسة نشاط أو تداول منتج حتى تثبت سلامته من الناحية البيئية وبين تنظيم ممارسة النشاط أو تداول المنتج.

6

وسار المغرب في هذا الإتجاه حيث خصص المشرع المغربي ما يقارب خمسون (50) فصلا لتنظيم هذا النوع من الإجراءات، قسمها على تدبير الوقاية الشخصية والتدابير الوقائية العينية،⁷ معتبرا مسألة حماية البيئة من اشكال التلوث والتدهور، أيا كان مصدره،

¹- د. عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع نفسه، ص: 59

²- كمال رزيق و عيبرات مقدم: الجباية البيئية كأسلوب للتعاون بين الدول العربية و الأوروبية في حماية البيئة ، ندوة التعاون الغربي ، الأوروبي في مجال حماية البيئة ، اتحاد مجالس البحث العلمي العربي و مركز الدراسات و البحوث الاقتصادية و الاجتماعية ، تونس 2005/09/29/27 ، ص 34 .

³-نادية المشيشي، مرجع سابق، ص: 33.

⁴- ظهرت مسطرة دراسة التأثير على البيئة بالقانون الأمريكي سنة 1969 الخاص بالسياسة البيئة بالولايات المتحدة الأمريكية الذي نص على دراسة التأثير على البيئة تحت إسم "Statment Impact" ن وأقرها المشرع الفرنسي في الفصل الثاني من قانون 10 يوليوز 1976 الذي نص على ضرورة إعداد دراسات التأثير على القبلية التي تمكن من تقييم الآثار والأضرار التي قد يلحقها إنجاز التهيآت والمنشآت بالأوساط الطبيعية.

⁵- عبد الناصر زياد هياجنة، مرجع سابق، ص: 61

⁶-عبد الناصر زياد هياجنة، مرجع سابق، ص: 65

⁷-نادية المشيشي، مرجع سابق، ص: 134.

من أهم الأهداف التي ترمي إليها السياسة الوطنية في مجال حماية البيئة، ولهذه الغاية أحدثت خمس آليات قانونية حماية البيئة وإستصلاحها والقانون المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، إرتكزت في روح إعدادها على أهم المبادئ التي كرسها كل من مؤتمر ريو من أجل المحافظة على البيئة ووقايتها من من الآثار السلبية للأنشطة الإنتاجية¹، وهي: دراسة التأثير على البيئة والمخططات الإستيعالية ومقاييس ومعايير جودة البيئة والتحفيزات المالية والجبائية ثم الصندوق الوطني الخاص بحماية وإستصلاح البيئة².

ولهذه الغاية خصص المشرع المغربي مجموعة من الغرامات الإدارية، من بينها ما نصت عليه الفصل 81 من قانون الماء رقم 95/10 الذي ينص على أنه يعهد إلى الأعوان المكلفين خصيصا من قبل الإدارة لهذا الغرض، بمعاينة مطابقة أشغال التجهيز وبرامج الاستثمار المنجزة للترخيص الممنوح، وفي حالة المخالفة تنذر الإدارة مالك أو مستغل الأرض بوجوب إحترام المقتضيات المنصوص عليها في الترخيص داخل أجل لا يقل عن 30 يوما، ويمكن للمعني بالأمر داخل أجل أن يقدم للإدارة الشروحات المتعلقة بالمخالفة، وفي حالة تأكيد المخالفة يمكن للإدارة أن تجبر مالك أو مستغل الرض على أداء مبلغ يتراوح ما بين 500 و 2500 درهم.

غير أن تطبيق التدابير البيئية التي يقدمها التوقع والوقاية يثير مزيدا من الصعوبات، فأمثال هذه السياسات قد تحتاج إلى إجراء يسبق كل من الحقائق العلمية المؤكدة، والتقبل السياسي للآثار السلبية الكلية، يضاف إلى هذا أن المعرفة المطلوبة للتكهن بالضرر البيئي كثيرا ما تكون مفتقدة أو هزيلة.

ورغبة من الإيكولوجيين في التصدي لهذه الصعوبات فهم يعتمدون اعتمادا متزايدا على تقييمات بيئية تهدف إلى تقرير الآثار البيئية الهامة التي يحتمل أن تترتب على مشروع إنمائي مقترح³.

ومع أن التقييمات البيئية قد تظل هي الأسلوب البيئي الغالب في التخطيط بالنسبة للمستقبل، فإن لها عيبا رئيسيا هو أن هذه التقييمات تتم على أساس جزئي قطاعي مما يلغي في كثير من الحالات النظرة الشاملة المتكاملة (مثل الاستخدام المتعدد للموارد الطبيعية والقدرة على البحث في إقامة نظم مشتركة لحماية البيئة البحرية). وبالمثل، فإن مدى استغلال مشروع معين لموارد الطاقة والمواد الخام بما يتعارض مع الاحتياجات الإقليمية الشاملة قد تظل دون تقييم.

وهناك خطوة هامة يتعين الأخذ بها وتهدف إلى إدماج العوامل الإيكولوجية إدماجا كاملا في التيار الأساسي لصنع القرارات الاقتصادية. وفي خاتمة المطاف فإن الإيكولوجيين لن يكون لهم دور فعال في التأثير في السياسات إلا إذا استطاعوا أن يوضحوا أن من شأن السياسات الإيكولوجية السليمة أن تعزز - ولا تعرقل - التنمية الاقتصادية المستدامة. وهذا يحتاج إلى مشاركة مع الاقتصاديين وهي مشاركة تجري لتقدير التكلفة الاقتصادية للنظم الإيكولوجية التي أضرت والمزايا الاقتصادية الناجمة عن صون هذه النظم.

(أ) التدابير التحفيزية:

تشكل التدابير التحفيزية⁴، وهي تدابير معمول بها في الدول الأوروبية⁵، أدوات مهمة قادرة على تعديل سلوكيات وعادات الفاعلين الاقتصاديين، وتوجيهها صوب إحترام البيئة وفق مبدأ وأسس الاقتصاد الأخضر.

¹ - ينص المبدأ 17 من الإعلان ريو على وجوب إستعمال دراسة التأثير على البيئة، كآلية وطنية في حالة الأنشطة التي يمكن أن تكون لها أضرار مهمة على البيئة وترتبط بقرار لسلطة وطنية مختصة. <http://www.hic-mena.org/activitydetails.php?id=o3BrZQ>

² - د. الهادي مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق، ص: 95.

³ - إبراهيم كومغار، مرجع سابق، ص: 115.

⁴ - لم يتم اللجوء إلى وسائل التحفيز الضريبي لحماية البيئة إلا حديثا، إذ طبق لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1967 تحت اسم «tax expéditeur» ويهدف هذا النظام إلى إعفاء جزئي أو كلي من دفع الرسوم الإيكولوجية إذا امتثلت المنشأة الملوثة إلى التدابير المتعلقة بمكافحة التلوث.

⁵ - الميلود بوطريكي، مرجع سابق، ص: 50.

حيث تشكل الحوافز المالية أحد أهم الطرق ووسائل التدابير التحفيزية، عبر ما تضمنه من إمكانيات استثمارية تجعل الملوث يفكر خارج منطق الكلفة، ويسرع في الإنخراط بالحوافز المالية الجبائية، وفي هذا الإطار نجد المشرع المغربي قد نص ضمن قانون حماية واستصلاح البيئة في مادته 58 على أنه: " يؤسس بموجب نصوص تطبيقية لمقتضيات هذا القانون والقانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمار نظام للتحفيزات المالية والجبائية لأجل تشجيع الاستثمار وتمويل المشاريع الهادفة إلى حماية البيئة واستصلاحها". في حين تنص المادة 59 على أنه: "تحدد النصوص التطبيقية المشار إليها في المادة 58 أعلاه، المساعدات المالية التي تقدمها الدولة، والإعفاءات الجزئية أو الكلية من الرسوم الجمركية والجبائية، وكذا القروض طويلة الأمد وذات الفائدة المخفضة وكل الإجراءات التحفيزية الملائمة". وهو ما لا يتم لحد الآن، ولذلك يبقى الإصلاح التشريعي في هذا المجال إصلاحا ناقصا. وتشكل أطروحات الإعفاءات الضريبية التي تهدف إلى تشجيع الاستثمارات في التجهيزات البيئية وفي طرق الإنتاج الغير الملوثة شكلا خاصا بمساعدات الدولة التي تزداد أهميتها.

هذا النوع من التحفيز يمكن أن يساهم في تسريع إدخال وسائل للإنتاج المنخفضة أو المنعدمة التلوث، ويمكن تشجيعها لتسهيل الانتقال نحو التنمية المستدامة التي تحترم البيئة.¹ وفي نفس السياق تظهر أهمية إحداث صناديق لمكافحة التلوث البيئي تستخدم مواردها في تشجيع المؤسسات الصناعية على اتخاذ تدابير وقائية وعلاجية في مجال حماية البيئة البحرية، كما هو الحال بالنسبة للصندوق الخاص بحماية واستصلاح البيئة الذي جاء به قانون حماية و استصلاح البيئة الذي نص في المادة 60 على: " إنشاء صندوق خاص بحماية واستصلاح البيئة. ويحدد بموجب نص تطبيقي الإطار القانوني لهذا الصندوق ومهامه وموارده ونفقاته ". وتشرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة على متابعة أنشطة ومهام هذا الصندوق. وتستعمل موارد الصندوق الوطني الخاص لتمويل التدابير التحفيزية المنصوص عليها في هذا القانون وبصفة استثنائية لتمويل المشاريع النموذجية البيئية والتجريبية.²

غير أن النصوص التطبيقية لم تصدر لحد الآن، وهو ما يشكل عائقا أمام تطبيق الإصلاحات التشريعية. من هنا، فإن هذه الإستراتيجية تهدف إلى توفير إطار قانوني من شأنه أن يوجه تبني هذه التدابير لكي تكون متماسكة حسب غاياتها المشتركة، ولا يجب أن تؤدي هذه التدخلات المالية البيئية إلى إضعاف مسؤولية الفاعلين الاقتصاديين المعنيين ولا أن تكون مبررا لإهمال إدماج البعد البيئي في مفهوم واختيار وطرق الإنتاج في القرارات الفردية وفي البرامج والسياسات الاقتصادية والقطاعية. وأن يتيح للمتدخلين إمكانيات مهمة من أجل حماية البيئة البحرية من التلوث من مصادر أرضية.

بالإضافة إلى ذلك فلا يجب أن يفهم من وجود التدخلات المالية أن التنمية ستكون مكلفة وأقل مردودية من سياسة "دعه يعمل laissez faire". ويجب أن يحترم المسعى القانوني المتوخى في تبني التدابير المالية المبادئ التالية:

- احترام التوازن بين المصالح الخاصة التي تهدف إلى حماية الوضعية الاقتصادية والمالية للمقاوالات والمصالح العامة والجماعية.
- يجب أن لا تفسد المساعدات المقدمة من الدولة إلى المقاوالات لتشجيعها على احترام البيئة سير المنافسة، وبالتالي يجب أن تكون هناك شفافية كاملة في شروط الاستفادة منها ومنحها والاستمرار في الاستفادة منها.³

خاتمة:

مما لا شك فيه أن اعتماد آليات الجبايات الخضراء سيمكن مختلف الفاعلين على التوفر على مجموعة من الضمانات المساعدة على دعم قدرات الحماية، وتحديد مسؤوليات الأطراف وحقوقها، من خلال النظر إلى أجهزة الإدارة باعتبارها المسؤول الأول عن إدارة جهود تطوير البيئة وتحسينها، وضبط سلوك الإنسان في تعامله مع بيئته، من خلال الرقابة و التفتيش وضبط المخالفات التي تشكل تعديا على البيئة،

¹ - SERAGELDIN Ismail , Développement durable ; de la théorie à la pratique », Finances et développement, Décembre, 1996, p : 3.

² - المادة 61-62.

³ - الميلود بوطريكي، مرجع سابق، ص: 51.

وإتخاذ التدابير اللازمة للحفاظ عليها: كغلق محل النشاط، أو علاج النفايات الضارة بها على نفقة المسؤول، ووضع المعايير والمستويات المحظور تجاوزها بالنسبة للملوثات، وإصدار التراخيص اللازمة للتعامل مع البيئة من جهة، ومن جهة أخرى تأهيل المقاول في إتجاه احترام البيئة وتعييده على هذه الإجراءات الحديثة التي تعرف تطورا كبيرا في الأنظمة المقارنة.

إجراءات لن يكون لها فقط اثر خفض الانبعاثات الملوثة وتحسين الحفاظ على الموارد، ولكن يمكن أن تشكل أيضا مصدر للموارد يسمح للإدارة أن تتوفر على إمكانات مالية تمكنها من التدخل لحماية البيئة، وتوجيهها صوب اعتماد آليات بيئية تشكل مدخلا لبناء فعل مشترك مبني على التفهم الأفضل للطرق التي تؤثر بها الأنشطة الاقتصادية على البيئة، وتدفع إلى تبني سلوك بيئي أكثر إستدامة، إلى على اعتبار أن النظرة المتكاملة والفعالة، تقوم على الفهم الصحيح والواعي بنقاط التماس التي تجمع المجال الإقتصادي والبيئي.

الحق في الحصول على المعلومات على ضوء مشروع القانون 31.13

السعداني كبور

طالب باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس الرباط

إن قدرة المواطنين على طلب وتلقي المعلومات عن كيفية عمل المؤسسات والهيئات الحكومية تعتبر واحدة من أكثر الأمور أهمية في ترسيخ مبدأ الشفافية والمساءلة الذي يعد سمة الحكومات الجيدة والرشيدة. ويعد إقرار قوانين الحصول على المعلومات أحد اليات تطبيق هذا الحق¹. فمن خلالها يتم تشجيع المواطنين على المشاركة في صنع وتقييم السياسات العمومية، وتوطيد علاقات الثقة بينهم وبين الإدارة، وكذا المساهمة في تخليق الحياة العامة ومكافحة الفساد، وتبني الظروف الملائمة لتحسين مناخ الأعمال وتحفيز الإستثمار، وتشجيع البحث العلمي وتسريع وثيرة الولوج إلى مجتمع المعرفة.

ووعيا منه بهذه الأهمية، قام المغرب بتكريس الحق في الحصول على المعلومات في الفصل 27 دستور 2011، الذي نص على حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، ليصبح بذلك أول بلد عربي يكرس هذا الحق دستوريا. كما تمت المصادقة في المجلس الحكومي على مشروع القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات² وذلك من أجل تنزيل مقتضيات الدستورية ذات الصلة على أرض الواقع.

ولا شك أن الإقرار بحق الحصول على المعلومات بموجب قوانين الوصول إلى المعلومات لا يقدم الكثير للمجتمع إذا لم تتضمن تلك القوانين المبادئ الأساسية لحق الحصول على المعلومات المتعارف عليها دوليا والتي إعتدتها العديد من المنظمات الدولية وخاصة منظمة الفصل 19³، والمتمثلة في مبدأ الكشف الأقصى عن المعلومات، وإلزام الإدارات الحكومية بواجب النشر، والحد من نطاق الإستثناءات الواردة على قاعدة الكشف، وتسهيل إجراءات الوصول إلى المعلومات، وتخفيض التكاليف المترتبة عن ذلك، وفتح الإجتماعات العامة أمام الجمهور، وحماية المخبرين، وإلزامية ملاءمة القوانين الوطنية مع قانون الحصول على المعلومات.

كما أن تقييم تجربة أي دولة فيما يخص تنظيم حق الحصول على المعلومات، ودراسة ما إذا كان قانونها يشكل دعامة لممارسة هذا الحق على نحو فعال، ويحقق أقصى مستويات الشفافية والإنفتاح في الإدارة العمومية، يتطلب إخضاع هذا التنظيم للمعايير الوطنية والدولية المتفق عليها بشأن تحديد مضمون هذا الحق، ونطاقه، وشروطه، وكيفية ممارسته، والضمانات التي تحيط بهذه الممارسة⁴.

¹ الشريف سارة، آليات إتاحة المعلومات، دراسة مقارنة، منشورات مركز دعم تقنيات المعلومات، القاهرة، 2015، ص. 17.

² تمت المصادقة على المشروع المذكور في المجلس الحكومي ليوم 31 يوليوز 2014، وأحيل على مكتب مجلس النواب في 08 يونيو 2015، الذي صادق عليه في جلسة عمومية في 20 يوليوز 2016.

³ منظمة دولية غير حكومية، يوجد مقرها بلندن، تدافع عن الحق في حرية التعبير، للمزيد يرجى زيارة الموقع الرسمي للمنظمة. www.article19.org.

⁴ - العليوي، عمر محمد سلامة، حق الحصول على المعلومات في ضوء القانون الأردني رقم 47 لسنة 2007، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2011، ص. 436 و 437.

وعلى ضوء هذه المعايير وكذا بعض التجارب المقارنة، سنحاول القيام بتحليل لمشروع القانون 1331 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات¹ لمعرفة ما إذا كان سيشكل أساسا لممارسة الحق في الحصول على المعلومات في بلادنا، وبالتالي المساهمة في التأسيس لإدارة حديثة ومواطنة تستجيب لمتطلبات الشفافية والإفصاح، وذلك من خلال دراسة نطاقه وأساسا الأشخاص المستفيدون منه () وكذا الهيئات المعنية به () والمعلومات الخاضعة لوجوب الكشف () والإستثناءات من حق الحصول على المعلومات () على أساس التطرق في مناسبة قادمة لمسطرة الحصول على المعلومات.

1. الأشخاص المستفيدون من الحق في الحصول على المعلومات

يقصد بالمستفيدين هنا، من لهم التمتع بحق الحصول على المعلومات بموجب قوانين حق الحصول على المعلومات. وتختلف دائرة هؤلاء ضيقا واتساعا من دولة إلى أخرى.²
أولا: تحديد الأشخاص المستفيدين

ينص مشروع القانون في مادته الثالثة على أن "للمواطنين والمواطنات الحق في الحصول على المعلومات المشار إليها في المادة 2 أعلاه، مع مراعاة الإستثناءات المنصوص عليها في هذا القانون" ويتبين من خلال هذه المادة أن المشرع المغربي قد منح الإستفادة من الحق في الحصول على المعلومات للمواطنين والمواطنات، هذا إضافة إلى الأجانب المقيمين بالمغرب بصفة قانونية، وهو ما تقره المادة الرابعة التي تنص على أنه "تطبيقا لأحكام الإتفاقيات الدولية ذات الصلة التي صادقت عليها المملكة المغربية أو انضمت إليها، لكل شخص أجنبي مقيم بالمغرب بصفة قانونية حق الحصول على المعلومات المشار إليها في المادة 2 أعلاه، طبقا للشروط والإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون". وبذلك يكون المشرع قد تجنب السقوط في فخ التمييز بين المواطن والأجنبي، رغم أن إستعمال مصطلح مواطن (والمنصوص عليه في الفصل 27 من الدستور) من شأنه أن يوحي بذلك. وهنا لابد من تفهم طبيعة الإكراه الذي واجهه معدو المشروع، والمتمثل في وجهة التشبث بمنطوق وحرفية الفصل المذكور.³

ولاشك حرمان الأجانب من الحصول على المعلومات لا يتوافق مع دور هذا الحق في تحقيق التنمية الإقتصادية (...). إنطلاقا من كون المعلومات تعد إحدى العناصر الأساسية في جذب الإستثمارات الأجنبية. لذلك، فإن تهيئة المناخ المناسب لجذب الإستثمارات الأجنبية سوف يبقى قاصرا عن تحقيق أهدافه ما لم يتوافق مع تنفيذ شرط أساسي يدعمه، وهو ضمان حق الحصول على المعلومات للمستثمرين الأجانب (أفرادا وشركات)، حيث لا يمكن لهؤلاء وضع إستثماراتهم دون وجود نصوص قانونية تضمن لهم حق الحصول على المعلومات حول الإطار التشريعي لاستثماراتهم، من حيث مستوى حرية التعبير في الدولة، والرقابة على أعمال الحكومة، ومستوى الفساد المالي والإداري، وتيسير إقامة المشاريع الإستثمارية.⁴

كما أن العدد الكبير للأجانب بالمغرب، وتعدد تعاملاتهم ولجوءهم إلى المصالح الإدارية للحصول على بطائق الإقامة وغيرها من الوثائق، يجعلهم في حاجة إلى التمتع بحق الحصول على المعلومات المسوكة لدى مختلف الإدارات من أجل الإطلاع على حقوقهم وواجباتهم.

¹ - سننعمد الصيغة التي تم وافق عليها مجلس النواب بتاريخ 20 يونيو 2015 وأحيلت على مجلس المستشارين الذي وجهها إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان يوم 29 يوليو 2016 من أجل طلب رأي إستشاري في الموضوع.

² العليوي، مصدر سابق، ص. 439

³ ملاحظات الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة على مشروع القانون 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، أبريل 2013، ص. 6.

⁴ العليوي، مصدر سابق، ص. 445.

وهنا نشير إلى قيام المغرب مؤخرا، في بادرة غير مسبوقة، بتسوية وضعية آلاف المهاجرين الأفارقة وغيرهم¹، مما يجعل هؤلاء أكثر حاجة إلى الاستفادة من حق الحصول على المعلومات.

وقد فطن المشرع إلى ضرورة ألا يضل حق الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية حكرا على المواطن المغربي، وإنما يجب أن يستفيد منه الأجنبي كذلك، أي ألا يضل عامل المواطنة شرطا للاستفادة من الحق المذكور، لأن اشتراط المواطنة للحصول على المعلومات يساهم في تكريس تمييز غير مقبول بين المواطن والأجنبي، كما أنه يخالف التوجهات الدولية والممارسات الفضلى في مجال الحق في الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن العديد من التشريعات تستعمل عبارة "لكل شخص". فمصطلح كل شخص واسع ليشمل الأشخاص الطبيعية، بما في ذلك المواطنين والأجانب المقيمين في الدولة وغير المقيمين. فيكون للأجنبي كما للمواطن الحق في الحصول على المعلومات التي يطلبها من السلطات الإدارية، وكذا الأشخاص المعنوية بصنفها الخاص والعام، كالشركات، ومنظمات المجتمع المدني والجمعيات والمنظمات الدولية غير الحكومية، والحكومات الأجنبية، والمنظمات الدولية الرسمية... وهنا تبين أيضا أن المشرع لم يشر إلى الأشخاص المعنوية العامة المغربية والأشخاص المعنوية الأجنبية التي لها أنشطة قارة بالمغرب كهيئات يمكن لها أن تستفيد من الحق في الحصول على المعلومات.

ويرى البعض أنه يمكن توسيع دائرة المستفيدين من حق الحصول على المعلومات ليشمل الأشخاص المعنوية الخاصة (الشركات التجارية والصناعية). فتدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، يجعل منها أكبر منتج للمعلومات الاقتصادية بمختلف أصنافها: تجارية وصناعية وفلاحية وغيرها، كما زاد ذلك من حاجة الفاعلين الإقتصاديين إلى تلك المعلومات لضمان نجاح إستثماراتهم. لذلك، فإن مد نطاق حق الحصول على المعلومات ليشمل الأشخاص المعنوية الخاصة يعتبر فرصة أمام هذه الشركات للحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات التي تحتاج إليها لتسيير أعمالها².

ثانيا: ضرورة توافر شرط المصلحة

لم تشترط معظم قوانين الحصول على المعلومات ضرورة توافر شرط المصلحة في مقدم طلب الحصول على المعلومات والوثائق الإدارية. فهي تمنح حق الإطلاع للمواطنين والمقيمين وكل الجهات الراغبة في ذلك دون أن تجبر أحدا على الإدلاء بما يفيد أن له مصلحة مشروعة أو سببا مشروعاً للحصول على المعلومات التي يطلبها³، كما أنه لا يجوز للإدارة أن تسأله عن الغاية من وراء رغبته في الحصول على الوثائق أو مواطن إستعمالها فيما بعد.

ولم يحد الإجتهد القضائي عن هذا المنحى، فقد درج القضاء في قراراته على أنه ليس للإدارة أن ترفض تقديم الوثائق المطلوبة، أو أن تتأخر في تحويل الراغب الإطلاع عليها بدعوى أنه ليس له مصلحة في ذلك. فكما أن إنعدام المصلحة لا يبرر الرفض، فإن مجرد فضول الطالب وإعلان رغبته في الحصول على الوثيقة أو الإطلاع عليها يمثل سندا لقبول طلبه⁴.

ومما لاشك فيه أن اشتراط المشرع ضرورة توافر المصلحة في مقدم الطلب سيخول للإدارة سلطة تقديرية غير محدودة، قد تستغلها في الحد من مدى تمتع الافراد بحق الحصول على المعلومات، وبالتالي الإبتعاد عن الأهداف التي يرمي القانون عادة إلى تحقيقها.

¹ كما قام برفع تأشيرة دخول التراب الوطني على مواطني بعض الدول كما هو الشأن بالنسبة للمواطنين الصينيين.

² العليوي، مصدر سابق، ص. 445

³ - ACKERMAN, John, and SANDOVAL-BALLESTEROS, The explosion of freedom of information laws, Administrative law review, Volume 58, n°1, Winter 2006, p.93

⁴ العليوي، مصدر سابق، ص. 458

وسيرا على هذا النهج لم يشترط المشرع المغربي في المادة 14 ضرورة ذكر مبررات تقديم الطلب¹، إلا أنه جرم "كل تحريف لمضمون المعلومات المحصل عليها نتج عنه ضرر للهيئة المعنية المعنية، أو أدى إستعمالها أو إعادة إستعمالها إلى الإساءة أو الإضرار بالمصلحة العامة، وإعتبر أن من شأن ذلك أن يعرض الحاصل على المعلومة أو مستعملها، حسب الحالة، للعقوبات المنصوص عليها في الفصل 360 من القانون الجنائي"². وهو ما ينسجم كذلك مع تنصيص مشروع القانون على إمكانية "إستعمال أو إعادة إستعمال المعلومات التي تم نشرها أو وضعها رهن إشارة العموم أو تم تسليمها لطالبيها من لدن المؤسسات أو الهيئات المعنية، شريطة أن يتم ذلك لأغراض مشروعة وألا يتم تحريف مضمونها، مع ضرورة الإشارة إلى مصدرها وتاريخ إصدارها، وألا يؤدي ذلك إلى الإساءة أو الإضرار بالمصلحة العامة أو المساس بأي حق من حقوق الغير"³. مما يعني ترك الحرية لمن حصل على المعلومة في أن يستعملها لأغراض متعددة وحسب رغبته. وإذا كانت المعايير الدولية والممارسات الفضلى تذهب في اتجاه توسيع دائرة المستفيدين، وعدم إشتراط تبرير طلب الحصول على المعلومات، فإنها توسع من دائرة الهيئات والمنظمات الخاضعة للإلزامية الكشف عن المعلومات.

II. الهيئات الملزمة بواجب الكشف

تهدف القوانين المتعلقة بالحق في الحصول على المعلومات بشكل أساسي إلى الإفصاح وتوضيح طبيعة وكيفية إصدار القرارات ذات العلاقة بالشأن العام.

وهناك صلة وثيقة بين بلوغ هذا الهدف ونطاق الهيئات والمؤسسات المعنية بواجب الكشف عن المعلومات. فإتساع نطاق هذه الهيئات لتشمل جميع الهيئات التي تشارك، بشكل مباشر أو غير مباشر، في وضع القرارات العمومية، يؤدي حتما إلى إتساع نطاق الشفافية، وبالتالي زيادة شفافية ووضوح مساطر إتخاذ تلك القرارات.

وقد جرت العادة، في معظم قوانين الحق في الحصول على المعلومات، أن يشمل نطاق الهيئات الملزمة بواجب كل الهيئات الإدارية والتنفيذية على المستوى المركزي، وما يرتبط بها من هيئات على المستوى المحلي، ولايستثنى من ذلك إلا السلطات التشريعية⁴ والقضائية⁵.

وقد ظهرت بعض الإتجاهات الحديثة التي توسع من نطاق الخاضعين لقاعدة الكشف عن المعلومات لتشمل كافة سلطات الدولة، بما في ذلك السلطة التشريعية والسلطة القضائية كما هو الشأن بالنسبة لقانون الشفافية والحصول على المعلومات الحكومية المكسيكي لسنة 2002، والذي يعد من أكثر القوانين تقدما في مجال حق الحصول على المعلومات. كما اتجهت معظم قوانين حق الحصول على المعلومات إلى مد نطاق الخاضعين لأحكام القانون ليشمل الهيئات الخاصة التي تقوم بأداء منافع عامة.

¹. كانت المادة 14 من المشروع تنص على ضرورة ذكر مبررات الطلب، إلا أنها لم ترد في الصيغة المصادق عليها من طرف مجلس النواب

². المادة 29 من مشروع القانون 1331

³. المادة السادسة من مشروع القانون 1331

⁴. أدرج المشرع المغربي مجلسي النواب والمستشارين ضمن الهيئات المعنية بالقانون.

⁵. أخرج الإجتهد القضائي لمجلس الدولة الفرنسي المعلومات والوثائق المرتبطة بالوظيفة القضائية من دائرة وجوب الكشف.

CE, 7 mai 2010, Bertin, n°303168. « Les documents, quelle que soit leur nature, qui sont détenus par les juridictions, et qui se rattachent à la fonction de juger, dont elles sont investies, n'ont pas le caractère de document administratif pour l'application de loi de 1978 », in rapport CADA de 2010, p. 53

وقد ظهر إتجاه أكثر تقدما يمنح الأفراد الحق في الحصول على المعلومات الموجودة بحوزة الهيئات الخاصة التي لا تقوم بأداء منافع عامة. فقد نصت المادة 32 من دستور جنوب إفريقيا لسنة 1996 على حق الأفراد في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الخاصة إذا كانت تلك المعلومات ضرورية لممارسة أو حماية أي حق. وقد تم التأكيد على هذا المقتضى في قانون ترويج الوصول إلى المعلومات لسنة 2000، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 50 منه على حق الأفراد والهيئات الحكومية في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الخاصة متى كانت ضرورية لممارسة أو ضمان حقوق الأفراد¹. وهو ما يتماشى وتوجه منظمة الفصل 19 التي توصي بأن يمتد حق الحصول على المعلومات إلى تلك التي في حوزة مؤسسات خاصة عندما يكون ذلك ضروريا لممارسة حق أو لحمايته، وذلك في إطار إستثناءات محدودة².

وفي نفس السياق ذهب إجتهد مجلس الدولة الفرنسي في إتجاه توسيع نطاق الهيئات الخاضعة لأحكام قانون الولوج إلى الوثائق الإدارية، حيث قضى بأن الإلتزام بالإطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية لا يقتصر سريانه على الهيئات الخاصة المكلفة بإدارة مرفق عام، وإنما يمتد إلى تلك التي تقوم على تحقيق رسالة مرفق عام، حتى ولو لم تتوفر لها إمتيازات السلطة العامة³. وقد نص مشروع القانون 31.13 في الفقرة الثانية من المادة الثانية على أن المؤسسات والهيئات المعنية هي:

- مجلس النواب؛
- مجلس المستشارين؛
- الإدارات العمومية؛
- المحاكم؛
- الجماعات الترابية؛
- المؤسسات العمومية وكل شخص إعتباري من أشخاص القانون العام؛
- كل مؤسسة أو هيئة أخرى عامة أو خاصة مكلفة بمهام المرفق العام؛
- هيئات الحكامة المنصوص عليها في الباب 12 من الدستور.

وتعليقا على المقتضيات الواردة بالمشروع والمتعلقة بالهيئات الملزمة بواجب الكشف عن المعلومات، كانت منظمة الفصل 19 إقترح أن ينطبق القانون على كل "هيئة خاصة مملوكة بشكل كامل أو جزئي أو تسيطر عليها أو ممولة بشكل مباشر أو غير مباشر عبر أموال عامة، لكن فقط إلى مدى هذا التمويل" وكذا على كل هيئة خاصة "تؤدي وظيفة عامة أو قانونية، أو خدمة عامة أو قانونية، ولكن فقط إلى مدى هذه الوظيفة أو الخدمة"⁴.

¹ العليوي، مصدر سابق، ص. 476.

² الحق في الوصول إلى المعلومات بين القانون والإدارة والقضاء، منشورات الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، أكتوبر 2006، ص. 31.

³ - Rapport d'activité de la CADA de 2007, p.40, in cada.fr, consulté le 13 octobre 2015, voir aussi l'arrêt du conseil d'Etat n° 264541, du 22 février 2007, publié au recueil Lebon.

⁴ منظمة الفصل 19، المغرب: المسودة الثانية للقانون الخاص بالحق في الحصول على المعلومات، تحليل قانوني، أكتوبر 2013، ص. 11.

كما تم إقتراح إضافة الجمعيات الحائزة على صفة المنفعة العامة بخصوص المشاريع ذات الدعم العمومي.¹

وبقدر ما كانت المعايير الدولية والقوانين الأكثر إنفتاحا تذهب في إتجاه توسيع دائرة الهيئات الخاضعة لوجوب الكشف، فقد عملت كذلك على توسيع مجال المعلومات الواجب الإفراج عليها.

III. المعلومات الخاضعة لإلزامية الكشف

نجد أن هناك تفاوتاً كبيراً بين قوانين الحق في الحصول على المعلومات في تعريف المعلومات العامة التي تخضع لقاعدة الكشف. فبعضها عرف المعلومات العامة بطريقة ينحصر فيها نطاق المعلومات الخاضعة لقاعدة الكشف على طائفة محددة من الوثائق الرسمية، وفي قوانين أخرى، تعرف المعلومات بصورة واسعة جداً، بحيث تشمل جميع المعلومات التي تحتفظ بها الهيئات الحكومية، بغض النظر عن شكلها أو وضعها، وسواء كانت معلومات مصنفة أو غير مصنفة.

فقوانين حق الحصول على المعلومات تتضمن مجموعة متنوعة وواسعة من المصطلحات المستخدمة لوصف المعلومات الموجودة في حوزة الهيئات الحكومية، وتحديد ما يحق للفرد أن يطلبه من هذه الهيئات. فالقوانين القديمة تشير أكثر إلى حق الإطلاع على السجلات أو الوثائق أو الملفات، بينما تشير القوانين الحديثة إلى حق الحصول على المعلومات.²

ويمكن القول بأن الإتجاهات الحديثة، ومسايرة منها للتطور التقني والتكنولوجي، تفسر المعلومات تفسيراً واسعاً بحيث تشمل جميع الوثائق التي تحتفظ بها الهيئات العامة، بصرف النظر عن الحالة التي تحتفظ فيها (وثيقة، شريط، تسجيلات إلكترونية... إلخ)، ومصدرها (إذا كانت مقدمة من قبل هيئة عامة أو من قبل أي هيئة أخرى) وتاريخ وضعها أو إنتاجها.³ وهو نفس الإتجاه الذي سار فيه المشرع المغربي، حيث أكد أنه يقصد بالمعلومات "المعطيات والإحصائيات المعبر عنها في شكل أرقام أو أحرف أو رسوم أو صور أو تسجيل سمعي بصري أو أي شكل آخر، والمضمنة في وثائق ومستندات وتقارير ودراسات وقرارات ودوريات ومناشير ومذكرات وقواعد البيانات، وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام، التي تنتجها أو تتوصل بها المؤسسات أو الهيئات المعنية في إطار مهام المرفق العام، كيفما كانت الدعامة الموجودة بها، ورقية أو إلكترونية أو غيرها".⁴

ونتيجة لهذا التعريف الواسع، يكون ممكناً الإطلاع على جميع الوثائق أياً كان الشكل المفرغة فيه، سواء كانت شكل مكتوب أو سمعي بصري أو في شكل رقمي، أي معالج بطريقة آلية أو بواسطة الحاسوب.

كما يستفاد من عبارة: " وغيرها من الوثائق ذات الطابع العام " الطابع غير الحصري لمفهوم المعلومات. ففي فرنسا أضاف مجلس الدولة ولجنة الولوج إلى الوثائق الإدارية على سبيل المثال نسخ من أوراق الإمتحانات والمباريات وكشوفات النقط.⁵ فقد أيد المجلس في أحد قراراته قراراً للمحكمة الإدارية لمدينة "نيس" القاضي بحق مواطن في الإطلاع على نسخة من ورقة إمتحان إجنازه من أجل ولوج المركز الصحي الجهوي لمدينة "نيس".⁶

التقرير العام للقاء الذي نظمته ترانسبارانسي المغرب بدعم من منظمة اليونسكو حول موضوع: أية قراءة للقانون 1331 المتعلق بالحق في الحصول على

¹ المعلومات، 30 أكتوبر 2014، الرابط، ص. 12.

² العليوي، مصدر سابق، ص. 526.

³ نفس المصدر، ص. 527.

⁴ - المادة الثانية من مشروع القانون 31.13.

⁵ - LA VESSIERRE, L'accès aux documents administratifs, colloque sur la transparence administrative organisé par le centre universitaire de recherches administratives et politiques (CURAPP), Amiens, France, 1988, p.17

⁶ - CE, Assemblée du 8 avril 1987, n° 45172, publié au recueil Lebon.

كما أقر في قرار آخر بحق الطاعن بالإطلاع على كشوفات النقاط الخاصة بأحد إختبارات التوظيف التي إجتهاها¹.

وتشترط غالبية قوانين حرية المعلومات أن تكون الوثيقة محل طلب الإطلاع أو الحصول عليها قائمة، أي كتب لها الوجود القانوني والمادي فعلا. ولا تكتسب الوثيقة هذا الوصف إلا بصيرورتها عملا تاما ومنجزا، أي تجاوزت مرحلة الإعداد². وهو نفس التوجه الذي صار عليه المشرع المغربي، الذي أجاز للمؤسسات والهيئات المعنية رفض تقديم المعلومات المطلوبة إذا كانت في طور التحضير أو الإعداد، على أن تقوم بتعليل ردها القاضي برفض تقديم المعلومات المطلوبة كتابة كليا أو جزئيا³.

وقد وضع كل من مجلس الدولة الفرنسي ولجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية معيارا لنهائية الوثيقة، وهو تاريخ الإقرار بها⁴. وإعتبرت كذلك لجنة الولوج إلى الوثائق الإدارية أن مختلف التقارير والدراسات والملفات والأراء ومحاضر الاجتماعات، أو بمعنى آخر، الوثائق التحضيرية لا يمكن قبول الإطلاع عليها إلا بعد الإنتهاء من مسطرة إعدادها، والهدف من ذلك هو إتاحة الفرصة للإدارات لاتخاذ قراراتها في هدوء وروية، ومنحها الحق في التعديل أو التراجع عن بعض المشاريع بكل حرية⁵.

أما فيما يتعلق بمصدر الوثيقة فقد إستندت لجنة الوصول إلى الوثائق الإدارية إلى روح القانون وتمسكت بمفهوم عضوي للوثيقة القابلة للإطلاع، فأكدت على مصدر الوثيقة، أي أن تكون صادرة عن الإدارات والهيئات المعنية بالقانون.

أما مجلس الدولة فقد رأى أنه من الضروري أن يضاف إلى معيار مصدر الوثيقة، الذي من شأنه أن يفتح باب الإطلاع على مصراعيه، شرطا ذا طابع وظيفي، والذي ساهم بشكل كبير في تقنين الحق في الحصول على المعلومات. فلا يكفي أن يكون مصدر الوثيقة الإدارات والهيئات المعنية بالقانون، بل يجب إضافة إلى ذلك أن تندرج ضمن أنشطة وعلاقات يوطرها القانون العام. وبناء على ذلك لن تكون قابلة للإطلاع الوثائق ذات العلاقة بتدبير الدومين الخاص للإدارة، أو تلك المرتبطة بعلاقات القانون الخاص⁶. وفي هذا السياق أيد المجلس قرارا للمحكمة الإدارية لباريس قضى برفض إطلاع طاعن على ملف كراء شقة سكنية تندرج ضمن الملك الخاص لبلدية باريس، بالنظر إلى أن طبيعة وهدف عقد كراء الشقة المذكورة والوثائق الملحقة به تجعله لا يندرج ضمن قائمة الوثائق التي يشملها حق الإطلاع المنصوص عليه في الفصل الأول والفصل 6 مكرر من قانون 17 يوليوز 1978⁷.

IV. دائرة الإستثناءات

تعتبر الإستثناءات عموما من أكثر الجوانب إثارة للجدل في معظم القوانين المنظمة للحق في الوصول إلى المعلومات⁸. فإذا كان من الطبيعي حجب بعض المعلومات التي يضر الكشف عنها بمصلحة مشروعة عامة أو خاصة، كالمعلومات المتعلقة بالدفاع والأمن وبكيفية البحث في الجرائم، أو المعلومات المتعلقة بشخص طبيعي عادي في إطار حياته الخاصة، فإن التوسع في الإستثناءات، وخاصة التوسع في تأويلها، من شأنه أن يفرغ الحق في الوصول إلى المعلومات من محتواه. لهذا وجب البحث عن توازن يحمي المصلحة العامة دون أن يضر بالمصالح المشروعة الخاصة⁹.

¹ - CE, Assemblée du 20 janvier 1988, n° 68506, publié au recueil Lebon.

² .عليوي، مصدر سابق، ص. 528.

³ .المادة 18 من مشروع القانون 31.13.

⁴ .نفس المصدر، ص. 542.

⁵ - 2^{ème} rapport d'activité de la CADA, 1982, p. 32, cité par la LA VEISSIERRE, op. cit, p. 20.

⁶ - LA VEISSIERRE, op. cit, p. 20.

⁷ - CE, Assemblée du 26 juillet 1985, n° 35067, publié au recueil Lebon.

⁸ - ACKERMAN, John, and SANDOVAL-BALLESTEROS, op.cit, p.101.

⁹ .الحق في الوصول إلى المعلومات، منشورات الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، أكتوبر 2006، ص. 39.

وقد ميز مشروع القانون في المادة 7 بين أربع فئات من الإستثناءات من الحق في الحصول على المعلومات:

الفئة الأولى: وتتضمن:

✓ المعلومات المتعلقة بالدفاع الوطني وبأمن الدولة الداخلي والخارجي

لقد إستثنى المشرع من قاعدة الكشف عن المعلومات تلك التي يضر الإطلاع عليها بسرية الدفاع الوطني، وهو الإستثناء المنصوص عليه في غالبية قوانين الحصول على المعلومات عبر العالم، والذي يعمل القانون على إحاطته بالحماية، لدرجة أن البعض أسماه بـ "السر الأسى" بالنظر للعقوبات التي قد تطال من يفشيهِ.¹

وتتفق غالبية الدول على اعتبار أن المعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة وتشكيلها وتحركاتها وعتادها وتموينها وأفرادها وكل ما له مساس بالشؤون العسكرية أسرار تمس بالأمن القومي أو الدفاع الوطني، وبالتالي لا يجوز الإطلاع عليها. ولقد تزايدت قيود الحظر على إفشاء هذا الصنف من المعلومات مع تعاظم أهمية المصالح الحكومية²، واشتداد وطأة التهديدات والمخاطر وخاصة الإرهابية منها.³ والملاحظ أن المشرع ترك للإدارة سلطة تقدير ما يندرج ضمن نطاق المعلومات المتعلقة بالدفاع الوطني والأمن الداخلي والخارجي. وقد أثير هذا الإستثناء أمام مجلس الدولة الفرنسي في أحيان كثيرة، حيث إعتبر في أحد قراراته أنه لا يمكن الإستجابة لطلب المعني بالأمر نظرا لإعتبارات تتعلق بالأمن العمومي، وذلك عندما تقدم أحد الأفراد بطلب الحصول على التقرير المنجز من طرف مصالح الأمن والمتعلق برغبته في الحصول على ترخيص لحمل سلاح.⁴

وتعتبر من أسرار الدفاع الوطني حسب الفصل 187 من القانون الجنائي⁵:

1. "المعلومات العسكرية أو الدبلوماسية أو الإقتصادية أو الصناعية التي توجب طبيعتها ألا يطلع عليها إلا الأشخاص المختصون بالمحافظة عليها، وتستلزم مصلحة الدفاع الوطني أن تبقى مكتومة السر بالنسبة إلى أي شخص آخر.
2. الأشياء والأدوات والمحركات والرسومات والتصميمات والخرائط والنسخ والصور الفوتوغرافية أو أي صور أخرى أو أي وثائق كيفما كانت، التي توجب طبيعتها ألا يطلع عليها إلا الأشخاص المختصون بإستعمالها أو المحافظة عليها وأن تبقى مكتومة السر بالنسبة إلى أي شخص آخر لكونها يمكن أن تؤدي إلى كشف معلومات من أحد الأنواع المبينة في الفقرة السابقة.
3. المعلومات العسكرية، من أي طبيعة كانت التي لم تنشر من طرف الحكومة ولا تدخل ضمن ما سبق والتي منع إما نشرها أو إذاعتها أو إفشاؤها أو أخذ صور منها إما بظهير وإما بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء.

4. المعلومات المتعلقة إما بالإجراءات المتخذة للكشف عن الفاعلين أو المشاركين في جنابات أو جنح ضد أمن الدولة الخارجي، أو

القبض عليهم، وإما بسير المتابعات والتحقيقات وإما بالمناقشات أمام محكمة الموضوع."

✓ المعلومات المتعلقة بالحياة الخاصة للأفراد، أو التي تكتسي طابع معطيات شخصية:

¹ - WARUSFEL, Bertrand, Le secret de défense entre les exigences de l'Etat et les nécessités du droit, Cahiers de la fonction publique et de l'administration, n° 199, mars 2000, p.1

² البرغوثي، بلال، الحق في الإطلاع، منشورات الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق الإنسان، رام الله، فلسطين، 2004، ص. 23.

³⁶ عقب أحداث الحادي عشر من شتنبر 2001 بالولايات المتحدة الأمريكية لوحظ تشدد من قبل الأجهزة الحكومية في الإفراج عن المعلومات ذات العلاقة بالدفاع والأمن. للتوسع راجع:

BLANTON, Thomas, The world's Right to know, Foreign policy, July- August, 2002, p.50

⁴ - LA VESSIERRE, op.cit, p.21.

⁵ الظهير الشريف رقم 1.59.413 الصادر في 26 نونبر 1963 بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي كما تم تعديله، ج ر عدد 2640 مكرر، بتاريخ 5 يونيو 1963، ص. 1253،

ويتعلق الأمر بالمعلومات المرتبطة بالفرد في حياته الشخصية، وتندرج ضمنها المعلومات ذات الطابع الحميم (العائلي، العائلي...) والمعلومات الطبية (وخصوصاً ما يعرف بالملف الطبي) التي يحظر تداولها دون موافقة الشخص المعني بها.¹

وتحظى الحياة الخاصة بالحماية في مختلف إعلانات ومواثيق حقوق الإنسان وكذا في الوثائق الدستورية.² كما دأب الاجتهاد القضائي على حماية الحياة الخاصة في معظم قراراته ذات الصلة.³

✓ المعلومات التي من شأن الكشف عنها المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في الدستور، وحماية مصادر المعلومات.

الفئة الثانية: وتتعلق بالمعلومات التي يؤدي الكشف عنها إلى إلحاق ضرر ب:

1. العلاقات مع دولة أخرى أو منظمة دولية حكومية أو غير حكومية؛

2. السياسة النقدية والإقتصادية والمالية للدولة؛

وتقوم فكرة حظر نشر بعض المعلومات ذات الطابع الإقتصادي على خطر مساس هذه المعلومات بالإقتصاد الوطني. وعلى سبيل المثال فإن كشف معلومات عن صفقات تود الحكومة عقدها في سلعة معينة قد يسبب حدوث إحتكار أو كساد لهذه السلعة، الأمر الذي قد يؤثر على ثمنها وربما على الإقتصاد ككل. وكذلك الأمر بالنسبة للمؤسسات المالية والإقتصادية المهمة كالبنوك المركزية. إفشاء معلومات عن ضائقة مالية يمر بها أحد البنوك قد يؤدي إلى إضعاف الثقة الإئتمانية بالمصارف.⁴

3. حقوق الملكية الصناعية، وحقوق المؤلف والحقوق المجاورة؛

4. حقوق ومصالح الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين، فيما يخص جرائم الرشوة والإختلاس وإستغلال النفوذ وغيرها، المشمولة بالقانون رقم 37.10 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 2201 المتعلق بالمسطرة الجنائية.

الفئة الثالثة: وتندرج في إطارها المعلومات المشمولة بطابع السرية بمقتضى النصوص التشريعية الخاصة الجارية بها العمل

ويتعلق الأمر هنا بمجموعة من النصوص القانونية السابقة على صدور قانون الحق في الحصول على المعلومات، والتي تحد من الولوج إلى المعلومات في مجالات محددة.

الفئة الرابعة: وتشمل المعلومات التي من شأن الكشف عنها الإخلال ب:

أ. سرية مداولات المجلس الوزاري والحكومي؛

يندرج في هذا الإطار المعلومات المرتبطة بأنشطة مجلس الوزراء ومجلس الحكومة، بما في ذلك المذكرات التي يتم تبادلها بين الوزراء ومساعدتهم. ويضاف إلى ذلك مجموع التقارير والدراسات والملفات المنجزة من أجل توجيهه (وتقديم الإستشارة) للسلطات العمومية وتمكينها من إتخاذ القرارات الصحيحة.⁵

إن الهدف من هذا الإستثناء هو ضمان قيام السلطات العليا في الدولة المكلفة أساساً برسم السياسة العامة بالعمل في هدوء وصفاء دون أن يزعجها فضول الأفراد بطلب الإطلاع على ما تحت يدها من وثائق تعيينها على أداء ما هو منوط بها. وبمعنى آخر، حماية ما

¹ مرقص، بول، أخلاقيات المعلومات، منشورات مكتب اليونسكو الإقليمي للتربية في الدول العربية، يونيو 2007، ص. 19.

² ينص الفصل 24 من الدستور المغربي على أن لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة.

³ - CE, 17 avril 2013, Ministre du travail, de l'emploi et de la santé C/ cabinet de la taille, n° 344924, In rapport CADA 2013, p. 61

⁴ البرغوثي، بلال، مصدر سابق، ص. 24.

⁵ LA VEISSIERRE, Op.cit, p.21

يجب أن تتمتع به الوثائق المتعلقة بالمحادثات والمداولات والإجتماعات التي تسبق إصدار الحكومة والسلطات العليا في الدولة لقراراتها السياسية من سرية¹.

وفي نفس السياق يرى "Charles DEBBASCH" أن الهدف من وراء هذا الإستثناء هو حماية الطابع السري للإجتماعات والمناقشات والآراء التي تسبق إتخاذ القرارات من قبل الهيئات الحكومية والسلطات العمومية في البلد، وجعلها في منأى عن الضغوط التي قد تتعرض لها خلال هذه المرحلة²، وإن كان البعض يرى أن حجب هذا الصنف من المعلومات فيه مساس صريح بمبدأ الديمقراطية التشاركية³.

ب. سرية الأبحاث والتحريات الإدارية ما لم تأذن بذلك السلطات الإدارية المختصة؛

ج. سير المساطر القضائية والمساطر التمهيدية المتعلقة بها، ما لم تأذن بذلك السلطات القضائية المختصة؛

وهو نفس المقتضى المنصوص عليه في القانون الفرنسي⁴ الذي يستعمل عبارة:

«Déroutement des opérations engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures sauf autorisation donnée par l'autorité compétente».

ويتعلق بالأمر بالمعلومات المرتبطة بالتحقيقات الأولية التي يؤدي نشرها إلى كشف سرية التحقيق وإعاقة الأبحاث القضائية وعرقلة سير العدالة إلى جانب خرق فرضية براءة المتهم حتى تثبت إدانته في محاكمة علنية وعادلة⁵.

ويرى LA VESSIERRE أن هذا المقتضى يشوبه بعض الغموض، مما يفتح الباب أمام تأويلات وتوسع في مجال هذا الإستثناء، الأمر الذي دفع لجنة الولوج إلى الوثائق الإدارية إلى التأكيد في التقرير رقم 2 الصادر سنة 1982 على أنه لا يكفي لإعمال هذا الإستثناء أن يتعلق الأمر بمسطرة تم تحريكها أو على وشك أن يتم ذلك، بل يجب أن يكون من شأن الإفراج عن المعلومات أن يمس بسير تلك المسطرة، سواء من خلال تغليب كفة أحد أطراف الدعوى أو عرقلة عملية التقاضي⁶.

لكن مبدأ سرية التحقيقات الأولية يعرف هو الآخر عددا من الإستثناءات، أبرزها يستند إلى حاجة الرأي العام إلى الإطلاع على الأخبار القضائية المتصلة بأوضاع إجتماعية أو بحالات الفساد الإداري⁷.

د. مبادئ المنافسة الحرة والمشروعة والنزاهة، وكذا المبادرة الخاصة:

ويتعلق الأمر بالمعلومات التي يمكن أن يؤدي الكشف عنها مثلا إلى وقوع ممارسات منافية لقواعد المنافسة الشريفة ك: "الأعمال المدبرة أو الاتفاقيات أو الاتفاقات أو التحالفات الصريحة أو الضمنية كيفما كان شكلها وأيا كان سببها، عندما يكون الغرض منها أو يمكن أن تترتب عليها عرقلة المنافسة أو الحد منها أو تحريف سيرها في سوق ما"⁸، وغير ذلك من الممارسات المحظورة قانونا.

¹. العليوي، مصدر سابق، ص. 610.

² - DEBBASCH, Charles, Science administrative : Administration publique, Dalloz, 4 ème édition, p. 781

³ - DELAUNAY, Bénédicte, le droit d'accès : les limites du dispositif, conférence-débat du 2 juillet 2008, in cada.fr, consulté le 11 octobre 2015.

⁴ - Article 6 de la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, www.Legifrance.gouv.fr, consulté le 05 octobre 2015.

⁵. مرقص، بول، مصدر سابق، ص. 18.

⁶ - LA VESSIERRE, op. cit, p.22

⁷. مرقص، بول، مصدر سابق، ص. 18.

⁸. المادة السادسة من القانون رقم 104.12 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.116 الصادر في 30 يونيو 2014، ج ر عدد 6276، بتاريخ 24 يوليوز 2014، ص. 6077.

وإجمالاً فإن المقتضيات المتعلقة بنطاق الحق في الحصول على المعلومات، وخاصة ما يندرج ضمن الإستثناءات، كانت مثار العديد من الملاحظات من قبيل كونها واسعة وتتضمن عبارات فضفاضة وغير دقيقة، بل إن بعضها غير مبرر¹، كما أوصت منظمة الفصل 19 بضرورة أن يتم "تعديل لائحة الإستثناءات على نحو ينسجم مع المعايير الدولية، بحيث يجب أن تخضع كافة الإستثناءات لإختبار ضرر جوهري وتقديم للمصلحة العامة، بحيث لا يحق للهيئة المعنية رفض طلب الحصول على المعلومات إلا في حال كان الضرر بالمصلحة التي يحميها الإعفاء ذو الصلة، والذي سينشأ عن كشف المعلومات يفوق بشكل واضح المصلحة العامة في الكشف عنها"².

ولا شك أن مناقشة المشروع أمام مجلس المستشارين سيشكل فرصة لإثارة أهم التعديلات الممكنة والتي من شأنها أن تساهم في تجويد القانون، وفي تحقيق الأهداف المرجوة من وراء سنه. كما أن تطبيق النص على أرض الواقع هو الكفيل بإبراز العراقيل والصعوبات التي قد تعترضه.

كما لا يجب أن يغيب عن الأذهان أن تطبيق قانون الحق في الحصول على المعلومات يستوجب، بلا شك، تغييراً عميقاً في ثقافة المرفق العام وتغييراً في العقلية، ويتطلب إجراءات مصاحبة تهدف إلى الرفع من كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية وتوفير الوسائل المادية والتقنية الضرورية، وبذل المجهودات الضرورية من أجل تحسيس المستفيدين من القانون بفحواه.

¹ التقرير العام للقاء الذي نظّمته ترانسبارانسي المغرب بدعم من منظمة اليونيسكو، مصدر سابق، ص. 6 و 7.

² منظمة الفصل 19، المغرب: المسودة الثانية للقانون الخاص بالحق في الحصول على المعلومات، مصدر سابق، ص. 17.

الحقوق اللغوية بالمغرب بين المطلب الحقوقي والاعتراف الدستوري

اللغة الأمازيغية نموذجا

نادية المخزومي

طالبة باحثة في سلك دكتوراه

" فمن لا لغة له لا وجود له، فجسد الإنسان و روحه و ذوقه و ثقافته و حاضره و ماضيه و مستقبله كل يبني و يصقل عبر النظام اللغوي الذي يحدد و يرسم رؤية المرء للعالم و الوجود.¹ اللغة هي الهوية الناطقة و الحاملة لقيم المجتمع و أداة تواصل أفرادها التي يعبرون من خلالها عن ثقافتهم و تطلعاتهم و يشاركون في تدبير شؤونهم و صنع مصيرهم المشترك و إحدى محددات موازين القوى داخل المجتمع²، و لهذا فأى مس بها يعد مسا بحقوقهم الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و يهدد وجودهم كجماعة ذات كيان و هوية. ليس اعتباطا أن تنفق الدول ميزانيات ضخمة³ و تسخر كل الوسائل للحفاظ على لغتها و نشرها، فهي مؤمنة بأن وجودها و كينونتها مرتبطة بهويتها اللغوية. كما أن العديد من النزاعات المسلحة كانت بسبب عدم قبول الاختلاف الثقافي و اللغة أبرز مظاهره، إلى درجة جعلت المفكر لويس جان كالفي يؤلف كتابا عنونه ب: " حرب اللغات و السياسات اللغوية"⁴. فلا يمكن لأي شعب كيف ما كانت درجة تقدمه و حضارته أن يتخلى عن لغته، فاللغة إذن هي الصورة التي يتجلى من خلالها تفكير الأمة و رؤيتها للعالم و الوجود، فكانت أقدم تجليات الهوية و أوضحها. يرى ساطع الحصري أنه يمكن القول: " بأن الأمم يتميز بعضها عن بعض -في الدرجة الأولى- بلغتها، إن حياة الأمم تقوم -قبل كل شيء- على لغاتها"⁵ و يرى الباحث بوعلوي بأنه وفق هذه المسلمة تدافع الدول الحديثة عن لغاتها، لأنها تمثل أساس الوحدة و الهوية و الانتماء السياسي و المشترك الجمعي بين مكونات المجتمع. بل إن اللغة في معظم الأحيان تكون تعبيراً قوياً عن الاستقلال السياسي، و تعبيراً عن القوة الحضارية، و الهيمنة السياسية و الأيديولوجية⁶. واللغة ليست بريئة، حيث تتخذ مطية للسلطة لفرض سلطاتها و أيديولوجيتها⁷. و هذا ما عبر عنه عراب الحماية الفرنسية الجنرال اليوطي حيث قال " فليس علينا أن نعلم العربية للسكان الذين امتنعوا دائما عن تعلمها. إن العربية عامل مهم من عوامل نشر الإسلام، لأن تعليمها يجري بواسطة القرآن، بينما تقتضي مصلحتنا أن نطور البربر خارج نطاق الإسلام".

من هذا المنطلق و الأهمية الإستراتيجية للغة في حياة الأمم و الشعوب اعتبرت الحقوق اللغوية من مكونات منظومة حقوق الإنسان، خاصة الثقافية منها، فأولت لها المواثيق الدولية عناية خاصة بها من أجل أن تحميها و تطورها أهمها على الإطلاق الإعلان العالمي للحقوق اللغوية سنة 1996 بـ برشلونة، حيث ملأ فراغا اتسمت به كل الإعلانات السابقة لحقوق الإنسان، التي لم تنطرق للحقوق اللغوية. "لقد وضع الإعلان المبادئ العامة التي تتضمن الحقوق المخولة للغة، وأقر الحقوق اللغوية الشخصية والجماعية"⁸. لأن ذلك

1 - جدي عبد الكريم، استراتيجية تدريس اللغات في زمن العولمة، مجلة رمانات ص 25، ع 27، 2014

2 - أ طوليفسن، جيمس: السياسة اللغوية خلفايتها ومقاصدها ترجمة: محمد خطابي ص 16 المعارف الجديدة الرباط- 2007.

3 <http://www.senat.fr>

4 - جان كالفي، لويس، حرب اللغات و السياسات اللغوية، ترجمة حسن حمزة، مؤسسة محمد بن راشد آل مكتوم المنظمة العربية للترجمة، مرز دراسات الوحدة العربية بيروت 2008.

5 - ساطع الحصري، أبحاث مختارة في القومية العربية ص 29، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1985.

6 - بوعلوي، فؤاد، النقاش اللغوي و التعديل الدستوري في المغرب، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات www.dohainstitute.org

7 - أ طوليفسن، جيمس مرجع سابق ص 18.

6 - بوطالب، عبد الهادي، الحقوق اللغوية ص 29 الطبعة الأولى، دار الكتاب الدار البيضاء، 2003

يساهم في حماية التنوع الثقافي الضروري للأمن والسلام الدوليين. و الدول و الحكومات ملزمة باحترام هذا التنوع و الدفاع عنه، و كون المملكة المغربية إحدى الدول التي صادقت على تلك المواثيق الدولية و إعمالا لما التزمت به في مجال الحقوق الثقافية و اللغوية اعترفت في دستورها الأخير 2011 باللغة الأمازيغية كلغة رسمية للدولة إلى جانب اللغة العربية.

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه لماذا هذا التأخير؟ و هل كان الاعتراف تلقائيا و صادرا عن اقتناع بالحمولة الحقوقية للاعتراف بالتعدد اللغوي بالمغرب أم كانت تحت ضغط داخلي و خارجي أملت سياقات جديدة؟ و ما هو مضمون الاعتراف و الترسيم و الضمانات التي الدستورية التي أحيطت به؟

هذا ما سوف نحاول الإجابة عليه من خلال مطلبين: الأول سيخصص لبسط المسارات النضالية و الحقوقية و السجلات الفكرية والثقافية و السياسية التي قطعتها الحركة الأمازيغية و معها الحركة الحقوقية لنيل الاعتراف الدستوري باللغة الأمازيغية كلغة رسمية. أما المطلب الثاني سيتمحور حول مضمون/مضامين ذلك الاعتراف الدستوري برسمية اللغة الأمازيغية و منهجية الترسيم.

المطلب الأول: المطالب الأمازيغية قبل دستور 2011: مسار صعب و مضطرب:

من بين الخلاصات البارزة التي لدراسة تاريخ حقوق الإنسان، هي أن هذه الأخيرة لا تعطى بل تطلب و تنتزع ثم تكتسب، و بأنها وليدة تجاذب بين السلطة و الحرية.

فالاعتراف الدستوري برسمية اللغة الأمازيغية كإحدى المكونات التاريخية للهوية المغربية لم تشد عن هذه القاعدة التاريخية، حيث لم يكن سهل المنال، بل جاء نتيجة مطالب و مرافعة قادتها الحركة المدنية الأمازيغية و الحقوقية التي تبنت مطلب الحقوق اللغوية كإحدى مطالب حقوق الإنسان المدنية و السياسية و الثقافية، بل أن بعض التيارات الأمازيغية ذهبت إلى حد الإستقواء بالخارج، و هو ما جاء على لسان أحمد الذغري: "إن مسألة العلاقات الأمازيغية مع الجانب الإسرائيلي هي إحدى وسائل الدفاع عن النفس، ضد الاستهداف الذي يتعرض له أمازيغ المنطقة المغاربية من القوميين العرب و من بعض المتطرفين الإسلاميين"¹. و هو ما يستشف أيضا من بيانات و تقارير الجمعيات الأمازيغية الموجهة للمنظمات الدولية.

و لقد عرف مسار هذه المطالب أربعة مراحل أو محطات أساسية :

أولا: ميثاق أكادير: في أعقاب الدورة الرابعة لجمعية الجامعة الصيفية التي نظمت ما بين 29 يوليوز و 5 غشت 1991، أصدرت ست جمعيات² ميثاق اللغة والثقافة الأمازيغيتين، المشهور بميثاق أكادير. و يعتبر الباحث وعزي الميثاق شهادة ميلاد رسمية و علنية للحركة الثقافية الأمازيغية و حصيلة لمسار الحركة الذي بدأ ثقافيا منذ 1967³.

لقد ركزت مطالب الحركة الثقافية الأمازيغية في الميثاق على ضرورة إقامة سياسة لغوية وثقافية ديمقراطية تتأسس على احترام الحقوق اللغوية والثقافية الأمازيغية المشروعة، و تجاوز النظر إلى كل معارضة للغة الوطنية هو معارضة للوحدة الوطنية⁴، وتتجسد تلك المطالب في:

1- ضرورة اعتراف الدستور المغربي بكون اللغة الأمازيغية، لغة وطنية إلى جانب اللغة العربية.

¹ مصباح، محمد، الأمازيغية في المغرب: جدل الداخل و الخارج، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، www.dohainstitute.org

² الجمعية المغربية للبحث والتبادل الثقافي (الرباط)، الجامعة الصيفية (أكادير)، جمعية غريس الثقافية (كلميمة)، الجمعية الجديدة للثقافة والفنون الشعبية (الرباط)، جمعية إلماس الثقافية (الناظور)، الجمعية الثقافية لسوس (الدار البيضاء).

³ وعزي، الحسين، نشأة الحركة الثقافية الأمازيغية بالمغرب ص3، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2000

⁴ أ طوليفسن، جيمس، مرجع سابق ص18

2- إخراج معهد الدراسات والأبحاث الأمازيغية إلى حيز الوجود ليتولى تأطير مشاريع النهوض باللغة والثقافة الأمازيغيتين بهدف تطبيق الإجراءات التالية:

- أ. وضع خط معياري موحد لكتابة اللغة الأمازيغية.
- ب. تحقيق معيارية اللغة الأمازيغية.
- ج. إعداد أدوات بيداغوجية لتدريس اللغة الأمازيغية.
- د. إدماج تعليم اللغة والثقافة الأمازيغيتين في البرامج التعليمية الرسمية.
- 3- إدماج الثقافة الأمازيغية في مختلف مجالات الثقافة والتعليم وإنشاء شعب للغة والثقافة الأمازيغيتين بالجامعات المغربية.
- 4- تمكين الثقافة الأمازيغية من إمكانيات الاستفادة من برامج البحث العلمي الجامعي والأكاديمي.
- 5- تمكين الثقافة الأمازيغية من حقها في وسائل الإعلام المكتوبة والسمعية والمرئية على غرار المكونات الثقافية الأخرى.
- 6- تشجيع الإنتاج والإبداع في مختلف مجالات المعرفة الثقافية باللسان الأمازيغي.
- 7- إعداد ونشر واستعمال أدوات التعبير والتلقين باللغة الأمازيغية.

هذا ولقد شكل هذا الميثاق النواة الأساسية لظهور التنسيق الوطني للجمعيات الثقافية الأمازيغية في صيغته الأولى، و أرضية نظرية للجمعيات الموقعة والمنظمة إليه فيما بعد، وكان حافزا لتطوير العمل الجمعوي الأمازيغي بالمغرب، خاصة مع توقيع مذكرة حول الحقوق الثقافية الأمازيغية موجهة إلى المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا صيف 1993، وكذا توقيع رسالة إلى الأحزاب السياسية والحكومة والبرلمان في نفس التوقيت، هذه الحركية نتج عنها تأسيس المجلس الوطني للتنسيق بين الجمعيات الأمازيغية بالمغرب في فبراير 1994. ولقد عرفت هذه السنة أيضا احتجاجات يوم فاتح ماي من طرف أعضاء جمعية تيللي بكلميمة مطالبة برد الاعتبار للأمازيغية، فتعرض سبعة مناضلين شباب أمازيغ للاعتقال، والحكم عليهم بالسجن وغرامات مالية لأنهم رفعوا لافتة بحروف تيفيناغ 1994 يطالبون فيها بتدريس الأمازيغية. و في 20 غشت من نفس السنة أعلن الحسن الثاني عن نيته في إدماج (اللهجات) في النظام التربوي وتخصيص 10 دقائق لنشرة إخبارية ب(اللهجات). في هذه المرحلة عرف المغرب بعض الانفراج فسمح للعديد من الجمعيات الأمازيغية بالتأسيس. وعلى المستوى الدولي تم تأسيس الكونغرس الأمازيغي العالمي و ظهور العديد من الجمعيات الأمازيغية بالمهجر¹. كما سمح للعديد من الجرائد الأمازيغية بالظهور على الساحة ك: أمود، تاسافوت، تاماكي، أكراو، تامونت، العالم الأمازيغي...

و رغم ذلك الانفراج لم يتم تفعيل قرار الحسن الثاني، و ذلك لعدة أسباب محتملة: دخول المغرب أزمة اقتصادية و اجتماعية خانقة، فكان التركيز على كيفية تجاوزها؛ فكلية إدماج الأمازيغية في التعليم جد مرتفعة. بالإضافة الوضع الصحي المتردي للملك، مما دفعه إلى إعطاء الأولوية إلى أمور نقل الحكم و إعداد ولي العهد لخلافته، كما أن الأحزاب السياسية و النقابات لم تتبنى قضية اللغة الأمازيغية. رغم أن الحركة الشعبية كما يرى وعزي تعد تعبيرا سياسيا على الوعي التقليدي بالمحافظة على الأمازيغية، و كذا الانتماء الجماعي لأمازيغ سوس بالمعنى الثقافي لا الجغرافي للكلمة لاتحاد الوطني للقوات الشعبية².

¹ أوردك، شريف: الحركة الأمازيغية بالمغرب من الثقافة إلى السياسة <http://www.hespress.com/tamazight/>

² وعزي، مرجع سابق ص 16

لم تدرج الأحزاب السياسية في سياق التعديلات الدستورية لسنة 1996، مطالب الحركة الأمازيغية ضمن مذكراتها للقصر، مما دفع مجلس التنسيق¹ إلى صياغة مذكرة حول الأمازيغية والإصلاحات الدستورية و سلمت للديوان الملكي²، تضمنت عدة مطالب، كان جلها تأكيدية لما جاء في ميثاق أكادير، كما تم تنظيم ندوة صحفية حول ذات الموضوع بالرباط... غير أن عدم تضمن الدستور المقترح من طرف الملك لأي من مطالب الجمعيات الأمازيغية، اضطر المجلس الوطني للتنسيق إلى إصدار بيان وقعته إثني و عشرون جمعية³، قبيل التصويت على الدستور، يعلن فيه عدم رضى الجمعيات الأمازيغية على الدستور المقترح في ظل تغييب المطالب الأمازيغية، واستعدادها للنضال من أجل تحقيقها...

ثانيا- بيان بشأن الاعتراف الرسمي بأمازيغية المغرب: و بعد 6 سنوات من دون أي جديد، تأتي مبادرة الأستاذ محمد شفيق، بإصدار البيان المعروف بـ "بيان بشأن الاعتراف الرسمي بأمازيغية المغرب"⁴، والذي حرر بالرباط يوم فاتح مارس عام 2000، والذي جاء في صيغة بيان للتوقيع ومذكرة مطلبية مؤلفة من تسعة مطالب أساسية:

- 1- فتح حوار وطني حول الأمازيغية، مبني على العقل والمنطق؛
- 2- الاعتراف الدستوري بالأمازيغية كلغة رسمية ووطنية؛
- 3- رصد برنامج خاص بتنمية المناطق الأمازيغية؛
- 4- التدريس الإجباري، بقوة القانون، للأمازيغية وإنشاء معاهد لمعيرتها وتهيتها؛
- 5- إعادة النظر، وبشكل جدي وجذري، في مقررات التاريخ المدرسية وتصحيحها لإنصاف الأمازيغيين؛
- 6- إنشاء تلفزة خاصة تبث باللغة الأمازيغية، توفير مترجمين بالمحاكم والمستشفيات والإدارات العمومية لمساعدة الناطقين بالأمازيغية، السماح لمنتخبي المجالس الحضرية والقروية بإجراء المداولات باللغة الأمازيغية، رفع الحظر على الأسماء الأمازيغية؛
- 7- رد الاعتبار للفنون الأمازيغية والعناية بالفنان الأمازيغي؛
- 8- وضع حد لتعريب وتشويه أسماء الأماكن الطوبونيمية، إطلاق أسماء شخصيات تاريخية أمازيغية على المؤسسات العمومية؛
- 9- إضفاء صفة المنفعة العامة على الجمعيات الأمازيغية، تقديم نفس الدعم المالي للمنشورات المدافعة عن الأمازيغية، الذي تستفيد منه المنشورات الصادرة بالعربية أو لغات أخرى.

شكلت هذه المبادرة تحولا كبيرا في منهجية الحركة الثقافية الأمازيغية، حيث أحدثت دينامية كبرى خاصة بين الموقعين على البيان، و لقد كان أفقها هو تأسيس إطار سياسي أمازيغي إستراتيجية دفاع جديدة، وهو ما تم إجهاضه في من خلال منع لقاء بوزنيقة الثاني. من المرجح أن الحركة الأمازيغية كانت واثقة أن الدولة لن تقبل تحت أي مصوغ قيام هيئة سياسية تتخذ من الأمازيغية هوية تأسيسية، كما أن ذلك مخالف للدستور وقانون الأحزاب. فالأمازيغية في تصور الدولة ليس حكرًا على فئة، فهي تهم الأمة بكل مكوناتها. و لذلك يمكن اعتبار دعوة و مبادرة الحركة الأمازيغية مناورة للضغط على أصحاب القرار السياسي للفت نظرهم إلى خطورة عدم الاستجابة للمطلب الحقوقي الأمازيغي.

³ تم تأسيس المجلس الوطني للتنسيق بين الجمعيات الأمازيغية بالمغرب في فبراير 1994، ليشكل أول إطار تنظيمي عرفي يجمع إيمازيغن. تأسس في البداية بحوالي تسعة جمعيات، و اتصل في نهاية 1996 إلى حوالي 32 جمعية. <http://www.amazighworld.org>

² من أجل الاعتراف الدستوري بالأمازيغية، سلسلة الدراسات الأمازيغية ص. 45-46، منشورات الجمعية المغربية للبحث و التبادل الثقافي مطبعة الفضيلة الرباط 2002.

³ نفس المرجع ص. 48-49

⁴ <http://www.abudrar.com/2016/10/un-manifeste-pour-la-reconnaissance-officielle-de-l-amazighite-du-Maroc.html>

ثالثاً: - خطاب أجدير وانشاء المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية :

بعد مرور 6 سنوات دون تحقيق أي تقدم -باستثناء نشرة اللهجات الأمازيغية- أعلن محمد السادس في خطاب العرش ل 30 يوليوز 2001¹ عن الطابع المتعدد للهوية المغربية واضعاً البعد الأمازيغي في أولوية عناصرها، كما أعلن عن إدراج الأمازيغية لأول مرة في تاريخ المغرب في المنظومة التربوية الوطنية، و أعلن عن إنشاء مؤسسة من أجل النهوض بالثقافة الأمازيغية أطلق عليها المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية، والتي أسست فعليا بمقتضى ظهير أجدير في 17 أكتوبر 2001²، والتي عهد إليها بمهمة الحفاظ على الثقافة الأمازيغية والنهوض بها، وتعزيز مكانتها في الفضاء الاجتماعي والثقافي والإعلامي الوطني. وكذا في الشأن المحلي و الجهوي، والمساعدة بالتعاون مع السلطات الحكومية والمؤسسات المعنية، على إدراج الأمازيغية في المنظومة التربوية.

لقد حرص الملك في خطابه على التأكيد بأن الاعتراف بالتنوع و التعدد اللغوي للمغرب يجب أن يدعم وحدة المغاربة و إجماعهم على الثوابت الوطنية حيث قال: " فقد ظل المغرب، عبر العصور، متميزاً بالتحام سكانه، مَهْمَا كانت أصولهم ولهجاتهم، متشبهين بمقدساتهم ووحدة وطنهم، ومُقاومتهم لكل غزو أجنبي أو محاولة للتفرقة." و لقد لاقَت هذه المبادرة الملكية استحساناً لدى بعض الفعاليات الأمازيغية.

ولتسهيل تعليم الأمازيغية، كلفت "المعهد" بدراسة التعابير الخطية، وذلك عبر:

- إنتاج الأدوات اليداكتيكية اللازمة لتسهيل تعليم الأمازيغية وإعداد معاجم خاصة وقواميس متخصصة.
- إعداد خطط بيداغوجية في التعليم العام وفي البرامج، في جزئها المتعلق بالشأن المحلي والحياة الجهوية.
- الإسهام في إعداد برامج للتكوين الأساسي والمستمر لفائدة الأطر التربوية المكلفة بتدريس الأمازيغية والموظفين والمستخدمين الذين تقتضي مهنتهم استعمالها، وبوجه عام، كل من يرغب في تعلمها.
- نلاحظ أن الحركة الأمازيغية واعية بأن التعليم هو الآلية الفعالة و الإستراتيجية لجعل اللغة الأمازيغية لغة التواصل المجتمعي.
- و لذلك كانت تركز كثيراً على مطلب إدماج الأمازيغية في المنظومة التعليمية الوطنية.

رابعاً- ادماج الامازيغية في التعليم الوطني:

يجمع الدارسون و الخبراء في التخطيط اللغوي و السياسات اللغوية بأن التعليم هو الآلية الناجعة و الفعالة في الحفاظ على ثقافة ما و لغتها، و هو -التعليم- في نفس الوقت أحد آليات الدولة للتحكم في اللغة³ بل في السياسة الثقافية. هذا المعطى العلمي و الواقعي هو ما جعل مطلب تعليم الأمازيغية و إدراجها في المنظومة التعليمية الوطنية إحدى الثوابت الأساسية للحركة الأمازيغية؛ مما من مذكرة أو مناظرة أو دراسة أمازيغية إلا أولت هذا المطلب عناية خاصة.

لقد تم التنصيص على الأمازيغية لأول مرة في تاريخ المغرب المستقل في وثيقة لإصلاح التعليم، و في الميثاق الوطني للتربية و التكوين حيث نص البند 105 منه على إمكانية اختيار استعمال اللغة الأمازيغية أو أية لهجة محلية للاستئناس بها و تسهيل الشروع في تعلم اللغة الرسمية في التعليم الأولي و في السلك الأول من التعليم الابتدائي. يلاحظ بأن البند لم يشر إلى ضرورة تدريس الأمازيغية إلى جانب العربية و الفرنسية. و في شهر شتنبر تمت عملية إدراج الأمازيغية في السنة الأولى من التعليم الابتدائي في عدد محدود من المدارس لم يتجاوز 317 مؤسسة. و أن عدد التلاميذ الذين يتعلمون الأمازيغية منذ موسم 2003-2004 إلى الآن لا يتعدى 11 في المائة. بل أن عدد كبير من أساتذة اللغة الأمازيغية كلفوا بتدريس لغاتٍ أخرى⁴.

¹ الخطاب الملكي، البوابة الرسمية للمغرب <https://www.maroc.ma/ar>

² نفس المرجع

³ أطوليفسن، جيمس مرجع سابق ص.17

⁴ مروان، مصطفى، تدريس اللغة الأمازيغية بالمدرسة المغربية، أية حصيلة <http://www.maghress.com/khouribga/1010102>

أثار هذا الوضع عدة ردود أفعال من قبل الجمعيات الأمازيغية، فعلى سبيل المثال ندرج تقييم الشبكة الأمازيغية من أجل المواطنة - أزطام - من خلال مذكرتها المطلوبة المؤرخة ب 7 يونيو 2007 و التي جاء فيها: "انه بعد تقييم وضعية الأمازيغية في المنظومة التربوية، والطرق التي تدبر بها قضية إدماج الأمازيغية في التعليم خلصنا إلى المطالب التالية:

- الحاجة المستعجلة والملحة لتوفير تكوين مستمر لمدرسي الأمازيغية؛
- إحداث مديرية خاصة بتدريس الأمازيغية داخل وزارة التربية الوطنية؛
- خلق شعبة للأمازيغية في الجامعة لحل أزمة التأطير والتكوين؛
- ربط تدريس الأمازيغية بالثقافة الأمازيغية والتعامل معها كلغة مستقلة؛
- مراجعة الكتب المدرسية وتصحيحها لإبراز الأساس الأمازيغي للهوية الوطنية المغربية والاهتمام بالأبعاد الأفريقية والمتوسطية من خلال الكتاب المدرسي.

- تغيير ميثاق التربية والتكوين، تماشياً مع الرغبة والقناعة الحاصلة في كون الأمازيغية ليست للاستثناس.

- اعتماد المرجعية الأمازيغية بقيمها المشرقة في جميع المقررات المدرسية؛

- إعادة كتابة تاريخ المغرب المدرج في المقررات المدرسية بأقلام علمية وموضوعية¹.

إلا أنه بقي الوضع على ما هو عليه و دون تحقيق المطلب الرئيسي المتمثل في الاعتراف الدستوري باللغة الأمازيغية كلغة رسمية إلى مرحلة ما عرف بالربيع العربي، الذي كان إحدى محركاته: المطالبة الشبابية و الشعبية بالحقوق الاجتماعية و السياسية و الثقافية خاصة حرك 20 فبراير التي عرفت مشاركة مكثفة من قبل الحركات الأمازيغية.

و تجاوزا لما وصفه محمد شفيق في بيانه بالاضطهاد اللغوي الذي كانت تعيشه الأمازيغية باسم القانون الأسى للمملكة "الدستور"، حيث كان يحتج على الأمازيغي بأن اللغة الرسمية للمملكة هي العربية و ليست الأمازيغية. و لقد أورد في نفس السياق مقولة أحد فلاسفة الأنوار: "إن أقصى أنواع الاضطهاد هو الذي يمارس في ظل القانون و يلون بألوان العدالة"² و تحت ضغط الحركات الاحتجاجية و الحقوقية و مستجدات الوضع العربي تمت دسترة الأمازيغية في دستور 2011. فما هي مضامين هذه الخطوة و مستجداتها؟

المطلب الثاني: مرحلة الدسترة: "الأمازيغية لغة رسمية للدولة ورصيداً مشتركاً لجميع المغاربة"

فكل الدساتير التي عرفها المغرب لم تشر إلى المكون الأمازيغي حيث كانت تؤكد جميعها على العربية كلغة رسمية للمملكة، و هو في تقدير وعزي ما يتعارض مع الحقائق التاريخية و الجغرافية و الواقع المجتمعي³ إلى أن تمت المصادقة على دستور 2011، الذي اعترف بالأمازيغية كلغة رسمية إلى جانب العربية. و لقد أثنى أحد رواد و زعماء الحركة الأمازيغية أحمد بوكوس على هذه الخطوة حيث قال: "و غني عن البيان، أن الإقرار بشرعية التنوع اللغوي و الثقافي عموماً، و ترسيم الأمازيغية على وجه الخصوص، يضع المغرب في مقدمة البلدان التي تعترف بالتنوع الثقافي الضامن للديمقراطية الثقافية"⁴

و تتم دسترة اللغات في معظم الدول وفق سلم دستوري من درجتين (الرسمية أو الوطنية)، تفرضهما الوضعية الذاتية لكل لغة من اللغات المراد دسترتها، و كذلك الوزن السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للناطقين بها، وهذه المرحلة أو الوضعية الدستورية، قد

¹ مذكرة مطلوبة للحركة الأمازيغية بالمغرب موجهة للأحزاب 11 يونيو 2011 <https://azzeta.wordpress.com/AA-doc/s>

² لم يذكر شفيق اسم المفكر و المصدر.

³ وعزي الحسين، هل الحماية الدستورية للأمازيغية مدخل نضالي الهوياتي الأمازيغي أم نتيجة له؟ من أجل الاعتراف الدستوري بالأمازيغية، سلسلة الدراسات الأمازيغية ص 10، منشورات الجمعية المغربية للبحث و التبادل الثقافي مطبعة الفضيلة الرباط 2002.

⁴ بوكوس أحمد، الهيمنة و الاختلاف في تدبير التنوع الثقافي، ص 11 المعارف الجديدة الرباط 2016.

تطول، وقد تقصر، حسب الجهود العلمية والتربوية والإدارية التي تبذلها المؤسسات المسؤولة عن مهمة تهيئة اللغة وتأهيلها، و كذلك قوة ضغط المدافعين عنها.

من بين الوضعتين السابقتين أختار المغرب إعطاء الأمازيغية صفة الرسمية، حيث اعترفت الوثيقة الدستورية المصادق عليها باستفتاء فاتح يوليوز سنة 2011 باللغة والثقافة الأمازيغيتين كإحدى المكونات و الروافد الأساسية للهوية المغربية، ليعلن بكل بوضوح في فصله الخامس: "تعد الأمازيغية أيضا لغة رسمية للدولة، باعتبارها رصيدا مشتركا لجميع المغاربة بدون استثناء. يحدد قانون تنظيمي مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، و كفاءات إدماجها في مجال التعليم، وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، وذلك لكي تتمكن من القيام مستقبلًا بوظيفتها، بصفتها لغة رسمية."

من خلال قراءة متأنية للفصل الخامس يتبين أنه رسم مسار الترسيم من خلال أربع مقتضيات هي:

1. جعل الأمازيغية رصيда مشتركا لجميع المغاربة؛
2. ميدان تطبيق القانون التنظيمي؛
3. تحديد مجالات الحياة العامة ذات الأولوية؛
4. تحديد كفاءات إدراج الأمازيغية في المجالات آنفة الذكر.

أولا: الأمازيغية رصيда مشترك لجميع المغاربة:

عندما اعترف المشرع الدستوري برسمية الأمازيغية كان يستحضر بأن الهدف الأساسي لذلك ليس تلبية لمطالب الحركة الأمازيغية فقط، و لكن هو تجاوب طبيعي مع التطور الحقوقي الذي تشهده المملكة بصفة عامة. و رغم أن اللغة الأمازيغية وفق نتائج أبحاث الأنثروبولوجية مليكة حشيد يتجاوز تاريخ الأمازيغية ألفي سنة قبل الميلاد هي أقدم من اللغة العربية من حيث الاستيطان بالمغرب¹ فإن اللغة الأمازيغية ليست حكرًا على جهة معينة، بل هي حق كل المغاربة دون استثناء، حيث يعرف المغرب وضعا متميزا يتداخل فيه الناطقون بالأمازيغية مع الناطقين بالعربية في مختلف أقاليم المملكة، من منطلق انتمائهم إلى شعب واحد، لا وجود فيه لإثنيات أو أقليات عرقية خاصة مستقلة ومعزولة عن بعضها، كما هو الشأن في دول أخرى أفريقية أو أوروبية كسويسرا وإسبانيا، و كذلك كندا وغيرها من البلدان التي تعرف هذا التمييز. وهذا الوضع الخاص للمغرب يفرض عدم استنساخ تجارب هذه الدول. و من ثمة فالأمازيغية ليس مصدرا للتمايز أو التمييز و إنما مصدر للتنوع في إطار بوتقة ثقافية مشتركة وعامل لتقوية الوحدة والتلاحم الوطنيين. و هذا ما أكد عليه محمد شفيق في بيانه حيث قال "إن الأمازيغ ليس عرقا و إنما هي لسان"² و يرى بنيس أيضا بأن "المساواة بين اللغتين العربية و الأمازيغية هي مساواة بين المواطنين المغربية كافة"، مشيرا إلى أن "المفاضلة الاعتبارية بينهما هي بمثابة تفكيك للهوية الوطنية وتهديد للتماسك الاجتماعي، وتدخل المغرب في خانة التمييز"³. و هو ما يذكى الخبر الباحث المغربي في اللسانيات عبد القادر الفاسي الفهري "أن العلاقة بين المستوى الفصحى للغة العربية والمستوى الدارج علاقة طبيعية بل ضرورية... وأن العربية، فصيحها و دارجها، في مقابل اللهجات الأمازيغية نسيج قرون من التماسك الهوياتي والتواشج اللساني، عبر استراتيجيات النقل والتداخل"⁴.

ثانيا: ميدان التطبيق:

لما كانت الفقرة الثالثة لهذا الفصل تعد الأمازيغية لغة رسمية للدولة باعتبارها رصيда مشتركا لجميع المغاربة بدون استثناء من جهة، ثم لما كانت من جهة أخرى الفقرة الرابعة منه تنص على إدراج الأمازيغية في المستقبل في جميع مجالات الحياة العامة لتقوم بوظيفتها بصفتها

²⁵ - تريعة، السعيد، التيفيناغ. حروف الأمازيغ المنسية. <http://middle-east-online.com/?id=90964>

² - بيان محمد شفيق منشورات المعهد الملكي للثقافة الأمازيغية.

³ - محمد الراحي مرجع سابق

⁴ الفاسي الفهري عبد القادر، الثورة اللغوية القادمة في المغرب، <http://www.hespress.com/opinions/30918.html>

لغة رسمية، فينبغي والحالة هذه أن ينص القانون التنظيمي على هذا الهدف الدستوري العام، لكي يوجي بعدم استثناء أي مجال عمومي كيفما كان من الالتزام بعملية الترسيم؛ لتشتمل بالتالي مجالات الحياة العامة التي تقوم فيها الأمازيغية بوظيفتها بصفقتها لغة رسمية. و المقصود هنا بكل مجالات الحياة العامة تلك التي تتولى تدبير شأنها الوزارات والمؤسسات الحكومية المركزية والجهوية والمحلية الترابية، كما تشمل أيضا مجالات المرافق العمومية التي ستستحدث في المستقبل، وكذا المجالات التي تتولى تدبيرها المؤسسات الخصوصية المرتبط عملها بالمصلحة العامة مثل قطاع الصحة والتعليم والنقل.

ثالثا: مقارنة التدرج في إدماج الأمازيغية في مجالات الحياة العامة ذات الأولوية:

ليس هناك مجال يستدعي التدرج أكثر من المجال الثقافي واللغوي، فعندما قرر الدستور ترسيم الأمازيغية، فقد قرر أيضا تنظيم هذا الترسيم لضبطه وإنجاحه، وبالتالي إبعاده عن كل ارتجال أو عشوائية.

لهذا تم اعتماد مقارنة التدرج و عدم الشروع في إدراج الأمازيغية في كافة مجالات الحياة العامة دفعة واحدة، و البداية المنطقية تكون أولا بالمجالات ذات الأولوية، التي تمهد وتسهل مهمته في باقي المجالات الأخرى.

فإدماج الأمازيغية يستدعي تدابير مالية وإدارية ولوجيستكية كبيرة ومكلفة لميزانية الدولة و تمهيد ثقافي ليقبله الجسم الاجتماعي و مؤسساته التي تدبر شؤونه.

لا أن الملاحظ على هذا المستوى، هو أنه إذا كان الدستور قد أشار إلى ضرورة نهج مبدأ التدرج في عملية الترسيم، فإنه لم يحدد المجالات ذات الأولوية في هذه العملية، بل ترك الأمر للقانون التنظيمي. إلا أنه يمكن القول بأن قطاع الصحة والتعليم والقضاء والنقل والإعلام تفرض نفسها كقطاعات ذات أولوية حيوية.

رابعا: حول كفاءات الإدماج:

تنقسم هذه الكفاءات إلى عامة و واجبة على كافة المجالات المعنية، وإلى خاصة بكل مجال على حدة.

و تتجلى الكفاءات العامة في:

- 1- التزام جميع المجالات المذكورة باستعمال اللغة الأمازيغية الموحدة، لغاية تحقيق وحدة المغاربة في هذه اللغة، على غرار وحدتهم في استعمال اللغة العربية، والفرنسية وغيرهما، ووحدتهم أيضا في العقيدة الإسلامية وفي المذهب الديني.
- 2- التزامها كذلك باستعمال حرف تيفيناغ، الذي أقره الملك محمد السادس، بعد استشارته للمعهد الملكي للثقافة الأمازيغية، كمؤسسة عمومية مكلفة بتدبير الشأن الأمازيغي و وضع إستراتيجية النهوض به.
- 3- جعل الأمازيغية الرسمية حاملة لنفس مضامين اللغة العربية، لتوحيد الوجدان المشترك للمغاربة، وعدم خلق تنافر بين عقليات الناطقين بالأمازيغية، والناطقين بالعربية.
- 4- تعامل موظفي المجالات المعنية مع الأمازيغية بالجدية وبالشكل اللائق، وبغير دونية، تنفيذاً لروح الدستور الذي يمنع كل أشكال التمييز.

أما الكفاءات الخاصة بكل مجال فهي موكولة إلى أطره وخبرائه الذين عليهم أن يبلوروا مخططا استراتيجيا لتفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية كل في ميدان اختصاصه.

لكن إن كانت هذه الكفاءات الخاصة واضحة ومحدودة بالنسبة لبعض المجالات كالمجال النقل مثلا أو المالية، أو غير ذلك من المجالات الأخرى آنفة الذكر، فإنها تبدو معقدة وشائكة نوعا ما بالنسبة لمجال التعليم بالخصوص، ولا سيما فيما يتعلق بتوزيع مواد التدريس بين العربية و الأمازيغية، وما يطرحه هذا التوزيع من تنازع محتمل بين أنصار اللغتين، مع ما يخلقه ذلك من مشاعر سيئة ومن صراع الذي له انعكاسات سلبية على السلم المجتمعي وعلى اللحمة الوطنية.

خامسا: حول مراحل التفعيل:

إذا كانت الكيفيات مرتبطة أساسا بطريقة العمل وبمنهجيته، فإن المراحل عكس ذلك مرتبطة بمدة زمن إنجازها. وعلى هذا الأساس قضى الدستور بأن ينص القانون التنظيمي على تحديد المراحل التي يجب فيها على كل مرفق عمومي إنجاز مهمته في تفعيل الطابع الرسمي في المجال ذي الأولوية المكلف بتدبير شأنه. وما من شك أن هدف الدستور من تحديد هذه المراحل بدقة، يتمثل في إخضاع عملية الترسيم للمحاسبة و الحكامة الجيدة، ولإبعادها عن كل اعتبارية، وكذا عن الإطلاق الزمني الغير المحدود. ومن الطبيعي أن تكون المدة الزمنية لمراحل التفعيل تختلف من مجال إلى آخر، فإن كان تقديرها واضحا ويسيرا بالنسبة لبعض المجالات، مثل النقل الذي تنحصر مهمته في إدراج الأمازيغية في علامات الطرق، وفي محطات القطار، أو مجال المالية في إضافة الأمازيغية إلى العملة الوطنية، أو مختلف المرافق العمومية بشأن كتابة عناوين إداراتها بالأمازيغية، إبرازا للاعتزاز بالهوية الوطنية، فإنه على العكس من ذلك يتطلب بعض الوقت والجهد بالنسبة لمجالات أخرى على رأسها قطاع التعليم، وهذا ما يدعو إلى ضرورة استعانة هيئة الأطر المكلفة بإعداد هذا القانون التنظيمي بخبراء ومختصين، لحسن تقديرها للمدد الزمنية الخاصة بمختلف مراحل كل المجالات المعنية.

خاتمة:

لا شك أن الاعتراف الدستوري باللغة الأمازيغية وترسمها مثل اللغة العربية يعد مكسبا مهما على مستوى الحقوق الثقافية بالملكة المغربية، إلا أن ذلك كان نتيجة صيرورة نضال الحركة الأمازيغية والتي لم تكن حركة معارضة للسلطة، حيث كانت حركة حقوقية، ثقافية تدافع عن قضية بشكل مستقل عن الأحزاب السياسية وعن النقابات، و امتزج خطابها بما هو ايدولوجي، ليس بالمعنى القدحي و بما هو علمي و استعملت فيه عدة وسائل للفت انتباه السلطة بأهمية المسألة الأمازيغية تنوعت بين إصدار البيانات، و الأبحاث، وتنظيم المؤتمرات و المشاركة فيها، بل أن بعض الجمعيات ذهبت إلى حد أنها طالبت من بعض الهيئات الدولية الضغط على المغرب من أجل الاعتراف بالمكون الأمازيغي. كما جاء الترسيم تجاوبا مع المتغيرات التي حملها ما عرف بالربيع العربي و التفاعل المتواصل للمغرب مع مقتضيات المواثيق و الدولية لحقوق الإنسان بصفة عامة والحقوق الثقافية واللغوية بصفة خاصة. و قد أولى المشرع الدستوري مهمة تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية لقانون تنظيمي.

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه: هل استطاع هذا القانون الذي تأخر خروجه خمس سنوات أن يجيب على انتظارات و المطالب الحقوقية للحركات الحقوقية و الثقافية الأمازيغية، و ما التزم به المغرب من اتفاقيات في هذا المجال؟ و هل الدسترة حلت المسألة الأمازيغية؟

سؤال الإجابة عليه ستكون محاور و موضوع مقالة قادمة.

"التعمير القروي بين النص القانوني والممارسة الميدانية"

البشير الحجاجي

متصرف من الدرجة الثانية بوزارة الصحة

باحث في التدبير الإداري والمالي

أستاذ زائر بكلية الحقوق أكادال الرباط

تقديم:

يعد التعمير القروي نمط توزيع المنازل الفلاحية داخل المجالات القروية ، على اعتبار أن هذه الأخيرة تراب تمارس به المجموعات القروية أنشطتها الفلاحية لدى التعمير بهذا المجال ليس بذلك المعطى الثابت وإنما يتطور ويتحول ككل الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية ضمن صيرورة تحولات المجتمع من مجتمع تقليدي إلى مجتمع أكثر انفتاحا وأكثر اندماجا في تيارات العولمة والتأثيرات الكبرى والسوق الدولية وهي الحالة التي يعرفها المغرب منذ سنوات الاستقلال.

وفي هذا السياق فالسكن لم يعد فقط رمزا للسمو المتقدم أو تعبيرا عن فن جمالي بل أصبح وسيلة استراتيجية لخلق فضاء جغرافي متجانس، يجمع بين هاجس الجمالية واتقاء الفوضى والعشوائية من جهة، وتحقيق نمو ترابي ذي أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية من جهة أخرى في الفضاءين الحضري والقروي.

من هذا المعطى الأخير فالمجال القروي الريفي هو ذلك الحيز الجغرافي الخارج على نطاق المدارات الحضرية والذي يقطن به حوالي 45 % من الساكنة التي عرفت تزايدا متسمرًا، فمثلا كانت الساكنة القروية سنة 1960 حوالي مليون نسمة، وانتقلت هذه النسبة إلى حوالي 13 مليون نسمة حسب إحصائيات 2004 إلى أن أصبح عدد السكان القرويين حوالي 13.411.231 مليون نسمة.¹

لكن على الرغم من هذه النسب المتزايدة فإن نسبة الساكنة القاطنة بالعالم القروي هي في تراجع مستمر نظرا للعوامل التالية:

العامل الأول: يتعلق بتزايد حجم المدن وتوسعها من خلال توسيع المدارات الحضرية للمدن الكبرى والمتوسطة والصغرى، وذلك بإضافة مجالات كانت إلى عهد قريب عبارة عن مجالات قروية صرفة.

العامل الثاني: ترقية بعض المراكز القروية إلى درجة مراكز حضرية بفعل الحفاظ على التوازنات الترابية وتطوير المجال طبقا لمخططات وتشريعات تنظم الجوانب المتعلقة بالتعمير .

العامل الثالث: الهجرة القروية وما تعرفه البادية المغربية من مشاكل تهم الفقر والبطالة وتراجع وثيرة النشاط الفلاحي بسبب التغيرات المناخية (الجفاف) ونقص في التجهيزات الأساسية وغيرها من العوامل.

¹ - المملكة المغربية، الجريدة الرسمية، النشرة العامة، الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014.

ولم يحظ التعمير بالمجال القروي باهتمام السلطات العمومية إلا في بداية الستينات، حيث أن أولى النصوص القانونية الصادرة في مجال التعمير غداة الاستقلال كان ظهير 1960 بشأن توسيع العمارات القروية¹.

فصدور تشريع للتعمير بمغرب الاستقلال ينظم المجال القروي له مبرراته، حيث إن الاقتصاد الوطني كان يعتمد على الفلاحة في تلك الفترة من جهة، وهيمنة الوسط القروي على نظيره الحضري من جهة ثانية. إلا أن هذا القانون لم يعد يساير الوضعية الحالية للمجال القروي لما أضى يعرفه من مشاكل. لذا، فقد صار لزاما على المشرع المغربي التعجيل بإصلاح القانون المنظم للتعمير بالمجال القروي، وذلك في محاولة حثيثة لوضع حد للعشوائية التي يخضع لها العمران بهذا الوسط، ونزيف الهجرة ذات الأثر السلبي على الحواضر.

وهذا وقد عرف التشريع المتعلق بالتعمير عدة تطورات عبر مساره التاريخي، إذ سنبحث عن موقع القوانين التي تنظم التعمير بالوسط القروي، فمنذ عهد الحماية وإلى حدود 25 يونيو 1960 والمشرع كان يركز اهتمامه على التعمير بالوسط الحضري، كالظهير الصادر سنة 1914 المتعلق بالتصنيف وتصاميم تهيئة وتوسع المدن، ثم الظهير الصادر 1917 المتعلق بجمعيات نقابات الملاكين العقاريين، وكذا الظهير الصادر سنة 1952، فالظهير الصادر سنة 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم العقارات.

ومن خلال هذه القوانين لن نجد أي نص خاص ينظم السكن بالوسط القروي، حيث استمر هذا الوضع إلى حدود 1960، هذه السنة سجلت إصدار الظهير الشريف المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية وذلك في 25 يونيو 1960، والذي أسس لتصميم النمو كوثيقة تعميّره تنظم السكن القروي إضافة إلى هذا القانون صدرت ترسنة قانونية منظمة للتعمير بالمجال القروي² التي استدعت الدراسة والتحليل.

انطلاقا من هذا المدخل فإن المقالة تعالج إشكالية "تحديد ومعرفة كيفية تدير التعمير بالوسط القروي، من خلال الوقوف على الجانب القانوني المؤطر للتعمير القروي وما يفرزه هذا الشق القانوني من ممارسات ميدانية تنعكس على التخطيط والتدبير القرويين".

² - الظهير الشريف رقم 1.60.063 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية الصادر في 30 ذي الحجة 1379 الموافق 25 يونيو 1960 الجريدة الرسمية عدد 2489 بتاريخ 13 محرم 1380 الموافق 18 يونيو 1960

³ - هذه القوانين والدوريات ك:

- الظهير الشريف رقم 1.62.105 الصادر في 27 محرم 1382 (30 يونيو 1962) بشأن ضم الأراضي الفلاحية بعضها ببعض.
 = المرسوم رقم 2.62.240 الصادر في 22 صفر 1382 (25 يوليوز 1962) بتطبيق الظهير الشريف الصادر بضم الأراضي الفلاحية بعضها ببعض.
 - الدورية عدد 369 الصادرة بتاريخ 29 مارس 1973 المتعلقة بالمجال القروي ودراسة تصاميم التنمية.
 - الدورية الوزيرية عدد 65 بتاريخ 30 مارس 1994 المتعلقة بتنظيم البناء بالوسط القروي.
 - الدورية الوزيرية عدد 219 بتاريخ 15 يونيو 1995 حول تغطية التجمعات القروية بتصميم تنمو وتصميم تهيئة.
 - الدورية الوزيرية عدد 220 الصادرة بتاريخ 15 يونيو 1995 المتعلقة بالتشريع المطبق على العمارات القروية التي تتوفر على تصميم تنمية مصادق عليه.
 - الدورية الوزيرية عدد 302 الصادر بتاريخ 29 شتنبر 1995 المتعلقة بتمويل تصاميم التنمية من طرف صندوق التجهيز الجماعي.
 - الدورية الوزيرية عدد 398 بتاريخ 28 مارس 1996 المتعلقة بنطاق الزامية رخصة البناء بالوسط القروي.
 - الدورية الوزيرية عدد 12/96 الصادر بتاريخ 29 أكتوبر 1996 المتعلقة بتفعيل مقتضيات وئائق التعمير.
 - الدورية الوزيرية عدد 1593 بتاريخ 29 ماي 2002 حول رخص البناء بالوسط القروي.
 - القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير
 - القانون رقم 90.25 والمتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

الشيء الذي يفرض لنا إشكالات فرعية من قبيل:

- ما هي المعايير التي يجب احترامها للبناء بالمجال القروي؟
- ما الوثائق المطلوبة للبناء فوق أرض فلاحية؟
- ما هي المصلحة المختصة بتسليم ملف البناء بالوسط القروي؟
- كيف يمكن التوفيق بين المحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق الحساسة والاستجابة لحاجيات للسكنة القروية؟
- هل يمكن اعتماد مقاربة المساعدة المعمارية والتقنية كآلية من شأنها المساهمة في تأطير وتنظيم نمو المجالات القروية والحفاظ على الهوية والتراث المعماري الأصيل؟
- أية حكمة ترابية يجب تبنيها لتأطير التعمير والبناء بالوسط القروي لتحقيق تنمية قروية مندمجة.

على إثر ذلك تقسم المقالة إلى مطلبين أساسيين:

- النصوص القانونية المنظمة للتعمير بالوسط القروي (مطلب أول).
- التعمير القروي من خلال الممارسة الميدانية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: النصوص القانونية المنظمة للتعمير القروي

لقد توخى المشرع من استصدار ظهير 1960 المتعلق بشأن توسيع العمارات القروية السالف الذكر، إخضاع التطور العمراني في هذه المناطق إلى مقتضيات قانونية مبسطة وسريعة التنفيذ، تراعي فيها الاحتياجات الخاصة بالتجمعات القروية الصغرى المعنية بتطبيق أحكام هذا القانون. و يرجع السبب في ذلك أن ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير، كان حكرا على تنظيم التعمير بالوسط الحضري. وبصدور هذا الظهير أصبحت التجمعات القروية خاضعة لتصميم التنمية فقط من حيث تنظيم وضبط التطور العمراني بها³.

في هذا الإطار فإن السكن القروي تنظمه نصوص قانونية في شقه التعميري التوقيعي (فرع أول) ونصوص في جانب التجزيء والتقسيم والبناء القرويين (فرع ثاني).

الفرع الأول: محتوى ومضامين وثائق التعمير التوقيعي:

الفقرة الأولى:-تصميم التنمية:

يعد تصميم التنمية أداة من أدوات التدخل الإداري في ميدان التعمير لاسيما فيما يتعلق بتنظيم المجال القروي¹، مستلهما في ذلك التوجهات الكبرى الواردة في تصميم الهيكلية القروية لإعداد التراب الوطني. وفي هذا الإطار فإن قانون التعمير لسنة 1952 لم يخضع المناطق القروية لأي تخطيط، لأن المجال الترابي الخاضع له كان ينحصر في المدن و المراكز المستقلة و المحددة فقط وهو الشيء الذي أدى إلى عدم إخضاع المناطق القروية لأي تخطيط².

¹ - سيدي أحمد الشيكري: "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية . المجالس الجماعية نموذجا"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 112.

² - رضوان العلي: "التعمير و التنمية المجالية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 75.

كل ذلك دفع بالسلطات العمومية بعد الاستقلال إلى ضرورة تنظيم تلك العمارات القروية بإيجاد تخطيط خاص بها و متلائم مع البيئة القروية فوق الاختيار على تصميم التنمية¹ إذ تتميز إجراءاته بالبساطة و المرونة² سواء من حيث طريقة إعداده (أولاً) ، أو من حيث مضمونه و محتواه (ثانياً).

أولاً: طريقة إعداد تصميم التنمية:

يمكن القول أن مسطرة إعداد تصميم التنمية تبدأ بتهيئة مشروع تضعه الإدارة انطلاقاً من المناطق الخاضعة لتصاميم التنمية (1) لتنتهي بمراحل معينة لإعداد التصميم المذكور (2).

(1) : المجالات الترابية الخاضعة لتصاميم التنمية :

بدأ يمكن القول أن الكثير من العمارات القروية لم يوضع لها تصميم التنمية رغم أنها تدخل ضمن المناطق الخاضعة لظهير 1960 و المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية، زد على ذلك أن المشرع لم يحدد لنا المجال الترابي الخاضع لتصاميم التنمية. لكن الفصل الأول من الظهير المذكور أعلاه حدد ذلك بطريقة ضمنية³.

وانطلاقاً من الفصل الأول يمكن اعتبار أن تصاميم التنمية توضع لغير المناطق الآتية : المدن و المراكز المستقلة أو المحددة ، و المناطق المحيطة به و كذا التجمعات العمرانية. كما أن الظهير المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية لم يحدد الكتلة العمرانية القروية التي يمكن تزويدها بتصميم التنمية ، لذا يمكن اعتبار أن الإدارة تتمتع في هذا الإطار بسلطة واسعة تمنح لها حرية اختيار القرية المعنية قصد إعداد تصميم لها . هذا وقد طلب المنشور الوزاري الصادر بتاريخ 1979/03/29 عن وزير التعمير و الإسكان والمحافظة على البيئة من المندوبيات الإقليمية للوزارة إعطاء الأسبقية للكتل العمرانية التي تمتاز بما يلي⁴:

- الكتل العمرانية التي يتزايد نموها العمراني بشكل سريع بفضل نشاطها أو موقعها الجغرافي، أو إذا كانت السكنى في منطقة ما مبعثرة ، ورأى المسؤولون إنشاء مركز تتجمع فيه أولويات الحياة الاجتماعية ، فيجب إذن إعداد تصميم تنمية للمنطقة على أساس أن ذلك المركز سيصبح محورا للاستقطاب.
- وجود منظر طبيعي يستقطب الزائرين و يستوجب المحافظة عليه لإعداد تصميم تنمية هناك.
- وجود طريق رئيسة تعرف حركة سير مستمرة وتم تشيد بنايات على جانبيها فلكي لا تضايق حركة السير و جب إعداد تصميم تنمية لتنظيم ازدياد العمران و التحكم في توجيهه.

¹ - يعتبر تصميم التنمية وثيقة تعمير تنظيمية تحدد حقوق استعمال الأراضي و المقترضات التي يطبق عليها و يهدف إلى:

- إحداث و تنظيم نواة قروية مستقطبة مع توجيه نموها

- مراقبة تعمير التكتلات القروية بفرض إلزامية رخصة البناء و التجزئ

² - عبد الرحمن البكريوي: " التعمير بين المركزية و اللامركزية " ، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الأولى ، 1993 ، ص : 130.

³ - الفصل الأول من ظهير 1960 جاء فيه : " تخضع إلى مقتضيات ظهيرنا الشريف هذه الكتل العمرانية الواقعة خارج الدوائر المحددة في الفصل الأول من ظهير 30 يوليو 1952 المتعلق بالتعمير "

⁴ - للمزيد راجع : عبد الرحمن البكريوي، " التعمير بين المركزية و اللامركزية " ص : 131

لأجل ذلك فالمجال الترابي الخاضع لتصميم التنمية يتقلص كلما ارتقت الكتل العمرانية القروية على درجة مركز محدد . لتصبح بذلك خاضعة للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، ما يجعلها تدخل ضمن نطاق تصميم التهيئة.

(2): مراحل إعداد تصاميم التنمية :

في هذا السياق أكد الدكتور "عبد الرحمن البكريوي" على أن الظهير الخاص تنمية الكتل العمرانية القروية¹ وجب تغييره لما يشهده مجال التعمير من تغيرات²، حيث أصبح اليوم وزارة مستقلة بذاتها ، وبذلك يتم إعداد تصاميم التنمية من طرف وزارة التعمير و إعداد التراب بتنسيق مع وزارة الفلاحة و الصيد البحري.

وعليه يبقى إعداد وثيقة تصميم التنمية مرتبطا بمسطرة معنية تبدأ باختيار التكتلات العمرانية وتنتهي بالإقرار والمصادقة.

أ- مرحلة اختيار التكتلات العمرانية:

وهنا تقوم المصالح الإقليمية التابعة لوزارة التعمير بإعداد قائمة للجماعات المحتاجة إلى تصميم التنمية كمرحلة أولى ، وبعد الانتهاء من عملية تحديد هذه القائمة يتم عرض التصميم على ممثل وزارة الفلاحة وممثل وزارة التجهيز بهدف أخذ رأيهما، غير أن مصالح وزارة الفلاحة وفي شخص مديريةية التجهيز القروي التي تتمتع هي الأخرى بمهمة إعداد مشروع تصميم التنمية.

ب- مرحلة استشارة المجلس الجماعي المعني:

إذ تتميز هذه المرحلة بكون المشرع أعطى للمجالس الجماعية مدة شهر كاملة من أجل إبداء رأيها وإعطاء استشارتها حول مشروع تصميم التنمية.³

وعلى ضوء منطوق الفصل الثالث من ظهير 1960⁴ بشأن تنظيم العمارات القروية نستخلص وجود دور فعال للمجالس الجماعية القروية بخصوص إعداد مشروع تصميم التنمية وحتى من الناحية العملية تبقى المصالح التابعة لوزارة التعمير بمثابة المشرف الرئيسي على دراسة ووضع صياغة وإعداد تصاميم التنمية والمصادقة عليها، وذلك من خلال أن المجالس الجماعية القروية لا تتوفر على أي دور و اختصاص فعال باستثناء إبداء الرأي والاستشارة رغم أن المادة 85 من القانون المنظم للجماعات⁵ تعتبر أن الجماعة مختصة في مجال التعمير بالدراسة.

¹ - ينص ظهير 25 يونيو 1960 بشأن العمارات القروية على ما يلي : " تدرس التصاميم الخاصة بتوسيع نطاق العمارات القروية بسعي من المصالح المختصة التابعة لوزارة الأشغال العمومية سابقا (قسم التعمير) و لوزارة الفلاحة (قسم استثمار الأراضي و الهندسة القروية)".

² - في سنة 1968 ألحق قسم التعمير الذي كان تابعا لوزارة الأشغال العمومية بوزارة الداخلية و أحدثت بالمناسبة مديريةية السكنى و التعمير. التي افصلت بدورها سنة 1972 عن وزارة الداخلية لتصبح قطاعا مستقلا تحت اسم وزارة التعمير و السكنى و البيئة ، إلى حين سنة 1985 حيث عادت مرة أخرى لوزارة الداخلية.

³ - عبد الواحد الإدريسي، و أحمد المالكي : "تنظيم المجال بالوسط القروي بين النص والممارسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 54-55 يناير - أبريل 2004، ص. 123.

⁴ - الفصل الثالث من ظهير 25 يونيو 1960 بشأن تنظيم العمارات القروية.

⁵ - ظهير شريف رقم 85.15.1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات.

ج- مرحلة البحث العمومي:

يخضع مشروع التصميم بعد ذلك إلى بحث يدوم شهرا واحدا يطلع خلاله العموم عليه وتدون ملاحظات بشأنه، ويعلن عن إيداع هذا المشروع بإلصاق الإعلانات الخاصة به بمقر السلطة المحلية المعنية بالأمر (مقر الجماعة).

هذا ويبقى الغرض من البحث إطلاع ساكنة الجماعة المعنية على مشروع التصميم وكذا معرفة منافعه ومضاره وتدوين ملاحظاتهم وتعرضاتهم بخصوص ذلك.

د- مرحلة الاستشارة الثانية للمجلس الجماعي المعني :

ويكون ذلك على ضوء ملاحظات عموم السكان وتعرضاتهم، لاسيما في حالة ما إذا تبين اختلاف بين موقف المجلس الجماعي القروي وملاحظات السكان بخصوص مشروع تصميم التنمية¹، وهي ميزة يمتاز بها المجلس القروي على حساب المجلس الحضري، إذ تتم استشارة المجلس مرتين الأولى قبل البحث العمومي والثانية بعد البحث.

هـ- مرحلة المصادقة:

تتم هذه المصادقة بواسطة قرار من العامل، وكذا موافقة وزير الداخلية عليه بواسطة قرار وزيري ينشر في الجريدة الرسمية²، وينشر أيضا بمقر السلطة المحلية المعنية في المكان المخصص لذلك، ليعتبر بذلك قرار الموافقة بمثابة إعلان عن المنفعة العامة³.

غير أن المستجد في هذا السياق هو تفويض وزير الداخلية صلاحية المصادقة بشكل نهائي على تصاميم التنمية إلى الولاية وهو ما أضعف دور السلطة المركزية في التدخل على اعتبار أن الأمر يتعلق بتفويض للإمضاء فقط⁴.

ومهما يكن فالمساطر المتبعة في إعداد تصميم التنمية أكثر تعقيدا من نظيراتها المتبعة في إعداد التصاميم المعنية بالمجال الحضري. إذ الملاحظ تعدد الأجهزة المتدخلة في هذا الصدد. فبغض النظر عن المجلس الجماعي القروي المعني⁵. نجد تدخل عدة أجهزة ومن مستويات مختلفة بدءا بوزارة الداخلية باعتبارها الجهة الوصية على المجالس الجماعية على مستوى أجهزتها المركزية (الوزارة) أو على مستوى الأجهزة المحلية (الإدارة الترابية) أي السلطة المحلية، فوزارة الداخلية تتدخل أثناء مسطرة الإقرار على أساس ترك مجال دراسة المشروع إلى الإدارة المكلفة بالتعمير والفلاحة كل حسب تدخله، إذ أن الوزارة المكلفة بالتجهيز يتم عرض المشروع عليها إبان مرحلة

¹ - سيدي أحمد الشيكري: "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية، المجالس الجماعية نموذجا"، مرجع سابق، ص: 114.

² - المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "دليل الجماعات في ميدان التعمير"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009، ص 21.

³ - ملحوظة: تبعا للرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بشأن "التدبير اللامركز للاستثمار" فوض وزير الداخلية إلى ولاية الجهات المصادقة على قرارات الموافقة على تصاميم تنمية التكتلات العمرانية القروية. ولكن يجب تجديد هذا التفويض عند كل تغيير للمفوض أو المفوض إليه.

⁴ - للمزيد راجع: رضوان العلوي: "التعمير والتنمية المجالية بالمغرب" ص، 79.

⁵ - المواد 85-86-101 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

الاختيار أما وزارة الفلاحة فتدخل في الاختيار والدراسة معا وهذا فيه غياب تام للمجالس الجماعية القروية وساكنتها التي تكتفي بدور المراقب عن بعد لما يجري على النفوذ الترابي للجماعة المكلفة بتسييرها ما عدا الاستشارة والتي تبقى بدورها مفيدة بالمدة (شهر واحد)¹.

ثانيا: محتوى تصميم التنمية:

يمكن القول أن تصميم التنمية يتعرض إلى تقسيم العمران حسب استعماله إلى مناطق مهنية (1) كما يحدد أهم طرق المواصلات و الساحات و الحدائق العمومية (2).

(1) تقسيم العمران حسب استعماله:

إذ يكتفي تصميم التنمية بتعيين و تحديد المناطق ذات الأهمية و المساهمة في تطور المجتمع القروي الذي يقتضي الاهتمام به، لأجل ذلك يقسم العمران لمناطق مخصصة للسكنى (أ) و أخرى مخصصة للنشاط التجاري و الصناعي (ب)

(أ) : المناطق المخصصة للسكنى :

تعد المناطق المخصصة للسكنى أهم ما تنص عليه كل التصاميم ، لكونها تشمل المساكن المجاورة للبنىات العمومية و الأماكن التجارية ، إذ أن تنظيم هذه البنىات و تركيزها في هذه المناطق وبهاته الطريقة يساعد الجماعات الترابية القروية من فتح الطرق العمومية الضرورية و التجهيزات الأساسية لتلك المناطق . وعلى العكس من ذلك فإذا كانت البنىات متشتتة فإنها لن تتمكن من إنشاء كل الطرق المؤدية لمختلف المباني العمرانية بالمنطقة.

هذا في الوقت الذي يمكن فيه للأفراد المتوفرين على عقارات غير مشمولة بتصميم التنمية، من تشييد البنىات بطرق قانونية مضبوطة. لتجنب بعض المشاكل التي قد تقع لبعض الكتل العمرانية²

(ب) : المناطق المخصصة للنشاط التجاري أو الصناعي:

تعد مناطق النشاط التجاري و الصناعي بمثابة المناطق الثانوية بالنسبة للبداية المغربية ، إذ أن الاهتمام الأول لها هو النشاط الفلاحي ، ويمكن أن تشمل هذه المناطق أنشطة التجارة و الصناعة التقليدية و الحديثة. أما فيما يخص محلة التجارة و الصناعة التقليدية فيمكن إقامتها في وسط الكتلة العمرانية القروية شريطة تحديدها من طرف تصميم التنمية.

¹ - للاطلاع أكثر انظر: سيدي أحمد الشكير، "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية – المجالس الجماعية نموذجا"، مرجع سابق، ص: 114.

² - تنصح الإدارة في هذا الصدد بإنشاء ثلاثة أنواع من مناطق السكنى و المتميزة عن بعضها البعض :

-المنطقة الأولى : و تتميز بإنتاج المواد الفلاحية ، و التي يجب الاحتفاظ بها كما هي و عدم السماح بتجزئتها إلى قطع أرضية ، أما أصحاب العقارات بهذه المنطقة فيسمح لهم ظهور 1960 بإقامة البنىات و المنشآت اللازمة لنشاطهم الفلاحي شرط أن تكون مساحة العقارات 2.500 م² على الأقل .

-المنطقة الثانية: و هي المنطقة المخصصة لسكن الفلاحين و ما يرتبط بها من منشآت ، إذ تنشأ هذه المنطقة لتوجيه توسيع العمران صوب ناحية معينة أو تركيز البنىات بها .

- المنطقة الثالثة: وهي منطقة تخصص للفيلات، وهذه المناطق يمكن إحداثها في حالات الضرورة كحالة تخصيص منطقة للموظفين كما في القرى التي يوجد بها مناجم أو في المناطق السياحية أو في المناطق التي يوجد بها مركز للأشغال الفلاحية وما إلى ذلك .

أما بالنسبة للمنطقة الصناعية الكبرى فلا يمكن تشييدها إلا على بعد نصف كيلومتر من الكتل العمرانية وفق الشروط القانونية المنصوص عليها لإحداث مثل هذا النوع من المناطق ، أما في الحالة التي يلاحظ فيها تزايد هذه المناطق ، فيمكن آنذاك إجراء تعديل على تصميم التنمية بغية إنشاء مناطق صناعية.

(2) تحديد طرق المواصلات:

يقوم تصميم التنمية بتحديد الطرق الرئيسية للمواصلات و التي تعتبر الإطار العام لتوسيع عقلائي للكتلة العمرانية القروية، لأن المجال القروي لا يمكن له أن يهتم بكل الطرقات و المسالك الموجودة في الدوائر الترابية الخاضعة له، نظرا لشاسعة هذه الأراضي¹.

غير أنه يمكن فيما بعد فتح طرق ثانوية لتربط بين الطرق و المسالك الرئيسية و باقي المناطق الأخرى إذ في الحالة هاته لا تكون الإدارة ملزمة بتغيير تصميم التنمية بغية إنشاء هذه الطرق الثانوية².

و فيما يخص الآثار المترتبة عن تصميم تنمية التجمعات القروية ، فتعتبر المصادقة عليه و نشره في الجريدة الرسمية بمثابة إعلان صريح على أن التصميم قد اكتسب قوته الإلزامية .

الفقرة الثانية:-القرارات الخاصة بتصنيف العمارات القروية:

يشكل قرار تخطيط الطرق العامة من بين الوثائق التعميرية الأولى بالمغرب التي حظيت بتنظيم تشريعي محكم و منظم إذ تطرق له ظهير 1952 المتعلق بالتعمير³ وكذا ظهير 1960 المتعلق بتنمية التكتلات العمرانية⁴ هذا في الوقت الذي خص له القانون 90-12 فرعا بأكمله .

إن صلاحية إصدار قرارات تخطيط حدود الطرق العامة أو قرارات تخطيط حدود الطرق العامة التي تتواجد فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها تعود لرئيس المجلس الجماعي وذلك حسب منطوق المادة 32 من القانون 90-12 المذكور أعلاه⁵. ويشترط في مثل هذه القرارات موافقة الإدارة المكلفة بالتعمير على المشاريع المقترحة ، وكذا التحقق من مدى مطابقتها و ملائمتها لوثائق التعمير المصادق عليها في حالة وجودها .

للإشارة فمفهوم " موافقة الإدارة " المشار إليه في المادة 32 من القانون 90-12 وكذا المادة 28 من مرسومه التطبيقي ظل غامضا ، هذا في الوقت الذي وضع فيه مشروع القانون رقم 00-42 المتعلق بأهيل العمران من خلال المادة 35 منه على ضرورة موافقة الوكالة الحضرية.

¹ - رضوان العلمي : "التعمير و التنمية المجالية بالمغرب" مرجع سابق ، ص:82.

² - في هذا الإطار تطبق مقتضيات الفصل السادس من ظهير 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية الخاص بمقررات التصنيف و التي خصص لها القانون 90.12 المتعلق بالتعمير بدوره الفصل الرابع.

³ - المادتان 3 و 4 من ظهير 1952 بعدما كان يتم اتخاذه من طرف الباشا و القائد.

⁴ - المادة 6 منه حيث يعود في هذا الشأن للقواد صلاحية إصدار هذا النوع من القرارات.

⁵ - تنص الفقرة الأولى من المادة 32 على ما يلي : " يجوز لرؤساء المجالس الجماعية بعد مداولة المجلس أن يصدر قرارا تهدف إلى إحداث طرق جماعية و مساحات و مواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو عرضها أو حذفها كلاً أو بعضاً ، و تكون هذه القرارات مصحوبة بخريطة تبين فيها حدود الطرق و المساحات و مواقف السيارات المزمع إحداثها أو إدخال تغيير عليها أو حذفها".

وارتباطا بموافقة الإدارة يجوز لرئيس المجلس الجماعي القروي بعد مداولة المجلس إصدار قرار يباشر بموجبه توسيع الطرق والساحات العمومية الموجودة أو تسويتها أو إلغائها كلاً أو بعضاً¹، وكذا إنشاء طرق أو ساحات عمومية جديدة، ويتخذ هذا القرار بعد موافقة الإدارة على مشروعه والتحقق من ملاءمته لمقتضيات وثائق التعمير.

في السياق ذاته لابد والتميز بين قرارات تخطيط حدود الطرق العامة وقرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية. إذ تكون مدة البحث العلني في القرارات الأولى شهراً واحداً وفي القرارات الثانية شهرين. كما أن مفعول قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية مدته سنتين. في حين أن قرارات تخطيط حدود الطرق العامة يسري مفعولها عشر سنوات.

وبالرجوع لمشروع القانون المتعلق بتأهيل العمران فإنه يسجل لنا نقطتين إيجابيتين في هذا الصدد :

- استبدل مفهوم قرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية بقرارات حدود الطرق العامة بمثابة قرارات التخلي. إذ يرى الأستاذ أحمد المالكى أن هذا التغيير من حيث المعنى الأقرب للصيغة الفرنسية "les arrêtés d'alignement emportant cessibilité"².
- المادة 35 من مشروع القانون المذكور والتي أكدت على ما يلي "و بالرغم من كل مقتضى مخالف تعفى الأراضي المشار إليها أعلاه من الضرائب و الرسوم المفروضة على العقارات باستثناء تلك المتعلقة بالتحفيظ العقاري ، وذلك خلال المدة التي تبقى فيها خاضعة للآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة".

فلا يعقل أن تفرض الضرائب على مالك الأرض بعد حرمانه من التصرف في أرضه بحجة المنفعة العامة، ولهذا السبب يرغب بعض الفقهاء في أن تتبنى المراجعة المقبلة للنصوص القانونية المتعلقة بالتعمير هذه الفقرة ، لكونها تدخل في باب المنطق و العدالة ، كما يمكن إعفاء جميع الأراضي التي تبقى خاضعة للآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة بمقتضى وثائق التعمير من كل ضريبة أو جباية .

و إذا كان تخطيط الطرق في المغرب يعلن على أنه من المنفعة العامة، فإنه في فرنسا لا يعتبر كذلك ما عدا تسوية أو تعديل الطرق. أما فتح الطرق الجديدة فيستلزم اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة.³

الفرع الثاني: التجزئ والتقسيم والبناء بالوسط القروي

الفقرة الأولى:-التجزئ والتقسيم العقاري القروي:

فيما يخص التجزئات العقارية بالمناطق القروية فهي تجد موقعا لها في القانون 90. 25 الخاص بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات وكذا ظهير 25 يونيو 1960 الخاص بتنظيم التكتلات القروية.

¹ - المادتين 100 و 101 من الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلقة بالجماعات.

² - أحمد المالكى: " التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – وجدة، السنة الجامعية 2007/2008، ص: 112

³ - للمزيد من التفصيل راجع: عبد الرحمن البكريوي: " التعمير بين المركزية و اللامركزية " مرجع سابق، ص 145.

إذ نصت الفقرة الثانية من المادة التاسعة من القانون رقم 90. 25 على إمكانية إحداث تجزئات عقارية بالمناطق القروية شريطة تخصيصها لإقامة مساكن متفرقة أو نشاطات سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة على أن لا تقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة هكتارا واحدا.

هذا وتعد التجزئة العقارية حسب الفصل العاشر من الظهير رقم 25 يونيو 1960 المتعلق بشأن توسيع نطاق العمارات القروية أنها تقسيم أحد الأملاك العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لتبنى فيها عمارات للسكنى أو للصناعة أو للتجارة ثم بيع هذه القطع أو كراءها إما دفعة واحدة وإما الواحدة بعد الأخرى ، إذ يشترط أن تكون مساحة إحدى القطع أقل من 2500 مترا مربعا.

وفيما يخص التقسيم العقاري بالمناطق القروية فهو بدوره يجد موقعا له في كل من القانون رقم 90. 25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات¹. وكذا ظهير 25 يونيو 1965، غير أن هذا الأخير لم يشر إلى مسألة تقسيم العقارات باستثناء ما أشارت إليه الفقرة الأولى من الفصل العاشر من الظهير المذكور، ومن ثم يمكن اعتبار أن تقسيم العقار هو تلك العمليات التي يترتب عليها قسمة العقار إلى بقعتين أو أكثر تكون مساحة جميع البقع 2500 متر مربع فما فوق.

الفقرة الثانية:- البناء بالمناطق القروية:

يخضع البناء بالمناطق القروية إلى مقتضيات القانون رقم 90. 12 المتعلق بالتعمير (أولا) ويخضع أيضا لمقتضيات ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية (ثانيا).

أولا-على مستوى القانون 90. 12:

إذ من المناطق التي يلزم فيها الحصول على رخصة البناء نذكر: المراكز المحددة والمناطق القروية المحيطة بالجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها، وداخل جميع أو بعض أراضي جماعة قروية أو جماعات قروية تكتسي صبغة خاصة سياحية أو صناعية أو منجمية تستوجب خضوع تقسيمها لرقابة إدارية وأيضا على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محاورها، وكذا على طول الملك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمس كيلومترات.

وتسلم رخصة البناء بعد التأكد من أن البناء المزمع إقامته ينسجم ومقتضيات القانون رقم 90. 12 المتعلق بالتعمير².

1- نصت المادة 58 من الباب الرابع من القانون رقم 90. 25 على ما يلي:

"في الجماعات الحضرية والمركز المحددة والمناطق المحيطة بها والمجموعات الحضرية والمناطق ذات صبغة خاصة وكل منطقة تشملها وثيقة من وثائق التعمير موافق عليها كمخطط توجيه التهيئة العمرانية أو تصميم تنمية تجمع قروي، يتوقف على الحصول على إذن سابق للتقسيم:

- كل بيع أو قسمة يكون هدفها أو يترتب عليها تقسيم عقار إلى بقعتين أو أكثر غير معدة لإقامة بناء عليها.

- بيع عقار لعدة أشخاص على أن يكون شائعا بينهم إذا كان من شأن ذلك أن يحصل على أحد المشتريين على الأقل على نصيب شائع تكون المساحة المطابقة له دون المساحة التي يجب ألا تقل عنها مساحة البقع الأرضية بمقتضى وثيقة من وثائق التعمير أو دون 2.500 متر مربع".

² - المادة 43 من القانون 90. 12 تسلم رخصة البناء بعد التحقق من أن المبنى المزمع إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصا الأحكام الواردة في تصاميم التطبيق وتصاميم التهيئة.

- المادة 47 من القانون 90. 12 لا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزمع إقامة المبنى عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي أو شبكة توزيع الماء الصالح للشرب.

ثانيا-على مستوى ظهير 25 يونيو 1960:

وفي هذا السياق تقتضي المادة السابعة من الظهير المذكور بأنه يمنع في العمارات القروية المتوفرة على تصميم نمو تشييد أية بناية دون الحصول على إذن لبناء يسلمه رئيس المجلس الجماعي القروي.

إذ يتوخى الظهير أن يكون البناء منسجما لشروط النظافة والصحة والجولان وراحة العموم وبهجة المنظر¹.

ومن خلا وقوفنا في هذه المقالة على تنظيم التعمير القروي بقوانين على المستويين التخطيطي و التدبيري ، إلا أن واقع هذا الأخير لازال يشهد العديد من الخروقات و التي دون تعمير قروي منظم يستجيب لحاجيات الساكنة القروية.

لكن السؤال المطروح هو مدى ترجمة هذه القوانين على أرض الواقع ؟ ومدى توفر الهياكل المؤسساتية الكفيلة بالنهوض بذلك من جهة ؟ ومدى نجاعة مضمونها و ملائمتها للواقع السوسيوثقافي المغربي من جهة أخرى ؟ بل الأكثر من ذلك إلى أي حد يمكن للنظام القانوني لوحده تنظيم المجال و الارتقاء بالنسيج العمراني إلى مستوى يؤهل المغرب اقتصاديا و اجتماعيا لمواجهة كل التحديات المطروحة ؟ ذلك ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني من هذه المقالة.

المطلب الثاني: التعمير القروي من خلال الممارسة الميدانية

من خلال عرض أبرز القوانين المنظمة للتعمير بالوسط القروي فإن السؤال المطروح حول مدى ترجمة هذه النصوص على أرض الواقع ؟. فتنفيذ وثائق التعمير القروي يعرف عدة صعوبات وإكراهات على مستوى التنزيل (فقرة أولى). وهذه المعوقات لا بد لها من محددات كفيلة لتجاوزها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: معوقات تنفيذ وثائق التعمير

إن مقتضيات وثائق التعمير على المستوى القروي وحتى الحضري لا تنفذ إلا بنسب ضعيفة وهنا يطرح التساؤل أين الخلل ؟. هل الخلل في القانون المنظم والمؤطر للتعمير رقم 90. 12 ؟ هل هذا القانون عاجز عن إفراز وثائق تخطيطية قابلة للتطبيق و الأجراء ؟ ونحن نتساءل هل الممارسة الميدانية تكشف عن بعض الاختلالات والعيوب التي تعترى النص القانوني ؟ فالممارسة بينت لنا أن هناك آليات ظلت شبه معطلة كان من شأنها تفعيل محتويات وثائق التعمير مثلا غياب لجنة تتبع تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم التطبيقي للقانون 90. 12 المتعلق بالتعمير والتي أكدت على ضرورتها وأهميتها الدورية الوزيرية عدد 399 المؤرخة في 14 ماي 1996، كذلك نجد عدم تفعيل ظهير 10 نونبر 1917 كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى ظهير 1958 المتعلق بجمعيات نقابات الملاكين العقاريين، فهذا النص القانوني يجعل من ملاك الأراضي شركاء للإدارة في تنفيذ بعض مضامين وثائق التعمير غير أن ذلك بقي دون الأجراء المتوخاة. هذا وقد أفضت الممارسة الميدانية في مجال التقسيم والتجزئ بالمناطق القروية إلى ظهور صعوبات متعددة نذكر منها²:

✓ عدم احترام المقتضيات الواردة في مخطط التنمية القروية .

بيد أنه يمكن تسليم الرخصة وإن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة الصرف الصحي والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزم متطلبات النظافة والصحة وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان .

¹ - الفصل الثامن من الظهير الشريف رقم 60. 063 بشأن نطاق العمارات القروية.

² - هذه الخروقات واردة في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2012 ، الجزء الثاني من الكتاب الأول

- ✓ منح تراخيص للبناء تجاهلا لمقتضيات قانون التعمير و لمخطط التنمية القروية.
 - ✓ منح تراخيص بالبناء قبل إيداع ملفات التجزئات.
 - ✓ عدم الاستعانة بخدمات المهندس المعماري و المهندس الطبوغرافي في إحداث التجزئات.
 - ✓ التجديد التلقائي لرخص البناء التي مضى على منحها أكثر من سنة¹.
 - ✓ المصادقة على دفتر التحملات المتعلق بالتجزئة الجماعية رغم عدم احترامه لمخططات التنمية القروية.
 - ✓ تسليم رؤساء الجماعات القروية لرخص التجزئة دون الرأي الموافق للوكالة الحضرية رغم عدم مطابقتها لنظام التهيئة².
 - ✓ عدم إكمال الإجراءات القانونية المتعلقة بمخالفات البناء وذلك على الرغم من تسجيلها ، في حين أن الجماعة لم تقم بمباشرة أو إكمال الإجراءات القانونية في مثل هذه الحالات.
 - ✓ شرط الهكتار الواحد في بقع التجزئات القروية كما ورد في الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات فإنه لا يشجع على إحداث تجزئات من هذا القبيل، لأن الشروط المحددة قانونا للتجزئة حسب المادة 9 من القانون المذكور لم تحفز المجزئ القروي.
 - ✓ كذلك بالنسبة للشهادة الإدارية المنصوص عليها في المادتين 35 و 61 من القانون 25.90 والتي من خلالها يمكن لرئيس المجلس الجماعي تسليم المعنى بالأمر الشهادة المذكورة يبين من خلالها أن العملية المراد مباشرتها لا تخضع لنطاق تطبيق القانون 25.90 دون أي استشارة تقنية أو قانونية مسبقة في الموضوع وهو الشيء الذي نتج عنه لبس وغموض في الممارسة.
 - ✓ بالنسبة للعقود العرفية فهي الأخرى تطرح عدة صعوبات على المستوى الميداني تتجلى أساسا في افتقارها الضمانات والشروط التي يستوجبها القانون في مجال التعاقد، وهو ما يتسبب في كثير من الأحيان في نشوب نزاعات حول الملكية العقارية والمساعدة على استفحال ظاهرة السكن غير القانوني. وعلى الرغم من الإحصائيات التي تبين أنه في سنة 2013 تم منح حوالي 73% من طلبات رخص البناء بالعالم القروي من قبل المجالس الجماعية إلا أن ذلك لم يمنع من وجود صعوبات وإكراهات أخرى في مسألة منح رخص البناء من قبل المجالس الجماعية.
- لذلك فتتناسل الدوريات والمنشairs يجد مبرره في الرغبة من إضفاء نوع اليسر والليونة على وثائق التعمير خصوصا في بعض المناطق ذات الاستقطاب لفرص الاستثمار، إلا أن تعدد القوانين والدوريات يؤثر في فعالية تنفيذ هذه الوثائق خاصة أمام تغطية غير كاملة للتراب الوطني بمؤسسة الوكالة الحضرية³ كمتدخل أساسي في ميدان التعمير القروي.

¹ - على غرار الظهير الشريف رقم 1.60.063 بتاريخ 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية و لاسيما المادة 7 القاضية ببطان الإذن بالبناء في حالة عدم مباشرة البناء داخل أجل سنة من تاريخ تسليم الإذن ، قامت الجماعة القروية الزحليكة بإقليم الخميسات بتجديد ما يزيد عن 200 رخصة بناء مسلمة ما بين 2007 و 2012 دون إخضاعها لمسطرة الحصول على الرأي المطابق للوكالة الحضرية الخميسات .

² - بتاريخ 19 أكتوبر 2006 سلم رئيس الجماعة القروية لمرس الخير (التابع لجهة الرباط-سلا - القنيطرة) رخصة تجزئة الخير رقم 2006/2 لفائدة المؤسسة الجهوية للتهيئة و البناء للجهة الشمالية الغربية للعقار موضوع الرسم العقاري R 15889 رغم عدم موافقة الوكالة الحضرية للرباط سلا بعد دراسة الملف و ذلك خلافا لمقتضيات البند الرابع من المادة الثالثة من الظهير بمثابة قانون المحدث للوكالة الحضرية ، و الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون 25-90 . زد على ذلك عدم مطابقة تصميم التجزئة المرخص بها لنظام التهيئة و ذلك بصور المرسوم رقم 2.05.1015 القاضي بالموافقة على التصميم و النظام المتعلق به الموضوعين لتهيئة جماعة مرس الخير – موضوع بالجريدة الرسمية عدد 5342 بتاريخ 11 غشت 2005.

3- ظهير شريف رقم 1.93.51 الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993) بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية.

وبالتالي فهذه الصعوبات وغيرها¹ تشكل معوقات واقعية أمام تنزيل أمثل لوثائق التعمير القروي لذلك صار لزاما إيجاد مداخل سبل التجاوز.

الفقرة الثالثة: السبل الكفيلة لتنفيذ أمثل لوثائق التعمير القروي

أمام واقع إكراهات تنفيذ وثائق التعمير لابد من إعمال عدة مداخل كفيلة بتجاوزها والمنطلق هو ضرورة إخراج مدونة التعمير حيز التنفيذ، فنظرا لكون مقتضيات ظهير 1960 السالف الذكر أصبحت قديمة و متجاوزة ، جاءت محاولة المشرع المغربي بغية تحيين هذا الظهير بمشروع قانون 04.04 لتأهيل العمران. فما هي إذن مستجدات ذلك ؟

جاء مشروع القانون 04.04 المتعلق بالسكنى و التعمير ليغير تصميم التنمية الجاري به العمل وفق ظهير 1960 المتعلق بالتجمعات القروية ، إذ نص في فصله 44 على ما يلي : " تغير تصاميم التنمية الموافق عليها تطبيقا للظهير الشريف الأنف الذكر رقم 1.60.063 وفق الأشكال و الشروط المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا القانون² . ولم يفرق مشروع القانون الجديد بين العالم القروي و الحضري سوى بمعيار عدد السكان ، كعامل يميز بين مجالات تطبيق وثائق التعمير ، وذلك بتطبيق نوعين من التصاميم وهما مخططات التوجيه و التنمية (أولا) ، وكذا تصميم توجيه التعمير (ثانيا) في الجماعات التي يقل عدد سكانها أو يساوي 25000 نسمة .

أولا: مخططات التوجيه و التنمية

تهدف هذه المخططات بالخصوص إلى تحديد اختيارات التهيئة التي يتطلبها تحقيق تنمية متناسقة. وكذا تحديد المناطق العمرانية الجديدة و الأراضي الزراعية الواجب الحفاظ عليها، و المناطق التي يمنع فيها التعمير و المناطق المحمية، بالإضافة إلى المناطق المزمع تزويدها بتصميم لتوجيه التعمير.

وبخلاف تصميم التنمية و تصاميم التعمير الأخرى فإن وضع مشروع مخطط التوجيه و التنمية يتم من قبل وكالات التعمير³ كما نصت على ذلك المادة 11 من مشروع القانون 04.04 .

إلا أنه إذا كان المشرع واضحا في تحديد الإدارة الموكل إليها وضع المشروع المذكور، فإن هذا الوضوح يغيب على مستوى الموافقة وذلك على اعتبار أن المادة 13 اكتفت بصيغة " توافق الإدارة" على مخطط التوجيه و التنمية دون تحديد هذه الإدارة³ وبالتالي، يتعين على المشرع المغربي حدو تشريعات الدول المتقدمة ، وذلك بإعطاء صلاحية الموافقة و المصادقة عليه هذه الوثيقة للولاة والعمال دعما لسياسة اللامركزية و عدم التركيز، كما هو حال تصميم التنمية.

ثانيا: تصميم توجيه التعمير

في هذا السياق يوضع تصميم توجيه التعمير وجوبا في المناطق المخصصة لهذا الغرض في مخطط التوجيه و التنمية، بينما تحدد المناطق الواجب أن يشملها هذا التصميم في حالة عدم وجود المخطط المذكور من لدن وكالة التعمير ، أو الإدارة المختصة بعد

¹ - المملكة المغربية ، وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني، "تأطير التعمير بالعالم القروي"، 10 ماي 2014.

² - أحمد المالكي: مرجع سابق، ص: 37 وما بعدها

³ - جاء مشروع القانون الجديد 04.04 المتعلق بالسكنى و التعمير بمستجد جديد هو تغيير اسم الوكالات الحضرية إلى وكالات التعمير

استطلاع رأي المجلس الجماعي المعني¹. وفي حالة وجود تعارض في أحكام تصميم توجيه التعمير للتوجيهات الأساسية المقررة في مخطط التوجيه و التنمية وجب في هذه الحالة وضع تصميم جديد لتوجه التعمير وذلك حسب ما نصت عليه المادة الثالثة عشر من مشروع القانون 04.04².

إن تصميم توجيه التعمير يتميز بالخصوصية المحلية، إذ يظهر غياب تدخل السلطة المركزية، وهذا ما يستشف من المادة 21 من مشروع القانون المذكور 04.04 الأمر الذي يعد دعماً للإدارة المحلية مقارنة بظهير 1960 الذي كان يشترط موافقة وزير الداخلية على تصميم التنمية. بعد المصادقة عليه من قبل العامل. ورغم كل ما جاء به مشروع القانون رقم 04.04 في هذا الشأن إلا أنه لا زال حبراً على ورق.

ومن بين السبل الكفيلة أيضاً ضرورة إرجاء كافة الاختصاصات في ميدان التعمير بما في ذلك من منح الرخص والأذن إلى الوكالات الحضرية، نظراً لما تملكه من أطر مؤهلة وقدرات لوجستية ومالية وخبرات في مجال التعمير والقوانين ذات الصلة، شرط أن تكون لها امتدادات، جهوية ومحلية عبر كافة التراب الوطني وباختصاصات واضحة يؤطرها مبدأ التفريع الدستوري.

ومن الآليات الإلحاحية أيضاً تفعيل الإدارة الالكترونية في الجماعات الترابية المعنية وكذلك الوكالة الحضرية خاصة إحداث الشباك الوحيد للتعمير الذي يقدم كافة المعلومات التي تهم بالتعمير مما سيكرس التدبير اللامادي في هذا الميدان.

أيضاً من آليات تجاوز إكراهات تنفيذ وثائق التعمير القروي إحداث وكالات خاصة³ والتي من شأنها إضفاء الليونة في تنفيذ وثائق التعمير وكذا خلق قنوات الكترونية لتتبع التغيرات المجالية والبيئية وفسح المجال للوكالة الوطنية للنجاعة الطاقية للمباني للمساهمة في وضع وثائق التعمير وتنفيذها بأهداف بيئية مستدامة فضلاً عن وجوب إنشاء تنسيق على المستوى الوطني في ميدان التعمير من أجل تجاوز إشكالية تعدد المتدخلين.

خلاصة:

ما يمكن قوله في الأخير أنه بعد التطرق لأهم النصوص القانونية المنظمة للتعمير بالمجال القروي وكذا بالوقوف على بعض الاختلالات والمعوقات التي تطرحها الممارسة الميدانية لأجل ذلك نقترح الآتي:

* ضرورة تليين وتبسيط مساطر إعداد وثائق التعمير من أجل أجرائتها وبلورتها على أرض الواقع، تقوية دور المجالس الجماعية القروية في إعداد وثائق التعمير خاصة على مستوى الدراسات الأولية.

* ضرورة تأطير وتكوين المنتخب الجماعي من أجل اطلاعه وفهمه للقوانين المنظمة للتنمية المجالية.

تقوية دور الجماعات الترابية في إعداد وثائق التعمير خاصة على مستوى الدراسات الأولية.

¹ - المادة الخامسة عشر من مشروع القانون 04.04 ، وتجدر الإشارة إلى أن استعمال مصطلح " الإدارة المختصة" يظل غامضاً ، حيث يجب على واضعي المشروع تحديد الإدارة المختصة التي يمكنها عند الاقتضاء تحديد المناطق الواجب أن يشملها تصميم توجيه التعمير .

² - انظر: رضوان العلي: "التعمير و التنمية المجالية بالمغرب" مرجع سابق ص.85.

³ - على غرار وكالة تهيئة ضفتي نهر أبي رقراق بالرباط.

* ضرورة استشارة الوكالة الحضرية قبل تسليم الشواهد الإدارية المنصوص عليها في المادتين 35 و 61 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

* تعزيز دور الوكالات الحضرية في مجال الدراسات والتخطيط وتأطير الجماعات الترابية وتوجيه الاستثمار.

* تشديد الزجر بخصوص المخالفات.

* و أخيرا تعزيز دور المجالس الجماعية على اعتبار أن موقف المشرع وإن كان منطقيا إلى حد ما، فهذا لا يعطيه الحق في منع المجالس الجماعية القروية من المشاركة الفعلية في مراحل إعداد تصميم التنمية، خصوصا إذا ما علمنا أن إشراك المجالس القروية من شأنه إعطاء قيمة للديمقراطية المحلية، وتماشيا مع المسؤولية المنوطة لهذه المجالس في هذا المجال تطبيقا لمقتضيات الميثاق الجماعي، فعدم وضوح الرؤيا في مجال إعداد التراب وتطوير المجال العمراني بالعالم القروي مرده إلى كون الأغلبية الساحقة من المراكز القروية لا تتوفر على تصميم تنمية وهيكل قروية أو أن الوثائق أصبحت متجاوزة. لذا فاهتمام السلطات العمومية بالمجال الحضري يجب أن ينطلق من القرية لأنه لا يمكن تعمير المدن دون تهيئة القرى.

القانون الواجب التطبيق على النظام المالي للزواج

دراسة في القانون الدولي الخاص المغربي

ياسين منصوري

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السويسي الرباط

جامعة محمد الخامس الرباط

يقصد بالنظام المالي للزواج مجموعة من القواعد القانونية أو المتفق عليها بين الزوجين والتي بمقتضاها يتم تحديد حقوق وواجبات الزوجين من حيث ملكية أموالهما وإيرادات هذه الأموال وإدارتها والانتفاع بها، ومن حيث الديون التي تتم قبل الزواج وأثناءه، و بعد انحلال عقده وتسوية حقوق كلا الزوجين بعد انتهاء العلاقة الزوجية¹.

ويختلف التنظيم القانوني لهذه المؤسسة من تشريع إلى آخر، فإذا كانت التشريعات التي تتبنى المرجعية الإسلامية في قوانين الأحوال الشخصية تركز بشكل صريح مبدأ فصل الذمة الموروثة عن الفقه الإسلامي². وتجعل من النظام المالي للزواج داخل في طائفة الأحوال الشخصية والتي تخضع لقانون الوطني للزوجين، فإنه على خلاف ذلك فإن التشريعات الغربية، ميزت بين النظام المالي القانوني والنظام المالي ألتفاقي³ وقد اعتبرت بان النظام المالي للزواج هو من أثار الزواج تدخل في دائرة الأحوال العينية و أخضعت لقانون إرادة المتعاقدين وذلك في الحدود التي يحددها القانون، وقد يكون خاضعا لقانون الموقع كما هو معمول به من قبل الدول الأنكلوساكسونية التي لازالت تعمل به بالرغم من تراجع هذا الاتجاه منذ القرن السادس عشر نظرا للإشكاليات التي يثيرها.

وقد اخذ التشريع المغربي بالقانون الشخصي وأسند النظام المالي للزواج للقانون الوطني للزوج، ولعل الغاية من ذلك هو ضمان الأمن القانوني للرابطة القانونية بين الزوجين مادام انه لم يجعل لحالة تغيير جنسية الزوجين معا أو احدهما أي تأثير على النظام المالي للزواج، فضلا عن أن الارتباط بالقانون الوطني عموما يوفر الاستفادة من مزايا عديدة وعلى رأسها الثبات والاستقرار القانوني⁴ إلا انه

¹ - هشام علي صادق، دروس في القانون الدولي الخاص الدار الجامعية للطباعة والنشر، دون ذكر سنة الإصدار الصفحة 217.

وقد عرفه البعض الآخر بانه مجموعة من القواعد القانونية والاتفاقية المنظمة للروابط المالية بين الزوجين من حيث تملك أو حيازة أو إدارة الأموال الثابتة أو المنقولة العائدة لكل من الزوجين.

انظر أحمد زوكاغي، تنازع القوانين في الزمان دراسة في القانون الدولي الخاص، منشورات جمعية تنمية البحوث والدراسات القضائية الطبعة الأولى 1993، مطبعة الامنية الرباط، ص 225.

² - لا خلاف في الفقه الإسلامي بين الفقهاء في أن للزوجة ذمة مالية مستقلة عن ذمة زوجها استنادا إلى الكثير من النصوص الشرعية كقوله تعالى: «لرجال نصيب مما اكتسبوا وللنساء نصيب مما اكتسبن فريضة من الله»، وقد كرس هذا المبدأ تشريعا بمقتضى المادة 49 من المدونة والتي تنص في فقرتها الأولى: " لكل واحد من الزوجين ذمة مالية مستقلة عن ذمة الآخر" وأيضا بمقتضى الفصل 24 من مجلة الأحوال الشخصية التونسية والتي تنص " لا ولاية للزوج على اموال زوجته الخاصة بها»

- انظر محمد الشافعي قانون الأسرة في دول المغرب العربي، الطبعة الأولى 2009، ص 112.

³ - ميز المشرع الفرنسي بين النظام المالي القانوني Régime Matrimonial، والنظام المالي الاتفاقي contrat de mariage وحدد لكل منهما مقتضيات خاصة سواء تلك المتعلقة بإبرامه وإدارته وتصفيته انظر الفصول من 1387 إلى 1587 من القانون المالي الفرنسي.

⁴ - انظر ياسين جريفي، النظام المالي للزواج في القانون الدولي الخاص المغربي رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة 2007-2008 ص 3.

بالرغم من ذلك يثير الإسناد المذكور مجموعة من المشاكل سواء في حالة إبرام العقد (المبحث الأول) أو في حالة عدم إبرامه (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تنظيم المشاركة المالية من الناحية الجوهرية.

خص ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين و الأجانب الحالة التي يعمد فيها الزوجين الأجانب إلى تنظيم علاقاتهما المالية بمقتضى عقد بفصل فريد يحدد بموجبه القانون الواجب التطبيق "المطلب الأول" إلا أن هذا التحديد نتج عنه ضعف إعمال مبدأ سلطان الإرادة "المطلب الثاني"

المطلب الأول: القانون الواجب التطبيق على المشاركة المالية.

تنص الفقرة الأولى من المادة 14 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب على ما يلي: «إن العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين يخضع من حيث صحته الذاتية وأثاره للقانون الوطني الجاري على الزوج في تاريخ إبرام الزواج وإذا أبرم العقد المذكور أثناء قيام الزوجية، فإنه يخضع للقانون الوطني الجاري على الزوجين في تاريخ إبرامه»¹

لاشك أن واضعي ظهير المدنية للفرنسيين والأجانب حاولوا من خلال الفقرة الأولى السالفة الذكر تعيين القانون الواجب التطبيق على العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين خاصة من حيث صحته الذاتية وأثاره فقد اعتبر بعض الفقه² أن المقصود بالصحة الذاتية للعقد توفره بحد ذاته على شروط الصحة بصرف النظر عن أدلة للإثبات هذه الصحة بمعنى توفره على الشروط الجوهرية الواجب احترامها حتى يعتبر العقد صحيحا من ناحية القانون الذي يسري عليه، وإلا كان هذا العقد معرض للبطلان في حالة عدم توفره على أركانه مجتمعة³ وقد يكون معرضا للإبطال كوجود عيب من عيوب الرضا أو نقصان الأهلية

أما المقصود بالآثار التي تخضع للقانون الواجب التطبيق على العقد. فهي تشمل تعيين الأموال التي تتركب منها الذمة المالية لكلا الزوجين خاصة الأموال المشتركة إن وجدت وكيفية إدارتهما وتدير مواردها، وتعيين التزامات كلا الزوجين على تلك الأموال، فضلا عن مدى التزام كل واحد منهما في مواجهة أعباء الزوجية. كما تشمل هذه الآثار أيضا تعيين سلطة كل من الزوجين لإدارة أمواله والأموال المشتركة وكيفية تصفيته النظام المالي بسبب الوفاة أو الطلاق⁴

وعليه فإن العقد يخضع ليس لقانون واحد، وإنما لقانونين وذلك حسب وقت إبرامه، فإذا تم إبرامه أثناء وقت إبرام عقد الزواج، كان القانون المختص هو القانون الوطني الجاري على الزوج في التاريخ الذي تم فيه إبرام الزواج، أما إذا تم إبرام العقد المنظم للعلاقات المالية بينهما، بعد قيام العلاقة الزوجية بفترة فإن الاختصاص ينعقد للقانون الوطني الجاري على الزوجين في تاريخ إبرام العقد المنظم لعلاقاتهما المالية، والملاحظ أن واضعي الظهير لم يبينوا كيفية تطبيق القانون الوطني المذكور في حالة ما إذا كان الزوجان يحملان جنسيتين

¹ - اقتبس واضعو ظهير 1913 المادة 14 من المادة 2 و5 من اتفاقية لاهاي 1905، انظر Antoine aquaviva ; la condition civile des étrangers au maroc ; paris ; 1935 ; page 61.

² - موسى عبود، م س، ص 250

³ - على سبيل المثال ينص الفصل 306 من ق ل ع «على أن الالتزام يكون باطل:

- إذا كان ينقصه أحد الأركان اللازمة لقيامه

- إذا قرر القانون في حالة خاصة بطلانه»

⁴ - موسى عبود، م س، ص 250

مختلفتين الأمر الذي عالجته فقه وقضاء الحماية بضرورة وجوب تطبيق القانونين معا تطبيقا توزيعيا¹ يعطي لكل قانون من القانونيين نصيبه من التطبيق ولعل هذه الحالة الأخيرة غالبا ما تطرح تعارض القانون الوطني للزوج مع القانون الوطني للزوجة من حيث مبادئه ومرجعياته وتوجهاته خاصة تلك المتعلقة بالنظام العام. ذلك ان تطبيق كلا القانونين سيؤدي إلى نتائج غير منطقية على اعتبار أن هذه القوانين قد تعطي حلوله مختلفة نتيجة للاختلافات الثقافية. وبالتالي فإن احترام قانون كلا الزوجين قل ما يمكن تحقيقه، وعلى هذا الأساس فإن حل التنازع القائم بين القانونين يتحدد بعدا سلبيا عند تعارض قانوني الزوجين بشأن ذلك²

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن المادة 14 تجعل معيار تعيين القانون الواجب التطبيق بحسب الفترة الزمنية التي يقع فيها - إبرام³ - الزواج ذلك أن الإبرام يعني الاتفاق بين الزوجين على الزواج، وأنه تبعا لذلك يبقى الزوجان ملزمان بإتباع القواعد المتعلقة بإشهار هذا الزواج لتوفير آليات الحماية للغير⁴ أثناء التعاقد وتنبهه إلى طبيعة النظام المالي الذي يخضع له الزوج المتعاقد معه.

أما على مستوى القانون الدولي الخاص المقارن فقد ثار نقاش فقهي حول طبيعة مشاركة الزوج أو العقد المنظم للعلاقات المالية فهل هذا الأخير يخضع لقاعدة الإسناد الخاصة بالعقود أم يتعين اعتبارها أثرا من آثار عقد الزواج وبالتالي تخضع لقانون جنسية الزوج وقت الزواج، لان الاختلاف في تكييف العقد المذكور قد يكون له اثر سلبي خاصة عندما تتعلق الأمر بأموال عقارية خارج الدولة التي ينتسبان إليها الزوجان ، وبذلك تصبح العقود المتعلقة بالعقارات خاضعة لقانون موقع العقار ولأجل ذلك اقترح بعض الفقه انه من المنطقي المساواة يعين مشارطات الزواج و سائر العقود من حيث أعمال قواعد الإسناد، فمشارطات الزواج وإن كانت اتفاقا بين الزوجين، إلا أن هذا الاتفاق يبقى مرتبطا بالعلاقة الزوجية. وهو يحل محل النظام القانوني الذي نضم المشرع بموجبه آثار الزواج فيما يتعلق بالمال⁵ فعلى سبيل المثال و تنص المادة 13 من القانون المدني المصري "يسري قانون الدولة التي ينتهي إليها الزوج وقت انعقاد الزواج على الآثار التي يرتبها عقد الزواج".

ويتضح من خلال هذه المادة أن المشرع المصري اخضع آثار الزواج لقانون واحد هو قانون جنسية الزوج، ولعل غاية هذه القاعدة، هو أن كل رابطة قانونية بين شخصين تقتضي الرجوع إلى قانون كلا الطرفين لذلك فإن ترتيب هذه الرابطة لآثارها القانونية يتطلب وحدة في النظام القانوني الذي يحكمها، فمن الصعب إخضاع آثار الرابطة القانونية لقانونين في ذات الوقت لأجل ذلك ذهب

¹ - وانظر أيضا fatne sarehane ;les conflits de lois relatifs au rapports entre époux en droit international privé marocaine et tunisien ;thèse de doctorat paris ; 1984

² - انظر fatne sarehane ;les conflits de lois relatifs au rapports entre époux en droit international privé marocaine et tunisien ;thèse de doctorat paris ; 1984

³ - لاحظ بعض الفقه الفوارق الموجودة بين المادة 15 من الظهير التي تتحدث عن تاريخ إشهار الزواج في حين تتحدث المادة 14 عن القانون الساري على الزوج في الفترة الزمنية التي وقع فيها إبرام الزواج، معتبرا أن الإشهار la célébration يفيد مرحلة الاحتفال الديني أو المدني الذي يتم إشهاد عليه من قبل ضابط الحالة المدنية وبسجلات المحكمة أو البلدية التي عقد فيها، وفي المقابل ينصرف مفهوم "الإبرام" la conclusion إلى المرحلة السابقة للإشهار وإخراج الزواج لحيز الوجود وهي المرحلة التي يعقد فيها الاتفاق بين الزوجين على الزواج.

- انظر احمد عوييد، م س، ص 60

⁴ - paul - Decroux 101-102., les régimes matrimoniaux en droit international privé Marocain. la revue Marocaine de droit page 101-102., دون ذكر سنة الطبع

⁵ - فؤاد عبد المنعم رياض، سامية راشد أصول تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي الدولي]، تنفيذ الأحكام الأجنبية دار الجامعية الجديدة للنشر 1996 ص

المشرع المصري إلى الأخذ بقانون جنسية الزوج وحده لحكم آثار الزواج بصفة عامة مفضلا إياه على القانون الوطني للزوجة معتبرا ان الزوج هو رب العائلة¹

على عكس المشرع المغربي الذي ارتأى تطبيق القانون الوطني لكلا الزوجين على عكس المشرع المغربي الذي ارتأى تطبيق القانون الوطني لكلا الزوجين حتى وإن كانت جنسيتهما مختلفة على العقد المنظم للعلاقات المالية.

المطلب الثاني: ضعف إعمال مبدأ سلطان الإرادة

تتجه جل التشريعات إلى تنظيم النظام المالي للزواج مع ترك الخيار للأفراد للاختيار أنظمة أخرى تتلائم ورغباتهم مجسدة بذلك مبدأ الحرية التعاقدية ومبدأ سلطان الإرادة. جاعلة من هذه المؤسسة تصرفا قانونيا² وليس واقعة قانونية³ ترتبت عن واقعة الزواج وأصبحت صفة الزوجية معيارا محددا وأساسا في الرابطة القانونية.

فالمادة 14 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب تنص على ما يلي: «إن العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين، يخضع من حيث صحته الذاتية وآثاره للقانون الوطني الجاري على الزوج في تاريخ إبرام الزواج، وإذا أبرم العقد المذكور أثناء، قيان الزوجية، فإنه يخضع للقانون الوطني الجاري على الزوجين في تاريخ إبرامه».

يعين القانون المذكور نفسه ما إذا كان يجوز للزوجين أن يحيلوا على أي قانون آخر وبأي مقدرا، فإذا وقعت الإحالة، فإن القانون المحال عليه هو الذي يحكم آثار العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين»

ومن ثم فإن مشرع ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب كرس مبدئيا مبدأ سلطان الإرادة ولو بصورة محتشمة، إذا انه بالرغم من منح الزوجين حرية اختيار ما ينص عليه العقد المبرم بينهما إلا انه قيدهما في اختيار القانون الذي يجب أن يخضع له هذا النظام، فتخضع إما للقانون الوطني للزوج أو للقانون الوطني للزوجين حصريا دون غيرها من القوانين الأخرى.

فتكريس مبدأ سلطان الإرادة⁴ يعطي للزوجين الحق في تحديد الجهة المخول إليها تدبير المصالح المالية بينهما وإيرادات الأموال العائدة إليهما معا أو تلك العائدة لكل واحدة منهما ونسبة تملكهما لتلك الأموال، وهل هذه الأموال هي ملكية مشتركة بينهما وان لكل

¹ - فؤاد عبد المنعم رياض، سامية راشد أصول تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي الدولي 1990، دار النهضة العربية ص 175.

² - ياسين جريفي، مرجع سابق، ص 3

³ - اعتبر عبد الرحمان الشرقاوي الوقائع القانونية هي كل حدث او عمل مادي يترتب عليه القانون عملا معيناً سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء الحق او نقله او إنهائه، ويمكن ان يظهر بان ما يميز التصرف القانوني عن الواقعة القانونية هي الإرادة، اذ ان هذه الاخيرة هي التي تحدث الأثر القانوني في التصرف، فإن الإرادة ليس لها أي دخل في ترتيب الأثر القانوني المتولد عن الواقعة المادية.

انظر عبد الرحمان الشرقاوي القانون المدني- الكتاب الأول مصادر الالتزام - الجزء الأول التصرف القانوني دار أبي رقراق للطباعة والنشر 2012 الصفحة 31 الهامش 46.

⁴ - جاء في قرار المحكمة النقض المصرية بتاريخ 1974/3/19 «الأصل حسب أحكام القانون المدني الفرنسي ان تخضع أموال الزوجين لنظام الاشتراك التي نظمت قواعده المادة 1399 من القانون المدني و ما بعدهما» وقد أجاز المشرع الفرنسي للزوجين الذين يريدان الخروج عن قواعد هذا النظام كلها أو بعضها أن يعلنوا رغبتهم في مشاركة يعقدانها ويبينان فيها النظام المالي الذي اختاره فإذا لم يستعمل الزوجان هذه الرخصة ولم يحرروا مشاركة من هذا القبيل خضعت أموالهما حثما لنظام الاشتراك باعتباره من الآثار التي يرتبها القانون على عقد الزواج ويمتنع عليها في هذه الحالة أن يعد لا من القواعد التي وضعها القانون لهذا النظام باتفاقيات خاصة يعقدانها.

انظر عبد الحميد الشورابي مجموعة الأحوال الشخصية في ضوء الفقه والقضاء، منشأة المعارف الإسكندرية 2001، ص 380.

واحدة منهما ذمته المالية المستقلة و ما هي حدود تصرف كل منهما في المال العائد لهما سواء بالبيع او الشراء أو الرهن وهل ذلك يبقى موقوفا على إذن الزوج الآخر،

هذا فضلا عن أن تكريس مبدأ سلطان الإرادة يحدد الكيفية التي يمكن من خلالها تصفية الأموال المشتركة بينهما في حالة انحلال ميثاق الزوجية أو الوفاة¹.

إلا انه بالرغم من ورود مصطلح العقد، فان إعمال قانون الإرادة ظل ضعيفا، ذلك أن واضعي ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب يحيلون على القانون الوطني ويعطونه سلطة تحديد إمكانية السماح للزوجين بإبرام عقد لتنظيم علاقاتهما المالية، ومن هنا فانه قيد من حرية الأزواج في إنشاء أنظمة لتدبير أموال الزوجية، بل وقيد حريتهم في الاتفاق على إنشاء نظام مالي آخر خلاف ما يسمح به قانونهما الوطني، الذي قد يكون متضمنا لمقتضيات تمنع الأزواج من إبرام مجموعة من العقود، علما أن المشرع المغربي يكرس بشكل واضح وجلي مبدأ بسلطان الإرادة من خلال الفصل 230 من ق ل ع².

هذا من جهة ومن جهة أخرى ، فإذا كان القانون الوطني للزوج يسمح بهذه الإحالة جاز للزوجين اللجوء إلى هذه الإحالة وتعيين قانون آخر يحكم العقد طبقا لما نصت على ذلك الفقرة الأخيرة من المادة 14 من الظهير بقولها «يعين القانون المذكور نفسه (اي قانون الزوج) ما إذا كان يسوغ للزوجين ان يحيلوا على أي قانون آخر وبأي مقدرا».

إلا أن القانون المحال عليه يكون قابلا للتطبيق في حدود عدم تعارضه مع قواعد أخرى من القانون الوطني لكلا الزوجين، وهذا ما أشار إليه النص بعبارة « وبأي مقدار » وفي هذا الصدد صدر عن محكمة الاستئناف بكولمار سنة 1923 اجتهادا قضائيا³ يكرس هذا التوجه، واعتبر بأنه إذا اخضع الزوجان الفرنسيان عقدهما لقانون أجنبي، فإنه مع ذلك لا يمكنهما أن يسند إلى الزوجة سلطة التصرف بالأموال المشتركة لأن هذه السلطة مخولة للزوج فقط طبقا لمقتضيات القانون المدني⁴.

ومن هنا اعتبر البعض⁵ أن واضع ظهير 1913، حاول أن يشق لنفسه اتجاها وسطا بين التيار السائد في الأنظمة القانونية التي تعتبر أن النظام المالي للزواج يدخل في طائفة الأحوال الشخصية والتي يحكمها القانون الشخصي حصريا وبصورة انفرادية مطلقة. وبين السائد لدى الأنظمة القانونية الفرنسية التي تعتبر النظام المالي للزواج يندرج ضمن طائفة الروابط العقدية التي يتحدد فيها القانون المختص بكونه القانون المختار من قبل المتعاقدين.

¹ - إعمالا لمبدأ سلط ان الإرادة يعتمد أغلبية الزوجين المقبلين على انحلال وثاق الزوجية على تصفية الروابط المالية إما حيبا أو قضائيا عن طريق موثق إذ جاء في حثيات حكم صادر عن المحكمة الابتدائية بالرباط بتاريخ 02 نونبر 1989 حكم عدد 622 أن زوجين فرنسيين تقدم على المحكمة يطلب يرمي إلى الطلاق الاتفاقية مبرزين أنهما تزوجا سنة 1969 وان زواجهما يخضع لنظام الشيوخ المالي في القانون الفرنسي، وأنهما أرفقا مقالهما بتصريح يتضمن كونهما قاما بتصفية الأموال العقارية المشتركة لدى الأستاذ "أمالبا" موثق بنيس وفق ما يقتضيه القانون الفرنسي، وأنهما التزما بأنهما سيواصلان أداء الكمبيالات بالتساوي فيما بينهما إلى حين استيفاء وضمان جميع المصاريف الملحقه (الضرائب والإصلاحات الممكنة) وأنهما سيقسمان كراء العقارات مناصفة بينهما. كما صرحا بأنهما اقتسما الاموال المنقولة وديا، وبذلك صرحت المحكمة بكون هذا الاتفاق أصبح له قوة تنفيذية التي تكون للقرار القاضي بالحكم بالطلاق بين الزوجين طبقا لقانون احوالهما الشخصية و هو القانون الفرنسي كما تم تعديله في باب الطلاق بمقتضى قانون 1975/07/11 المهتم بمرسوم 1975/12/05.

هذا القرار مذكور عند احمد عوبيد المختار من الأحكام الكبرى للقانون الدولي الخاص المرجع السابق

² - ياسين جريفي المرجع السابق، ص 47.

³ - مجلة clunet 1925 الصفحة 790

⁴ - موسى عبود، الوجيز في القانون الدولي الخاص المغربي المركز الثقافي المغربي الطبعة الأولى أكتوبر 1994، ص 249

⁵ - احمد عوبيد، م س، ص 62

والرأي فيما أرى أن توجه واضعي ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب، مبني على أساس التوفيق بين الأنظمة القانونية. إلا أن هذا التوفيق لم يكن سليماً من الناحية العملية على اعتبار أن الحرية التعاقدية الممنوحة للزوجين ظلت محدودة ومقيدة بما هو مسطر في الفقرة الأخيرة من المادة 14 فضلاً عن أن مشروع الحماية كان يسعى دائماً للوفاء بالتزاماته تجاه رعايا الدول المقيمين بالمغرب إبان عهد الحماية. فكانت تسعى إلى احترام القانون الشخصي للأجانب. لأجل ذلك لم تعد أسباب نزول الظهير إبان عهد الحماية قائمة وذلك بعد حصول المغرب على استقلال ونظراً للتطور الحاصل في القانون الدولي الخاص المقارن الأوروبي أو حتى العربي وخص بالذكر الإصلاح الذي نهجه المشرع التونسي بمقتضى المجلة التونسية للقانون الدولي الخاص لسنة 1998 الذي جعل النظام المالي للزواج خاضعاً للقانون الذي يختاره الزوجان عند اختلاف جنسيتهما، وإذا لم يختارا أي قانون لحكم نظامهما المالي، أو لم يستطيعا إثبات اتفاقهما على اختيار قانون ما أو عجزا عن إثبات مضمونه تطبق أحكام الفصل 48 من مجلة القانون الدولي الخاص، وحسب هذا الفصل الأخير يخضع النظام المالي للزواج لواحد من ثلاثة قوانين.

- القانون الشخصي المشترك إذا كان الزوجان من جنسية واحدة أي لقانون الدولة التي كانا يحملان جنسيتهما عند إبرام عقد الزواج

- أو قانون أول مقر مشترك لهما عند إبرام عقد الزواج في صورة اختلاف الجنسية أو انعدامها بالنسبة لهما أو لأحدهما.

- أو قانون مكان إبرام الزواج في صورة اختلاف الجنسية أو انعدامها وعدم وجود مقر مشترك لهما¹

المبحث الثاني: تنظيم المشاركة المالية من الناحية الشكلية

بالرجوع للفصل 12 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب نجده ينص: « إن العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين، يكون صحيحاً من حيث الشكل، إذا أبرم حسب قواعد القانون الوطني لكل من الزوجين، أو عند انعدامهما إذا أبرم حسب القواعد التي يفرضها القانون الفرنسي على الفرنسيين في فرنسا».

يتضح بناء على مقتضيات المادة 12 أنه يتعين الرجوع فيما يخص شكل العقد إلى القانون الوطني للزوجين إذا كان هذا القانون مشتركاً أو إلى القانون الفرنسي المفروض على الفرنسيين بفرنسا، و تنبغي الإشارة أنه لا مجال لإعمال مقتضيات الفقرة الأخيرة بعد حصول المغرب على الاستقلال وبسط سيادته على أراضيه، وبذلك يكون ظهير 1913 قد حدد الشكل الواجب احترامه في إبرامه العقود (المطلب الأول) وكذلك شكليات الإشهار (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شكلية المشاركة المالية المبرمة بين الزوجين:

يستفاد من الفصل 12 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب أن شكل العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين يخضع لقانونهما الوطني إذا كان كلاهما يحملان نفس الجنسية فإن قانونهما الوطني هو الذي يطبق سواء كان هذا القانون يفرض تطبيق شكل معين أو يحيز للزوجين الاختيار بين شكلين أو عدة أشكال²

¹ - مبروك بنموسى، شرح المجلة التونسية للقانون الدولي الخاص 2003 ص 426 وانظر أيضاً مالك غزواني القانون المطبق على حقوق العائلة دورة دراسية حول المجلة التونسية للقانون الدولي الخاص المنظم تاريخ 4 و 5 ماي 2002 بتونس طبع وزارة العدالة ص 148.

² - موسي عبود، مرجع سابق، ص 247

الفقرة الأولى : إبرام العقد المالي وفق القانون الوطني للزوجين :

يخضع شكل العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين وفق قانونهما الوطني إذا كانا يحملان نفس الجنسية، ذلك أن هذا الأخير هو الذي يطبق سواء كان هذا القانون يفرض شكلا معيناً أو عدة أشكال.

فإذا كان كل من الزوجين يحملان جنسيتين مختلفتين فيجب أن يبرم العقد المالي وفق الشكل الذي يجيزه قانون كل منهما، فإذا كان كل من القانونين يجيز إبرام هذا العقد بالشكل العرفي جاز لهما استعمال هذا الشكل، وإذا لم يكن القانونين متفقين على شكل معين وجب إبرام هذا العقد حسب قواعد القانون الفرنسي الداخلي «هذا المقتضى ليم يحد مبرر نتيجة حصول المغرب على استقلاله و صدور ظهير المغربية و التوحيد» و هذا الأخير يلزم أن يكون العقد موثقاً، وبالتالي فإن هذا الشكل هو الذي يجب أن يحترم، وتبعاً لذلك يتعين وجوباً أن يبرم العقد المذكور لدى موثق مغربي معين في إطار ظهير 24 ماي 1925 والذي حل محله قانون 32.09 المتعلق بتنظيم مهنة التوثيق¹ أو لدى قنصل الدولة التي ينتميان إليها وبذلك فتحرير هذه المشاركة المالية بين الزوجين غالباً ما تتخذ شكل الورقة الرسمية التي يحررها الموظف الرسمي أو الموثق العصري. وتكتسي هذه الوثيقة الرسمية المحررة وفق ما يقتضيه القانون الوطني لكل من الزوجين حجة في مواجهة كافة ولا يجوز الطعن فيها إلا بالزور²

فعلى سبيل المثال إذا كان كلا قانوني الزوجين يفرضان الشكل الرسمي للعقد المنظم للعلاقات المالية بينهما، فإنه لا يجوز إبرام ذلك العقد وفق الشكل العرفي أما إذا كان أحدهما يجيز الشكل العرفي والآخر لا يجيزه فإن الصحة الشكلية للعقد تبقى هي الشكل الرسمي.

ولعل واضعي الظهير اتخذوا نفس النهج المعتمد في تحديد قانون الشكل بالنسبة لكافة التصرفات القانونية، فالمادة العاشرة من الظهير، جعلت من التصرفات القانونية المبرمة من قبل الفرنسيين بمنطقة الحماية الفرنسية بالمغرب تكون صحيحة من حيث الشكل، إذا أبرمت بمقتضى القواعد التي يفرضها القانون الوطني لكلا طرفي العقد، وإما للقانون الفرنسي "والذي ألغى بمجرد حصول المغرب على استقلاله"، وإما لتشريع الموضوع لمنطقة الحماية الفرنسية، وإما القوانين والأعراف المحلية، معتمداً نفس الترتيب المنصوص عليه في المادة 12 من الظهير جاعلة في المرتبة الأولى خضوع العقد للقانون الوطني لكل من الزوجين، وفي حالة انعدام هذه القواعد كان العقد المذكور صحيحاً إذا أبرم وفق القواعد التي يفرضها القانون الفرنسي على الفرنسيين بفرنسا الشيء الذي أدى إلى إمكانية إبرام العقد المذكور وفق بعض الأشكال التوثيقية الأخرى.

الفقرة الثانية: الأشكال التوثيقية الأخرى :

من المبادئ العامة الراسخة في القانون الدولي الخاص خضوع شكل التصرف لمحل إبرامه، إذ أن هذه القاعدة جسدها مختلف التشريعات والاتفاقيات الدولية الخاصة بالقانون الدولي الخاص كاتفاقية لاهاي لسنة 1976 المتعلقة بإبرام الزواج والاعتراف بصحته³ ولعل هذه القاعدة المذكورة هي المطبقة من قبل كافة التشريعات التي لا تحدد خضوع الشكل لقانون معين، فتصبح التصرفات القانونية والعقود والالتزامات خاضعة مبدئياً لقانون محل إبرامها.

¹ - ظهير شريف رقم 179.11.1 صادر في 25 من ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 32.09 المتعلق بتنظيم مهنة التوثيق.

² - تكتسي العقود المالية المبرمة من قبل القناصل والأعوان الدبلوماسيين الصيغة الرسمية وفق الاتفاقيات الثنائية بين البلدين الذين يحملان الزوجان جنسيتهم.

³ - المادة الثانية من اتفاقية لاهاي المتعلقة بإبرام الزواج والاعتراف بصحته لسنة 1976.

- انظر خالد براجوي القانون الدولي الخاص في مجال قانون الأسرة، الحلول المقترحة لتنازع القوانين في الدول الإسلامية، يبين منطق الانتساب إلى الأمة الإسلامية ومنطق الانتماء للجماعة الدولية الطبعة الأولى 2006، ص 157. وانظر أيضاً:

Nourddine chérif ; les conflits de lois en matière de mariage en droit international privé ; faculté de droit Agdal Rabat. 1982.

أ- خضوع العقد للشكل المفروض في قانون التوثيق العصري.

سبقت الإشارة إلى أن ظهور الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب أسند صحة العقد المنظم للعلاقات المالية في حالة عدم وجود قواعد الشكل في القانون الوطني للزوجين فتخضع للقواعد المفروضة على الفرنسيين في فرنسا، وبذلك فسلطات الحماية الفرنسية ألزمت احتياطيا الزوجين الأجانبين باحترام للقواعد المعمول بها من قبل القانون الفرنسي في فرنسا.

ولعل ظهور 4 ماي 1925 المتعلق بمهنة التوثيق العصري كان هو القانون الواجب التقيد بإحكامه في تلك الفترة الزمنية/ إلا أنه مع حصول المغرب على استقلاله وبإلغاء ظهور 4 ماي 1925 والذي محل محله قانون 32.09 المتعلق بتنظيم مهنة التوثيق يكون هذا الأخير هو الواجب التقييد بأحكامه في حالة عدم وجود قواعد الشكل في القانون الوطني للزوجين طبقا لما تنص عليه المادة 12 من الظهير.

هذا وقد اعتبر البعض¹ وعن حق أن الشكل المفروض بمقتضى قانون التوثيق العصري، هو شكل محلي معمول به داخل المغرب وهو تجسيد لسيادة الدولة التي حرر على أرضها التصرف القانوني المذكور، ثم إنها مسألة مهمة بالنسبة للأجانب الذين يفرض عليهم قانونهم الوطني تحرير كافة العقود والتصرفات القانونية المبرمة من طرفهم وفقا للشكل الذي يحدده قانون الدولة التي يوجدون على أرضها، تفاديا للمشاكل والصعوبات الناجمة عن عدم مراعاة الشكل المحلي، في حالة ما إذا عرض على محاكم الدولة التي أبرم التصرف ورفضت الاعتراف بأي شكل آخر غير الشكل المحلي.

ب- خضوع العقد للشكل العدلي:

عرف المغرب التوثيق العدلي منذ العصر الموحد، وعرف عن العدول الجمع بين مهمة التوثيق والشهادة فيكتبون الوثيقة ويشهدون عليها. الشيء الذي يميز النظام القانوني المغربي عن غيره من النظم القانونية الأخرى التي انقرض فيها هذا النظام وحل محله نظام الكاتب بالعدل المختص في تحرير العقود وكافة التصرفات القانونية المتعلقة بالقضايا المالية هذا إلى جانب نظام المأذون في قضايا الأحوال الشخصية كالزواج والطلاق²

ويتلقى العدلان الشهادة ويكتبهما في مذكرة الحفظ، ومنها تنتقل إلى الرسم الأصلي الذي يسلم للمعني بالمر، وقبل تسليمه ينسخ في دفتر المحكمة، والتوثيق العدلي بعضه لا يحتاج إلى إذن القاضي، والبعض الآخر يحتاج إلى إذن، وكلاهما لا يأخذ الحجية الرسمية إلا بعد أن يخاطب عليه قاضي التوثيق أي أن يكتب أسفل الوثيقة إعلانه بثبوتها وحجتها، فيكتب «الحمد لله أعلم بثبوتها»³

وعليه يمكن إبرام العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين الأجانب المسلمين طبقا للصيغة العدلية. ذلك أن هذه الإمكانية كانت محصورة فقط على الجزائريين والتونسيين باعتبارهما أجنبيا بالمغرب إلا أنه بعد حصول المغرب على الاستقلال أصبح لكل أجنبي مسلم متزوج بالمغرب اللجوء إلى الصيغة العدلية علما أن المادة الثانية من مدونة الأسرة جعلت من هذه الأخيرة هي الواجبة التطبيق على العلاقات التي يكون أحد طرفيها مسلم.

ولعل هذه الصيغة الأخيرة جاءت ملائمة لمقتضيات المادة 49 من المدونة والتي تجيز للزوجين تنظيم العلاقات المالية بينهما بواسطة عقد مستقل عن عقد الزواج، يجوز تحريره بأي شكل من الأشكال وخاصة الشكل العدلي. فيمكن تضمين هذا العقد كيفية تدبير

¹ - احمد عوبيد مرجع سابق، ص 65-

² - وقد صدرت في المغرب ظواهر ومراسيم ومناشير لتنظيم خطة العدالة ومن أهمها ظهير الشريف رقم 1.06.1 الصادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 16.03 المتعلق بخطة العدالة.

³ - عبد السلام العسري: إتحاق الطالب والعدل الموثق بالصيغ وفقه الوثائق، الطبعة الأولى، دار القلم 2008، ص 10 وما بعدها

الأموال المكتسبة خلال الحياة الزوجية. ونسبة مساهمة كل منهما أو أن يتم التأكيد على استقلال الذمة المالية لكل منهما سيرا على القاعدة العامة المعمول بها لدى الفقه الإسلامي.

ج- خضوع العقد للشكل العبري:

يمكن للزوجان الأجانب المعنقين للديانة اليهودية إبرام العقد المنظم لعلاقتها المالية لدى موثق يهودي مختص بالتوثيق العبري في المغرب¹ حيث يحرر العقد المذكور المسمى «كتوبة» وتتم المصادقة عليه من طرف المحكمة الابتدائية المتوفرة على غرفة عبرية² كما هو الشأن بالنسبة لخطاب قاضي التوثيق على الوثيقة العدلية المحررة من طرف العدول وتعتبر وثيقة «كتوبة» بمثابة إثبات للنظام المالي للزوج بين الزوجين اليهوديين حيث تثبت من خلالها مساهمة كل منهما في أموال الزوجية وكيفية تدبيرها وتصفيها،

إلا أن الفقه القانوني العبري اختلف في تحديده لمفهوم وثيقة "كتوبة"، فهناك من يعتبرها تنصرف إلى رسم الزواج أو عقد الزواج والتي يستفاد منه ثبوت الزوجية بين الزوجين اليهوديين، وهناك من يعتبرها تنصرف في آن واحد لكلا العقدين عقد الزواج والعقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين³

ولعل السبب الرئيسي في تضارب التفسير لمفهوم وثيقة «كتوبة» يرجع بالأساس إلى أن قانون الأحوال الشخصية العبري هو قانون غير مدون وغير مكتوب، وأيا كان الأمر فإن الزوجين المنتميين للطائفة اليهودية خولهما ظهير الوضعية المدنية للأجانب وقانون الأحوال الشخصية العبري إمكانية إبرام العقد المذكور لدى موثق يهودي، وذلك احتراماً لخصوصية الطائفة اليهودية الأجنبية المقيمة بالمغرب أو تلك التي تحمل الجنسية المغربية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من المجتمع المغربي الشيء المؤكد بمقتضى المادة الثانية من مدونة الأسرة التي تنص على أن «اليهود المغاربة تسري عليهم قواعد الأحوال الشخصية العبرية المغربية».

المطلب الثاني: إشهار العقد المالي المبرم بين الزوجين.

تعد مسألة إشهار العقد المبرم بين الزوجين مسألة بالغة الأهمية، وذلك حماية لمصالح الأغيار في بعض الأنظمة المالية التي تكون فيها أموال الزوجين مشتركة بينهما أو مستقلة عن بعضها البعض لأجل ذلك قرر المشرع ضرورة إشهار العقد المنظم للعلاقات المالية بين الزوجين، ذلك أن الأغيار الذين يتعاملون معهما أو مع أحدهما من مصالحهم معرفة وضعية علاقتهما المالية وسلطة كل منهما للتصرف في أمواله وفي الأموال المشتركة بينهما أو في أموال الزوج الآخر ولا يتسنى ذلك إلا بإشهار العقد المذكور⁴

ولتكريس ذلك تشريعياً، نصت المادة 42 من مدونة التجارة «يجب على الأشخاص الطبيعيين التجار الإشارة في تصريحات تسجيلهم

إلى:

5- النظام المالي للزوجين بالنسبة للتاجر الأجنبي»

فضلاً عن أن المادة 43 من نفس المدونة ألزمت التاجر الأجنبي. بالتصريح بالمقررات القضائية والمحركات التي تمس النظام المالي للزوجين بالنسبة للتاجر الأجنبي، بمعنى أن التاجر الأجنبي ملزم بالإدلاء والتصريح بكافة الأحكام والقرارات القضائية والعقود والاتفاقات التي من شأنها تعديل أو تغيير نوع النظام المالي للزوج أو طرق تدبيره وإدارته وكذا تصفيته، إلا أنه بالرغم من ذلك فإن المشرع المغربي لم

¹ - يسمى الموثق اليهودي بالمغرب باللغة العبرية (بالصوفريم souffrim)

² - تتوفر كل من محاكم الرابط والدار البيضاء ومراكش على غرف عبرية، وهي مختصة في قضايا الأحوال الشخصية الخاصة باليهود المغاربة مطبقين بذلك أحكام قانون الأحوال الشخصية العبري المغربي المكون من مصادر غير مكتوبة كالتلمود و الثوراة وفتاوى الأخبار والتصانيف المؤلفة من طرفهم

³ - للمزيد انظر ابراهيم زاكوري الزواج في القانون العبري

⁴ - موسى عبود، مرجع سابق، 248-249

يكلف نفسه عناء تنظيم طريقة إشهار الوثيقة المستقلة عن عقد الزواج والمنظمة للعلاقة المالية بين الزوجين المغربيين المنصوص عليها في الفقرة 2 من المادة 49 على غرار ما هو منصوص عليه في الفصلين 42 و 43 من مدونة التجارة، الشيء الذي قد يخلق الكثير من المشاكل التي يجب على القضاء التصدي لها.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن الزوجين الذين يتزوجان بالمغرب يجب أن يصرحا أمام ضابط الحالة المدنية. وفق ما يقتضي ذلك الفصلين 38 و 39 من ظهير الحالة المدنية الملغى والمؤرخ في 4 شتنبر 1915¹، بما إذا كان أبرما عقدا منظما لعلاقتهم المالية أهم، وفي حالة إبرامه يصرح الزوجان بالجهة التي تلقت هذا العقد ومقرها، وأيضا كافة البيانات المضمنة في هذا الأخير.

ويتعين أيضا إذا كان أحد الزوجين تاجرا وقت إبرام عقد الزواج، فإن الفصل 57 من القانون التجاري القديم ألزم الزوجين بضرورة توجيه نسخة من العقد المذكور خلال الشهر الموالي لإمضائه إلى كتابة الضبط لدى المحكمة الإقليمية سابقا التي توجد التجارة في دائرتها، وتبقى مودعة فيها ويقيّد ملخص منها في السجل التجاري ويقع إعلانه خلال مدة سنة في نيابة المحكمة².

وتبقى الإشارة واجبة انه حتى بمقتضى التشريع الخاص بالعقارات المحفوظة لا يمكن التمسك في مواجهة الغير بمقتضيات العقد المنظم لعلاقات المالية بصدد بعض المعاملات (كالهبة، والرهن الرسمي والإجباري)، إلا إذا كانت مقيدة في السجلات العقارية³.

من هنا يتبين أن مشروع الحماية ومشروع مدونة التجارة كانت الغاية من الإشهار هو تحقيق الأمن القانوني من أجل ضبط الحقوق وتحديد الالتزامات وحمايتها تحقيق للاستقرار⁴ وإشاعة روح النظام في المعاملات بين الزوجين وغيرهم من الأغيار المتعاملين معهم⁵ فهؤلاء المتعاملين مع الزوجين لهم مصلحة مباشرة في معرفة النظام الذي يخضع له الزوجان في علاقاتهم المالية. وحدود السلطة التي يتمتع بها كل منهما للتصرف بأمواله.

¹ Paul decroux les régimes matrimoniaux en droit international privé revue marocaine de droit 1955 page 358

² بالرجوع للفصل 58 من القانون التجاري القديم يلزم الزوج الخاضع لنظام قصد الأموال أو المتزوج في ظل النظام المعروف باسم النظام المهري فيما إذا أصبح تاجر بعد الزواج أن يقدم الوثائق المنصوص عليها في الفصل 55 داخل أجل شهر من يوم ممارسة النشاط التجاري.

³ - موسى عيود، م س ص 247 وما بعدها.

⁴ - عبد الإله فونتير النظام التشريعي المغربي خلال عهد الحماية بحث في أصوله ومسار تطوره مرجع سابق ص 33.

⁵ - قد تثار عدة إشكالات في حالة الفصل القضائي للأموال بين الزوجين الأجانبين بالمغرب، فلأسف المشرع لم يعالج من الناحية المسطرية كيفية التصدي لهذه المشاكل. ومن هنا اعتبر بعض الفقه أن تتبع مقتضيات القانون الأجنبي لا يعني تطبيق المسطرة الأجنبية، فذلك يمثل موقفا لا ينسجم مع القاعدة المقررة في القانون الدولي الخاص القاضي بان المسطرة الواجبة الإتباع هي المسطرة المقررة في قانون القاضي لكن ما هو الحل في الحالة التي يكون قانون القاضي جاهل بهذه المؤسسة.

المزيد انظر احمد زوكاغي القانون الدولي الخاص وإصلاح التنظيم القضائي والمسطرة في المغرب مكتبة دار السلام الرابط 2006.

القرض الحسن كأداة للتمويل في البنوك الإسلامية التشاركية

سهام أزين

طالبة باحثة في سلك الدكتوراه في القانون الخاص

مقدمة :

قد أدى التطور الاقتصادي في الحياة المعاصرة الى نمو هائل لاستخدام القروض في البنوك كما انها تعتبر عنصرا رئيسيا وعاملا مهما وحيويا في علاقة البنك بالزبون ، وأصبح التلازم بين العمليات الإقراضية والبنوك التجارية من البديهيات ، و أوضحت بذلك القروض تمثل جزءا من كيان الأنظمة البنكية، غير أن هذه القروض لم تكن مؤمنة من المخاطر ، كما أثبتت التجربة قصور القانون البنكي عن مساندة ومواكبة المستجدات سواء على الصعيد البيئي المالية والقانونية أو ما نجم عن الأزمة المالية العالمية ، مما دفع بالمشرع المغربي لإصدار القانون البنكي الجديد 103.12¹ المتعلق بالمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها ،ومن بين أهم مستجداته أحداث إطار قانوني للبنوك التشاركية في المواد من 54 الى 70 .

غير أن الإقراض لا يجد صدى في البنوك الإسلامية التشاركية، حيث أنها سلكت منهجا خاصا على مستوى التعامل بالقروض، ينطلق بالأساس من تحريمها للزيادة على أصل القرض حيث تبقى الفوائد خارج عن دائرة تعاملها على مستوى القروض وبالرجوع الى قانون البنوك التشاركية نجد المشرع المغربي لم ينظم القروض بشكل مباشر إلا أنه أعطاها الحق في مزاولة بعض العمليات التي تقوم بها البنوك التقليدية وأحال عليها في المادة 57² من قانون البنوك التشاركية، ومن بينها التعامل بالقروض شريطة عدم تحصيلها بالفائدة أخذا أو عطاء وذلك وفق شروط الواردة في المادة 54³ من نفس القانون.

ويطلق على القروض في البنوك الإسلامية عند المشاركة بالقروض الحسنة، ويعتبر هذا الأخير من أكثر الصور الائتمان الذي تمنحه البنوك الإسلامية حيث يقام مقام القرض الربوي في مد المقترض بما يلزمه من مال لتنفيذ مشروعاته، والوفاء بحاجاته الإستهلاكية والإنتاجية .

من هنا يمكن لنا طرح الإشكالية التالية : مدى قابلية تحقيق القرض الحسن في البنوك الإسلامية التشاركية. وكيف يمكن إعماله في الواقع المغربي ؟

من هذه الإشكالية نتساءل عن المقصود بعقد القرض الحسن ؟ و ما هي مميزاته ؟ و ما هو الأساس القانوني لهذا العقد ؟ وهل يشكل القرض الحسن بديل للقرض التقليدي ؟ وما حجم تطبيق هذا الأسلوب التمويلي على المستوى العملي ؟

كلها اسئلة ونقط سنحاول الإجابة عنها من خلال مبحثين:

المبحث الأول : الإطار القانوني للقرض الحسن .

المبحث الثاني : الجانب التطبيقي للقرض الحسن في البنوك الإسلامية .

¹ - قانون رقم 103.12 يتعلق بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها ،صادر في 24 دجنبر 2014 جريدة رسمية عدد 63.28 بتاريخ 22 يناير 2015 .

² - تنص المادة 57 من قانون بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمها "يمكن للبنوك التشاركية مزاولة العمليات المشار اليها في المواد 7 و8 و9 و16 من هذا القانون مع مراعاة احكام النصوص التشريعية والتنظيمية المطبقة في هذا المجال ووفق نفس الشروط الواردة في المادة 54 اعلاه " .

³ - تنص المادة 54 من قانون بمؤسسات الائتمان والهيئات المعتمدة في حكمه "تعتبر بنوكا تشاركية الاشخاص الاعتبارية الخاضعة لأحكام هذا القانون والمؤهلة لمزاولة الأنشطة المشار اليها في المادة الاولى والمادتين 55 و 58 من هذا القانون وكذا العمليات التجارية والمالية والاستثمارية بصفة اعتيادية بعد الرأي بالمطابقة الصادر عن المجلس العلمي الاعلى وفقا لمقتضيات المادة 62 ادناه .

يجب ان لا تؤدي هذه الأنشطة والعمليات المشار اليها اعلاه الى تحصيل او دفع فائدة او هما معا " .

المبحث الأول: الإطار القانوني للقرض الحسن

يعد القرض الحسن مهمة إنسانية تباشرها البنوك الإسلامية لتحقيق وإعلاء قيم التكافل الاجتماعي بين أفراد المجتمع الواحد وبالشكل الذي يعنى ومضمون التعاون الإيجابي والمشاركة الفعالة .

وهذا ما يجعلنا نتساءل عن ماهية القرض الحسن (المطلب الأول) وعن أركان وشروط القرض الحسن (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية القروض الحسنة .

للقوف عند حقيقة عقد القرض لابد من تحديد مفهوم هذا العقد (الفقرة الأولى) قبل الحديث عن أنواع القروض الحسنة (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم القرض الحسن.

أولاً: تعريف القرض الحسن .

القرض لغة: هو القطع، وهو ما نعطيه من المال لتقضاه، أي لتسترده وكأنه شيء قد قطع من مالك¹

القرض اصطلاحاً :

← عند الحنفية : هو كل ما نعطيه من مال مثلي لتتقضاه بمثله أو عقد مخصوص يرد على دفع مال مثلي لأخر ليرد مثله .

← عند الشافعية : هو تملك الشيء على أن يرد مثله

← عند الحنابلة : هو رفع مال لمن ينتفع به ويرد بدله .

← عند المالكية : هو فعل معروف سواء كان بالحلول أو مؤخراً إلى أجل معلوم.

وفي تعريف آخر للمالكية هو دفع المال على وجه القرض لله تعالى لينتفع به أخذه ثم يرد له مثله أو عينه².

القرض قانوناً :

أما من الناحية القانونية فقد عرفه الفصل 856 من قانون الالتزامات والعقود حيث نص على انه "هو عقد بمقتضاه يسلم أحد طرفين للأخر أشياء مما يستهلك بالإستعمال أو أشياء منقولة أخرى لإستعمالها شرط أن يرد المستعير عند إنقضاء الأجل المتفق عليه أشياء أخرى مثلها في المقدار أو النوع أو الصفة".

ومن خلال عرض التعريفات السابقة يمكن وضع تعريف للقرض الحسن باعتباره القرض الذي يدفع بدون فائدة³، حيث أن المقرض لا ينتظر من المقرض مقابلاً مادياً أو معنوياً أو عائداً من منح القرض .

والبنك الإسلامي يقدم القروض الحسنة على أساس ان له أهداف اجتماعية ودور في إرساء قواعد التكافل الاجتماعي وذلك في حدود ما يأذن به المساهمون والمودعون، ويكون ذلك عموماً من خلال صندوق خاص بالقرض الحسن ، وذلك تماشياً مع الأهداف التي رسمتها البنوك الإسلامية للإلتزام بمبادئ الشريعة الإسلامية .

ثانياً: تمييز القرض الحسن عن القرض بفائدة

يعتبر القرض في البنوك التقليدية من أهم نشاطات المصرفية فهو يشكل مصدراً من أموال البنك التقليدي وهو مجال استخدام تلك الأموال ، ويقوم البنك التقليدي بدفع فائدة على مصادر الأموال المقترضة على شكل ودائع مثل توفير لأجل ويأخذ على مصادر الأموال المقترضة على شكل قروض وسلف وتسهيلات بنكية ، وجميع أشكال القروض التي يتعامل بها البنك التقليدي هي قروض ربوية مشروطة فيها الزيادة على الأصل ومربوطة فيها بالزيادة بالأجل .

¹ - تاج العروس - الزبيدي ، تحقيق على شكري ، دار الفكر ، بيروت ، 1414 ، مادة القرض ، ص 522/2

² - محمد نبيل طريفي و إميل يعقوب ، الصحاح - الجوهري ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، طبعة 1 ، 1420 هـ ، مادة قرض 3/326 - 327

³ - سيدى محمد الوردي ، "اساسيات الاقتصاد الإسلامي وتطبيقاته المعاصرة" ، مطبعة طوب بريس - الرباط ، طبعة 2011 ، ص: 252 .

أما القرض الحسن : فهو مجرد عقد إرفاق وتعاون وإحسان مندوب إليه في حق المقرض ، مباح للمقترض¹ . ويفرق بين المدين المعسر والمدين الميسر ، فيمهل الأول دون إضافة زيادة عليه حتى وقت اليسر ، ويفضل مسامحته والعفو عنه ، لقوله تعالى : "وان كان ذو عسرة ونظرة الى ميسرة وأن تصدقوا خير لكم ان كنتم تعلمون"².

وعليه فان القرض الحسن دليل واضح على أن الاقتصاد الإسلامي يعتمد على قيم الأخلاق التي في مقدمتها التراحم والتعاون والتقوى والمودة والمروءة ، والشهامة ، والنجدة ، وهو ما يميز الاقتصاد الإسلامي عن الاقتصاد الوضعي ، فالقرض بفائدة يتنافى مع مبادئ الإسلام وقيامه وتوجهاته .

الفقرة الثانية : أنواع القروض الحسنة

تنقسم القروض الحسنة من حيث الغرض الى قسمين :

أولاً : قروض إجتماعية

والغاية منها سد الحاجة لمواجهة مطالب إجتماعية ملحه كحالة المرض والوفاة والكوارث والنكبات والتعليم والإسكان ونحوهما ...

ثانياً : قروض إنتاجية

وتقدم هذه القروض لصغر الحرفيين والعمال والمحتاجين لمساعدتهم في الإعتماد على أنفسهم ، والتحول إلى طاقة إنتاجية لإنتاج ما يفي بحاجتهم ويحقق فائضا يسدد به ما حصلوا عليه من قرض حسن³.
وبذلك يختلف القرض الحسن إختلافا جديرا عن القرض الربوي، فالبنك التقليدي من خلال القرض يقوم بتحميل المقترض زيادة على مبلغ القرض هادفا من وراء ذلك تحقيق أرباح شخصية ولو على حساب المحتاجين والمكروبين ، بينما القرض الحسن يمثل قربي من القرب، يرد بمثله دون زيادة لما فيه من نفع وقضاء حاجته .

المطلب الثاني: أركان وشروط عقد القرض الحسن

بحكم ان القرض الحسن يعتبر عقدا فلا بد له من أركان (الفقرة الأولى) وشروط لكي ينعقد ويتصف بصورته الإلزامية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : أركان عقد القرض الحسن

بما أن عقد القرض الحسن ينعقد بما ينعقد به القرض العادي ، وقد ذهب جمهور الفقهاء إلى أن أركان عقد القرض ثلاثة : الصيغة ، العاقدان ، المحل ، فيما حددها قانون الالتزامات والعقود المغربي في أربع أركان استنادا للفصل 2 منه وهي الأهلية والتراضي والمحل والسبب.

أولاً: العاقدان وهما المقرض والمقترض ويشترط فيهما:

أهلية التبرع في المقرض والمقترض فيما يقرضه فلا وجود للخلاف بين الفقهاء في أنه يشترط في المقرض أن يكون أهل للتبرع أي حرا عاقلا بالغاً راشداً⁴.

¹ - وهبة الزحيلي ، "المصاريف الإسلامية" ، مطبعة دمشق -الروضة، الطبعة الأولى 1428 هـ /2007م

² - سورة البقرة: الآية 280

³ - اشرف محمد دواية ، "اساسيات العمل المصرفي الإسلامي" ، مطبعة دار السلام -القاهرة ، طبعة الأولى 1433 هـ /2012 م ، ص: 152 .

⁴ - الرملي، نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج، مكتبة البابي الحلبي، القاهرة 1938، ج 4، ص: 219.

وبالرجوع الى مقتضيات الفصل 858 من ظهير الالتزامات والعقود يتضح أن المشرع المغربي قد اشترط بالمقرض أهليه التصرف اذا كان القرض بفائدة أما اذا كان قرضا بدون فائدة فيشترط في المقرض أهلية التبرع فقط¹ ، وذلك على إعتبار أن عقد القرض لا يعتبر من عقود التصرف إلا إذا كان بمقابل ، والعكس بالعكس .

الرشد والإختيار بالنسبة للمقرض والمقترض : والرشد هو الإتصال بالبلوغ والصالح في الدين والمال لأن عقد القرض الحسن عقد معاوضة مالية.

كما يشترط المشرع المغربي في المتعاقدين سلامة الإرادة لديهما عند التعاقد من كل عيب وقف ما جاء في الفصول من 39 إلى 56 من قانون الالتزامات والعقود .

ثانيا: المحل وهو المال المقترض وذكر الفقهاء ثلاثة شروط تخصه:

- أن يكون من المثليات : والمقصود بالمثليات الأموال التي لا تتفاوت احدها تفاوتاً تختلف به قيمتها 2.
 - أن يكون عينيا أي صحة اقراض المنافع
 - ان يكون معلوما :اشتراط قدر المال المقرض ضرورة لأجل صحة العقد ، فعلى هذا القول يشترط في محل القرض الحسن ان يكون معلوم القدر عند القرض.
- أما بالنسبة لظهير الالتزامات والعقود نجد المشرع المغربي قد سوى بشأن محل القرض ما بين المثليات وغيرها، إذ كما يجوز أن ينصب عقد القرض على أشياء مثلية كالنقود وغيرها، يجوز قانونا أن ينصب على غيرها كالعقار والحيوان...فقد جاء في الفصل 859 من ظهير الإلتزامات والعقود أنه (يصح أن يرد القرض على :
- أ : الأشياء المنقولة كالحيوان والملابس والأثاث .

ب : الأشياء التي تستهلك بالإستعمال كالأطعمة والنقود).

ثالثا: السبب

يقصد بالسبب، ذلك الباعث الدافع للتعاقد أو بتعبير آخر هو ما يدفع كل طرف في الإلتزام إلى إبرام هذا الأخير.

وقد اشترط الفقه الإسلامي في الباعث مجموعة من الشروط يمكن أن نستشفها من خلال بعض الآراء الفقهية التي تناولت موضوع المقابل في عقد القرض وهي تقريبا نفس الشروط التي اشترطها ظهير الإلتزامات ولعقود المغربي ومن هذه الشروط:

يجب أن يكون السبب موجودا ومشروعا، فلا يصح القرض الذي لا سبب له، وفي ذلك ينص الفصل 62 الإلتزام الذي لا سبب له أو المبني على سبب غير مشروع، يعد كأن لم يكن، على أنه يفترض في كل التزام طبقا للفصل 63 من نفس الظهير أن له سببا حقيقيا ومشروعا ولو لم يذكر، ويعتبر السبب غير مشروع لدى فقهاء الإسلام إذا كان قائما على أساس النفع للمقرض مثلا (الربا)...ويعتبر السبب غير مشروع من الناحية القانونية إذا كان مخالفا للأخلاق الحميدة أو للنظام العام أو للقانون.

رابعا: الصيغة

وهي الإيجاب والقبول أي الإيجاب والقبول الدالان على اتفاق إرادتين على إنشاء هذا العقد.

¹ - عبد السلام أحمد فيغو (العقود المدنية الخاصة في القانون المغربي- الوديعة -العربة- القرض - الوكالة - عقود الغرر - الصلح - الكفالة - الرهن الحيازي...)، الطبعة الأولى 2008، مطبعة الأمانة/الرباط، منشورات دار الأمان للطباعة والنشر والتوزيع /الرباط، ص 105.

² - حماد نزيه، "عقد القرض في الشريعة الإسلامية"، مطبعة دار القلم - دمشق، الطبعة الأولى 1991، ص 33.

الفقرة الثانية : الشروط الخاصة لعقد القرض الحسن

لا تمنح البنوك الإسلامية القرض عشوائيا بل لابد من توافر عدة شروط في من يريد الاستفادة من هذه القروض ، وهذه الشروط ذكرها الدكتور يوسف عاشور في كتابه " ¹ مقدمة في إدارة المصارف الإسلامية " حيث قال : " تحقق المصارف الإسلامية في منح القرض من الشروط الآتية :

ان يكون طالب القرض مسلما ملتزما بأمور دينه .

التحقق من مشروعية الأسباب المطلوب من اجلها هذا القرض.

ج- التحقق من الحاجة الفعلية للقرض وذلك بإجراء دراسة اجتماعية أو بتقرير مقدم من جهة رسمية عاملة في هذا الميدان .

ونضيف مع الكاتب شرط أساسي وهو ضرورة إضفاء الرقابة الشرعية على القرض الحسن .

المبحث الثاني: تجربة البنوك الإسلامية في مجال القروض الحسنة وأثارها.

يعتبر القرض الحسن من أكفأ الصيغ التمويلية وذلك لكون هذه الصيغة الغارمين الذي اعتبره الإسلام أحد الأوجه مستحقة

للإنفاق ، إذن ما هي مصادر التمويل بالقروض الحسنة وما هي التطبيقات الميدانية للقروض الحسنة في البنوك الإسلامية (المطلب الأول) وما هي الآثار المترتبة عليه (المطلب الثاني)

المطلب الأول : تجربة البنوك الإسلامية في مجال القروض الحسنة

للقوف عند تجربة البنوك الإسلامية في مجال القرض الحسن لابد بداية من تحديد مصادر التمويل بهذه القروض (الفقرة الأولى)

قبل التطرق لتطبيقاته الميدانية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مصادر التمويل بالقروض الحسنة

لقد ظهرت فكرة القرض الحسن في البنوك الإسلامية مع ميلاد بنك ناصر الاجتماعي في مصر بداية سبعينيات القرن الماضي

، حيث قام بتقديم قروض حسنة للمقبلين عن الزواج وكذلك للطلاب وأيضا للموظفين أصحاب الاسر لمساعدتهم في حياتهم المعيشية ² .

وعلى هذا النهج سارة بنك دبي الإسلامي ، حيث نصت المادة 71 من نظامه الأساسي على ما يلي : "منح القروض الحسنة للمتعاملين

مع البنك الذين يواجهون صعوبات طارئة أثناء معاملاتهم حتى لا يضطر للتعامل بالفائدة أو إعلان الإفلاس ومنح القروض الحسنة لأصحاب الضرورات ، كالعلاج والزواج وغيرها ، حتى لا يقع فريسة للمرابين "

وتجدر الإشارة إلى أن بعض المصارف الإسلامية تأخذ رسم خدمة على القروض التي تمنحها تحت بند نفقات الإدارة الفعلية على

القروض ، أو تحت بند الأجر ، وهي نسبة تتراوح غالبا ما بين (2،5-3 في المائة) .

وقد رأى مجمع الفقه الإسلامي المنبثق عن منظمة المؤتمر الإسلامي أنه : "يجوز أخذ أجور عن خدمات القروض على ان يكون ذلك

في حدود نفقات الفعلية زيادة على الخدمات الفعلية...وان كل زيادة على الخدمات الفعلية محرمة ، لأنها من الربا محرمة شرعا ³ .

أما فيما يخص اعتماد القروض الحسنة في البنوك الإسلامية التشاركية في المغرب فلم ينص عليها ضمن منتجاتها لكن أحال عليها

من ضمن القروض البنكية شريطة احترامها لضوابط الشريعة الإسلامية وعلى الخصوص محاربتها للربا لشتى أنواعه وأشكاله ، وهو دعم في حد ذاته لروح التنمية الاجتماعية فما يرهق اغلب الأسر سواء الصغيرة أو المتوسطة أو حتى الكبيرة هو مشكل التمويل ، هذا الأخير

¹ - عاشور يوسف حسن محمود، "مقدمة في إدارة المصارف الإسلامية" الجامعة الإسلامية ، غزة فلسطين ، 2002 ، ص 123 .

² - اشرف محمد دوايه ، م . س ، ص: 157

³ - انظر قرارات وتوصيات "مجمع الفقه الإسلامي" ، منظمة المؤتمر الإسلامي ، دار القلم- دمشق ، مطبوعات مجمع الفقه الإسلامي ، جدة ، طبعة ثانية 1418 هـ قرار رقم 13 .

الذي تستغله البنوك التقليدية باعتباره حاجة اقتصادية لتضع شروطها سواء بشكل اعتباطي أو عن طريق عقود الادعان حيث لا تملك الأسر سوى مجال هامشي لمناقشة بنود تلك العقود وهي اما بالقبول أو الرفض طالما ان ليس هناك بديل .

ومما لاشك فيه ان القروض الحسنة إذا ما طبقت في المغرب ستساعد على تنمية المجتمع المغربي باعتباره وسيلة لتحقيق التعاون على البر والتقوى وجعل المجتمع لحمة واحدة يشد بعضه بعضا ويقدر فيه المقرض للمقترض حسن صناعه ويتمنى له مزيدا من الخير والبركة حتى تستديم منافعه، كما أنه يمكن اعتماد القروض الحسنة من خلال القروض الإنتاجية في تمويل المشروعات صغيرة الحجم ويسهم في علاج مشكلة البطالة وهو ما يعود اثاره اجابا على تنمية المجتمع المغربي .

الفقرة الثانية : التطبيقات الميدانية للقروض الحسنة

إن الدراسة الميدانية التي قامت بها لجن من الأساتذة والخبراء والاقتصاديين والشرعيين والمصرفيين على مجموعة من البنوك الإسلامية وأثبتت هذه الدراسة تفاوت في نسب وحجم القروض الحسنة التي تقدمها في اطار أنشطتها الاجتماعية، ومن النماذج التي يمكن الاستشهاد بها في هذا الإطار :

البنوك الإسلامية في مصر وتشمل على أربع بنوك وهي : بنك ناصر الاجتماعي ، والمصرف الإسلامي الدولي للاستثمار والتنمية ، بنك

تمويل

المصري السعودي، بنك فيصل الإسلامي المصري.

وأُسفرت الدراسة الميدانية¹ أن بنك ناصر الإسلامي والبنك الإسلامي الدولي للاستثمار والتنمية تضمن قانونهما الأساسي إشارة واضحة الى اهتمامهما بالقروض الحسنة والمساعدات الاجتماعية ، كما خص البنكان معا إدارة مستقلة تهتم بشؤون القرض الحسن ، وقد بلغ متوسطهما السنوي عشرة أفراد لكل بنك. اما بنك التمويل المصري السعودي وبنك فيصل الإسلامي المصري لم يشر الى القرض الى القرض الحسن في قانونهما الأساسي ، ليبقى البنك الوحيد الذي حقق نسبا كبيرة على مستوى المستفيدين هو بنك ناصر الاجتماعي .

البنوك الإسلامية في الخليج² : أوضحت الدراسة التي أجريت على ثمانية بنوك بمنطقة الخليج ان 20 في المئة منها التي أفصحت في قانونها عن قيامها بنشاط القرض الحسن ويتعلق الأمر ببنك دبي الإسلامي الأردني للتمويل والاستثمار . وقد أسندت 50 في المئة من المصارف الإسلامية محل الدراسة أعطت مسؤولية نشاط القرض الحسن إلى : لجنة تعقد بصفة استثنائية أو شخص بجانب أعماله الأخرى أو إدارات أخرى بالبنك . أما عن عدد الأفراد المستفيدين من القروض الحسنة فقد تتراوح بين 693 حالة و 642 حالة و 58 حالة و 20 حالة وحالة واحدة³ .

البنوك الإسلامية بالسودان⁴ : أسفرت الدراسة الميدانية انه من أصل خمسة مصارف هناك مصرفان فقط هما اللذان اشارا في قانونهما الأساسي إلى إعطاء القروض الحسنة ويتعلق الأمر ببنك فيصل الإسلامي السوداني وبنك التضامن الإسلامي السوداني .

وفي إطار تقييم التجربة العملية للبنوك الإسلامية على مستوى التمويل بالقروض الحسنة ، يستنتج بناء على النتائج السابقة التي توصلت اليها الدراسة الميدانية ان نسبة صغيرة من البنوك الإسلامية محل الدراسة هي التي تهتم بنشاط القرض الحسن ، اما عن نسبة

¹ - تقويم دور اجتماعي للمصارف الإسلامية ، من اعداد، لجنة من الأساتذة والخبراء والاقتصاديين والشرعيين والمصرفيين ، الجزء الثالث ، ص 47/48 .

- تشمل هذه المصارف بنك البحرين الإسلامي _ بنك التمويل الكويتي - بنك دبي الإسلامي - بنك البركة الإسلامي للاستثمار - بنك قطر الإسلامي - الشركة الراجحي - بنك فيصل الإسلامي البحريني - شركة الإسلامية للاستثمار.²

³ - تقويم الدور الاجتماعي للمصارف الإسلامية ، من اعداد، لجنة من الأساتذة والخبراء والاقتصاديين والشرعيين والمصرفيين ، جزء 3 ، ص: 107/106 . انظر محمد الوردى ، م.س ، ص 259 .

⁴ - تشمل هذه البنوك : - بنك فيصل الإسلامي السوداني - بنك التضامن الإسلامي السوداني - البنك الإسلامي السوداني - بنك التنمية التعاوني السوداني - بنك الإسلامي لغرب السوداني .

الإفصاح عن نشاط القرض الحسن في هذه المصارف كانت ضعيفة بصفة عامة ، وعليه يمكن القول انه باستثناء بعض المصارف الإسلامية القليلة التي ساهمت بقسط صغير من التمويل بالقرض الحسن فان باقي المصارف لم ترق إلى المستوى المنشود الذي كان منتظر منها بحكم طبيعتها وما تتطلبه من معاني والتكافل الاجتماعي.

المطلب الثاني: أثار التمويل بالقرض الحسن

عندما يتم عقد القرض الحسن يترتب على ذلك التزامات على كاهل المقرض لصالح المقرض (الفقرة الأولى)، وبالمقابل تنشأ التزامات على كاهل المقرض لصالح المقرض (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التزامات المقرض.

أولاً: التزامات المقرض في الفقه الإسلامي.

يرى الإمامان مالك بن أنس والليث بن سعد: أن اشتراط مدة محدودة في صلب العقد جائز على خلاف ما يرى الإمامان الشافعي وأحمد وينشأ عن ذلك التزام بالمدة لقوله عز وجل: ﴿إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدِينٍ إِلَى أَجَلٍ مُّسَمًّى﴾. ولقول الرسول عليه الصلاة والسلام «المسلمون عند شروطهم»⁽¹⁾. وذلك إن اشتراط المدة الكافية للانتفاع لا يخالف مقتضى العقد، بل هو ما يؤكد عقد القرض، ويؤكد وصوله إلى الغاية التي وجد من أجلها.⁽²⁾

ثانياً: التزامات المقرض في إطار ظهير الالتزامات والعقود.

يقع على عاتق المقرض في إطار ظهير الالتزامات والعقود مجموعة من الالتزامات أهمها على الإطلاق، الإلتزام بضمان الاستحقاق والالتزام بضمان العيوب الخفية⁽³⁾.

ب: الإلتزام بضمان الاستحقاق.

بالرجوع إلى مقتضيات الفصل 864 من ظهير الالتزامات والعقود المغربي نجدها تنص على أنه يضمن المقرض العيوب الخفية في الشيء المقرض واستحقاقه، وفق الأحكام المقررة في للبيع.

الالتزام بضمان العيوب الخفية.

إذا ثبت أن في الشيء المقرض عيب فهنا يجب التمييز بين وضعين:

1 - إذا كان القرض بأجر: جاز للمقرض الخيار بين:

المطالبة بإصلاح العيب إن أمكن.

أما إذا لم يكن ممكناً فأنذاك للمقرض حق التعويض.

2: إذا كان القرض دون أجر: فهنا للمقرض الخيار أيضاً:

فله أن يرجع الشيء المقرض على الحالة التي وجد عليها، وبه ينتهي عقد القرض

وله أن يحتفظ بالشيء المقرض رغم وجود العيب على أن يتم الإرجاع وفق الحالة التي هو عليها، أو القيمة التي يقوم بها بوجود

العيب.

الفقرة الثانية: التزامات المقرض.

أولاً: التزامات المقرض في الفقه الإسلامي.

¹ - البخاري، بشرح الفتح، ج، 4، ص: 451.

² - محمد الحبيب التجكاني، نظام التبرعات في الشريعة الإسلامية، دار النشر المغربية، ط 1983، ص: 79.

³ - هناك التزامات أخرى تقع على عاتق المقرض مثل الإلتزام بتسليم المحل للمقرض... غير أن أهم الإلتزامات التي طرح بعض الإشكالات العملية تبقى منحصرة في الضمان، ولذلك آثرنا أن نخصص هذ الفقرة فقط للإلتزام بالضمان.

أما التزامات المقرض فهي كالتالي:

-أن يقدم الرهن، أو الكفيل، إذا طلب منه ذلك المقرض، فالرسول صلى الله عليه وسلم اقترض شعيرا من يهودي بالمدينة ورهن فيه درعه.

-أن يرد عند نهاية الأجل مثل الذي اقترض في المثليات، كالطعام واللباس والنقود... أو قيمة الشيء المقرض إذا لم يكن له مثل ويجوز رد الأحسن، كما تقدم، لأن حسن القضاء أمر مندوب إليه.

ثانيا : التزامات المقرض في إطار ظهير الالتزامات والعقود المغربي.

بالرجوع إلى مقتضيات الفصل 865 من قانون الالتزامات والعقود المغربي نجده ينص على ما يلي: «على المقرض أن يرد مثل ما تسلمه قدرا وصفة، ولا يلزمه غير ذلك»، فمن خلال هذا الفصل يضح أن أهم التزام يقع على عاتق المقرض عند حلول الأجل هو الالتزام بالرد، وإذا كان الفصل المذكور قد أشار إلى أن الرد يشمل فقط ما تسلمه المقرض إلى أنه بالرجوع إلى فصول أخرى في ظهير الالتزامات والعقود نجدها تنص على أن الإرجاع يشمل أشياء أخرى غير الشيء المقرض

أ: الالتزام برد الشيء المقرض :

الفصل 865 من قانون الالتزامات والعقود المغربي نجده ينص على ما يلي: «على المقرض أن يرد مثل ما تسلمه قدرا وصفة، ولا يلزمه غير ذلك» على أن رد الشيء المقرض يجب أن يقع داخل الأجل المتفق عليه، غير أنه وبمقتضى الفصل 866 من ظهير الالتزامات والعقود، إذا لم يحدد أجل للرد كان الواجب عند المطالبة به من طرف المقرض، على أنه حتى في حالة ما إذا كان الرد محدد الأجل، فإن هذا الأجل يسقط في بعض الحالات :

كما هو الشأن بالحالة التي يشتهر فيها إفلاس المقرض أو عسره.

والحالة التي يضعف فيها المقرض ما أعطى للمقرض من تأمين.

كما يسقط الأجل إذا تنازل عنه المستفيد منه.

الالتزام برد المصروفات والفوائد :

فحسب الفصل 869 من ظهير الالتزامات والعقود تقع مصروفات تسليم الأشياء المقرضة على عاتق المقرض ما لم يتفق الطرفان على خلاف ذلك.

وطبقا للفصل 871 من نفس الظهير فإنه إذا تضمن العقد سعر الفائدة وتأخر المدين عن الوفاء أمكن احتساب الفائدة التأخيرية على أساس السعر المتفق عليه.

والملاحظ هنا أن المشرع المغربي قد تعامل بنوع من الازدواجية بشأن الفائدة في القروض فجعلها باطلة ومبطللة للقرض إذا جرت بين المسلمين طبقا للفصل 870 من ظهير الالتزامات والعقود، وفي نفس الوقت أجازها في المعاملات التجارية.

ختاما ان فكرة تقديم القروض الحسنة بدون فوائد في البنوك التشاركية بالمغرب ستجعل منه يقدم خدمات اجتماعية مهمة تجعل الأشخاص يضعون ثقتهم في البنوك التشاركية ولا يعتبرونها فقط مؤسسات تجارية تهدف الى جلب أرباح، وهذا مما لا شك فيه انه سيؤدي الى خلق عمليات ناجحة في العمل البنكي المغربي ويعطي قيمة مضافة لكسب ثقة المغاربة، هو ما يجعل البنك التشاركي ينطلق انطلاقا صحيحة بدون معيقات، ويقوم بمسؤوليته في تقديم القرض الغير الربوي الذي يسترجعه بدون ان يكون هناك أي إضرار به، وبهذا يسير المغرب بنفس النهج الذي سارت عليه باقي الدول التي استخدمت القروض الحسنة في نضامها البنكي الإسلامي.

وبناء عليه فقد توصلت في إطار هذا المقال إلى مجموعة من النتائج التي أصدرت بناء عليها عدة توصيات ومن أهمها:

على البنوك الإسلامية التشاركية أن تأخذ بعقد القرض الحسن نظرا بالمزايا التي يحققها على المستوى الاجتماعي .

القرض الحسن يدخل ضمن نطاق الخدمات الاجتماعية للبنوك الإسلامية التي تشكل ما يسمى بصندوق القرض الحسن تقوم كم خلاله بتوفير نوعين من القروض الحسنة الاستهلاكية والإنتاجية .

القرض الحسن له أكبر الاثار في تنمية المجتمع الإسلامي وكذلك من خلال تمويل المشروعات الصغيرة التي ترفع المجتمع وتشجع شأن الاقتصاد المحلي .

احترام آداب القرض الحسن لكل من المقرض والمقترض خاصة من جانب المقرض من خلال إنذار المعسر وحسن التقاضي، أما من جانب المقترض يتعين عليه عدم المماطلة والاهتمام بوفاء الدين وحسن التقاضي .

مساهمة جمعيات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية بالعالم القروي

- نموذج جماعة وادي الصفاء-

إقليم اشتوكة ايت باها-

جفري مراد

إطار بوزارة الداخلية

باحث بسلك الدكتوراه جامعة الحسن الثاني- الدار البيضاء-

المقدمة

إن موضوع التنمية يظل دائما من أهم الانشغالات الأساسية لمختلف الفاعلين السياسيين، الاقتصاديين و الاجتماعيين، وقد حظيت التنمية الاجتماعية في هذا المضمار بالأهمية القصوى في السياسات العمومية للدولة، بالنظر إلى الدور المهم الذي يمكن أن تلعبه في تحقيق التنمية المستدامة.

وتظل المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي أعطى انطلاقها جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 18 ماي 2005¹، محطة جوهرية في تزايد الاهتمام و الوعي بأهمية التنمية الاجتماعية، للقضاء على مختلف المظاهر السلبية التي يعرفها المجتمع المغربي، وأيضا للقضاء على المعضلات الاجتماعية التي أضحت تشكل عائقا حقيقيا في المسار الإنمائي للمجتمع، وبالأخص في العالم القروي الذي يمثل حلقة أساسية في التنمية الوطنية.

و في سياق، تنزيل مقتضيات المبادرة الوطنية للتنمية البشرية انخرطت فعاليات المجتمع المدني بالمغرب، سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو المحلي، في إبرام العديد من اتفاقيات الشراكة و التعاون مع الجماعات الترابية أو القيام بمبادرات تنموية فردية تستجيب لانتظارات واحتياجات الساكنة المحلية.

وتظل جهة سوس ماسة، من أكثر الجهات على الصعيد المملكة المغربية التي تعرف دينامية متجددة على صعيد العمل الجماعي، في ميادين التنمية الاجتماعية المرتبطة بالمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وخصوصا إقليم اشتوكة ايت باها²، ذلك أنه لخصوصيات هذا الإقليم ونتيجة طغيان الطابع القروي على مجمل ترابه فإن المبادرات التي تقوم بها جمعيات المجتمع المدني، أضحت تمثل إضافة نوعية في المسار التنموي لهذا الإقليم الفتحي، ولأسيما بالجماعة الترابية لوادي الصفاء، حيث بادرت العديد من جمعيات المجتمع المدني إلى إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة إما فيما بينها، أو مع الجماعات الترابية وأيضا مع هيئات دولية، لتحقيق التنمية المحلية و تطوير النسيج الجماعي، وإن كان العديد منها اليوم لم يعد يقوم بأي مبادرات تنموية بفعل تدخل مجموعة من العوامل البنيوية، التنظيمية، المالية، التأطيرية، السياسية والإدارية.

¹ : المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، الطبعة الأولى، 279، سنة 2015، ص 15 وما بعدها.

² : إقليم اشتوكة ايت باها هو أحد أقاليم المملكة المغربية، ينتمي لجهة سوس ماسة ويقع جنوب غرب البلاد في الجنوب الغربي للأطلس الكبير، قرب مدينة أكادير بمساحة تقدر بحوالي 3523 كلم²، و 371102 ساكنا حسب احصاء سنة 2014، ويضم الاقليم 2 جماعات حضرية هما: بلدية بيوكري التي تعتبر حاضرة الاقليم، وبلدية ايت باها، و 20 جماعة قروية هي : جماعة وادي الصفاء، جماعة ايت عميرة، جماعة إداوكنيضيف، جماعة إمي مقورن، جماعة إنشادن، جماعة أوكنز، جماعة بلفاع، جماعة تنالت، جماعة ايت ميلك، جماعة ايت مزال، جماعة ايت ودريم، جماعة تسكدلت، جماعة تاركة نتوشكة، جماعة تيزي نتاكوش، جماعة ماسة، جماعة سيدي ببي، جماعة سيدي بوسحاب، جماعة سيدي عبد الله البوشواري، جماعة هلاله، جماعة بلفاع.

فما هي الإضافة النوعية لانخراط جمعيات المجتمع المدني بالجماعة الترابية لوادي الصفاء في التنمية المحلية؟ وما هي مجمل المبادرات التي تم القيام بها في مجال التنمية الاجتماعية؟ وإلى أي حد استطاعت هذه المبادرات التفاعل مع متطلبات الساكنة المحلية؟ وما هي أهم العراقيل والمعوقات التي تعترض نشاط جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء؟

المبحث الأول: تشخيص وضعية جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء

عرف النسيج الجمعي بجماعة وادي الصفاء، في السنوات الأخيرة تطورا مهما بالنظر إلى خصائص النسيج المجتمعي بالعالم القروي والرؤية الإستراتيجية التي طبعت منهجية الفاعلين التنمويين، منذ إعطاء الانطلاقة الفعلية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي خلقت طفرة نوعية في كافة المجالات التنموية، وأضحت تمثل إطارا لاشتغال جمعيات المجتمع المدني في مجال التنمية الاجتماعية.

المطلب الأول: الإطار التنموي العام المؤطر لعمل جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء.

في إطار المساعي الحثيثة التي تنتهجها الحكومة المغربية لتقريب الخدمات الاجتماعية من الساكنة المحلية، وتشجيع ودعم ولوج المواطنين إلى الخدمات الأساسية من ماء وكهرباء وتعليم وصحة، باعتبارها ركيزة أساسية في التنمية المستدامة، ونظرا للقناعة التامة بأهمية الدور التنموي الذي تضطلع به جمعيات المجتمع المدني في التنمية المحلية، واعتبارا لخصوصيات الشأن المحلي لكل منطقة من مناطق المملكة، قام جلالة الملك محمد السادس بإعطاء الانطلاقة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، كإطار عام مؤطر لجل المبادرات الاجتماعية التنموية في مجال محاربة الفقر بالوسط القروي، ومحاربة الإقصاء الاجتماعي بالوسط الحضري، ومحاربة الهشاشة. وبالنظر للواقع الاجتماعي للساكنة المحلية بالجماعة الترابية لوادي الصفاء، بادرت العديد من فعاليات المجتمع المدني إلى إيلاء العناية الضرورية للعمل الجمعي، حيث بادرت شباب ونساء هذه الجماعة إلى تأسيس العديد من الجمعيات والتعاونيات بهدف التفاعل مع انشغالات واهتمامات الساكنة المحلية بالدواوير، لتسهيل ولوج المواطنين للخدمات الاجتماعية الأساسية، وتعزيز مقاربة النوع، والأنشطة المدرة للدخل، والتنمية المحلية المستدامة، بالإضافة إلى تقوية الحكامة المحلية.

الفقرة الأولى : ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية

إن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، التي أعطى انطلاقتها جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 18 ماي 2015، أصبحت تشكل اليوم الإطار العام المنظم لجل الأوراش التنموية في الميدان الاجتماعي، اعتبارا لكون هذه المبادرة الملكية هي تجسيد للرغبة السياسية للفاعلين العموميين والخواص في محاربة الفقر، والإقصاء والتمييز الاجتماعيين، وترسيخ دينامية متجددة لفائدة تنمية بشرية مستدامة، انطلاقا من مبادئ الشراكة التعاقدية، المسؤولية، الحكامة الجيدة والشفافية، التي تقوم عليها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، والرامية إلى تفعيل العمل التنموي وترسيخ قيم التضامن بين جميع المتدخلين والفاعلين الجمعويين، وأيضا من أجل تدعيم المقاربة التشاركية باعتبارها أحد الرهانات المعتمدة اليوم في معالجة المعضلات الاجتماعية بالمغرب.

فالنظر للمهام التنموية التي أصبحت اليوم موكولة للمجتمع المدني، فقد انخرطت العديد من جمعيات المجتمع المدني على صعيد جماعة وادي الصفاء في هذا الورش الوطني، حيث بلغ عدد الجمعيات والتعاونيات التي انخرطت في مشاريع المبادرة الوطنية للتنمية البشرية حوالي 28 جمعية و 4 تعاونيات، بالإضافة إلى مشروعين استفادا من دعم المبادرة لفائدة الجماعة الترابية لوادي الصفاء، الأول قصد بناء روض للأطفال وقاعة محو الأمية بدوار تلفهارت، والثاني مشروع لتزويد دوار إيت السايح بالماء الصالح للشرب بكلفة إجمالية للمشروعين تقدر بحوالي 650.392.12 درهم، حصة المبادرة تقدر فيهما بحوالي 330.000.00 درهم، وفيما يلي جرد لأهم المشاريع التي استفادت من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية بجماعة وادي الصفاء خلال ثلاث سنوات الأخيرة 2013-2015 :

البرنامج (الأفق)	حامل المشروع	طبيعة المشروع	الموقع	الكلفة الإجمالية	حصة المبادرة	المنارة	المنارة	المنارة
2013	جمعية الازدهار	اقتناء محول كهربائي لتزويد سكان الدوار بالماء الصالح للشرب	اغرايسن	415.000,00	180.000,00	135.000,00	17/19	حصة الشركاء
2013	جمعية تريت للفنون والموسيقى والثقافة	اقتناء حافلة للنقل المدرسي	اغرايسن	370.000,00	50.000,00	20.000,00		
2013	جماعة وادي الصفاء	تزويد دوار ايت السايح بالماء الشروب	ايت السايح	340.000,00	150.000,00	20.000,00		
2013	جمعية أخشاب	اقتناء محول كهربائي لتزويد سكان الدوار بالماء الشروب	ايت مولود	230.000,00	160.000,00	70.000,00		
2013	جمعية الرعاية للتنمية	بناء خزان مائي لتزويد الدوار بالماء الصالح للشرب	تن خزاز	280.000,00	160.000,00	40.000,00		
2014	جمعية ازدو للتنمية والتعاون	بناء خزان مائي لتزويد سكان الدوار بالماء	ازدو	240.000,00	100.000,00	40.000,00	جماعة:	100.000,00
2014	جمعية ايت وكمار للماء الصالح	اقتناء حافلة للنقل المدرسي	ايت وكمار	340.000,00	160.000,00	60.000,00	جماعة:	

120.000,00						للشرب	
جماعة:					اقتناء أدوات ولوازم خاصة بالحرف	جمعية الاتقان للتنمية والتضامن للحرفيين	2014
55.000,00	15.000,00	80.000,00	150.000,00	اغرايسن			
جمعية ايت بلا للتنمية والثقافة والرياضة	10.000,00	70.000,00	100.000,00	ايت بلا	تجهيز قاعة بآلات الخياطة العصرية	جمعية الرحمة النسوية	2014
20.000,00							
الجماعة		300.000,00	350.000,00	ازوکار	اقتناء حافلة للنقل المدرسي	جمعية الوفاق	2014
50.000,00							
الجماعة	6.000,00	30.000,00	56.000,00	ازدو	اقتناء آلات الفصالة والخياطة	جمعية افوس حوفوس	2014
20.000,00							
الجماعة	60.000,00	130.000,00	290.000,00	السهب	اقتناء ووضع محول كهربائي لتزويد سكان الدوار بالماء الصالح للشرب	جمعية ايت ابلقاسم للماء الصالح للشرب	2014
100.000,00							
الجماعة	40.000,00	240.000,00	340.000,00	بوتتلا	اقتناء حافلة للنقل المدرسي	جمعية أفولكي لتنمية دوار بوتتلا	2014
60.000,00							
الجماعة	34.000,00	160.000,00	340.000,00	ايت وكمار	اقتناء حافلة للنقل المدرسي	جمعية النجاح	2015

146.000,00						للتنمية والتعاون	
الجماعة 70.000,00	70.000,00	160.000,00	300.000,00	امهايش	بناء خزان مائي لتزويد سكان الدوار بالماء الصالح للشرب	جمعية امهايش للماء والتنمية	2015
جماعة: 150.000,00	340.000,00	180.000,00	670.000,00	ادوز	بناء خزان مائي لتزويد سكان الدوار بالماء الصالح للشرب	جمعية السلام لتنمية دوار ادوز اسعود	2015
جماعة: 130.000,00	70.000,00	160.000,00	360.000,00	تن الحاج على	بناء خزان مائي لتزويد سكان دوار تن الحاج على بالماء الصالح للشرب	جمعية تسكدلت للتنمية والتعاون	2015
المحسنون: 62.334	30.000,00	50.000,00	80.000,00	ايت داود	تجهيز حجرة دراسية بمعدات معلوماتية تربوية خاصة بالأطفال التوحيدين	جمعية آباء الأبناء التوحيدين	2015
- جماعة : 40.000 - ج.س بوسحاب : 20.000 - بلدية : 40.000	20.000,00	140.000,00	260.000,00	بيوكري	تجهيز دار الطالب بيوكري	جمعية دار الطالب بيوكري	2015

إن أحد أهم الأهداف التي جاءت بها المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، هي جعلها ذلك الإطار الذي يمكن من خلاله دعم ودمج المشاريع التنموية لجمعية المجتمع المدني، بخلق الآليات الضرورية للانطلاق نحو آفاق تنموية جديدة داخل المجتمع المغربي¹، فقد شكلت هذه المبادرة دعامة أساسية نحو إشراك جمعيات المجتمع المدني في التطور نحو خلق ديمقراطية تشاركية بين جماعات ترابية و فعاليات المجتمع المدني، و في نفس الإطار جعلها بديلا للديمقراطية التمثيلية التي أضحت تعرف أزمة ثقة في الأوساط المجتمعية، على اعتبار أن المجتمع المدني هو البديل الحقيقي في المجال التنموي للسلطة العمومية، مما يمهّد الطريق نحو إعادة بناء أوصال الثقة داخل المجتمع.

الفقرة الثانية: اتفاقيات الشراكة والتعاون

تعتبر اتفاقيات الشراكة والتعاون في الميادين المرتبطة بالسياسة الاجتماعية بالمغرب²، سواء منها التي تبرمها جمعيات المجتمع المدني مع الجماعات الترابية، أو التي تبرمها الجمعيات فيما بينها، إطارا هاما في سياق التنمية المحلية³. فقد أصبح لمفهوم الديمقراطية التشاركية واقع السحر داخل المجتمعات العصرية، عن طريق فسح المجال للمجتمع المدني نحو المشاركة البناءة في تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية و الشفافية، بجعل مؤسسات المجتمع المدني وتنظيماته وهيئاته شريكا أساسيا في بلورة مشاريع تنموية و المشاركة في تسهيل الولوج إلى خدمات القرب الاجتماعي، كدعم التعليم و الصحة وتوفير الماء الصالح للشرب و تعميم الكهرباء. و على صعيد الجماعة الترابية لوائي الصفاء فقد انخرطت العديد من جمعيات المجتمع المدني في إبرام اتفاقيات الشراكة و التعاون خصوصا مع الجماعة، حيث تعتبر هذه الأخيرة هي الدعم الأساسي للجمعيات المتواجد بالنفوذ الترابي ذات النشاط التنموي

¹: " ... لقد أقدمنا على إطلاق مبادرة وطنية للتنمية البشرية، في إطار مشروعنا المجتمعي الديمقراطي التنموي الحداثي، مكنتنا من تكريس ثقافة مغربية تركز على مبادئ وقيم التضامن والمشاركة والقرب، والتخطيط والتعاقد في تنفيذ برامج مندمجة وطموحة." مقتطف من الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى أشغال المؤتمر الإفريقي الأول حول التنمية البشرية، الرهانات والآفاق، المنظم بالرباط بتاريخ 6 أبريل 2007.

²: تعتبر السياسة الاجتماعية، حسب الوكالات الأممية الخاصة بالتنمية الاجتماعية، آلية لبناء مجتمعات تسودها العدالة والاستقرار والتي تتوفر فيها مقومات الاستدامة، وهي تتجاوز السياسات القطاعية والبرامج والخدمات الاجتماعية ومنها سياسات التعليم ومحاربة الأمية والهدر المدرسي والصحة وتقليص الفوارق الاجتماعية.

وقد حدد مؤتمر القمة العالمية للتنمية الاجتماعية المنعقد في كوبنهاغن – الدنماركية- سنة 1995، هدف السياسة الاجتماعية في كونها تسعى إلى تحسين وتعزيز مستوى العيش للناس كافة، وهو هدف يتطلب القطع النهائي مع المفهوم الضيق للتنمية الاجتماعية، وبالتالي تغيير السياسة الاجتماعية لتشمل أبعادا متعددة ومتداخلة ومتراصة للتنمية وهو ما يقتضي:

- إقامة مؤسسات ديمقراطية،
- احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية،
- زيادة الفرص الاقتصادية والاجتماعية وتكافؤها،
- سيادة القانون،
- المشاركة الفعالة للمجتمع المدني في تحديد حاجياته وأولوياته وطرق تدبيرها،

³: للمزيد من التفصيل أنظر، عز العرب العناني، الديمقراطية التشاركية أو حكمة المساهمة في الجهود التنموي المحلي: رهانات وتحديات الفاعل الجمعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 120، يناير- فبراير 2015، ص 117-118.

الاجتماعي، الاقتصادي و الثقافي، حيث تعتبر الدعم الرئيسي للجمعيات النشطة في المجالات الثقافية، الاجتماعية، التربوية والرياضية، على سبيل المثال لا الحصر كل من جمعية :

- جمعية ايت وكمار للماء الصالح للشرب بدوار ايت وكمار ،
- جمعية تريت بدوار أغرايسن،
- جمعية الازدهار للتنمية والثقافة بدوار اغرايسن،
- جمعية الصفاء بدوار ازم،
- جمعية شباب كناوة اذاو محند بدوار الزمل،
- جمعية أجماك اذاو محند بدوار تلبرجت ،
- جمعية آباء الأبناء التو حدين،
- جمعية أصدقاء المستشفى الإقليمي بيوكرى،
- فيدرالية جمعيات الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة،

المطلب الثاني: مجالات اشتغال جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء

إن الحديث عن دور المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء، في مجال التنمية الاجتماعية هو محاولة لرصد أهم مجالات اشتغال جمعيات المجتمع المدني داخل هذه الجماعة الترابية، ذلك أن الطبيعة القروية للبنية المجتمعية للسكان المحلية ومحاولات التجاوب مع انشغالها، دفع بالفعاليات المدنية نحو تأسيس العديد من الجمعيات في مجالات اجتماعية متعددة محاولة منها، إما لفك العزلة عن دواوير مازالت تعاني الخصائص في خدمات القرب الاجتماعي، أو للتفاعل مع الاحتياجات الاجتماعية و الثقافية الأنبة لفئة عريضة من الساكنة المحلية، فقد أصبحت الجمعيات شريكا أساسيا للجماعات الترابية ومؤسسات الدولة ككل، من خلال إشراكها في العديد من المجالات الحيوية الهادفة إلى تحقيق التنمية المستدامة، باعتبارها مؤهلة وقادرة على الوصول إلى السكان المستهدفين عبر برامج فعالة وملائمة لواقعهم الثقافي والاجتماعي¹، خصوصا في المجالات المرتبطة بتزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة، ومحاربة الأمية والإقصاء و الهذر المدرسي وكذلك خلق الأنشطة المذرة للدخل².

الفقرة الأولى: مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية

أصبحت قضية التنمية الاجتماعية والاقتصادية من أكثر القضايا إثارة للجدل في الوقت الراهن داخل المجتمع المغربي، فقد اتجهت جهود كل الفاعلين نحو تحقيق المزيد من التقدم في المجالات التنموية ولا سيما تلك المجالات ذات الارتباط بالشؤون الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين.

¹ : عبد اللطيف كداي، العمل الجمعي والوساطة الاجتماعية نحو تصور جديد لدور المجتمع المدني، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 4، سنة 2009، ص 202.

² : إن هذه المجالات تعتبر من أهم أورايش التي جاءت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية للإرتقاء بمؤشراتها لتحسين مستوى عيش الأشخاص في وضعية هشّة ودعم الساكنة في وضعية صعبة.

نفس هذا الاهتمام بالشأن التنموي هو الذي دفع بفعاليات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء، نحو تأسيس جمعيات ذات أهداف إنمائية في سياق التفاعل مع انتظارات واحتياجات الساكنة المحلية. وتتنوع المجالات الاجتماعية اشتغال جمعيات المجتمع المدني بالجماعة الترابية لوادي الصفاء لتشمل الميادين التالية:

* محاربة الهذر المدرسي

تعتبر إشكالية الهذر المدرسي من أبرز المظاهر الاجتماعية السلبية التي تعرفها المدرسة العمومية بالمغرب وخصوصا بالعالم القروي، وذلك بفعل تداخل مجموعة من العوامل الاجتماعية، البنيوية، الاقتصادية و الأمنية. و الساكنة القروية بوادي الصفاء لم تكن استثناء من القاعدة العامة، فقد بلغت نسبة الهذر المدرسي معدلات مرتفعة مما دفع بالفعاليات المدنية بهذه الجماعة الترابية، إلى تأسيس العديد من جمعيات ذات الارتباط بإنجاح الورش الوطني للنهوض بالتعليم العمومي، ومحاربة الهذر والعنف المدرسي، في أغلب الدواوير التي تعرف انتشارا لهذه المعضلة الاجتماعية، وقد بلغ عدد هذه الجمعيات حوالي 16 جمعية، و ذلك إما لدعم مدرسة النجاح على غرار جمعيات :

- جمعية دعم مدرسة النجاح – الحرية بدوار تدوارت اذاومحمد،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح مدرسة ايت وكمار بدوار ايت وكمار،
 - جمعية مدرسة النجاح بمدرسة الرعاية بدوار تن خزاز،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م ايت وبلقاسم بدوار ايت وبلقاسم ،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م امزيلن بدوار امزيلن ،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م علي اوزال امزيلن بدوار امزيلن ،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م الخضراء تلبرجت بدوار تلبرجت ،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م ادوز اوسعود بدوار ادوز اوسعود ،
 - جمعية دعم مدرسة النجاح م،م عبد الله بن علي اغرايسن بدوار اغرايسن ،
- أو للمساهمة في توفير وسائل النقل المدرسي، إما بشراكة مع الجماعة الترابية لوادي الصفاء أو الوكالة الوطنية لتنمية مناطق الواحات وشجرة الأركان، أو اللجنة الإقليمية للتنمية البشرية لاشتوكة ايت باها، مثل جمعيات :

- جمعية تزييت للفنون والموسيقى والثقافة بدوار أغرايسن،
 - جمعية ايت وكمار للماء الصالح للشرب بدوار ايت وكمار ،
 - جمعية النجاح للتنمية والتعاون بدوار ايت وكمار،
 - جمعية أفولكي بدوار بوتوتلا،
 - جمعية الوفاق بدوار أزوكار،
- أو بالعمل على تهيئة البنية التحتية المدرسية، وذلك بشراكة مع نيابة التعليم الوطنية أو الجماعات الترابية، كما هو الحال بالنسبة لجمعيات :

- جمعية ايت اوبلقاسم بدوار ايت اوبلقاسم،
- جمعية آباء الأبناء التو حدين،

* توفير الماء الصالح للشرب

إن إشكالية ندرة المياه بالعالم القروي، و تزايد الطلب على الفرشة المائية الجوفية أضى يشكل أزمة حقيقية، خصوصا مع توالي سنوات الجفاف، و تبقى جهة سوس ماسة بالنظر إلى الطبيعة المناخية الشبه الصحراوية و انتشار الضيعات الفلاحية من أكثر الجهات بالمملكة التي تعاني خصاص كبير في الموارد المائية.

و ارتباطا باحتياجات الساكنة القروية في الحصول على الماء الصالح للشرب الذي يظل الانشغال الأساسي لعموم المواطنين بالعالم القروي، و بالنظر أيضا إلى خصوصيات الجماعة الترابية لوادي الصفاء، فإن العدد الأكبر من الجمعيات التي تم تأسيسها بالمجال الترابي لهذه الجماعة، هي جمعيات مرتبطة بمجال تزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب أو توفير مضخة مائية، حيث بلغ عددها إلى نهاية سنة 2015 حوالي 42 جمعية، موزعة على أغلب الدواوير 76 الذين تتكون منهم جماعة وادي الصفاء.

* توفير الكهرباء

تنفيذا للسياسة العمومية للدولة في مجال تزويد العالم القروي بالتيار الكهربائي، انخرطت الفعاليات المحلية على صعيد الجماعة الترابية لوادي الصفاء في المساهمة بتنزيل واقعي لهذه الإستراتيجية الوطنية، من خلال خلق وإحداث العديد من الجمعيات المهتمة بمجال الكهرباء في سياق التفاعل مع انتظارات المواطنين، حيث تأسست العديد من الجمعيات في هذا الشأن لكي تقوم بدور موازي في توفير الإنارة لساكنة هذه الجماعة الترابية على غرار جمعيات :

- رياض الهدى للكهرباء بدوار اكرور وشن،
- تيفاوين ايت حسينا بدوار ايت وكمار،
- ايت مولود للكهرباء بدوار ايت مولود،
- ايور للكهرباء بدوار تن همو،
- الانبعاث للكهرباء بدوار ايت حمو،
- حي الحاج علي للكهرباء بدوار الحاج علي،

حيث حددت هذه الجمعيات أولويات استغلالها أندالك في :

- العمل على تعميم الكهرباء القروية بجماعة وادي الصفاء،
- العمل على تجاوز المشاكل المرتبطة بتمديد الشبكة الكهربائية وتجاوز ضعف التوثر الكهربائي،

* الصحة

إن النهوض بالصحة العمومية داخل العالم القروي، وخصوصا للفئات الاجتماعية الفقيرة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة و صحة الأمومة و الطفولة، هو من أهم المؤشرات الداعمة لكل تنمية محلية.

فالوضع الصحي السليم هو مؤشر هام على التنمية، وقد انخرطت العديد من جمعيات المجتمع المدني على صعيد جماعة وادي الصفاء، في القيام بمبادرات مهمة من اجل إدماج الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة داخل النسيج المجتمعي، مثل جمعية آباء الأبناء التو حديين، أو القيام بقوافل طبية بدواوير الجماعة.

وفي هذا الإطار، يظل إشراك فعاليات المجتمع المدني في التنمية المحلية هو الكفيل بتحسين مؤشرات التنمية البشرية، وجعل المغرب قادر على إرساء دعائم التنمية البشرية المنسجمة مع أهداف الألفية، التي تركز على احترام كرامة الإنسان والنهوض بحقوق المرأة والطفل وترسيخ ثقة المواطن في المستقبل، وانخراط كل الفاعلين في تحقيق التنمية المستدامة.

الفقرة الثانية: مجالات التنمية الثقافية والبيئية

إن تحقيق التنمية المستدامة، أضى يتطلب النهوض بالأوضاع الثقافية و البيئية داخل المجتمعات الإنسانية، ذلك أن التنمية الاجتماعية و الاقتصادية و إن كانت تستطيع تحقيق رغبات الإنسان فهي لم تعد كافية في الوقت الراهن، بل أن الإنسان اليوم أصبح في حاجة إلى العيش في ظل بيئة سليمة، و إلى ضرورة إشباع احتياجات أخرى لديه قد تكون في أحيان كثيرة أكثر أهمية من المتطلبات المادية، وهذا ما يمكن أن توفره التنمية الثقافية للإنسان، فخلق مجتمع متحضر قادر على مواجهة المعضلات الاجتماعية أضى رهين بتنمية ثقافية باعتبارها اليوم من دعائم التنمية المستدامة إلى جانب التنمية البيئية، وهذا ما قامت باستيعابه جمعيات المجتمع المدني داخل العالم القروي، من خلال إيلاء أهمية قصوى لتنشيط الثقافي و التربوي و القيام بتنظيم رحلات ترفيهية، وتنظيم ندوات علمية وفكرية وتنمية الإبداع الفني و الفكري للمواطنين، و أيضا استحضار البعد البيئي في السياسة المجتمعية، وجعل حماية البيئة انشغالا جوهريا للمجتمع¹، و الرهان على خلق بيئة نظيفة، من خلال القيام بعمليات التحسيس والتوعية، وتنمية الثقافة البيئية، عن طريق تنظيم مجموعة من الأنشطة الثقافية و الفنية التي تستهدف تنمية الوعي البيئي وقيم الحفاظ على البيئة وترشيد استخدام الموارد الطبيعية.

المبحث الثاني: الأدوار التنموية لجمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء

إن الإيمان بأهمية الفاعل الجمعي، وبالدور التنموي الذي يجب أن يضطلع به للمساهمة في المشاريع التنموية، يدخل في سياق اعتباره شريكا أساسيا في التنمية المستدامة، لمعالجة المشاكل والمعوقات التي تؤثر على مؤشرات التنمية البشرية، في آفاق إيجاد الحلول لها.

فالمجتمع المدني أصبح يمثل سلطة خامسة في الأنظمة الديمقراطية، التي أضحت تؤمن بالانعكاسات الإيجابية لانخراط فعاليات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الوطني، الجهوي أو المحلي، وما يمكن أن يترتب عن ذلك من تحسين مؤشرات التنمية البشرية، و تحقيق الأمن و الاستقرار الاجتماعيين، و أيضا بالنظر إلى قدرة الفاعل الجمعي على التفاعل اليومي مع المواطنين، بعيدا عن كل خوف أو توجس للمواطن البسيط من التعامل مع المؤسسات العمومية التي مازالت تشكل و إلى حد ما هاجسا مخيفا للمواطن المغربي، خصوصا بالعالم القروي.

إن اعتماد المقاربة التشاركية اليوم بالمغرب، أضى خيارا استراتيجيا لتفاعل مع التطلعات المشروعة للمواطن العادي، باعتماد سياسة القرب الاجتماعي و إعطاء جمعيات المجتمع المدني الآليات و الأدوات الضرورية التي تمكنها من المساهمة في التنمية المستدامة، بأبعادها المختلفة الاجتماعية،الاقتصادية، الثقافية و البيئية....الخ.

¹ : لقد كرس الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة الوضعية الاعتبارية لجمعيات المجتمع المدني في مجال البيئة والتنمية المستدامة لتحقيق الأهداف المنصوص عليها في هذا القانون، ومنها تنمية الوعي البيئي للأفراد، ودعم الثقافة البيئية للمجتمع على احترام البيئة والموارد الطبيعية والتراث الثقافي وقيم التنمية المستدامة وذلك من خلال النهوض بعملية التحسيس والتربية. القانون رقم 99-12 بمثابة ميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6240، بتاريخ 20 مارس 2014.

المطلب الأول: أشكال المساهمة في التنمية الاجتماعية

إن محاولة حصر أو اختزال أشكال معينة لمساهمة جمعيات المجتمع المدني في التنمية بالعالم القروي بشكل خاص، سوف يكون حكما جائرا عن الأدوار التنموية التي يمكن أن يضطلع بها الفاعل الجمعي، فقد أثبتت الأبحاث و التجارب الوطنية و الدولية، أنه في ظل أزمة الديمقراطية التمثيلية التي أضحت يعرفها المجتمع السياسي، وعجزه في أحيان كثيرة عن تقديم بدائل ملموسة للمشاكل والمعضلات الاجتماعية، فإن الاهتمام قد اتجه نحو تفعيل ديمقراطية تشاركية يكون المجتمع المدني الحلقة الأساسية فيها، مع العمل على إنابته بالعديد من الأدوار التنموية و في كل المجالات الحيوية للمواطنين، وذلك بجعله شريكا أساسيا في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، والعمل على تفعيل أدواره التنموية في دعم الأمن و الاستقرار الاجتماعيين بالمغرب.

الفقرة الأولى: تحسين ظروف عيش السكان

أمام تفاقم أزمة الثقة في المؤسسات العمومية، وتراجع جودة الخدمات الاجتماعية، أضحت الرهان اليوم قائما على تجميع الأدوار التنموية التي يمكن أن تقوم بها جمعيات المجتمع المدني لتعويض دور الفاعل العمومي في تدبير الشأن المحلي، خصوصا تلك المجالات المرتبطة بالخدمات الاجتماعية، فقد أبرزت المعطيات الميدانية أن تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني وإعطائها سلطة المشاركة في تدبير الشأن الاجتماعي ورسم السياسة الاجتماعية هو الجوهر الحقيقي في إنجاح ورش المبادرة الوطنية للتنمية البشرية. و في هذا الإطار، تأتي مساهمة جمعيات المجتمع المدني بالجماعة الترابية لوادي الصفاء في مجال التنمية المحلية بتوفير المتطلبات الأساسية للسكان، خصوصا في مجال التزويد بالماء الصالح للشرب، و التي بالنظر إلى إشكالية نقص إمدادات المياه و انعكاساتها سلبية على عدد من المجالات، التي تعتبر حيوية و على رأسها الفلاحة المعيشية و الاستعمال المنزلي، و بالنظر إلى التغيرات المناخية وتزايد عدد السكان¹، وارتفاع استهلاك المياه و شح المياه الجوفية، فقد انخرطت في التفاعل مع رغبات الساكنة المحلية لمواجهة خطر شح المياه، بعقلنة استعمال تلك الثروة المائية وتفاذي التأثيرات المستقبلية المتوقعة لإشكالية نقصها، مما يمكن أن ينتج عن ذلك من نشوب نزاعات واضطرابات اجتماعية.

فقد ساهمت مبادرات جمعيات المجتمع المدني، في التخفيف من إشكالية ندرة المياه الصالحة للشرب التي كانت تعرفها معظم الدواوير، حيث أن أهم الجمعيات الناشطة اليوم بالنفوذ الترابي لجماعة وادي الصفاء، هي الجمعيات المرتبطة بتزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب، ويمكن حصر أهم هذه الجمعيات المرتبطة بمجال تزويد الساكنة القروية بالماء الصالح للشرب في:

- جمعية تسكدلت للتنمية والتعاون بدوار تلحاج علي،
- جمعية التضامن بدوار ايت بنيحي،
- جمعية ايت هروك للتنمية الاقتصادية بدوار ايت هروك،
- جمعية تودوش للتنمية والتعاون بدوار تودوش،
- جمعية تكلمات للتنمية بدوار اورتي،
- جمعية ايت وكمار للتنمية والتعاون بدوار ايت وكمار،

¹ : عرف عدد سكان جماعة وادي الصفاء قفزة نوعية فقد انتقل من حوالي 27166 سنة 1994، إلى حوالي 39386 سنة 2004، إلى 56547 سنة 2014. الجريدة الرسمية عدد 6354، 4 رجب 1436 الموافق 23 ابريل 2015، ص 4068.

- جمعية الامل للتنمية والتضامن بدوار تن صالح،
- جمعية توكناو للتنمية والتعاون بدوار توكناو،
- جمعية امهايش للماء الشرب بدوار امهايش،
- جمعية أسا للماء الشروب بدوار العرب اماليا،
- جمعية ايت بلا للماء الشروب بدوار ايت بلا،
- جمعية النجاح للماء الشروب بدوار تلفهارت،

الفقرة الثانية: دعم الاستقرار والأمن الاجتماعيين

يواجه اليوم المجتمع المغربي تحديات وتغيرات سريعة ومتعددة وعلى رأسها تلك المشاكل المرتبطة بالمعضلات الاجتماعية، وخاصة الفقر، البطالة، الإقصاء والهميش. إذ لا نجد مدينة من المدن أو قرية من القرى، إلا وتتواجد بها حالات اجتماعية تعاني الحاجة والفقر، وهي ظاهرة أصبحت تشكل خطرا كبيرا على الأمن والاستقرار الاجتماعيين للمجتمع المغربي، لذا أصبح إشراك فعاليات المجتمع المدني في تدبير الشأن العام الاجتماعي، من أهم السمات الأساسية التي ينبغي توظيفها اليوم، في سياق حتمية تحقيق التفاعل الايجابي مع انتظارات المواطنين.

و نتيجة لهذه التغيرات الاجتماعية، فقد انخرطت جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء، مستفيدة أحيانا من دعم المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، و في أحيان أخرى من الدعم العمومي في فتح أورايش مجتمعية، و القيام بأنشطة و انجاز مشاريع تنموية للانتقال بمستوى عيش الساكنة إلى ما هو أحسن، وذلك في انسجام مع السياسة العامة للدولة في مجال التنمية الاجتماعية للنهوض بالعام القروي، و الحد من الهجرة القروية نحو المدن.

حيث أصبحت الآن الكثير من الجمعيات تمثل مصدر مهم في توفير الخدمات الأساسية للساكنة، و تمارس أنشطة متنوعة داخل تراب الجماعة في تفاعل مع انشغالات الساكنة المحلية وتقديم مقترحات ومشاريع للسلطات العمومية للنهوض بالأوضاع الاجتماعية و الاقتصادية والثقافية داخل الجماعة.

فالحاجة إلى إشراك الفاعل الجمعي تزداد سنة بعد أخرى، حيث أن مدبر الشأن العام أصبح يمارس أنشطته و في أوقات كثيرة بتعاون وتنسيق مع فعاليات المجتمع المدني المتواجدة في دواوير الجماعة.

وعليه فإن جمعيات المجتمع المدني، هي الإطار العام الذي يجب العمل برفقته في انجاز البرامج التنموية الجهوية، الإقليمية أو الجماعية، بجعله شريكا أساسيا للنهوض بالمجتمع القروي في أبعاده التنموية، وأيضا إشراكه في كل العمليات من التخطيط، التنظيم، التوجيه والرقابة.

ذلك أن فشل أو نجاح أي سياسة اجتماعية اليوم، أضحي رهينا بدعم كفاءة و قدرة جمعيات المجتمع المدني على التواجد داخل بيئة مناسبة للعمل، كما أنه التزام دولي و وطني لمساندة الفاعل الجمعي ومساعدته على تحقيق أسباب الرفاهية و الحياة الكريمة للساكنة القروية.

المطلب الثاني: محددات عمل جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء

إن بناء المستقبل يتطلب تجاوز جميع المعوقات التي تحد من عمل جمعيات المجتمع المدني واعتبارها رافعة أساسية في التنمية المحلية، ذلك أن التفكير يجب أن ينصب على تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني للمساهمة في التنمية الاجتماعية، وجعلهم شركاء أساسيين في كل تطور مجتمعي.

كما أن الاهتمام بالعالم القروي، والعمل على تحقيق متطلبات الساكنة القروية وتوفير الخدمات الأساسية، أضحي يتطلب تجاوز كل العراقيل والمعوقات التي تشكل حاجزا حقيقيا يحول دون اندماج جمعيات المجتمع المدني داخل النسيج المجتمعي، لاستيعاب العمق الحقيقي للمشاكل والمعضلات الاجتماعية المنتشرة داخل بنية المجتمع القروي، من خلال العمل على الحد من الممارسات التي تحول دون قيامه بالأدوار التنموية داخل المجتمع القروي، وذلك بالعمل على تجاوز الإشكاليات البنيوية والتنظيمية التي يعرفها النسيج الجمعوي بالعالم القروي، وأيضا التصدي لكل المشاكل الإدارية والمالية التي تعيق عمل الفاعل الجمعوي.

الفقرة الأولى: المحددات البنيوية والتنظيمية

يشكل عمل جمعيات المجتمع المدني اليوم رافعة أساسية ضمن مشروع تطوير المجتمع المغربي عموما والمجتمع القروي بشكل خاص، وهو الأمر الذي نجد له صدى في الجماعة الترابية لوادي الصفاء. فالوعي بأهمية دور الفاعل الجمعوي في مسلسل التنمية الاجتماعية، دفع إلى التفكير جديا في المراهنة عليه في مجال التنمية، وخدمات القرب الاجتماعي، والعمل التطوعي، ومناصرة الفئات المهمشة، وإعطاء الأهمية لتحسين ظروف مزاوله العمل الجمعوي بالعالم القروي، وهو أمر حتمي لأن فعاليات المجتمع المدني هم الفاعلون الحقيقيون في كل تغيير مجتمعي، فقد أصبحوا الحلقة الوسطى الرابطة بين الدولة والمواطنين.

ومع ذلك، ورغم كل العناية التي تولى اليوم للمجتمع المدني فإن هناك العديد من المعوقات التي تحول دون قيام جمعيات المجتمع المدني بالأدوار التنموية في مجال الاهتمام بالفئات الاجتماعية المهمشة، وتعزيز مكانتهم الاجتماعية والمادية والاقتصادية، وتتجلى أهم هذه المحددات بشكل أساسي في إشكاليات بنيوية وتنظيمية يعرفها الجسم الجمعوي بالعالم القروي، يمكن اختزالها في:

* محددات مرتبطة بالفاعل الجمعوي بالعالم القروي

لقد اتجهت مجهودات الدولة نحو مؤسسة العمل الجمعوي، وأتاحت المجال أمام الفاعل الجمعوي للمشاركة في التنمية الاجتماعية، باعتباره أضحي اليوم شريكا أساسيا في التنمية المستدامة، إلا أن الواقع العملي أفرز العديد من الاختلالات الجوهرية التي تحول دون قيامه بالأدوار التنموية المنوطة به، ويمكن إجمالها في:

- افتقار جمعيات المجتمع المدني في بعض الأحيان للحكمة في التدبير الإداري، وللديمقراطية والشفافية الداخلية، مما يقود وفي كثير من الحالات إلى شخونة العمل الجمعوي وجعله رهين بشخص رئيس الجمعية،
- افتقار جمعيات المجتمع المدني إلى الخبرات والكفاءات العلمية في مجال المشاركة في تدبير الشأن العام المحلي، وانعدام تنسيقها مع جمعيات المجتمع المدني على الصعيد الوطني وأحيانا المحلي،
- افتقار اغلب الجمعيات إلى البنية التحتية الضرورية للقيام بالأعمال التطوعية، بل أن الكثير منها لا تتوفر حتى على مقر خاص بالجمعية،

- ضعف التنسيق والتعاون بين جمعيات المجتمع المدني وعدم القدرة على ضمان الاستمرارية في العمل الجمعوي،

- عدم امتداد عمل جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء الى عمق انشغالات الساكنة القروية، وضعف قدرتها على التواصل مع الساكنة، والتسابق والتنافس على الدعم العمومي،

* المحددات المرتبطة بالجوانب السياسية

إن إحدى أهم العوائق التي تحد من عمل جمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء، هو تداخل الأبعاد السياسية في العمل الجمعي، ذلك أن المنتخب المحلي مازال لم يستوعب بعد الأهمية الإستراتيجية للفاعل الجمعي في مجال التنمية الاجتماعية، إذ مازالت العلاقة القائمة بينهما تعرف نوع من التشنج الاجتماعي نتيجة رغبة كل الأطراف في الريادة الاجتماعية، ومناصرة الفاعل العمومي لبعض الجمعيات وتهميش دور جمعيات أخرى.

وعلى العموم، يمكن إبراز أهم العوائق المرتبطة بتدخل البعد السياسي في العمل الجمعي فيما يلي:

- عدم قدرة المنتخب الجماعي على تفعيل الديمقراطية التشاركية، خصوصا فيما يتعلق بتفعيل دور جمعيات المجتمع المدني في المشاركة الايجابية لتقييم السياسات العمومية للجماعة في مجال التنمية الاجتماعية،
- توجس وتخوف المنتخب الجماعي من تنامي دور جمعيات المجتمع المدني،
- هشاشة الديمقراطية التشاركية، وتغليب المقاربات الضيقة للمصالح الشخصية على حساب المقاربات التنموية في التعامل مع جمعيات المجتمع المدني،
- تأثير الفاعل العمومي المحلي على بعض جمعيات المجتمع المدني، واعتبارها قاعدة انتخابية مهمة يجب استغلالها انتخابيا،
- تحكم هاجس إرضاء الخواطر والمحابة في إبرام العديد من الاتفاقيات مع جمعيات المجتمع المدني.

الفقرة الثانية: المحددات المالية والقانونية

تعتبر المحددات المالية و القانونية، من أهم العوائق في مسار تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية بالعالم القروي، فالإمكانيات المادية التي تتوفر عليها الجمعيات تظل دائما هي العامل الأساسي في كل المبادرات التطوعية التي تقوم بها الجمعيات، كما أن النظام الداخلي للمجلس الجماعي أضى بدوره من محدّدات المشاركة الفعلية لجمعيات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية.

● المحددات المالية

يعتبر الجانب المالي أو المادي محددًا أساسيًا في رسم توجهات واختيارات جمعيات المجتمع المدني، فالإمكانيات المادية تشكل عاملا مهما في تطوير واستمرارية النشاط الاجتماعي لفعاليات المجتمع المدني، ذلك أن الاعتبارات المالية هي العامل الأساسي في مدى ناجعة الاستراتيجيات التي تحدد الأهداف والأنشطة التنموية لجمعيات المجتمع المدني بالنفوذ الترابي لجماعة وادي الصفاء. حيث أن أغلب الجمعيات تعرف أزمة سيولة مادية باستثناءات قليلة لبعض الجمعيات التي تنشط في مجال التزويد بالماء الصالح للشرب التي استطاعت ضمن تجدد الموارد المالية، من خلال الأتاوى المستخلصة من أداء فواتير الماء التي تنعش ميزانية الجمعيات المرتبطة بتزويد الساكنة بالماء الصالح للشرب، وأيضا الجمعيات التي استطاعت الحصول على الدعم العمومي سواء في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، أو من خلال التمويل العمومي لبعض المؤسسات والهيئات العمومية المغربية، أو الحصول على الدعم الأجنبي في إطار شراكات ثنائية مثل جمعية المستقبل بدوار الحفرت وجمعية السهب بدوار السهب.

ويمكن القول أن التبعية المادية أو المالية لأغلب الجمعيات إزاء الدولة وإزاء المانحين العموميين والدوليين، تسمح لهؤلاء أحيانا بفرض تصوراتهم التنموية على الجمعيات وتحويل العلاقات إلى علاقة شراكة سلبية، بدل العلاقة الإيجابية التي يجب أن تشكل الإطار التشاركي لعمل فعاليات المجتمع المدني ومختلف المتدخلين العموميين والخواص.

وإذا كانت الجوانب التطوعية تشكل عنصرا مهما في العمل الجماعي، فإن الأزمات المالية الخانقة التي تعرفها الأغلبية العظمى لجمعيات المجتمع المدني بوادي الصفاء، جعل العديد منها يتوقف عن القيام بأي نشاط اجتماعي أو ثقافي أو تربوي، بل أن بعض الجمعيات تعرف إشكالية أساسية مرتبطة بامتناع بعض المنخرطين على أداء واجبات الاشتراكات السنوية، أو المساهمة المادية في المبادرات التنموية التي تعتمد الجمعية تنظيها.

أضف إلى ذلك، المفاضلة في برامج التكوين والتأطير التي يخضع لها الفاعلون الجمعويون، ففي الوقت الذي يستفيد منه بعض أعضاء جمعيات معينة من دورات تكوينية متعددة، فإن هناك بعض الجمعيات لم يتم إشراكهم في أية برامج تكوينية، مما جعل المبادرات التي يقومون بها أحيانا تفتقد إلى ميكانزمات النجاح على أرض الواقع، خصوصا في مجال العالم القروي الذي يتطلب تأطير الكفاءات العلمية المناضلة داخل جمعيات المجتمع المدني.

كما أن النسيج الجمعوي بجماعة وادي الصفاء، لم يستوعب بعد القيمة التنموية للإنخراط في اتحاد فيدراليات أو اتحادات جمعوية لتنسيق الجهود الإنمائية في مجالات التنمية الاجتماعية، مما جعل مبادراتها عاجزة عن تحقيق التكامل التنموي، فقيام كل جمعية بمبادرات خاصة بعيدا عن الهم التضامني الجمعوي، أفرز وفي أحيان كثيرة تشنجات وصراعات ثنائية تعتبر وحدها كفيلة بإعاقه كل الجهود التنموية للفاعلين الجمعويين داخل المجتمع القروي.

* المحددات الواردة في النظام الداخلي للمجلس الترابي لوادي الصفاء

إن ضعف الإرادة لدى الفاعل العمومي في تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني في التنمية الاجتماعية، قد تجلى بشكل كبير في النظام الداخلي للمجلس جماعة وادي الصفاء، فالباب الخامس من هذا النظام الذي يتطرق إلى إحداث هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، والباب السادس المتعلق بالآليات التشاركية والتشاور يعتبران المنظمين لعلاقة جماعة وادي الصفاء بالمجتمع المدني.

فإذا كان رئيس المجلس هو من يقترح شخصيات المجتمع المدني المكونة لهيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع (المادة 63)، فما هي الضمانات القانونية المتاحة لعدم اكتساب هذه الهيئة لطابع سياسي انتخابي؟

واللافت في هذا النظام الداخلي أنه في الوقت الذي ينص دستور فاتح يوليوز 2011، في الفصل 27 على حق المواطنين والمواطنات في الحصول على المعلومة الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. نجد أن محرري النظام الداخلي لمجلس جماعة وادي الصفاء قد تجاهل هذه القاعدة الدستورية، حيث تنص:

المادة 70 من النظام الداخلي للمجلس : تجتمع الهيئة في جلسات غير عمومية.

المادة 77 من النظام الداخلي للمجلس: إن نشاط الهيئة عمل تحضيرية داخلي لا يجوز نشره ولا إبلاغه إلى العموم.

هذا بالإضافة إلى طبيعة اللقاءات العمومية التي يمكن أن يعقدها المجلس القروي، إما بمبادرة من الرئيس أو الفاعلين المعنيين أو من طرف هيئة تمثل المواطنين والمواطنات (المادة 83 من النظام الداخلي للمجلس). فإذا كانت هذه اللقاءات تعتبر إضافة نوعية لمبدأ الديمقراطية التشاركية في إشراك الجميع في المبادرات التنموية التي تقوم بها الجماعة أو تعتمد القيام بها، فإن التنصيص في المادة 87 من هذا النظام الداخلي، على ألا تكتسي هذه الجلسات طابعا سياسيا أو انتخابيا، فإن الواقع العملي قد يطرح العديد من

التناقضات على اعتبار أن الرئيس هو عضو منتخب وأعضاء المجلس هم هيئة منتخبة ذات توجهات سياسية متعددة المشارب لا يمكن إنكارها، كما أن الاعتبارات الانتخابية مازالت حاضرة بقوة داخل المجتمع المدني بالعالم القروي.

الخاتمة :

إن الرهان على إشراك جمعيات المجتمع المدني في التنمية المستدامة، أضى خيارا استراتيجيا لتحقيق أسباب الرقي المجتمعي، خصوصا في العالم القروي الذي مازال يعرف العديد من الصعوبات والعوائق في المجالات المرتبطة بالتنمية، وذلك نتيجة غياب أبسط المرافق الاجتماعية والثقافية والتربوية، مما جعل من تفعيل دور جمعيات المجتمع المدني داخل هذا المجال الترابي، أمرا ضروريا للنهوض بالأوضاع المعيشية للسكان القروية خصوصا وضعية المرأة والطفولة، بالإضافة إلى التدبير اليومي لبعض المرافق الحيوية خصوصا في مجال التزود بالماء الصالح لشرب الذي يعتبر الهاجس الأكبر لسكان جماعة وادي الصفاء بالنظر إلى توالي سنوات الجفاف والمناخ شبه الصحراوي بالمنطقة.

ومع كل الأهمية الإستراتيجية التي أصبحت لجمعيات المجتمع المدني بالمغرب بعد دستور فاتح يوليوز 2011، فإن المحددات والمعوقات البنيوية والتنظيمية والمالية التي تتخبط فيها جمعيات المجتمع المدني بالعالم القروي، أضف إلى ذلك المحيط العام الإداري والسياسي والمجتمعي الذي تنشط داخله، كلها عوامل مازالت تحد من المجهودات التنموية لجمعيات المجتمع المدني بجماعة وادي الصفاء.

ومن هذا المنطلق، فإن تجاوز كل الحواجز والمعوقات التي تبرز في طريق العمل الجماعي هو المنطلق الأساسي نحو تحقيق تنمية اجتماعية داخل العالم القروي، للتنزيل الفعلي للرؤية الملكية السامية لخدمات القرب الاجتماعي وجعل المجتمع المدني شريكا أساسيا في التنمية المستدامة.

تصريف الأمور الجارية في ظل حكومة منتهية المهام

اسماعيل أزواغ

باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية

جامعة محمد الخامس بالرباط

تقديم:

لقد تم النظر إلى الحكومة المنتهية المهام¹ باعتبارها تلك الحكومة التي تتحول بحكم الدستور من حكومة تستأثر بصلاحياتها كاملة إلى حكومة تقتصر وفقا "لمفهوم تصريف الأمور" على ما يلزم من تسيير يومي لشؤون إدارية ليس لها مترتبات أو نتائج من الناحية السياسية، بمعنى أنها لا تعرض مسؤولية الحكومة مجتمعة، أو الوزير المعني منفردا إلى نتائج سياسية، فالحكومة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان وعند انتهاء مهامها تكون فاقدة لهذه الثقة ما يجعلها غير قادرة أن تتخذ قرارات سياسية تكتسي قوة تنفيذية²، وإنما مطالبة بتسيير وتصريف الأمور الجارية فقط دون سواها من الأمور الأخرى وذلك في انتظار تكوين وتنصيب حكومة أخرى منبثقة عن أغلبية برلمانية جديدة³.

الشؤون الإدارية هي إذن، تلك التي لا ترتب في مقابل مباشرتها مسؤولية الحكومة السياسية أو مسؤولية أحد الوزراء، فللحكومة أن تباشر المهام الإدارية اليومية، والأعمال ذات الطابع الإداري التي لا بد من إجرائها ضمن مهل محددة تحت طائلة السقوط أو الإبطال⁴.

في التجارب الديمقراطية حيث تحضر مفاهيم المشروعية ومقومات دولة القانون، نال البحث في اختصاصات الحكومة المنتهية المهام حظا وافرا، بيد أن ما أنجز من دراسات حولها سيما في نطاق التجريبتين البلجيكية والفرنسية الغنيتين على هذا المستوى، يأتي بالأساس من كنف الآراء الفقهية ومن توسع اجتهادات القضاء الإداري⁵.

على خلاف ذلك، ظل الاهتمام بتصريف الأمور الجارية متواضعا في نطاق التجربة المغربية، يرتبط ذلك بخاصية بارزة تشترك فيها مختلف النظم المقارنة والمتمثلة أساسا في أن الدساتير غالبا ما تمتنع عن التنصيب على هذا المبدأ⁶، وفي حالات أخرى قد

¹ - الدستور المغربي لسنة 2011 بصدد تطرقه لتصريف الأمور الجارية نص على "الحكومة المنتهية المهام" (الفصلين: 47، 87)، بينما القانون التنظيمي رقم 13-065 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة ميز بين "الحكومة المنتهية مهامها" و"الحكومة الجديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب".

² - أحمد سعيغان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص: 465

³ - أمينة المسعودي، هوامش التغيير السياسي في المغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص: 128

⁴ - ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي: موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، الطبعة الأولى، 2003، ص: 127.

⁵ - للتوسع في بعض اجتهادات القاضي الإداري ينظر: عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة: دراسة مقارنة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986، ص: 40.41

⁶ - المرجع نفسه، ص: 35.

يشار إليه لكن دون تحديد مضمونه ومن غير تدقيق لنطاقه، مما يجعل في النهاية من اختصاص الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية غير واضحة كمادة ومنفلتة من أي تحديد يشجع على البحث والاستنتاج¹.

إن هذا الغياب الوارد على مستوى المادة المخصصة لوضعية الحكومة المنتهية المهام واعتباره مجالا حيويًا لانبثاق هيمنة اجتهادية للقاضي الإداري، لن يثني انشغال الفقه الدستوري جريا منه وراء توفير مداخل ترمي إلى ضبط الأمور الجارية بمقتضى نصوص وقواعد تقتحم مجال الدستور².

عملا بذلك، سيكرس المشرع الدستوري المغربي لأول مرة بموجب الوثيقة الدستورية لسنة 2011 مبدأ "تصريف الأمور الجارية"، ليدخل بذلك مصفوفة الدساتير التي تعنى بهذا الجيل من المواضيع.

لذا، يجوز القول دون مبالغة، إن الاكتراث الدستوري في صيغته المكرسة صراحة، سيفضي بما لا يدع مجالا للشك إلى تدقيق جوانب ظلت غامضة ومهمة في ظل فترة عدت الأكثر جدلا من حياة الحكومة، ولعل إقران ذلك بقانون تنظيمي يدرج فئات الأعمال التي يجوز اتخاذها تحت تيمة "القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية"³، سيزيد من وضوح عدد من الخصائص التي تنطوي عليها⁴.

على أساس ما سبق، سنكون مدعويين إلى تفصيل أكثر لما تم إثارته، مع توضيح لجوانب دستورية وقانونية تؤطر تصريف الأمور الجارية والتبين من مدلولها وما يطبعها من نقاش، علاوة على تناول إشكالات أخرى لها اتصال جوهري بنظام تصريف الأمور بالنسبة لحكومة منتهية المهام.

إذن، ما المقصود بتصريف الأمور الجارية؟ وما سياقات حضوره في التجربة المغربية، وضمن أي ضوابط تتولى الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور؟

التفصيل في ذلك كله، سيكون على الوجه التالي:

المحور الأول: تصريف الأمور الجارية المدلول والسياق المغربي

المحول الثاني: الأسباب المؤدية إلى تكليف الحكومة بتصريف الأمور الجارية

المحور الثالث: النطاق الوظيفي لاختصاص الحكومة المنتهية المهام

¹ بالرغم من استقرار قاعدة تصريف الأمور الجارية في النظام البرلماني، فإن الخلاف ما زال قائما في عديد من البلدان حول ماهية الأمور الجارية التي يجوز للحكومة المنتهية المهام أن تبقى متولية مهمة تصريفها، أنظر: أحمد سعيان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة.. المرجع السابق، ص: 464

² في هذا الصدد يرى بعض الباحثين أنه "بإمكان المشرع الدستوري أن يسعف القضاء الإداري في هذا التحديد، لا سيما إذا ما قام بتبيان بعض التصرفات ولو على سبيل المثال". أنظر: ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي اللبناني...، المرجع السابق، ص: 125

³ أنظر القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة 065.13، الباب الرابع: القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للامور الجارية، الجريدة الرسمية عدد 6348 – جمادي الأولى 1436 (02 أبريل 2015)، ص: 3515.

⁴ لا ينفرد المغرب بتحديد القواعد الخاصة بتصريف الأمور الجارية على مستوى قانون تنظيمي، فقانون الحكومة الإسباني مثلا أفرد بابا كاملا لحالة تصريف الحكومة للامور الجارية (الباب الرابع من قانون 1997)، أنظر: أمينة المسعودي، هوامش التغيير السياسي في المغرب، المرجع السابق، ص: 130.

المبحث الأول: تصريف الأمور الجارية المدلول والسياق المغربي

إن الإحاطة بمدلول تصريف الأمور الجارية، تتأتى بالنظر إلى ما قدمه الفقه والاجتهاد المقارنين حول الحكومة المنتهية المهام عموماً، لذلك فالمقصود بتصريف الأمور الجارية يمكن استخلاصه أساساً باستدعاء بعض الآراء الفقهية والاجتهادات القضائية (أولاً)، على أن نقوم باستجلاء سياقات انبثاقها في التجربة المغربية (ثانياً).

أولاً: المدلول الفقهي والقانوني لتصريف الأمور الجارية

تنصرف فكرة تصريف الأمور الجارية¹ بالنسبة للحكومة المنتهية المهام، إلى تلك الفترة التي تفصل استقالة الحكومة وتعيين حكومة جديدة، فهي تتموقع من الناحية الزمنية بين تاريخ الإعلان عن تنظيم الانتخابات التشريعية وتشكيل حكومة جديدة². إن سريان تصريف الأمور الجارية وفق هذا الفهم يتم في فترة معلومة، ووفق حالات محددة، إنها حالات تنجم بالضرورة عن انتهاء مهام الحكومة لأي علة كانت، وكأثر لهذه الوضعية، تتصرف بشكل يتسق ومركزها كحكومة استنفذت مهامها، ناقصة الأهلية، بحيث تتحول من حكومة فاعلة في الحياة السياسية إلى أخرى مجردة من سلطاتها الدستورية الكاملة. عموماً، تتحدد الحالات الموجبة لانبثاق حكومة تصريف الأمور الجارية في التجارب البرلمانية المقارنة، إما: فور الإعلان عن إجراء انتخابات جديدة، أحوال نجاح البرلمان بتصويت يفضي إلى سحب الثقة منها، وتكلف الحكومة بتصريف الأمور كذلك عندما يقدم رئيسها استقالته إلى رئيس الدولة فيقبلها³، ويذهب الرأي الغالب في الفقه، مدعوماً من قبل القضاء إلى أن الحكومة المنتهية مهامها يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور الجارية⁴، هذه الأخيرة تعني أو تفيد⁵ :
- الشؤون المألوفة الاعتيادية، أو الأعمال الإدارية ذات التدبير اليومي التي لا ينجر عنها اتخاذ قرارات سياسية تستوجب اتباعها بصفة دائمة بالنسبة للحكومة اللاحقة، ولا تنتج أعباء سياسية عليها.
- قضايا جارية يتخذ بشأنها قرارات بغرض استكمال إجراءات تم المبادرة بشأنها سابقاً.
- الحالات العاجلة التي قد يكون من نتائج التأخير في مواجهتها إلحاق الضرر بالمجتمع.
إن حالات الاستعجال أو الضرورة تقتضي مواجهتها بالكيفية اللازمة من طرف الحكومة المنتهية مهامها، وتبعاً لذلك يُمطط بعض الفقه الأعمال الإدارية لتشمل "الأعمال التي ترتدي طابع العجلة"⁶.

¹ - تتباين استعمالات هذا التعبير بحسب الدساتير:

ففي الفصل 96 من الدستور الجزائري لسنة 2016 نجد تعبير "الشؤون العادية"، الدستور التونسي لسنة 2014 في فصله 100 يوظف تعبير "تصريف الأعمال" وهو نفس التعبير الوارد في المادة 64 من الدستور اللبناني لسنة 1990، بينما استعمل الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 61 تعبير "تصريف الأمور اليومية".

² - أمينة المسعودي، هوامش التغيير السياسي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2011، ص: 128.

³ - نفسه، ص: 129.

⁴ - عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، مؤسسة الكويت للتقدم العلمي، الكويت، 1986، ص: 22.

⁵ - X. baeselen, S. toussaint, J.B pilet..., "Quelle Activité parlementaire en période d'affaires courantes", les cahiers de l'ULBs et de pF Wb N1, 2014, P : 10.11

⁶ - ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي: موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية... المرجع السابق، ص: 127.

على هذا المستوى من النظر، يقترح موريس فور (maurice faure) تعريفا مبسطا للأعمال الجارية ويعتقد أنها: "ليست أعمال ثانوية أو التي لا تأثير لها وإنما هي تلك الأعمال التي تبرز بشكل مستعجل في وقت لم تعوض فيه حكومة بأخرى"¹، وفي نفس الاتجاه يذهب الفقيه الفرنسي والين (Waline) حين يؤكد أنها تلك "الأعمال أو التصرفات التي تتسم بصفة الاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية"²، أما الفقيه بيار دلفولفي (Pierre Delvovle) فينظر إليها بكونها مجموع "الأعمال التي تعود للنشاط اليومي للإدارة، ما عدا الأعمال التي تؤدي إلى تعديل دائم لجهاز أو مرفق عام أو نظام قانوني"³.

فضلا عما قدمه الفقه الإداري، ثمة اجتهادات للقاضي الإداري، ففي كثير من التجارب يقتضي الوقوف على مدلول تصريح الأمور الجارية العودة دائما إلى القضاء الإداري ليسد هذا النقص عن طريق الاجتهاد منعا لتعطيل أعمال السلطة التنفيذية ولوقف إدارة المصلحة العامة⁴.

ومن مطالعة ما كرسه الاجتهاد القضائي وجدنا أن "تصريف الأعمال" كما قدمه مجلس الدولة الفرنسي ينطوي على "الأعمال العادية التي لا بد منها لتسيير المرافق العامة وقيام الحكومة بوظيفتها الإدارية اليومية"⁵، وقد أقر مجلس شورى الدولة اللبناني بأن "الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقلة تعتبر دائما أعمالا عادية عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا ولا تقيد حرية الحكومة اللاحقة"⁶، وفي اجتهاد آخر اعتبرها "كل الأعمال الملحة الضاغطة والتي لا تحتل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الإدارة اليومية"⁷.

ويكثف الفقه الدستوري تصريف الأمور الجارية وفقا لمبدأين يردان على نحو من التداخل⁸:

أولهما: مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان تطبيقا لأصول النظام البرلماني؛ فإن عمل الحكومة المستقلة والمنتهية المهام لا يمكن أن يكون محط مراقبة من لدن البرلمان ومن المستحيل التصويت بالثقة عليها لإقالتها، إذ يصبح ذلك غير ذا أثر وبلا مترتبات من الناحيتين القانونية والعملية، ولإبراز ذلك فإنه عادة ما يتم اللجوء إلى العبارة الشهيرة "لمارسيل والين" والتي تقول بأنه "لا يمكن قتل الأموات بإطلاق النار عليهم". وبالتالي فهي لا تخشى الرقابة البرلمانية عديمة الأثر عليها.

ثانيهما: مبدأ استمرارية الدولة الذي يفرض إلى ضرورة قيام الحكومة بالتصرف الكامل لمواجهة جميع القضايا التي يستلزمها استدامة الدولة واستمراريتها. فمبدأ الاستمرارية يوجب أن تبقى الحكومة في مثل هذه الأحوال لتصريف الأعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع⁹.

¹ - Fernand bouyssou, "L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République", Revue française de science politique, 20 année, n 4, 1970, P : 647

² - فوزي جيش، " مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال"، صحيفة المستقبل اللبنانية، 20 حزيران 2013، عدد 4722، ص: 07

³ - هادي عزيز علي، " الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال القادمة"، جريدة المدى اللبنانية، عدد 3087، 28 أيار 2014، ص: 17

⁴ - ربيع مفيد الغصيني، الوزير في النظام السياسي: موقعه، دوره، صلاحياته، ومسؤوليته السياسية، المرجع السابق، ص: 125

⁵ - فوزي جيش، المرجع السابق، ص: 07

⁶ - المرجع نفسه.

⁷ - القرار 2010-2009/655 في 2010/7/5، هادي عزيز علي، المرجع السابق، ص: 17

⁸ - X. baeselen, S. toussaint, J.B pilet..., "Quelle Activité parlementaire en période d'affaires courantes", Op. Cit, P: 10

⁹ - ربيع مفيد الغصيني، المرجع السابق، ص: 126

ولعله إذا كانت الحكومة المنتهية المهام بحكم فقدانها للثقة السياسية والسند الدستوري لقيامها تطبيقاً للمبدأ الأول يحرمها من التصرف كل التصرف، فإن المبدأ الثاني الذي يكثر بمبدأ دائمية الدولة واستمراريتها على العكس من ذلك يؤكد لها رخصة التصرف كل التصرف¹.

وبفرض التداخل بين المبدأين فإن الاتجاه العام لدى الأنظمة البرلمانية أضحى يقلل من حركية وهامش اشتغال الحكومة المنتهية المهام وبضيقها في نطاق الجاري والاعتيادي منها على نحو يغلب النظر إليها كحكومة فاقدة للشرعية والسند لا كحكومة ضامنة لدوام الدولة واستمراريتها، ففي جميع الأحوال ليس من الطبيعي أن تتذرع الحكومة المنتهية المهام في ظل نظام يتحرك حول الأصول البرلمانية بمبدأ دوام الدولة واستمراريتها كأساس لممارسة جميع الاختصاصات المقررة في الدستور للحكومة المكتملة والمحاطة بالرقابة البرلمانية.

ثانياً: تصريف الأعمال الجارية في السياق المغربي

لئن كان تصريف الأعمال الجارية بالنسبة للحكومة المنتهية المهام على ضوء ما قرره الاجتهاد القضائي في الأنظمة المقارنة ترسخت وتحددت الكثير من أصوله نطاقاً وطبيعة ومن حيث الحدود المرسومة له على نحو يزيل حدة الخلافات ويضع حداً لتضارب الفهم بشأنها، ففي السياق المغربي لم يتم التقيد بهذه الأصول ولم يتم استحضارها بشكل يبعث على كونها فكرة مكتملة.

إذ بالعودة إلى النظام الدستوري المغربي نجده خالياً من أية إشارة إلى فكرة تصريف الأمور الجارية ولم يلتقطها كموضوع للدساتير السابقة²، إنما كان له أن ينتظر حتى إقرار الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التي أدمجتها لأول مرة تاركة مجال التفصيل فيها ليتم على مستوى قانون تنظيمي³، ويمكن القول إن موضوع "تصريف الأمور الجارية" لا زال في حالة انطلاق بالمقارنة مع التجارب الديمقراطية العريقة التي تعمقت فيها أدبياته فقهاً ومن الناحية الاجتهادية.

المؤكد أن الإشارة إلى حكومة تصريف الأمور الجارية من خلال الوثيقة الدستورية لـ 29 يوليوز 2011 وبعده القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة الذي تولى تعريفها وتحديد نطاقها كان من وراءها الإجابة على مقولتين أساسيتين ظلتا تستحكماً بالنقاش السياسي:

الإجابة الأولى: هي نتيجة لتضخم النقاش حول اشكالات الممارسة التي لازمت الفترة الممتدة بين تاريخ الإعلان عن تنظيم الانتخابات التشريعية وتشكيل حكومة جديدة، باعتبارها الحالة البارزة التي عرف فيها المغرب حكومات لتصريف الأمور الجارية دون تحديد ما يناط بها من اختصاص.

الإجابة الثانية: توخت التصدي لمقولة وضعية الحكومة المعينة من طرف الملك بظهير وغير المستكملة لشرط تنصيبها من قبل البرلمان (مجلس النواب)، ففي كثير من الأحيان باشر هذا النمط من الحكومات مهامه رسمياً بعد التعيين الملكي لها وكأنها حكومات مكتملة منصبة وقائمة.

¹ - عادل الطبطائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، المرجع سابق، ص: 18

² - رغم غياب هذه الفكرة على مستوى النص الدستوري بيد أن ظواهر ملكية عديدة كلف الملك بموجبها الحكومات المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية.

³ - القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة 065.13، الجريدة الرسمية عدد 6348 - جمادي الأولى 1436 (02 أبريل 2015).

إن تجاوز مترنبات النقاش المشكك في أهلية الحكومة المنتهية المهام والحكومة الجديدة قبل تنصيبها في مباشرة بعض التصرفات الخارجة عن دائرة الحدود المرسومة لنطاق تصرف الأعمال الجارية سيرفع من وثيرة التفكير في إيجاد مداخل محددة لتأطير هذه الفترة الأكثر جدلا من حياة الحكومة، وهو ما تم فعلا، بحيث أضحى الدستور وبعده القانون التنظيمي لعمل الحكومة يقيمان تميزا وفروقات واضحة بين الحكومة المنصبة الكاملة الصلاحية والحكومة المقتصرة على تصرف الأمور الجارية وهو تحديد ظل يكتنفه الكثير من الغموض في السابق ولم يتم التقيد به من الناحية العملية.

على أية حال، تحمل الإشارة الدستورية الصريحة إلى "تصرف الأمور الجارية" نوعا من التنبيه الفاطن للمشروع الدستوري إلى أن الاشتغال الكامل للحكومة لا يتأتى إلا في إطار من الثقة البرلمانية اللازمة لها، إن تعلق الأمر بالحكومة المنتهية مهامها أو بالحكومة الجديدة غير المنصبة بعد، وينطوي هذا التحديد على دلالات قوية تبعث على نزوع النظام السياسي المغربي أو الانعطاف البرلماني فيه اتساقا مع تهيكله وفق توصيف جديد ينهض على الصيغة البرلمانية كفلسفة موجهة أو كهندسة نازمة لمؤسساته وسلطه¹.

المبحث الثاني: الأسباب المؤدية إلى تكليف الحكومة بتصرف الأمور الجارية

تنص الفقرة الأولى من المادة 36 من القانون التنظيمي 65.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة على ما يلي "تستمر الحكومة المنتهية مهامها لأي سبب من الأسباب، في تصرف الأمور الجارية.." ومفاد ذلك، أن الحكومة تعفى من مهامها بوجود أسباب وعوامل متعددة تترتب عنها حالات معينة تفضي إلى تكليفها عمليا بتصرف الأمور الجارية.

إن تصرف الأمور الجارية على ضوء ما تقرره هذه المادة وهو نفس التعبير الذي سبق النص عليه في الفقرة الأخيرة من الفصلين 47 و87 من دستور 2011 يناط بحكومة منتهية المهام²، الأمر الذي يصبح معه التدقيق والتحديد لهذه الأسباب المؤدية إلى تكليف الحكومة بتصرف الأمور الجارية مطلوبا وجوهريا، إذ بتوافر إحداها تجد الأمور الجارية ميدان تطبيقها وتسري وفق مجالها المحدد.

ولئن كان القانون التنظيمي للحكومة لا يحيل على هذه الأسباب ولا يتولى تدقيقها في مواد بأي شكل من الأشكال، فإن الرجوع إلى الدستور نجده قد حدد الحالات التي تصبح معها الحكومة في حكم المنتهية المهام، وهو ما يبرر صيغة الفقرة الثانية من المادة السالفة الذكر وتعبيرها المكتفي أو المقتصر على لفظة "لأي سبب من الأسباب" بدل الاستطراد والتفصيل.

إن الأسباب المؤدية إلى إعفاء الحكومة من أداء مهامها، لم يتم إفرادها في فصل واحد مستقل³، بل تم توزيعها على مقتضيات ونصوص متفرقة يمكن من خلالها استخلاص هذه الحالات، فالحكومة تنتهي مهامها تارة بإرادتها فتضع حدا لمهامها بتقديم طلب استقالتها⁴، وتارة أخرى بسحب الثقة منها من قبل مجلس النواب بمبادرة منه⁵ أو بناء على طرحها الثقة بنفسها¹، وفي حالات أخرى يؤدي حل مجلس النواب (حل رئاسي أو حكومي)² أو البرلمان (حل رئاسي) برمته إلى وضعية الحكومة المنتهية مهامها...

¹ لأول مرة يتم ادماج التوصيف البرلماني لنظام الحكم بالمغرب بمقتضى الفصل الأول من الدستور، إذ لم يكن مقرر من قبل.

² مع الأخذ بعين الاعتبار اختصاص الحكومة الجديدة التي عينها الملك باقتراح من رئيس الحكومة والتي لم تنصب بعد من قبل مجلس النواب.

³ بعض الدساتير تخصص فصلا مستقلا لتحديد الحالات التي تصبح فيها الحكومة مستقلة أو منتهية المهام، على سبيل المثال المادة 69 من الدستور اللبناني عددها في 6 حالات، وكذلك الشأن بالنسبة للمادة 101 من الدستور الاسباني لسنة 1978.

⁴ الفصل 47 من دستور 2011.

⁵ الفصل 105 من دستور 2011.

بالعودة الى التاريخ السياسي للحكومات المغربية ومن خلال عملية رصد ظواهر الاقالة المتعلقة بكل حالة أن الحكومات المشكلة منذ الاستقلال والتي كلف البعض منها بتسيير الأمور الجارية بعد انتهاء مهامها كان نتيجة تقديم استقالتها أو بناء على رغبتها في ذلك وإما بالنظر إلى بداية تجربة برلمانية جديدة، أو بموجب إقالة ملكية لرئيسها الأول³. استنادا لما تقدم، سنستعرض بعضا لنماذج تكليف الحكومات بتصريف الأمور مع تحليل الظواهر الملكية المعنية بذلك، والتبين من الكيفيات القانونية التي دبرتها.

أولاً: تصريف الأمور الجارية في المرحلة السابقة للعهد الدستوري (58-62)

إنهاء مهام أول حكومة مغربية من جيل حكومات المرحلة الأولى السابقة للعهد الدستوري كان نتيجة لإرادتها في ذلك، إذ لم تعف بفعل ضغوطات مارسها البرلمان انتهت إلى نزع الثقة عنها، وإنما بناء على رغبة رئيسها⁴ آنذاك السيد مبارك البكاي الذي رفع إلى الملك محمد الخامس استقالة الهيئة الوزارية المؤلفة في تاريخ 07 دجنبر 1955⁵، وقد وافق الملك⁶ آنذاك على استقالة حكومته بتاريخ 25 أكتوبر 1956⁷.

وبالنظر إلى المدة الزمنية الفاصلة بين طلب الاستقالة وقبولها وبين تأليف الوزارة الجديدة التي لم تتعدى ثلاثة أيام⁸، لم يصدر أي ظهير ملكي خاص بإعفاء الحكومة ومن ثم توليها تصريف الأمور الجارية بل تم الاحالة على قبول الاقالة في ظهير تعيين الحكومة الموالية، وهو ما يعني أن إنهاء عمل أول حكومة مغربية لم يستتبع توليها بنص محدد صادر عن الجهة المختصة (الملك) تسيير الأمور الجارية.

ويمكن اعتبار احتفاظ نفس الحكومة برئيسها عاملا مهما، إذ لم تتغير الحكومة الثانية الموالية لها جوهرها من حيث تركيبها الكلية، بحيث أمر الملك محمد الخامس آنذاك نفس الرئيس البكاي بتأليف وزارة جديدة وتقديمها إليه، وهكذا تأسست الحكومة

¹ - الفصل 103 من دستور 2011.

² - بالنسبة لرئيس الدولة (الفصل 51) بالنسبة لرئيس الحكومة (الفصل 104 من دستور 2011).

³ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي (1955-1992) الأصول- المنافذ- المال، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2001. ص: 253.

⁴ - في هذه المرحلة أطلق عليه رئيس الوزارة وفي حالات أخرى رئيس الحكومة.

⁵ - تأليف الحكومة الأولى ظهير شريف في تأسيس الحكومة المغربية، الجريدة الرسمية عدد 2252. 8 جمادي الأولى 1375 (23 دجنبر 1955)، أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001). مع نصوص الدساتير والظواهر وتأليف الحكومات وتعيين واعفاء الوزراء، بدون سنة النشر، ص: 170.

⁶ - رغم غياب الوثيقة الدستورية المؤطرة لاختصاص سلطة الاعفاء الملكي للهيئة الوزارية فقد تم تطبيق التقليد العرفي المتجسد فيما أطلق عليه البعض بالبنية الدستورية العميقة والمتمثل في المبادئ التقليدية والدينية للمملكة التي تقضي بأن يكون مهام إنهاء الحكومة من الصلاحيات الرئيسية لرئيس الدولة، يراجع في ذلك، مينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي، المرجع السابق، ص 266

⁷ - ظهير شريف رقم 1.56.269 بتأليف الوزارة الجديدة، راجع الجريدة الرسمية، عدد 2301-26، 30 نونبر 1956. أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001)، المرجع السابق، ص: النشر، ص: 174

⁸ - ذلك ما يستفاد من ظهير 1.56.269 " يعلم من ظهيرنا الشريف هذا اسماء الله وأعز امره أنه بناء على استقالة الهيئة الوزارية... والمرفوعة من طرف رئيسها السيد البكاي لهيبيل وقبولها من لدن جنابنا الشريف في 25 أكتوبر سنة 1956..." المرجع نفسه.

الثانية بتاريخ 27 أكتوبر 1956 تحت إشراف ملكي، وتمت الإشارة في نفس الظهير إلى إقالة الحكومة الأولى للبكاي، وهو ما يؤكد من جديد أن الحكومة الأولى لم يصدر بشأنها ظهير خاص بإعفائها¹.

مع ذلك، الحكومة الثانية الجديدة التي ترأسها البكاي لم تستغرق طويلا إذ ما لبث أن قدم استقالتها إلى الملك وتم قبولها بتاريخ 16 أبريل 1958، وصدر على إثر ذلك ظهير شريف خاص يتعلق بحل الوزارة وقد تضمن ما يلي:

"تعتبر منحلة ابتداء من 16 أبريل 1958 العينة الوزارية المؤلفة بمقتضى الظهير الشريف المشار إليه أعلاه الصادر في 28 أكتوبر 1956. ويعهد إلى أعضاء الوزارة المنحلة ... بتسيير الشؤون الجارية، كل عضو فيما يخصه إلى أن تؤلف وزارة جديدة"².

إن الظهير الموام إلىه أعلاه والمتعلق بحل الوزارة الثانية للبكاي يقبل كونه:

- أول ظهير يدمج أو ينص على فكرة تصريف الشؤون الجارية رغم أنه لم يفصل في المقصود بتصريف الشؤون الجارية ولم يحدد نطاقها، بل تركها مفتوحة للحكومة ولسلطتها الواسعة في التقدير.

- أنه ظهير جاء ليستجيب لاستقالة دفع بها الوزير الأول البكاي، مما يعني أن السبب المؤدي إلى تكليف الحكومة بتسيير الأمور الجارية ناتج عن تقديم استقالتها من قبل الوزير الأول إلى الملك.

كما أعفيت حكومة بلافريج المؤلفة بتاريخ 12 ماي 1958 بطلب من الأخير إلى الملك، وقد صدر ظهير ملكي يتعلق بإعفائها يوم 03 دجنبر 1958 مشيرا إلى أنه:

"تعفى ابتداء من 3 دجنبر الهيئة الوزارية المؤلفة بمقتضى.... ويعهد إلى أعضاء الوزارة المستقيلة بمقتضى الفقرة الأولى من هذا الفصل بتسيير الشؤون الجارية كل عضو فيما يخصه إلى أن تؤلف وزارة جديدة"³.

الملاحظ أنه تم مرة أخرى تكليف الحكومة المستقيلة بتسيير الشؤون الجارية بموجب ظهير ملكي يتعلق بإعفاء الحكومة، وهو ما يعني أن التكليف بتصريف الشؤون الجارية تم إدماجه في ظهير الإقالة، بحيث لا يخصص له ظهير منفرد أو مستقل. وقد تكررت نفس صيغة التكليف بتسيير الشؤون الجارية بالنسبة لإنهاء حكومة عبد الله إبراهيم⁴.

الخلاصة الأساسية التي يمكن الخروج بها، وهي أن تصريف الأمور الجارية تم لأول مرة على مستوى ظهير ملكي في ظل المرحلة السابقة للعهد الدستوري.

ثانيا: تصريف الأمور الجارية في ظل دساتير (62-70-72)

إن سلطة تعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة في ظل هذه المرحلة ترسخت ضمن المجالات الخاصة برئيس الدولة⁵، ذلك أن النصوص المتعلقة بتعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة خولت الملك مطلق الصلاحية دون أي قيد أو شرط وقد أحيط ذلك عمليا بسلطته الواسعة في التقدير.

¹ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي، المرجع السابق، ص: 268

² - ظهير شريف رقم 1.58.134 يتعلق بحل الوزارة، راجع الجريدة الرسمية، عدد 2376. 9-5-1958. أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001)، المرجع السابق.

³ - ظهير شريف رقم 1.58.408 يتعلق بإعفاء الوزارة، أنظر: دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001)، المرجع السابق، ص: 188

⁴ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي، المرجع السابق، ص: 268.

⁵ - بدليل مضمون الفصل 24 من دساتير 62-70-72 الذي ينص على أن "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيهم إن استقالوا".

إن اقتصار التعيين على الملك كجهة وحيدة دون أي مشاركة له من قبل الوزير الأول الذي لا يعد جهة للاقتراح، وبلا اعتراف للبرلمان بالتصويت على برنامج الحكومة الذي لا يعد سلطة للتصويب سيؤدي إلى قصر المدة الفاصلة بين انتهاء مهام الحكومة وتشكيل حكومة جديدة، إذ الأمر كله سيعود للملك، مما سيؤدي إلى تخلف فكرة تسيير الأمور الجارية.

ففي ظل أول حكومة عينت بتاريخ 13 نونبر 1963 وعلى إثر إعفائها بتاريخ 8 يونيو 1965 نص الفصل الأول من المرسوم الملكي¹ على ما يلي "تنتهي بناء على استقالة الحكومة مهام السيد أحمد أبا حنيني الوزير الأول وكذلك بقية أعضاء الحكومة"².
وجدير بلفت النظر إليه، أن المرسوم الملكي لم يشير إلى أن الحكومة المعفاة من مهامها تتولى تسيير الأمور الجارية، ولا شك أن تزامن الاستقالة مع تأليف الحكومة³ أدى إلى غياب حكومة تصريف الأمور الجارية وأصبحت غير ذات معنى، ففي نفس تاريخ إعفائها تشكلت حكومة أخرى، غداة الإعلان عن حالة الاستثناء⁴.

غير أن الظهير المتعلق بإعفاء حكومة أحمد بنهيمه الصادر بتاريخ 4 غشت 1971 قد أشار في فصله الثاني إلى "استمرار أعضاء الحكومة في القيام بمهامهم إلى أن يتم تعيين الحكومة الجديدة"⁵، وقد استمروا في القيام بمهامهم ما بين 4 غشت و 06 غشت 1971.

ومن الملاحظ أن صيغة الظهير لم تشر إلى استمرار أعضاء الحكومة في تصريف الأمور الجارية إذ وظفت عبارة "القيام بمهامهم" بدل "تصريفهم للأمور الجارية"، وتعتبر هذه الصيغة الوحيدة والاستثنائية ضمن مجموع الظواهر الملكية المتعلقة بالإعفاء الحكومي.

أما حكومة العمراني الأولى فقد نص الظهير المتعلق بوضع حد لمهامها على أن "يكلف أعضاء الحكومة المشار إليها في الفصل السابق بتسيير الشؤون العادية لوزاراتهم إلى أن يتم تأليف الحكومة الجديدة"⁶، وقد استمرت الحكومة في تصريف الأمور الجارية ما بين 5 أبريل و 13 أبريل 1972.⁷

على أن إنهاء مهام الحكومة الثانية للعمراني المشكلة بتاريخ 13 أبريل 1972 لم يستتبع تكليفها تصريف الأمور الجارية⁸، ذلك أن الحكومة الموالية لها أي حكومة عصمان عينت في نفس تاريخ إنهاء الحكومة 20 نونبر 1972، وهذه الأخيرة وضع الظهير الملكي الصادر بتاريخ 05 أكتوبر 1977 حدا لمهامها ونص على أنه "يواصل أعضاء الحكومة تسيير الشؤون الجارية إلى أن يتم تعيين أعضاء

¹ - بعد دستور 1962 مارس الملك اختصاصاته بمقتضى مراسيم إلى حدود سنة 1970.

² - مرسوم ملكي رقم 137.65 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965) بانتهاء مهام الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 2746-16 صفر 1385 (16 يونيو 1965).
أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001). المرجع السابق.

³ - تأليف الحكومة الموالية تم في نفس التاريخ، انظر مرسوم ملكي رقم 138.65 بتاريخ 8 صفر 1385 (8 يونيو 1965) بتأليف الحكومة، جريدة الرسمية عدد 2746، 16 صفر 1385 (16 يونيو 1965).

⁴ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي، المرجع السابق، ص: 269.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.71.131 بتاريخ 12 جمادي الثانية 1391 (4 غشت 1971) بانتهاء مهام الحكومة، جريدة رسمية عدد 3068-20 جمادي الثانية 1391 (4 غشت 1971).

⁶ - ظهير شريف رقم 1.72.109 بتاريخ 19 صفر 1392 (4 أبريل 1972) بانتهاء مهام الحكومة، أنظر

⁷ - 13 أبريل هو تاريخ تأليف الحكومة الموالية، أنظر: ظهير شريف رقم 1.72.109 بتاريخ 28 صفر 1392 (13 أبريل 1972) بتأليف الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 3103 ربيع الأول 1392 (19 أبريل 1972). أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001).

⁸ - ظهير شريف رقم 1.12.473 بتاريخ 13 شوال 1392 (20 نونبر 1972). أنظر ص: 277

الحكومة الجديدة"¹، وقد استمرت في تصريف الأمور الجارية مدة 5 أيام أي الى حدود تعيين حكومة عصمان الثانية بتاريخ 10 أكتوبر 1977.²

هذه الأخيرة لم يتم تكليفها بتصريف الأمور الجارية نظرا لعدم صدور ظهير ملكي يعلن عن انتهاء مهامها³، إذ تم تعيين حكومة المعطي بوعبيد بتاريخ 29 مارس 1979 دون سابق ظهير الاقالة والمفروض أن يتضمن تكليفها بتصريف الأمور الجارية. وقد تكرر نفس التعاطي مع الحكومات التي تلتها أي حكومة المعطي بوعبيد الثانية الممتدة بين (05نوفمبر 1981 و 30 نوفمبر 1983) وحكومتى كريم العمراني (الحكومة الأولى 1983 و الثانية 1985)⁴. وهو ذات الأمر الذي ينطبق على حكومة عز الدين العراقي الذي عين وزيرا أولا خلفا لكريم العمراني بموجب التعديل الحكومي بتاريخ 30 سبتمبر 1986 إذ لم يصدر بشأنها ظهير الاقالة بل اعتبرت في حكم المقالة مع ظهير تعيين حكومة العمراني 11 غشت 1992.⁵

ثالثا: تصريف الأمور الجارية في دساتير (92-96)

لا غرو أن التعديل الدستوري لسنة 1992 ستكون له تبعات مسطرية على مستوى تعيين الوزراء وتنصيب الحكومة، فمن جهة سيفضي الفصل 24 في صيغته الجديدة إلى قيام سلطة معترف بها للوزير الأول على الوزراء، تتمثل في حق اقتراح أسمائهم على الملك، ومن جهة أخرى ستبرز فكرة التنصيب البرلماني للحكومة وإن في حدود غير مكتملة الشروط.⁶ إن التنصيب المدمج لسلطة الاقتراح رتب الدخول في شكيلات ممهدة لتشكيل الحكومة الجديدة، بما في ذلك، مثلا، المشاورات الثنائية التي يجريها الوزير الأول مع الأحزاب السياسية بحثا عن أغلبية مريحة مسندة له، اضافة إلى الوقت الذي قد تأخذه اللائحة المقترحة من الوزير الأول على الملك من خلال اطلاعه عليها وما قد يبديه من قبول أو اعتراض على الأشخاص الذين سيقترحون للمنصب الوزاري، إذ يمكن لهذا الأخير أن يعترض على بعض الاسماء او اللائحة كاملة، وهذه المسطرة قد تأخذ وقتا مهما وقد تطول لمدة غير قصيرة، الشيء الذي يجعل الفترة الفاصلة بين انتهاء مهام الحكومة وتشكيل حكومة أخرى مجالا خصبا لبروز حكومات ينامط بها تصريف الأمور الجارية. إن الممارسة العملية ومن خلال رصد ومطالعة ظواهر الملك المعنية بالإقالة، يمكن القول إنه وعلى الرغم من التغييرات السابقة التي استوجبت التأسيس لحكومات تصريف الأمور الجارية إلا أن الظواهر الملكية غابت الإشارة الصريحة إلى ذلك.

¹ - ظهير شريف رقم 1.77.327 بتاريخ 26 شوال 1397 موافق 10 أكتوبر 1977 بانتهاء مهام الحكومة، أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001).

² - ظهير شريف رقم 1.77.328 بتاريخ 26 شوال 1397 موافق 10 أكتوبر 1977 بتأليف الحكومة، أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001).

³ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي.... المرجع السابق، ص: 271.

⁴ - المرجع نفسه، ص: 272.

⁵ - إن هذا الغياب المتواتر على مستوى صدور ظواهر الاعفاء الملكي للحكومة، اصطلاح عليه بعض الباحثين بالصيغة الضمنية للإقالة التي تترتب بمجرد صدور ظهير خاص بتعيين حكومة موالية لها المرجع نفسه، ص: 271.

⁶ - ثار نقاش مهم حول مدى إمكانية الحديث عن التنصيب البرلماني للحكومة في ظل دستور 1996 ينظر في ذلك: حسن طازق، السياسات العمومية في الدستور المغرب الجديد، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 92، الطبعة الأولى، 2012، ص: 122.125

ينطبق ذلك على أول حكومة معينة في ظل دستور 1992 بتاريخ 11 اغسطس منه¹، والتي صدر بشأنها ظهير خاص بالإعفاء بتاريخ 9 نوفمبر 1993²، مشيراً في مادته الثانية إلى تعيين محمد كريم العمراني وزيراً أولاً، وفي نفس التاريخ صدر ظهير منفرد بتعيين باقي أعضاء الحكومة³ دون أي إشارة منه إلى تصريف الأمور الجارية.

الشيء نفسه ينطبق على حكومة كريم العمراني فقد أعفي من مهامه بصفته وزيراً أولاً بمقتضى المادة 1 من ظهير الاعفاء دون أي إشارة منه إلى سريان الاعفاء على باقي أعضاء الحكومة، وبمقتضى المادة 2 منه عين السيد عبد اللطيف الفلالي خلفاً له، وقد ضُمن ذلك كله في ظهير واحد⁴، ليصدر بعده ظهير بتعيين باقي أعضاء حكومته بتاريخ 14 يونيو 1994⁵، ويبدو أن تعين هذه الأخيرة استغرق مدة 14 يوماً (30 يناير 1995).

وقد اعتبر أحد الباحثين أنه نظراً لغياب الظواهر التي تعلن عن انتهاء مهام الحكومات، يجهل ابتداء من أي فترة يقوم الوزراء المعفاة حكومتهم من مهامها بتصريف الأمور الجارية، ذلك أن الإجراء الوحيد الذي يشير إلى انتهاء مهام الحكومات، هو الظهير المتعلق بتأليف حكومة أخرى⁶.

قبل ذلك، وفي ظل غياب تكليف صريح بموجب ظهير يختص بذلك، يبقى أن نتساءل عن الأساس الذي خول لهذه الحكومات المختلفة تصريف الأمور الجارية، ومن أين استمدت سندها في ممارسة ذلك؟ وهل يتأتى لها أصلاً ذلك دون تكليف من رئيس الدولة الذي يعتبر الجهة المختصة؟

يتبين من خلال مطالعة نماذج من الظواهر الملكية سواء في ضل المرحلة السابقة للعهد الدستوري أو خلال المرحلة الدستورية (62-96) أن فكرة تصريف الأمور الجارية ظلت غير مكتملة ذلك أن الظواهر الملكية لم تستقر على صيغة واحدة، بل وفي كثير من الأحيان لم يتم إدراجها في ظواهر الاعفاء أو الإقالة، وهو ما يعني أن تصريف الأمور الجارية لم تتعمق على النحو الكافي رغم تعدد تجارب الحكومات المغربية التي ناهزت 27 تجربة حكومية منذ الاستقلال.

رابعاً: الهندسة الدستورية الجديدة لحكومة تصريف الأمور الجارية

مع أول تجربة حكومية في ظل الوثيقة الدستورية لسنة 2011 و مباشرة بعد الإعلان عن نتائج الانتخابات التشريعية التي تصدرها حزب العدالة والتنمية، صدر على إثر ذلك ظهير ملكي بتاريخ 29 نوفمبر 2011 تطبيقاً للفصل 47 من الدستور يقضي

¹ - ظهير شريف رقم 1.92.137 صادر في 11 صفر 1413 (11 غشت 1992) بتعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 4164-19 (19 غشت 1992).

² - ظهير شريف رقم 1.93.446 صادر في 02 جمادي الثاني 1414 (17 نوفمبر 1992) بإعفاء الحكومة وتعيين السيد محمد كريم العمراني وزيراً أولاً، الجريدة الرسمية عدد 4229- (17 دجنبر 1993). أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001).

³ - ظهير شريف رقم 1.93.477 صادر في 02 جمادي الثاني 1414 (17 نوفمبر 1992) بتعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 4429-2 (17 نونبر 1993). أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001).

⁴ - ظهير شريف رقم 1.94.262 صادر في 19 من ذي الحجة 1414 (30 ماي 1994) بإعفاء السيد محمد كريم العمراني من مهام الوزير الأول وتعيين السيد عبد اللطيف الفلالي وزيراً أولاً، الجريدة الرسمية عدد 4257- (1 يونيو 1994).

⁵ - ظهير شريف رقم 1.94.273 صادر في 4 محرم 1415 (14 يونيو 1994) بتعيين أعضاء الحكومة، أنظر: عبد السلام البكاري، دليل تاريخ الأحداث وتعاقب الحكومات بالمغرب (1955-2001). المرجع السابق، ص: 337.

⁶ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي....، المرجع السابق، ص: 272.

بموجبه تعيين الأمين العام للحزب عبد الاله ابن كيران رئيسا للحكومة¹، وفي نفس التاريخ صدر ظهير ملكي منفصل عن ظهير التعيين كلف الملك بمقتضاه الحكومة المنتهية مهامها² بتصريف الأمور الجارية وجاءت مادته الأولى بالنص على ما يلي: "تكلف الحكومة الحالية بتصريف الأمور الجارية ابتداء من 29 نوفمبر 2011 إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة"³.

بتاريخ 3 يناير 2012 سيصدر ظهير ملكي بتعيين باقي أعضاء الحكومة⁴، مما جاء فيه:

"بناء على الدستور ولا سيما الفصل 47 منه:

وبعد الاطلاع على الظهير الشريف... الصادر في (29 نوفمبر) بتعيين السيد عبد الاله بن كيران رئيسا للحكومة؛ وبعد أداء القسم بين يدي جلالتنا الشريفة:

أصدرنا أمرنا الشريف بما يلي:

المادة 1 يعين ابتداء من 9 صفر 1433 (3 يناير 2012).

إن التأطير الدستوري لتصريف الأمور الجارية سينعكس فعلا على المنهجية المتبعة في الظهير الملكي على عكس التجارب الحكومية السابقة وهذا الخصوص يمكن إبداء ملاحظتين اثنتين:

يتضح بداية أن الطريقة التي دُبر بها تنظيم التعيين وتكليف الحكومة بتصريف الأمور الجارية احتكمت لمنهجية مغايرة تستند على 3 ظهائر ملكية: ظهير منفرد خاص بتعيين رئيس الحكومة، وبعده ظهير خاص بتكليف الحكومة المنتهية مهامها بتصريف الأمور الجارية، ليصدر أخيرا ظهير ملكي بتعيين الحكومة الجديدة.

إن الحكومة المنتهية مهامها والمكلفة بتصريف الأمور الجارية بتاريخ 29 نوفمبر 2011 ستصبح في حكم العدم مع تعيين الحكومة الجديدة بتاريخ 3 يناير 2012، وهو ما يعني أنها مارست مهامها بتصريف الأمور الجارية في الفترة الممتدة بين (29 نوفمبر 2011 و03 يناير 2012) أي لمدة ناهزت 33 يوما.

المحور الثالث: النطاق الوظيفي لاختصاص الحكومة المنتهية المهام

الحكومة المنتهية المهام رغم وضعيتها الدستورية غير أن ذلك لا يمنعها من القيام وفق ضوابط معينة بمجموعة من التصرفات التي تندرج ضمن تصريف الأمور الجارية، وفي نفس الوقت لا يمكن لها أن تتوغل في مسائل أخرى خارجة عن نطاق تصريف الأمور الجارية.

أولاً: الصلاحيات التي تندرج ضمن تصريف الأمور الجارية

إن الحكومة المنتهية المهام لا يمكن أن تشتغل بحكم وضعها إلا في إطار ما هو محدد في ميدان تسيير الأعمال العادية الضرورية لاستمرار أداء المرافق العامة بانتظام واضطراد¹، في التجربة الفرنسية مثلا عادة ما تقوم الحكومات في الليلة التي تسبق يوم

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.183 صادر في 3 محرم 1433 (29 نوفمبر 2011) بتعيين السيد عبد الاله بن كيران رئيسا للحكومة، جريدة رسمية عدد 6000-5 محرم 1433 (فاتح ديسمبر 2011)، ص: 5700.

² - ويتعلق الأمر بحكومة السيد عباس الفاسي (2007-2011).

³ - ظهير شريف رقم 1.11.183 صادر في 3 محرم 1433 (29 نوفمبر 2011) بتعيين السيد عبد الاله بن كيران رئيسا للحكومة، جريدة رسمية عدد 6000-5 محرم 1433 (فاتح ديسمبر 2011)، ص: 5701.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.12.01 صادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بتعيين أعضاء الحكومة، جريدة رسمية عدد 6009 مكرر - 10 صفر 1433 (4 يناير 2012)، ص: 154.

إقالتها بالتوقيع والمصادقة على عدد كبير من النصوص، مما يفسح المجال أمامها –أي قبل يوم الاستقالة- لمباشرة مهامها بصفة قانونية تفاديا لسريان تصريف الأمور الجارية الذي يحرمها من القيام بتصرفات من هذه الطبيعة².

وتجدر الإشارة إلى أن القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة قد حدد نطاق عمل الحكومة المنتهية مهامها في "اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الإدارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها، وضمان انتظام سير المرافق العمومية"³.

قبل ذلك، كانت إضافة المجلس الدستوري في قراره رقم 955.15 عندما انتبه إلى مراعاة ما تستلزمه حالة الضرورة من اتخاذ تدابير تشريعية أو تنظيمية لمواجهة⁴ وجهية وجوهرية، وجهية لأنها تتسق مع مجال تدخل الحكومة المنتهية مهامها في إطار ما تمنحه التجارب المقارنة لمثل هذا النمط من الحكومات بحكم ما تستوجب حالة "الاستعجال والضرورة" من تدخل لمواجهة⁵، وجوهرية لأنها تقدم كسند وأساس لأي تصرف من هذا القبيل.

إن حصر تدخل الحكومة المنتهية مهامها في نطاق ما رسمه القانون التنظيمي يحيل إلى فهم معين لمجال عمل الحكومة المنتهية مهامها، وهو فهم ضيق لا يتعدى التدابير الروتينية التي لا تستتبع إلزاما سياسيا للحكومة وضمن ما تقتضيه حالة الضرورة من عجلة في التدخل.

ويبدو أن المشرع الدستوري تجنب الإيهام والغموض حينما منح للقانون التنظيمي مجال التفصيل في مضمون الأمور الجارية اتساقا مع أكثرائه بهذا الجبل من المواضيع، وبالتالي فهذا التحديد قبل أهميته التي ترمي إلى إسعاف الحكومة المنتهية المهام في توضيح ما يناط بها من اختصاص درء لأي التباس، فهو من العوامل الأساسية التي تحدد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها هذه الحكومة، وما إذا كانت قد تصرفت في نطاق اختصاصها أم خرجت عنه⁶.

تبعاً لمقتضيات القانون التنظيمي، يجوز لرئيس الحكومة المنتهية مهامها وفقا لمذلول تصريف الأمور الجارية، بصفة خاصة، إصدار مراسيم تقتضيها ظروف استعجالية، كما يجوز لأعضاء الحكومة اتخاذ بعض القرارات وتنظيم مصالح الوزارة والقيام بأنشطة إدارية تدخل في نطاق اختصاصاتهم الوزارية، وذلك حفاظاً على استمرارية المرفق العام وتحقيقاً لمبدأ المصلحة العامة⁷.

وما يستعري الانتباه كون القانون التنظيمي للحكومة ميز بين نمطين من الحكومات التي يسند إليها تصريف الأمور الجارية:

¹ - مصطفى قلووش، النظام الدستوري المغربي – المؤسسة الملكية-، بابل للطباعة والنشر، الرباط، 1996-1997، ص: 46

² Fernand bouyssou, "L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République...", Op, Cit : 648

³ - المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة 065.13، الجريدة الرسمية عدد 6348 – جمادى الأولى 1436 (02 أبريل 2015)، ص: 3520

⁴ - القرار 955.15 الصادر بتاريخ 13 جمادى الأولى 1436 (4 مارس 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6342 بتاريخ 21 جمادى الأولى 1436 (12 مارس 2015)، ص: 1652.

⁵ - ذلك ما ذهب إليه -على سبيل المثال- مجلس الدولة الفرنسي، فقد قرر في أحد أحكامه بأن "القرارات التي تكون ضرورية لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها يفرض طبيعياً على جهة الإدارة اتخاذها"، انظر عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة، المرجع السابق، ص: 36

⁶ - عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة ...، المرجع السابق، ص: 35

⁷ - خالد السموني الشرقاوي، "التأصيل الفقهي والدستوري لتنصيب الحكومة في الدستور المغربي"، جريدة أخبار اليوم المغربية، العدد 661، 27 يناير 2012، ص: 09

الأولى: تحمل وصف "حكومة منتهية المهام" تمتد زمنيا ابتداء من تاريخ الاعلان عن نتائج الانتخابات إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة، وقد تمت الإشارة إليها بنص المادة 36 من القانون التنظيمي للحكومة.

الثانية: عبر عنها ب "حكومة جديدة قبل تنصيبها من قبل مجلس النواب"، تتولى هي الأخرى تصريف الأمور الجارية في الفترة الممتدة بين صدور ظهير تعيين الحكومة وحصولها على ثقة مجلس النواب، وقد جرى النص عليها في المادة 38 من القانون التنظيمي. وإذا كان الفصلين 47 و 87 قد أشارا في صيغتهما إلى اختصاص "الحكومة المنتهية مهامها في تصريف الأمور الجارية"¹ دون أي ذكر للحكومة الجديدة غير المنصبة بعد من قبل مجلس النواب، فإن القانون التنظيمي قد تصدى للحالتين معا.

وإذا جاز من جهة ارجاع توقف الفصلين 47 و 87 عند حدود التوصيف الأول - حكومة منتهية المهام - إلى عدم تنبه المشرع الدستوري لتأطير الحالتين معا، ليتم تدارك ذلك على مستوى قانون تنظيمي باعتباره المكمل للدستور الذي يحجم أحيانا عن التقرير في كل شيء، فمن ناحية أخرى يمكن تفسير ذلك بقراءة نسقية لفصول الدستور، على اعتبار أن الفصل 88 يربط حصول الحكومة الجديدة على تصويت بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب على برنامجها الحكومي لتباشر مهامها كاملة تطبيقا لمنطق التنصيب البرلماني الذي اكتملت معالمه وتوضحت شروطه مع الدستور الجديد.

ويرتبط اشتغال الحكومة المنتهية مهامها بمعطى آخر وهو المدة الدستورية التي تتم فيها عملية تعيين رئيس الحكومة وتشكيل حكومة جديدة، فكلما اتسعت هذه المدة كلما كان المجال واسعا أمام عمل حكومة تصريف الأعمال، وبالتالي فتصريف الأعمال يضيق ويتسع مجال تطبيقه تبعاً للمدى الزمني الذي تستغرقه الحكومة المنتهية مهامها، ويبدو أن الدستور المغربي لم يدمج هذه النقطة التي يمكن من خلالها تفادي طول عمر فترة تصريف الأمور الجارية، فالملك غير مطالب بمدة دستورية لتعيين رئيس الحكومة²، وهذا الأخير غير ملزم بدوره بمدة معينة لعقد التحالفات وتشكيل الحكومة إثر الإعلان على النتائج النهائية للانتخابات التشريعية³.

وإذا كان صدور ظهير تعيين رئيس الحكومة في ظل دستور 2011 تم في وقت قصير جدا، بما لا يستتبع أي إشكال على هذا المستوى، فإن الفترة التي يقضيها رئيس الحكومة في عقد التحالفات ومن ثم تحديد اللائحة الوزارية التي سيعرضها على الملك قد تطول بالنظر إلى بعدها السياسي الواضح.

بعض التجارب المقارنة أدمجت في صلب دساتيرها تحديدا بالمدة للزمن الذي تتم فيه تشكيل الحكومة أو تدار فيه فترة تصريف الأعمال بشكل عام درءا لأي جدل، على سبيل المثال الدستور الجزائري المعدل لسنة 2016 تنبه إلى هذا التحديد، فالفقرة

¹ - الفقرة الأخيرة من الفصل 47 تنص على أنه : " تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة"، كما أن الفقرة الأخيرة من الفصل 87 جاءت على النحو الآتي: " يحدد هذا القانون التنظيمي أيضا حالات التنافي مع الوظيفة الحكومية، وقواعد الحد بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للامور الجارية".

² - بهذا الخصوص نجد أن الفصل 89 من الدستور التونسي نص على أن في أجل أسبوع من الإعلان على النتائج النهائية للانتخابات يكلف فيها رئيس الجمهورية مرشح الحزب أو الائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب...

³ - المنتصر السويدي، رئيس الحكومة ما بين المشروعية الشعبية والشرعية القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100، 2011.

الثانية من المادة 96 تنص على أن " تستمر الحكومة القائمة في تسيير الشؤون العادية إلى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في أجل أقصاه ثلاثة (3) اشهر¹.

ثانيا: المسائل التي تخرج عن اختصاص حكومة تصريف الأمور الجارية

بقدر أهمية تحديد مجال تدخل الحكومة المنتهية مهامها وتوضيح نطاقه، يكتسي حصر فئات الأعمال التي تخرج عن اختصاصها أهمية قصوى، وهذه الفئة من الأعمال تشمل التصرفات التي لا يمكن حشرها في نطاق اختصاصات الحكومة المنتهية المهام، لأنها لا تقع ضمن الأعمال العادية أو الروتينية للإدارات المختلفة، كما لا تتطلبها حالة الاستعجال، أو الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة².

الفقرة الثانية من المادة 37 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة، اعتبرت أنه "لا تندرج ضمن "تصريف الأمور الجارية" التدابير التي من شأنها أن تلزم الحكومة المقبلة بصفة دائمة ومستمرة، وخاصة المصادقة على مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا"³.

إن هذه الحدود والضوابط المدرجة في المادة 37 من القانون التنظيمي، تجرنا إلى تقديم توضيحات أساسية، وذلك على الشكل الآتي بيانه:

- المصادقة على مشاريع القوانين: الأصل أن الحكومة المنتهية المهام لا تملك حق التقدم بمشاريع القوانين⁴، إذ لا يمكن لمجلس الحكومة أن يصادق على مشاريع القوانين (عادية أو تنظيمية) لأن ذلك، من جهة، يندرج تحت مفهوم سياسات الدولة التي تستوجب رقابة من البرلمان عليها⁵، وقد يكون لها تبعات مالية من جهة ثانية. وفي جميع الأحوال، أمام غياب البرلمان الذي يعتبر سلطة تشريعية وفضاء للتصويت والمصادقة على القوانين يتعذر على المشاريع أن تلقى طريقها إلى حيز الوجود.

المصادقة على المراسيم التنظيمية: كقاعدة عامة، المراسيم التنظيمية التي تمارس بها الحكومة سلطاتها التنظيمية مستثناة هي الأخرى من تصريف الأمور الجارية لأن المصادقة عليها يقتضي انعقاد مجلس الحكومة تحت رئاسة رئيس الحكومة، وقد يستتبع ذلك مترتبات مالية أو سياسية ترهن الحكومة اللاحقة.

الحكومة إذن أصبحت طبقا للمادة 37 من القانون التنظيمي مدعوة للكف عن اتخاذ مراسيم تنظيمية في ظل سريان فترة تصريف الأمور الجارية.

وقد أثير نقاش مهم حول مدى انسجامية مصادقة الحكومة على مشروع مرسومين اتخذوا في ظل حكومة منتهية المهام، وعمّا إذا كان قد توغلا فعلا وشكلا انزياحا عن نطاق تصريف الجاري من الأمور، يتعلق الأمر بالمرسوم رقم 535-16-

¹ - هذا التحديد الزمني لم يوازيه تفكير في المقصود ب " تسيير الشؤون العادية".

² - عادل الطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة...، المرجع السابق، ص: 48.

³ - القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة 065.13، الجريدة الرسمية عدد 6348 - جمادي الأولى 1436 (02 أبريل 2015)، ص: 3520

⁴ - عادل لطبطبائي، اختصاصات الحكومة المستقلة...، المرجع السابق، ص: 50

⁵ - هادي عزي علي، الصلاحيات المحدودة لحكومة تصريف الأعمال...، المرجع السابق، ص: 17.

2 بمنع استيراد الأغشية والأغطية البلاستيكية التي تم استعمالها في الإنتاج الفلاحي، والمرسوم رقم 877-16-2 بوقف استيفاء رسم الاستيراد المطبق على العدس¹.

وإذا كان المرسوم القاضي بوقف استيفاء رسم الاستيراد المطبق على العدس نظرا لارتفاع أسعاره خال من تبعات سياسية قياسا على تقديرات لبعض الاجتهادات القضائية المقارنة²، ويتناسب في جوهره مع ما تقتضيه حالة الاستعجال من تصرف دون انتظار مهلة قدوم حكومة أخرى³، فإن المرسوم الثاني سيكون محل خلاف.

من جراء هذا النقاش، اعتبر الأستاذ منار السليبي أن المرسوم موضوع اجتماع حكومة تصريف الأمور الجارية يتوفر فيه شرط الضرورة، فحفاظا على السير العادي لمرافق الدولة تملك حكومة تصريف الأمور الجارية هذا الحق، خصوصا وأن المرسوم لا يرهن الحكومة المقبلة لأن الأمر يتعلق بمرسوم للضرورة يمكن للحكومة أن تتخلى عنه⁴.
المؤكد خلافا لذلك، أن المرسوم المتعلق بمنع استيراد الأغشية البلاستيكية... ستكون له تبعات مالية واقتصادية بما سيرهن الحكومة المقبلة، لاسيما وأن طابع الاستعجال أو الضرورة الذي يبرره يبدو غير واضح.

إن النقاش حول انعقاد مجلس الحكومة للتداول والمصادقة على مراسيم تنظيمية سيمتد ليطال جوانب أخرى؛ كانعقاد جلسات المجلس الوزاري، والتوقيع على اتفاقيات دولية في ظل حكومة منتهية المهام، إضافة إلى إعفاء وزراء بالنظر إلى وجودهم في حالة تنافي⁵ وتعويضهم بأعضاء آخرين من الحكومة⁶.

- **التعيين في المناصب العليا:** انطلاقا من الوثيقة الدستورية لسنة 2011 ولاسيما مقتضيات الفصل 91 والفصلين 49 و 92 يتضح أن المشرع الدستوري قد أسند التعيين في المناصب العليا "للمجلس الحكومي" بمقتضى مرسوم، وبظهير ملكي باقتراح من رئيس الحكومة وبمبادرة من الوزير المعني "للمجلس الوزاري"، وبالنتيجة لم يعد التعيين في جميع

¹ انظر بيان عن اجتماع مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 24 أكتوبر 2016، منشور بالموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة، <http://www.sgg.gov.ma/>، consulté le 01/11/2016:

² مجلس الدولة الفرنسي اعتبر تحديد أسعار السلع والخدمات من بين المسائل التي تدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال الجارية، باستثناء الحالة التي يؤثر فيها على مجموع الاقتصاد الوطني، كذلك مجلس الدولة البلجيكي رغم اختلاف الحجة التي قدمها فهو يعتبر تحديد أسعار السلع والخدمات من طبيعة تقتضي السرعة في التدخل، ينظر في ذلك: عادل الطيطبائي، اختصاصات الحكومة المستقبلية، المرجع السابق، ص: 54.55.

³ هذا بالنظر الى التبريرات المقدمة من طرف الحكومة، "وتأتي المصادقة على هذا المشروع بالنظر إلى أن الأسعار العالمية من هذه المادة عرفت ارتفاعا ملحوظا هذه السنة، وذلك نتيجة للانخفاض الحاد في المخزون عند أهم منتج ومصدر للعدس (كندا)، وكذلك بسبب زيادة الطلب عند التصدير، ونتيجة لذلك سجلت أسعار العدس ارتفاعا بنسبة 50 بالمائة في الفترة الممتدة ما بين شهري مارس وأكتوبر 2016 مقارنة بنفس الفترة من السنة الماضية".

⁴ منار السليبي، "حكومة تصريف الأعمال تثير سجلاً قانونياً بالمغرب"، حوار منشور في جريدة العربي الجديد، <https://www.alaraby.co.uk/>، consulté le : 07/11/2016

⁵ - يتعلق الأمر بالوزراء الواردة اسمائهم في الظهير الشريف رقم 1.160177 الصادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بإعفاء بعض أعضاء الحكومة من مهامهم

⁶ - يتعلق الأمر بالوزراء الواردة اسمائهم في المرسوم رقم 2.16.879 صادر في 19 من محرم 1438 (21 أكتوبر 2016) بتكليف بعض أعضاء الحكومة بالقيام مقام زملائهم، الجريدة الرسمية عدد 6513-29 محرم 1438 (31 أكتوبر 2016)، ص: 7488.

المناصب العليا يرجع للملك كما جرى عليه الأمر في كنف الدساتير والمراجعات السابقة، بل أضحي مجالا متقاسما بينهما¹.

ولأن التعيين في المناصب العليا يعد وظيفة مهمة في يد السلطة التنفيذية، وأداة حقيقية لتجسيد خيارات سياسية للحكومة بما يخضع لتوجيهاتها وبرامجها المحددة سلفا، فإنه يستثنى كذلك من نطاق الأمور الجارية، ولا يمكن مباشرته من قبل حكومة منتهية المهام.

عموما تظل الاختصاصات السياسية والاستراتيجية وغيرها من القرارات والمبادرات التي قد تثير المسؤولية السياسية للحكومة مقصية من تصريف الأمور وخارجة عن دائرتها².

¹ - ظهير شريف رقم 1.16.120 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 23.16 بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012).

² - خالد السموني الشرقاوي، "التأصيل الفقهي والدستوري لتنصيب الحكومة في الدستور المغربي"، جريدة أخبار اليوم المغربية، العدد 661، 27 يناير 2012، ص: 09.

المغرب في السياسة الخارجية الأمريكية

حنان هيشامي

كلية الآداب والعلوم الإنسانية بنمسيك - الدار البيضاء

مقدمة

تكتسي السياسة الخارجية الأمريكية مكانة مهمة على المستوى الدولي ، فكلما ظهرت أزمة في مكان ما في العالم حتى تتوجه شعوب الأرض نحو واشنطن لمعرفة موقف الولايات المتحدة من هذه الأزمة ، لاسيما إذا كانت من النوع الذي تستخدم فيه وسائط الصراع المسلح ، والأهم هو مدى تأثيرها على المصالح العليا الأمريكية. وأبرزت هذه الأهمية إقبال كثير من الباحثين ، والإعلاميين ، والمفكرين في شتى المجالات على الكتابة عنها بإعتبارها الموضوع الحاضر بقوة في الساحة الدولية حاليا ، ومستقبلا ، كما أن لها جذور تاريخية ممتدة زمنيا لقرون . ونتج ذلك عن نهج الولايات المتحدة الأمريكية سياسة إنبتت على الإستراتيجية الدقيقة المعالم التي مكنتها من الوصول للنتائج المسطرة ساهم في تكوينها إلى حد كبير الفكر المعادي لمفهوم الدولة الذي إشتراك فيه معظم الأمريكيين منذ القرن التاسع عشر ، وحتى العشرين حين أدركوا أنه إذا أصبحت الولايات المتحدة متورطة في الشؤون الخارجية فستنمو سلطة الدولة على حساب الولايات ، ودور الرئاسة على حساب الكونغرس.

وتثير دراسة السياسة الخارجية الأمريكية العديد من الإشكالات بإعتبارها مفهوما واسعا ، وشموليا حمل على أرض الواقع مجموعة من التناقضات ظهرت بجلاء من خلال إستعمال وسائل الإعلام ، والوسائط المختلفة لإبراز سياسة معلنة في مقابل أخرى مخفية تخالفها . ما دفع بالضرورة لطرح السؤال حول موقع المغرب داخل هذه المنظومة ؟ وإلى أي حد إستطاع الحضور في الأجندة الأمريكية ؟ وكيف يمكن تاريخيا تفسير سر إهتمام الولايات المتحدة الأمريكية بالمغرب ؟ وأيضا نتائجه بالنسبة للطرفين ؟ ومدى تأثيرها على العلاقات الثنائية بين البلدين ؟

أين تكمن أهمية السياسة الخارجية الأمريكية ؟

كانت السياسة الخارجية الأمريكية تقتضي وجود سلك دبلوماسي محترف ، وقوات مسلحة محترفة بهيئة أركان و أسرار ، وهذا يعني الإحترافية ، والنخبوية ، ما جعل الولايات المتحدة تعيش مستوى عاليا من الرفاهية ، وبالتالي قادرة على الحفاظ على سياستها الخارجية في حدها الأدنى ، يضاف إلى ذلك أن صيانة السيادة الأمريكية كان في مصلحة القوى الأوروبية لأنه كان يمنع أيا منها من تحقيق وضع أفضل بالنسبة للآخر في نصف الكرة الغربي¹.

وإنبعثت السياسة الخارجية من التقاليد الطويلة القائمة على معاداة الدولة ، وعلى تدخل مؤسسات السياسة الداخلية ، والخارجية من جهة ، ومن جهة أخرى الأحادية- تأهب الولايات المتحدة للتحرك بمفردها. فالأحادية وليس الإنعزالية سادت التوجه الأمريكي العام نحو العالم حتى منتصف القرن العشرين حين حدثت القفزة الضخمة في السياسة الخارجية بعد الحرب العالمية

¹ ثيودور لووي وبنيامين جينسبرج ، الحكومة الأمريكية الحرية والسلطة ، ترجمة عبد السميع عمر زين الدين ورباب زين الدين . الشروق الدولية القاهرة ،

الثانية التي نتج عنها ضغوط من أجل وضع تقليد جديد في صراع مباشر مع القديم . [وتطلب التقليد الجديد وجود تفاعلات خارجية ، وضرورة وجود دبلوماسية ، لذلك إتبعته الولايات المتحدة سياسة متعددة الأطراف ، فدخلت في إتفاقيات مع دول أخرى لتحقيق أهداف سياستها الخارجية كمنظمة حلف شمال الأطلسي الناتو سنة 1949 فتحالف بمقتضاها مع كندا ، وغرب أوروبا في سياسة تضمنت الإحتواء ، ثم الردع حتى لا يسيطر الإتحاد السوفيتي على العالم ، و طورت لأجل ذلك ترسانة نووية قيمتها عدة مليارات دولار قادرة على تدمير منافسيها عدة مرات ¹ . ووصلت الولايات المتحدة الأمريكية لهذه المكانة في ظروف تاريخية عاشت فيها تقدما صناعيا كبيرا ، وهيمنة إقتصادية ، وسياسية على العالم الغربي ، وبلدان العالم الثالث على حد سواء . و مكن هذان العنصران أي التقدم ، والهيمنة النظام من موارد كافية من أجل الإستقرار الذي ساهم فيه أيضا المحيط الثقافي المتمسك بالقيم الدينية ، وإن لم يمارسها ، والذي إختار الإهتمام بالشؤون المحلية فأعطاهما الأفضلية .

وشكلت الولايات المتحدة الأمريكية بإمتداداتها الشاسعة ، وبمصادرها الطبيعية إمبراطورية لكونها مثلت نموذجا لمجموعة من الأمم في حالة من القوة بإمتدادها على مساحة جغرافية كبيرة ، فأمكن مقارنة مساحتها بأوروبا كمقارنة ولاية كاليفورنيا مثلا بإسبانيا . [و فرض هذا التوسع أن تكون هذه الإمبراطورية الكبيرة مشتملة على مناطق متعددة لها خصائص جغرافية متباينة تختلف من حيث السياسة ، والإقتصاد ، ولكل منطقة حاكم خاص بها ، وأيضا ممثلين على الصعيد الوطني. وتربط بين مختلف الولايات الأمريكية علاقات تجارية ، وللتعرف عليها فمن الضروري وجود تحليل عميق للحياة الأمريكية ، ودراسة مكونات هذه الولايات من الناحية الداخلية كمعرفة كل مظاهر المعاملات التجارية لأخذ فكرة عن المقومات الإقتصادية المختلفة للولايات المتحدة] ² . فالمجتمع الأمريكي عبارة عن مجموعة من المكونات ، و ليس مجرد كتلة واحدة ، ولكن إتجاهها منه مع صدام الحضارات ، وآخر مع حوار الحضارات ، لكنهما يتفقان على أمور أساسية مفادها أن المنطق الأساسي هو مصلحة أمريكا العليا سواء في الحاضر أو المستقبل ، ثم الديمقراطية حيث يؤكدان معا على أهميتها في العالم ، وضرورة الإقتداء بالنموذج الأمريكي في هذا المجال ³ . و برز في تاريخ السياسة الأمريكية إتجاهان الأول تمسك بضرورة الإلتزام بالمبادئ الأخلاقية ، وتشجيع الشعوب الناشئة على تدعيم نظمها الديمقراطية ، وممارسة حريتها بالكامل في تصريف شؤونها ، وإختيار أنظمتها السياسية دون ضغط خارجي ، إذ مثل هذا التيار الإتجاه المثالي الذي تمسكت به الدبلوماسية الأمريكية ، في مقابل إتجاه آخر أكد أن الهدف هو مصالح الولايات المتحدة الأمريكية بالدرجة الأولى أيا كانت الوسائل ، وحتى لو تعارضت مع المبادئ الأخلاقية ، والديمقراطية ⁴ . وتعايش الإتجاهان في خطط السياسة الأمريكية التي تميزت بالإزدواجية ، ويلاحظ أنها في كثير من الأحيان إختزلت الإتجاه المكيافيلي الذي بقي باطنيا لا يعلن للرأي العام في أمريكا ، ولا خارجها بسبب الأصول الديمقراطية التي قام عليها النظام الأمريكي . ما أفضى لخلق سياسة خارجية تميزت بالأوجه المتناقضة إستدعت إستعمال وسائل التمويه ، والتضليل ، أي وجود سياسة خفية ، وأخرى ظاهرة تخالفها ، وتناقضها ، غير أن هذه الإزدواجية

¹ المرجع نفسه

² Frederick J. Turner, *la frontière dans l'histoire des Etats Unies*, traduit de l'anglais par Annie Rambert, presse universitaire de France, Paris, 1963, p.140.141.

³ معتز بالله عبد الفتاح ، الدبلوماسية العامة الأمريكية تجاه العالم العربي ، القاهرة ، 2007 ، ص.130.131.

⁴ توفيق محمد الشاوي ، الدبلوماسية والمكيافيلية في العلاقات العربية الأمريكية ، اعترافات مايلزكوبلاند في كتاب لعبة الأمم ، جدة ، الدار السعودية للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، 2006 ، ص 19.22.23 .

لا تتعارض فقط مع الأخلاق ، والديمقراطية ، بل إنها تخدع الشعوب فتحرمها من معرفة حقيقة الأمور¹. وهو ما يمكن قرائته من خلال :

الإستراتيجية والإمبريالية الأمريكية

نهجت الإدارة الأمريكية إستراتيجية التدخل الثابتة القائمة على مجموعة من المبادئ هي : أولاً أن الولايات المتحدة الأمريكية لا تسمح بوصول المد الشيوعي لأمريكا ، وثانياً فالسياسة الأمريكية تستطيع إنتحال الذرائع (ضد نظام ديكتاتوري ، أو شيوعي أو فاسد) ما يجعل التحريض على الإنقلاب ، أو العمل من أجل تغيير النظام يحصى بدعم أمريكي ، فيكون التدخل في هذه الحالة لدعم الديمقراطية ، والحرية . وثالثاً فالإتحاد السوفياتي سابقاً مارس نفس الإستراتيجية لذلك كان من الصعب – تجنب المواجهة - بحجة التمسك بمبادئ عدم التدخل – فكان لزاماً إستخدام مختلف الوسائل ، والأساليب التي ينفجها (الخصم) من أجل تحقيق النجاح والتفوق ، وأيضاً لإقناعه بعدم فعالية وسائله ، وأساليبه . وعمدت الإدارة الأمريكية لإبراز توجهاتها بشكل علني فمثلاً ، جرت جل المناقشات بين مراكز القوى (الكونغرس، والبنتاغون) بصوت عال ، وتتناقلتها وسائل الإعلام بشكل جعل الأهداف السياسية ، والعسكرية معروفة . لكن الحاصل هو أن ما تم تداوله في كثير من الأحيان كان فقط من أجل التضليل ، والتمويه ، وبالتالي إخفاء الأهداف الحقيقية ، والإعلان عن جانب منها لممارسة الضغط ، أو الحرب النفسية تحت غطاء (الضرورات الدفاعية) . وتحكم في هذه الإستراتيجية عناصر منها المصلحة القومية العليا ، ومحددات السياسة الخارجية ، إلى جانب طبيعة الحروب والنزاعات ، أو حتى التهديدات المحتملة ، علاوة على القدرات المطلوبة لضمان إستعداد القوات المسلحة للحرب أي (الجاهزية القتالية)².

و حدد "ماكسويل تايلور" مستشار الرئيس الأمريكي "كينيدي" المصلحة القومية في كونها تلك القيمة الجوهرية لكسب الأمة ، والمحافظة عليها ، وإستخدامها ، ومن تم تحقيق أفضل إستخدام للموارد القومية الكبيرة . وتعني أيضاً الهدف الخارجي ، والداخلي ، وقاعدة تحقيق الأمن القومي الذي يعتبر حماية ، وصيانة للقيم المادية ، والمصالح ، وحتى مصادر القوة المستقبلية من التهديدات الداخلية ، والخارجية . ما إقتضى تنسيق التعاون لضمان وجود قواسم مشتركة تضمن الحد الممكن من مصالح المجموع ، و هو ما حدث في الواقع من خلال التنظيم الإقتصادي لحلف شمال الأطلسي .

وشكلت التطورات التي حدثت خلال الحرب الباردة ، وحتى نهايتها قاعدة أساسية لإعادة تنظيم العلاقات الدولية ، والقارية على حد سواء في إطار المزيد من الأحكام لضمان المصالح القومية العليا ، وأيضاً لإستعمال معطيات غير تلك التي رسمتها المنافسات بين المصالح العليا القومية للدول الاستعمارية في القرن الماضي³ . فالواقع الأمريكي جعل أمريكا تتميز بروابط إمبريالية لا إستعمارية لأن السياسة الخارجية الأمريكية بنيت على قوة العلاقات ، وليس على علاقات القوة بالطريقة الكلاسيكية ما ساعدها على إحداث تغيير جذري ، وليس جزئي من أجل مصالح مؤقتة مع نظام ما ، وهذا التضمين منح إدارة الهيمنة من داخل العلاقات ، والأدوار التي يمكن أن تكون طموحات غير محدودة ، وهو سبب سقوط كل القوى ، والإمبراطوريات السابقة في حين [أن أمريكا ، رغم قوتها لم يسبق لها في التاريخ مثيل ركزت على (الطموحات المحدودة) ، والإستعمال البرغماتي للقوة ، وهذان العنصران جعلها أكثر صموداً في زعامتها للعالم ، وأكثر عملاً على إدارة تسعف قوتها أن تكون كوكبية لأول مرة في التاريخ ، وأن يصل إهتمامها للمناطق الإستراتيجية

¹ المرجع نفسه ، ص. 31 .

² بسام العسلي ، الإستراتيجية الأمريكية في القرن القادم ، مركز الدراسات العسكرية ، 1999 ، ص. 96.106.107.

³ المرجع نفسه ، ص. 101.114.

العالمية ، وبينها المغرب الذي ظهر متشبها بصناعة أمنه الإستراتيجي ، والتموقي¹ . ويتحدد موقع المغرب في السياسة الخارجية الأمريكية من خلال طبيعتها القائمة على المزاجية التي صنعها الرئيس الأمريكي روزفلت بين القيم ، والمصلحة الأمريكية في السياسة الخارجية ، وأصبحت بطريقة عملية هي سلوك هذه الإدارة بعد الحرب العالمية الثانية ، ولذلك فإستقلال المغرب ، وقمة "أنفا" كانتا علامة على المزاجية بين المصلحة الأمريكية الممثلة في التموقع في المغرب توازها قيمة الإستقلال . وهنا حضرت أهمية مكون أساسي من مكونات السياسة الخارجية الأمريكية هو الدبلوماسية التي تعد وسيلة تمثيل أي حكومة لدى الأجانب لإعلاء القيم ، أو المصالح القومية بالطرق السلمية . ووصف المفكر "هانجز مورغانتو" الدبلوماسية التي تنتهي بالحرب تكون قد أخفقت في تحقيق هدفها الأساسي² . و كانت الجهود الأولى لإنشاء الدبلوماسية هي تلك التي أقرها قانون "روجرز" سنة 1964 الذي أسس الإطار المبدئي لهيئة العاملين في الخدمة الخارجية ، وطغت على الدبلوماسية الأحداث الدولية المثيرة ، والمبادرات بالغة الأهمية والإجتماعات التي تضم رؤساء الدول ، والحكومات فبقي هدفها الأساسي حماية المصالح القومية بالطرق السلمية . و تدرس ، وتطبق هذه الدبلوماسية من طرف واشنطن ، وسفارات الولايات المتحدة الأمريكية حول العالم ، إذ تقوم على ثلاث نقاط رئيسية هي البرامج الإعلامية ، ثم النشاطات التعليمية ، والثقافية ، وبرامج الإذاعة ، والتلفزيون حيث تستخدم البرامج الإعلامية لنشر القرارات ، والإجراءات الصادرة عن حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بالخارج بما في ذلك إعلام الصحفيين ، والمسؤولين الحكوميين ، والأكاديميين ، وجميع الأشخاص الذين من شأنهم تشكيل الرأي العام ، بعد قيام القيادة العامة في واشنطن بجمع تقارير سياسات الولايات المتحدة من البيت الأبيض ووزارة الخارجية ، والدفاع ، والتي تخدم مصالحها في الخارج . وترسلها للسفارات بالخارج بعد ترجمتها بلغات تلك الدول³ . وإهتمت الولايات المتحدة الأمريكية بالمحطات الإذاعية وفيما بعد التلفزيونية نظرا لدورها الكبير في التأثير على الناس في الخارج . وبرزت إلى جانب تأثير الإعلام في السياسة الخارجية الأمريكية "اللوبيات" التي أضحت من بين أبرز العوامل المتحكمة فهي في الأصل عبارة عن مؤسسات أمريكية خصوصية معروفة بالجماعات الضاغطة تمثل أشخاص مهمتهم إنتظار المقررين سواء (وزراء ، برلمانيين ، قادة...) في الرداهات ، ومحاولة التأثير عليهم بواسطة الجماعة الضاغطة للحصول على قرار في صالحها ، وهم نتاج العقلية الأمريكية التي تعتبر أن الصالح العام هو مجموع المصالح الفردية ، كما أن إستمرار النظام الأمريكي يفسر بإستجابته لمصالحها ، وتكيفه مع وسائل عملها ، وبخدمته لها . و يمثل اللوبي اليهودي في هذا الإتجاه جماعة ضغط ، ومصالح على غرار بقية جماعات الضغط في الحياة الإجتماعية ، والسياسية الأمريكية ، لكنه أكبر ثقلا ، وأهم دورا لكونه عاملا في سياق الآليات التي تشتغل في إطارها تلك الجماعات بشكل عام ، ومن أشهر اللوبيات الأمريكية تلك التي ظهرت في سبعينات القرن العشرين ، وهي "حركة أمريكيون من أجل السلام الآن" ، و التي إمتلك مصادر قوة إستمدتها من السيطرة على القطاع المالي ، والمصرفي الأمريكي بما في ذلك أسواق المال الكبرى بالعالم ، فهيمنت على وسائل الإعلام الدولية الكبرى ، فالمستوى الأول منح المنظمات الأمريكية مصدر قوة مكن من فتح ، وإغلاق باب الإغداق في الحملات الإنتخابية للمرشحين ، و أتاح المستوى الثاني الدعاية في الإنتخابات ، وغيرها لصالح من يتواكب معهم ، وضد من تبني مواقف مناهضة لهم . بالمقابل هناك قوة ممثلة في درجة متقدمة من الإندماج نجح اليهود الأمريكيون في تحقيقها في

¹ عبد الحميد العوني ، حرب البنتاغون على المغرب جذور الأزمة في العلاقات الأمريكية المغربية ، منشورات عربية ، فاس ، 2003 ، ص.28.

² ثيودور لوي وبنيامين جينسبرج ، الحكومة الأمريكية الحرية والسلطة ، ص.743.

³ عامر زياد السبيلة ، الإدارة الأمريكية العامة ، عالم الكتاب الحديث ، إربد الأردن ، 2011 ، ص.45.46.

سياق حياتهم اليومية ، والدائمة في المجتمع الأمريكي¹ . وبرزت قوة اللوبي اليهودي أيضا في قدرته على مد الجسور ، وبناء شبكة من العلاقات ، والمصالح مع جماعات أخرى ، إلى جانب الدعم المقدم من إسرائيل للمنظمات الأمريكية اليهودية خاصة تلك التي تتفق مواقفها مع الحكومة الإسرائيلية² . وعادة ما يميل صانعو السياسة الأمريكية لإستيعاب هذه الجماعات ، وإرضائها ، بالمقابل فهي لا تختلف عن باقي اللوبيات سواء جماعات الزراعة أو النسيج أو غيرها من اللوبيات لكن العامل العرقي خاصة الإنتماء *للوبي اليهودي مثل قدرة غير عادية في التأثير ، والضغط على الكونغرس ، والحكومة من أجل المزيد من الدعم لإسرائيل إذ ناضل للتأثير على تصورها لدى الرأي العام بشكل إيجابي عبر عدة وسائل منها إحتكار وسائل الإعلام من أجل إعادة تشكيل المفهوم ، والتصور حول إسرائيل³ .

و إمتلك الولايات المتحدة الأمريكية عدة آليات لتنفيذ سياستها الخارجية إتصفت كل أداة منها بالحياد ، والقدرة على خدمة العديد من الأهداف بقي من أهمها الدبلوماسية ، والمؤسسات الدولية كهيئة الأمم المتحدة التي تعد أداة مهمة في السياسة الخارجية الأمريكية ، فمنذ تأسيسها سنة 1945 كانت خادما مباشرا للمصالح الأمريكية ، وهو ما إتضح بجلاء حين رعايتها للتدخل في كوريا ب"قوات حفظ السلام" سنة 1950 بل تمكنت الولايات المتحدة من إدارة الحرب عن طريق هيئة الأمم المتحدة ، وبذلك فهي ساعدت في دعم أهداف سياسة الولايات المتحدة الخارجية عبر السماح لها بالإعتماد على مؤسسة أخرى لحفظ السلام .

لكن ما هي المحددات السياسية المتحركة في مدى فعالية السياسة الخارجية الأمريكية؟

تتعلق المحددات السياسية للمساعدات بطبيعة النظام السياسي الأمريكي ، ونظيره في الدول التي تتعامل معها الولايات المتحدة الأمريكية ما يقتضي وجود مؤشرات بينها ، مدى حرية ديمقراطية النظام السياسي ، هل هو ديمقراطي أم سلطوي ؟ أو فيه شبه بينهما؟ ، وبالنسبة للنموذج المغربي فهو كالأردن يمثل نظام (ملكية شبه مقيدة) ، ثم ثانيا مدى حرية النخبة الحاكمة في إختيار البدائل أي قدرتها على تغيير سياستها ، وتحمل ثمن ذلك . [ولا تتمتع النخب المغربية بدرجة كبيرة من الحرية لوجود أحزاب سياسية ، ونقابات مهنية . ما يفرض تعدد في الرؤى يحد من قدرة النخبة الحاكمة على تغيير سياستها دون ثمن ، حالها في ذلك حال دول الجوار كتونس ، والجزائر ، ومصر ، وغيرها من البلدان العربية]⁴ . ويتجلى العامل الآخر في مستوى قوة جماعات المعارضة التي تعمل خارج النظام القائم ، وهل تمثل تهديدا جديا للنظام ؟ ثم أيضا درجة الإستقرار السياسي في النظام ، حيث يتمتع المغرب بعلاقات جيدة مع الولايات المتحدة الأمريكية ، والدول الغربية ، وبالتالي الدول المانحة للمساعدات ، ما يجعله أكثر ملائمة للحصول عليها⁵ . وتحدد المؤشرات الأخرى في مستوى العنف السياسي بين الحاكم ، والمحكومين ، و درجة الشرعية التي يتمتع بها النظام الحاكم لدى

¹ محمد صفى الدين خربوش ، المحددات السياسية لفعالية المساعدات الخارجية للتنمية في العالم العربي ، المساعدات الخارجية والتنمية في العالم العربي ، المركز العلمي للدراسات السياسية ، الأردن ، 2001 ، ص.213.

² وليد محمود عبد الناصر ، المجتمع والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، 2010 ، ص.13.14.17.

* اللوبي كلمة تستعمل للدلالة على التحالف الحر بين الأفراد والمنظمات التي تعمل بنشاط مؤثر لتشكيل وتوجيه سياسة أمريكا الخارجية في الاتجاه الذي يخدم مصلحة إسرائيل عمله هو قيادة الأمريكيين اليهود ببذل جهود خلال حياتهم اليومية لتسخير سياسة أمريكا الخارجية لما يخدم إسرائيل ومن ذلك تقديم المساعدات والمساهمات المالية. المصدر ، ستيفن والت و جون ميرز هايمر ، اللوبي الاسرائيلي والسياسة الأمريكية الخارجية ، ص.31.

³ ستيفن والت و جون ميرز هايمر ، اللوبي الاسرائيلي والسياسة الأمريكية الخارجية ، ترجمة محمد الحموي ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، 2007 ، ص.33.34.39.

⁴ محمد صفى الدين خربوش ، المحددات السياسية لفعالية المساعدات الخارجية للتنمية في العالم العربي ، ص.203.205.

⁵ وليد محمود عبد الناصر ، المجتمع والسياسة في الولايات المتحدة الأمريكية ، مؤسسة الأهرام ، القاهرة ، 2010 ، ص.18.19.

المحكومين . ويشترط كفاءة الجهاز الإداري الذي يضطلع بتنفيذ السياسات العامة ، وكذلك إستقلاله عن الحكومة . ويرتبط هذا المؤشر بدوره بمستوى العناد السياسي فيما يتعلق بتطبيق السياسات العامة ، وبمدى إستقلاله عن الحكومة ، ثم العلاقة الإقليمية ، والدولية التي تتمتع بها الدولة ، وهل بإمكانها إيجاد بدائل غير الولايات المتحدة ، وأخيرا مدى إلزامها بنصائح المؤسسات الدولية كالبنك الدولي ، وصندوق النقد الدولي.

فلماذا إهتمت الولايات المتحدة الأمريكية بالمغرب ؟

ينتمي المغرب للقارة الإفريقية التي لم تكن قبل فترة الحرب العالمية مجالا حيويا إستراتيجيا بالنسبة للإدارة الأمريكية ، إلا أنها سرعان ما أعربت عن إهتمام كبير بالمنطقة يعزى لأسباب منها وجود مصالح كبرى لحلفائها الأوروبيين فرنسا ، وبريطانيا بالمغرب ، ثم لرغبتها في وقف الزحف السوفيتي الذي لم يكن يهدد فقط مصالح حلفائها ، بل أساسا مصالحها هي في مناطق أخرى على مشارف إفريقيا ، أي البحر الأبيض المتوسط ، والبحر الأحمر ، وقناة السويس ، وغيرها من النقاط المفصلية في الطريق التجاري نحو النفط. وأصبحت أمريكا بإنهاء الحرب ذات جذور عميقة بمنطقة الشرق الأوسط ، وشمال إفريقيا في حين إحتلت بالتدرج محل بريطانيا ، بل بدأت تمارس دورها في التأثير على سياسات المنطقة ، واحتواء النشاط الروسي التاريخي كي لا يزحف نحو المتوسط . و إحتفظت برغبتها التاريخية في الحصول على فرص تجارية جديدة ¹ . وعرف الإقتصاد الأمريكي بضخامة الإنتاج ، والإستهلاك ما كان يعني إتساع السوق ، لذلك إقتضت الحاجة تصريف فائض الإنتاج ، كنتيجة طبيعية لضخامة المشروعات الصناعية ، ولمزيد من التنظيم ، والإدارة المركزية . وبعد أن كانت الولايات المتحدة مصدرا للمواد الأولية التي تستخدمها الدول الأوروبية الصناعية ، أصبحت منافسا في الحصول عليها ، وبالتالي السيطرة على الأسواق الخارجية حتى أضحت فيما بعد قوة صناعية عظمى تصدر الإنتاج الصناعي ، و الزراعي ² . ويضاف لذلك أن الفائض الضخم الذي حققه الميزان التجاري الأمريكي استثمر في الخارج ، فقوة الإقتصاد الأمريكي أدت لزيادة المدخرات التي توجه جزء كبير منها للخارج سعيا للربح . فأين تموقع المغرب في هذا الإتجاه ؟ تنوعت أسباب ، وأهداف الإهتمام الأمريكي بالمغرب حيث شكل ما يزر به هذا البلد والقارة الإفريقية عموما من ثروات معدنية ، ومواد خام أولية ، وما توافر لها من أهمية جيواستراتيجية سببا في تعاظم مكانتها ، وتزايد أهميتها وفق منظور ، ورؤية القوى الطامعة فيها ، وصاحبة المصلحة ، والنفوذ ، حتى أضحت نقطة جذب محورية لحركة الإستعمار سواء في صورته التقليدية أو في حالته الإمبريالية .

وبرز المغرب في هذا الإتجاه كقوة إفريقيا ، ولدا ذو أهمية إستراتيجية . ما جعل التنافس الأجنبي عموما يحتدم حوله ، وهو ما أظهرته دراسة فرنسية جاء فيها : " علمنا التاريخ ، والجغرافيا أن طنجة كانت دائما ذات موقع إستراتيجي مهم لولوج مضيق جبل طارق ، فهي نقطة لقاء بين واجهتين بحريتين ، هما البحر الأبيض المتوسط ، والمحيط الأطلسي . و إستطاعت بذلك أن تجمع بين قارتين ، وبالتالي حضارتين مختلفتين ، وهو ما يدل على أن الإقتصاد المغربي يمكن أن يتم إنطلاقا من طنجة ، وعبرها يمكن أن يحقق هذا الإقتصاد الإكتفاء الذاتي ، والإزدهار الدائم المتلازم مع مسألة الإستقلال السياسي " ¹ .

ووصفت وثيقة فرنسية الولايات المتحدة الأمريكية بكونها تمثل نموذجا للإستعمار الإقتصادي الجديد ، فالإهتمام بالمغرب بالنسبة لها ليس مجرد إهتمام ببلد ذو قيمة إستراتيجية ، وحسب ، ولكن أساسا بدولة ذات أهمية إقتصادية ، ما إتضح من خلال

¹ توماس. أبريسون ، العلاقات الدبلوماسية الأمريكية مع الشرق الأوسط من 1784 إلى 1975 ، دار طلاس ، دمشق ، 1985 ، ص. 266. 265.

² عوض عثمان ، التدخل الأجنبي الأمريكي والفرنسي في شمال ووسط إفريقيا ، معهد الانماء العربي للدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الأولى ، 1989 ، ص. 21.

¹ Archive nationale de France, ministère des affaires étrangères, C.A.D.N, L'avenir du port de Tanger, Dossier TETOUAN, Série 689PO/B12 .

وجود دراسات أمريكية حول ثروات المغرب ، ومصادره الطبيعية وإمكاناته المتعددة ، كغناه بالفوسفات فهو من أهم البلدان المتوفرة على الفوسفات على الصعيد العالمي ، بالإضافة لوجود العديد من المناجم كمناجم الرصاص كما تحصل الولايات المتحدة نفسها على معادن كالمنغنيز من المغرب² . وساهمت كل تلك الأمور في توجيه إقتصاد شركات أمريكية كبرى بغية الإستثمار في المغرب ، وتصور ذات الوثيقة الفرنسية الأمر بأنه تحول لإستعمار حقيقي مر في جو من الهدوء ، وفي وقت تم فيه توجيه الأنظار نحو البضائع الأمريكية من مواد غذائية كالمشروبات الغازية ، وأخرى إستهلاكية كالسيارات الأمريكية . و إعتقد الأمريكيون أن التحديث السريع لظروف عيش المغاربة لن يتأخر ، وسرعان ما يتحول المغرب لسوق مهمة مفتوحة أمام البضائع الأمريكية³ . لكن كيف يمكن تفسير هذا الإهتمام بالمغرب ؟

حرصت الولايات المتحدة الأمريكية على إظهار المغرب على غرار باقي إفريقيا كمنطقة من العالم ذات أهمية ، رغم حالة الضعف التي تعانيه شعوبها . لكن على الرغم من الجهود التي قامت بها لمناهضة الإستعمار بهذه القارة ، إلا أنها هي نفسها أصبحت شبه مستعمرة لأنها حكمت العالم عبر قيادتها لهيئة الأمم المتحدة لتحقيق أهداف ممثلة في متابعة مدى تطبيق الدول الإفريقية للميثاق الذي جاءت به الأمم المتحدة ، إلى جانب رغبة الولايات المتحدة الأمريكية في إيجاد مكان لها داخل إفريقيا ، وبالتالي المساواة مع باقي البلدان في الإستفادة من الإمتيازات في العلاقات التجارية . ولم تراجع الولايات المتحدة عن إهتمامها بالمغرب بإعتباره حليفا له قيمة كبيرة ، و شريك أساسي حضي بالأولوية مقارنة مع باقي بلدان شمال إفريقيا ، بإستثناء مصر نظرا لأهميتها الجيوسياسية ، ولكونها ، والمغرب معا يمتلكان أهمية بالنسبة للجانب الأمني ، وهو ما يصب في إتجاه المقاربة الأمريكية التي ترى فيها الولايات المتحدة الأمريكية أن الإقتصاد الليبرالي مرتبط بالديمقراطية ، وبالجانب الأمني¹ . ولم يقف الإهتمام الأمريكي عند النواحي الأمنية بل تعداه لإعطاء أهمية أيضا للجانب الإقتصادي في المغرب حيث مثل هذا الأخير بالنسبة للولايات المتحدة سوقا تستحق الولوج إليها ، وتتطلب أيضا تعزيز مكانة الصادرات الأمريكية ، وتشجيع المغاربة على تبني إقتصاد ليبرالي حر تتساوى فيه من حيث الإمتيازات كل البلدان الأجنبية² .

و لعبت العوامل الإقتصادية محرك رئيسيا فسر سر الإهتمام بالمغرب الراجع لكونه عبارة عن مجال مهم على المستوى التجاري يسهل الوصول للمواد الأولية الخام . ومثل بالنسبة للقوة الأمريكية إمتدادا لسياسة إقتصادية عالمية ، فخلال النصف الثاني من القرن العشرين ، كان العالم يعرف ما يسمى بإقتصاد السوق ، وهو عبارة عن منظومة إقتصادية كبرى تتحكم فيها على

² Archive nationale de France, ministère des affaires étrangères, C.A.D.N, Robert de louis, Maroc Monde, hebdomadaire catholique d'information Marocaine et Mondiale, article de titre l'invasion américaine au Maroc, dossier, Maroc, série 1MA/5/980, POUR LE JOURNAL LE 1ER DOCUMENTS DANS CE DOSSIER PUBLIE LE SAMEDI 24 JANVIER 1953.

³ Ibid.

¹ Francesco Cavatorta and Vincent Durac, *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa Diverging or Converging Dynamics?* Routledge, London and New York 2010, P.15.

² William A. Hoisington, *The American presence in Morocco during the second world war, the Atlantic connection 200 years of Moroccan – American relations 1786-1986*, Rabat, Morocco, August 1990 , p.153.

المستوى السياسي ، والثقافي الولايات المتحدة الأمريكية كأكبر منتج ، ومستهلك ، ورمز للحضارة الصناعية ، والتكنولوجيا المتقدمة.³ وارتكزت السياسة الاقتصادية الأمريكية في بلدان العالم الثالث عموما على المنتجات الفلاحية المتنوعة ، وبيعها بأسعار مناسبة ، وشكل المغرب في هذا الاتجاه سوقا للإستهلاك ، والإنتاج ، والإستيراد ، والتصدير.⁴ وتبرير هذا الإهتمام لقي جوابا في السياسة الخارجية الأمريكية مفاده أن الإدارة الأمريكية بإمكانها مساعدة الشعوب على الخروج من التراجع الاقتصادي ، فكثير من حكومات بلدان العالم العربي مثلا لا تتمتع بالقدرة على القيام بإصلاحات إقتصادية ، وإجتماعية بمفردها.¹ وأظهرت الإدارة الأمريكية القدرة الكبيرة على تغيير الأنظمة القائمة رغم حداتها . وسعت بذلك لإقامة أنظمة خدمت مصالحها الإستراتيجية ، فسايرت مقومات العولمة ، والإمبريالية ، ما فرض أن تتجاهل تواجد أمة عربية مثلا ، وفي نفس الوقت فهي أعطت أهمية كبيرة لمكان القوة عند الغرب ودوره في دعم بلدان العالم الثالث ، في حين ظلت تتغاضى عن ما تقوم به من حرية التفتيل والإستعمار ، وإستخدام مختلف الأساليب لبسط الهيمنة الأمريكية.²

وتعود جدور الإهتمام الأمريكي بالمغرب ، وبلدان العالم الثالث للقرن التاسع عشر ، فمنذ بداية العلاقة بين الطرفين تبين أنها موجهة لتأمين المصالح الإقتصادية ، والإستراتيجية ، والسياسية للرأسمال الإحتكاري في الشرق الأوسط ، وشمال إفريقيا . و إقتضت الإستراتيجية الأمريكية أن تشكل هذه المنطقة جسرا مريحا للزيادة في التوسع الأمريكي في كل الأقاليم ، والبلدان المجاورة من أجل خلق خطر دائم على الحدود الجنوبية للمجموعة الإشتراكية . و أضى المغرب وسيلة للحفاظ على المصالح الإقتصادية الأجنبية ، و تسهيل الولوج إلى الأسواق المغربية في إطار الإقتصاد الحر ، أي عدم إنفراد أي دولة بامتيازات تجارية ، وهي سياسة نهجتها الولايات المتحدة الأمريكية منذ القرن التاسع عشر ، وسميت بالباب المفتوح.³ وراهن الأمريكيون على الإقتصاد المغربي ، وإتجهوا نحو جعله يخطو خطواته نحو التقدم ، والتنمية من خلال حضور العديد من الشركات الأمريكية بالمغرب ، وعبر سعيها المكثف لتقوية العلاقات التجارية بين المغرب ، والولايات المتحدة الأمريكية . فإنصب الإهتمام الأمريكي على تقديم مساعدات من أجل التنمية ، وتزويده أيضا بكل ما يحتاجه من إمكانات ، وتجهيزات من شأنها تدعيم ركائز إقتصاد هذا البلد ، وأيضا تنمية الإستثمارات الأمريكية على هذا المستوى.¹ وظهر الإهتمام الأمريكي بجلاء من خلال مختلف أشكال التعاون الثنائي بين الشركات الأمريكية الخاصة ، والحكومة المغربية ، خاصة مع غنى البلاد بالموارد الطبيعية ، والبشرية على حد سواء ، ما هيأ المناخ المناسب للمقاولات ، والشركات الأمريكية من

³ Alfredo Eric Calcagno et Jean Michel Jakobowicz, *le Monologue Nord –sud du mythe de l'aide a la réalité du sous-développement*, éditions Le Sycomore, Paris, 1981, p.16.17.

⁴ *Ibid*, p.32.33.

¹ Mohamed el Mejdhub, *le projet du grand moyen orient et l'Afrique du nord*, acte du colloque international sur la problématique de la libération et défis mondiaux actuels, Centre nationale d'étude et de recherche sur le mouvement nationale et la révolution du 1^{er} Novembre 1954, Alger, 2005, p.57.

² *Ibid*, p.58.

³ William A Hoisington, *the American presence in Morocco during the second World War, the Atlantic Connection 200years of Moroccan American relations 1786-1986*, p.153.

¹ Archive Ford presidential library, Department of state n°2058, US security assistance in Morocco, 2 Mars 1978, , Morocco press file n° 4, , Robert Anderson special assistant to secretary of state Henry Kissinger for press relations ,foreign service officer ,and ambassador papers(1946) 1965_1995,ambassador to Morocco subject file : Marrakech , Ourzazate , Zagora, September 26,1978,Box 20.

أجل الإستثمار في قطاعات متعددة كالتجارة ، والصناعة ، والمعادن¹. وإستفاد المغرب على غرار بلدان عالمية أخرى من مكاسب التجارة ، والتكنولوجيا المصاحبة للإستثمارات الممثلة في الحصول السنوي على حجم أكبر من المساعدات الإقتصادية الأمريكية. و نهج سياسة تشجيع الإستثمارات الأجنبية بشكل عام ، وبينها الأمريكية ، وسعى لتقديم مجموعة من التسهيلات لولوج المستثمرين الأمريكيين السوق المغربية من بينها: تقديم المعلومات المتعلقة بالإستثمارات ، وطلبات العروض باللغة الإنجليزية ، وإمكانية نشرها في صحف إقتصادية بنيويورك ، وهو ما كان بإمكانه فسخ المجال أمام أكبر قدر من الإقتراحات والطلبات الأمريكية من أجل إنجاز مشاريع بالمغرب². وتم تقديمها بناء على دراسات ، وعلى كتابة لتقارير تهم المغرب ومن بينها تقرير جاء فيه : " يتميز الشمال المغربي بتواجده على موقع إستراتيجي جنوب مضيق جبل طارق ، ويتشكل من ثلاثة مدن مهمة هي طنجة ، وتطوان ، ومدينة سبتة الخاضعة للإحتلال الإسباني . وتتوفر الجهة الشمالية على وسائل الإتصال ، والنقل ، والمراكز التجارية ، و تعتمد بشكل كبير على التجارة خاصة مع وجود ميناء طنجة المشرف على مساحات لإنتاج الإسمنت ، وكتل خرسانية ، وأحجام صغيرة من الطوب إلى جانب وجود صناعات كتحويل الأغذية ، والنسيج ، والصابون ، و حوالي 108.000 برميل لتخزين منتجات تكرير البترول ، كما أن المدينة مقر مهم لمراكز الإتصالات على مستوى المغرب . أما بالنسبة لمدينة تطوان فهي أيضا تتميز بموقعها الإستراتيجي ، وتتوفرها على أنابيب خرسانية ، وكميائية"³. وأكدت وثائق أخرى الإهتمام الأمريكي بالمغرب ، ومن ذلك تقرير صدر سنة 1975 حول زيارة لمبعوث أمريكي للمغرب جاء فيه : "يتوفر المغرب على مناظر طبيعية خلابة من جبال ، وغابات ، وأنهار ، ووديان ، وصحراء ، إلى جانب مدن عتيقة في بلاد تقع في أقصى الشمال الغربي للقارة الإفريقية ، وتربط المحيط الأطلسي بالبحر الأبيض المتوسط ، ولا يفصلها عن القارة الأوروبية إلا مضيق جبل طارق ، ويحدها بلدان أخرى كالجزائر وموريتانيا ، وتتميز على المستوى الجغرافي بسهولها الغنية بمنطقة الشمال الغربي ، وهضابها، وبالمرتفعات الجبلية الفقيرة على مستوى الجنوب ، والشرق ، وتضم جبال الأطلس التي عرفت بمناخها الشبه إستوائي ، مع وجود سهوب جافة بإتجاه الصحراء ، في حين ميز المناطق الواقعة على المتوسط جوها المشمس . وتعد مدينة الدار البيضاء المركز الصناعي ، والإقتصادي النابض في البلاد . أما الرباط فهي العاصمة الإدارية للمملكة المغربية ، وتمثل فاس ، ومراكش المدن المغربية العتيقة ، على غرار طنجة التي تجمع بين كونها مدينة عتيقة ، وساحلية في نفس الوقت. وتتوزع أعراق المغاربة بين عرب وبربر ، وحوالي 30.000 من المغاربة اليهود ، و100.000 من المهاجرين الأجانب الذين إستقروا بشكل نهائي في المغرب منهم بالأساس فرنسيون ، وإسبان . ويدين سكانها بالإسلام ، و اللغة الرسمية هي العربية ، وتتواجد على المستوى الحكومي اللغة الفرنسية ، والإسبانية ، وبقيت

¹ Archive Ford presidential Library, speeches Black Binder I (7) , Remarks by Ambassador Robert Anderson at the luncheon marking the sale of Esso Maroc assets to the national society" des produits petroliers", Royal Golf of Dar Es Salam ,December 17, 1976, Gerald.R.Ford, Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers(1946)1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, p.2.3, Reference Villa Taylor and Dar Es- Saada ,Box22.

² Archive Ford presidential Library, speeches Black Binder I (5) ,réunion de l'association Maroc-Americane des hommes d'affaires, le 29 Avril 1976, Gerald.R.Ford ,Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers(1946)1965-1995, Ambassador to Morocco subject file , p.4 Reference Villa Taylor and Dar Es- Saada ,Box22.

³ Archive Ford presidential Library, Tangier trip, July 8, 1974, (1), Military consideration, Northern Morocco, Gerald.R.Ford , Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers(1946)1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, Stuttgart trip July 29-30, 1976,Box23.

نسب الأمية مرتفعة¹. وذكر التقرير أن الإقتصاد قائم على الفلاحة ، حيث يعيش 70 بالمائة من المغاربة على ما تنتجه الأرض رغم ندرة المياه ، واستخدام أساليب زراعية تقليدية بدائية ، وقلة دراية ، ومعرفة باستعمال الأسمدة والمبيدات ، مع وجود صعوبات في عصرنة أساليب الزراعة بسبب الفقر الشديد . ويتوفر المغرب على ثروات طبيعية أهمها الفوسفات التي يعد مصدرا عالميا لها². وساهمت كل هذه العوامل السالفة في جعل البلاد تكون على رأس بلدان الشمال الغربي للقارة الإفريقية التي تحظى باهتمام الشركات الأمريكية المشجعة لدور القطاع الخاص في تطوير التجارة ، والإقتصاد بناء على القاعدة الفلسفية المرتكزة على إقتصاد السوق الحر ، وأساسا رعاية المصالح الذاتية عبر تشجيع الكفاءة ، والإنتاجية ، من خلال شق آخر ميز العلاقات الثنائية بين البلدين هو المقاولات الخاصة التي استخدمت كوسيلة لنقل التكنولوجيا ، والخبرة الإدارية ، وحسن التدبير الأمريكي³. وغلف هذه السياسة الخارجية الأمريكية تجاه المغرب إظهار حرص على سد كل الحاجيات الغذائية لجيل المستقبل في وقت شهدت فيه الإنسانية منعطفًا تاريخيًا جسد تظافر جهود البشرية من أجل غد أفضل للإنسان عبر السعي للقضاء على الجوع ، وتوفير الغذاء⁴. وتجلى في دراسة كل الإمكانيات المتاحة من أجل الرفع من الإنتاج الغذائي في المغرب ، وتطبيقه على أرض الواقع⁵.

خاتمة

تمكن المقاربة التاريخية من الكشف عن خصوصية السياسة الخارجية الأمريكية التي تتميز بكونها غير جامدة ، بل تتبدل وتتكيف وفقا للظروف . ويستنتج من خلال كثير من الوثائق الأمريكية أنه على الرغم من ذلك فالعلاقات مع المغرب ظلت إيجابية ، وجيدة إذ جمعت بين البلدين روابط الصداقة المشتركة الممتدة على فترة زمنية وصلت لقرون ، تخللها كون المغرب أول دولة إعترفت بتحرير الولايات المتحدة الأمريكية ، وأيضا دعم هذه الأخيرة في عدة مناسبات لمسألة الإستقلال ، و تقديمها لمساعدات من أجل هذا

¹ Archive Ford presidential Library, Tangier American Legation Museum Society (TALMS), 1995, The American school of Tanger , from Joseph A. McPhillips III, October 11, 1995, Gerald R. Ford library , Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers (1946) 1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, p.1, Trophée Hassan II , December 6.14, 1975, Box 24.

² Archive Ford presidential Library, Tangier American Legation Museum Society (TALMS), 1995, The American school of Tanger , from Joseph A. McPhillips III, October 11, 1995, Gerald R. Ford library , Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers (1946) 1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, p.2, Trophée Hassan II , December 6.14, 1975, Box 24.

³ Archive Ford presidential Library, speeches Black Binder I (1) , ambassador Anderson's welcoming remarks at the NEA regional Economic/Commercial Officers , conference in Tanger at the occasion of the ASMAR international conference April 4, 1978, Gerald R. Ford , Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , p.2, foreign service officer , and ambassador papers (1946) 1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, Reference Villa Taylor and Dar Es- Saada , Box 22.

⁴ Archive Ford presidential Library, speeches Black Binder I (5) , séminaire sur le développement des terres cultivées, Allocation de son excellence Robert Anderson ambassadeur des Etats Unis a Rabat , le 9 Mai 1976 , Gerald R. Ford , Robert Anderson special assistant to secretary of State Henry Kissinger for press relations , foreign service officer , and ambassador papers (1946) 1965-1995, Ambassador to Morocco subject file, p.2.3.4.5 Reference Villa Taylor and Dar Es- Saada , Box 22.

⁵ Ibid, p.1.

البلد الذي أكد تشبثه بمبادئ السلام ، والذي ساهم مناخ الإستقرار الذي عاشه في مواصلة سعيه نحو التنمية بشتى أشكالها. لكن من المنطقي ألا تكون الروابط التاريخية والإنسانية العامل الوحيد لإستمرار هذه العلاقة بل ثمة ظروف أخرى تحكم فيها الخيار الإستراتيجي بالدرجة الأولى ، فمنذ بداية أربعينات القرن العشرين تاريخ الإنزال الأمريكي فوق السواحل المغربية لدول الحلفاء أثناء الإستعداد للحرب العالمية الثانية ، إنتهت الولايات المتحدة الأمريكية لموقع المغرب كجهة مهمة سواء بالنسبة للدفاع أو الهجوم فهو نقطة اللقاء بين البحر الأبيض المتوسط ، والمحيط الأطلسي ، وبوابة إفريقيا ، وصلة وصل بأوروبا ، كما مثل طريقا نحو الشرق الأوسط ، وآسيا . ما يفسر أيضا سر إنشاء قواعد عسكرية أمريكية بداية الخمسينات فوق التراب المغربي ، وعلى الرغم من كونها وقعت إتفاقية إنشاءها مع سلطات الحماية الفرنسية إلا أن هذه القواعد إستمرت في الإستغلال حتى بعد إستقلال البلاد ، ولزالت موجودة حتى يومنا هذا . وحاولت الولايات المتحدة بذلك الحفاظ على علاقات جيدة مع المغرب لم تعثرها أزمات ، وكل المشاكل التي واجهها الطرفان حلت بالطرق الودية ، وبشكل سريع ، وحتى في موضوع القواعد العسكرية تم التفكير في حلول مناسبة ، ومعقولة ، تم فيه الأخذ بعين الإعتبار الصداقة التاريخية بين البلدين ، والتي يعود فيها الفضل أيضا للمغرب الذي لطالما كان له تأثير مهم سواء في هذا النطاق ، أو على مستوى التدخل في القضايا الدولية ، وشريكا إستراتيجيا في جميع المجالات .

المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك : جدلية الخضوع والاستقلالية

زبدن المداحي

طالب بسلك الدكتوراه

تخصص القانون الدستوري والعلوم السياسية

كلية الحقوق السويدي بالرباط

مقدمة:

إن ما عرفته المملكة المغربية من مستجدات دستورية و ما راكمته من إرث دستوري وتقاليد وفلسفة دستورية راسخة، تجعل موضوع المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك موضع طرح أسئلة قد تتيح فهما أحسن لطبيعة النظام السياسي المغربي وذلك عبر مقارنة نسخته السابقة مع النسخة التي يؤسس لها دستور المملكة الجديد لسنة 2011.

لكن الدستور المغربي الذي يهدف إلى صياغة مجموعة من القواعد التي تضمن سير اللعبة السياسية، والذي وضع نظاما من الآليات لعمل المؤسسات، يبدو غير قادر على حل مجموعة من تناقضات الصراع السياسي والإجابة عن مجموعة من المعطيات التي لم يتوقعها الدستور نفسه.¹ وبالتالي فإن التأويل السياسي لهذه المواضع يفرض نفسه بشدة.

كما أن الباحثين يجزمون بأنه لتوفير بعض شروط الفهم الصحيح للمسألة السياسية المغربية يتعين تجاوز إطارها الصوري والقانوني، لأن القراءة القانونية الخالصة غالبا ما تميل إلى الاختزال وتضيع فرص الفهم الحقيقي لطبيعة النظام السياسي، ومن ثم فإن كل مقارنة تلتزم الاعتبارات الصورية القانونية المحضة ستعيد عن التقاط الأسس التي تسند هذا النظام.²

ولعل أهم ما يمكن أن يعترضنا في هذا الموضوع من صعوبات هو كثرة الخوض السياسي والأكاديمي فيه، بحيث يختلط الاستنتاج الأكاديمي المحايد بالتكليف السياسي الموجه، مما يصعب معه الخروج بنتائج علمية تصف بدقة طبيعة المسؤولية السياسية للحكومة المغربية أمام الملك، كما تجعل أي إضافة في الموضوع لا تنفلت من مصيدة التصنيف إما في خانة الاتجاه المساند أو الاتجاه المعارض، مع حذف أي تصنيف في خانة الحياد العلمي.

لذلك، فمن أجل فهم صحيح لهذا الموضوع علينا دراسة العوامل غير الدستورية³ المساهمة في تشكيل نمط المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك، من خلال دراسة تأثير أطراف النسق السياسي المغربي المتمثلة في خصوصية الملكية المغربية وفي طبيعة السلوك السياسي للنخبة السياسية المغربية، تأثيرها على تشكيل وتوجيه نمط المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك.

وسنحاول مناقشة هذا الموضوع من خلال الاستفسار عن مدى إمكانية الحديث عن تحول فعلي في نمط المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك فيما بين دستوري 1996 و 2011 وذلك على ضوء الفصول الدستورية الجديدة التي أصبحت تقيد هذه المسؤولية المطلقة أمامه، ثم سنتساءل عن حدود الممكن في الإصلاح الدستوري المغربي ؟

¹ عبد العلي حامي الدين ، المسألة الدستورية في الفكر السياسي المغربي المعاصر، بحث لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الرباط – أكادال ، 2001-2002 ، ص.252

² محمد نور الدين أفاية ، التفاؤل المعلق : التسلط والتباسات الديمقراطية في الخطاب العربي الراهن ، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية ، الرباط ، ط 1 ، 2011 ، ص.45

³ نقصد بالعوامل غير الدستورية تلك العوامل التي هي خارج نطاق الدستور كالعوامل السياسية والثقافية وغيرها.

لذلك سيتم تقسيم الموضوع لمطلبين أساسيين:

المطلب الأول: المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك في المتن الدستوري

المطلب الثاني: حدود وأفاق المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك

المطلب الأول: المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك في المتن الدستوري

إن مفهوم المسؤولية السياسية للحكومات أمام رئيس الدولة (الفرع الأول) يحظى بتفسير خاص في التجربة الدستورية المغربية (الفرع الثاني) التي تتميز بخصوصية مزجها بين تقاليد دستورية و أخرى تتجاوز الدستور نفسه تتفاعل في إطار نسق سياسي مغربي متفرد تكرر باصطلاح "الخصوصية المغربية".

الفرع الأول: في اصطلاح المسؤولية السياسية

يورد المعجم الوسيط في تعريف المسؤولية بأنها، بوجه عام، حال أو صفة من يسأل عن أمر تقع عليه تبعته¹. كما يعرفها معجم الرائد بأنها ما يكون به الإنسان ملزماً ومطالباً بعمل يقوم به، وفي معنى آخر هي أن يوجب الإنسان على نفسه الخضوع لما يشتمل عليه القانون من عقوبات ونحوها، بينما تعني في الحكم أن يكون الحاكم مطالباً بما يقوم به من أعمال أمام الرئيس الأعلى للبلاد أو أمام المجلس النيابي أو نحو ذلك².

أما في الاصطلاح السياسي، وباعتبار حديثنا عن مؤسسة الحكومة، فتفترض المسؤولية السياسية للحكومة بأن تكون مسؤولة عن جميع أعمالها وتصرفاتها القانونية أمام سلطة أخرى، بحيث يكون في إمكان هذه الأخيرة وضع حد لهذه الحكومة³. لكن هذه المسؤولية لا تحتل أي فكرة خضوع مؤسسة لأخرى، وإنما هي تعتبر نتيجة طبيعية لغياب التفاهم والثقة بين هذه المؤسسات⁴. ويمكن تقسيم أنواع المسؤولية السياسية إلى نوعين أساسيين وذلك حسب الجهة الموجهة إليها أو الجهة المعنية بها، فالمسؤولية السياسية قد تكون فردية حين توجه إلى وزير بشكل فردي بسبب تصرف نسب إليه، وقد تكون تضامنية حينما تعتبر الحكومة بكامل أعضائها مسؤولة بشكل جماعي وتضامني، وهذه الصيغة الأخيرة هي التي تطبع الأنظمة البرلمانية بصفة "البرلمانية"⁵. أما بخصوص الوسائل والأساليب التي تؤدي إلى إثارة هذه المسؤولية للحكومة أمام السلط الأخرى فيمكن تقسيمها إلى وسائل مباشرة لإثارتها وأخرى غير مباشرة. فمسألة إثارة المسؤولية السياسية للحكومة قد خصها المشرع الدستوري بآليات وقواعد عدة، فإن سواء تعلق الأمر بالمبادرة لمحاولة الإطاحة بها كوسيلة مباشرة لإثارة المسؤولية السياسية، أو على الأقل بالمبادرة لمحاولة إخراجها كوسيلة غير مباشرة⁶.

¹ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، مكتبة الشروق الدولية، جمهورية مصر العربية، ط 4، 2004، ص. 411

² جبران مسعود، معجم الرائد، دار العلم للملايين، بيروت، ط 7، 1992، ص. 736

³ Philippe SEGUR, La responsabilité politique, PUF, Paris, 1 Ed., 1998, P.13

⁴ Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, Droit parlementaire, Montchrestien, Paris, 1988, P.213

⁵ يمينه هكو، محاضرات حول الأنظمة الدستورية الكبرى، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2011-2012، ص. 23

⁶ عبد الكريم لزرك، مؤسسة الحكومة بين الفعالية والمسؤولية السياسية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2002-2003، ص. 60

لقد ظهر مفهوم المسؤولية السياسية للحكومات أول ما ظهر في التجربة السياسية الإنجليزية، لكنها لم تظهر فجأة، وإنما مهدت لظهورها مراحل سابقة. فقد نشأت مسؤولية جنائية للوزراء ثم تطورت إلى مسؤولية جنائية/سياسية إلى أن وصلت إلى صفتها السياسية المحضة.¹ واقتداء بالنظام الإنجليزي، استنبط السياسيون الفرنسيون المسؤولية السياسية للوزراء من نص المادة 48 من دستور 1814 الذي أقر مسؤوليتهم الجنائية فقط،² كما تأثروا بتجارب أخرى في هذا المجال خاصة التجربة الأمريكية.³

و بالحديث عن المسؤولية السياسية للحكومة أمام رئيس الدولة، فإنه من المعلوم أن النظام الرئاسي يتميز بخاصية انفراد رئيس الدولة كأصل عام باختيار وزرائه بمحض إرادته وتقديره لكيفية تسير شؤون الدولة، كما يملك الحق في عزلهم بناء على إرادته المنفردة.⁴ أما في النظام البرلماني، حيث يتعين أن تحصل الحكومة على ثقة البرلمان، فإن التقليد يجري على أن يختار رئيس الدولة رئيس الحكومة، ثم يختار هذا الأخير باقي أعضاء الحكومة بالاتفاق مع رئيس الدولة.⁵

لذلك، فرئيس الحكومة في الدساتير البرلمانية يتمتع بشأن تشكيل الحكومة وانتقاء أعضائها بسلطة تقديرية واسعة، فهم أعوانه في تنفيذ سياسته، ولما كان المسؤول الأول عنهم اتجاه رئيس الدولة واتجاه البرلمان، فإنه يختار الوزراء الذين يمكن أن يتعاونوا معه لتشكيل حكومة متجانسة وليست متنافرة، وعليه بالمقابل أن يعرض أسماءهم على رئيس الدولة ليقر هذا الاختيار ويوافق على تأليف الحكومة.⁶

فدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، مثلاً، أرسى مبدأ مهما مفاده أنه إذا كان اختيار وتعيين الوزير الأول يعود إلى صلاحية رئيس الدولة، فإن اختيار وتعيين أعضاء الحكومة يتطلب موافقة الوزير الأول ورئيس الدولة معاً.⁷

لكن هذه التجربة الفرنسية نفسها تحظى ببعض الخصوصية في أمر حرية الرئيس في إعفاء الحكومة. فلقد أثبتت الممارسة في فرنسا قبل سنة 1986 أن رئيس الدولة له الحرية في عزل الوزير الأول،⁸ فغالبا ما كانت الحكومة حكومة للرئيس نظرا لتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، أما بعد 1986 وفي مرحلة التعايش السياسي فإن الرئيس كان يراعي في عزل الأخير وضعية الجمعية الوطنية التي تتحكم في الوزير الأول بشكل أكبر.⁹

¹ عبد الله إبراهيم ناصيف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1981، ص. 46.

² نفسه، ص. 74.

³ موريس دوفرجه (ترجمة جورج سعد)، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري: الأنظمة السياسية الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط 1، 1992، ص. 229.

⁴ مصطفى قلو، النظام الدستوري المغربي- الجزء 1: المؤسسة الملكية، مكتبة دار السلام، الرباط، 1996-1997، ص. 32.

⁵ نفسه.

⁶ محمد كامل ليلة، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1969، ص. 236.

⁷ François LUCHAIRE et G. CONAC, La constitution de la 5eme République Française, Commentaire des articles 8 et 11, Tome I, Economica, Paris, 1979, P.10.

⁸ نحن هنا بصدد الحديث عن دفع رئيس الدولة لرئيس الحكومة للاستقالة أو ما يمكن أن نسميه بإعفاء رئيس الحكومة وبالتالي الحكومة بطريقة غير مباشرة، وذلك كنتيجة مباشرة لحالة ارتباط الأغلبية الحزبية الرئاسية بالأغلبية الحزبية البرلمانية، أما الفصل 8 من الدستور الفرنسي فلا ينص صراحة على إعفاء رئيس الدولة لرئيس الحكومة بمبادرة شخصية من الأول.

⁹ Philippe ARDANT, les Institutions de la 5eme République, HACHETTE, Paris, 4eme Ed, 1997, P.68-69.

الفرع الثاني: المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك في التجربة الدستورية المغربية

في التجربة السياسية المغربية كانت للسلطان "أمير المؤمنين"، قبل العهد الدستوري، وعلى مر التاريخ المغربي حكومة ونظاما تابعين له يعرف بالمخزن،¹ حيث كان السلطان هو المتحكم في الحكومة والسلطة التنفيذية، واستثناء كان يفوض بعض سلطته للوزراء.² أما في العهد الدستوري، فتعتبر الحكومة جهازا يساعد الملك في تنفيذ السياسات العامة، ولذلك ظلت سلطة تكوينها وتشكيلها في يده من خلال مختلف مراحل الحياة السياسية لمغرب الاستقلال. لكن هذه السلطة خضعت لمجموعة من التطورات، تبعا للتحويلات السياسية التي عرفها المغرب، وتبعاً لميزان القوى بين الملك وأحزاب الحركة الوطنية.³

فرغم تنصيب دستور 1962 على وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان،⁴ فإن الحكومة ظلت تابعة في تشكيلها ومسؤوليتها وسلطتها للملك، وقد جاء دستور 1970 ليكرس هذه التبعية المطلقة،⁵ تبعية حاول دستور سنة 1972 التخفيف من حدتها⁶ بإدخال بعض التحسينات على وضعية الحكومة.⁷ ورغم محاولة التعديل الدستوري لسنة 1992 التقليل نسبياً من الاختلالات التي شهدتها الوضعية الدستورية للحكومة،⁸ والتي جاء دستور سنة 1996 ليتراجع عن بعضها، فإن الهندسة والفلسفة الدستورية العميقة لم تتغير.¹⁰

¹ محمد معتصم، النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء، ط 1، 1992، ص. 43.

² محمد لحبابي، الحكومة المغربية في بداية القرن العشرين، المطابع المغربية، الدار البيضاء، 1975، ص. 112.

³ محمد الرضواني، التنمية السياسية في المغرب: تشكل السلطة التنفيذية وممارستها من سنة 1956 إلى سنة 2000، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ط 1، 2011، ص. 31.

⁴ نص الفصل 65 من دستور المملكة المغربية لسنة 1962 على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب"، الدستور المغربي لسنة 1962 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف الصادر في 17 رجب 1382 (14 دجنبر 1962)، ج.ر عدد 2616 مكرر، بتاريخ 22 رجب 1382 (19 دجنبر 1962).

⁵ نص الفصل 59 من دستور المملكة المغربية لسنة 1970 على أن "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب"، الدستور المغربي لسنة 1970 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-70-177 الصادر في 27 جمادى الأولى 1390، ج.ر عدد 3013 مكرر، بتاريخ 28 جمادى الأولى 1390 (1 غشت 1970).

⁶ على الرغم من أن الفصل 59 من هذا الدستور قد حافظ على نفس صيغة المسؤولية الحكومية: "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب"، الدستور المغربي لسنة 1972 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-72-061 الصادر في 23 محرم 1392 (10 مارس 1972)، ج.ر عدد 3098، بتاريخ 28 محرم 1392 (15 مارس 1972).

⁷ محمد معتصم، مرجع سابق، ص. 86، 87، 112، 116.

⁸ استمرت نفس صيغة المسؤولية السياسية للحكومة في الفصل 59 من هذا الدستور: "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام مجلس النواب"، الدستور المغربي لسنة 1992 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-92-155 الصادر في 11 ربيع الآخر 1413 (9 أكتوبر 1992)، ج.ر عدد 4172، بتاريخ 16 ربيع الآخر 1413 (14 أكتوبر 1992).

⁹ استمرت نفس صيغة المسؤولية السياسية للحكومة في الفصل 60 من هذا الدستور مع استبدال لفظ مجلس النواب بالبرلمان نتيجة لدخول المغرب مع هذا الدستور تجربة الثنائية البرلمانية: "الحكومة مسؤولة أمام الملك وأمام البرلمان"، الدستور المغربي المراجع لسنة 1996، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-96-157 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1417 الموافق ل 7 أكتوبر 1996، ج.ر عدد 4420، بتاريخ 26 جمادى الأولى 1417 الموافق ل 10 أكتوبر 1996.

¹⁰ عبد العزيز النويضي، الإصلاح الدستوري في المملكة المغربية: القضايا الأساسية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ط 1، 2005، ص. 8.

وتبعاً لهذه الفلسفة الدستورية الثابتة، فإن اعتبار الحكومة من العناصر الأساسية في النظام السياسي المغربي، لكونها أقدم تاريخياً من البرلمان بالمفهوم الحديث، لم يخفي حقيقة ارتباطها، نشأة ومآلاً، برئيس الدولة سواء كان سلطاناً أو ملكاً، وليس بالمجالس الشورية التي عرفها المغرب، فهي من مشمولات السلطان ومن ضرورات الإمارة والملك، ولذا فإن تأكيد مسؤوليتها في قلب السلطة التنفيذية، يعتبر تكريساً لمراقبة الملك لها، إلى جانب مراقبته باقي السلطات.¹

إن الحديث عن المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك يستمد أهميته في الوقت الحاضر من تواتر الجدل الأكاديمي والسياسي عن المدى الذي تصل إليه هذه المسؤولية في النظام السياسي المغربي، وذلك على ضوء المستجدات الدستورية التي أتت بها دستور المملكة لسنة 2011 في هذا المجال، وذلك بالمقارنة مع الدساتير المغربية السابقة وخصوصاً دستور 1996.

فإذا كان هناك من يرى أن تحمل الملك لمسؤوليات جسام يفرض أن تكون الحكومة مسؤولة أمامه، بالإضافة لمسؤوليتها أمام البرلمان الذي يمنحها الثقة،² فإن الملكية البرلمانية التي أصبحت من صفات النظام السياسي المغربي في دستور 2011 تفترض أن يصبح الملك يسود ولا يحكم، أي أن لا تكون هناك مسؤولية سياسية للحكومة إلا أمام البرلمان كنتيجة طبيعية لمبدأ سيادة الأمة.³ كما أن الدستور الجديد لم ينص صراحة على المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك⁴ كما كان الأمر في الدساتير السابقة، وفي المقابل، نص لأول مرة على دسترة مؤسسة دستورية جديدة هي الحكومة من خلال التنصيب على مصطلح "المجلس الحكومي" في الفصل 92 منه، مما يمكنه أن يجعلنا أما مؤسسة قائمة الذات وليس مجرد جهاز تابع. إضافة إلى كون الملك لم تعد له الصلاحية المطلقة في تعيين الوزير الأول الذي أصبح "رئيساً للحكومة" وذلك باشتراط الفصل 47 كون الأخير من الحزب الفائز بالمرتبة الأولى في الانتخابات.

لكنه، في المقابل، فإن غياب هذا التنصيب الدستوري الصريح لا يفترض أن يكون محددًا في بناء استنتاج حاسم يؤسس لحدوث تغيير معين في نمط هذه المسؤولية، فالفهم الصحيح للأسس الدستورية التي تأصل لمسؤولية الحكومة سياسياً أمام الملك في النظام السياسي المغربي، يفترض منا قراءة مركبة لفصوله المتعددة التي تشير إما تصريحاً أو تلميحاً إلى نمط هذه المسؤولية ودرجاتها وكذا الوسائل والأدوات الدستورية الكفيلة بإثارتها.

كما أن طبيعة المسؤولية الحكومية أمام الملك تتأثر بشكل كبير بطبيعة النسق⁵ السياسي المغربي الذي يعتبر نسقاً فريداً، إذ لا نتوقع فيه نفس المخرجات ولو تشابهت المدخلات، أي بمعنى آخر فالنصوص الدستورية وحدها لا يمكن أن تفسر لنا طبيعة

¹ الفحصي المهدي، مدى تأثير الإصلاحات الدستورية والسياسية على التوازن بين السلط في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2001-2002، ص. 71.

² نجيب الحجيوي، سمو المؤسسة الملكية بالمغرب - دراسة قانونية -، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس - أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2000-2001، ص. 91.

³ محمد الساسي، "الأحزاب المغربية ومسلسل المراجعة الدستورية ل 2011"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، مركز الأبحاث والدراسات للعلوم الاجتماعية، الرباط، عدد 3، يونيو 2012، ص. 20.

⁴ خلت جميع نصوص الدستور المغربي لسنة 2011 من كل عبارة تنص صراحة على المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك في مقابل نصوص كثيرة تشير إلى مسؤوليتها أمام البرلمان وخاصة مجلس النواب. الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ 23 جمادى الأولى 1432 الموافق ل 29 يوليوز 2011، ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 الموافق ل 30 يوليوز 2011.

⁵ يعرف إدوارد ديمينغ النسق بكونه شبكة من المكونات المتبادلة التأثير والتأثر والتي تشتغل مجتمعة من أجل الوصول إلى هدف معين، حيث تخضع المدخلات لمجموعة من العمليات لتعطينا مخرجات توفر تغذية راجعة للمدخلات من جديد لضمان استمرار النسق. أنظر:

العلاقة التي تجمع بين مكوناته. وبالنتيجة فنمط مسؤولية الحكومة أمام الملك لا توطرها النصوص الدستورية فقط، إنما تتعداها لتتأثر بعوامل أخرى قد تكون هي الحاسمة في تحديد طبيعتها.

ولعل مكونات النسق السياسي المغربي من ملكية ونخبة سياسية قد يشملها بعض سمات التحليل النسقي. من تأثير وتأثر، لكنها لا تخضع بالكامل للمعايير النظرية والنماذج التجريبية التي ترسمها هذه النظرية كما يرى ذلك الأستاذ محمد ظريف.¹ فخصوصية النظام السياسي المغربي تجعل النسق السياسي المغربي ينفلت من هذه المعايير القياسية، ليصطبغ بمعايير متميزة.

المطلب الثاني: حدود وأفاق المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك

إن المعطيات الدستورية و السياسية و طبيعة السلوك السياسي للنخبة السياسية المغربية ، كلها تجعل معطى الاستقلال العضوي أو الوظيفي للحكومة عن الملك مقيدا (الفرع الأول). كما أن معطيات المحيط الإقليمي و معطيات الواقع السياسي المغربي يسائل جدوى هذه الاستقلالية (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الاستقلالية المقيدة للحكومة عن الملك

إن الملكية الدستورية في إطار الدساتير المغربية المتعاقبة تتميز بذاتية خاصة يتعذر إدخالها في نطاق نموذج من نماذج الحكم سواء في إطار الدساتير العربية أو العالمية، ذلك أن الدساتير المغربية جعلت مؤسسة الملكية على قمة المؤسسات الدستورية، وأعطتها وضعية سامقة تجعل من القائم على أمرها محور النظام السياسي والمهيمن على باقي المؤسسات الدستورية.² مما يجعل هذه الأخيرة و خاصة مؤسسة الحكومة مسؤولة سياسيا أمام الملك نتيجة لهذه الهيمنة.

إن الإقرار بأن الدستور المغربي الجديد قد أتى بمستجدات هامة بشأن المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك مقارنة بسابقه، و منح دورا أكبر للحكومة في رسم السياسة العامة للبلاد واستقلالية أكبر عن الملك في ممارسة بعض مهامها التنفيذية، لا يمنع من القول بأن النظام السياسي المغربي لا يزال يلجأ إلى وضع " حواجز " و "مصافي " دستورية وسياسية تؤكد وترسخ المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك، مستفيدا في ذلك من خصوصية سياسية تشرعن تفوق المؤسسة الملكية على مؤسسة الحكومة، ومن ثقافة سياسية حزبية تبارك هذا التفوق.

فتقييد الدستور الجديد لحرية الملك في اختيار رئيس الحكومة بربطه بنتائج الانتخابات³ قابله " حاجز " كون الملك حر في اختيار رئيس الحكومة من الحزب الفائز دون تقييد الاختيار بزعيم الحزب مما يوفر له هامشا للتحرك⁴. كما أن تحصين الحكومة في

- Clermont BARNABÉ, La gestion totale de la qualité en éducation, Les Éditions Logiques, Montréal, 1997, P.57

¹ للمزيد حول مدى خضوع النسق السياسي المغربي لهذه المعايير القياسية أنظر هذا الصدد :

محمد ضريف، "قراءة أولية في النسق السياسي المعاصر"، المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، العدد2، مارس 1987، ص.95 وما بعدها

² مصطفى قلوب، النظام الدستوري المغربي، مرجع سابق، ص.12

³ تنص الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أن: " يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها".

⁴ إذ يعتبر البعض أن إعطاء الحرية المطلقة للملك في اختيار رئيس الحكومة من داخل الحزب المتصدر لنتائج الانتخابات، يطرح مشكلا يتعلق بالتدخل في الحياة الحزبية، وبالتالي إمكانية تهميش القرار الحزبي. أنظر هذا الصدد:

-أحمد بوز، " رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية الجديدة"، المجلة المغربية للعلوم السياسية والاجتماعية، مركز الأبحاث والدراسات للعلوم الاجتماعية، الرباط، عدد 3، يونيو2012، ص.107

الدستور الجديد من الإقالة الملكية المباشرة¹ قابله " حاجز " منح الملك حق إقالة عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة² كأداة تأثير مباشر على استقرارها، كما احتفظ بحقه في حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة في إعفاء الحكومة³.

أما منح رئيس الحكومة حق ترأس مجلس الوزراء كسابقة دستورية مهمة، نظرا لكون هذا الأخير يعتبر أهم مؤسسة لصناعة القرار السياسي المغربي، فقد قابله " حاجز " كون هذا الحق يأتي بناء على تفويض ملكي أولا، ثم أنه يأتي بناء على جدول أعمال محدد ثانيا⁴، وهما شرطان كفيلا بإفراغ هذا الحق من محتواه. وفي مقابل دسترة مجلس الحكومة وتخصيصه باختصاصات وقضايا خاصة لا يتداول بشأنها في المجلس الوزاري⁵، نجد " حاجز " ضرورة إخبار الملك بمداولاته عن طريق رئيس الحكومة⁶.

¹ تنص الفقرة السادسة من الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه : " يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك." دون أية إشارة إلى إمكانية المبادرة الذاتية للملك لإقالة رئيس الحكومة .

² تنص الفقرة الثالثة من الفصل 47 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه : " للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم "

³ ينص الفصل 96 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه : " للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة "

⁴ ينص الفصل 48 من الدستور المغربي لسنة 2011 على أنه : " يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء.

- ينعقد المجلس الوزاري بمبادرة من الملك، أو بطلب من رئيس الحكومة.

- للملك أن يفوض لرئيس الحكومة، بناء على جدول أعمال محدد، رئاسة مجلس وزاري.

⁵ ينص الفصل 92 من الدستور المغربي لسنة 2011 في فقرته الأولى على أنه: " يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

- السياسات العمومية؛

- السياسات القطاعية؛

- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛

- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام؛

- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور؛

- مراسيم القوانين؛

- مشاريع المراسيم التنظيمية؛

- مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور؛

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري؛

- تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية."

⁶ ينص الفصل نفسه في فقرته الثانية على أن : " يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة."

وبالانتقال إلى الرئاسات والمهام المفوضة لرئيس الحكومة من طرف الملك، فإنها تصطدم دائما بـ "حاجز" كونها ترتبط بإرادة ملكية لتفويضها في المقام الأول، ثم ربطها بـ "حاجز" كونها تتم وفق جدول أعمال محدد¹، مما يجعلها أقرب إلى كونها مهاما رمزية بروتوكولية أكثر من كونها مشاركة فعالة في صنع القرار السياسي. أما تخصيص رئيس الحكومة بتقنية التوقيع بالعطف عن بعض القرارات الملكية فإن "حاجز" استثناء مجالات استراتيجية من نطاقها كفيل بالحد من أهميتها².

إن احتمال عدم فعالية هذه الحزمة الأولى من "الحواجز" الدستورية في تكريس المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك، جعل النظام السياسي المغربي يمر إلى وضع حزمة ثانية من الحواجز تكرس هيمنة المؤسسة الملكية على الحكومة وبالتالي فرض مسؤولية الأخيرة أمامها، تتجلى أساسا في خصوصية النظام الملكي الذي يوفر مشروعات فوق دستورية للملكية، ثم في التحكم بالهندسة الدستورية من خلال دسترة هذه الخصوصية.

فإذا لم تكن الأسس الدستورية كافية لإثبات هذه المسؤولية، فإن المشروعات الملكية المتعددة، والتي تعتبر سابقة على الدستور نفسه بل وحتى على الدولة المغربية نفسها، كفيلة بإثباتها. فإن اصطدمت هذه المشروعات بصعوبة إثباتها القانوني، فإن دسترتها كفيل بحل هذا الإشكال، وذلك من خلال ضمان هندسة دستورية تترجم المكانة السامية للمؤسسة الملكية، ثم من خلال فصول دستورية تتمتع بإمكانيات تأويلية هائلة تتيح للملك التدخل في الحياة السياسية بصفات متعددة³.

¹ ينص الفصل 53 على أن: "الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية. وله حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق".

وينص الفصل 54 في فقرته الأولى والثانية على أنه: "- يُحدث مجلس أعلى للأمن، بصفته هيئة للتشاور بشأن استراتيجيات الأمن الداخلي والخارجي للبلاد، وتدير حالات الأزمات، والسيبر أيضا على مؤسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة.

- يرأس الملك هذا المجلس، وله أن يفوض لرئيس الحكومة صلاحية رئاسة اجتماع لهذا المجلس، على أساس جدول أعمال محدد."

² ينص الفصل 42 في فقرته الرابعة على أن: "توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 (المتعلقة بالمجال الديني أو مجال إمارة المؤمنين) و44 "الفقرة الثانية" (المتعلقة بتعيين أعضاء في مجلس الوصاية : و هو مجلس يمارس صلاحيات الملك إلى غاية بلوغه سن الرشد) و47 "الفقرتان الأولى والسادسة" (المتعلقة بتعيين رئيس الحكومة وإعفاء الحكومة) و51 (المتعلقة بحل مجلسي البرلمان) و57 (المتعلقة بتعيين القضاة) و59 (المتعلقة بإعلان حالة الاستثناء: و هو ما يقابله في بعض البلدان بحالة الطوارئ) و130 "الفقرتان الأولى والرابعة" (المتعلقة بتعيين أعضاء في المحكمة الدستورية و تعيين رئيسها) و174 (المتعلقة بمراجعة الدستور)"

³ المقصود هنا الفصلين 41 و 42 من الدستور اللذان صيغا بعبارات تحتمل عدة أوجه تفسيرية و يمكن استدعاءها لممارسة اختصاصات ملكية عدة غير منصوص عليها صراحة في الدستور:

ينص الفصل 41 على أن: "-الملك، أمير المؤمنين وحامي حيا الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية.

-يرأس الملك، أمير المؤمنين، المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه.

-ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، في شأن المسائل المحالة إليه، استنادا إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة.

-تحدد اختصاصات المجلس وتأليفه وكيفية سيره بظهير.

-يمارس الملك الصلاحيات الدينية المتعلقة بإمارة المؤمنين، والمخولة له حصريا، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر"، فرغم تنصيب الفقرة الأخيرة من هذا الفصل على أن الملك يمارس الصلاحيات الدينية المذكورة حصريا في هذا الفصل، فإن ذلك متوقف على مدى التوسع أو التضييق في تفسير مفهوم "أمير المؤمنين".

لكن هذه "الحواجز" و"المصافي" الدستورية والسياسية التي وضعها النظام السياسي لم تركز لوحدها المسؤولية السياسية للحكومة أمام الملك كواقع مغربي ثابت، بل إن الثقافة السياسية للنخبة السياسية المغربية ساهمت بشكل كبير في تشجيع هذه المسؤولية، بل والدفاع عنها في بعض الأحيان، فالحكومة والمعارضة أصبحتا تتنافسان على من يثبت ملكيته أكثر من الثاني. فقول أحد الباحثين بأن ظاهرة سمو المؤسسة الملكية في المغرب، لا تركز على معطياتها الذاتية فحسب، وإنما تنضاف إليها المعطيات السوسيولوجية للشعب المغربي،¹ قد ينطبق على السلوك السياسي للنخبة السياسية المغربية. فسلوكها السياسي يعتبر عاملا محددًا لتفسير نمط المسؤولية السياسية للحكومات المغربية المتعاقبة أمام الملك، فغالبًا ما كان هذا السلوك معززا لهذه المسؤولية الحكومية أمام الملك بالأساس.

فالإغراء السلطوي الكثيف يعتبره أحد الباحثين أنه قد أنتج شعورا حادا في أوساط هذه النخب بالحاجة إلى استثمار فرصة الاشتراك في الحكم، وذلك بتقديم استجابات غير مشروطة على عروض المشاركة.² فهذه النخب الحزبية استكانت إلى مدرسة سياسية تنظر إلى السياسة كمجال لتدبير العلاقة مع المؤسسة الملكية، وكمجال لالتقاط وتشفير الإشارات والرسائل والرموز الملقاة من أعلى، وتنظر إلى الصراع السياسي كتدافع للنخب المعزولة عن المجتمع من أجل من يقترب أكثر من الدولة / المؤسسة الملكية.³ إن المعطيات السالفة الذكر تجعل التساؤل الجوهرى المرتبط بطبيعة الإصلاح الذي كرسه دستور المملكة المغربية الجديد لسنة 2011، و الذي مفاده "هل كان بالإمكان أفضل مما كان؟"، جديرا بالطرح.

الفرع الثاني: الأفاق المعقولة لاستقلالية الحكومة عن الملك

على طول التجربة السياسية-الدستورية المغربية الحديثة غلبت لغة التوافق السياسي بين الأحزاب والمؤسسة الملكية نظرا لانطباع هذه العلاقة بقاموس سياسي ثنائي كالوفاء مقابل الخيانة والأصالة مقابل المعاصرة والوحدة مقابل التفكك والإجماع مقابل الاختلاف، وقد كان الانتصار دوما لقيم الوفاء والأصالة والوحدة والإجماع.⁴

و ينص الفصل 42 على أن: "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأعلى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأعلى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرّيات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة.

-الملك هو ضامن استقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.

-يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظواهر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور.

-توقع الظواهر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول 41 و44 (الفقرة الثانية) و47 (الفقرتان الأولى والسادسة) و51 و57 و59 و130 (الفقرتان الأولى والرابعة) و174". فالمصطلحات المذكورة في الفقرة الأولى من هذا الفصل كلها تتمتع بإمكانيات واسعة لتفسيرات متعددة.

¹ أنظر بهذا الصدد: عبد العزيز لوزي، المسألة الدستورية والمسار الديمقراطي في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الرباط، 1996، ص. 67.

² عبد الإله بلقزيز، "المعارضة الديمقراطية في المغرب: جسامه التضحيات وخيبة الحصاد"، مجلة نوافذ، أكتوبر 1998، ص. 14.

³ حسن طارق وعبد العالي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية: قراءات متقاطعة، منشورات سلسلة الحوار العمومي، الرباط، ط1، 2011 ص. 53.

⁴ إدريس جنداري، التجربة الحزبية في المغرب: غموض التصور وإعاقة الممارسة، المركز العربي للأبحاث والدراسات السياسية، الدوحة، ص. 8.

فمبدأ الإجماع السابق كان قد انعكس على تصورات الأحزاب لطبيعة المسؤولية السياسية المفترضة للحكومة أمام الملك. وحتى في مذهبها السياسي، فإن هذه الأحزاب تبنت الدفاع عن ثقافة الإجماع ومقومات التقليدانية الدستورية، لدرجة جعلت أحد قياديي هذه الأحزاب يعبر عن مذهب حزبه بـ "الحسنية" أو "الديمقراطية الحسنية".¹

إن المعطى السابق لا ينفي حقيقة كون مطلب الملكية البرلمانية، لدى بعض الأحزاب، قد ظهر إلى الوجود، حتى قبل كتابة أول دستور مغربي، فلقد مثلت المطالبة بدستور يمنح الحكومة إمكانية تحمل مسؤولية جزء أساسي من سياسة البلاد، مطلباً استراتيجياً للأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية.² فهذا التيار الحزبي يعتبر الملكية البرلمانية هي الضمانة الأساسية للتوفيق بين المشروعية التقليدية والمشروعية الديمقراطية للنظام السياسي المغربي.³

و لا شك أن مظاهرات 20 فبراير التي رفعت شعارات سياسية من قبيل "الشعب يريد دستورا جديدا" و "الشعب يريد ملكية برلمانية"⁴ دفعت بجميع الأحزاب إلى رفع سقف تصورها لطبيعة هذه المسؤولية في الدستور الجديد.

فرياح ما اصطالح عليه بـ "الربيع العربي" والتطورات السياسية التي أتت بها، جعلت الكثير من الأحزاب المغربية يرفع شعار الملكية البرلمانية كخيار استراتيجي لتدبير المرحلة السياسية الراهنة، وكمدخل لإثبات "الاستثناء المغربي" القادر على ضمان انتقال سياسي سلس نحو مزيد من الديمقراطية وسط محيط إقليمي ودولي يشهد تغييرات عنيفة وجذرية غير معهودة.

لكن الإصلاح الدستوري الذي أتى به دستور 2011، الطارئ في سياق الضغوط التي مارسها "الربيع الديمقراطي المغربي"، خضع لتقييمات متباينة. ففي حين اعتبر بعض الفاعلين أنه أتى بتغييرات أساسية في كل المجالات و أكدوا على طابعه التاريخي و الديمقراطي و المجدد، رأى آخرون أن النص الدستوري جاء ليمتص الضغط الاحتجاجي و لم يضيف إلا تعديلات محدودة على مستوى تنظيم السلطات و العلاقة بينها.⁵

فالاتجاه الأخير يرى بأنه إذا كان صحيحا أن فكرة الملكية التنفيذية لم تعد فكرة مهيكلية للهندسة الدستورية، كما في السابق، فإن دستور 2011 ليس دستور ملكية برلمانية ينقطع فيها أي تأثير للملك، بل هو بالأحرى نظام ثنائي برلماني حيث السلطة التنفيذية مقسمة بين مؤسستي الملكية و الحكومة، دون أن يعني ذلك انتفاء البعد التراتبي في العلاقة بين المؤسستين.⁶

ونحن بصدد، عرض هذه المستجدات الدستورية التي حاولت منح الحكومة مزيدا من الاستقلالية في مقابل الحواجز التي وضعت لكبحها، وكذا تطورات المحيط العربي، فإننا نتساءل: هل كان بالإمكان أحسن مما كان ؟ أم أن هذه الإصلاحات الدستورية هي

¹ أي نسبة إلى الملك الراحل الحسن الثاني، أنظر: محمد الرضواني، مرجع سابق، ص. 233.

² محمد الساسي، "سؤال المعارضة في مغرب اليوم"، مجلة نوافذ، عدد 2، أكتوبر 1998، ص. 24.

³ أنظر مقال عمر بندور والمنشور في: جريدة أخبار اليوم، عدد 377، 11 مارس 2011، ص. 9.

⁴ حسن طارق وعبد العلي حامي الدين، مرجع سابق، ص. 41-42.

⁵ الدستور المغربي الجديد على محك الممارسة، أعمال ندوة 18-19 أبريل 2013 (تنسيق: عمر بندورو، رقية المصدق، محمد مدني: 2014)، مجموعة البحث في القانون الدستوري و علم السياسة، كلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية السوسية، الرباط، منشورات ملتقى الطرق بتعاون مع Friedrich Ebert Stiftung، ط 2، 2015، ص. 7.

⁶ حسن طارق، "في دستور السياسات العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية REMALD (سلسلة مواضيع الساعة)، عدد 82، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ط 1، 2013، ص. 27.

أقصى ما يتحمله تطور الممارسة السياسية المغربية لكي تضمن انتقالا متدرجا إلى الديمقراطية الكاملة يجنبها تبعات التغيير الفجائي والغير المتحكم فيه؟

فألا تدفعنا ارتدادات "الربيع العربي" الذي نادى بالديمقراطية من خلال إسقاط الأنظمة القائمة والتغيير الجذري، إلى إعادة التفكير في جدوى التغييرات الكبيرة والفجائية في طبيعة الانظمة السياسية القائمة ؟ خاصة ونحن نرى كيف أنه لم يستطع فرقاء السياسة تدبير مرحلة ما بعد هذه التغييرات الجذرية، وكيف جعلوا بلدانهم عرضة لعدم الاستقرار وصعبوا من مهمة إعادة البناء بعد الهدم.

وبإسقاط الوضع العربي على الوضع المغربي، نطرح التساؤل التالي: هل نحن بالفعل في حاجة إلى إصلاحات دستورية أكبر من الحالية ؟ وهل الدولة المغربية على استعداد لتحمل انسحاب الملكية من الشأن السياسي لفائدة فرقاء سياسيين ما فتؤووا يتبادلون في كل يوم الاتهامات لبعضهم البعض، مع نزوع لتبني خطاب إقصائي اتجاه الآخر المختلف سياسيا وإيديولوجيا ؟ أم أن الإصلاح السياسي والدستوري المغربي يستلزم بالفعل، لكي يكون ملموسا، حولا متكاملة تستطيع إحداث تغيير فعلي، عكس الحلول الجزئية والإصلاحات المحدودة التي يبقى تأثيرها محدودا وقابلا للزوال مع مرور الوقت . إذ أن امتداد طول مسار الإصلاح والانتقال الديمقراطي لفترات طويلة قد يعرضه للانتكاس وتضييعه للبوصلة المحددة لمساره الصحيح؟ وبين أطروحة التغيير الجذري الفجائي وما يمكن أن يواكبه من عدم استقرار، وأطروحة التغيير المتدرج الطويل المدى وما يمكن أن يتعرض له من فتور، ألن يستطيع المغرب إيجاد توليفة إصلاح تناسب نسقه السياسي وتجنبه سلبيات نمطي التغيير السابقين، وتضمن انتقاله السلس، وفي إطار الاستقرار، إلى حظيرة الديمقراطيات ونادي الملكيات البرلمانية؟

خاتمة:

لا شك أن الاصلاح السياسي و الدستوري في الدول صيرورة لا تنتهي، و لذلك فإن ما يعتبر مهما في قياس مدى تقدم اصلاح عن آخر هو مدى دينامية هذا الاصلاح و عدم توقفه و انتكاسه مع مرور الوقت، و عدم فقدته لزخمه الذي يكسبه قوة الانطلاق من جديد و تجاوز مراحل الفتور التي تمر به.

و لعل المملكة المغربية تعتبر من طينة هذه الدول التي ابتدأت مسلسل الاصلاح الدستوري و السياسي منذ الاستقلال، إذ انتقلت تدريجيا من تبني نظام سياسي وراثي تقليدي إلى تبني نظام دستوري يشرك مشروعات أخرى ديموقراطية في تدبير الحكم في تفاعل مع المشروعية التقليدية للحكم المتجلية في "إمارة المؤمنين".

لذلك نجد أن تكريس المشرع لمبدأ إثارة المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان بوصفهما المؤسستين الأساسيتين في النظام السياسي البرلماني، والذي يتبناه المغرب، لم يمنع الإشارة، و لو ضمينا، إلى استمرار خضوع الحكومة ، في نفس الآن، للمؤسسة الملكية كتكريس لتفاعل المشروعتين السالفتي الذكر.

كما أن واقع المحيط الإقليمي و العربي للمغرب أثبت صحة اختيار المملكة المغربية لنهج الاصلاح في إطار الاستقرار، فإدخال آليات ديموقراطية حديثة في تدبير الحكم بالمملكة لا يعني بالضرورة القطع بالمرّة مع إرثه القديم، فالديموقراطية ليست وصفة جاهزة قابلة للاستخدام في أي مكان و أي زمان. بل هي وصفات متعددة بتعدد أمكنة التطبيق و أزمنته، ما دامت في النهاية و سيلة و ليست غاية في حد ذاتها، و سيلة الغاية منها الرفاه الاجتماعي.

تحديث التدبير المالي على ضوء مستجدات القانون التنظيمي الجديد للمالية رقم 130.13

صباح ياسين

باحثة في المالية والإدارة العامة

كلية الحقوق بطنجة

يندرج إصلاح القانون التنظيمي للمالية في إطار الدينامية التي أطلقها المغرب بهدف تعزيز آليات الحكامة الجيدة، وكفاءة وفعالية العمل العمومي. كما يندرج هذا الإصلاح في إطار الفصل 75 من الدستور الذي يدعو السلطات العمومية إلى تدعيم كفاءة التدبير العمومي، وإرساء المبادئ والقواعد المالية المتعلقة بالتوازن المالي لقانون المالية، ووضع مجموعة من القواعد الرامية إلى تحسين شفافية المالية العامة، وتعزيز دور البرلمان في مناقشة الميزانية والرقابة على المالية العمومية. ويترجم هذا الإصلاح إرادة الدولة وعزمها، على مواكبة التغيرات ومواجهة التحديات التي تواجه المالية العامة، وعيا منها بأن فعالية المالية العامة تقتزن بوجود قانون تنظيمي جديد للمالية، يفتح أفاق جديدة لتحديث الآليات التديرية للمالية العامة. وهكذا، قامت الحكومة بإصلاح القانون التنظيمي للمالية المعمول به منذ سنة 1998، و تعويضه بأخر جديد رقم 130.13¹. ولمعرفة مضامين ومستجدات القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، سنتناول ذلك من خلال مبحثين مستقلين على الشكل التالي:

المبحث الأول: تكريس القانون التنظيمي الجديد لمبادئ التدبير المالي الحديث والاتجاه نحو تعزيز نجاعة أداء المالية العامة

يسعى المشرع المغربي من خلال إصلاح القانون التنظيمي للمالية إلى تحقيق ثلاثة أهداف أساسية: الهدف الأول، يتمثل في إصلاح عميق لتدبير الميزانية يمكن من توزيع أمثل للموارد المالية، من خلال ربط النفقات العمومية بتحقيق النتائج. و يتمثل الهدف الثاني، في إغناء المعلومات الموضوعية رهن إشارة البرلمان. أما الهدف الثالث، فيتمحور حول تقوية دور البرلمان في المراقبة المالية وتقييم السياسات العمومية والخيارات الاستراتيجية استنادا إلى مؤشرات قياس النجاعة والفعالية والجودة. كل هذه الأهداف وغيرها تشكل مضامين القانون التنظيمي للمالية الجديد، والتي سنأتي على التفصيل فيها أثناء التحليل.

المطلب الأول: تنصيب القانون التنظيمي الجديد على مبادئ التدبير المالي المرتكز على النتائج

جاء القانون التنظيمي للمالية بمبادئ التدبير المالي الحديث، ونجد أبرزها تنصيبه على البرمجة المتعددة السنوات (الفرع الأول)، بالإضافة إلى ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج (الفرع الثاني).

¹ - الظهير الشريف رقم 1.15.62 الصادر في 14 من شعبان 1436/2 يونيو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 6370 الصادرة في فاتح رمضان 1436/18 يونيو 2015، ص: 5810.

الفرع الأول: اعتماد البرمجة المالية المتعددة السنوات لتحديث الآليات التديرية للمالية العامة

تنص المادة 5¹ من القانون التنظيمي الجديد للمالية على إلزامية إعداد قانون المالية على أساس برمجة متعددة السنوات (ثلاث سنوات) يتم تحيينها سنوياً، من خلال إعداد إطار للنفقات متعدد السنوات خاص بكل وزارة، والذي سيتم اعتماده كإطار عام لتحديد الحاجيات وتبرير اقتراحات توزيع الموارد. ويسهل هذا الإطار توضيح الاحتياجات المالية لكل وزارة على مدى 3 سنوات (نفقات التسيير والاستثمار) علماً أن السنة الأولى مطابقة لقانون المالية للسنة المعنية في حين تبقى المعطيات المتعلقة بالسنتين الموالتين غير نهائية (à titre indicatif) ويمكن تحيينها.² وتعرض البرمجة متعددة السنوات على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان، وذلك في إطار العرض الذي يقدمه الوزير المكلف بالمالية أمام اللجنتين المذكورتين قبل 31 يوليوز (المادة 47)، لإستعراض الإطار العام لإعداد قانون المالية للسنة الموالية.

وهكذا، نجد بأن القانون التنظيمي الجديد للمالية وضع نظاماً جديداً لتدبير المالية العمومية يستجيب لمقتضيات البرمجة المتعددة السنوات، التي يجب أن يندرج في إطاره مشروع قانون المالية السنوي خلال فترات محددة، وهي فترة يناير- مارس يتم فيها برمجة جدول العمليات المالية للخرينة متضمنة النفقات العمومية على المدى المتوسط. وفترة أبريل – ماي يتم فيها تقديم قانون المالية إلى المجلس الحكومي. وفي فترة يونيو يتم التشاور مع البرلمان من خلال الرسائل التوجيهية للحكومة. وفي فترة يوليوز – شتنبر يتم فيها التحكيم الميزانياتي وإعداد مشروع قانون مالية متوافق عليه ومرفق بالتقارير الضرورية. وفي فترة أكتوبر يتم المصادقة عليه من طرف المجلس الوزاري والمجلس الحكومي. وبعد ذلك إيداع المشروع بالبرلمان على أبعد تقدير في 20 من شهر أكتوبر ليتم دراسته والمصادقة عليه بين أواخر أكتوبر ودجنبر.

يتبين مما سبق على أن القانون التنظيمي الجديد عمل على مراجعة الجدول الزمني لإعداد مشروع قانون المالية من خلال إدراج مراحل جديدة، منها مرحلة إعداد الإطار المرجعي متعدد السنوات الذي يجب أن يندرج في إطاره مشروع قانون المالية، ومرحلة التشاور وإخبار البرلمان باختيارات وأولويات الميزانية، وذلك قبل تقديم مشروع قانون المالية، بحيث يقترح المشاورة مع البرلمان قبلها خلال إعداد الميزانية. حيث ينص القانون التنظيمي الجديد (المادة 47) على عرض الوزير المكلف بالمالية على لجان المالية للبرلمان في اجتماع مشترك قبل 31 يوليوز، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية: تطور الاقتصاد الوطني، تقدم تنفيذ قانون المالية الراهن إلى حدود 30 يونيو، التوجهات العامة للسياسة الاقتصادية والمالية والبرمجة العامة للدولة لثلاث سنوات، ويتم تضمين هذا العرض

¹ - تنص المادة 5 على أنه: " يتم إعداد قانون المالية للسنة استناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات. وتحين هذه البرمجة كل سنة لملاءمتها مع تطور الظرفية المالية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد. تهدف هذه البرمجة على الخصوص إلى تحديد تطور مجموع موارد وتكاليف الدولة على مدى ثلاث سنوات اعتماداً على فرضيات اقتصادية ومالية واقعية ومبررة. يحدد مضمون هذه البرمجة وكيفية إعدادها بنص تنظيمي". وتجدر الإشارة هنا، على أنه تساءل أعضاء مجلس النواب عند مناقشتهم للمادة 5 حول الغاية من إعداد قانون المالية للسنة، إستناداً إلى برمجة ميزانية لثلاث سنوات وليس ل خمس سنوات، معتبرين أن البرمجة المتعددة السنوات هي برمجة مهمة وأساسية، وأشاروا إلى أن البرمجة إستناداً لخمس سنوات ستمكن من ترجمة التوجهات الإستراتيجية للحكومة، وفق ما هو مسطر في البرنامج الحكومي، بخلاف البرمجة الميزانية لثلاث سنوات، حيث يمكن أن تتجاوز مدة ولاية الحكومة، وبالتالي سنكون أمام وضع تلزم فيه الحكومة المنتهية ولايتها وتلك التي تليها.

- المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، تقرير لجنة المالية و التنمية الاقتصادية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، سنة 2014، ص: 6.

² - جواب وزير الاقتصاد و المالية على تدخلات النواب، في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي 130.13 لقانون المالية، أمام لجنة المالية و التنمية الاقتصادية، مجلس النواب، سنة 2014، ص: 42.

في تقرير يمكن أن يكون موضوع نقاش في البرلمان وتقوم الحكومة بنشر التقرير. وبشكل هذا النقاش الإطار الملائم لتفعيل المسؤولية المشتركة للحكومة والبرلمان في الحفاظ على التوازن المالي، مما يعني إشراك البرلمان واستشارته في مرحلة الإعداد القبلي للميزانية، وذلك لتمكينه من إبداء رأيه وتقديم المشورة حول صياغة الميزانيات القطاعية بدءاً من الرسالة التأطيرية لرئيس الحكومة، وأيضاً التفصيل في الميزانية وتبرير أكبر عدد ممكن من النفقات.

في الحقيقة، تساهم البرمجة المتعددة السنوات في تحديد الأهداف العامة للميزانية الدولة¹ على مدى يفوق السنة، مما يعطي صورة أفضل لوضعية المالية العامة، كما أنها تزيد من شفافية الميزانية أمام البرلمان والمواطنين. بالإضافة إلى أنها تمكننا من تكييف البرامج مع الظروف المالية والاقتصادية، فإطار الميزانية على المدى المتوسط ليس ثابت، بل يتطور لذا يمكن مراجعته وتحديثه. علاوة على ذلك، فإن التوقعات ترد في الإطار متعدد السنوات للاسترشاد بها، وهذا ما يسمح بإعطاء نظرة أوسع حول التأثير المستقبلي للقرارات الحكومية المتخذة في الميزانية السنوية، بالإضافة إلى تعزيز الشفافية في اختيارات الحكومة مع الحفاظ على مزايا التسيير الفعال للموارد العامة.

ولتفعيل هذا المفهوم الجديد، ستكون مختلف القطاعات الوزارية ملزمة بإعداد إطارها الوزاري للنفقات على المدى المتوسط، وبعد الإطار الوزاري للنفقات على المدى المتوسط وسيلة لبرمجة الميزانية، فهو يصوب الاستراتيجيات الوزارية على شكل أغلفة مالية مخصصة لبرامج ونشاطات. ويسمح بتحديد الاعتمادات ما بين الوزارات على أساس الإعتمادات الوزارية المحددة مسبقاً، ويتم هذا الإطار من خلال خطوات تهدف إلى تحديد غلاف مالي وزاري (مع مراعاة القيود) لكل برنامج أو برنامج فرعي، وتوضح الإطارات الوزارية الاحتياجات المالية لكل وزارة على مدى ثلاث سنوات، والتي تشمل الموارد البشرية ونفقات التسيير العادية ونفقات الاستثمار. وستمكن هذه الإطارات الوزارية للنفقات من توزيع أمثل للموارد وعقلنة أفضل للنفقات، وتحكم أفضل في التوازنات المالية، كما أنها ستشكل إطاراً لإعداد ميزانيات مختلف الوزارات، وستسمح بنقاش غني على المستوى المركزي والمحلي في الإدارات العمومية.

إضافة إلى ذلك، فإن الإطار العام للنفقات على المدى المتوسط لميزانية الدولة والذي سينتج عن تركيب مختلف الإطارات الوزارية للنفقات على المدى المتوسط، سيشكل إطاراً عاماً للتحكم المالي أثناء إعداد مشروع قانون المالية وسيتمكن من التأكد من ملاءمتها مع التوازنات المالية للدولة. ويتضمن الإطار الإجمالي للنفقات على المدى المتوسط غلفاً مالياً إجمالياً محدداً في أقصاه من طرف المصالح المركزية، ويتمثل في وثيقة لتوقع السياسة الميزانية على مدى متعدد السنوات يضمن التناسق بين الموارد والنفقات، وقد أدخل هذا الإطار مصطلح "سقف الإنفاق" *plafond de dépens*² حسب القطاعات والذي يعتبر عنصراً أساسياً في تأطير تحضير الميزانية.

وستصبح الحكومة ملزمة بتقديم للبرلمان تقرير يتناول في أحد محاوره البرمجة العامة للدولة لمدة ثلاث سنوات، ويكون موضوع مناقشة برلمانية³، الأمر الذي سيساهم في تفعيل مبدأ المسؤولية المشتركة للحكومة والبرلمان في الحفاظ على التوازن المالي

¹ - Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), Guide méthodologique, Direction du budget, Ministère des finances et de la privatisation, Royaume Maroc, p : 3.

² - Guide d'audit des programmes, Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), France, décembre 2006, p : 6 - 12.

³ - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 48 من قانون تنظيمي الجديد للمالية على أنه: "تقدم للجان البرلمانية المعنية، قصد الإخبار، رفقة مشاريع ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات، البرمجة متعددة السنوات لهذه القطاعات الوزارية أو المؤسسات وكذا للمؤسسات العمومية و المقاولات العمومية

للدولة، ويعزز دور قانون المالية كأداة أساسية لتنزيل السياسات العمومية والاستراتيجيات القطاعية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة، والتوزيع العادل لثمار النمو مع الحفاظ على التوازنات المالية للدولة.¹

وبالتالي، سيساهم تطبيق إطار النفقات على المدى المتوسط لثلاث سنوات، في تدعيم وسائل البرمجة والتحكم بين القطاعات لأجل ضمان استمرارية التوازنات الماكرو اقتصادية تراعى فيها الإمكانات المالية للدولة وكيفية تصريفها في إطار قوانين المالية. كما ستمكن هذه الآلية من دعم أداء المالية العمومية وتقوية فعاليتها في توزيع الموارد بين مختلف القطاعات وتحسين مردودية الانجازات المالية مع توضيح الرؤية أكثر للقطاعات الوزارية حول البرمجة المتعددة السنوات للميزانية. وسيساهم ذلك في تطبيق عملية التعاقد حول الأهداف والوسائل في إطار برمجة الميزانية على امتداد ثلاث سنوات وكذا تدعيم مسلسل لاتمركز الاعتمادات. بالإضافة إلى ذلك ستمكن هذه البرمجة من تحقيق رهان ترشيد الإنفاق العام عبر ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج.

الفرع الثاني: ترشيد الإنفاق العام عبر ربط النفقة العمومية بتحقيق النتائج

تبنى القانون التنظيمي الجديد منطق الأهداف والنتائج، من أجل ضمان توجيه النفقات العمومية نحو منطق النتائج، ويستوجب اعتماد هذه المقاربة إعادة هيكلة تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقاربة مركزة على الوسائل إلى مقاربة مركزة على النتائج يتم تقديمها على أساس البرامج، وسوف تقدم نفقات الميزانية داخل الأبواب في فصول منقسمة إلى برامج وجهات ومشاريع أو عمليات.²

وسيمكن هذا الإجراء من قراءة أفضل للمعلومات ذات الصلة بالتوزيع الترابي للاعتمادات المخصصة لكل برنامج، بحيث سيتم إبراز الجهود المبذولة على صعيد الميزانية بالنسبة لكل جهة من الجهات.³ كما سوف تترجم الأهداف ومؤشرات الأداء على الصعيد الجهوي، بحيث ستقرن بكل برنامج أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المحصل عليها والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات.

وهكذا، يدخل القانون التنظيمي الجديد للمالية بعدين جديدين وهما البرنامج والمشروع أو العملية، بحيث تنص المادة 39 من هذا القانون على أن: "البرنامج عبارة عن مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات التابعة لنفس القطاع الوزاري أو المؤسسة تقرر به أهداف محددة وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة والتي ستخضع للتقييم قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات. يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه. تضمن أهداف برنامج معين والمؤشرات المتعلقة به في مشروع نجاعة الأداء المعد

الخاضعة لوصايتها والمستفيدة من موارد مرصدة أو إعانات من الدولة". كما تنص المادة 47 على أنه: "يعرض الوزير المكلف بالمالية على اللجنتين المكلفتين بالمالية بالبرلمان قبل 31 يوليو، الإطار العام لإعداد مشروع قانون المالية للسنة الموالية. ويتضمن هذا العرض: البرمجة الميزانية الإجمالية للدولة لثلاث سنوات. يكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت".

¹ - التقرير الجوابي على مذكرات الفرق و المجموعة النيابية بخصوص مسودة مشروع القانون التنظيمي لقانون المالية (غير منشور)، وزارة الاقتصاد و المالية، ص: 21.

² - تنص الفقرة الثانية من المادة 38 من القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 على أنه: "تقدم نفقات الميزانية العامة، داخل الأبواب، في فصول منقسمة إلى برنامج و جهات و مشاريع أو عمليات".

³ - جواب وزير الاقتصاد و المالية على تدخلات النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 43.

من طرف القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية. ويقدم هذا المشروع للجنة البرلمانية المعنية رفقة مشروع ميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المذكورة. يؤخذ بعين الاعتبار معيار النوع في تحديد الأهداف والمؤشرات المشار إليها أعلاه.

توزع الاعتمادات المخصصة للبرنامج، حسب الحالة، داخل:

- الفصول المرتبطة بميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية؛

- الفصول المرتبطة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية؛

- الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التابعة للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية".

كما تنص المادة 40 على أن: "المشروع أو العملية عبارة عن مجموعة محددة من الأنشطة والأوراش التي يتم إنجازها بهدف الاستجابة لمجموعة من الاحتياجات المحددة. توزع الاعتمادات المخصصة للمشروع أو العملية، حسب الحالة، داخل نفس البرنامج، على:

- الفصول المرتبطة بميزانية القطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية؛

- الفصول المرتبطة بمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية؛

- الحسابات المرصدة لأموال خصوصية التابعة للقطاع الوزاري أو المؤسسة المعنية".

وتقدم الإنجازات على مستوى السطر للبرلمان في إطار مشروع قانون التصفية، فالسطر يخبر عن الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة والعمليات التي يتم القيام بها في إطار المشروع، وتنص المادة 41 من القانون التنظيمي الجديد على أنه: "يتم تقسيم المشروع أو العملية إلى سطور ميزانية تبرز الطبيعة الاقتصادية للنفقات المرتبطة بالأنشطة والعمليات المنجزة. تقدم المشاريع أو العمليات للبرلمان على شكل سطور ضمن مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية".

هذه الإجراءات ستمكن من ملاءمة تبويب الميزانية لمتطلبات التدبير المرتكز على النتائج والبرمجة المتعددة السنوات، وتوزع اعتمادات البرامج والمشاريع بين فصول الميزانية.

بالإضافة إلى بعد البرنامج والمشروع يضيف التبويب الجديد للميزانية¹ بعدا جديدا يتمثل في الجهة، ويمنح هذا البعد إطارا مناسباً لتفعيل اللاتركيز الإداري ومواكبة الجهوية المتقدمة. وسيتمكن اعتماد التبويب الجهوي للميزانية من إبراز التوزيع الجهوي لتدخلات الدولة وتوفير إطارا مناسباً للتعاقد بين المصالح المركزية للوزارات مع مصالحها اللامركزية ولتعزيز اللاتركيز الإداري.

¹ تجدر الإشارة هنا، على أن المشرع المالي استبعد استنساخ النموذج الفرنسي الذي تقسم فيه الميزانية إلى مهام Mission وكل مهمة تنقسم إلى برامج Programmes، والبرامج تنقسم بدورها إلى أنشطة Actions ويصوت البرلمان على الميزانية العامة حسب هذه البنية على أساس المهمة، وذلك لطرحه عدة إشكالات منها: أن هذا التبويب يعتبر البرنامج كوحدة لتخصيص الميزانية، ولا يقدم للبرلمان توزيع اعتمادات البرامج بين التدخلات المكونة لها وكذا بين الأبواب إلا على وجه الاستئناس والإخبار (à titre indicatif)، وإذا كان المشرع الفرنسي يكتفي بالمعلومة المتعلقة بالمهام والبرامج فإنه أخذ بعين الاعتبار جودة التسيير وكذا القدرات التدييرية للقطاعات الوزارية ودرجة نضجها. إلا أن اعتماد هذا النموذج (الذي يعتبر البرنامج كوحدة لتخصيص الميزانية) في المغرب، سيطرح بالإضافة إلى الصعوبات التقنية لتطبيقه، صعوبات في التحكم في النفقات ومخاطر لسوء صرف الموارد العمومية وتوجيهها نحو تضخيم نفقات التسيير ونمط عيش الإدارة. ويبقى المعطى الأهم الذي ينتج عن هذه البنية هو خلق مستوى إضافي لتبويب الميزانية أعلى من مستوى البرنامج يعتمد كوحدة للتصويت، وهذا الأخير (أي البرنامج) يصبح الوحدة الجديدة لتخصيص الاعتمادات عوض السطر، وهو مستوى جد مرتفع قياسيا مع القدرات التدييرية للإدارة المغربية، لذا فإن القانون التنظيمي الجديد ينص على أن المشروع هو وحدة التخصيص الجديدة للاعتمادات عوض البرنامج.

إن تطبيق ميزانية البرامج سيساهم في تفعيل منهجية التعاقد ما بين الدولة والجهات لتنفيذ السياسات العمومية، حيث تعتبر هذه المنهجية أحد أهم آليات التدبير الحديث والملاءم للحاجيات التنموية المجالية، لكون العقد يمكن من تعبئة تمويلات إضافية ووضع سياسات أقرب إلى الواقع المعاش على المستوى الترابي، موازنة مع تحقيق التنسيق الأمثل بين كافة المتدخلين وبين مختلف العمليات المقترحة.¹

وسيمكن هذا، من الانتقال من منطق تقديم الاعتمادات حسب التصنيف الإداري إلى منطق جديد، تركز فيه الميزانية على البرامج كإطار لترخيص الموارد وتنفيذ النفقات العمومية وكذا بغية تسهيل قراءة ميزانية الدولة. ويتجلى ذلك من خلال تحويل الميزانيات القطاعية من ميزانيات وزارية محضة، إلى ميزانيات برنامجية تتوخى تحقيق أهداف مرتبطة ببرنامج أو مخطط معين، هذا دون إغفال ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المدى المتوسط والبعيد في تدبير ميزانية الدولة. وبالتالي تمكين نواب الأمة من كل المعطيات التي تمكنهم من متابعة تقدم المشاريع والمخططات القطاعية الممتدة على أكثر من سنة مالية.

ويعتبر اعتماد البعد الجهوي للميزانية أهم التحديات المطروحة بمناسبة إصلاح القانون التنظيمي للمالية، خاصة على مستوى الموازنة Corrélation بين الإصلاح اللامركزي الشمولي عبر ورش الجهوية المتقدمة طبقا للفصل الأول من الدستور، وبين دعم وتعزيز سياسة اللاتركيز بصفة أساسية وجعلها أساس البعد المجالي للميزانية العامة للدولة. إضافة إلى ضبط اللامركزية القطاعية الموازية للجهات على مستوى التدبير المالي والتنموي، كوكالات إنعاش وتنمية الأقاليم، المراكز الجهوية للاستثمار، وإدماج الاعتمادات المخصصة للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية ضمن التنمية الجهوية المندمجة. وفي هذا الإطار، يطرح الإشكال المتعلق في كيفية الموازنة بين المقاربة الجهوية، والمقاربة القطاعية للميزانية، حيث يطرح السؤال: هل يمكن التفكير في صيغة أكثر تفصيلا من أجل الوصول إلى المقاربة الجهوية للميزانية؟ وكيف سيتم التوفيق بين المقاربة الجهوية للميزانية مع البرامج والمشاريع؟ بحكم أن هناك من الجهات من ستكون مستقبلية لهذه المشاريع.

وفي معرض جوابه على هذا الإشكال، أكد وزير المالية على أن الإنطلاقة ستكون من الفصول، ثم البرامج التي ستأتي من هيكلة عمومية أو تتكلف بمهام أفقية، ثم البرامج الجهوية، ثم المشاريع، بحيث أن البرنامج يأتي من هيكلة حكومية وداخلها قطاعات تتكلف بمهام قطاعية أو مهام أفقية، يتم التنسيق فيما بينها من طرف رئيس الحكومة، هذا بالإضافة إلى وجود قطاع مكلف بالتنسيق بشكل مباشر، وهو المسؤول المكلف بتنفيذ البرامج.²

في الحقيقة، سيضفي إدراج البعد الجهوي للميزانية المزيد من الوضوح والشفافية على التدبير المالي للحكومة ومبادراتها ذات الطابع الجهوي، ومقابلة الحاجيات الخاصة بجميع الفاعلين من إدارة وقطاع خاص وغيرهما. فالتنميط الجهوي للميزانية يعكس طبيعة السياسة الجهوية للحكومة ومدى انخراطها الفعلي في محاربة الفوارق المجالية ودعم الجهات الأكثر خصاصة.³ وبالتالي، فالانتقال بالجهة والجهوية إلى مستوى متقدم من اللامركزية خيار لا معنى له، إذا لم يكن مكرسا في السياسات العمومية ومجسدا في إطار الميزانية وبرامج الحكومة. وتبعا لذلك، نجد أن إضفاء البعد الجهوي سوف يمكن أعضاء البرلمان من قراءة أفضل للمعطيات

¹ - جواب وزير الاقتصاد والمالية على تدخلات النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 43.

² - المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 30.

³ - عسو منصور، التوزيع الجهوي للاستثمارات العمومية في قانون مالية سنة 2010، المجلة المغربية للمالية العمومية، عدد 1، أبريل 2010، ص: 50.

حول التوزيع الترابي للاعتمادات المالية المرصودة لكل برنامج، بحيث يتم إبراز المجهود المالي المخصص لكل جهة من الجهات وتقديم الميزانية بشكل يدعم سياسة التعاقد والشراكة مع الفاعلين المحليين.

إن الانتقال من مقارنة معيارية للنفقات إلى ميزانية مقدمة على أساس البرامج سيسمح بتفعيل منطق الفعالية والنجاعة في برمجة وتنفيذ الميزانية¹، وسيتم ربط كل برنامج بأهداف محددة يتم قياسها عبر مؤشرات مرقمة تمكن من قياس النتائج المحققة ومقارنتها بالأهداف، الشيء الذي سيمكن من قراءة أفضل للخيارات الميزانية والأولويات العمومية وتوجيه أمثل للموارد، وبالتالي سيعطي صورة واضحة لأولويات الحكومة وتكلفتها والنتائج المترتبة على تنفيذها². وفي نفس السياق نجد أن التبويب الجديد للميزانية سيحافظ على الترميز الإداري والاقتصادي والوظيفي، كما سيتم اعتماد ترميز للبرامج ذو الطابع متعدد السنوات سيمكن من تتبع البرامج بغض النظر عن التغييرات الطارئة في الهياكل الوزارية.

كما أن إعادة النظر في بنية الميزانية الذي يعتبر أحد المحاور الأساسية التي جاء بها القانون التنظيمي الجديد للمالية، من خلال اعتماد التقسيم على أساس البرامج والمشاريع عوض التبويب الحالي، ستسمح للبرلمان بمناقشة حقيقية للأهداف التنموية للحكومة، مع إمكانية التعديل داخل البرامج، باعتبار أن كل برنامج يتضمن عدة مشاريع، ويمكن القطاعات الحكومية من برمجة فعالة لحاجياتها المالية. كما أن اعتماد البرامج متعددة السنوات عند توزيع نفقات الاستثمار على البرامج والمشاريع، يسمح للبرلمان بمناقشة مدى انسجام القانون المالي مع المخططات التنموية التي تمت المصادقة عليها، فيما ستمكن أيضا من توضيح المعطيات المرتبطة بالتوجهات الأساسية خلال السنة المالية وأهدافها الإجرائية داخل قانون المالية (دعم النمو، إنعاش التشغيل، ترشيد الإنفاق والتحكم في عجز الميزانية، التوجه العام للاستثمار...).

وعلى هذا الأساس، يجب تفعيل مقتضيات القانون التنظيمي الجديد للمالية من أجل الوصول إلى التدبير الفعال للمالية العامة، من خلال قدرة الدولة على التدبير وتوفير المعلومات المالية عن تنفيذ الميزانية العامة، وذلك عبر أعمال مبدأ الشفافية (المطلب الثاني).

المطلب الثاني: ترسيخ القانون التنظيمي الجديد لشفافية التدبير المالي العمومي

عمل المشرع المالي من خلال إصلاح هذا القانون على ترسيخ مقومات شفافية التدبير المالي، التي تقوم على تحسين جودة المعلومات المقدمة عن المالية العامة وتحديث نظام المحاسبة العامة، الذي من شأنه أن يساعد على تقديم توقعات واقعية بالنسبة للمالية العامة استنادا على أسس واضحة وشفافة تمكن مختلف الجهات المعنية والمتدخلين من الوقوف على الوضعية الحقيقية للمالية.

الفرع الأول: اعتماد المحاسبة التحليلية لرفع من شفافية التدبير المالي

حافظت قواعد المحاسبة العمومية في نظام المالية العامة المغربية على استقرارها رغم أن أغلبها صارت متقادمة و ترد عليها العديد من الاستثناءات بفعل النصوص التنظيمية أو بفعل الممارسة، كما أن هذه القواعد أصبحت غير قادرة على مسطرة التحولات

¹ - D.TOMMASI, Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement : Un outil au service du financement des politiques publiques Quelques exemples dérivés du modèle français, Agence Française de Développement, août 2010, p : 57-66.

² - A.BUZELAY, D'une budgétisation par à une budgétisation par objectifs : application à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) instaurée en France, Revue marocaine d'audit et de développement, n° 28, 2009, p: 79.

المالية والتغييرات التقنية التي شهدتها الهياكل الاقتصادية التابعة للدولة، وإلى تطور دور هذه الأجهزة في شتى المجالات بما يقتضي تدبير جيد لمسلسل النفقات والموارد العمومية. وإذا كان المنظور الجديد للسياسة المالية يستوجب تعبئة كل أدوات العمل المالية والاقتصادية وفق نمط فعال للتدبير المالي، يوضح بجلاء هياكل الحسابات العمومية ويقر ثقافة الشفافية والثقة المحاسبية، وعقلانية التصرف في المال والملك العموميين تبعا لضوابط مقننة.

لذلك، ونظرا لما تمثله المحاسبة العامة من دور جوهري في التدبير الجيد للمالية العامة، نجد أن القانون التنظيمي الجديد اتجه إلى تطوير نظام المحاسبة العامة، بالإضافة إلى المحاسبة الموازناتية، أغنى هذا القانون نظام محاسبة الدولة بإحداث نظام المحاسبة العامة للدولة، وكذا محاسبة تحليل التكاليف، بحيث تنص المادة 31 على أنه: "تقوم الدولة بمسك محاسبة ميزانية للمداخيل والنفقات. تقوم كذلك بمسك محاسبة عامة بالنسبة لمجموع عملياتها. ويمكن للدولة أن تقوم بمسك محاسبة لتحليل كلفة مختلف المشاريع المدرجة في إطار البرامج. يجب أن تكون حسابات الدولة مطابقة للقانون وصادقة وتعكس صورة حقيقية لثروتها ولوضعيتها المالية".

كما تنص المادة 33 على أنه: "تقوم المحاسبة العامة للدولة على مبدأ إثبات الحقوق والالتزامات. تدرج العمليات في حسابات السنة المالية التي ترتبط بها بغض النظر عن تاريخ القبض أو الأداء. لا تختلف القواعد المطبقة على المحاسبة العامة للدولة عن تلك المطبقة على المقاولات الخاضعة للقانون الخاص إلا باعتبار خصوصيات تدخلات الدولة".

ومن شأن تبني هذا النظام، إنتاج معلومات محاسبية موحدة تمكن من حصر مجموع أنشطة الدولة وممتلكاتها وتتبع تطورها، وكذا قياس وتقييم فعالية ونجاعة النفقات العمومية، كما سيتمكن هذا الإجراء من ضبط أفضل للتكلفة الإجمالية للخدمات العمومية وتتبع أدق للمجهودات المبذولة من أجل التحكم فيها. بحيث يفترض في كل نظام معلوماتي للمحاسبة أن يستجيب لهدف مزدوج: أولا، تقديم صورة صادقة عن الوضع المالي للإدارة خصوصا عن طريق مسك محاسبة عامة، وثانيا، تجميع كلفة الخدمات المقدمة عن طريق نوع آخر من المحاسبة يدعى بالمحاسبة التحليلية. فإذا كان مسك النوع الأول المذكور قد أصبح بديهيا في مجال تدبير الإدارات العمومية، فإن العمل بالنوع الثاني لازال محدودا بشكل ملفت للنظر.

وعليه، ترمي المحاسبة التحليلية (تحليل التكاليف) إلى معالجة المعطيات المتعلقة بتسيير وسائل الإدارات، وذلك من أجل معرفة تكلفة مختلف الوظائف (سياسات، مشاريع، أنشطة، مهام....) التي تضطلع بها هذه الإدارات، وأيضا تحديد أسس تقييم بعض العناصر المتعلقة بالحساب الختامي، بالإضافة إلى تفسير النتائج عن طريق حساب تكاليف المنتوجات لمقارنتها مع المردودية المحصلة هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، تمكننا المحاسبة التحليلية من صياغة تقديرات للمصاريف والمنتوجات الجارية (التكاليف المحددة مسبقا، ميزانيات الاستغلال... الخ).¹ فإذا كانت المعلومة المحاسبية المتعلقة بالتكاليف تزودنا بها المحاسبة العامة، فإن هذه الأخيرة تمكن من تحديد وحساب المصاريف المستهلكة خلال مرحلة معينة، لكنها تضمن فقط متابعة عامة للمصاريف مصنفة على أساس طبيعتها، لكنها لا تزودنا بأي معلومة عن وجهة هذه المصاريف، أي توزيعها بين المنتجات، الخدمات، المصالح أو الأنشطة الأساسية للإدارة، فتوزيع المصاريف على أساس وجهتها يتطلب تحليلا للعمليات الداخلية المكونة للقيم (أي للتكاليف)، وهو الأمر الذي يمثل هدفا خاصا للمحاسبة التحليلية. فالمحاسبة العامة تعتبر المنظمة كـ "علبة سوداء" تمتص استهلاكات متأتية من الخارج، دون أن تهتم

¹ Encyclopédie de l'économie et de la gestion, op cit, p : 500.

بعمليات دوران القيم وتكون التكاليف الداخلية في هذه العمليات. بعبارة أخرى المحاسبة التحليلية أداة لتحليل المعلومات المحصل عليها من المحاسبة العامة بصفة خاصة وعلى ضوء هذا التحليل يتخذ المديرون القرارات الملائمة التي تهم الإدارة. بالإضافة إلى ذلك، تمكن المحاسبة التحليلية من إيجاد قاعدة معطيات تسمح بالتوقع المرقم والمفصل للميزانيات المستقبلية للإدارة، وذلك بالنظر إلى الموارد المتوفرة (بشرية، مالية...) والأهداف المحددة على المستويين المتوسط والطويل، وهو الأمر الذي يجعل من هذه المحاسبة أداة لتقليص هامش التردد والارتجال في تخصيص الاعتمادات. كما تسمح هذه المحاسبة بالقيام بمقارنات أفقية (بين مصالح الإدارة الواحدة، أو بينها وبين مصالح إدارة أخرى) وبمقارنات في الزمن (تطور التكاليف الكاملة لمصلحة أو إدارة ما). ويتطلب العمل بالمحاسبة التحليلية إجراء تعديلات جوهرية للنظام المحاسبي والموازني، وخاصة تفكيك الميزانية إلى مراكز للتكاليف والمسؤوليات، وذلك عن طريق تفكيك الأنشطة المتباينة بالشكل الذي يمكن معه للمسؤولين تقديم الحساب عن الأعمال التي يقومون بها وعن الموارد التي يستعملونها، إيجاد روابط مباشرة بين الموارد المختلفة المستعملة في الإنتاج والمنتجات المتولدة عنها، هذه التعديلات لم يتم حتى الآن إجراؤها.

يمكن القول بأن كل قرار مالي أو أي سياسة عمومية يمر حتما على المحاسبة التي تعتبر مصدره الأول للمعلومات، وبدونها تبقى الإدارة مجردة من نظام يوفر لطرق عملها النجاعة والفعالية، وإذا كانت المحاسبة العامة إلزامية بحكم القانون في أغلبية الدول، نظرا لما تهدف إليه من تقديم وثائق موجهة للغير (ميزانية، جدول النتائج وملحقات) في نهاية كل سنة، غير أنها لا تعطي في نهاية السنة إلا نتيجة إجمالية، بينما تحتاج الإدارة العمومية حاليا إلى معرفة النتائج الجزئية، حسب كل خدمة، حسب كل منطقة جغرافية وحتى حسب كل مرتفق.

ورغبة في تكملة المحاسبة العامة ومواجهة النقائص التي تتسم بها، نص القانون التنظيمي الجديد على المحاسبة التحليلية، والتي يطلق عليها تعبير المحاسبة الداخلية لأنها موجهة للمديرين كمتعاملين داخليين للإدارة، ولا يمكن للمالية العامة في الوقت الراهن تحقيق أهداف التنمية المستدامة والتي يسعى المغرب منذ سنوات إلى ترجمتها على أرض الواقع، إلا إذا لعبت المحاسبة التحليلية دورها الكامل كأداة في يد المديرين من خلال المعلومات التفصيلية التي تقدمها لهم، والتي على أسسها يمكن اختيار الحلول المثلى وبمعنى آخر اتخاذ القرارات المناسبة.

الفرع الثاني: إرساء قواعد صدق المعلومة المالية لتعزيز شفافية ميزانية الدولة

يعد صدق المعلومة المالية من أهم شروط التدبير المالي الحديث، إذ يجب أن تتمتع الميزانية العامة بمصداقية كبرى، بحيث أن التقديرات المنصوص عليها بالميزانية تعبر عن حقيقة الموارد والنفقات، التي يتم إنجازها كاملة أو بفوارق ضئيلة جدا،¹ فمن خلال الإيرادات والنفقات تبرز السياسات الاقتصادية والاجتماعية للدولة، كما أن تفحص هيكله وطبيعة النفقات والموارد لأي ميزانية يمكننا من الوقوف عند صورة مرقمة لاختيارات الدولة، ومن خلالها يمكن القيام بعدد من الاستنتاجات حول السياسات الاقتصادية والاجتماعية المتبعة.

ومن أجل تعزيز شفافية قانون المالية بالنظر إلى أفضل المعايير الدولية، تنص المادة 10 من القانون التنظيمي الجديد على أنه: "تقدم قوانين المالية بشكل صادق مجموع موارد و تكاليف الدولة. و يتم تقييم صدقية الموارد والتكاليف بناء على المعطيات المتوفرة أثناء إعدادها والتوقعات التي يمكن أن تنتج عنها". و يقصد بمبدأ مصداقية الميزانية أن تكون البيانات الواردة في قانون المالية

¹ - مجلة المالية، تصدر عن وزارة الاقتصاد والمالية، عدد 18، نونبر 2012، ص: 16.

والخاصة بتقديرات الإيرادات و النفقات، مطابقة للحقيقة، وأن تكون التوقعات معقولة حتى يتمكن البرلمان من ممارسة رقابة حقيقية عليها. ويشير البعض إلى هذا المبدأ باسم "دقة الميزانية".¹

إن الهدف من إدراج هذا المبدأ هو تعزيز صدق المعطيات المحاسبية ووجاهة الفرضيات المعتمدة لإعداد قانون المالية، وجودة توقعات الموارد والنفقات، اعتبارا للمعطيات المتوفرة أثناء إعدادها. ولفهم مبدأ الصدقية لابد من الرجوع إلى القانون التنظيمي الفرنسي للمالية لسنة 2001، والذي أدخل في إطار مضامينه مبدأ جديدا يهتم بالمبالغ المدرجة في قوانين المالية، وسي هذا المبدأ بصدق الميزانية la sincérité budgétaire، وكان سبب إدراجه هو الموقف السلبي للمجلس الدستوري الفرنسي تجاه قوانين المالية التي عرضت عليه من أجل دراسة مطابقتها للدستور (قرار رقم 93-320 ق.د.ل 21 يونيو 1993، قانون المالية التعديلي لسنة 1993).²

ولقد ورد هذا المبدأ ضمن أحكام المواد 27 و 32 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001، وتنص المادة 32³ على أن مبدأ الصدقية يسعى إلى تعزيز صحة الفرضيات التي تؤسس لتحضير قانون المالية باعتباره قانون توقعي، وكذلك الرفع من جودة توقعات الموارد والتكاليف المزمع تحقيقها بموجب قانون المالية، وتعد مصداقية قانون المالية بمثابة مقياس لفعالية تدبير المالية العامة، بمعنى اعتماد ميزانية واقعية تستند على تنزيل حقيقي ووفق التوقعات.

ويرمي المشرع الفرنسي من إدراج مبدأ صدق الميزانية في مضامين القانون التنظيمي للمالية إلى تفادي نية تغليط الخطوط الكبرى للتوازن المحدد في قانون المالية (قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 2001-448 ق.د.ل 25/07/2001 القانون التنظيمي للمالية)⁴، وقد أضفى المجلس الدستوري بمناسبة رقبته على القانون التنظيمي للمالية الفرنسي، مفهوما محددا لمبدأ مصداقية الميزانية، وميز في هذا الشأن بين قوانين المالية وقوانين التصفية.⁵

ففي مجال قوانين المالية فإن المصداقية تعني عدم وجود قصد للتلاعب في الخطوط الكبرى للتوازن الوارد في قانون المالية⁶، أما في مجال قوانين التصفية⁷ فإن المبدأ يفرض أن تكون الحسابات دقيقة l'exactitude des comptes أي أن المصداقية هنا تفهم بمعنى محدد أو ضيق وهو "الدقة". وهذا التمييز الذي أجراه المجلس الدستوري لا يظهر صراحة في المادة 32 من القانون التنظيمي

¹ - H-M.CRUCIS, La sincérité des lois finances : nouveau principe de droit budgétaire, JCP, 2000, p : 1359.

² - Décision n° 93-320 DC du 21 juin 1993, loi de finances rectificatives pour 1993.

³ - L'article 32 de la Loi organique relative aux lois de finances en France indique que : «Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

- l'article 27 de la Loi organique relative aux lois de finances en France indique que : «Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ».

⁴ - Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, loi organique relative aux lois de finances.

⁵ - يحي دنيدي، المالية العمومية، مطبعة دار الخلدونية، بدون طبعة، الجزائر، سنة 2010، ص: 80.

⁶ - وهو ما أكدته المجلس الدستوري بحيث يرى:

« La sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ».

* Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001.

⁷ - Dans sa décision n° 2001-448 DC, le Conseil constitutionnel indique que : « La sincérité de la loi de règlement s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes ».

الفرنسي¹. وبالتالي، فإنه يتعين فهم مبدأ المصادقية في قانون المالية فهما واسعا، ومؤدى هذا الفهم أن عدم دقة التوقعات لا تكفي حتى يكون قانون المالية مخالفا لمبدأ المصادقية²، وإنما يجب إثبات قصد الإخلال بتوازن قانون المالية، وأن يكون عدم التوازن كبيرا حتى يبرر عدم الدستورية. بالإضافة إلى ذلك، فإن عنصر القصد لا يمكن أن يظهر إلا يوم تقديم مشروع قانون المالية، أما إذا ظهر عدم المصادقية من ظروف لاحقة، فإنه لا يمكن الإدعاء أنها كانت راجعة إلى قصد واضعي مشروع قانون المالية (الحكومة)³. وعليه، نجد بأنه إلى جانب صدق مضامين مشروع القانون المالي، تبرز أهمية صدق وتحسين جودة مضمون التقارير المرافقة لمشروع قانون المالية⁴، وضمان حق البرلمان في الوصول للمعلومة الميزانية وكل المعطيات المالية في أجال معقولة، لاسيما وأنه من متطلبات التدبير المالي الحديث إغناء الرصيد الوثائقي المقدم إلى البرلمان بمناسبة عرض مشاريع قوانين المالية. وفي هذا الاتجاه تنص المادة 48 من القانون التنظيمي الجديد على إعداد الحكومة لعشرة (10) تقارير وثلاث (3) مذكرات مرافقة لمشروع قانون المالية. وتجدر الإشارة هنا، على أن مسودة القانون التنظيمي للمالية كانت تتضمن 14 تقريرا وملحقين، يرافقون مشروع قانون مالية السنة. وبالإضافة إلى التقارير المنصوص عليها في المادة 48 من هذا القانون، تضمنت المسودة: تقرير حول الإعانات العمومية وتقرير حول مالية الجماعات الترابية. فالمادة 62 من المسودة الأولية لهذا القانون، تميزت بتضمنها للعديد من التقارير التي لو تم الاحتفاظ بها، لساهمت في تكريس الشفافية والوضوح وخصوصا التقرير المتعلق بالإعانات العمومية⁵. علاوة على ذلك، نجد أن القانون التنظيمي الجديد للمالية لم يتضمن أي تقرير حول التزامات الدولة الغير مدرجة في الميزانية، والذي كان من شأنه أن يبين بدقة وشمولية جميع متأخرات الدولة وما ستكون مضطرة إلى دفعه لفائدة الغير، سواء تعلق الأمر بالقطاع العام أو الخاص، حتى يتأكد البرلمان من التزام الدولة، بتنفيذ ما تعهدت به في إطار الحوار أو في إطار دفع حصصها في مختلف المجالات. وبالمقارنة ما بين المادة 48 من القانون التنظيمي الجديد للمالية والمادة 62 من مسودة هذا القانون، نسجل تراجع على مستوى المعطيات والمعلومات المالية المقدمة للبرلمان.

المبحث الثاني: تفعيل آليات المراقبة المالية للبرلمان وفق منطق نجاعة الأداء

يشكل إصلاح القانون التنظيمي للمالية في المرحلة الراهنة أهمية كبرى، وذلك لتقوية دور المؤسسة البرلمانية في مناقشة ودراسة مشروع القانون المالي وتتبع تنفيذه، وكذلك في إشراك البرلمان في صياغة ووضع مشروع قانون المالية باعتباره أهم القوانين خلال السنة التشريعية. ومن هذا المنطلق، سوف نتناول بالتفصيل كيف يمكن لمقتضيات القانون التنظيمي الجديد المساهمة في

¹ - F. Luchaire, La loi organique relative aux lois de finances devant le conseil constitutionnel, Revue de droit public, 2001, p : 1464.

² - نجد أن مبدأ المصادقية يستخدم من جانب المجلس الدستوري الفرنسي بوصفه دعامة للمبادئ التقليدية لقانون المالية، و ليس بوصفه مبدأ متميزا من مبادئ قانون المالية، و يظهر تطبيق هذا المبدأ بشكل خاص لتدعيم مبدئي عمومية الميزانية و وحدتها.
- أنظر: قرار المجلس الدستوري الفرنسي :

- Décision n°442 du 28 décembre 2000 / Décision n° 405 DC du 29 décembre 1998 .

³ - محمد عبد اللطيف، الأسس الدستورية لقوانين الميزانية، لجنة التأليف و التعريب و النشر، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، 2007، ص: 196.

⁴ - L.PANCRAZI, op cit, p : 342.

⁵ - كان من شأن اعتماد التقرير المتعلق بالإعانات العمومية أن يساهم في تحديد من يستفيد من النظام المعقد و المتنوع للإعانات العمومية.

تقوية دور البرلمان على مستوى تتبع ومراقبة تنفيذ القانون المالي (المطلب الأول)، وتوسيع حق التعديل وتغيير قواعد التصويت على قانون المالية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تقوية دور البرلمان على مستوى تتبع ومراقبة تنفيذ القانون المالي

تضمن القانون التنظيمي الجديد للمالية مقتضيات جديدة تتعلق بأجل دراسة ومناقشة مشروع قانون المالية والمصادقة عليه (الفرع الأول)، وأيضا بحق التعديل البرلماني لقانون المالية وأيضا تغيير قواعد التصويت عليه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تمكين البرلمان من الوقت الكافي لدراسة قانون المالية والمصادقة عليه

ينبغي للقانون التنظيمي الجديد للمالية أن يضمن المزيد من المشاركة البرلمانية خلال مراحل الإعداد والمصادقة وتنفيذ القانون المالي، لضمان الديمقراطية الميزانية والتدبير القائم على النتائج، واعتماد المرونة الواسعة و اللازمة لتحقيق المردودية والفعالية المرجوة من جهة، وتوزيع النفقات على المدى القريب والمدى المتوسط في إطار برمجة مرجعية متعددة السنوات من جهة أخرى.

وفي الوقت الذي كان من المنتظر أن تقوم الحكومة بحل إشكالية ضغط الوقت، تم التقليل بالمقابل المدة الزمنية المخصصة للمناقشة، فحسب النسخة الأولى من القانون التنظيمي الجديد، كان الأجل الإجمالي للدراسة والتصويت من طرف البرلمان على مشروع قانون المالية في 58 يوما من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة في مكتب مجلس النواب، وتم تقسيم هذا الأجل إلى 27 يوما لمجلس النواب (الدراسة والتصويت)، و 24 يوما لمجلس المستشارين (الدراسة والتصويت)¹، أما 7 أيام المتبقية فهي مخصصة لمصادقة مجلس النواب بعد دراسة تعديلات مجلس المستشارين.

وبما أن المادة 48 من هذا القانون التنظيمي الجديد للمالية تحدد تاريخ إيداع مشروع قانون المالية للسنة في 20 أكتوبر، فإن التقسيم الزمني المقترح سيسمح بتوفير 15 يوما قبل متم السنة المالية، والتي ستمنح مزيدا من الوقت للحكومة وللحكمة الدستورية قصد الطعون المحتملة والبت فيها، في حين سيرتفع ضغط الوقت على أعضاء البرلمان. هذه الوضعية تجعل الحكومة في وضع أكثر تميزا وتقدما من البرلمان.

و لقد تم التراجع عن هذا الحيز الزمني لمناقشة مشروع قانون المالية، بعد المعارضة الشديدة من طرف أعضاء البرلمان، وقد تم تعديل المادة 49، بحيث أصبح أجل البت في مشروع قانون المالية محددا في ثلاثين يوما الموالية لتاريخ إيداعه بالنسبة لمجلس النواب واثنين وعشرين يوما الموالية لعرضه عليه بالنسبة لمجلس المستشارين، بالإضافة إلى أجل لا يتعدى ستة أيام للبت النهائي في ذات المشروع من طرف مجلس النواب في إطار القراءة الثانية.

¹ - كانت المادة 49 من النسخة الأولى للقانون التنظيمي الجديد تنص على أنه: "يبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية للسنة داخل أجل سبعة وعشرين (27) يوما الموالية لتاريخ إيداعه. تعرض الحكومة، فور التصويت على المشروع أو عند انصرام الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، على مجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها في مجلس النواب والمقبولة من طرف الحكومة. يبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل أربعة وعشرين (24) يوما الموالية لعرضه عليه. يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية في أجل لا يتعدى سبعة (7) أيام".

يجب التفكير والبحث في صيغ وطرق تمكن البرلمان من مناقشة قانون المالية بشكل فعال وناجح لتجاوز إكراهات الوقت، و تسمح بإشراك البرلمان في إعداد مشروع الميزانية والمساهمة في هذه العملية بمختلف مراحلها، لضمان إمكانية تحقيق توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أثناء المناقشة السنوية لمشروع قانون المالية، وذلك قصد إعطاء مدلول حقيقي للحكامة المالية. وفي هذا الصدد نجد بأن القانون التنظيمي الجديد للمالية يتضمن بعض الآليات، التي تمكن البرلمان من تجاوز هذا العائق، وفي نفس الوقت من المشاركة منذ المراحل الأولى لإعداد مشروع قانون المالية، وتمكينه من معطيات دقيقة وذات جودة تمكنه من لعب دوره الرقابي على السياسات العمومية. ويتعلق الأمر بقيام وزير المالية قبل 31 يوليوز من كل سنة حسب المادة 47 من القانون الجديد، بتقديم عرض أمام لجنتي المالية بالبرلمان يبرز أهم مستجدات الوضعية الاقتصادية الوطنية ومستوى تقدم تنفيذ قانون المالية للسنة الجارية، والمعطيات المتعلقة بالسياسة الاقتصادية والمالية وكذا البرمجة الميزانية الإجمالية لثلاث سنوات، والتي يتم إعدادها بتجميع البرامج المتعددة السنوات الخاصة بمختلف القطاعات الوزارية أو المؤسسات. ويمكن مناقشة هذا العرض داخل اللجنتين المعنيتين دون أن يتبعها تصويت.¹

غير أن هذا الإجراء يبقى غير كافٍ، مثلاً لم لا يأتي الوزراء والمسؤولون عن تدبير مختلف القطاعات إلى البرلمان من خلال لجانه الدائمة قصد عرض تصوراتهم لميزانياتهم القطاعية للسنة المقبلة في آجال معقولة، ويشركون نواب الأمة في عملية التحضير والإعداد قبل اعتمادها من طرف الحكومة، من باب توسيع المدى التشاوري والتشاركي زمنياً، والإبقاء على فرص التجاوب مع ملاحظات واقتراحات البرلمان، ما سيخلق أجواء أكثر إنتاجية وإيجابية، لاسيما وأن الدستور ينص على ذلك من خلال الفصل 13 من دستور 2011 على أنه " تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها".

من هنا يجب على القانون التنظيمي الجديد العمل على تقوية مجالات تدخل ومراقبة المؤسسة التشريعية للقانون المالي، والتي لا يجب أن تبقى حبيسة التصويت على مشروع القانون المالي الذي يحول البرلمان لغرفة تسجيل أو مكتب ضبط، بالإضافة إلى تبسيط أساليب عرض مشروع القانون المالي أمام مجلسي البرلمان، وتكثيف المعلومات والتقارير التي تقدم في إطاره، من أجل تحسين قراءته وتعزيز شفافيته، ولتمكين النواب والمستشارين ومن خلالهم الرأي العام وكافة المهتمين، من التوفر على رؤية شمولية وأكثر وضوحاً حول كل أحكامه ومقتضياته، وبما يساعد على انخراط المجتمع المدني مع السلطة التشريعية في مسلسل إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. فالبرلمان يجب أن ينخرط وبشكل فاعل في مراقبة وتتبع تنفيذ القانون المالي ومسائلة الحكومة بخصوص حيثيات تنفيذه.

وعلاوة على ذلك، نجد بأن القانون التنظيمي الجديد اعتمد حيز زمني جديد لدراسة قانون المالية التعديلي والمصادقة عليه من طرف البرلمان فقد أصبح الأجل الإجمالي يصل إلى 15 يوماً من تاريخ إيداعه من طرف الحكومة بمكتب مجلس النواب. وتنص المادة 51 على أنه: " يصوت البرلمان على مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى خمسة عشر يوماً الموالية لإيداعه من طرف الحكومة لدى مكتب مجلس النواب. يبت مجلس النواب في مشروع قانون المالية المعدل داخل أجل ثمانية أيام موالية لتاريخ إيداعه. بمجرد التصويت على هذا المشروع أو نهاية الأجل المحدد في الفقرة السابقة، تعرض الحكومة على مجلس المستشارين النص الذي تم إقراره أو النص الذي قدمته في أول الأمر مدخلة عليه إن اقتضى الحال التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس النواب والمقبولة من طرف

¹ - المناقشة التفصيلية لمواد مشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 32.

الحكومة. يبت مجلس المستشارين في المشروع داخل أجل أربعة أيام الموالية لعرضه عليه. يقوم مجلس النواب بدراسة التعديلات المصوت عليها من طرف مجلس المستشارين ويعود له البت النهائي في مشروع قانون المالية المعدل في أجل لا يتعدى ثلاثة أيام¹. ولكن، يعاب على هذه المادة بأنها لم تنص على ضرورة إرفاق قانون المالية التعديلي بمجموعة من الوثائق، التي تكون نظرة عامة ومفصلة على الوضعية المالية للدولة أثناء السنة المالية، في حين نجد المادة 53 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001، تنص على ضرورة إرفاق قانون المالية التعديلي بمجموعة من الوثائق وتتمثل : في تقرير يوضح تطورات الوضع الاقتصادي والوضع المتعلق بالميزانية ويبرر الترتيبات التي يتضمنها، وملحق توضيحي يفصل التعديلات المتخذة على الاعتمادات المقترحة، بالإضافة إلى جداول تلخص الحركات المدخلة عن طريق التنظيم والمتعلقة باعتمادات السنة الجارية².

وبالتالي، تساهم هذه الوثائق بدرجة كبيرة في إعلام البرلمان عن مسار الاعتمادات المالية أثناء السنة المالية، فبالرغم من أن البرلمان لا يشارك الحكومة في تقدير مدى الحاجة إلى الاعتمادات الإضافية، إلا أن الحكومة ملزمة بمقتضى نص القانون المتمثل في المادة 53 من القانون التنظيمي للمالية الفرنسي من إعطاء تقارير دقيقة تبين كيفية تنفيذ الاعتمادات أثناء السنة مما يؤدي إلى إعمال الرقابة البرلمانية بشكل أكثر فعالية.

وفيما يخص مراجعة الجدول الزمني للدراسة والتصويت على مشروع قانون التصفية بالمغرب، فقد أصبح وفقا للفصل 76 من الدستور إلزام الحكومة بعرض قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية خلال السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ هذا القانون وبصفة دورية ودائمة، وعلى عكس الحالات السابقة التي كانت الحكومة تقوم بإيداع مشاريع قوانين التصفية بشكل متأخر يتراوح بين ثلاث وأربع سنوات بالمقارنة مع الأجل القانوني المحدد للإيداع.

وفي هذا الصدد، لم يبق للحكومة أي مبرر للتأخير في تقديم قوانين التصفية بعد تنزيل مقتضيات الدستور الجديد وخصوص الفصل 76 منه، وأيضا المادة 65 من القانون التنظيمي الجديد التي تنص على أنه: "يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي سنة تنفيذ قانون المالية المعني". كما تنص المادة 66 من نفس القانون على أن قانون التصفية سيرفق بالتقارير السنوية الوزارية لنجاعة الأداء المعد من طرف الوزارة المكلفة بالمالية والتي توضح الإنجازات المحققة بالنسبة لمختلف البرامج والمشاريع الوزارية مقارنة مع الأهداف التي تم تحديدها سابقا في "مشروع حسن الأداء"، وسيتم تجميع التقارير الوزارية لنجاعة الأداء في تقرير مركبي يرافق قانون التصفية³.

كما يتضمن التقرير السنوي حول نجاعة الأداء على تبرير لكل فصل على حركة الاعتمادات والنفقات المحققة، ويتم تقديم التقرير السنوي حول نجاعة الأداء le Rapport annuel de performance وفق نفس منهجية تقديم المشروع السنوي لنجاعة الأداء، بغاية تيسير عملية المقارنة بين الوثيقتين. وسيرفق مشروع قانون التصفية أيضا ب: الحساب العام للدولة مرفوقا بالحصيلة

¹ - عرض وزير الاقتصاد والمالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 13. 13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 32.

² - L'article 53 indique que : «Sont joints à tout projet de loi de finances rectificative :

1° Un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte ;

2° Une annexe explicative détaillant les modifications de crédits proposées ;

3° Des tableaux récapitulant les mouvements intervenus par voie réglementaire et relatifs aux crédits de l'année en cours. »

³ - التقرير الجوابي على مذكرات الفرق و المجموعة النيابية، مرجع سابق، ص: 18-19.

المحاسبية والبيانات المالية الأخرى وتقييم للالتزامات الخارجة عن الحصيلة المحاسبية، تقارير افتتاح الأداء من طرف المفتشية العامة للمالية¹، تقرير حول الموارد المرصدة للجماعات الترابية. وأيضاً ملحق يتعلق بالاعتمادات الإضافية المفتوحة مرفقاً بكل الإثباتات الضرورية عند الاقتضاء.

وفي نفس السياق، نجد بأن القانون التنظيمي للمالية في النظام الفرنسي ينص في المادة 41 على أن مشروع قانون المالية السنوي لا يمكن الشروع في مناقشته من طرف الجمعية الوطنية قبل تصويتها من خلال القراءة الأولى على قانون التصفية المتعلق بالسنة السابقة على مشروع قانون المالية. وهو مقتضى لم يتضمنه القانون التنظيمي المغربي الجديد رغم أهميته.

إن نص المادة 41 من قانون التنظيمي الفرنسي تعتبر بمثابة شرط له أهمية كبيرة من الناحية العملية، بحيث يجبر الحكومة على تقديم قانون التصفية في مواعيد مناسبة، من أجل أن يطلع عليه البرلمان في أقرب وقت وكذا التصويت عليه، تحت طائلة الشروع في مناقشة مشروع قانون المالية السنوي وهذا ما لا يخدم الحكومة. كما أن هذه المادة من جهة أخرى لا تتضمن إلزام الحكومة على تقديم قانون التصفية للبرلمان فحسب، وإنما تتضمن أيضاً إلزام البرلمان على التصويت عليه، فإذا أراد البرلمان مباشرة مهمته في الرقابة على النفقات العمومية عن طريق التصويت على قانون المالية السنوي، عليه أولاً مباشرة هذه المهمة عن طريق التصويت على قانون التصفية. إن وجود مثل هذا الشرط في التشريع المغربي قد يلعب دور رئيسي في معالجة تأخر تقديم قوانين التصفية. بالإضافة إلى ما سبق، تضمن القانون التنظيمي الجديد مقتضيات جديدة تتعلق بحق التعديل البرلماني في المجال المالي وتغيير قواعد التصويت على قانون المالية، وهو ما سوف نتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني: توسيع حق التعديل البرلماني ومراجعة مسطرة التصويت على قانون المالية

تضمن القانون التنظيمي الجديد للمالية فيما يخص التعديلات التي تخص الاعتمادات، تعريف مفهوم " التكلفة العمومي " بأنه " الفصل " وتنص المادة 56 على أنه: « طبقاً لأحكام الفقرة 2 من الفصل 77 من الدستور، للحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المواد الإضافية أو التعديلات الرامية إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكلفة عمومي أو الزيادة في تكلفة موجود. يراد بالتكلفة العمومي فيما يخص المواد الإضافية أو التعديلات، الاعتمادات المفتوحة برسم الفصل. يمكن داخل نفس الفصل، إدخال مواد إضافية أو تعديلات مبررة ومصحوبة بالتقويمات الضرورية لأهداف ومؤشرات البرامج المعنية والتي من شأنها الزيادة أو التخفيض في الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين وذلك في حدود الاعتمادات المفتوحة برسم هذا الفصل. ترفض التعديلات المخالفة لأحكام هذا القانون التنظيمي. فيما عدا ذلك يجب أن يتم تعليل كل مادة إضافية أو كل تعديل « .

هذا الإجراء سيمكن البرلمان من القيام، داخل فصل معين بتعديلات للزيادة أو النقصان من الاعتمادات المتعلقة ببرنامج معين في حدود الاعتمادات المرصودة للفصل، ويجب تعليل الفقرات أو التعديلات المضافة، وإرفاقها بالتغييرات الضرورية للأهداف

¹ - تخضع كل الوزارات مرة كل ثلاث سنوات على الأقل لافتتاح يعمل على تقييم الأداء و خصوصاً فيما يتعلق ب: تقييم نظام المراقبة الداخلية من خلال التأكد من تطوير المساطر الإدارية وفق منطق النجاعة و الفعالية، و كيفية تدبير الوسائل و تسهيل نظام المعلومات. تحليل البرامج عن طريق التأكد من ترجمة الإستراتيجيات القطاعية إلى برامج، و معرفة هيكلية البرامج، و وضوح الأهداف و المؤشرات. تحليل المؤشرات و تتبع النتائج من خلال التأكد من ملاءمتها و مصداقية المؤشرات، و أشكال جمع و معالجة المعطيات، و تقييم محتوى التقرير السنوي حول نجاعة الأداء. و في الأخير يتم إحالة تقارير افتتاح الأداء على البرلمان رفقة مشروع قانون التصفية.

- عرض وزير الاقتصاد و المالية أمام لجنة المالية و التنمية الاقتصادية بمجلس النواب، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 13.13 لقانون المالية، سنة 2014،

والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المعنية، كما أن الحكومة ملزمة بتعليل رفض المقترحات والتعديلات البرلمانية.¹ وبالتالي، يجب على الحكومة قبول كل التعديلات داخل نفس الفصل والتي تكون على شكل إعادة توزيع للإعتمادات المرصودة بين البرامج في حدود الغلاف المالي المتوقع لهذا الفصل²، وفي نفس الوقت إلزام البرلمان بالأخذ بعين الاعتبار تأثير التعديلات المقترحة³ على الأهداف ومؤشرات قياسها. وفي هذا الإطار، فإن كل قطاع وزاري سيكون ملزماً بتقديم المشروع السنوي لنجاعة الأداء للبرلمان الذي يرافق مشروع ميزانية القطاع⁴، ويُفصل هذا التقرير محتوى برامج ومشاريع القطاع الوزاري ويقدم التبرير إلى أقصى حد ممكن للنفقات، كما يفصل أهداف البرامج ومؤشرات قياس النتائج ويشرح طريقة احتسابها، وهي معلومات ستساعد البرلمان في ممارسة حق التعديل، مع الأخذ بعين الاعتبار التأثير على الأهداف والمؤشرات المتعلقة بالبرامج المعنية.

ومن أجل تحقيق الشفافية في الميزانية العامة للدولة وترشيد أحسن لتوظيف الموارد، نص القانون التنظيمي للمالية (المادة 43) على إرفاق قانون المالية بمذكرة حول النفقات المتعلقة بالتكاليف المشتركة، كما أطر اللجوء إلى التكاليف المشتركة⁵ حيث ينص على أن فصل التكاليف المشتركة، لا يمكن أن يتضمن إلا التكاليف التي لا يمكن إدراجها ضمن ميزانيات القطاعات الوزارية أو المؤسسات. وقد تضمن هذا القانون على إدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الضمان الاجتماعي والتقاعد داخل فصل نفقات الموظفين بميزانيات القطاعات الوزارية⁶، وذلك انطلاقاً من السنة الخامسة التي تلي سنة دخول القانون التنظيمي الجديد حيز التنفيذ.

¹ - عرض وزير الاقتصاد والمالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب، حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، سنة 2014، ص: 34.

² - تنص المادة 45 من القانون التنظيمي الجديد للمالية على أنه: « لا يجوز تحويل الاعتمادات ما بين الفصول. يمكن القيام بتحويلات للإعتمادات داخل نفس البرنامج وما بين البرامج داخل نفس الفصل، وفق الشروط وحسب الكيفيات المحددة بنص تنظيمي ».

³ - حسب وزير المالية والاقتصاد فإن القانون التنظيمي الجديد للمالية يكرس تكافؤاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيما يتعلق بالتعديل، بحيث أن ترخيص البرلمان يكون عن كل باب (ميزانية التسيير، ميزانية الاستثمار والدين)، وداخل كل باب هنالك عدد من الفصول، فالتصويت يكون إذن عن كل باب وعن كل فصل داخل كل باب، وبذلك لا يصح للحكومة أن تعدل ما صادق عليه البرلمان، لكن بالمقابل يمكن لها أن تعدل داخل الفصول طبقاً للمادة 45، كما للبرلمان الحق في تقديم تعديلاً لكن وفق شروط تحددها المادة 56 من القانون التنظيمي الجديد للمالية. فالحكومة تتقدم ببرامج وبأهداف ومؤشرات قياسها، لذلك فإن البرلمان مطالب هو بدوره بأن يقدم، عند تقديمه تعديلاً معيناً، أهدافاً ومؤشرات تسمح بقياس هذه الأهداف، وهذه الغاية من التعريف الذي أعطاه القانون التنظيمي الجديد للتكليف العمومي. ومن ثم فإن دور البرلمان في تقديم التعديلات يحفظه الدستور وينظمه القانون التنظيمي للمالية.

- المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 31.

⁴ - يجب أن تتضمن التقارير القطاعية للنجاعة التوقعات الخاصة بكل وزارة، من حيث ربطها بالإنجازات والأهداف التي حققتها، بالإضافة إلى تجميع هذه التقارير في تقرير إجمالي للنجاعة. وهذه التقارير يجب أن تعد من طرف المصالح المختصة بالوزارات (المفتشيات العامة). فوزارة المالية تعد، بالإضافة إلى التقرير الإجمالي للنجاعة السالف الذكر، تقريراً سنوياً إجمالياً انطلاقاً من التقارير السنوية، بالإضافة إلى تقرير افتتاح الحساب الأداء، تعده المفتشية العامة للمالية.

⁵ - جواب الوزير المنتدب المكلف بالميزانية حول ملاحظات المجلس الأعلى للحسابات، خلال مناقشة العرض الذي تقدم به أمام البرلمان الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات حول أعمال المحاكم المالية، البرلمان، 23 يونيو 2014، ص: 5.

⁶ - عرض وزير الاقتصاد والمالية حول مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 23.

وكباقي فصول الميزانية، فإن القانون التنظيمي الجديد، يمنع إضافة أي مخصصات أخرى لفصل التحويلات المشتركة غير مأذون بها في قانون المالية، ولا يمكن فتح اعتمادات إضافية إلا في حالة ضرورة ملحة ذات مصلحة وطنية غير متوقعة، تطبيقاً للفصل 70 من الدستور، ويتم إعلام اللجان المالية للبرلمان مسبقاً بذلك.

ويوضح القانون التنظيمي الجديد للمالية (المادة 42) محتوى فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، حيث ينص على أنه يفتح فصل النفقات الطارئة والمخصصات الاحتياطية، غير المرصدة لأي مرفق من المرافق فيما يتعلق بالبواب الأول من الميزانية العامة، ويمكن أن تباشر اقتطاعات من الفصل المذكور في أثناء السنة للقيام بسد الحاجيات المستعجلة أو غير المقررة، حين إعداد الميزانية وذلك عن طريق اعتماد إضافي. وبالنظر إلى كون قانون المالية يضم النفقات غير المتوقعة، فإنه لا يمكن تقنيا إرفاق مشروع قانون المالية بملحق تفسيري حول محتوى فصل النفقات غير المتوقعة.

إن القواعد المالية الجديدة التي يتضمنها القانون التنظيمي الجديد للمالية سوف تمكن من تحكم أفضل بالميزانية و شفافية أكبر في تدبيرها، كما تمكن من إعادة الاعتبار للترخيص البرلماني وللرقابة البرلمانية، وتمثل أهم القواعد في:

- تحديد سقف لترحيل اعتمادات الأداء لنفقات الاستثمار المفتوحة عبر قانون المالية للسنة، وذلك في حدود ثلاثين في المائة (30%) من اعتمادات الأداء المفتوحة بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة برسم السنة المالية (المادة 63). وذلك من أجل تقوية الانضباط الموازني والرفع من سرعة انجاز نفقات الاستثمار، وتعزيز التدبير الأمثل للموارد المخصص بها حسب الاحتياجات المحددة في إطار النفقات على المدى المتوسط. مما سيعزز شفافية وصدق الميزانية حيث ستشكل الاعتمادات المخصص بها من طرف البرلمان الحد الأقصى على مستوى التنفيذ، كما أنه سوف يساهم في تحكم أفضل في التوازن الميزانياتي عبر فتح الإعتمادات في حدود القدرة الفعلية لتنفيذها، بالإضافة إلى ذلك، فإن هذا الإجراء لا يؤدي إلى تخفيض مجهود الاستثمار، بل سيساهم في تسريع تنفيذ نفقات الاستثمار (تسريع تنفيذ الصفقات العمومية) وتحسين توزيعها على طول السنة.

- احترام التمييز بين نفقات الاستثمار ونفقات التسيير، حيث ينص القانون التنظيمي الجديد للمالية (المادة 17 و المادة 38) على منع إدراج نفقات التسيير بميزانية الاستثمار، مما سيسمح بتحكم أفضل في نفقات التسيير (الموظفين، المعدات و النفقات المختلفة)، التي ستصبح مدرجة بشكل كامل في باب نفقات التسيير، وتفعيل أفضل للإجراءات المتخذة لتقليص نمط عيش الإدارة، وضمان مزيد من الانسجام مع المحاسبة الوطنية، وكذا قدر أكبر من شفافية تدبير الميزانية.

- منع تجاوز موارد القروض لنفقات الاستثمار بالنسبة للميزانية العامة (وهي قاعدة ذهبية معتمدة في ألمانيا وأثبتت نجاعتها)، وذلك بغية توجيه الدين العمومي لتمويل الاستثمار وتحسين شفافية الدين العمومي واستعمالاته وضمان تحكم أفضل فيه. ولن يكون من الممكن تجاوز هذه القاعدة إلا من أجل منع تدهور التوازن الاقتصادي والميزانياتي الذي ينبني عليه قانون المالية.¹

- اعتماد الطابع التحديدي لنفقات الموظفين بدل الطابع التقديري، بحيث تنص المادة 59 من القانون التنظيمي الجديد على أنه: "لا تؤخذ بعين الاعتبار إلا الأحكام النظامية الخاصة بالموظفين والأعوان والمطبقة في تاريخ دخول قانون المالية للسنة حيز التنفيذ، والتي تم تقييم الاعتمادات المخصصة لها والإذن بها في قانون المالية المذكور". كما تنص المادة 61 على أنه: "لا يمكن إحداث

¹ - تنص المادة 20 من القانون التنظيمي الجديد للمالية على أنه: "لأجل الحفاظ على توازن مالية الدولة المنصوص عليه في الفصل 77 من الدستور، لا يمكن أن تتجاوز حصيللة الاقتراضات، مجموع نفقات الاستثمار وسداد أصول الدين برسم السنة المالية. ويمكن للحكومة القيام بالعمليات الضرورية لتغطية حاجيات الخزينة".

مناصب مالية أو حذفها أو توزيعها ما بين القطاعات الوزارية أو المؤسسات إلا بموجب قانون المالية. يمكن أن يتم تحويل المناصب المالية خلال السنة وفق الإجراءات المحددة بنص تنظيمي. لا يمكن القيام خلال السنة بإعادة انتشار المناصب المالية إلا داخل نفس الفصل المخصص للموظفين والأعوان بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة معنية. يمكن القيام بإعادة انتشار المناصب المالية ما بين الفصول المخصصة للموظفين والأعوان بموجب قانون المالية". نستنتج من خلال هذه المواد على أنه يشترط لتفعيل تدابير الأجور خلال السنة أن تكون موضوع توقع وترخيص في إطار قانون المالية للسنة المعنية، وأن إمكانية القيام بإعادة انتشار المناصب المالية بين القطاعات الوزارية تتم بموجب قانون المالية.

لقد تم اعتماد هذا المبدأ المالي من طرف الدول الرائدة في إصلاح الميزانية العامة مثل فرنسا من أجل التحكم في الميزانية، وهو مبدأ لا يضعف من آلية الحوار الاجتماعي بل يساهم في تأسيسها وتقنيها، عبر ربط تفعيل تدابير مراجعة الأجور التي تنتج عنها بالترخيص البرلماني للاعتمادات المالية اللازمة في إطار قانون المالية للسنة المعنية، كما أن هذا الإجراء لا يحول دون اعتماد تدابير أخرى ومستعجلة خلال السنة، وإنما يربط صرف الاعتمادات الناتجة عنها بالترخيص البرلماني في إطار قانون المالية للسنة المعنية.

- وفيما يخص الإنفاق العمومي، فإنه بالنظر لأهميته وتعدد المتدخلين فإن القانون التنظيمي للمالية نص على عدة تقارير تتناول الإنفاق العمومي من زوايا مختلفة وتتمثل هذه التقارير في: المذكرة التقديمية وتقارير حول قطاع المؤسسات والمنشآت العامة، النفقات الجبائية، الحسابات الخصوصية للخرينة، مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة، المساعدات العمومية، المقاصة، كتلة الأجور، النفقات العقارية والاستثمار. ومن أجل إعطاء البرلمان صورة تركيبية ومجموعة للإنفاق العمومي في شموليته، فإن القانون التنظيمي الجديد للمالية نص كذلك على مرافقة مشروع قانون المالية بتقرير حول الحسابات المجمعة للقطاع العمومي.¹

و بخلاف القانون التنظيمي السابق رقم 98-7 الذي حافظ على المسطرة التقليدية للتصويت، فإن القانون التنظيمي الجديد للمالية ينص على مراجعة طريقة التصويت على قانون المالية، من أجل تسهيل مسطرة التصويت وتبسيط قراءة الميزانية، وإدراج التصويت في إطار المقاربة العامة المبنية على فعالية ونجاعة النفقات العمومية، والتي يكرسها القانون التنظيمي الجديد، وذلك عبر تسليط الضوء على الجهود العام المبذول من طرف كل وزارة على حدة من أجل انجاز استراتيجياتها في علاقة بأهدافها المعلنة، فإنه يقترح ما يلي:

الاحتفاظ على الفصل كوحدة للتصويت البرلماني، وجعل التصويت متمحورا حول الوزارة، فبالنسبة لكل وزارة على حدة:

- يجري في شأن نفقات الميزانية العامة تصويت عن كل فصل (الفقرة الأولى من المادة 55).
- يجري في شأن نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة التابعة لوزارة أو مؤسسة تصويت إجمالي عن كل فصل. وتنص على ذلك الفقرة الثانية من المادة 55 من القانون التنظيمي الجديد على أنه: " يجري في شأن نفقات ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة تصويت إجمالي بحسب القطاع الوزاري أو المؤسسة التابعة لها هذه المرافق". وينبغي التأكيد هنا، على أن إصلاح تدبير الميزانية المرتكز على النتائج، منح مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة مزيدا من المسؤولية ومن تأسيس ثقافة جديدة في تدبير النفقات العمومية تركز على النتائج وتقديم الحسابات. وجعل من هذه المرافق آلية مهمة لانجاز الاستراتيجيات القطاعية على المستوى اللامركزي.²

¹ - التقرير الجوابي على مذكرات الفرق والمجموعة النيابية، مرجع سابق، ص: 47.

² - تقرير حول المرافق المسيرة بصورة مستقلة المرافق لمشروع قانون المالية لسنة 2011، ص: 1.

واشترط القانون التنظيمي الجديد تبرير إحداث ميزانية مرفق ما بتحقيق موارد متأتية من الخدمات التي تقدمها المصلحة المراد إحداث مرفق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بها، وفي هذا الصدد تنص المادة 21 من القانون التنظيمي الجديد على أنه " يجب أن تمثل الموارد الذاتية ابتداء من السنة المالية الثالثة الموالية لإحداث هذه المرافق، نسبة ثلاثين في المائة (30%) على الأقل من إجمالي مواردها المأذون بها برسم قانون المالية للسنة المذكورة، وذلك بالنسبة لمرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المحدثه ابتداء من فاتح يناير 2016. وتحذف هذه المرافق في حالة عدم استيفاء هذا الشرط بموجب قانون المالية الموالي".

ومن جهة أخرى، سوف يتم إعادة هيكلة ميزانيات مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة لتتضمن نفقات تتعلق بانجاز برنامج أو مشروع أو عملية متجانسة (المادة 24)، وتهدف هذه العملية إلى إبراز العلاقة بين الاعتمادات المرصدة للعملية أو البرنامج أو نشاط معين والنتائج المحددة والمتنظر انجازها بواسطة هذه الاعتمادات، على أن تكون هذه النتائج قابلة للقياس بواسطة مؤشرات للأهداف يتم تحديدها سلفاً أثناء إعداد ميزانيات هذه المرافق.¹

- يصوت على نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة التابعة لهذه الوزارة أو المؤسسة بحسب كل صنف من أصناف هذه الحسابات (الفقرة الثالثة من المادة 55). وعلاوة على ذلك، عرف الإطار القانوني للحسابات المرصودة لأموال خصوصية التي تعتبر من أهم أنواع الحسابات الخصوصية للخزينة، خلال العشرية الأخيرة، مجهوداً لتحسينه وتكييفه للسماح لتلك الحسابات بالمساهمة أكثر في تنفيذ توجهات الحكومة، الهادفة إلى ضمان توزيع أفضل للموارد الذاتية والميزانية، وكذا ترشيد النفقات المبرمجة والمنجزة في إطار هذه الحسابات.

هذا التحسين للإطار القانوني² يتم بالموازاة مع حذف الحسابات الخصوصية التي لم يعد لوجودها داع، وإحداث حسابات جديدة ضرورية لتفعيل البرنامج الحكومي والبرمجة العملية المتعلقة به. وفي نفس السياق، نجد أن القانون التنظيمي الجديد ينص على أنه سيتم اعتماد نفس هيكلة الميزانية العامة بالنسبة للحسابات الخصوصية للخزينة (المادة 28) ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (المادة 23)، كما تم تقليص عدد أصناف الحسابات الخصوصية للخزينة من 6 أصناف (حسب القانون التنظيمي لسنة 1998) إلى 5 أصناف (حسب القانون التنظيمي الجديد للمالية)، وذلك من خلال تجميع حسابات القروض وحسابات التسبيقات في صنف واحد وهو حسابات التمويل، وذلك لتشابه العمليات المدرجة في هذين الصنفين وخضوعهما لنفس قواعد ومساطر تنفيذها. وعلى الرغم من أن المادة 27 من القانون التنظيمي الجديد حددت على سبيل الحصر أصناف الحسابات الخصوصية، إلا أن المادة 26 رخصت في حالة الاستعجال والضرورة الملحة وغير المتوقعة، أن تحدث خلال السنة المالية حسابات خصوصية جديدة للخزينة، بموجب مرسوم تطبيقاً لأحكام الفصل 70 من الدستور، ويتم إعلام اللجان المالية للبرلمان مسبقاً بذلك، ويجب عرض هذه الحسابات الخصوصية الجديدة على البرلمان بقصد المصادقة في أقرب قانون للمالية.³

¹ - تقرير حول المرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة المرافق لمشروع قانون المالية لسنة 2014، ص: 2.

² - أنظر: تقارير حول الحسابات الخصوصية للخزينة لسنوات: 2013، 2014، 2015.

³ - اعتبر أعضاء مجلس النواب في إطار مناقشتهم لمحاوَر مشروع قانون المالية داخل لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، على أن محتوى المادة 26 سيؤدي إلى إغفال دور البرلمان، على اعتبار أن شرط الإحداث عن طريق مراسيم سيؤدي إلى خلق مؤسسة دون استشارة السلطة التشريعية، التي لها دور رقابي على تدبير المالية العامة. في حين أكد وزير المالية في إطار جوابه على تساؤلات النواب حول الحسابات الخصوصية للخزينة، على أن إحداث الحسابات الخصوصية للخزينة بمراسيم هو إجراء إستثنائي في السنوات الأخيرة، بحيث لا يتم إلا من خلال قانون المالية، بالإضافة إلى ضرورة الإخبار المسبق للجنة المكلّفتين

بالإضافة إلى ما سبق، تضمن القانون التنظيمي الجديد للمالية مقتضيات تتعلق بإلغاء الحسابات الخصوصية للخزينة التي لم تعد الشروط التي سمحت بإحداثها قائمة، وإدراج مداخيلها ونفقاتها وأرصدها في الميزانية العامة للدولة في إطار قانون المالية، وهذا المقتضى تنص عليه المادة 27 من هذا القانون.

كما نص هذا القانون على أنه قبل الشروع في تنفيذ نفقات الحسابات الخصوصية للخزينة، فإن الجهة الأمرة بصرف هذه النفقات مطالبة بوضع برنامج استعمال لهذه النفقات مؤشر عليه من طرف وزارة المالية (مديرية الميزانية)، للتأكد من مطابقته للنص المحدث للحساب، إضافة إلى المراقبة التي تقوم بها مصالح الخزينة العامة للمملكة. وتشكل دراسة مشروع قانون المالية بالبرلمان، وذلك في إطار اللجان القطاعية، مناسبة سانحة لأعضاء البرلمان لمساءلة الوزراء¹ الذين يدبرون هذه الحسابات الخصوصية للخزينة، بهدف الوقوف على أهم العمليات المنجزة في إطار هذه الحسابات.

وتضمن القانون التنظيمي الجديد أيضا، التنصيص الصريح (الفقرة الثانية من المادة 27) على كون الحسابات الخصوصية، تزود بحصيلة رسوم وموارد مخصصة، وعند الاقتضاء بمبالغ مدفوعة من الميزانية، حيث يمكن أن تزود هذه الحسابات، بحصيلة الرسوم أو أداءات من الميزانية أو مداخيل خاصة. كما ينص (الفقرة الثالثة من المادة 27) على عدم إمكانية دفع مبالغ من حساب مرصد لأموال خصوصية، لفائدة حساب خصوصي آخر، أو مرفق للدولة مسير بصورة مستقلة، لكون الحساب الخصوصي إنما أنشئ لأهداف معينة، وبالتالي ينبغي أن يخدم هذه الأهداف، ولا يجب أن ترصد مبالغه لحساب آخر، أو لخدمة مرفق آخر.

وعلاوة على ذلك، نجد أن القانون التنظيمي الجديد للمالية، ألزم الحكومة بالإتيان بالمشروع المبرمجة (الفقرة الثانية من المادة 38)، في إطار الحسابات المرصودة لأموال خصوصية، والتي كان يطالب بها البرلمان، مع الميزانيات القطاعية المفروضة على القطاعات الوزارية، لكون هذه العملية تعطي ميكانيزمات الترشيح للحسابات الخصوصية، وكذا الإبقاء على دورها والأهداف التي أحدثت من أجلها، حتى لا يتم تحويل مواردها من حسابات خصوصية إلى حسابات خصوصية أخرى.

وعليه، نجد بأن القانون التنظيمي الجديد للمالية تضمن كيفية التصويت على الحسابات الخصوصية، وأيضا حصر أصناف الحسابات الخصوصية، إلا أنه لم يتطرق إلى أهم إشكال طرحه الحسابات الخصوصية للخزينة، ألا وهو تحديد واضح لطبيعة الحسابات الخصوصية للخزينة. في الحقيقة، لا تستحق الحسابات الخصوصية أن تدرج ضمن ما يعرف إعلاميا بـ"الصناديق السوداء" لأن قيمتها معروفة، مشكلة الحسابات الخصوصية تتعلق فقط بعدم مراقبة البرلمان لطريقة صرفها، نظرا لخفة المساطر الإدارية المتبعة في صرف مخصصاتها، وتعتبر هذه الحسابات في أعراف المالية العمومية آلية استثنائية يتم تفعيل العمل بها، بهدف

بالمالية في البرلمان، وهذا الإخبار فيه مساءلة للحكومة في حالة ما إذا أخطأت من جهة، ومن جهة أخرى مجبرة على الحضور لدى اللجان، من أجل تبيان أوجه الإستعجال، والضرورة المنصوص عليها في القانون (في حالة الإستعجال أو الضرورة الملحة).

- أنظر: المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 19-20.

¹ - جواب وزير الاقتصاد والمالية على تدخلات النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية أمام لجنة المالية والتنمية الاقتصادية، مرجع سابق، ص: 45.

تحقيق أكبر مستوى من المرونة في التدبير المالي للمشاريع والبرامج الحكومية المهيكلية التي لا تتحمل التأخير، ويخشى أن يكون غياب المرونة في صرف ميزانياتها عائقا أمام إنجازها في الأجل المحددة، كالميزانيات التي ترصد مثلا لمواجهة الكوارث الطبيعية.¹

المطلب الثاني: التطبيق التدريجي للإصلاح مع ربط المسؤولية بالمحاسبة للقائمين على تدبير المالية العمومية

إن المنظور الجديد الذي أتى به القانون التنظيمي للمالية يعتمد على توسيع صلاحية المدبرين مقرونة بالمساءلة والمحاسبة لإضفاء مزيد من الفعالية (الفرع الأول). كما يعتمد هذا الإصلاح على تطبيق هذا القانون بكيفية تدريجية (الفرع الثاني) من أجل تحقيق أكبر قدر من النجاعة.

الفرع الأول: توسيع صلاحية المدبرين في استعمال الاعتمادات مقرونة بالمساءلة والمحاسبة

ينص القانون التنظيمي الجديد للمالية على توسيع صلاحية المدبرين في استعمال الاعتمادات الموضوعة رهن إشارتهم، بحيث سيتم منح للأمرين بالصرف والأمر بالصرف المساعد الحرية التامة في توزيع الاعتمادات داخل نفس المشروع وبين المشاريع داخل نفس البرنامج وبنفس الجهة.

كما أنه سيكون بإمكان المدبرين إعادة توزيع الاعتمادات بين جهات نفس البرنامج، لكن بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية وذلك نظرا لأن هذه العمليات ستؤثر على التوازن في توزيع الاعتمادات بين الجهات. وستتاح للمدبرين إمكانية إعادة التوزيع بين البرامج بعد الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالمالية وفي حدود سقف معين.

وعليه سوف يخصص لكل برنامج غلاف مالي محدد بأهداف ومؤشرات واضحة، وسيترك للمدبرين نوع من الليونة في تحويل هذه الاعتمادات بين المشاريع كي يحقق الأهداف، أي ستكون لهم الحرية المطلقة للتصرف بين المشاريع داخل نفس الجهة ونفس البرنامج، وهذا ما سيسمح للحكومة بتغيير الأغلفة المالية بنفس المشروع.

أما التحويلات بين الجهات وبين البرامج، فستكون خاضعة لمراقبة وزارة الاقتصاد والمالية، وبذلك يفرق القانون التنظيمي الجديد للمالية بين التحويلات التي تتطلب تأشيرة وزارة المالية والتحويلات التي لا تطبق عليها ذلك.²

وتبعاً لذلك، مقابل حرية التصرف هذه،³ ينص القانون التنظيمي الجديد على ربط البرامج بأهداف واضحة يتحمل المدبرون مسؤولية تحقيقها، وترفق هذه الأهداف بمؤشرات مرقمة لقياس النتائج وذلك بغية قياس فعالية ونجاعة النفقات العمومية وتقييم المنجزات المحصل عليها.⁴

وسيكون لزاما على كل قطاع وزاري إدراج الأهداف والمؤشرات المرتبطة بها في تقرير قبلي يدعى "المشروع السنوي لنجاعة أداء الوزارة" يصحب الميزانية الوزارية المقدمة للنقاش في البرلمان) عوض استنساخ التجربة الفرنسية المتمثلة في إرفاق كل برنامج

¹ - لا توجد فوارق كبيرة من حيث التصور العام للحسابات الخصوصية بين المغرب وفرنسا، لكن ثمة فرقا جوهريا يتمثل في اعتماد الحكومة الفرنسية منذ بضع سنوات على المعيار الخاص لنشر المعطيات، مع إعمال مبدأ الاستحقاق في توزيع الاعتمادات المالية لهذه الحسابات على مختلف القطاعات، ولقد تمكنت فرنسا بفضل معيار نشر المعطيات واعتماد مبدأ الاستحقاق وتعزيز الرقابة البرلمانية، من ترشيد كثير من نفقات الحسابات الخصوصية.

² - المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 31.

³ - "تعني ثنائية الحرية والمسؤولية وهي ما يطلق عليه مصطلح la fongibilité، تزويد المسير بغلاف مالي إجمالي في إطار تسييره لبرنامج و إعطاء تفويضها بالسلطة للتسيير والتصرف في هذا المبلغ الإجمالي، و يعني هذا المصطلح أن تكون الاعتمادات قابلة للتحريك من عنوان إلى آخر من عناوين البرامج دون الحاجة إلى شكلية ودون أن تكون موضوع رخصة ميزانية autorisation budgétaire".

⁴ - جواب وزير الاقتصاد والمالية على تدخلات النواب في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 44.

بوثيقتين)، ويفصل هذا التقرير الإستراتيجية الوزارية المتبعة ومحتوى البرامج والمشاريع المكونة لها وتنزيلها الجهوي، والبرمجة المتعددة السنوات للبرامج والأهداف المتوخاة بالنسبة لكل برنامج ومؤشرات النجاعة والفعالية الخاصة بالسنة المالية الموالية.

كما ستخضع كل الوزارات مرة كل ثلاث سنوات على الأقل، لإفتحاص نجاعة أداءها وستقدم تقارير هذه الافتتاحيات للبرلمان، وذلك في إطار تفعيل المحاسبة وتقييم المنجزات على ضوء أهداف النجاعة والفعالية، بحيث يعين بكل قطاع وزاري أو مؤسسة مسؤول عن كل برنامج يعهد له بتحديد أهداف ومؤشرات القياس المرتبطة به وتتبع تنفيذه (المادة 39).

ومن أجل تنزيل ملاءم لمنطق تدبير الميزانية على أساس النتائج، سيتم إبرام عقود الأهداف بين الوزراء والمديرين المركزيين، كما أن المصالح المركزية للوزارات ستصبح مطالبة بإبرام "عقود حول النتائج" مع مصالحها الخارجية، وتحدد هذه العقود مسؤولية كل طرف والأهداف المسطرة والنتائج المنتظرة ومؤشرات قياسها. وستكون المصالح الخارجية للوزارات ملزمة بإعداد تقرير سنوي حول النتائج المحققة لفائدة المصالح المركزية.

إن الحرية والشمولية الممنوحة للمديرين تعطي لهم مرونة في تسيير الاعتمادات دون الدخول في التعقيدات والإجراءات اللازمة لطلب الموافقة البرلمانية والتي من شأنها أن تعيق البرامج والمشاريع، كما تساهم في تقوية روح المسؤولية لدى المديرين يدفعهم للالتزام والانضباط في مجال تسيير برامجهم، ويترجم أداء أي برنامج أداء المدير المسؤول عنه، وهو ما يمكن من تقييم نشاطات الحكومة أمام البرلمان والمواطنين.

وهكذا، فمسؤولية الأمر بالصرف ترتبط بالاختيارات الإستراتيجية عند اقتراح البرامج، والتي تترجمها الأهداف المحددة لكل برنامج وكذا مؤشرات انجاز البرنامج، وبذلك يتم الانتقال من مسؤولية تقوم على أساس احترام القواعد والمساطر القانونية إلى مسؤولية تقوم على جودة التدبير العمومي.

ويسمح هذا النوع من المسؤولية إلى تطوير علاقات التعاقد بين الوزراء والمصالح التابعة لهم المكلفة بانجاز البرامج، ويمكن أن تقود هذه المسؤولية حسب القانون التنظيمي للمالية الفرنسي لسنة 2001 إلى الاستماع إلى المسؤولين عن البرامج، من طرف لجنتي المالية بالبرلمان وبذلك يكون تواصل ما بين البرلمان ومسؤولين إداريين دون الاقتصار على التواصل مع الوزراء فقط، وبذلك يصبح الإداريون المسؤولون عن البرامج، مسؤولين أمام البرلمان دون الوزراء فقط، أي إلى علاقة مباشرة ما بين الموظف والبرلمان.¹

الفرع الثاني: التطبيق التدريجي لمحاور الإصلاح دعامة لتعزيز المكتسبات و تصحيح الاختلالات

يعتبر التطبيق التدريجي لمحاور إصلاح القانون التنظيمي للمالية عاملا مهما لنجاحه، لذا يجب أن يتم تطبيق مختلف محاوره على مراحل تدريجية متتابعة، لتتمكن كل من الإدارة والمسيرين من التأقلم وحسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح وليس العكس.

إن تطبيق الإصلاح دفعة واحدة يؤدي إلى خلل في إستراتيجية التطبيق، كون الانتقال نحو واقع معين يرتبط دائما بتهيئة الظروف والمناخ الملاءم، فإن أفضل سيناريو للوصول إلى تطبيق سليم للإصلاح، هو العمل على تطبيقه بكيفية تدريجية، بما يتماشى والظروف المحيطة بالإدارة العمومية ومالية الدولة.

¹ - B.CHEVAUCHEZ, Réforme de l'Etat les perspective ouverte par LOLF, Cahier Français, n° 329, novembre-décembre 2005, p : 24.

الأمر الذي يتطلب وضع منهجية وطريقة محكمة في التصور والرؤية، فالانتقال من وضع قائم على منطق الوسائل واستهلاك الاعتمادات فقط، إلى منطق قائم على النتائج والمحاسبة، يتطلب منظورا شموليا يهدف إلى وضع منظومة موحدة لمواجهة مختلف العوائق التي يمكن أن تواجه تطبيق هذا الإصلاح.

لهذا، نجد بأن المغرب حاول هذه المرة اعتماد رزنامة طويلة المدى لإرساء مختلف عناصر الإصلاح بشكل تدريجي، إذ سيتم تطبيق مقتضيات هذا القانون بكيفية تدريجية، لتتمكن كل من الإدارة والمسيرين من التأقلم وحسن تطبيق هذه المحاور بما يخدم إستراتيجية الإصلاح وليس العكس، إن تطبيق الإصلاح دفعة واحدة يؤدي إلى خلل في إستراتيجية التطبيق، كون الانتقال نحو واقع معين يرتبط دائما بتهيئة الظروف والمناخ الملائم. والأخذ بعين الاعتبار القدرات التدييرية للإدارة العمومية، وتوفير الشروط الموائمة اللازمة لتنزيله بشكل ناجح.¹

وعليه، سيتم تنزيل مقتضيات هذا القانون على مدى أربع سنوات، وذلك على الشكل التالي:

- فاتح يناير 2017: تطبيق المادة 58 التي تنص على مبدأ محدودية الاعتمادات المدرجة في الفصل المخصص للموظفين والأعوان بالنسبة لكل قطاع وزاري أو مؤسسة.

- فاتح يناير 2018: تطبيق الفقرة 2 من المادة 31 التي تنص على أن الدولة تقوم بمسك محاسبة عامة إلى جانب المحاسبة الميزانية، كما سيتم تطبيق البند الثاني من المادة 38 والمواد 39، 40، و 41 المرتبطة به، والتي تؤسس لإعادة هيكلة تبويبات الميزانية من أجل الانتقال من مقارنة للنفقات مركزة على الوسائل إلى ميزانية مركزة على النتائج، في برامج منقسمة إلى مشاريع أو عمليات. في هذه السنة أيضا سيتم تطبيق الفقرة الثانية من المادة 63، التي تحدد القاعدة المتعلقة بترحيل اعتمادات الاستثمار في حدود سقف 30% من اعتمادات الأداء المفتوحة، بميزانية الاستثمار لكل قطاع وزاري أو مؤسسة.

- فاتح يناير 2019: تطبيقا لمادة الخامسة التي تؤسس لاعتماد برمجة ميزانية لثلاث سنوات في إعداد قانون المالية للسنة، والتي سيعرضها الوزير المكلف بالمالية أمام لجنتي البرلمان المكلفتين للمالية بموجب المادة 47 من هذا المشروع. هذه البرمجة تقدم كذلك قصد الإخبار للجان البرلمانية المعنية، رفقة مشاريع القطاعات الوزارية أو المؤسسات وذلك بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 48. وكذلك تطبيق المادتين 21 و 27 بشأن حذف الحسابات المرصدة لأموال خصوصية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة في حالة عدم استيفاء شروط الإحداث.

- فاتح يناير 2020: تطبيق أحكام المادة 15 التي تقوم بإدراج مساهمات الدولة في إطار أنظمة الاحتياط الاجتماعي والتقاعد داخل الفصل المخصص للموظفين والأعوان. كما ستعرف هذه السنة أيضا تطبيق الفقرة الرابعة والخامسة من المادة 31، المتعلقة بمصادقة المجلس الأعلى للحسابات على مطابقة حسابات الدولة للقانون وصدقيتها، وكذا المادة 66 التي تحدد الوثائق الإضافية المرافقة لمشروع قانون التصفية، والمتمثلة في الحساب العام للدولة والتقرير السنوي حول نجاعة الأداء وتقرير افتتاح نجاعة الأداء.²

¹ - جواب وزير الاقتصاد و المالية على تدخلات النواب، في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، أمام لجنة المالية و التنمية الاقتصادية، سنة 2014، ص: 41.

² - المناقشة التفصيلية لمواد مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 47.

ولمتابعة عملية الإصلاح الميزانياتي ستعمل وزارة المالية على إحداث وحدة إدارية تابعة لها والتي ستتولى قيادة عملية الإصلاح، وسيتم تشكيل لجنتين وهما: لجنة الكتاب العامين تتولى القيادة الاستراتيجية للإصلاح، ولجنة على مستوى كل وزارة يترأسها مدير الشؤون المالية وتتكون من المدراء المركزيين تعهد لها إدارة هذا المشروع داخل الوزارة.¹ ومن ثم، فإن نجاح إصلاح المالية العامة لا يتوقف عند تنفيذ مقتضيات ومضامين القانون التنظيمي للمالية، وإنما العمل على متابعة ومراقبة كيفية تطبيقه من طرف مختلف الفاعلين، ومن هنا يبرز دور وزارة المالية في متابعة ومراقبة تنفيذ مقتضيات هذا القانون، وتحديد درجات نجاح أو فشل الفاعلين في تطبيق محاوره والنتائج المتوخاة منه.

الخاتمة:

يتطلب تنفيذ مقتضيات القانون التنظيمي الجديد للمالية، التكامل والتنسيق بين مختلف الفاعلين على مستوى المالية العامة وذلك ضمانا لنجاح هذا الإصلاح، كما يعتبر عامل السرعة في إحراز نتائج ملموسة، عنصرا حاسما للحيلولة دون تعثر الإصلاح، وفقدان الحافز لدى الفاعلين والمستفيدين، ومن شأن الفعالية والسرعة في إنجاز الإصلاح، أن تؤدي إلى إضفاء مصداقية أكبر للإصلاح على اعتبار أن حسن تدبير الوقت يدخل ضمن أسس الحكامة الجيدة.

¹ - جواب وزير الاقتصاد و المالية على تدخلات النواب، في إطار المناقشة العامة لمشروع القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرجع سابق، ص: 42.

مدى فعالية دور اللجان الضريبية في تسوية النزاع الضريبي

حنان الخلفي

جامعة محمد الخامس السويسي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

مقدمة :

تعتبر اللجان الضريبية وسيلة لتحقيق التوازن بين الإدارة الضريبية والخاضع للضريبة، باعتبارها جهازا مستقلا استعان به المشرع في سياق محاولة صياغة علاقة جديدة بين الإدارة والخاضع للضريبة، في إطار المنازعة الضريبية المطبوعة دائما بالمواجهة بين الإدارة الضريبية باعتبارها صاحبة السلطان والسيادة والخاضع للضريبة كطرف مجرد من امتياز السلطة.

وأمام هذه العلاقة غير المتكافئة بين طرفي العلاقة الضريبية، كان لزاما على المشرع إحداث هذه اللجنة كمؤسسة إدارية عامة تنظر في المنازعات الضريبية، وذلك لعدة أسباب من بينها رغبة من المشرع في حماية الخاضع للضريبة بالدرجة الأولى، من كل تعسف قد يصدر عن الإدارة الضريبية، ثم إشراكه في نشاط الإدارة الضريبية الهادف إلى إيجاد تعاون وثيق بين الخاضع للضريبة والأدارة.

لذلك أجمع الفقه المغربي على أن هذه اللجان تعتبر بحق من أهم الضمانات الفعلية المخولة للخاضعين للضريبة، ويعتبر وجودها ضمن الهيآت المتداخلة في المنازعة الضريبية أمرا قديما في النظام الضريبي المغربي، على غرار باقي التشريعات الضريبية المعاصرة، وخاصة تشريعات دول المغرب العربي، ذلك أنها كانت معروفة من القانون الصادر في 10 يناير 1908 الخاص بالضريبة الحضرية¹.

وتصنف اللجان الضريبية إلى لجان محلية وأخرى وطنية للنظر في الطعون الضريبية، إذ تعتبر مقررات هذه اللجان نهائية لا يمكن الطعن فيها إلا أمام المحاكم الإدارية وفق الشروط التي يتطلبها القانون في هذا الشأن.

ومنه يمكننا أن نستشف مدى أهمية هذه اللجان باعتبارها محطة مهمة في مسار المنازعة الضريبية، ومن خلال ما سبق سنحاول معالجة الإشكالية التالية:

فما مدى فعالية دور هذه اللجان في تسوية المنازعة الضريبية؟

ولإجابة عن هذه الإشكالية، سنتطرق في المحور الأول إلى الإطار القانوني المنظم للجان الضريبية، على أن نخصص المحور الثاني للحديث عن تقييم عمل اللجان الضريبية للنظر في الطعون الضريبية.

¹ - محمد مرزاق، عبد الرحمان أبليل: المنازعات الجبائية بالمغرب بين النظرية والتطبيق، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الثانية سنة 1998، ص 68.

المبحث الأول: الإطار القانوني للجان الضريبية.

تحتل اللجان الضريبية مكانة متميزة في مختلف التشريعات الضريبية المعاصرة، لكونها تلعب دور الوسيط بين الإدارة الضريبية والخاضع للضريبة، وذلك من خلال العلاقة التوافقية والحوارية بين طرفي المنازعة قبل لجوءهما إلى القضاء، فحل النزاعات الضريبية على مستوى هذه اللجان كمرحلة أولى من شأنه أن يخفف العبء على القضاء، باعتبارها هيئة مستقلة عن الإدارة الضريبية تؤطرها هيكلية تنظيمية ووظيفية.

المطلب الأول: الهيكلية التنظيمية للجان الضريبية

تختص اللجان الضريبية دون غيرها بمسطرة التصحيح في المنازعات المتعلقة بالضريبة المباشرة، حيث نص المشرع المغربي على اختصاص اللجان المحلية واللجنة الوطنية بمنازعات تصحيحها، وذلك بالنظر في النزاعات المعروضة عليها سواء من طرف الإدارة الضريبية أو من طرف الخاضعين للضريبة، لذلك توخى المشرع من تشكيل اللجان الضريبية أن يشرك عدة فعاليات في فرض الضريبة وتصحيحها، تنتمي لقطاعات مختلفة، بغية أن تحظى العملية الضريبية بمصداقية، وأن يلف القرار الضريبي بأكثر ما يمكن من العدل.

الفرع الأول: تشكيل اللجنة المحلية لتقدير الضريبة

بالرجوع إلى المدونة العامة للضرائب، خاصة البند الثاني من المادة 225 والمادة 157 من قانون 47.06 المتعلق بالجبايات الجماعات المحلية، نجد أن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة تتكون من رئيس ينتمي للسلك القضائي وممثلين عن الإدارة الضريبية والخاضع للضريبة:

- قاض بصفته رئيسا للجنة: فبعد أن كانت هذه اللجنة يرأسها قبل الإصلاح الجبائي ممثل السلطة التنفيذية، أي ممثل عامل الإقليم أو العمالة، الشيء الذي يحد من ثقة الخاضع للضريبة في استقلال هذه اللجنة عن الجهاز التنفيذي، حيث عمل المشرع إلى النص على اختيار رئيسها من عناصر الهيئة القضائية، والتي لا يمكن الشك في حيادها، ويتعلق الأمر برئيس المحكمة الابتدائية أو أحد نوابه كما جاء في مرسوم للوزير الأول بتاريخ 22 نونبر 1996¹، وهو ما يعتبر ضمانا مهمة لحيادها ونزاهة عملها، فالقاضي سيكون ملما بمختلف النصوص القانونية المؤطرة للعملية الضريبية، وهو ما من شأنه التخفيف من صعوبة التمييز بين المسائل القانونية والواقعية ويضبط السير الجيد لاختصاصاتها.

- ممثل لعامل العمالة أو الإقليم : الواقع مقر اللجنة بدائرة اختصاصه، ويعين من طرف العامل من بين الموظفين العاملين تحت إمرته، بصفته ممثلا للسلطة التنفيذية وصلة وصل بين سكان العمالة أو الإقليم و السلطة المركزية، وتعتبر عضوية ممثل عامل العمالة أو الإقليم في اللجنة، خاصية فريدة يتميز بها التشريع الضريبي المغربي بالمقارنة مع التشريعات

¹ - مرسوم الوزير الأول بتاريخ 22 نونبر 1996 منشور بالجريدة الرسمية عدد 4435، بتاريخ 20 رجب 1417، الموافق ل 2 دجنبر 1996. ص 2627.

المقارنة كفرنسا ومصر وتونس...، والتي لا تعترف بتمثيلية السلطة المحلية، إلا أنه يبقى تمثيل شكلي داخل تشكيلة اللجنة، بحيث لا يضيف أية قيمة مضافة لأنه لا يدافع على أية جهة خلال المنازعة الضريبية¹.

- رئيس المصلحة المحلية للضرائب أو ممثله: يقوم بمهمة الكاتب المقرر، ويتكلف بإعداد تقرير مفصل ومعلل يبين فيه طبيعة النزاع المقدم أمام أنظام اللجنة ونوع الضريبة المطعون فيها، والهوية الكاملة للطاعن، والضرائب أو الرسوم المؤداة أو الأسس المصرح بها، وكذا مبلغ الضرائب أو الرسوم أو الأسس الجديدة المعدلة، وموقف الخاضع للضريبة من التعديلات و التصريحات التي أدخلت على إقراراته مع ملاحظاته وردوده، ثم موقف الإدارة الضريبية من خلال الأسس والمعايير والعناصر والمقارنات التي اعتمدتها في عملية المراقبة والتصحيح.

و يهدف المشرع من وراء هذا التعيين مساعدة القاضي رئيس اللجنة، على التعرف عن قرب على الملفات المطعون فيها بسبب الإلمام الواسع لهذا العضو ودرايته الكبيرة بالمسائل الجبائية، ويعد حضوره ضروريا يترتب عن غيابه بطلان مقرر اللجنة، إلا أن تعدد هذه المهام لا يمكن ممثل المصالح الضريبية من الاضطلاع بها بالشكل المطلوب، مما يستوجب فصل مهمة الكتابة عن مهمة الدفاع عن موقف الإدارة الجبائية².

- ممثل للخاضعين للضريبة: يعد من بين الأشخاص الطبيعيين، أعضاء المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا للنشاط الذي يزاوله الطاعن، الشيء الذي يشكل ضمانا مهمة لتعزيز حقوق الخاضع للضريبة، ويتم تعيينه من طرف عامل العمالة أو الإقليم، وذلك لمدة ثلاث سنوات قابلة للتديد لمدة ستة أشهر إذا لم يعين من يخلفه³.

و إذا استحال تمديد انتداب ممثل الخاضعين للضريبة المنتهية مهامه لأي سبب من الأسباب، وجب إخبار الطاعن بذلك وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 219 من المدونة العامة للضرائب⁴.

فبالنظر إلى تشكيلة هذه اللجنة، نجد أن المشرع وحرصا منه على تأمين استقلاليتها أسند رئاستها إلى هيئة القضاء، الشيء الذي يعتبر ضمانا كبيرة لحياد ونزاهة هذه اللجان ويثبت الثقة في نفس الخاضع للضريبة⁵، بالإضافة إلى أن وجود ممثلين الخاضعين للضريبة ضمن تشكيلة اللجنة من شأنه أن يضيف نوعا من التوازن على مقرراتها، إلا أنه يجب أن يكون الشخص المعين في المستوى المطلوب وعلى دراية تامة ليس فقط بالقطاع الذي يمثل، وإنما أيضا بالتقنيات والعلوم الضريبية.

¹ - كريم الحرش: المنازعات الضريبية في القانون المغربي، سلسلة اللامركزية والإدارة الترايبية، العدد 21، الطبعة الأولى، سنة 2013، ص، 65.

² - محمد مزاق وعبد الرحمان أبليل، "النظام القانوني للمنازعات الجبائية، مطبعة المنية الطبعة الأولى، 1996، ص. 73.

³ - المادة 225 من المدونة العامة للضرائب، المعدل بموجب قانون المالية رقم 70.15 للسنة المالية 2016.

⁴ - كريم لحرش القضاء الإداري المغربي، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية عدد مزدوج 16-17 الطبعة الأولى 2012، ص 217، 218.

⁵ - عبد الحق عميحي، أحكام اجتهاد القضاء الإداري المغربي في مادة المنازعات الضريبية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، الرباط، 2012.2013، ص 84.

الفرع الثاني: تكوين اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية

أحدثت اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة بموجب القانون المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة¹ حيث جاء في المادة 46 البند الأول “تحدث لجنة دائمة تسمى اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة...” كما تمت الإشارة إليها في كل من النصوص المنظمة للضريبة العامة على الدخل والضريبة على الشركات.²

تخضع اللجنة الوطنية المختصة بالنظر في الطعون الضريبية للسلطة المباشرة لرئيس الحكومة³ ويوجد مقرها بالرباط، وتتشكل اللجنة المذكورة حسب المادة 226 من المدونة العامة للضرائب، من رئيس يختار من الهيئة القضائية، إلى جانب ممثلين عن الإدارة الضريبية وآخرين عن الخاضعين بالضريبة.

- الرئيس: قاض يشرف على تسيير اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، يعينه رئيس الحكومة باقتراح من وزير العدل، وينوب عنه في حالة غيابه رئيس لجنة فرعية يعين من طرف الرئيس كل سنة⁴، إلا أن المشرع لم يحدد مستوى القاضي المعين في تسلسل النظام القضائي، وإن كان بعض الفقه يرى أنه من الأفضل أن يكون الرئيس من قضاة محكمة النقض المغربية⁵.

- سبعة قضاة: ينتمون إلى هيئة القضاء يعينهم رئيس الحكومة باقتراح من وزير العدل.

- ثلاثون موظفا يعينهم رئيس الحكومة باقتراح من وزير المالية: ويشترط فيهم الأهلية والكفاءة في الميدان الجبائي أو المحاسباتي أو القانوني أو الاقتصادي، وأن تكون لهم على الأقل رتبة مفتش أو ما يعادل ذلك ويلحقون كموظفين باللجنة الوطنية، ويعتبر تعيين هؤلاء الموظفين من طرف رئيس الحكومة بمثابة ضمان مهمة لممارسة مهامهم بعيدا عن أي أوامر أو ضغوطات الغدارة الضريبية⁶.

- مائة شخص ينتمون إلى عالم الأعمال بصفتهم ممثلين للخاضعين للضريبة: يعينهم رئيس الحكومة بناء على اقتراح مشترك لوزراء المالية والتجارة والصناعة التقليدية والصيد البحري، وذلك لمدة 3 سنوات من بين الأشخاص الطبيعيين، أعضاء المنظمات المهنية الأكثر تمثيلا لنشاط تجاري أو صناعي أو حرفي أو خدماتي أو في الصيد البحري، وكل من رؤساء غرف التجارة

¹ - قانون رقم 30.85 بفرض الضريبة على القيمة المضافة، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.85.347 بتاريخ 1 ربيع 1406، 20 ديسمبر 1985، منشور بالجريدة الرسمية عدد 3818 بتاريخ فاتح يناير 1986.

² - قانون رقم 86 - 24 المتعلق بالضريبة على الشركات، صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 239 - 86 - 1 بتاريخ 31 ديسمبر 1986، 28 ربيع 1407 منشور بالجريدة الرسمية عدد 3873 بتاريخ 26 يناير 1987.

³ - قبل دستور 2011 كان يعرف بالوزير الأول.

⁴ - المادة 226 من المدونة العامة للضرائب.

⁵ - كريم الحرش، المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص، 77.

⁶ - عبد القادر التيعلاطي: النزاع الضريبي في التشريع المغربي، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1997، ص، 101.

والصناعة والخدمات وغرف الصناعة التقليدية وغرف الفلاحة وغرف الصيد البحر، ويمكن تمديد تعيينهم لمدة ستة أشهر إضافية عند استحالة تعيين ممثلين جدد¹.

- **الكاتب العام:** أحدث منصب الكاتب العام للجنة الوطنية بمقتضى المرسوم رقم 2.09.606 الصادر تطبيقا للمادة 226 من المدونة العامة للضرائب²، يعين من طرف رئيس الحكومة باقتراح من وزير المالية، وتحدد مهامه في تدبير الموارد البشرية الإدارية، طلب عناصر المسطرة من إدارة الضرائب، توزيع الملفات على الموظفين أعضاء اللجان الفرعية، بالإضافة إلى برمجة الملفات أمام هذه اللجان، وتنظيم جلساتها.

- **اللجان الفرعية:** تنقسم اللجان الوطنية إلى سبع لجان فرعية، وتتألف كل لجنة فرعية من قاض رئيسا، موظفين اثنين، ممثلين اثنين للخاضعين للضريبة، كاتب مقرر لحضور اجتماعات اللجنة الفرعية دون أن يكون له حق التصويت، يختاره رئيس اللجنة من غير الموظفين الأعضاء³.

والملاحظ أن المشرع حاول من خلال تركيبة اللجنة الوطنية ومنذ إنشائها تحقيق التوازن بين أطرافها، أخذا بعين الاعتبار أطراف النزاع، الإدارة الضريبية من جهة، والخاضع للضريبة من جهة أخرى، كما تم منح إمكانية التوجه نحو القضاء وإسناد الرئاسة إليه، ليكون حكما محايدا بين طرفي الخصومة، وخير ضمانا للمواطن في مواجهة الإدارة التي هي جزء من السلطة التنفيذية⁴.

المطلب الثاني: الإطار الوظيفي للجان الضريبية

يعتبر تصحيح الأساس الخاضع للضريبة من أهم الاختصاصات المخولة للجان الضريبية، وذلك في إطار مسطرة تواجبية بين أطراف العلاقة الضريبية، إلا أنه في ظل قانون المالية 2016 لم تعد اللجنة الوطنية لتقدير الضريبة كدرجة استئنافية، وإنما أصبحت مقررات كلا اللجنتين مقررات نهائية يمكن الطعن فيها أمام القضاء.

الفرع الأول: اختصاصات اللجان المحلية لتقدير الضريبة

لقد عمل المشرع المغربي من خلال قانون المالية 2011، على توسيع نطاق الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة بتوسيع اختصاصها النوعي، ليشمل الطعون المتعلقة بضريبة التسجيل والضريبة على الأرباح العقارية، بعد أن كان ذلك من اختصاص اللجنة المحلية لتقييم التي تم إلغاؤها، كما كرس المشرع لتوسيع اختصاص اللجان المحلية من خلال مقتضيات قانون المالية 2016، والتي خصها بالنظر بصفة نهائية في بعض أنواع الضرائب⁵، بالإضافة إلى اختصاصها المحلي، وذلك بإحداث هذه اللجان في

¹ - المادة 226 من المدونة العامة للضرائب.

² - مرسوم رقم 606.09.2 المؤرخ في 2009.12.30.

³ - كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ص 219.

⁴ - محمد السماحي، "مسطرة المنازعة في الضريبة"، الطبعة الثانية، مطبعة الصومعة، مراكش، 2003، ص. 85.

⁵ - خص المشرع المغربي للجان المحلية في المادة 225 المعدلة بمقتضى قانون المالية 70.15 للسنة المالية 2016، بالنظر في الحالات الخاصة بالتصحيحات فيما يتعلق بالدخول المهنية 92 المحددة حسب نظام الربح الجزافي والدخول والأرباح العقارية والدخول والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة وواجبات التسجيل والتبرع، وكذا فحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين لا تتجاوز رقم أعمالهم المصرح به في حساب

كل إقليم أو عمالة بمقتضى مرسوم مؤرخ في 8 جمادى الأولى الموافق 30 دجنبر 1987، قصد النظر في الطعون المتعلقة بالضريبة على الشركات والضريبة العامة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة، ويتولى وزير المالية تحديد إدارة اختصاص كل منها، ويمكنه عند الاقتضاء تغيير مقر اختصاصها، وعليه يجوز للخاضع للضريبة طبقا لمقتضيات المادتين 220 و221 من المدونة العامة للضرائب، أن يطعن في الأساس الضريبي المحدد أو المقدر من طرف مفتش الضرائب المختص أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، داخل أجل 30 يوما الموالية لتاريخ توصله برسالة التبليغ التصحيحية الثانية وذلك وفق الشروط و الشكليات المشار إليها بالمادتين المذكورتين¹.

أولا: الاختصاص النوعي

لقد ذكر المشرع المغربي الاختصاص النوعي للجان المحلية لتقدير الضريبة على سبيل الحصر في المادة 225 من المدونة العامة للضرائب، من خلال تحديده لاختصاصها بالنظر في النزاعات المتعلقة بالمسائل الواقعية دون القانونية، وذلك من خلال تحديد الأساس الضريبي دون الخوض في تغيير النصوص التشريعية والتنظيمية التي لا تدخل في نطاق اختصاصها، ويقصد بها كل ما يتعلق بتحديد العناصر المكونة للأساس الضريبي، كتقدير رقم الأعمال وتحديد الأرباح والمصاريف القابلة للخصم ونسبة الاستهلاك².

فاللجان المحلية لتقدير الضريبة تتقيد بالنظر في الوقائع فقط ولا تتعرض إلى القانون، وبذلك تصرح بعدم الاختصاص كلما تعلق الأمر بمسائل ترجع إلى مقتضيات قانونية أو تنظيمية، فالاختصاص النوعي يهدف إلى تحديد المواضيع التي تنظر فيها اللجان المحلية من حيث الجوهر، إلا أن الأمر ليس بالسهل، لأن هناك حالات تختلط فيها المسائل الواقعية بالقانونية، فنفس المسألة يمكن أن تكتسي صبغة واقعية وقانونية، فمثلا تقدير المصاريف الحقيقية القابلة للخصم مسألة واقعية، لكن البحث في أساسها وطريقة حسابها مسألة قانونية³.

وقد خص المشرع المغربي اللجان المحلية في المادة 225 المعدلة بمقتضى قانون المالية 70.15 للسنة المالية 2016، بالنظر في "الحالات الخاصة بالتصحيحات فيما يتعلق بالدخول المهنية المحددة حسب نظام الربح الجزافي والدخول والأرباح العقارية والدخول والأرباح الناشئة عن رؤوس الأموال المنقولة وواجبات التسجيل والتبني، وكذا فحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين لا تتجاوز رقم أعمالهم المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، عن كل سنة محاسبية عن الفترة غير المتقدمة موضوع الفحص، عشرة (10) ملايين درهم". وبالتالي فمقررات اللجنة المحلية أصبح الطعن فيها نهائيا، يقدم مباشرة أمام القضاء، كما لا يمكن تقديم الطعن أمام اللجنة المحلية والمحاكم في نفس الوقت⁴.

الحاصلات والتكاليف، عن كل سنة محاسبية عن الفترة غير المتقدمة موضوع الفحص، عشرة (10) ملايين درهم.

¹ - كريم لحرش، القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق ص 216

² - عبد الحق عميمي، مرجع سابق، الصفحة 85.

³ - كريم لحرش: منازعات الضريبة، مرجع سابق ص، 72.

⁴ - المادة 225 من المدونة العامة للضرائب المعدلة بقانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

ثانيا: الاختصاص المحلي

ويهدف الاختصاص الترابي إلى تحديد اختصاص اللجنة من حيث المكان، وتحديد مقر كل جهة على حدة وتحديد دائرة اختصاصها، وقد نصت المادة 225 من المدونة العامة للضرائب على أنه "تنظر اللجان المذكورة في المطالبات التي يقدمها في شكل عرائض الخاضعون للضريبة الكائن مقرهم الاجتماعي أو مؤسستهم داخل دارة اختصاصاتها"، وبالتالي فالاختصاص الترابي يشمل مكان فرض الضريبة على الخاضعين للضريبة الذين يملكون مقر الإقامة الرئيسية داخل حدود الإقليم المتواجدة فيه اللجنة المحلية بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، أو المقر الاجتماعي بالنسبة للأشخاص المعنوية، وهي محاولة يسعى من خلالها المشرع إلى مسايرة التقسيم الإداري للمملكة، وتقريب الإدارة من المواطنين، إلا أن الواقع يوحى بعدم تواجد اللجنة المحلية لتقدير الضريبة داخل كل عمالة أو إقليم، والسبب قد يكون هو عدم معرفة الخاضعين للضرائب بمثل هذا النوع من اللجان الضريبية، أو نتيجة التفاوت الحاصل في عدد الطعون المقدمة داخل كل إقليم أو عمالة، هذا بالإضافة إلى الإمكانات البشرية والمادية التي يتطلبها إنشاء مثل هذه اللجان¹.

الفرع الثاني: اختصاصات اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية

أحدثت اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية سنة 1989، باعتبارها لجان دائمة، تابعة للسلطة المباشرة لرئيس الحكومة ويوجد مقرها بالعاصمة الرباط، كما تعتبر قراراتها نهائية لا يمكن الطعن فيها إلا أمام المحاكم الإدارية وفق الشروط التي يتطلبها القانون في هذا الشأن.

أولاً: الاختصاص المكاني

بالنظر لمقتضيات المادة 225 من المدونة العامة للضرائب، يتضح أنها حددت الاختصاص المكاني للجان المحلية، وفي المقابل لم تشر إلى اختصاص اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية ترابيا، فبالرغم من مركزتها لتواجد مقرها بالعاصمة الإدارية الرباط، إلا أن اختصاصها يشمل النطاق الترابي للدولة.

ثانيا: الاختصاص الموضوعي

كما حصر المشرع المغربي اختصاص اللجنة الوطنية، وذلك من أجل البت في المسائل الواقعية، كما هو الشأن بالنسبة للجان المحلية لتقدير الضريبة، وبالضبط في تحديد العناصر المكونة للأساس الضريبي الذي من خلاله يتم إقرار الضريبة المفروضة، وقد خلق هذا التوجه للمشرع المغربي صعوبات في التطبيق سواء بالنسبة للخاضع للضريبة، أو بالنسبة للجنة الوطنية، حيث يصعب التمييز في العديد من الحالات بين المسائل المرتبطة بالواقع وتلك المرتبطة بالقانون، كما أن القواعد القانونية أيا كان مصدرها، قد تحتاج إلى تفسير لتحديد الغاية التي يقصدها المشرع من القاعدة القانونية، وهذه المهمة يضطلع بها القضاء، حيث يجب على هذه

¹ - كريم الحرش: المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص، 70 و71.

اللجنة الوطنية في هذه الحالة، التصريح بعدم الاختصاص في المسائل القانونية التي تتعلق بتفسير النصوص التشريعية والتنظيمية، فلا يجوز لها الخوض في الجانب القانوني للنزاع تحت طائلة بطلان المقرر الذي تصدره في هذا الاتجاه¹.

ومن مستجدات قانون المالية رقم 70.15 لسنة 2016، أنه عدل كليا المادة 226 من المدون العامة للضرائب، فلم تعد اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية مرحلة استثنائية يعهد إليها بالنظر في طعون مقررات اللجنة المحلية، كما أن اختصاصها لم يعد شاملا لمختلف الطعون المقدمة إليها ضد المقررات الصادرة عن اللجان المحلية لتقدير الضريبة، بل اضطلعت حصرا بـ: "فحص مجموع الوضعية الضريبية للخاضعين للضريبة المنصوص عليه في المادة 216 من نفس المدونة، أيا كان مبلغ رقم الأعمال المصرح به، وكذا بفحص المحاسبة للخاضعين للضريبة الذين يساوي أو يفوق رقم أعمالهم المصرح به في حساب الحاصلات والتكاليف، برسم إحدى السنوات المحاسبية موضوع الفحص عشرة (10) ملايين درهم، كما ترفع كذلك إلى اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة الطعون التي لم تصدر اللجان المحلية لتقدير الضريبة داخل أجل اثني عشر (12) شهرا مقررات في شأنها..."²، وبالتالي أصبح لكل منها مجال اختصاصه وعلى الخاضع للضريبة أن يختار بينهما حسب حالات الاختصاص.

المبحث الثاني: مدى فعالية دور اللجان الضريبية في تسوية المنازعات الضريبية

لقد خول المشرع الضريبي للخاضع للضريبة عدة ضمانات من أجل تقديم طعنه ضد الإدارة الضريبية أمام اللجان الضريبية، من خلال تبسيط شروط ومساطر اللجوء إلى هذه اللجان، سواء تعلق الأمر بمسطرة تحريك الطعن أو المتعلقة بشكل العريضة، أو الأجل، أو فيما يخص طريقة الطعن.

المطلب الأول: إجراءات رفع الطعن أمام اللجان الضريبية

لقد أبانت النصوص القانونية المنظمة للجان الضريبية، عن وجود شروط ينبغي إتباعها أثناء الطعن أمام هذه اللجان، وتتمثل هذه الشروط أساسا في شرطي الشكل والأجل القانونية للطعن.

الفرع الأول: شروط الطعن أمام اللجان الضريبية

لقد اشترط المشرع المغربي أن يبادر أحد طرفي العلاقة الضريبية في تقديم الطعن أمام اللجان الضريبية داخل الأجل المحددة قانونا، بواسطة عريضة مكتوبة، ودائما ما يكون الخاضع للضريبة هو الطرف الرافع للطعن أمام اللجان. لرفضه الأساس الذي حددته الإدارة الضريبية.

¹ - عبد القادر التيعلاتي: الضمانات الجبائية من خلال التشريع والقضاء، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 19، أبريل يونيو 1997، ص 31.

² - المادة 226 من المدونة العامة للضرائب المعدلة بموجب قانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

الفقرة الأولى : آجال تقديم الطعن

فبالنسبة لآجال تقديم الطعن أمام اللجنة المحلية، وبعد أن كانت آجال تقديم الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة تختلف باختلاف نوع الضريبة، أصبحت محددة حسب مقتضيات المادة 220 من المدونة العامة للضرائب المعدلة بمقتضى قانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15، في 30 يوما، حيث أنه "على الإدارة الضريبية أن تخبر الخاضعين للضريبة بأن هذا الأساس سيصير نهائيا إذا لم يقدموا طعنا في ذلك أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة المنصوص عليها في المادة 225 أدناه، أو أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية المنصوص عليها في المادة 226 أدناه، حسب الحالة، داخل أجل ثلاثين يوما الموالية لتاريخ تسلم رسالة التبليغ الثانية...."،

والملاحظ أنه بعد أن كان آجال طعن الملزم في مقرر اللجنة المحلية أمام اللجنة الوطنية داخل أجل أقصاه 60 يوما ابتداء من تاريخ تبليغ مقرر اللجنة المحلية، أصبحت الآجال موحدة في 30 يوما لكلا اللجنتين، لأن كل منهما أصبحت مختصة في نوع محدد من الضرائب كما جاء في النص المادة 220 من مدونة الضرائب عبارة (حسب الحالة).

لا يمكن للخاضع للضريبة أن يرفع طعنه أمام اللجنة المحلية مباشرة، وإنما عن طريق وساطة مفتش الضرائب، حيث يقوم الخاضع للضريبة بتقديم عريضة مكتوبة إلى المفتش تتضمن كافة البيانات الأساسية، وجميع الوسائل التي تمكنه من تدعيم موقفه لدى اللجنة عند اجتماعها، تم الدفوعات التي يتمسك بها بطلان مسطرة التصحيح¹، حيث نصت المادة 220 من المدونة العامة للضرائب على أنه "يتسلم المفتش المطالبات الموجهة إلى اللجنة المحلية لتقدير الضريبة ويسلمها لها مصحوبة بالوثائق المتعلقة بإجراءات المسطرة التوجيهية وتنظر اللجان المذكورة في المطالبات التي يقدمها في شكل عرائض الخاضعون للضريبة الكائن مقرهم الاجتماعي أو مؤسستهم الرئيسية داخل دائرة اختصاصها " وهذه الخطوة تعكس حجم الضمانات التي أعطاهها المشرع للخاضع للضريبة في عرض نزاعه بكل حرية.

وبالرجوع إلى نص المادة 225 من المدونة العامة للضرائب نجد أن المشرع لم يشر إلى البيانات الأساسية التي يجب أن تتضمنها العريضة الموجهة إلى اللجنة، إلا أنه يمكن استجلاؤها بالرجوع إلى القواعد العامة المتعارف عليها في المراسلات الإدارية التي تربط الخاضع للضريبة بالإدارة الضريبية.

وبالتالي فالمكلف يوجه طلبه في رسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل، تكون حجة صالحة للإثبات خاصة في الحالة التي قد تغلغل فيها الإدارة الضريبية لسبب أو لآخر توجيه طلب المكلف إلى اللجنة المحلية، والأكثر من ذلك يجب على المشرع المغربي أن يحدد حدو المشرع الفرنسي في مسألة التوقيع المكلف أو وكيله على العريضة لأن ذلك إجراء جوهري و ضمانة للمكلف نفسه يفيد أن العريضة و ما ورد فيها من صنعه².

¹ محمد السماحي مسطرة المنازعات الضريبية الطبعة الثانية سنة 2003 ص 76.

² محمد مرزاق عبد الرحمان ابليل، مرجع سابق ص 94.

كما ألح المشرع المغربي على أن يأتي الطعن لدى اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية، بواسطة عريضة مكتوبة عبر البريد المضمون مع الإشعار بالتوصل داخل أجل 30 يوما¹، ويجب أن تتضمن هذه العريضة، موضوع الخلاف بين الإدارة والخاضع للضريبة، بالإضافة إلى تقديم عرض بالحجج التي يعتمد عليها الخاضع للضريبة.

الفرع الثاني: مسطرة عمل اللجان الضريبية

لقد وضع المشرع مسطرة معينة توظف عمل اللجان الضريبية، بالشكل الذي يسهل عملية الحوار والتواجه بين كل من الإدارة الضريبة والخاضع للضريبة، فضوابط هذه المسطرة توضح الدور الذي تلعبه اللجان الضريبية في تمكين الطرفي العلاقة الضريبية من ضمانة الحوار التواحي.

أولاً: إجراءات رفع الطعن أمام اللجان المحلية لتقدير الضريبة

حينما تنتهي المسطرة التواجية بين الإدارة الضريبية والخاضع للضريبة، يطلب هذا الأخير الاحتكام إلى اللجنة المحلية لتقدير الضريبة في نقط الخلاف العالقة بينهما عن طريق عريضة مكتوبة، حيث تعقد اللجنة المحلية في غالب الأحيان جلساتها 3 مرات في السنة²، بمجرد تحديد تاريخ اجتماع اللجنة توجه دعوة لحضورها بواسطة رسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل إلى كافة أعضائها، وذلك من طرف مدير مصلحة الضرائب بأمر من رئيس اللجنة، يتم عمل هذه اللجنة عبر ثلاث مراحل:

الأولى: هي إعداد المفتش المحقق تقريراً معللاً لكل نزاع يعرض على اللجنة، مبرزاً فيه جميع الملاحظات والدلائل التي تقدم بها كل من الخاضع للضريبة والإدارة الضريبية ومختلف نقط الخلاف وكل المعلومات التي من شأنها أن تساعد اللجنة على اتخاذ موقف معين³.

الثانية: اجتماع اللجنة بمبادرة من رئيسها أو من رئيس مصلحة الضرائب، وذلك بتوجيه استدعاءات إلى أعضاء اللجنة وإلى ممثلي الخاضع للضريبة.

حيث تنص المادة 225 من المدونة العامة للضرائب على أنه "يستدعي رئيس اللجنة ممثلي الخاضعين للضريبة وممثلي الإدارة خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاجتماع وفق الإجراءات المنصوص عليها في المادة 219 أعلاه"

وتبت اللجنة في الأمر بصورة صحيحة إذا حضرها ثلاثة على الأقل من أعضائها من بينهم الرئيس وممثل الخاضعين للضريبة، وعند افتتاح الجلسة، يمكن للجنة أن تستمع للخاضع والإدارة الضريبية إذا طلب أحدهما ذلك، أو ارتأت أن من اللازم الاستماع إلى أحدهما أو هما معاً، بهدف تقديم إيضاحات وإضافات حول التقرير الذي قدم إلى اللجنة، و يمكنها أن تستعين بخبير

¹ - المادة 220 من المدونة العامة للضرائب المعدلة بمقتضى قانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

² محمد مرزاق و عبد الرحمان ، النظام القانوني للمنازعات الجبائية بالمغرب مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الثانية، سنة 1998.

³ - كريم الحرش، المنازعات الضريبية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 73.

أو خبيرين على الأكثر، ويتم اللجوء إلى الخبرة متى عرضت عليها مسائل تقنية معقدة، كما أن اللجنة غير مقيدة بالرأي الذي يبديه الخبير على اعتبار أنه لا يملك سوى رأيا استشاريا.

وإذا بقي النزاع مطروحا بسبب تشبث كل طرف بموقفه ثم عدم التوصل إلى حل توافقي، تمر اللجنة إلى المرحلة الثالثة حيث يدخل النزاع في مرحلة المداولة، واتخاذ قرار يصدر حسب عدد الأصوات التداولية، إذ تتداول اللجنة بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين، فإن تعادلت رجع الجانب الذي يكون فيه الرئيس، وتبث بصورة صحيحة خلال اجتماع ثان بحضور الرئيس وعضوين آخرين فإن تعادلت الأصوات رجع الجانب الذي يكون فيه الرئيس¹.

إذا استحال تمديد انتداب الممثلين المنتهية مهامهم لأي سبب من الأسباب، أوجب إخبار الخاضع للضريبة بذلك، حيث يجوز له في هذه الحالة أن يقدم إلى رئيس المصلحة المحلية للضرائب، التابع لها مكان فرض الضريبة داخل 30 يوما التالية لتاريخ تسلم الرسالة المذكورة، طلبا يلتمس فيه المثول أمام اللجنة المحلية لتقديم الضريبة وتكون مؤلفة فقط من رئيسها وممثل عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المصلحة المحلية للضرائب.

وبمجرد اتخاذ اللجنة لمقررها الذي يكون موقعا من طرف أعضائها والمتضمن لأسماهم وللصفة التي يشاركون بها في أعمالها، يقوم مفتش الضرائب بوصفه الكاتب المقرر للجنة بتبليغه إلى الخاضع المعني بالأمر في العنوان المدلى به.

كما أن شرعية مقررات اللجنة مقيدة بشرطين أساسيين، ويتمثل الأول في تحديد أجل 12 شهرا لإبداء مقررها، ويبدأ احتسابه من تاريخ تسلمها للمطالبات والوثائق من طرف الإدارة²، أما الشرط الثاني فيكمن في إلزامية اللجنة بتعليل مقرراتها إسوة بما عليه الحال بالنسبة لمقررات اللجنة الوطنية.

ثانيا: إجراءات رفع الطعن أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية

ويبدأ سير عمل مسطرة الطعن أمام اللجنة الوطنية من خلال عريضة مكتوبة تقدم من طرف الخاضع للضريبة أو الإدارة الضريبية، ويجب أن توجه في رسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل، يبرز فيها الطاعن البيانات اللازمة المتعلقة بموضوع النزاع الضريبي والإثباتات والحجج الذي يستند عليها، بالإضافة إلى احترام الطاعن لأجل 30 يوما المنصوص عليها قانونا ابتداء من تاريخ تبليغ الرسالة الثانية³.

ويجب أن توجه الإدارة المطالبات والوثائق للجنة داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ توصل الإدارة بالمطالبة⁴، وتشغل اللجنة الوطنية وفق برنامج يعده الرئيس بشكل عام شهريا، تتبعه عملية توزيع الملفات على أعضاء اللجان الفرعية المكلفة

¹ - المادة 225 من المدونة العامة للضرائب.

² - المادة 225 من المدونة العامة للضرائب.

³ - المادة 220 من المدونة العامة للضرائب، المعدلة بقانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

⁴ - المادة 226، من المدونة العامة للضرائب المعدلة بقانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

بدراستها، وبما أن القاضي الرئيس هو المكلف بمهمة تسيير اللجنة، فيتعين عليه كرئيس للجنة القيام بتلقي أي طعن قدم من طرف الإدارة أو الخاضع، وذلك من خلال خطوتين أساسيتين:

- إخبار طرفي النزاع بتاريخ انعقاد اجتماع اللجنة قبل حلول موعده بما لا يقل عن 30 يوم.
- كما تطلب اللجنة الوطنية من الإدارة الضريبية تسليمها الملف الجبائي المتعلق بالفترة محل النزاع، وذلك داخل أجل ثلاثة أشهر ابتداء من لتاريخ تسلم الطلب المذكور¹.

بعد هذه الإجراءات تنطلق أعمال اللجان الفرعية، ذلك بعد أن يكون القاضي رئيس اللجنة قد عهد بإعداد ملفات الطعون إلى موظف أو أكثر من الأعضاء المكونين للجنة الوطنية، على أن توزع بعد ذلك على اللجان الفرعية المنبثقة عن اللجنة الوطنية، فتعقد اللجان الفرعية اجتماعاتها بطلب من القاضي الذي يشرف على سير اللجنة الفرعية، والذي يقوم بدوره بإخبار ممثلي الملمزمين بتاريخ انعقاد الاجتماعات، بواسطة رسالة مضمونة مع إشعار بالتسلم، وذلك قبل التاريخ المحدد للاجتماعات بما لا يقل عن 15 يوما².

تنظر كل لجنة فرعية في القضايا المعروضة عليها، وتعقد لهذا الغرض العدد اللازم من الجلسات بهدف الوصول إلى الاقتناع التام وإنصاف الطرفين، وتستدعي وجوباً أطراف العلاقة الضريبية أو من يمثلها، قصد الاستماع إليهما كل على حدة أو هما معاً، كما يمكن للجنة الفرعية أن تستدعي لحسابها خبيراً أو خبيرين بعد الاستماع إلى أقوال ودفاعات الطرفين، وتنفرد اللجنة بأعضائها قصد التداول حول القرار النهائي بشأن النزاع المطروح عليها، إلا أنه ليس من اللازم أن تضم اللجنة كافة أعضاء اجتماعات المداولة، بل يكفي لصحة المداولات حضور الرئيس وعنصرين آخرين، أحدهما يمثل الخاضعين للضريبة والآخر يمثل الإدارة الجبائية، هذا وإذا حصل أن تساوي في الأصوات يتم ترجيح الجانب الذي ينتهي إليه الرئيس، وبذلك تكون اللجنة قد أشرفت على مرحلة إصدار المقرر كمرحلة أخيرة في النزاع³.

وكما هو الحال بالنسبة لمقررات اللجنة المحلية، فاللجنة الوطنية بدورها ملزمة بتعليل مقرراتها، حيث يجب عليها توضيح الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي أسست عليها اللجان الفرعية قراراتها، لأن انعدام التعليل قد يكون سبباً كافياً لإبطال مقررات اللجنة⁴.

كما يجب على القاضي المشرف على سير اللجنة، أن يبلغ مقررات اللجان الفرعية، إلى الأطراف في رسالة مضمونة مع إشعار بالتوصل خلال أربعة أشهر التالية لتاريخ صدور المقرر.

¹ - المادة 226، من المدونة العامة للضرائب المعدلة بقانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

² - المادة 226 من المدونة العامة للضرائب.

³ - البند الثالث من المادة 226 من المدونة العامة للضرائب.

⁴ - عبد القادر التيعلاوي: النزاع مرجع سابق، ص 193

وتعتبر المقررات التي تتخذها اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية نهائية، لا يمكن الطعن فيها بالاستئناف أمام هذه الأخيرة، لكن يمكن للإدارة الضريبية أو الخاضع للضريبة أن يطعن في هذه القرارات أمام المحاكم الإدارية، وفقا للشروط والأجل المحددة قانونا، وقد عبر المشرع المغربي على هذا المعنى من خلال البند الخامس من المادة 226 والتي نصت على أنه "يجوز للخاضع للضريبة أن ينازع قضائيا في الضرائب المفروضة على إثر المقررات الصادرة عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة والضرائب المفروضة تلقائيا من لدن الإدارة، بما في ذلك المتعلقة منها بالمسائل التي صرحت اللجنة المذكورة بشأنها بعدم الاختصاص، وذلك وفق الشروط والأجل المنصوص عليها في المادة 242 من نفس المدونة". كما نصت المادة 226 من نفس المدونة على أنه لا يجوز تقديم الطعن أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية وأمام المحاكم في نفس الوقت. وترفع أمام اللجنة الوطنية الطعون التي لم تصدر اللجان المحلية لتقدير الضريبة مقررات في شأنها داخل أجل 12 إثني عشر شهرا¹.

المطلب الثاني: تقييم عمل اللجان الضريبية

في سياق عمل اللجان الضريبية تظهر مجموع من التحديات التي تحد من فعالية عملها على عدة مستويات، ومن أبرز ما يكن ملاحظته على مستوى تكوينها، نجد أن اللجنة المحلية لتقدير الضريبة لا ينسجم هيكلها التنظيمي وطبيعة النزاع من جهة، ومن جهة ثانية نجد أن هناك ضعف في استقلالية هذا الجهاز، باعتبار أن ممثلي الملزمين معينين من طرف عامل العمالة أو الإقليم، بالإضافة إلى وجود ممثل العمالة أو الإقليم الذي لا مبرر قانوني أو موضوعي لعضويته، إذ لا علاقة له بأطراف النزاع كما أنه بعيد عم التخصص في المجال الضريبي، إضافة إلى أن التجربة أبانت عن عدم حضوره لأشغال اللجنة، وحتى في حالة حضوره فإنه لا جدوى من ذلك، باعتبار غير معني بمصلحة أي من الطرفين²، كما أن أسلوب التعيين المتبع في تشكيل هذه اللجان، ينعكس على مدى استقلاليتهما، بحيث كان من المفروض أن يتم تعيين هؤلاء الأعضاء من طرف هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية، تتوفر فيها جميع شروط الحياد والنزاهة والشفافية كاليهيئات المهنية التي ينتهي إليها الملزمون مثلا أو بالأحرى يترك الحق للملزم في اختيار من يمثله، فرغم كون اللجنة الوطنية تابعة لرئيس الحكومة مباشرة، إلا أنها لا زالت تحتاج إلى مديرية الضرائب فيما يخص الوسائل البشرية والمادية، وذلك من أجل تحليل المسائل التقنية لممارسة وظيفتها³، أضف إلى ذلك كون رؤساء اللجان الفرعية المشكلين للجنة الوطنية غير متفرغين للعمل بها، وتبقى عضويتهم باللجنة عملا إضافيا لعمليهم الأصلي بالمحاكم.

أما على مستوى الاختصاص، فالإشكالية الحقيقية التي تصادف عمل اللجان الضريبية تتعلق أساسا في تحديد اختصاصها في البث في الواقع دون المسائل القانونية، ويتجلى ذلك من خلال صعوبة تسطير الحدود الفاصلة بين ما هو قانوني وما هو واقعي، مما يجعل مقرراتها غير ذي فعالية بل عرضة للطعن على حسب فهم كل طرف لمعايير التفرقة بين ما هو واقعي وما هو

¹ - المادة 226، من المدونة العامة للضرائب المعدلة بقانون المالية لسنة 2016 رقم 70.15.

² - عبد المجيد مليكي: المساطر الضريبية، محاولة لدراسة تأصيلية نقدية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة مولاي إسماعيل مكناس، سنة 2009-2010، ص 111.

³ - احמידوش المدني، الطعن أمام اللجنة الوطنية، أعمال الندوة الوطنية حول المنازعات الضريبية 4 و 5 دجنبر 2009، عدد خاص لمجاتي القسطاس وزيتونة يوليو 2010، ص 128.

قانوني¹، فأغلب الطعون ضد مقررات اللجنة تكون من طرف الإدارة الضريبية، وذلك بسبب تجاوز اللجان لاختصاصاتها وبثها في المسائل القانونية، كعدم إرسال الإعلام بالتحقيق، بحيث يوجد تناقض وتضارب في المواقف بين الإدارة وأعضاء اللجنة بين تفسير القانون وتطبيق القانون².

أما على المستوى الآجال، فترتبط بالنظام العام لاتصالها بحقوق وحرقات طرفي النزاع، لكن بالنظر إلى طول أجال البث والفصل في المنازعة على مستوى اللجان الضريبية، في مقابل قصر الآجال لتقديم الطعن أمامها وهو أمر لا يوجد تبريرا، الشيء الذي من شأنه أن يفرغ مقرر اللجان الضريبية من محتواه، ولا يخدم طبيعة المنازعة الضريبية التي تتطلب نوعا من السرعة في البت، خصوصا إذا علمنا أن اللجان الضريبية لا تختص بكل أنواع الضريبة بل فقط بنوع محدد، فمسألة طول أجال البث في النزاع، تؤثر من جهة على الدين الضريبي في حد ذاته، حيث يبقى معلقا لمدة طويلة، كما يؤثر على الخاضع للضريبة نفسه، نظرا لطول مدة تسوية النزاع في مراحل قبل القضائية، لهذا يحبد تقليص أجال الفصل في النزاع من قبل اللجان الضريبية لتقليص أمد النزاع الضريبي³.

كما أن مقررات اللجنة لا تنشر ولا يمكن الاطلاع عليها من طرف الباحثين وخبراء المحاسبة، وذلك راجع في نظر اللجنة إلى ضعف الوسائل المادية، وبالتالي لا يمكن الاعتماد عليها كمرج للمهتمين بالشأن الضريبي⁴.

خاتمة :

يمكن القول أن المشرع المغربي يحاول جاهدا أن يضع ضمانات الملزم فوق كل اعتبار وذلك واضح من خلال المستجدات الضريبية التي يحملها قانون المالية كل سنة تقريبا، كما أن تعدد جهات الطعن بين لجنة محلية ووطنية يعتبر سيف ذو حدين، فمن جهة يمكن اعتبار ذلك من أهم الضمانات بالنسبة لطرفي العلاقة الضريبية ومن جهة أخرى تنظيم المشرع المغربي للطعن أمام اللجنة المحلية ثم اللجنة الوطنية، من جهة فيه إطالة للمسطرة بالتالي وجب الاكتفاء بالطعن أمام لجنة واحدة تكون إقليمية عوض الطعن أمام لجنتين، وذلك من أجل الإسراع في البث في المنازعات الضريبية و تفادي الإضرار بالذمة المالية للخاضع للضريبة، فهذا الأخير وخلال فترة انتظاره لقرار اللجان، يستمر عداد فوائد التأخير في الدوران، الشيء الذي يثقل ذمته المالية.

¹ - Bilal ETBERHARSI : les garanties offertes aux contribuables en matière D'assiette fiscale, mémoire pour l'obtention diplôme du mastre, université sidi mohamed ben abdellah, Fès .pp 107-109.

² - أمحمدوش المدني، مرجع سابق، ص 129.

³ - نصير مكاوي: تأويل القاضي الإداري لقواعد القانون الضريبي، أطروحة لنيل الدكتوراه في قانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي سلا، سنة 2013، ص، 81.

⁴ - أمحمدوش المدني، نفس المرجع، ص 128.

دور إدارة العمل في الحد من تشغيل الأطفال

عماد بلغالي

طالب باحث في سلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

حسب معايير منظمة العمل الدولية¹ بشأن إدارة في كل من الاتفاقية الدولية رقم 150² والتوصية الدولية رقم 158 بشأن إدارة العمل³ يقصد بتعبير (إدارة العمل): (أنشطة الإدارة العامة في مجال سياسة العمل الوطنية).

فتعبير (نظام إدارة العمل) ينصرف إلى جميع الهيئات الإدارية العامة المسؤولة أو المشاركة في إدارة العمل سواء منها الإدارات الوزارية أو المؤسسات العامة أو الهيئات الشبه الحكومية وكذا الإدارات الجهوية والمحلية أو أي شكل من أشكال الإدارة اللامركزية أو أي هيكل مؤسساتي آخر، يقام لتنسيق أنشطة هذه الهيئات وكذا ضمان مشاركة واستشارة المشغلين والأجراء ومنظماتهم⁴.

وعليه فإن دور نظام إدارة العمل في الحد من عمالة الأطفال، يعد دورا محوريا، فمع التأكيد بأن إدارة العمل ليست الجهة الوحيدة المتدخلة في هذا الإطار، ومع تسليمنا بحتمية اعتماد المقاربة التشاركية في الحد من هذه الظاهرة، إلا أنها وببنفس الدرجة من الأهمية، يبقى نظام إدارة العمل نقطة الارتكاز و القطب من الرحى، في الحد من هذه الظاهرة، التي عرفت انتشارا واسعا، ومتسارعا.

من خلال ما سبق ارتأينا تناول موضوع دور إدارة العمل في الحد من تشغيل الأطفال، في مطلبين، نخصص الأول منها للفئات والأنشطة المعنية بتدخل نظام إدارة العمل (مطلب أول)، على تناول في (مطلب ثان)، الحد من ظاهرة تشغيل الأطفال، في إطار بعض وظائف إدارة العمل.

¹ - Les fondamentaux de l'administration du travail B.I.T Giuseppe Casale et A. sivananthiran Genève organisation internationale du travail 2011 première édition 2011 p 1.

² - الاتفاقية 150 بشأن إدارة العمل : مؤتمر العمل الدولي 64 في 7 حزيران / يونيو لعام 1978 ، دخلت حيز التنفيذ في 11 أكتوبر 1980 وبلغت تصديقات الدول حتى 2015/10/22 ، 75 دولة منها المغرب بتاريخ : 2009/04/03 ، ومصر بتاريخ 1991 /12/05

[/www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex)

³ - التوصية 158 لعام 1978 بشأن إدارة العمل: الدورة 64 لمؤتمر العمل الدولي في 7 حزيران / يونيو لعام 1978 ، جنيف [/www.ilo.org/ilolex](http://www.ilo.org/ilolex)

⁴ - Ahmed bouharou :le système d'administration du travail au maroc :pour une meilleure adaptation aux mutations économiques et sociales , REMALD, numéro double 14-15, janvier-juin 1996 p75.

المطلب الأول: الفئات والأنشطة المعنية بتدخل إدارة العمل :

إذا كانت دول العالم المتقدم قد عمدت إلى التعاطي مع ظاهرة تشغيل الأحداث بشكل إيجابي، من خلال سن العديد من التشريعات التي تذهب في اتجاه حظر تشغيل الأحداث، إلا أنه وفي الغالب من الحالات، ظلت إدارة العمل في الدول النامية تتعامل مع ظاهرة تشغيل الأطفال في دائرة ضيقة، واتسم التعامل الشامل لهذه الإدارة مع الظاهرة بقدر من الإهمال الذي امتزج، في الكثير من الأحوال، بالعجز عن الوقوف في وجه التنامي السريع لهذه الظاهرة.

وإذا كان الإطار الضيق الذي تقصده الدراسة هنا، هو دائرة تشغيل الأطفال في المنشآت الخاضعة لأحكام قانون العمل¹، التي تملك إدارة العمل السلطة القانونية للرقابة عليها، للتحقق من مدى التزامه بأحكام القانون المنظمة لعمل الأطفال، فإنه في إطار هذا الحيز التطبيقي الضيق يتحدد الأداء الجيد لأداء عمل إدارة العمل من عدمه، وذلك بمدى قدرة هذه الإدارة على الوصول إلى المنشآت الخاضعة لقانون الشغل والمستهدفة بأحكامه. وفي الدول النامية تتسم هذه القدرة بالعجز الدائم في الموارد المالية والبشرية، الذي قيد الأداء الكفاء لإدارات العمل في هذا المجال، مما ترتب عليه أن نشاط إدارة العمل في الدول النامية في التعامل مع تشغيل الأطفال اقتصر على نطاق ضيق للغاية، وظلت الظاهرة في حجمها الأكبر خارج نطاق التعامل القانوني² والإداري، مع تأجج عوامل نمو الظاهرة فاعلية، واتساعها بحيث ازدادت رقعتها وشملت أعمالاً جديدة ظلت بعيدة عن اهتمامات إدارات العمل، وذلك لأسباب قانونية أو عملية :

1- فلقد ظلت إدارة العمل في الدول النامية ولا تزال، لا تتعامل مطلقاً أو تتعامل في نطاق ضيق للغاية مع التشغيل في القطاع الفلاحي، مع العلم أن هذا القطاع يشغل البنية الكبرى من الأطفال العاملين في الدول النامية. ويرجع الأمر إلى أن هذا القطاع على

¹ - يعد عمل الأطفال ظاهرة تقتصر تقريباً على الاقتصاد غير المنظم، ويرجع اهتمام منظمة العمل الدولية بقضية عمل الأطفال إلى تأسيسها في عام 1919، ومازال عمل الأطفال يشكل حتى اليوم مشكلة خطيرة في كثير من البلدان النامية، وكان ينتظر من الأطفال عادة أن يساعدوا في الزراعة والمشاريع الأسرية كجزء من مشاركتهم في نشاط الجماعة، وكثيراً ما تكون المدارس غير كافية أو باهظة التكاليف لأولئك الذين يعيشون دون خط الفقر، ويضطر الفقر المدقع الآباء إلى أن يتوقعوا من أطفالهم المساهمة في بقاء الأسرة، وخلال فترات الأزمة الاقتصادية يزداد حجم عمل الأطفال، ومازال عمل الأطفال موجوداً في الدول المتقدمة، وغالباً ما يتم في ظروف مفزعة بالنظر إلى طبيعته السرية. - مؤتمر العمل الدولي في الدورة 2002/90 بشأن "العمل اللائق في الاقتصاد غير النظامي" (التقرير السادس) الطبعة الأولى 2002، مكتب العمل الدولي جنيف.

ونشير إلى أن السكان الأساسيين اللذان يعالجان موضوع عمل الأطفال اليوم هما :

- الاتفاقية رقم 138 لعام 1973 بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام : الدورة 58 لمؤتمر العمل الدولي في 6 حزيران / يونيو 1973، دخلت حيز التنفيذ في 19-06-1976، وصدقت عليها 158 دولة منها مصر، في 09-06-1999، التي حددت سن الاستخدام بموجب مصادقتها على الاتفاقية في 14 سنة، وصدق المغرب على الاتفاقية 138 في 06-01-2000، وحدد سن الاستخدام في 15 سنة .

والاتفاقية رقم 182 لعام 1999 بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال: الدورة 87 لمؤتمر العمل الدولي في الأول مون حزيران/ يونيو 1999، دخلت حيز التنفيذ في 19-11-2000 وصدقت عليها 165 دولة منها المغرب في 26-01-2001، ومصر، في 05-06-2002 .

وعلى المستوى العربي، نجد الاتفاقية رقم (18) لسنة 1996 بشأن عمل الأحداث.

² - ينص الفصل 32 من الدستور المغربي تسعى الدولة لتوفير الحماية القانونية، والاعتبار الاجتماعي والمعنوي لجميع الأطفال، بكيفية متساوية، بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية.

الأغلب مستثنى كليا أو جزئيا من الخضوع لأحكام قانونية العمل، مما يجعله خارج الاختصاص الوظيفي لإدارة العمل في بعض الدول¹، أو أن العمل في هذا القطاع يخضع- نظريا- لأحكام قانون العمل، إلا أن القدرات المحدودة لإدارة العمل تجعلها على مستوى الواقع عاجزة عن ممارسة اختصاصاتها الوظيفية عليه، لبعده عن مراكز المدن وانتشاره في حيز جغرافي واسع، ومن ثم يتضح أن نصوص القانون التي تقضي بشمول عمال الزراعة بأحكام القانون، تبقى مجرد شعارات معبرة عن مجرد أمني، أكثر من كونها أحكاما ملزمة واجبة التطبيق.

وفي المدن وفي ظل الاقتصاد غير النظامي، الذي يعد ملجأ القوى العاملة الأكثر فقرا وتهميشا، حيث تجد فيه فرصتها في العمل بسهولة، بعيدا عن اهتمام إدارة العمل، ويوفر بيئة ملائمة لنمو عمل الأطفال²، وهذا الأخير هو الذي يستخدم النسبة الأكبر من الأطفال العاملين في المدن وأهم فئاتهم :

أ- أطفال الشوارع الذين يعملون عادة لحسابهم الخاص، ولهذا فهم لا يرتبطون بغيرهم بعلاقة شغل أو لا يعتبرون عمالا بالمعنى القانوني.

ب- العاملون في الخدمة المنزلية ومن في حكمهم، حيث إنه على الرغم من أن هؤلاء العاملين يؤدون عملا تابعا مأجورا مما يوجب شمولهم بقانون العمل، ومن ثم دخول عملهم ضمن الاختصاص الوظيفي لإدارة العمل، إلا أن أغلب القوانين دأبت على استثنائهم من أحكامها بدعوى خصوصية العلاقة التي تربطهم بمن تستخدمهم³، إلا أنه بالنسبة للتشريعات التي نصت على شمول هذه الفئة بأحكام قانون الشغل، والتي من بينها المشرع المغربي فهناك صعوبات قانونية تعترض تفعيل مقتضيات

¹ - نشير إلى أن المشرع المغربي اعتبر القطاع الفلاحي مشمولا بأحكام مدونة الشغل، ومن ثم يدخل في إطار الاختصاص الوظيفي والإداري لإدارة العمل، وهذا ما تنص عليه مدونة الشغل المغربية بقولها " تسري أحكام هذا القانون على الأشخاص المرتبطين بعقد شغل أيا كانت طرق تنفيذه أو طبيعة الأجر المقرر فيه وكيفية أدائه، وأيا كان نوع المقاولة التي ينفذ العقد داخلها، وخاصة المقاولات الصناعية والتجارية ومقاولات الصناعة التقليدية (والاستغلالات الفلاحية والغابوية) وتوابعها " (المادة الأولى من مدونة الشغل المغربية).

وهذا هو توجه المشرع المصري حيث أن القانون رقم 12 لسنة 2003 قد حدد في مادته الرابعة العمال الذين لا يشري عليهم أحكام قانون العمل وهم : أ- العاملون بأجهزة الدولة بما في ذلك وحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة.

ب- عمال الخدمة المنزلية ومن في حكمهم.

ج- أفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلا

وهو ما يعني بمفهوم المخالفة أن عمال القطاع الفلاحي في التشريع المصري، يخضعون لتطبيق قانون الشغل، لنصل إلى التشريعين المغربي والمصري، اعتبرنا أجزاء القطاع الفلاحي مشمولون بأحكام قانون العمل ، وبالتالي تختص إدارة العمل بالإشراف على تطبيق أحكام قانون العمل عليهم، وإن كان الأمر يبدو مستعصيا من الناحية العملية خاصة في ظل ضعف الموارد البشرية، وبالنظر لاتساع الرقعة الجغرافية للقطاع الفلاحي، والتي تتميز في أغلب الأحيان بوجود مسالك وعرة،

² - انظر البند 23 الذي اتخذته مؤتمر العمل الدولي في بشأن "العمل اللائق في الاقتصاد غير النظامي (الدورة 2002/90 بشأن العمل اللائق في الاقتصاد غير النظامي"، (التقرير السادس) الطبعة الأولى 2002، مكتب العمل الدولي جنيف). وقد جاء فيه أنه "لا يمكن لأي جهد يسعى إلى وضع خريطة للاقتصاد غير المنظم أن يتجاهل وجود عمل الأطفال في الاقتصاد غير المنظم، وغالبا ما يكون ذلك في أشكال العمل الأشد تخفيا وخطرا بما في ذلك العمل الجبري والرق، والأطفال هم الأكثر تعرضا لكافة الجوانب السلبية للنشاط المنظم" ص34.

³ - للمزيد من التفصيل : أنظر الظهير الشريف 1.16.121 صادر في 6 ذي القعدة 1437 (10 غشت 2016) بتنفيذ القانون رقم 19.12 بتحديد شروط الشغل والتشغيل المتعلقة بالعمالات والعمال المنزليين. (جريدة رسمية عدد 6493-18 ذو القعدة 1437 (22 غشت 2016) ص 6175 .

القانونية، الخاصة بهذه الفئة، والتي ستظهر لا محالة على محك التطبيق، وهنا يبرز تساؤل محوري له أهميته البالغة، حول حدود ونجاعة تدخل مفتشي الغل في إطار وظيفته الرقابية على تطبيق أحكام هذا القانون، وإن جرى تحديد دور مفتش الشغل بهذا الخصوص، تبقى هذه الوظيفة قاصرة، أمام الحماية القانونية المقررة للمنازل، وهو سيحد لا محالة من الدور الرقابي لجهاز تفتيش الشغل ويفرغه من محتواه.

ج- العاملون في منشآت أسرية تستثني قوانين الشغل عادة الأطفال العاملين في هذه المنشآت من الخضوع لأحكامها، بدعوى أن الرابطة الأسرية التي تربط العاملين بمن يستخدمهم، تحقق لهم من الحماية ما يغنيهم عن حماية القانون، ومن ثم فإن هذا الاستثناء يفضي إلى تعطيل الاختصاص الوظيفي لإدارة العمل.

د- العاملون في المنشآت الصغيرة حيث يختلف موقف قوانين الشغل من شمول هذه الفئة من العاملين بأحكامها، حيث يتراوح هذا الموقف بين الاستثناء والشمول، وحيث يستثني القانون هؤلاء العاملين من أحكامه فإنه يستثني العمال البالغين والأطفال، وفي هذه الحالة يكون عمل الأطفال في هذه المنشآت خارج الاختصاص الوظيفي لإدارة العمل، في الكثير من البلدان، إلا أن مدونة الشغل المغربية لا تعرف هذا الاستثناء في ظل تطبيق مقتضياتها على هذه الفئة، وإذا كان المفروض من الوجهة النظرية أن يدخل عمل الأطفال العاملين فيها ضمن الاختصاص الوظيفي لإدارة العمل، إلا أن الواقع العملي يتخذ اتجاهها معاكسا لهذا التوجه من وجهتين :

أولهما : أن المنشآت الصغيرة عرفت في مختلف دول العالم بقدرتها على التهرب من أحكام القانون التي تفرض عليها التزامات تجدها هذه المنشآت في غير مصلحتها، أو لكونها تحملها أعباء لا تستطيع تحملها، وهو ما يطرح العديد من الصعوبات حول مراقبة هاته المؤسسات، خاصة في ظل قلة مفتشي الشغل بالنسبة للمغرب.

ومن القواعد القانونية التي دأبت هذه المنشآت على التهرب من الالتزام بها، تلك التي تهتم بعمالة الأطفال، مما أدى إلى أن تصبح هذه المنشآت المناخ الملائم، والمرتع الخصب لتشغيل الأطفال.

وثانيهما : يتجلى في عجز إدارة العمل عن مد نشاطها الرقابي إلى هذه المنشآت، بسبب تواضع القدرات الكمية والنوعية في شقها المالي والبشري. يضاف إلى ذلك الانتشار الواسع لهذه المنشآت على رقعة جغرافية واسعة، ونقص المعلومات لدى إدارة العمل لامتناع هذه المنشآت في الغالب عن التسجيل لدى الإدارات، والحصول على التراخيص الضرورية لمزاولة عملها، وهذا ما يفضي إلى عجز إدارة العمل عن مراقبة هذه المنشآت، مما يحفز هذه الأخيرة على مواصلة مخالفة أحكام القانون بما في ذلك القواعد الخاصة بعمالة الأطفال، التي تعد جزءا من هذا الكل.

ولا يغيب عنا الدور الذي يمكن أن تهض به إدارات العمل في معالجة أسباب عمل الأطفال¹، فهذه الأخيرة غدت بعد تطورات متعاقبة لدورها الوظيفي، إحدى الإدارات الرئيسية المعنية بالسياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وهذا الدور الحيوي يمر

¹ نصت العديد من التشريعات علي إيجاد أجهزة داخل إدارة العمل، تهتم بعمالة الأطفال كما هو الحال بالنسبة للمشروع المصري، حيث يضم الهيكل التنظيمي لوزارة العمل والهجرة، "إدارة التفتيش على عمل الأطفال"، وتختص بوضع سياسات وخطط وبرامج التفتيش على عمل الأطفال، بالاشتراك مع

بمرحلة انتقالية، فالدور المستقبلي لهذه الأخيرة يتوقف في كنهه وكيفية على التوجه الذي تنشده الدولة في التدخل لتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، بما في ذلك العلاقات الواردة على الشغل، وذات الصلة به : فكلما ازداد تدخل الدولة في هذا الشأن، ازداد دور إدارة العمل اتساعا وفاعلية، والعكس صحيح أيضا، فكلما تقلص هذا التدخل تقلص دور إدارة العمل، ومن الممكن أن يندثر تماما مما يجعل وجود هذه الإدارة غير ضروري أصلا¹.

يتأثر دور إدارة العمل في التعامل مع ظاهرة عمل الأطفال وجودا وعدما، كما وكيفا، على نحو مباشر بمنهج الدولة في التدخل في تنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية، فيزداد هذا الدور فاعلية، وقد يأتي بنتائج إيجابية في الحد من الظاهرة، كلما ازداد تدخل الدولة في تنظيم هذه العلاقات.

مديريات القوى العاملة والهجرة، وتتولى أيضا متابعة وتنفيذ وتقييم هذه الخطط من خلال الأساليب الحديثة في المجال خاصة التقارير الدورية والزيارات الميدانية، وتقوم أيضا ببحث الشكاوى المتعلقة بأعمال الأطفال الواردة من كافة الجهات بالاشتراك مع مديريات القوى العاملة والهجرة. وتتولى تحديث قاعدة بيانات الأطفال في السن القانوني والمساهمة في التعرف على حجم وطبيعة مشكلة عمالة الأطفال دون السن القانوني في القطاعات الرسمية وغير الرسمية.

وتختص أيضا بمراجعة التشريعات القائمة في مجال عمل الأطفال، في ضوء المتغيرات، والاشتراك مع الأجهزة المعنية في وضع التعليمات المنفذة لأحكام القوانين والقرارات الخاصة بعمل الأطفال في السن القانوني، كما أنها تتعاون وتنسق مع كافة الجهات والمنظمات المعنية لتنفيذ الخطة القومية للقضاء على عمل الأطفال دون السن القانوني.

وتقوم إدارة التفتيش على عمل الأطفال، بإجراء الأبحاث والدراسات المتعلقة بعمل الأطفال، ومراجعة البحوث الخاصة بعمل الأطفال التي تعدها مديريات القوى العاملة والهجرة.

وتتولى أيضا إبداء المشورة الفنية للمديريات في مجال التفتيش على عمل الأطفال، والرد على المكاتبات والاستفسارات في هذا الشأن، وتختص بتنظيم برامج التوعية والإعلام الخاصة بمكافحة عمل الأطفال، وإعداد اللوحات الإرشادية وإعداد النشرات والكتيبات وتنفيذ الحملات الإعلامية بالمشآت القائمة وإقامة المعارض والمسابقات، وذلك بالاشتراك مع مديريات القوى العاملة والهجرة للتعريف بالمخاطر المترتبة على عمل الأطفال.

وتقوم أيضا بدراسة الاتفاقيات والتوصيات الدولية المتعلقة بعمل الأطفال، بالاشتراك مع الجهات المعنية في هذا المجال، وتتابع تحصيل أموال الغرامات في مخالفات أحكام قانون العمل، والقرارات الوزارية المنفذة، فيما يتعلق بعمل الأطفال بالاشتراك مع الجهات المعنية.

وتتولى الرد على الاستفسارات والاستبيانات التي ترد من الجهات المعنية المتعلقة بعمل الأطفال، وحضور الندوات والمؤتمرات والحلقات النقاشية والدورات المتعلقة بمنع عمل الأطفال.

وبالنسبة للمغرب، وبالرجوع إلى المرسوم 2.14.280 الصادر في 20 شعبان 1435 (18 يونيو 2014) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، (جريدة رسمية 6275 في 23 رمضان 1437 – 21 يوليو 2014 -) ص 6009، والتي جاء في مادته الثامنة بكون مديرية الشغل تتولى النهوض بالبرامج الخاصة المتعلقة.....بمخاربة تشغيل الأطفال.

وعلى مستوى تفتيش العمل نجد مدونة الشغل المغربية، نصت على أنه "يحق للبعون المكلف بتفتيش الشغل، أن يطلب في أي وقت، عرض جميع الأجراء الأحداث الذين تقل سنهم عن 18 سنة، على طبيب بمستشفى تابع للوزارة المكلفة بالصحة العمومية، قصد التحقق من أن الشغل الذي يعهد به إليه، لا يفوق طاقته، ويحق للبعون المكلف بتفتيش الشغل، أن يأمر بإعفاء الأحداث والأجراء من الشغل دون إخطار، إذا أبدى الطبيب رأيا مطابقا لرأيه، وأجرى عليهم فحص مضاد بطلب من ذويهم" (المادة 144 من مدونة الشغل المغربية).

¹ - انظر تقرير المدير العام لمكتب العمل الدولي الدورة 1999/87 لمؤتمر العمل الدولي، بعنوان "العمل اللاتق"، جنيف، ص 50.

في إطار منهج التدخل، تمارس إدارة العمل دورا غير مباشر في الحد من عمل الأطفال، من خلال مشاركتها في رسم السياسة الاقتصادية والاجتماعية للدولة إلى جانب الإدارات الحكومية الأخرى، وتوجيه هذه السياسات في الاتجاه الذي يساهم في معالجة الأسباب الكامنة وراء ظاهرة عمل الأطفال للحد من آثارها السلبية، ويتعين أن تلعب إدارات العمل إلى جانب إدارات الدولة الأخرى المعنية بشكل مباشر بهذه السياسات، دورا كبيرا في إقامة قدر فعال من التنسيق فيما بينها، بحيث تجتمع هذه السياسات على غايات مشتركة، وتتخذ الحيلة الضرورية اللازمة لعدم قيام أي تعارض فيما بينها.

المطلب الثاني: الحد من عمالة الأطفال في إطار بعض وظائف إدارة العمل

تتأتى وظيفة إدارة العمل في ممارسة العديد من الأنشطة التي تدخل ضمن الاختصاص الوظيفي لها، ومن هذه الأنشطة ما يهم مباشرة ظاهرة عمل الأطفال، وعلى الأخص :

أولا : إعداد ومراجعة التشريع المنظم لعمل الأطفال :

وتعد وظيفة إدارة العمل فيما يخص حماية العمل وظيفية تقليدية، وهي وظيفة قديمة من وظائف إدارة العمل، وغير قابل للتخلي عنه، وضروري، في عملية وضع سياسة العمل الوطنية¹.

وتبعاً لذلك أنطقت المادة 1/6 من الاتفاقية الدولية رقم 150 بالأجهزة المختصة في إطار – نظام إدارة العمل – مسؤولية إعداد وتنفيذ وتنسيق وفحص ومراجعة سياسة العمل الوطنية أو أن تشارك في ذلك، وأن تكون هي بالذات – أداة فعالة في إعداد وتطبيق القوانين واللوائح التي تنفذ بها سياسة العمل الوطنية.

وتحدد التوصية الدولية رقم 158 في 1/5 منها الدور الحمائي الذي يمارسه نظام إدارة العمل من خلال (معايير العمل) ، فهي تنص على أن ":

1- ينبغي للأجهزة المختصة في نظام إدارة العمل – بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، وبطريقة وشروط تحددها القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية – أن تشارك بفاعلية في – تحضير، وتطوير، وإقرار، وتطبيق، ومراجعة معايير العمل، بما في ذلك القوانين واللوائح المتعلقة بها.

2 – وينبغي لهذه الأجهزة توفير خدماتها لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بما يتفق مع القوانين أو اللوائح أو الممارسات الوطنية، بغية تشجيع تنظيم أحكام وشروط الاستخدام عن طريق المفاوضة الجماعية".

وتضيف التوصية في البند السادس منها انه : ينبغي لنظام إدارة العمل أن يشمل جهاز تفتيش الشغل) . وترتبط مقتضيات هذا النص على نحو مباشر بوظيفة مراقبة نظام إدارة العمل لكيفية تطبيق معايير العمل المقررة في القوانين أو اللوائح أو الاتفاقيات الجماعية .

¹ - ILO : labour administration : role, functions and organization, international labour conference – 61 st session 1976 report v (1) pp 25 .

وتعد هذه الوظيفة هي الأقدم بين جميع الوظائف التي تمارسها إدارة العلم في تعاملها مع ظاهرة عمل الأطفال، حيث إن أغلب التشريعات عمدت إلى إقرار العديد من القواعد القانونية الملزمة فيما يخص استخدام الأطفال وحمايتهم أثناء العمل، حتى تصل بالتشريع إلى تحقيق الغايات التالية :

- أ- الحظر العام لتشغيل الأطفال في بعض أنواع العمل التي توصف بأنها خطيرة أو مرهقة أو ضارة بالصحة والأخلاق.
- ب- الإجازة المقيدة بشروط عديدة لعمل الأطفال في الأعمال غير المحظورة عليهم وهذه الشروط تدور حول النقاط التالية :
 - تحديد حد أدنى لسن القبول في العمل¹.
 - تحقق المواءمة بين القدرات البدنية من خلال إخضاع الطفل إلى فحص طبي قبل استخدامه للتحقق من أهليته الصحية والبدنية لأداء العمل، ومن ثم إخضاعه لفحص دوري للتحقق مما إذا كانت ممارسة العمل قد ألحقت به أي أذى صحي من عدمه.
- ج- إقرار تنظيم خاص لوقت عمل الأطفال بحيث يتلاءم هذا الوقت مع قدراتهم البدنية، ويشمل ذلك ما يلي :
 - تحديد وقت العمل اليومي للأطفال بما يقل عن وقت العمل اليومي للبالغين، وتمكينهم من الحصول على أوقات راحة مناسبة أثناء يوم العمل.
 - منح الأحداث راحة ليلية متصلة كافية للاستراحة من عناء العمل اليومي.
 - حظر تشغيل الأطفال في العمل الإضافي ساعات زائدة عن الوقت المحدد ليوم العمل، أو في أوقات الراحة الأسبوعية أو الأعياد والعطلات الرسمية.
 - حظر تشغيل الأطفال في العمل الليلي.
 - منح الأطفال إجازة سنوية تزيد مدتها عن مدة الإجازة السنوية للعمال البالغين، ويثور التساؤل حول مقدرة القانون وحده على الحد من عمل الأطفال؟²

إن الإجابة عن هذا التساؤل تجعلنا نصل وبسهولة إلى أنه لا يمكن الحد من عمل الأطفال بالقانون وحده، كما أنه لا يمكن الحد من عمل الأطفال بدون القانون، والأمر يقتضي اعتماد سياسات وطنية تحد من الأسباب الكامنة وراء هذا العمل، والقانون لا يعدو أن يكون أداة من الأدوات الرئيسية لتنفيذ هذه السياسات.

¹- حددت المادة 143 من مدونة الشغل هذا السن في خمسة عشرة عاما وجاء فيها أنه " لا يمكن تشغيل الأحداث ولا قبولهم في المفاوضات أو لدى المشغلين قبل بلوغهم سن 15 سنة كاملة "، وقد نصت المادة 98 من قانون العمل المصري "أنه يعتبر طفلا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من بلغ 14 سنة أو تجاوز سن إتمام التعليم الأساسي ولم يبلغ 18 سنة كاملة، ويلتزم كل صاحب عمل يستخدم طفلا دون 16 سنة بمنحه بطاقة تثبت بأنه يعمل ليده وتلصق عليها صورة الطفل وتعتمد من مكتب القوى العاملة المختص"، أما المادة 99 فتحظر تشغيل الأطفال من الإناث والذكور قبل بلوغهم سن إتمام التعليم الأساسي أو 14 سنة أيهما أكبر، ومن ذلك يجوز تدريبهم متى بلغت سنهم 12 سنة. وقد حدد المشرع الفرنسي هذه السن بستة عشرة عاما وفقا للمادة 1-L211 من قانون العمل الفرنسي.

²- يوسف إلياس : التنظيم القانوني لعمل الأطفال في العراق، مجلة العمل العربية، العدد 2001/74، ص 82 وما بعدها.

وعلى مستوى القوانين الوطنية، نص العديد من التشريعات، على اختصاص إدارة العمل الوطنية على مستوى إعداد ومراجعة وتنفيذ النصوص القانونية، المتعلقة بتشغيل الأطفال.

وهكذا جاء في المرسوم المحدد لاختصاصات وتنظيم وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية¹ في مادته الأولى تناط بوزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية، في إطار النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، مهمة إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في ميادين الشغل والتشغيل والحماية الاجتماعية وتقييم برامج عملها..

ويعهد إليها لهذه الغاية، القيام بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية، بما يلي:

المساهمة في إعداد إستراتيجية الحكومة في ميادين الشغل والتشغيل والحماية الاجتماعية والسهل على تنفيذها؛ - اقتراح مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالشغل والتشغيل والحماية الاجتماعية والسهل على مراقبة تطبيقها؛ غير أن اقتراح النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالشغل في بعض القطاعات المحددة ومراقبة تطبيقها يظان من اختصاص القطاعات الوزارية المعنية.

كما نصت المادة الثامنة بأنه تناط بمديرية الشغل مهمة إعمال السياسة العمومية في مجال تحسين ظروف العمل والنهوض بالعلاقات المهنية والوقاية من الأخطار المهنية والسهل على تطبيق تشريع الشغل.

كما تتولى النهوض بالبرامج الخاصة المتعلقة بالنوع الاجتماعي وبمحاربة تشغيل الأطفال، وتطوير الشراكات مع المجتمع المدني في هذه المجالات؛

ثانيا : إنفاذ الأحكام القانونية المنظمة لعمل الأطفال، ومراقبة مدى الالتزام بها:

يعد جهاز تفتيش العمل بمثابة عين إدارة العمل التي ترى بها كيفية تطبيق الأحكام الخاصة بعمل الأطفال، كما يعتبر في الوقت ذاته ذراع هذه الإدارة التي تपाल بها المخالفات التي ترتكب لهذه الأحكام.

وكثيرا ما نسبت النجاحات والإخفاقات التي حققتها إدارات العمل في ميدان حظر عمل الأطفال وتقييده والحد منه، إلى مدى فاعلية جهاز تفتيش العمل المرتبط بها.

وتبدو الخطوة الأهم في تفعيل دور أجهزة تفتيش العمل، في نظر الكثيرين في الانتقال إلى الدور الوقائي، وتفادي الرقابة السلبية المتمثلة في السعي إلى اكتشاف المخالفات، ومن ثم فرض الجزاءات على المخالفين بهدف منعهم من تكرار ارتكابها، على الرغم من أن الأمر يقتضي إنشاء توازن بين الرقابة السابقة واللاحقة في تفتيش العمل، والابتعاد بالجهاز قدر الإمكان عن ممارسة بعض الاختصاصات التي قد تؤثر بالسلب على مهامه الرقابية.

¹ - مرسوم رقم 280.14.2 / في 20 شعبان 1435 (18 يونيو 2014) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التشغيل والشؤون الاجتماعية الجريدة الرسمية عدد 6275 - 23 رمضان 1435 (21 يوليو 2014) ص 6009 .

وتبرز ممارسات التفتيش الوقائي أهميتها، خاصة في ميدان عمل الأطفال، من خلال:

- أ- قيام جهاز تفتيش العمل بالمخاطبة المباشرة لعموم أفراد المجتمع عبر وسائل الاتصال والإعلام المتاحة للتوعية بمخاطر ومضار عمل الأطفال، والتعريف بأحكام القانون الذي تنظمه، بهدف إنشاء بيئة مجتمعية داعمة للجهود المبذولة للقضاء عليه أو الحد منه.
- ب- اتصال جهاز تفتيش العمل على نحو مباشر بفئات الأطفال الأكثر استعدادا للتوجه المبكر لسوق العمل، لتعريفها بمخاطر هذا التوجه والأضرار المترتبة عليه، وتوجيه النصح والإرشاد إليها بما يمكنها من مقاومة الضغوط التي تدفع بها إلى العمل المبكر.
- ج- مخاطبة أصحاب العمل عبر رسائل توعية، توجه إليهم مباشرة بوسائل مختلفة.

ثالثا : التعاون بين إدارة العمل والمنظمات النقابية ومنظمات المجتمع المدني¹ :

ينبغي أن يكتسي التعاون بين إدارة العمل الوطنية وهذه المنظمات إطارا للعمل المشترك بينهما، والذي من بينه الحوار والتشاور على مستويات مختلفة، منها المستوى الوطني، كما أن تعاون إدارة العمل مع منظمات المجتمع المدني على اختلاف مجالات اهتمامها، سوف يوسع دائرة نشاط هذه الإدارة، ويعدد وسائل اتصالها بالأطراف المعنية الأطفال، ومن ثم سوف يوفر لها فرصة أكبر للنجاح في تحقيق رسالتها في هذا الشأن².

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التعاون بين العمل الوطنية، وكل من المنظمات النقابية للعمال وأصحاب العمل ومنظمات المجتمع المدني المعنية بقضايا الطفل، يمكن أن يؤدي إلى نتائج أفضل، إذا اتخذ طابعا مؤسسيا، يعمل على نحو منتظم وفقا لقواعد موضوعية وإجرائية تتخذ شكلا رسميا، وتأصل هذا العمل المؤسسي، وتضفي على قراراته طابع الإلزام.

رابعا : إنشاء قاعدة بيانات عن عمل الأطفال :

إذا كانت ظاهرة عمل الأطفال ظاهرة مجتمعية وطنية، فلا يمكن التأثير فيها إيجابا إلا بإقرار إستراتيجية وطنية للتعامل معها، تبني في ضوءها سياسات وتوضع برامج تنفيذية توصل كلها إلى الهدف، وهو القضاء على عمل الأطفال أو الحد منه. وبما أن أي إستراتيجية وطنية أيا كان موضوعها، لا يمكن صياغتها إلا إذا توفر حد أدنى من البيانات والمعلومات الموثوق بصدقها ودرجة دقتها،

¹ - للمزيد من التفصيل عن دور مؤسسات المجتمع المدني في مواجهة عمالة الأطفال، دمشق، 16-18 دجنبر 2008 إصدارات منظمة العمل العربية 2009.

² - على الرغم من أن منظمات العمال وأصحاب العمال لا تعد جزءا من إدارة العمل، إلا أنها قد تكون دعما لها عن طريق ممثلي المنظمات النقابية، في عمل مختلف الهيئات الاستشارية والتنسيقية في نظام إدارة العمل.

أنظر كذلك:

Robert Heron : labour administration an introduction, international labour office , ILO Regional Office for asia and the pacific, Bangkok), first published march 1998, Bangkok p.9 .

ولهذا فإن توفير هذه البيانات والمعلومات يجب أن يكون وظيفة أساسية من وظائف إدارة العمل الوطنية، ومع الإقرار بالكم الهائل من الصعوبات التي تواجه عمليات جمع هذه المعلومات والبيانات وتحليلها واستخلاص النتائج منها¹.

ويكتسي توفر قدر معقول من البيانات الصحيحة والدقيقة أهميته في تحقيق تقدم حقيقي وإنجاز فعلي في ميدان السعي إلى القضاء على عمل الأطفال والحد منه، مما يفرض على إدارة العمل إقامة قاعدة بيانات وطنية عن عمل الأطفال، لكي توفر الأساس الذي تقوم عليه الإستراتيجية الوطنية التي تمهد للقضاء على هذا العمل أو الحد منه².

هكذا يتبين عملياً أن محاولات إلغاء عمل الأطفال بشكل كامل رغم أنه هدف إنساني، تسعى إدارة العمل إلى تحقيقه، لكنه أمر صعب المنال والتحقيق، إذ يبدو أن هناك ظروفاً اقتصادية واجتماعية وثقافية تتجاوز الإمكانيات الوطنية المتاحة لإدارة العمل مما يحول دون تحقيق هذا الهدف، إلا أن عدم إلغاء عمالة الأطفال بشكل كامل لا يمنع من وضع حد لمختلف أشكال الاستغلال الشائع لعمل الأطفال.

ومن ثم ينبغي لإدارة العمل تفعيل قوانين الشغل، وضمان إجراءات حسن تطبيقها، وتحسين التشريعات الخاصة بعمالة الأطفال، والوفاء بالالتزامات الناشئة عنها، خاصة في مجال عمل الأطفال وذلك من خلال تطوير جهاز تفتيش الشغل من حيث العدد والعدد.

¹ - Kebebew Asbargie : improving the knowledge base on child labour : ILO action against child labour Geneva 200, p 11-144.

² - أعمال الندوة لفائدة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بجمهورية العراق، رعاية الطفولة ومكافحة تشغيل الأطفال / دور إدارة العمل في الحد من عمل الأطفال الوظائف – البرامج – آليات التنسيق-، عمان 1-3 سبتمبر، 2007 منظمة العمل العربية ومنظمة العمل الدولية تحت إشراف المركز العربي لإدارة العمل والتشغيل، تونس، ص 67 وما بعدها.

سياسات التعمير بالمغرب: الأبعاد والعوامل المؤثرة

محمد البزوي

طالب باحث بمركز دراسات الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال

جامعة محمد الخامس/الرباط

ساهمت التحولات التي عرفتها بنية ووظيفة الدولة في إعادة صياغة الأدوار التي تضطلع بها بحسب ظروفها كل واحدة منها. الأمر الذي جعل أنشطتها تمتد وتوسع بالقدر الذي يسمح لها بالسعي لبلوغ أهدافها، ويؤمن لها مزيدا من الشرعية والفعالية. وفي هذا السياق احتلت السياسات العمومية أهمية بالغة، باعتبارها واحدة من أهم الأدوات التي تكفل إمكانية تدخل الدولة في تنزيل رؤيتها لتدبير الشأن العام الوطني. وتشكل سياسات التعمير أحد أبرز الموضوعات التي تتيح للباحث إمكانية دراسة رصيد التجربة العمومية المغربية في بلورة وإنجاز سياسات عمومية، خاصة وأن مجال التعمير يقع في نطاق تقاطع معطيات اقتصادية واجتماعية وسياسية وبيئية وثقافية... إلخ. خصوصا في ظل تسارع وتيرة التوسع العمراني باعتباره أحد مكونات الظاهرة العمرانية وأبرز تجلياتها.

فشساعة نطاق مجال التعمير وتعدد موضوعاته وتعدد المتدخلين فيه مع تضارب مصالحهم، كلها معطيات تجعل اعتماد ضرورة استدعاء مقاربة منهجية مندمجة توظف إلى جانب المقرب القانوني مقاربات تنتمي إلى حقول معرفية أخرى، لتحقيق إحاطة أكبر بموضوع السياسات العمومية في ميدان التعمير من خلال التجربة المغربية، وقوفا عند نقاط القوة ومواطن القصور. كل ذلك في أفق تقديم رؤية نقدية تتيح للمهتمين تجويد هذه السياسات واستدراك بعضها من أعطائها واختلالاتها. ولذلك وبحكم أن المفترض في أي سياسة عمومية هو السعي لبلوغ أهداف محددة، وتحقيق الانسجام والتكامل والتوازن من خلال اعتماد مبدأ التوقعية، فإنه من المهم العمل على دراسة سياسات التعمير بالمغرب باستحضار مختلف أبعادها ودراسة مجمل وأهم العوامل المؤثرة فيها.

وتكتسي دراسة وتحليل العوامل المؤثرة في سياسات التعمير بالمغرب في مختلف أبعادها أهمية بالغة، وذلك لمجموعة من الاعتبارات والدواعي التي يمكن أن نذكر من بين أهمها:

- كون مجال سياسات التعمير بالمغرب مجالا جد معقد ومركب يصعب معه تحديد المسؤوليات والأدوار. خاصة وأن واقع ميدان التعمير هو بالأساس نتاج طبيعي لصيرورة رواسب وتجاوزات سياسية واقتصادية ومصالحية، لا سيما أن كل مرحلة تدبيرية قد خلفت العديد من المشاكل يصعب تجاوزها. لذلك لن يسهل إمكانية استيعاب إشكالات سياسات التعمير من دون إدراك مختلف الأبعاد والعوامل المؤثرة فيها.
- اعتبار السياسات التعميرية أحد أبرز موضوعات النقاش العمومي، بوصفها سياسة عمومية تعبر عن رؤية وتصور وأهداف واستراتيجيات الفاعل العمومي في ميدان تدبير المجال، وهو الأمر الذي يجعل سياسات التعمير مفتوحة على المفهوم

الشامل والمتكامل للتنمية المستدامة بمختلف أبعادها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، الحضرية والحضرية.

- استحضار أن السياسات التعميرية تعبر بقوة عن آليات الضبط، بحيث يعبر كل مجال من مجالات السياسات العمومية، بشكل صريح أو مضمّر، عن خلفيات العلاقات الاجتماعية واستراتيجيات تنافس الفاعلين وطبيعة المصالح المتقاطعة، والتي قد تتصارع في المجال العمراني باعتباره رأس مال يتيح للمتحكم فيه مزيداً من إمكانيات الضبط والتحكم في مسار المجتمع. هذا الوضع المتداخل والمركب قد يحيد في كثير من الأحيان بسياسات التعمير عن هدفها في تحقيق المصلحة العامة، بل وقد يجعلها متناقضة مع مسار تحديث البلد وتنميته في كثير من الأحيان.

وتضع دراسة موضوع سياسات التعمير بالمغرب، الباحث أمام عدة إشكاليات يتوجب الوقوف عندها، خصوصاً أن المجال العمراني ببلادنا تصعب مقارنته من زاوية واحدة، نظراً لتداخل الإكراهات القانونية بالاعتبارات السياسية والثقافية والحضرية، مع ضرورة مراعاة رهان الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وتعدّد المتدخلين في تدبيره. ونظراً لأن دراسة أبعاد الموضوع والعوامل التي تؤثر فيه، سيساعد بالتأكيد على الإحاطة بالموضوع ككل، فإنه لا بد من طرح إشكال ماهية تلك الأبعاد والعوامل.

لذلك فإن محاولة الوقوف عند هذه الأبعاد والعوامل بالدراسة والتحليل والنقد سيساعد على محاولة استيعاب أهم إشكالات سياسات التعمير بالمغرب، من أجل السعي إلى تجاوزها وإقرار سياسة تعميرية عمومية متكاملة. وذلك على أرضية رؤية موحدة ومنهجية ناظمة، قوامها الرؤية المندمجة والحكمة الجيدة والتدبير التشاركي للمجال، عبر اعتماد مقاربات تنموية غايتها تنمية المجال العمراني وتطويره.

وسنتناول موضوع هذه المقالة في محورين، المحور الأول نحاول أن نبسط فيه أبعاد السياسات العمومية المتعلقة بالتعمير بالمغرب، أما المحور الثاني فسنحاول الوقوف فيه عند أهم العوامل المؤثرة في تلك السياسات.

المحور الأول: أبعاد السياسات العمومية المتعلقة بالتعمير بالمغرب.

المحور الثاني: العوامل المؤثرة في سياسات التعمير بالمغرب.

المحور الأول: أبعاد السياسات المعتمدة في ميدان التعمير بالمغرب.

نظرا للتحويلات التي شهدتها المغرب منذ بداية القرن العشرين، حيث عرف المجتمع المغربي مثله مثل باقي المجتمعات المعاصرة الأخرى، ظاهرة التعمير وما شكله ذلك من انعكاس على المجال الحضري المغربي. فقد اهتمت الدولة بميدان التعمير، بهدف تنظيم وضبط المجال الحضري والمجال العمراني بشكل عام، خاصة وأن تحولات وتغيرات هذا المجال لها نتائج وانعكاسات على حاضر ومستقبل البلاد، سواء على المستوى السياسي، أو الاقتصادي والاجتماعي....

ولهذا تتجلى أهم أبعاد سياسات التعمير بالمغرب في البعد السياسي (أولا)؛ والبعد الاجتماعي (ثانيا)؛ ثم البعد الاقتصادي (ثالثا).

أولا: البعد السياسي لسياسات التعمير بالمغرب.

يعتبر البعد السياسي من الأبعاد الضرورية لفهم كل سياسة عمومية مهما كانت طبيعتها. والسياسات العمومية في مجال التعمير باعتبارها جزء من السياسات العمومية ككل لها ارتباط كبير بالبعد السياسي. فالتعمير كسياسة يرتبط ارتباطا عضويا ووظيفيا مع القوانين المنظمة للمجال الحضري والهادفة إلى تنميته، وتجد هذه الجوانب ترجمتها خلال تطبيقات وثائق التعمير على واقع المجال¹. كما يظهر ذلك في مجال الممارسة العملية التي تعكس الإرادة السياسية في هذا المجال. هذه الأخيرة التي تتجلى في مجموع القرارات والأعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين السياسيين والمؤسستين لأجل إيجاد حلول للمشاكل المتعلقة بالتعمير. فالمفترض في السياسة العمومية للدولة في مجال التعمير هي أن تتجلى في إستراتيجيات حضرية تؤطر بفهم معين للواقع ونابعة من إشكالات التحضر، وتتوخى تطبيق البرامج وصولا إلى أهداف بقصد التحضير للتحكم في التوسع الحضري، من خلال الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة أمام السلطات المختصة².

وباستحضار كرونولوجيا قوانين التعمير بالمغرب، يتضح أن المستعمر عمد منذ بداية الحماية إلى وضع سلسلة من القوانين، هي التي تشكل الإطار المرجعي لكل الترسانة القانونية المنظمة للمجال العمراني بالمغرب اليوم. فكثيرا ما يقال أن المغرب هو من أوائل الدول التي عرفت إقرار قوانين في مجال التعمير، وبأن المغرب قد سبق فرنسا في هذا المجال، حيث لم تعرف أول نصوصها القانونية في هذا المجال إلا خمس سنوات بعد المغرب³، إلا أن الأمر كان يخفي أشياء أخرى.

فالمرحلة الاستعمارية عرفت فيها قوانين التعمير بالمغرب تطورا سريعا، وذلك نتيجة للدور الكبير الذي كانت تلعبه في تنظيم وضبط المجال. وهكذا عرف المغرب قوانين للتعمير وقانونين للتجزئات (ظهير 1914 وظهيرا 1952 و 1953)، رغم أن الجديد الذي جاء به ظهير 1952 يتعلق فقط بتوزيع نطاق تطبيقه بحيث لم يعمد إلى إعادة النظر في توزيع الاختصاصات محافظا على الفلسفة التي

¹ - حيمود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي نموذج: عمالة بنمسك سيدي عثمان، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، 2000-2001، ص 29.

² - محمد كريدح، أزمة تديير المجال الحضري بالمدن الكبرى بالمغرب- مدينة فاس نموذجا - مقارنة قانونية وسوسيو اقتصادية، أطروحة بحث لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال، الرباط، 2009-2010، ص 19.

³ - عبد الصمد سكال وعمر الشفدي، دور الإطار القانوني والتنظيمي في التوسع العمراني، بحث لنيل دبلوم مهندس معماري بالمدرسة الوطنية للهندسة المعمارية، الرباط، 1992، الصفحة 19.

تحكمت في ظهير 1914¹. فالإدارة الفرنسية لم تكن تنظر إلى المجال الترابي نظرة تنموية كما نصت عليها بنود معاهدة الحماية، بقدر ما كانت تهدف إلى استغلاله واستنفاد خيرات الطبعية وتسخير موارده البشرية، وذلك في إطار تقسيم العمل الدولي، وبسط هيمنة الدول الأوروبية على مستعمراتها². فالهدف الحقيقي من فرض الحماية على التراب المغربي بصفة عامة لم يكن يستهدف فقط التحكم في التجمعات البشرية وتسخيرها، بل كذلك استغلال المجال وما يتوفر عليه من موارد مختلفة على حساب مصالح البلد، ولقد نتج عن ذلك تعميق عوامل التهميش والفوارق الاجتماعية والمجالية بين سكان مجال المغرب النافع ومجال المغرب الغير النافع.

أما مرحلة ما بعد الاستقلال فقد عرفت اعتماد كلياً على الإرث الذي تركه الاستعمار، والنص الوحيد الذي تمت المصادقة عليه هو ظهير 1960 المتعلق بتنمية التجمعات القروية. ووجب انتظار سنة 1992 من أجل إعادة النظر في القوانين، وتعديلها³. ومنذ ذلك الوقت إلى الآن باءت كل محاولات الإصلاح بالفشل، وهذا ما يمكن الاستدلال عليه بفشل مشروع مدونة التعمير الذي انطلق ورشها منذ سنة 2005، والتي على الرغم من تقسيمه إلى نصوص متفرقة فإنها هي الأخرى مازالت تراوح مكانها، ولم يخرج منها إلى حدود الآن إلا القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الذي ظل حبيس جدران البرلمان لسنوات بسبب الرفض الذي واجهه من قبل البرلمانين خصوصاً الذين يجمعون بين الانتداب البرلماني والجماعي حيث كانوا يعتبرونه يشكل تهديد لمصالحهم على المستوى المحلي. ولم تتم المصادقة عليه بالبرلمان إلا منتصف سنة 2016⁴.

كما أن البعد السياسي لسياسة التعمير يتجلى في العلاقة الجدلية بين تنمية المجال الترابي من جهة، وهاجس مراقبته وضبطه من جهة أخرى⁵. فضبط المجال الترابي ومراقبة سكانه كانتا في المغرب عبر مختلف مراحل تطوره، قاعدة السياسة العامة، ولا سيما منذ قرن. إذ كانت هذه الفكرة هاجساً يؤرق أنظمة الحكم التي تعاقبت عليه، لدرجة أصبحت معها المسألة الترابية حجر الزاوية في كل تدخل من تدخلاتها، إلى حد أن العامل السياسي هو الذي تحكم في إدارة المجال الترابي، لأسباب متناقضة أحياناً، وعلى حساب تنمية البلاد وتجديد بنياتها بعمق وإصلاحها. ومنذ نهاية القرن التاسع عشر، يبدو أن هذا المنطق سيطر بصيغ خاصة على ثلاث حقبة تاريخية هي: حقبة ما قبل الاستعمار، حقبة الاستعمار، حقبة ما بعد الاستعمار. والمقارنة بين مختلف مراحل التطور التاريخي للمجال الترابي المغربي هاته عبر استحضار القطيعة الناتجة عن حلقة الاستعمار، يمكنها أن تبرز لنا الاضطرابات وتعقد الخيوط المتداخلة التي نسجت حبكة الاستمراريات والتحولت المميّزة لكل مرحلة. ويسمح تحليل هذا المسار الطويل بتبيين استمراريات غير متوقعة بين مختلف أنواع المنطق الترابي.

كما يرتبط العامل السياسي لسياسات التعمير بطبيعة النخب الفاعلة فيه خصوصاً على المستوى المحلي، وهذا يحيلنا على دراسة التشكل الاجتماعي لنخبنا السياسية وسلوكها السياسي والاجتماعي؛ وكذا بنية وطبيعة المؤسسات السياسية والإدارية والتشريعية، وإشكالية العلاقة بين السياسي والإداري. حيث إن مجال السياسة التعميرية ليس بعيداً عن إشكاليات التوتر بين الإداري

1 - Mkisi Abdililah : "Le droit marocain de l'urbanisme", Les presses de l'imprimerie Abad, publications de L'UNAU, 1989, P 13 .

2- حيمود المختار، مرجع سابق، ص 57.

3- عبد الصمد السكال وعمر الشفدي، مرجع سابق، الصفحة 21.

4- ظهير شريف رقم 124.16، 1 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016) بتنفيذ القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وجزر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 شتنبر 2016).

5- محمد الناصري، مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مأزق السلطة منذ قرن، التحولات الاجتماعية بالمغرب، الرباط: مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الطبعة الأولى، سنة 2000، ص 15.

والسياسي، بل يشكل أحد أركانها. فسيطرة الدولة على آليات التعمير عبر إضعاف الجماعات الترابية (صلاحيات محدودة) كان وراء طغيان المقاربة الأمنية على تنظيم المجال؛ مما يحيلنا على طرح علاقة السياسة التعميرية بالمجال عموماً الذي يعبر عن آليات الضبط السياسي والاجتماعي.

ثانياً: البعد الاجتماعي لسياسة التعمير بالمغرب

تعتبر مسألة التعمير والتمدن ظاهرة اجتماعية عالمية بامتياز، وذلك لما يمثله تعدد قضايا التعمير والسكنى خاصة بالدول النامية ومنها المغرب من عوائق أمام عملية إدماج الفئات في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من مختلف الجهود المبذولة من قبل الدول لحل هذه المشاكل، والتي تعترضها صعوبات متعددة تحول دون تطبيق هذه الظاهرة.

وفي هذا السياق تشكل سياسات التعمير نقطة التقاء مصالح مجموعة من الفئات والشرائح الاجتماعية، وتسعى لتحقيق الأهداف الاجتماعية المسطرة في البرامج المتعلقة بها، باعتبارها سياسة تساهم في التنمية الاجتماعية. لهذا يعتبر استحضار الجانب الوظيفي لتنظيم المجال أمراً ذا أهمية بالغة، من أجل تخويل السكان بكل شرائحهم، الحياة والعيش في إطار إنساني ملائم من الناحية الصحية، وفي ظروف بيئية مرضية عبر تجهيز وتقوية هذه المجالات بالمرافق والتجهيزات الأساسية ومن ثمة المساهمة في تقليص الفوارق الاجتماعية وتحقيق العدالة الاجتماعية. خصوصاً وأن التعمير في علاقته بالسكن أصبح هاجساً يشغل ذهن كل مواطن؛ فالسكن، مثلاً، يعتبر من جملة الحقوق الأساسية التي يتعين على الحكومات أن تجعلها هدفاً أساسياً ضمن برامجها، باعتباره يعد حقاً من حقوق الإنسان الأساسية حسب الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويشكل أحد المبادئ الأساسية التي نص عليها دستور 2011¹.

لهذا فوظيفة التعمير لم تعد تقتصر على توفير السكن فقط، بل توفير كل ما يحتاجه الفرد داخل محيطه السكني من المرافق الضرورية والتجهيزات الأساسية، وذلك قصد تلبية معظم الخدمات الاجتماعية اللازمة لسكان المدن، حتى لا تتحول هذه الأخيرة إلى فضاءات معرّقة لكل الطاقات الإبداعية لدى الفرد والجماعة، وبالتالي معرّقة لكل برنامج تنموي تسعى الدولة إلى إنجازه². فالبعد الاجتماعي لسياسات التعمير يتجلى في مساهمة التعمير كسياسة عمومية في تقليص الفوارق الاجتماعية، وذلك من خلال تجهيز المجالات الحضرية المهمشة بالتجهيزات الأساسية والمرافق العمومية ذات الهدف الترفيهي، التعليمي، الرياضي، الثقافي... والتي تعمل على تكوين وتنشئة السكان وتأطيرهم، وإدماجهم في الحياة العامة للمجتمع. ومن هنا يأتي الحديث عن سياسة التعمير ودورها في تنمية الموارد البشرية داخل المجال الحضري، هذه الموارد التي أصبحت تشكل إحدى الأعمدة الرئيسية في إنجاح البرامج الاقتصادية والاجتماعية³.

¹ - الفصل 31 من الدستور المغربي 2011، تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: ... السكن اللائق؛ ... الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ص 3600.

2 - Said Ait Hammou , *Mutation de l'espace peri-urbain Casablanca le cas des communes d'Ain Harrouda et Titmelil* , Doctorat de 3ème cycle université de tours, France tome I , 1988, p 5.

³ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 18.

ثالثاً: البعد الاقتصادي التنموي.

تعتبر سياسات التعمير اليوم من بين الأسس المؤسسة للفعل التنموي، سواء على مستوى التنمية عموماً أو على مستوى التنمية العمرانية على وجه الخصوص. وهي تأخذ مظهرات متعددة يتحدد بعضها في كون، الحياة الاقتصادية تحتاج إلى وضع الأسس الضرورية والمناخ الملائم من أجل التنمية الاقتصادية للمجالات، وإرساء وثائق تخطيطية تضمن التوزيع المتوازن للأنشطة الاقتصادية والصناعية، وفي هذا السياق فإن سياسة التعمير تسعى إلى توفير البنية التحتية لهذه الأنشطة من تجهيزات أساسية ومرافق، وخلق مناطق صناعية قادرة على استقطاب رؤوس الأموال وتنمية وتشجيع المشاريع الاستثمارية. خصوصاً وأننا نعيش في ظرف يتميز بعمولة الاقتصاديات، حيث تلعب المدن والمترابولات الكبرى دوراً كبيراً في المجال الاقتصادي، يصعب على بلدان العالم الثالث أن تكون دول تنافسية، ما دامت مجالاتها الحضرية تراكم اختلالات في بنيتها لا تؤهلها لاستقطاب الاستثمارات وخلق الثروات، وتطوير مجالات التنمية والبحث العلمي، من أجل تحسين جودة العيش داخل التجمعات العمرانية والمحافظة على التراث ورد الاعتبار له واحترام البيئة.

ولرفع تحدي العمولة وتسريع انخراط البلد في الاقتصاد العالمي، ينبغي التعامل مع تهيئة المجال عموماً وقطاع التعمير على وجه الخصوص كأداة لخلق الثروات والرقى بإطار العيش بمدننا وقرانا، وذلك من خلال مقارنة تدرج ضمن منظور التنمية الشاملة والمستدامة. وهنا لا بد من التطرق لأهمية العلاقة التلازمية بين سياسات التعمير وسياسات إعداد التراب الوطني في التأسيس للبعد التنموي. وقد سبق لملك البلاد أن أكد بمناسبة انطلاق الحوار الوطني حول إعداد التراب على ضرورة اعتماد منظور جديد لإعداد التراب الوطني:

"... وفي هذا السياق فإننا ندعو لاعتماد منظور جديد لإعداد التراب الوطني قوامه اعتبار التهيئة الترابية أحسن وسيلة للحد من التفاوت الجهوي وأداة للتطوير العقلاني للمشاهد الحضري وإنعاش العالم القروي، وأمثلة طريقة للتوفيق بين النجاعة الاقتصادية وحماية الثروات من جهة وبين العدالة الاجتماعية والحفاظ على البيئة من جهة أخرى. ذلكم المنظور الذي نحرص على أن يدخل في اعتباره الارتباط العفوي بين تهيئة التراب الوطني والتعمير باعتبارهما وجهين لعملة واحدة..."¹.

لهذا يعتبر الميثاق الوطني لإعداد التراب المسألة الحضرية من بين تحديات التنمية وإعداد التراب، باعتبار أن سياسة التنمية وإعداد التراب مرهونة بقدرة البلاد على رفع التحديات التي ستطرحها المسألة الحضرية في بلادنا، ولعل أكثرها إلحاحاً استيعاب الخصائص القائمة والاستجابة للحاجيات المقبلة التي ستترتب عن النمو الحضري على مستوى الشغل والسكن والمرافق ذات الوظيفة الاقتصادية والاستعمال الجماعي². فالمجال الذي يسعى إعداد التراب الوطني والتعمير إلى تنظيمه يتميز بنمو ديمغرافي مرتفع نسبياً ويتمدد متسارع وبهجرة قروية مكثفة وبتمركز الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات في بعض أجزاء البلاد. ونتج عن كل هذا عدة مشاكل أبرزها ما يتعلق بالأزمة الحضرية في مظهرها: عدم التجانس بين الأقطاب الحضرية ودخلها، ومن جهة ثانية انتشار السكن الغير اللائق. ولأجل تصحيح الاختلالات المجالية الحالية والحفاظ على التوازنات، من أجل تحقيق التنمية المنشودة، ينبغي استحضار

¹ - مقتطف من الرسالة الملكية السامية الموجهة يوم 26 يناير 2000 إلى المشاركين في أشغال اللقاء الوطني لانطلاق الحوار الوطني حول إعداد التراب.

² - أنظر الميثاق الوطني لإعداد التراب، ص 8.

سياسة إعداد التراب الوطني بالضرورة، في كل السياسات العمومية القطاعية؛ بالشكل الذي يراعي التكامل والانسجام بين تلك السياسات، سعياً لاستقرار التجمعات البشرية وفق طرق عيشها وخصوصياتها، سواء الثقافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، عبر تنظيمها وتجهيز هيكلتها تحقيقاً لشروط حياة العيش المناسبة، وضماناً لأسس تنمية تحافظ على المحيط الطبيعي وعلى بنية المجتمع وتماسكه، مما سيساعد على اعتماد سياسة عمرية ملائمة للأوضاع والوقائع الاقتصادية والاجتماعية. خصوصاً أن المدن أصبحت في القرن العشرين إحدى الدعائم الأساسية لتنظيم التراب الوطني.¹ فبعد أن كانت المدن عبارة عن مراكز للسلطة السياسية والإدارية والتجارية، أصبحت اليوم تشكل بامتياز أهم قطب للإنتاج بما فيه الصناعي، ومقر لإقامة أغلب المغاربة. كما أن وزنها يعرف تصاعداً مطرداً داخل النسيج الوطني بحكم الدور الأساسي الذي أصبحت تلعبه في قطاعي التشغيل والخدمات. هذا دون أن ننسى أنه على حيزها الضيق تتجمع أهم المبادلات الخالقة للثروات. وقد تطور هذا الدور الجديد للمدن، على غرار ما وقع في باقي دول العالم، خصوصاً بعد الاستقلال، الشيء الذي أدى إلى تغير ملموس في جغرافية المغرب.

وباعتبار علاقة التهيئة الترابية بالتنمية الجهوية، وفي إطار التغيرات التي يشهدها التنظيم الترابي والإداري المغربي بعد دستور 2011، وبعدما نص هذا الأخير على أن تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية،² فقد ألزام القانون التنظيمي المتعلق بالجهات³ المجالس الجهوية بضرورة وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب على مستوى كل جهة، وفق القوانين الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة. كما اعتبر القانون التنظيمي المذكور، التصميم الجهوي لإعداد التراب بمثابة وثيقة مرجعية للهيئة المجالية لمجموع تراب الجهة. وهذا سيشكل رافعة أساسية من أجل سياسات عمرية متوازنة.

¹ - نوافذ على المجال المغربي، الفصل الخامس: "التخطيط والمنظومة الحضرية"، منشورات وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة، مديرية إعداد التراب الوطني، الرباط 2002، ص 131.

² - الفصل 143 من الدستور المغربي، "... تتبوأ الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية..." الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) ص 3600.

³ - المادة 88 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

المحور الثاني: العوامل المؤثرة في السياسات التعميرية بالمغرب.

سياسات التعمير كما باقي السياسات العمومية لا تظهر بالصدفة، بل هي نتيجة عمل تتداخل فيه مجموعة من العناصر التي تجعل إقرار هذه السياسة أو تلك عملا ناتجا عن مسلسل معقد من تجسيد مجموعة من العناصر والوضعيات والأنساق التي تنتج السياسة التعميرية، أي أنه على مستوى الواقع توجد عدة عوامل تتدخل وتتفاعل لتساهم في إنتاجها سواء على مستوى الإعداد أو على صعيد التنفيذ، وتتمثل أهمها في العامل الديمغرافي (أولا) وتعدد المتدخلين (ثانيا) والمنظومة القانونية (ثالثا) والاستثناء في التعمير (رابعا)؛ ثم العاملان العقاري والمالي (خامسا).

أولا: العامل الديمغرافي.

لعلاقة النمو السكاني بالبنية الاقتصادية والاجتماعية تأثير على المكونات العمرانية والتعميرية للمجال، فالمجال الذي يعيش رخاء اقتصاديا وتنمية بشرية اجتماعية لا بد أن تتوفر به فضاءات سكنية قانونية ولانقة لكافة الطبقات الاجتماعية وبدون استثناء أو تهميش لطبقة معينة. أما المجال الذي يعرف خللا بين عدد الساكنة والمستوى الاقتصادي والاجتماعي، فسيتمدخله ليشمل لا محالة كل ما يتعلق بالتعمير، خصوصا السكن وما يرتبط به من مرافق مختلفة ضرورية، أولا باعتباره أحد أهم مكونات المجال؛ وثانيا لكونه التعبير الصريح عن مستوى عيش الساكنة. كما قد يتمظهر في مظاهر، من أهمها عدم قدرة التكتلات العمرانية والسكنية على احتواء الفئات الفقيرة من المجتمع الحضري، رغم المجهودات المبذولة سواء على صعيد القطاع العام أو الخاص. خاصة إذا كانت التدخلات تشوبها اختلالات، كالمضاربة العقارية، مما يؤدي إلى عدم القدرة على توفير منتج عقاري خاص بالأسر ذات الدخل المحدود، وعدم خلق التوازن المجالي بين مختلف أنواع المجالات السكنية، خاصة ما يتعلق بالتجهيزات العمومية الضرورية للحياة الحضرية¹.

وفي هذا السياق عرفت المجالات الحضرية بالمغرب بصفة عامة اتساعا مجاليا جد مهم وغير مسبوق مع بداية القرن العشرين، شكل التزايد السكاني أهم أسبابه، إلا أن مسببات هذا التزايد هي ما يشكل الفرق بين كل هذه المجالات. فإذا كان التزايد السكاني الذي عرفتته مدينة الدار البيضاء نتيجة نموها الاقتصادي (صناعيا وتجاريا)، فإن التزايد السكاني الذي عرفتته مدينة الرباط وسلا معا جاء نتيجة الدور الذي أنيط بالأولى كعاصمة المملكة وفتح مجالات الثانية في وجه التعمير كمدينة مرقدة، وهذا ينطبق على مدينة تمارة أيضا كمدينة تزايد عدد سكانها بشكل ملحوظ في السنوات الأخيرة بسبب مجاورتها لمدينة الرباط. وبالمقابل هناك مجالات حضرية أخرى عرفت نموا سكانيا واتساعا مجاليا نتيجة الهجرة القروية، ليس لكونها مجالات متقدمة اقتصاديا، بل لأن المجالات المصدرة لهذه الهجرة تعرف تهميشا حقيقيا ذا طابع اقتصادي واجتماعي². وهذا يفرض على جميع المتدخلين في مجال التعمير، استحضار التلازم القائم بينه وبين سياسة إعداد التراب الوطني (كما أشرنا لذلك بالمحور الأول)، عبر استحضار المسألة الديمغرافية في المقاربة الترابية للتنمية، من أجل تنمية متوازنة بين مختلف المناطق، من أجل ضمان انتشار ديمغرافي متوازن، وبالتالي تعمير متوازن. خصوصا وأن النمو الديمغرافي يشكل مؤشرا دالا لقياس الوضع السكاني، كما يعكس التوزيع الجغرافي للسكان درجة دينامية المجالات التي تحتضنهم. فإعداد التراب الوطني كاستراتيجية تتداخل وتتكامل مع سياسة التعمير، من أجل خلق مجالات حضرية منظمة ومؤهلة

¹ - عدنان هلال، تطور المجال الحضري لمدينة تطوان بين التنظيم العمراني والتعمير الغير القانوني، دبلوم الدراسات العليا المعمقة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية أكدال، الرباط، 2006-2007، ص 5.

² - Mekki Bentahar: "Villes et campagnes au Maroc, Les problèmes sociaux de l'urbanisation", édition El Maarif al jadida, Rabat 1987,

للمساهمة في إنجاح برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يمكن اعتبارها كدفع وافي للمدن الكبرى من تدفق الهجرة القروية وما يترتب عنها من نمو غير متوازن لمجالاتها الحضرية، خاصة عندما لا تتوفر على مراكز استقبال قادرة على امتصاص هذه الهجرة القروية، الشيء الذي يخلق عدة متاعب أمام أهداف سياسة التعمير ويضعف من مردوديتها على مستوى تنظيم وتنمية المجالات الحضرية¹. خصوصا أن سكان المغرب عرف تزايدا كبيرا في العقود الأخيرة، حيث أصبح عدد الساكنة يفوق 33 مليون نسمة حسب الإحصاء العام للسكان والسكنى سنة 2014²؛ والحضريون منهم يزيد عن 60 % مقابل 55.1 % سنة 2004. وعليه فقد انتقل عدد السكان بالوسط الحضري من 16 مليون و464 ألف إلى 20 مليون و432 ألف نسمة خلال الفترة ما بين 2004 و 2014، مسجلا بذلك معدل نمو ديموغرافي سنوي قدره 2.2% مقابل 2.1% خلال العشرية السابقة.

ويرجع هذا الارتفاع في ساكنة الوسط الحضري إلى النمو الديموغرافي الطبيعي من جهة والهجرة من المجال القروي من جهة أخرى، بالإضافة إلى خلق مراكز حضرية جديدة وكذلك توسع المدارات الحضرية للمدن³. بالإضافة إلى الارتقاء بجماعات قروية إلى مستوى مراكز حضرية دون أن تستوفي الشروط الضرورية للتمدن.

ومن خلال توزيع السكان حسب المدن، يتبين أن 7 مدن كبرى فقط تستقطب زهاء ربع (24.9%) من سكان المملكة، أي ما يعادل 41.3% من السكان الحضريين وهي على التوالي حسب حجمها الديمغرافي، الدار البيضاء ب 3 ملايين و359 ألف نسمة، ثم تلمها فاس بمليون و112 ألف ثم طنجة ب 947 ألف ثم مراكش ب 928 ألف ثم سلا ب 890 ألف ثم مكناس ب 632 ألف وأخيرا الرباط ب 577 ألف. وبخصوص التوزيع حسب الجهات حسب التقسيم الجهوي الجديد (12) جهة، فإن 70.2% من ساكنة المغرب تتمركز بخمس جهات تتجاوز ساكنة كل واحدة منها ثلاثة ملايين نسمة. وحسب وزنها الديمغرافي، تأتي جهة الدار البيضاء - سطات في المرتبة الأولى بعدد بلغ 6 ملايين و862 ألف نسمة ونسبة 20.3%، تلمها جهة الرباط - سلا - القنيطرة بعدد بلغ 4 ملايين و581 ألف نسمة ونسبة 13.5%، ثم جهة مراكش - آسفي بعدد بلغ 4 ملايين و521 ألف نسمة ونسبة 13.4%، وجهة فاس - مكناس بعدد بلغ 4 ملايين و237 ألف نسمة ونسبة 12.5%، وجهة طنجة - تطوان - الحسيمة بعدد بلغ 3 ملايين و557 ألف نسمة ونسبة 10.5%. بينما تتوزع الأعداد الباقية على مختلف جهات المملكة بنسب متفاوتة تتراوح ما بين 7.9% بجهة سوس-ماسة و0.4% بجهة الداخلة-وادي الذهب⁴. مما يوضح وجود فوارق ما بين الجهات، وعدم توازن النمو الديمغرافي بين المجالين الحضري والقروي، وتوزيع غير متوازن للسكان.

وتحليل هذه المعطيات يتبين أن هناك صعوبة للتحكم في المجال العمراني بسبب العامل الديموغرافي؛ مما يؤدي إلى حدوث تحولات كبيرة على المستوى الاجتماعي وأنظمة نشاط المجالات الحضرية والقروية، مما نتج عنه ارتفاع الطلب على السكن والتجهيزات والبنى الأساسية، وبالتالي الانعكاس بشكل سلبي على سياسات التعمير.

¹ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 232.

² - مرسوم رقم 2.15.234 صادر في 28 من جمادى الأولى 1436 (19 مارس 2015) بالمصادقة على الأرقام المحددة بها عدد السكان القانونيون بالمملكة.

³ - مذكرة حول النتائج الأولية للإحصاء العام للسكان والسكنى 2014، الرباط، 13 أكتوبر 2015.

⁴ - المرجع السابق.

ثانيا: عامل تعدد المتدخلين في سياسات التعمير بالمغرب.

يتميز ميدان التعمير بتعدد المتدخلين سواء على مستوى التخطيط العمراني أو على مستوى التدبير، وذلك راجع بالأساس للصبغة الأفقية التي تميز قطاع التعمير. فإذا كانت على مستوى التخطيط، كل من المجالس المنتخبة والسلطات المحلية والوكالات الحضرية والسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والمصالح الخارجية تلعب أدوارا أساسية في التخطيط العمراني، فإن هناك مؤسسات أخرى ذات طبيعة لا مركزية تساهم كل حسب تخصصها في بلورة تصور واضح للتخطيط العمراني حيث تجد أساسها القانوني في التدخل في ميدان التخطيط العمراني انطلاقا من المادة الخامسة من المرسوم التطبيقي للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير¹، والذي ينص على عضوية اللجنة التقنية المحلية ضمن اللجنة المحلية المكلفة بالنظر في وثائق التعمير، حيث أن اللجنة التقنية المذكورة تضم في تشكيلتها مديري المؤسسات العمومية كما يقضي بذلك الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل والذي تم نسخه بظهير 06 أكتوبر 1993²، هذا المرسوم بالمناسبة ينبغي إعادة النظر فيه وتعديله من جديد تماشيا مع الإصلاحات الدستورية والقانونية في هذا الشأن. كما أن هذه المؤسسات بالإضافة إلى مساهمتها في وضع التصور لوثائق التعمير، فهي تتدخل في تنفيذ تلك الوثائق³، سواء من خلال إحداث التجهيزات المهيكلية، أو من خلال القيام بعمليات ترفع من قيمة المجال في ميداني التعمير والبناء.

فتعدد الفاعلين في مجال التعمير بالمغرب، نتج عنه تداخل الاختصاصات وصعوبة التنسيق؛ مما أدى إلى غياب الرؤية الشمولية سواء على مستوى التخطيط أو على مستوى التدبير، وأيضا تشتت وعشوائية التدخلات القطاعية؛ بالإضافة إلى ضعف التشاور والمشاركة عند اتخاذ القرار. الأمر الذي يستوجب إيجاد ميكانزمات واضحة للتنسيق بين المتدخلين في ميدان التعمير وضمان النجاعة في التدخل، طالما أن الإشكال لا يكمن في التعدد بقدر ما يكمن في مدى ضبط الخيوط النازمة له، خصوصا على مستوى دور الجماعات الترابية، فرغم أنها تتوفر على صلاحيات مهمة أساسا على مستوى التدبير العمراني، إلا أن واقع دور هذه الجماعات وإن كان قد حقق تطورا لا بأس به، فإنه ما زالت تعترضه مجموعة من الإكراهات⁴.

كما أن عامل تعدد المتدخلين يرتبط بعامل طبيعة النخب الإدارية والسياسية وسلوكها كمحدد هام في صنع السياسات العمومية بشكل عام والسياسة التعميرية بشكل خاص، باعتبار التعمير هو مجموعة من التدابير التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تعمل على تحقيق نمو متناسق ومنسجم، عقلاني وإنساني للكتل العمرانية⁵. فهي تعمل على التأثير في الفعل العمومي المرتبط بسياسات التعمير، سواء على مستوى التدبير محليا، حيث يلاحظ التجاوزات من قبل السلطات المحلية أو من قبل المنتخبين

¹ - مرسوم رقم 2.92.832 صادر في 27 من ربيع الآخر 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 الموافق ل 20 أكتوبر 1993.

- أحمد مالكي، التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية 2007-2008، ص 95 والاجتماعية وجدة، 2007-2008، ص 95.

3 - M'hammed Dreyf: "Urbanisation et droit de L'urbanisme au Maroc", Imprimerie El Maarif Al Jadida, Raabat, 1993, p : 260.

4 - M'hammed Dreyf: "Urbanisation et droit de L'urbanisme au Maroc", Op . cit, p : 277

5 - Jean-Marie (Auby) et Robert (Ducos Ader): "Droit administratif, l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et la construction", 4ème éd . Dalloz, Paris , 1980, P: 203.

في ظل البيروقراطية الإدارية، أو على المستوى الوطني سواء على مستوى المصالح المركزية، مثل طول مسطرة المصادقة على تصاميم التهيئة وعرقلتها في بعض الأحيان، أو على مستوى البرلمان، مثل تجميد مشروع مدونة التعمير، وعرقلة خروج القانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، كما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، حيث تم الاعتراض عليه من قبل البرلمانين خصوصا منهم الذين يجمعون بين الانتداب البرلماني والمحلي ولم تتم المصادقة عليه إلا بصعوبة.

كما أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع والمتمثلة أساسا في الربيع السياسي والاقتصادي، ووجود نخب سياسية واقتصادية ذات ولايات مصلحة ذاتية مقابل الولاء للمصلحة العامة والوطنية، وكذا الثقافة المجتمعية الغير المساعدة في كثير من الأحيان من أجل عقلنة الفعل العمومي في ميدان التعمير، كلها تقوي الدور السلبي لعامل تعدد المتدخلين في مجال التعمير بالمغرب.

ثالثا: تأثير المنظومة القانونية في مجال سياسات التعمير بالمغرب.

يعتبر العامل القانوني من بين أهم العوامل المؤثرة في ميدان التعمير كما في باقي الميادين الأخرى، فلا يمكن تصور سياسة تعميرية بدون قوانين مؤطرة لها. ورغم المكتسبات التي تم تحقيقها على الصعيد القانوني، فإن هذا الجانب يعرف مجموعة من العوائق، نذكر منها تقادم وعدم ملائمة بعض القواعد القانونية وتشتتها على نصوص متعددة؛ وجمود بعض المقتضيات التشريعية؛ وبطء وتعقيد المساطر؛ بالإضافة إلى صعوبة تطبيق بعض المقتضيات المتعلقة بالتعمير بسبب قلة الوسائل وضعف استيعاب النصوص القانونية، ثم عدم ملائمة ومواكبة الترسانة القانونية للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية الجديدة والتطورات المواكبة.

لقد أثبتت التجربة والممارسة الميدانية محدودية التشريعات المعمول بها بميدان التعمير، في ضبط النمو المجالي والاستجابة للتحولات الاجتماعية والاقتصادية، فهي لا تواكب مبدأ اللامركزية واللامركزية الإداري، ولا تستجيب لمتطلبات الاستثمار ولا للاحتياجات الخاصة لبعض فئات المجتمع¹. كما أن الممارسة تكشف عن وجود خلل بنيوي بين نوايا المخطط وواقع التخطيط مرده إلى عدة اعتبارات، يبرز أهمها في تلك المتعلقة بعدم استحضار البعد العقاري وأثاره ومدى تناغم أنظمتها مع قوانين التعمير، ليس فقط على التخطيط العمراني، بل كذلك على التدبير العمراني الذي يعتبر التنزيل الطبيعي لتوجهات التخطيط، الأمر الذي يتجلى من خلال وثائق التعمير التي كانت موضوع انتقادات حول مردوديتها وفعاليتها².

فالتشريعات القائمة المؤطرة لميدان التعمير سواء تعلق الأمر بالقانون رقم 12.90³ أو القانون رقم 25.90⁴ وكذا القانون الجديد رقم 12.66⁵ وباقى النصوص المرتبطة بالموضوع، لا تمكن من إيجاد حلول للمشاكل الكبرى التي تعرفها التكتلات العمرانية فحسب، بل زيد من حداثتها بسبب التناقض والجمود اللذين يميزان هذه القوانين والتنظيمات التي لم تعد تتماشى والتغييرات المتسارعة التي يشهدها المجال. لذا ولمعالجة الاختلالات الاجتماعية والمجالية المنتجة

¹ - وثيقة التشاور حول مدونة التعمير، منشورات الوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان والتعمير، فبراير 2006، ص 15.

² - أحمد مالكي، مرجع سابق، ص 184.

³ - ظهير شريف رقم 1.92.31 صادر في 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.92.7 صادر في 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

⁵ - ظهير شريف رقم 1.16.124، مرجع سابق.

لتعمير غير منظم، مع كل ما يحمله هذا التعبير من معاني التمييز والإقصاء الاجتماعي والمجالي وتفشي البطالة والانحراف وكل مظاهر ضعف الاندماج، صار جليا، أن تنظيم مجالاتنا يتطلب وسائل وآليات ومقاربات قانونية جديدة في ميدان التخطيط والتدبير الحضريين من أجل سياسة تعميرية ناجعة.

ولقد أضى من اللازم، في ظل التحولات التي يعرفها السياق الوطني والدولي، مقارنة التعمير عبر جوانبه الاقتصادية والمالية والاجتماعية. ثم إن القواعد القانونية للتعمير يجب أن لا تستمد مبادئها من المساطر الإدارية فحسب، بل كذلك من خلال الآليات المتحركة في صيرورة التحولات التي يعرفها المجتمع.

ومن جهة أخرى فغياب تدوين تراتبي وموضوعاتي لمجموع النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والإسكان والبناء، يجعل معظم المتدخلين يواجهون حالات من التناقض والالتباس، مما يجعل تدبير هذا القطاع صعبا على مستوى الممارسة، حيث نجد كثيرا من التدابير القانونية المرتبطة بالتعمير، متداخلة مع نصوص متناثرة، تخص ميادين عديدة يُصعبُ علاقتها بالتدبير الحضري¹.

ومن التداعيات السلبية لعامل المنظومة القانونية على سياسات التعمير، نجد البطء الإداري، ويتجلى ذلك أساسا على مستوى بطء إنتاج وثائق التعمير. فهذه الأخيرة تعتبر من أهم الآليات القانونية التي اعتمدها القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير من أجل تنفيذ السياسات التعميرية عبر ما يعرف بالتعمير التنظيمي، وقد نصت عليها المواد من 2 إلى المادة 39 من الباب الثاني من القانون المذكور المتعلق بالتعمير، والمتمثلة في مخطط توجيه التهيئة العمرانية وتصميم التنطيق وتصميم التهيئة، والذي دعت إليه الحاجة بعد إدراك ضرورة تهيئة العالم القروي وتخطيط تنميته العمرانية ليتكامل مع المخططات التي توضع للعالم القروي²، والتي ينبغي أن يكون إنجازها متتابعا حتى نضمن تخطيط حضري جيد³. أما تصميم التنمية فبقي يخضع لأحكام ظهير 1960 المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية. بالإضافة إلى مقرر تخطيط حدود الطرق والساحات العامة الذي يمتاز باللامركزية على خلاف الوثائق التعميرية السابقة⁴.

ورغم أن جميع الحواضر وجل المجالات القروية الأكثر حساسية مغطاة حاليا بوثائق التعمير، غير أن إنتاج هذه الوثائق يعرف بطئا كبيرا من جهة، وتطبيق مقتضياتها يعرف مجموعة من الاختلالات من جهة ثانية. وقد أظهرت الممارسة على أرض الواقع أن عمليات إعداد وثائق التعمير ودراساتها تعرف تأخرا كبيرا يهدد قدرتها على مواكبة التحولات الديمغرافية والعمرانية المتسارعة ومجاراة الديناميات الاجتماعية والاقتصادية التي تتفاعل داخل المجالات الترابية، الأمر الذي يزيد في توسيع الهوة بين مقترحات التهيئة وما يتم إنجازها على أرض الواقع، وهذا يجعل قيمة الوثيقة، كأداة لتخطيط استشرافي، موضوع تساؤل. لهذا أصبحت المراجعة الشاملة لمضمون وشكل وثائق التعمير والمساطر المتبعة لإعدادها والمصادقة عليها، ضرورة ملحة وذلك عبر تعزيز مسلسل اللامركزية واللامركز في إعداد وثائق التعمير؛ وتبسيط مسالك ومساطر إعداد وثائق التعمير والمصادقة عليها وطرق مراجعتها؛ وتبسيط محتوى وثائق التعمير خاصة ما يتعلق بضوابط التهيئة وتحديد التنطيقات، وذلك من خلال اكتفاء وثائق التعمير بتحديد القطاعات، انطلاقا من كثافتها ونسبة التمازح الحضري من الناحية الوظيفية والشكلية، مع إرفاقها بجدول المرافق العمومية، والاقصاء على برمجة التجهيزات العمومية الاستراتيجية، علما أن التجهيزات الأخرى تتم برمجتها في إطار التجزئات العقارية والمجموعات السكنية.

¹ - وثيقة التشاور حول مدونة التعمير، منشورات الوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان والتعمير، فبراير 2006، ص 15.

2 - M'hammed Dreyf: "Urbanisation et droit de L'urbanisme au Maroc", Op. cit. p 1.

3 - Hubert Charles: "Les principes de l'urbanisme", édition Dalloz, Paris, 1993, P 27.

⁴ - الدكتور عبد الرحمان البكريوي، "التعمير بين المركزية واللامركزية"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 1993، ص 30.

كما ينبغي تعزيز مقاربة التشاور والتشارك في إعداد وتنفيذ مقتضيات وثائق التعمير؛ وترشيد نفقات إعداد وتطبيق وثائق التعمير؛ وتشجيع إنتاج السكن الاجتماعي خصوصاً منه السكن ذي القيمة العقارية الإجمالية المنخفضة؛ وإدماج توجهات المخطط الوطني والمخططات الجهوية لإعداد التراب¹.

كما أن إشكالية المراقبة الإدارية تعد نقطة ضعف الإدارة والمتدخلين في مجال مراقبة مخالفات التعمير، حيث أن واقع التدبير الإداري والقضائي في هذا الصدد يكشف الستار عن محدودية المراقبة وضعف فعاليتها في التصدي للمخالفات والانتهاكات التي يتعرض لها قانون التعمير، بحكم أن التدبير العمراني يخضع أحياناً لمنطق المصالح الانتخابية والسياسية والاعتبارات الزبونية والمحسوبية، أكثر مما يخضع لمنطق المصلحة العامة التي تقتضيها التنمية المحلية².

ومن تجليات ضعف المراقبة إشكالية البناء غير القانوني وتأثيرها السلبي على سياسات التعمير، فظاهرة البناء الغير القانوني تعتبر من الانحرافات المجتمعية، بل الظواهر التي أرقّت السلطات العمومية والمهتمين وقضت ولا زالت تقض مضاجعهم، خلال القرن الماضي وحتى في قرننا هذا، وشوهت جمال بلادنا وأفقرت تراثها العمراني على غناه وأهدرت ثرواتها الطبيعية من أراضي زراعية خصبة ومناطق غابوية فريدة من نوعها وأضاععت على الدولة والجماعات المحلية فرصة تحصيل موارد مالية هائلة، هي في حاجة إليها، بل بالإضافة إلى ذلك يتم تخصيص اعتمادات مالية مهمة لإعادة هيكلتها، كان من الأولى أن تخصص لمشاريع تنمية أخرى، فضلاً عن تداعيات وأخطار بيئية واجتماعية وأمنية على الحاضر والمستقبل³.

ولقد أثبتت العديد من البحوث المتعلقة بدراسة المجال الحضري ومكوناته العمرانية على أن هذا الأخير قد تتم عرقلة نموه الطبيعي والمتوازن من جراء الانتشار الواسع للبناء العشوائي ودور الصفيح، فهذه الأشكال العمرانية الغير اللائقة والغير المهيكلية من شأنها أن تفرز عدة مظاهر اجتماعية واقتصادية سلبية اتجاه المجال وسكانه، وبالتالي قد تحول دون الوصول إلى هيكلة مجالية معقلنة ومساعدة على إنجاح البرامج التنموية⁴.

وأظهرت الإدارة باعتبارها المتدخل الأول في ميدان التعمير قصوراً كبيراً، لأسباب متعددة، منها الضعف المتعلق بغياب الإرادة السياسية لدى المسؤولين من أجل تطبيق القانون، ورضوخهم في الغالب للضغوطات المختلفة الصادرة عن المخالفين، واللامبالاة التي تبديها بعض المصالح الإدارية، والتغاضي بسبب تفشي الرشوة، زيادة على تعدد المتدخلين في المراقبة والزجر في هذا المجال.

وانعكاسات البناء الغير القانوني في ميدان التعمير لا تقتصر آثارها السلبية على الجانب العمراني فقط، بل تتعداه لتؤثر سلباً على تنمية المجال في علاقته بالسكان، من خلال عرقلة التنمية المحلية، وخلق العديد من الصعوبات والعراقيل أمام الإدارة، الشيء الذي يساهم في فشل العديد من المحاولات الرامية إلى تنمية وتنظيم المجال سواء على المستوى المحلي أو الوطني، للمساهمة في إقرار

¹ - وثيقة التشاور حول مدونة التعمير، مرجع سابق، ص 32.

² - أحمد مالكي، السياسات العمومية في ميدان التعمير: حصيلة مائة سنة من التأطير التشريعي، مداخلة بالندوة المنظمة من قبل كلية الحقوق بمكناس بالتعاون مع مجموعة الأبحاث والدراسات المالية والضريبية ومركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية حول موضوع " مائوية التعمير: قراءة في بعض إشكالات السياسات العمرانية بالمغرب"، 07 مارس 2015.

³ - دور القضاء في تطوير التشريع والحد من البناء غير القانوني في مجال التعمير، إشكالية البناء غير القانوني ومحاولة التصدي له، منشورات وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة، يوليو 2002، ص 3.

⁴ - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 157.

سياسة تعمير متوازنة. وفي هذا السياق صدر القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الذي أشرنا إليه أعلاه، من أجل تعزيز المراقبة وزجر المخالفات في هذا المجال.

رابعاً: عامل الاستثناء في مجال التعمير.

يعرف التعمير بوصفه كما سبقت الإشارة "مجموع الإجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية لمجال ما، والتي يتعين أن تمكن من إنماء متناسق وعقلاني وإنساني للتجمعات السكنية". ومن هذا المنطلق تظهر أهمية قواعد قانون التعمير في ضبط وتوجيه تهيئة المجال العمراني بالشكل الذي يضمن التنمية العمرانية المنشودة. ونظرا للحركية التي يشهدها قطاع التعمير أمام جمود بعض النصوص القانونية أصبحت ترد بعض الاستثناءات على قواعد قانون التعمير، بداعي إضفاء نوع من المرونة تمكنها من مواكبة التطورات العمرانية داخل المجتمع. وفي هذا السياق صدرت الدورية 254 في فبراير 1999 عن وزير إعداد التراب والبيئة والسكنى، ثم الدورية رقم 622 الصادرة في ماي 2001. وقد أعقبتهما دوريتان وزاريتان مشتركتان، وهما على التوالي الدورية رقم 27/3020 في مارس 2003، والدورية رقم 31/10098 في يوليو 2010¹.

واستهدفت هذه المذكرات إضفاء مرونة وشفافية أكبر على عملية دراسة المشاريع الاستثمارية المقدمة لمصالح التعمير، في محاولة لتجاوز طابع الصرامة التي تتسم بها وثائق التعمير وبطء مسطرة تعديلها ومراجعتها والتعقييدات التي تكتنفها. وكان الهدف من هذا المسعى، الذي اعتمدته السلطات العمومية كحل مؤقت، هو بث دينامية جديدة في قطاع يعد حجر الزاوية في كل المشاريع الاستثمارية الاقتصادية والاجتماعية. حيث يرى البعض في هذه المقتضيات رغبة من لدن المشرع المغربي في إضفاء نوع من المرونة على التدبير العمراني وتشجيع مسلسل البناء من جهة، ومواجهة التعمير الفوضوي والعشوائي من جهة ثانية².

وقد استحدثت بموجب الدورية الصادرة سنة 1999 لجنة مختصة على مستوى الوزارة لتسليم رخص الاستثناء للمشاريع الاستثمارية. ولكن نظرا للعدد المتزايد من الملفات، أصبحت اللجنة المركزية عاجزة عن دراسة كل الطلبات. هكذا صدرت الدورية الثانية سنة 2001 التي نصت على نقل هذا الاختصاص إلى المستوى المحلي. وعهد برئاسة اللجنة المحلية لدراسة ملفات طلب رخص الاستثناء إلى المفتش الجهوي للتعمير، بحيث لا تعرض على اللجنة المختصة المركزية سوى المشاريع الاستثمارية الكبرى التي لم تحظ بالتوافق على المستوى المحلي.

وقد صدرت بعد ذلك الدورية الثالثة رقم 27/3020، يتعلق الأمر بدورية مشتركة بين الوزارة المكلفة بالتعمير ووزارة الداخلية، باعتبارهما القطاعين الوزاريين الأساسيين المسؤولين عن مجال التدبير العمراني. ونصت هذه الدورية على إنشاء لجنة جهوية خاصة برخص الاستثناء في مجال التعمير، مكلفة بدراسة الطلبات المقدمة للاستفادة من هذه المسطرة. وتتكون هذه اللجنة، التي يرأسها والي الجهة، من العامل ومدير المركز الجهوي للاستثمار ورئيس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية والمسؤول الجهوي للإدارة المعنية بالاستثمار. ويتخذ قرار منح رخص الاستثناء بإجماع أعضاء اللجنة. وقد أدى تطبيق هذه الدورية، خلال الفترة الممتدة ما بين 2003 و 2010، إلى حدوث بعض التجاوزات، وخاصة المضاربات العقارية وإنجاز بعض المشاريع فوق أراض مخصصة للمرافق العمومية وأخرى ذات مؤهلات فلاحية كبرى. وهنا لا بد من إبداء ملاحظة حول التحول الذي حصل على مستوى رئاسة اللجنة، فنقل

¹ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير، إحالة رقم 2014/11 من قبل مجلس النواب، ص

² - El Idrissi Omar, *Evaluation des documents d'urbanisme à travers la dérogation : cas de la région Doukkala Abda*, DESA en urbanisme et aménagement, université Hassan II- Ain Chok, F.L.S.H- Casablanca, 2004-2005, p : 32.

الرئاسة من المفتش الجهوي للتعمير إلى والي الجهة يعتبر بمثابة ردة، خصوصا وأن باقي أعضاء اللجنة التي يرأسها الوالي غالبا ما يكون رأيهم من رأي هذا الأخير.

وسعى إلى تدارك هذه الاختلالات، أصدرت السلطات العمومية دورية جديدة، وهي الدورية رقم 31/10098 الصادرة سنة 2010، بهدف إحاطة مسطرة الاستثناء بمزيد من الضمانات والقيود القانونية، من خلال التنصيص على أن رخصة الاستثناء تخص الشخص بعينه ولا يجوز له تفويتها لغيره. فضلا عن ذلك، فإن هذه الدورية تمنع منعاً باتاً أن تطل الاستثناءات المساحات المخصصة للمرافق العمومية وللفضاءات الخضراء وطرق التهيئة ودوائر الري والمناطق المهددة بالفيضانات أو التي تنطوي على بعض المخاطر والمناطق الواجب حمايتها. إضافة إلى ذلك، فقد حددت هذه الدورية نوع المشاريع التي يمكن أن تستفيد من مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، وحصرتها في المشاريع الاستثمارية ذات الطابع السياحي والصناعي وتلك المرتبطة بالصناعات التقليدية والخدمات، إلى جانب مشاريع السكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق. إلا أنه يلاحظ أن هذا الحصر يشمل كل شيء، أي أهم المجالات المعنية بالتعمير. ويبقى أن رخص الاستثناءات الممنوحة طبقاً لدوريات وزارية، والتي لا يعزها أساس قانوني قوي، تعتبر كأداة لإضفاء المرونة على مجال التخطيط العمراني، لهذا يجب أن تمثل الاستثناء لا القاعدة. ويمثل اللجوء إلى مسطرة الاستثناءات تعبيراً عن قصور يشوب عملية التخطيط العمراني، ومسا بالأهداف المتوخاة من وثائق التعمير، مما يجعل الإدارة نفسها عرضة للعبة المصالح والرهانات المرتبطة بمسلسل التعمير. وقد كانت هناك مجموعة من المحاولات الرامية إلى مأسسة ممارسة الاستثناء في مجال التعمير وإدراجها داخل إطار قانوني. ومع ذلك، فإن مشاريع النصوص القانونية في هذا المجال لم تعرف طريقها إلى التطبيق، نظراً لصعوبة التشريع في هذا الميدان¹. ورغم أن صدور هذه الدوريات قد ينم عن التشدد والتصلب الذي يميز أحيانا قواعد قانون التعمير بالمغرب، فإن ذلك لا يشفع بإصدار دوريات لا تحترم مبدأ تدرج القوانين، لكون ذلك فيه مساس باستقرار البنيان القانوني وإفراغ التشريع الأصلي من محتواه طالما أن الغرض من الدوريات والمناشير يكمن في التفسير والتوضيح ولا يمكنها أن تقيد ما جاء به القانون أو تضيف إليه شيئاً يتعارض مع مقتضياته، الأمر الذي نحا بجانب من الفقه والقضاء إلى عدم الاعتراف بقيمة وحجية تلك الدوريات².

وعلى الرغم من أن الاستثناءات في التعمير سمحت بتصحيح عدد من الإشكالات والاختلالات على مستوى قوانين ووثائق التعمير، فإنها أفرزت في كثير من الأحيان نتائج سلبية على مستوى المشهد الحضري والمجال العمراني بشكل عام، من قبيل الاجهاز على التجهيزات والمرافق العمومية والمجالات الخضراء من جراء الاستعمال المغاير للأوعية المخصصة لها، مما أدى إلى بروز قطيعة مجالية والإخلال بسيرورة التطور العمراني للمجالات الحضرية.

خامساً: العامل العقاري والمالي.

يقوم العقار بدور حيوي في تحقيق التنمية المستدامة في شتى تجلياتها، باعتباره الأرضية الأساسية التي تنبني عليها السياسات العمومية للدولة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وذلك من خلال توفير الوعاء العقاري اللازم لإنجاز البنيات التحتية الأساسية والمرافق العمومية، وتوفير السكن المتنوع الذي يستجيب لحاجيات مختلف الفئات الاجتماعية، فضلا عن

¹ - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 7.

² - أحمد مالكي، مرجع سابق، ص 234.

دعم الاستثمار المنتج في مختلف مجالات الفلاحة والصناعة والسياحة والخدمات وغيرها¹. وفي هذا السياق، تعتبر المسألة العقارية من بين العوامل الأساسية المؤثرة في السياسة التعميرية. فالتوسع العمراني السريع يتطلب إعمار أراضي شاسعة لإيواء الساكنة الحضرية المتزايدة نتيجة للنمو الديمغرافي والهجرة القروية، وتزويد المناطق السكنية بما تحتاجه من تجهيزات تحتية وفوقية وما يستلزمه التعمير من خدمات أساسية كالماء والكهرباء والتطهير الصلب والسائل والحدائق والمناطق الخضراء ومناطق التنزه والراحة والنقل الحضري، ومن مرافق عمومية ضرورية كالتعليم والصحة والثقافة والرياضة. كما أن إعمار وتعمير المدن والمناطق المحيطة بها يستوجب تهيئة وتجهيز مناطق للأنشطة والإنتاج. كالمناطق الصناعية والسياحية والتجارية والصناعة التقليدية وغيرها من الأنشطة الأخرى حسب حجم وأهمية وموقع ودور كل مدينة. وتمثل هذه المناطق محرك وشريان الاقتصاد الحضري الذي يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن ثمة يوفر تعميرا سويا ويحقق تكاملا بين المناطق السكنية ومناطق الأنشطة².

وباعتبار أن الملكية العقارية تشكل العنصر الأساسي في مجال تطبيق برامج التعمير وإنتاج الوحدات السكنية. فإن المتدخلون العموميون والخواص يلاقون مشاكل متعددة للتوفر على الأراضي بالمنطق الحضرية سواء كانت في ملك الدولة أو في ملك الخواص. فهناك من جهة صعوبة في توفير الأراضي بسبب طبيعة النظام العقاري المعقدة والإجراءات المسطرية غير الملائمة، وهناك من جهة أخرى ارتفاع مهول للقيمة العقارية ومضاربات لا حد لها على مستوى العرض والطلب³.

لهذا، فالعامل العقاري يكون عاملا مساعدا لسياسة التعمير وتوجهات التخطيط الحضري في حال وفرته وتديره بطرق ناجعة وسليمة، ويكون عاملا معرقلا لتلك السياسة في حال ندرته وتديره بطرق سلبية وغير سليمة. وتصطدم السلطات العمومية بالمغرب بتعدد الأنظمة العقارية وتعدددها، وبالاخص من المتواجدة سواء بداخل أو بجانب المدارات الحضرية، مثل أراضي الجموع وأراضي الأحباس والكيش وغيرها. ولعل السياسات العقارية تحتاج هي الأخرى إلى تطوير المفاهيم والتصورات بموازاة مع ما عرفته سياسات التعمير الحديثة من تطور في مجالي التخطيط والتشريع. فمفهوم "السياسة" بصفة عامة لا يقتصر على الآنية أو على التدخلات العملية بقدر ما يحتاج إلى نظرة "تقديرية" تتوقع المستقبل وتخطط له على المدى البعيد⁴.

وحسب التشخيص الذي تم تقديمه بالمنظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية سنة 2015، فالمشاكل والإكراهات التي يطرحها العقار، في ارتباطه بالتعمير والتخطيط العمراني وإعداد التراب، تكمن أساسا في تعقد المقتضيات القانونية وتعدد الأنظمة العقارية وضعف نسبة الأراضي المحفوظة وعدم تحيين الخريطة العقارية. فإذا كانت النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير تعبر اهتماما بالغاً للمسألة العقارية، إذ تعتبر التعمير وسيلة فعالة لتصفية المشاكل العقارية العالقة، إلا أن توقعات وثائق التعمير نادرا ما تأخذ واقع النظام العقاري والتقسيمات العقارية بعين الاعتبار.

¹ - تقرير تركيبي حول واقع قطاع العقار بالمغرب أهم عناصر التشخيص، المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الصيغرات 2015، ص 3.

² - د. عبد الرحمن البكري، تقديم لكتاب "السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى"، لمؤلفه الأستاذ الهادي مقداد، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1421-2000، ص 3.

³ - د. الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1421-2000، ص 7.

⁴ - د. الهادي مقداد، المرجع السابق، ص 9.

فرغم أن النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير تعتبر التعمير وسيلة فعالة لتصفية المشاكل العقارية، من حيث أنها ربطت الترخيص، لأي مشروع تجزئة، بالتحفيز. كما أن وثائق التعمير وما تحتويه تؤدي إلى الرفع من قيمة العقارات في حالات توسيع المدار الحضري، أو في حالة تهيئة مناطق معينة كالمدين الجديدة والمنطق الصناعية. إلا أن توقعات وثائق التعمير نادرا ما تأخذ النظام العقاري والتقسيمات العقارية بعين الاعتبار، مما يؤدي إلى سوء توزيع للقيم المضافة الناجمة عن فتح العقارات للتعمير. وتعتبر مناطق الاحتياط العقاري، التدبير الوحيد الذي يهدف إلى الحفاظ على المناطق القابلة للتعمير ومراقبتها، لكن وللأسف لم يتم بعد تحقيق الأهداف المتوخاة من تحديد هذه المناطق. ويعتبر تخصيص مناطق للاحتياط العقاري الإجراء الوحيد، في ميدان العقار، الذي تنص عليه وثائق التعمير الحالية. ولقد كانت الغاية من وراء هذا الإجراء إخضاع مناطق حساسة للمراقبة والتأمل في انتظار توفر ظروف تجهيزها واستكمال منظور تهيئتها. لكن نادرا ما تم تفعيل هذا الإجراء، وبهذا يكون التخصيص الذي منحه وثائق التعمير لهذه المناطق لم يفد إلا في جعلها "مناطق للهيئة اللاحقة".

ونظرا لتعقيد مسطرة نزاع الملكية وندرة الاحتياط العقاري العمومي من جهة، ولغياب الوسائل العملية لمواكبة فتح مناطق جديدة للتعمير، من جهة أخرى، فإن العقار لعب دور المعرقل الرادع بدل الدور التحفيزي الذي كان بالإمكان أن يقوم به¹.

وبخصوص العامل المالي فإن التعمير لكي يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهو يتطلب اعتمادات مالية دائمة ومجندة من طرف الدولة والجماعات المحلية والمنعشين العقاريين العموميين والخواص. فعمليات التهيئة الحضرية تتطلب إمكانيات مادية ووسائل مالية كبيرة لإنجازها، وذلك قصد تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية قد يستفيد منها سكان المجالات الحضرية والمناطق المحيطة بها². وعلى هذا الأساس، وبناء على ضرورة التعاون والمساهمة في تحمل أعباء وتكاليف التهيئة الحضرية، فإن المشرع يعمل على تضريب قطاع التعمير، حيث يتم فرض ضرائب ورسوم تجاه المستفيدين من التجهيزات الأساسية التي يتم إنجازها قصد تدعيم البنية التحتية والهيئة العمرانية للمدينة.

فالإدارة عندما تعمل على توسيع المدار الحضري فإنها تعطي للأراضي والعقارات الحضرية الجديدة قيمة مادية إضافية جديدة، وذلك نتيجة استفادتها من التجهيزات الأساسية التي تنجزها السلطات العمومية من طرق وشبكات الماء والكهرباء، والهاتف وغيرها، فهذه التجهيزات تزيد من قيمة العقارات والأراضي الحضرية³.

ورغم تسجل بعض المكتسبات، فإن بعض العوامل ما تزال تشكل عائقا في هذا المجال، كقلة الموارد المالية للدولة والجماعات المحلية وغياب آليات التمويل، وعدم تحويل القيمة المضافة للعقار التي تمنحها وثائق التعمير إلى عوامل للتنمية.

¹ - وثيقة التشاور حول مدونة التعمير، مرجع سابق، ص 52.

² - حيمود المختار، مرجع سابق، ص 27.

³ - عبد المجيد أسعد، "مالية الجماعات المحلية بالمغرب"، مطبعة النجاح، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2009، ص 72-73.

خلاصة

رغم ما نجم عن سياسات التعمير المعتمدة بالمغرب من نتائج إيجابية ساهمت في تحقيق تطور اقتصادي وعمراني ملحوظ، إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور انعكاسات سلبية على مختلف المجالات المرتبطة بها، خصوصا في ظل تعدد المتدخلين وضعف التأطير التشريعي والقانوني، فضلا عن تداخل الاجتماعي بالاقتصادي والسياسي، وتأثيرات الجانب السلبي للثقافة المجتمعية في علاقته بطبيعة النخب ذات الصلة بسياسات التعمير.

ومع ذلك فإن خلاصات دراسة موضوع الأبعاد والعوامل المؤثرة في سياسة التعمير بالمغرب يمكنها أن تنطلق من كون مقومات العمران المغربي الأصيل، وقواعد إحداث التجمعات العمرانية بالبلد المستدعية لثقافته وحضارته العريقة، لا تتعارض في مبادئها مع أحدث النظريات في هذا الميدان، سواء من حيث اعتماد التوازنات البيئية الكبرى في التخطيط، أو من حيث النظرة المندمجة للمجال والتواصل بين الفئات الاجتماعية، أو فيما يتعلق بتوظيف الخصوصيات المحلية والجهوية. إلا أن ذلك يبقى مرهونا بمدى اعتماد المقاربة المجالية المندمجة في وضع وتنزيل سياسة شمولية مندمجة لتأهيل المجال العمراني؛ واستحضار أن تأهيل السياسة التعميرية باعتبارها سياسة عمومية، يتطلب تعزيز وتقوية التقائية السياسات القطاعية المرتبطة بها، وذلك بوضع أسس متينة وشاملة للعلاقة بين سياسة التعمير وسياسة إعداد التراب الوطني، تهدف تأهيل الإنسان واستثمار الموارد المتاحة استثمارا عقلانيا، في أفق تنزيل كامل وعميق للجهوية الموسعة. مع اعتماد مقاربات تنموية تركز على المجال في بنائها وفي تنزيلها، من خلال اعتماد آليات الحكامة الجيدة في تدبير السياسة التعميرية، واعتبار أن القواعد القانونية للتعمير يجب أن لا تستمد مبادئها من المساطر الإدارية فحسب، بل كذلك من خلال الآليات المتحكمة في سيرورة التحولات التي يعرفها المجتمع. وأن تحقيق سياسة تعميرية فعالة وتنافسية يتطلب حكمة جيدة، قوامها المسؤولية والشفافية واستشراف المستقبل. لذلك صار لزاما تبني مقاربة جديدة تعمل على تجاوز السلبيات التي شابت السياسات التعميرية، والبحث عن آفاق جديدة ترقى بالتعمير الحالي إلى تعمير تشاوري واستشاري، يستحضر الأبعاد والأهداف الأساسية والاستراتيجية ويأخذ بعين الاعتبار العوامل المؤثرة.

التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات في شركة الطيران اليمنية
Role of Strategic Planning in the Effectiveness of Crisis Management
in the Yemenia Airways Company.

أ. أشرف أحمد أحمد نجاد

د/ جمال درهم زيد

ملخص الدراسة:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات في شركة الخطوط الجوية اليمنية وذلك من خلال الإجابة على سؤال البحث الرئيسي: ما دور التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمات؟ هذا وقد اعتمد الباحثان على المنهج الوصفي، حيث كان اعتماده على المصادر والمراجع السابقة لبناء الإطار النظري للدراسة، ومن ثم قاما بجمع البيانات بواسطة الاستبانة التي تمثل أداة الدراسة وتم تحليلها بالبرنامج الإحصائي المعروف بـ (الحزمة الإحصائية للعلوم الاجتماعية) والمشهور ببرنامج (SPSS)، وقد تم اختيار عينة واحدة sample t test لاختبار الفرضيات الدراسة وقد بلغت عينة البحث (119) موظفاً من مجتمع الدراسة الكلي، وقد توصلت الدراسة إلى عدد من الاستنتاجات أهمها وجود نسبة كبيرة من عينة البحث لا يدركون أهمية التخطيط الاستراتيجي. كما تبين من نتائج الدراسة أن إدارة الشركة لا تمتلك رؤية واضحة لتطوير نقاط القوة والتقليل من نقاط الضعف. ولا تحرص على وضع الخطط الاستراتيجية بعناية. ومن أهم ما أوصت الدراسة بضرورة تبني برنامج تأهيل للعاملين في شركة الخطوط الجوية اليمنية في مجال التخطيط الاستراتيجي. ووضع خطط وبرامج كافية وجاهزة لإدارة الأزمات والتقييم والتحليل المستمر للأزمات والمخاطر المحتملة.

Abstract

This paper aimed to investigate the strategic planning and its role in crisis management in the Yemenia Airways company, through the answer to the major question of the paper: what is the role of strategic planning in the effectiveness of crisis management?.

The researchers adopted the descriptive method and depended in building the theoretical framework on the previous studies and sources. A questionnaire was developed as a tool for data collection and analyzed the data collected by using SPSS. The sample was (119) employees of the overall population of the paper. The paper has come up with several findings, foremost of which are that a large proportion of the sample are unaware of strategic planning significance. The management of the company also has no clear vision to develop its strengths and minimize weaknesses and doesn't develop strategic plans carefully. The paper recommended that there is a need for adopting a qualification and training program for the employees of Yemenia Airways company in terms of strategic planning and develop sufficient and ready plans and programs for crisis management, as well as continuous evaluation and analysis of the potential crises and risks.

Keywords: strategic planning, crisis management, Yemenia Airways

مقدمة الدراسة:

يعد موضوع التخطيط الاستراتيجي من أكثر المواضيع أهمية للمنظمات، لأنه جهد منتظم للوصول إلى قرارات ونشاطات أساسية والتركيز على المستقبل حول ماهية المنظمة وماذا تفعل ولماذا تعمل... إلخ. وأداة إدارية لمساعدة المنظمة على القيام بعملها بشكل أفضل في جميع الظروف التي تتعرض لها، وتقدير إتجاه المنظمة والتجاوب مع بيئتها المتغيرة، وإن تقييم أداء المنظمة بعد تنفيذ الخطة الاستراتيجية هو أفضل السبل للتجاوب مع أوضاع البيئة الديناميكية. (العزاوي، 2009)

كما أن التخطيط الاستراتيجي يعد أسلوباً جديداً في التخطيط والإدارة الفعالة من حيث إنه يحدد الأهداف ويرسم الخطط ويضع الإجراءات التنفيذ ومن يقوم بالتنفيذ كما يجب على تساؤلات عديدة هي: (ما الذي يريد أنجازه؟ التعريف بالأهداف العامة والإجرائية التي تتخذ على أرض الواقع، ما الذي يمكن عمله لتحقيق الأهداف؟ وكيف نحقق تلك الأهداف؟ وماهي الموارد التي نحتاج إليها؟ وهل خطة عملنا واقعية؟ ومن يقوم بالتطبيق؟ متى سيتم التطبيق؟ وكيف نتحقق من القيام بالعمل؟) (هاريسون، 2009: 137)

بما أن الأزمة تكون موقفاً أو حالة يوجهها متخذ القرار في أحد الكيانات الإدارية تتلاقح فيها الأحداث وتتشابك معها الأسباب، وشدة تأثيرها، ودرجة تكرار حدوثها، حيث إن الكثير من الأزمات تبدأ صغيرة، ونتيجة لأنعدام القدرة على مواجهتها وإدارتها بالطريقة الصحيحة، تتفاقم وتصبح إعصاراً مدمراً للمؤسسات والأجهزة والدوائر والعاملين فيها، لذلك فإن الأشخاص المؤهلة لإدارة الأزمات من الضروري أن يتمتعوا بالصفات القيادية المتميزة من حيث الكفاءة والخبرة والقدرة والثقة بالنفس وقوة الشخصية. فلقد أنتجت أزمة اليمن السياسية الأخيره دورة من التضخم المفرط وهبوط العملة واختلال توريد السلع الأساسية مع احتمال قدوم ظروف أسوأ. مما جعل العديد المنظمات تتجه في ظل سياسة البقاء الى ادراك مفهوم الازمة والتعامل معها من خلال وضع الخطط الاستراتيجية لها.

حيث تشير الأزمة إلى ظاهرة إدارية غير مستقرة تمثل تهديداً مباشراً وصريحاً لبقاء شركات الطيران واستمرارها، فالأزمة تتميز بدرجة معينة من المخاطرة وتمثل نقطة تحول في أوضاع غير مستقرة تعود بنتائج غير مرغوبة. فشركات الطيران القادرة على التنبؤ بالأزمات ووضع توقعات لها والإعداد لمواجهتها هي الأقدر على تجاوز الأزمات بكفاءة وفعالية وسرعة أكثر من غيرها.

أولاً: مشكلة الدراسة Research Problem :

تتجلى المشكلة الرئيسية في معرفة مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات خصوصاً أن بلادنا تمر في أزمات متواصلة تؤثر في اقتصادنا الوطني. "حيث كشفت نتائج تقييم ست محافظات من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع وكالة تنمية المنشآت الصغيرة أن حوالي 26% من الشركات و 35% من المشاريع الصغيرة والمتوسطة العاملة في قطاع الخدمات تم إغلاقها منذ مارس 2015 بسبب الصراع الدائر في المحافظات التي شملتها الدراسة. وقد عزت جميع الشركات تقريباً سبب إغلاقها إلى الأضرار المادية التي لحقت بهم، حيث تعرضت 77% من الشركات لأضرار كاملة و 15.4% لأضرار جزئية بينما تم إغلاق 7.6% من الأعمال التجارية لأسباب أخرى" (موقع إي-بزنس، 2015)، ولكون الخطوط الجوية اليمنية من أهم شركات الطيران مساهمة في اليمن فقد خسرت خلال الأزمة العديد من محطاتها المحلية والخارجية مما أدى إلى تقليص رحلاتها وخسائر مالية، فتبلورت مشكلة الدراسة في السؤال الرئيسي التالي: ما دور التخطيط الاستراتيجي فاعلية إدارة الأزمات؟

ثانياً: أهمية الدراسة Research Importance :

تكمن أهمية الدراسة :

1. التركيزُ على موضوع مهم جداً يؤثر في قدرة الشركة على إدارة الأزمات والذي ينبغي على المديرين في الإدارات العليا والوسطى الاهتمام به كسلوك إداري أساسي وممارسته باعتباره بُعداً هاماً من الأبعاد والمهارات الشخصية لهؤلاء المدراء وخصوصاً في شركات الطيران.
2. تبرز أهمية الدراسة على دور التخطيط الاستراتيجي وتقييم مدى الاستفادة في إدارة الأزمات ويعتبر التدريب سمة شركات الطيران التي تحرص على مواكبة التغيرات والتطورات الحديثة.
3. تنبع أهمية هذه الدراسة في أنها سوف تساهم بتزويد المهتمين والمسؤولين بالمعلومات التي يحتاجونها وأهم المعوقات التي تحول دون تبني المدخل الاستراتيجي في ممارسة أنشطة التخطيط الاستراتيجي وإيجاد الآليات والحلول المناسبة لنجاح تطبيق هذا المدخل من أجل إدارة الأزمات بفعالية.
4. وأخيراً تأتي أهمية هذه الدراسة كون الباحث أحد موظفي الشركة والذي يعني له تحسين وتطوير أداء الخطوط الجوية اليمنية في إدارة الأزمات.

ثالثاً: أهداف الدراسة Research Goals:

1. دراسة مفهوم وأهمية التخطيط الاستراتيجي لإدارة الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية.
2. معرفة مدى إدراك المديرين بأهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية.
3. تقييم مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وإدارة الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية.
4. معرفة مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة للحد من الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية.
5. العمل على تقديم توصيات من أجل إيضاح المعوقات التي تواجه عملية التخطيط الاستراتيجي لإدارة الأزمات وأفاق التغلب عليها.

رابعاً: فرضيات الدراسة Research Hypothesis:

انطلاقاً من السؤال الرئيسي للمشكلة يمكن التوصل إلى فرضيات البحث كالتالي:

- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين إدراك المديرين بمزايا وأهمية التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة وفاعلية إدارة الأزمات.
- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.

خامساً: منهجية الدراسة Research Method :

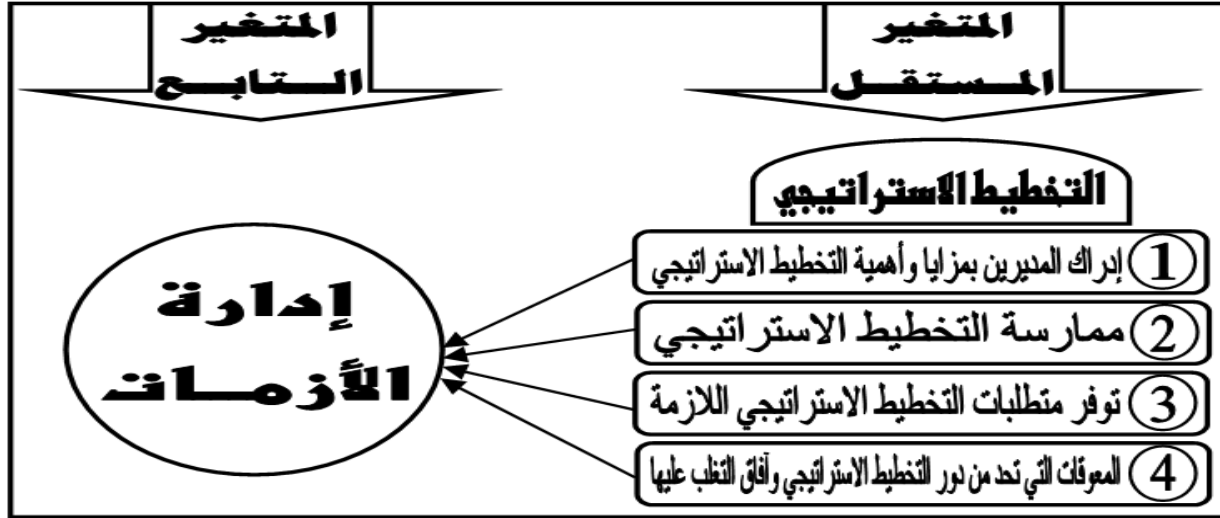
اعتمد الباحثان في هذه الدراسة على المنهج الوصفي باعتباره من المناهج الأوسع انتشاراً والأكثر استخداماً وهو قائم على تحليل المعطيات الميدانية ودراسة الظاهرة كما هي الواقع والتعبير عنها كما وكيفاً لغرض الوصول إلى حقائق عن الظروف القائمة من أجل تطويرها وتحسينها.

سادساً: النموذج المعرفي Theoretical Framework :

يتضح لنا من خلال الشكل (1-2) أنَّ النموذج ينقسم إلى متغيرين أساسيين:

شكل رقم (1-1)

سابعاً: حدود الدراسة:



الحدود المكانية: تمثلت الحدود المكانية للدراسة في جانبها الفكري والنظري بالمراجع والكتب والدوريات، في حين ستمثل الحدود المكانية للدراسة بجانبها التطبيقي بقطاعات العمل في الخطوط الجوية اليمنية في صنعاء.

الحدود الزمانية: عمل الباحث على إنجاز بحثه في 2016م

الحدود البشرية: قام الباحث باختيار عينة من مجتمع البحث والمتمثل في موظفي الخطوط الجوية اليمنية.

ثامناً: مصطلحات الدراسة Research Nomenclature:

1. التخطيط Planning:

هو العملية التي يتم فيها تحديد الوضع الحالي للمنظمة والإنجازات التي تنوي تحقيقها والوسائل والآليات التي ستستخدمها للوصول إلى تلك الإنجازات.

2. الاستراتيجي Strategy:

هي كلمة إنجليزية الأصل والمنشأ وتعني باللغة العربية (الصراط) أطلقت ابتداء على أسلوب التحرك العسكري والمخطط بإحكام في أثناء الحرب كما تعني التخطيط الطريق المناسب لتطبيق الاستراتيجي.

3. التخطيط الاستراتيجي Strategic Planning:

هي الذي يشمل الأهداف والسياسات والخطط الرئيسية، أو هو استراتيجية المنظمة في مجال نشاطها لتحقيق الأهداف المبتغاة، ويمتاز هذا التخطيط بالثبات وعدم التغير، إذ إن قراراته تدوم لفترة طويلة، فمثلاً سمعة المنظمة وحجمها ونوع نشاطها تمثل استراتيجية معينة للمنظمة لا تتغير خلال فترة بسيطة.

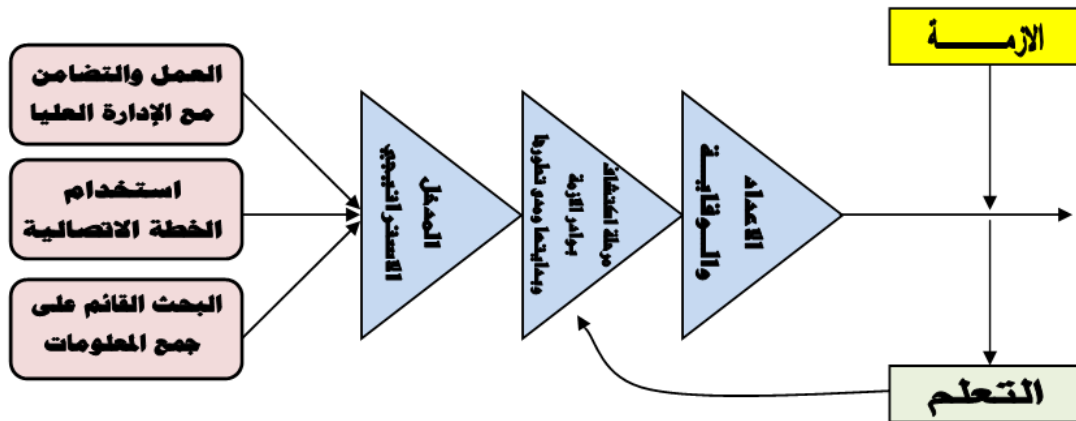
الاطار النظري والدراسات السابقة:

يسهم التخطيط الاستراتيجي بفاعلية في إدارة الأزمات من خلال وضع السيناريوهات المستقبلية اللازمة لأعمال ومهام الإدارة، وتوفير الإمكانيات المادية والبشرية والفنية والإدارية اللازمة لتنفيذ هذه السيناريوهات، وهذا في الغالب يتضمن وضع مجموعة من الافتراضات حول الوضع في المستقبل، ثم وضع خطة تبين الأهداف المطلوب الوصول إليها خلال فترة محددة، والإمكانيات الواجب توافرها لتحقيق هذه الأهداف وكيفية استخدام هذه الإمكانيات بالكفاءة والفعالية المطلوبة. (النمر وأخرون، 2006: 94).

فالأزمات تستدعي اتخاذ تدابير ترمي إلى مواجهة المستقبل بخطط مصممة سلفاً لتحقيق أهداف محددة في إطار زمني محدد (درويش، وتكلا، 1990: 276) بمعنى التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل (الصبايا وأخرون، 2002: 47)

ويتطلب التخطيط الاستراتيجي لإدارة الأزمات العمل والتضامن مع الإدارة العليا، واستخدام خطة اتصالية واضحة المعالم، والاعتماد على البحث القائم على جمع المعلومات كمدخل استراتيجي سابق لمرحلة اكتشاف بوادر الأزمة وبدايتها ومدى تطورها من خلال التكامل بين الطرق الكمية والكيفية في التخطيط لإدارة الأزمات باختيار الاستراتيجيات الملائمة وإعدادها كوسيلة للمواجهة والوقاية في الوقت نفسه، وتقويم الأداء أثناء مواجهة الأزمة، للتعليم من الأخطاء التي قد تقع واستخدام ذلك كتغذية راجعة لتصحيح الأوضاع (السعيد، 2006: 106-108).

الشكل رقم (2-7) يوضح دور التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمات



المصدر: (السعيد، 2006: 107)

أولاً: أهمية التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمات:

يتميز التخطيط الاستراتيجي بأنه يساعد على تحديد الأهداف المراد الوصول إليها ويسر تنفيذها، ويساعد على تحديد الإمكانيات المادية والبشرية اللازمة لتنفيذ الأهداف، ويساعد في التنسيق بين جميع الأعمال على أساس التعاون والانسجام، فهو وسيلة فعالة في تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية على مدى تنفيذ الأهداف، وتحقيق الأمن النفسي للأفراد والجماعات ويحاول توقع الأحداث مما يجعل الإدارة في موقف يسمح لها بتقدير ظروف المستقبل وعدم ترك الأمور لمحض الصدفة ويساعد

على تحقيق الاستثمار الأفضل للموارد المادية والبشرية مما يؤدي إلى الاقتصاد في الوقت والتكاليف، وتنمية مهارات وقدرات المديرين (النمر وأخرون، 2006: 98-99).

وتنبثق أهمية التخطيط الاستراتيجي من أن واضعي الخطط لابد أن يضعوا نصب أعينهم أهدافاً بعيدة لاستشراف الرؤية المستقبلية للآزمات ومدى تطورها. بمعنى الاعتماد على التنبؤ لمدى أطول وأوسع ليكون لديهم القدرة على الحركة بحرية لتأمين التنظيم الملائم واعداد السيناريوهات الملائمة. وتجهيز الموارد البشرية والفنية والمادية والإدارية القادرة على مواجهة الكوارث المستقبلية والحد من أثارها في أقصر وقت وبأقل تكلفة وجهد، في ضوء توافر فرص أكبر للمتابعة والتقييم واختيار السيناريوهات البديلة التي يمكن اللجوء إليها حسب تطورات الموقف، بجانب تحديد التقنية الواجب استخدامها في أعمال المواجهة والتحسين المستمر في الموارد المالية والبشرية والإدارية والتقنية، بمعنى توفير المرونة اللازمة لإدارة الآزمات حسب متطلبات ومقتضيات المواقف. (الوليد، 2010: 68)

ويؤكد (جداالله، 2008: 108-109) أن نجاح إدارة الآزمات يعتمد على تطبيق سياسة متوسطة وطويلة الأمد لمنع نشوء الآزمات أو امتدادها أو تلافي تلك الآزمات قبل تفاقمها. وتتطلب إدارة الآزمات المعاصرة ملاحظة دقيقة ودائمة للسياسة الدولية والسياسات الاقتصادية والاجتماعية، والحصول على التنبؤ بالتغيرات التي يمكن أن ينتج عنها كوارث، حيث يساعد التنبؤ المسبق بوقوع الآزمات بالحد من وقوعها، أو على الأقل الحد من أثارها السلبية. وهو ما يعرف بالأساس الاستراتيجي الذي يتحدد في ضوء الخيار الاستراتيجي اللازم لمواجهة الآزمات، والذي يتم غالباً بطول الأمد، بحيث يتم تحديد التقنيات المطلوبة، والحصول على تنظيم دور ووقت تدخل كل جهة مشاركة في مواجهه الآزمة من خلال سيناريوهات وخطط معدة مسبقاً لمواجهة الآزمات

ثانياً: آليات التخطيط الاستراتيجي في إدارة الآزمات:

تتضمن أهم آليات التخطيط الاستراتيجي في إدارة الآزمات فيما يلي (الشعلان، 2002: 78-79):

- خطة الإعداد لمواجهة الآزمات ، وتتم قبل وقوع الآزمة من خلال تقسم الآزمات المحتملة، واتخاذ تدابير المنع او التخفيف من أثارها، ووضع نظام الإنذار، وتنظيم القوى البشرية والتجهيزات للآزمة لعمليات المواجهة، وتشكيل جهاز القيادة ووسائل الاتصالات والإيواء، وإعداد سيناريوهات المواجهة اللازمة.
- خطة العمليات التي يتم تنفيذها عند وقوع الآزمة بدراسة الموقف، وتنسيق التدابير التي تشترك في مواجهة آثار الآزمة.
- خطة إزالة آثار الآزمة التي تنفذ عقب إنتهاء الآزمة من خلال اتخاذ إجراءات المنع والسيطرة على كل العناصر التي قد ينجم عنها أي تهديد.
- الخطط البديلة التي تحقق السيطرة على الحالة والتنسيق وتقديم الدعم المطلوب.

ثالثاً: متطلبات التخطيط الاستراتيجي لإدارة الآزمات:

يقصد بمتطلبات التخطيط الاستراتيجي لإدارة الآزمات والأدوات المادية والبشرية والتنظيمية والمعرفية التي تحتاجها المنظمات حتى تصبح قادرة على مواجهة الآزمات عند حدوثها وفيما يلي توضيح ذلك (الفقيه، 2012: 84):

أ. المتطلبات المادية: وتشمل المتطلبات المادية في:

- مركز إدارة الأزمة: ويشترط فيه توفر المساحة الكافية والمرافق والتجهيزات الضرورية التي سيحتاجها العمل، مع التأمين الكامل للمركز وتجهيزه بأدوات ووسائل الاتصال اللازمة للتواصل مع الأطراف المعنية بالأزمة، ويتولى المركز جمع المعلومات وتحليلها وإعداد الخطط وتنسيق الجهود للتعامل مع الأزمة.
- وسائط النقل والحركة: هناك أدوات مطلوبة بشكل مستمر، وتحتاجها عملية مواجهة الأزمات بغض النظر عن نوع الأزمة، والأدوات تختلف من أزمة إلى أخرى، ويتم طلبها بحسب الحاجة.
- ب. المتطلبات البشرية (فرق إدارة الأزمات): المقصود بفرق إدارة الأزمات الأفراد الذين يعملون على منع وقوع الأزمات والتخفيف من أثرها إذا وقعت، حيث يتأثر النجاح في إدارة الأزمات بمدى توفر عمل متكامل يستطيع القيام بكافة خطوات ومراحل إدارة الأزمة بكفاءة وفاعلية.
- ج. المتطلبات التنظيمية والإدارية:

- نظام اتصال فعال.
- سجل للأزمات؛ حيث يُعد بمثابة ذاكرة المنظمة التي تسجل الأزمات المحتمل أن تتعرض لها المنظمة وأسبابها وقواها والكيفية التي ستتطور بها تلك الأزمات وكيف يمكن إدارتها.
- أدوات الامتصاص؛ وتمثل السياسات والإجراءات التي يمكن لفريق الأزمة اتخاذها للاستجابة لقوى الأزمة.
- تفويض السلطة وهي بمثابة القلب النابض في عملية إدارة الأزمات.
- فتح قنوات الاتصال مع الآخرين لأن إدارة الأزمة تحتاج إلى توفر كم مناسب من المعلومات والمتابعة الفورية واتباع سياسة الباب المفتوح.
- مرحلة العمل الإداري في مواجهة الأزمات بمعنى وجود خطط معينة يجب اتباعها من حيث التعامل مع عناصر الأزمة ومحاولة الإمساك بزمام المبادرة.
- تطوير السبل العملية والخطط العلمية للحد من الأزمات وإيجاد الحلول المنطقية.
- عدم التعامل مع الأزمات المختلفة بنفس الإجراءات، فما يصلح لهذه الأزمة وليس بالضرورة صالح لأزمة أخرى، بالإضافة إلى السرعة واحتساب الزمن وحالة التبسيط لضرورتها وليس التعقيد.
- إخضاع التعامل مع الأزمة للمنهجية العلمية ورفض العشوائية والارتجالية من خلال التخطيط والتنظيم والتوجيه والمتابعة والزمن.
- الوفرة والحضور الدائم بمعنى مقدار الاستعداد وتوفير الطاقات والوسائل المناسبة للتدخل.

رابعاً: معوقات التخطيط الاستراتيجي في مجال إدارة الأزمات:

توجدُ العديدُ من المعوقات التي تواجه نجاح فريق مواجهة الأزمات وإدارتها بفاعلية منها (العزيمي، 2016: 565):

- عدم وجود منظومة متكاملة لإدارة الأزمات، مما يؤدي إلى وجود قصور في التعامل مع الأزمة سواء قبل، أو أثناء، أو عقب وقوعها.
- عدم الاختيار السليم المبني على أسس عملية للكوادر البشرية التي تتعامل مع الأزمات.
- التركيز على مرحلة مواجهة الأزمات، مما يدل على أن الأزمات تدار برد الفعل وليس بالأسلوب العلمي الوقائي.
- عدم الاهتمام بالتدريب ونظم المحاكاة لرفع كفاءة العاملين في إدارة الأزمات.
- محدودية الموارد اللازمة لبناء منظومة متكاملة لإدارة الأزمات.
- عدم الاهتمام بالتطورات التكنولوجية والتقنيات الفنية، واستخدامها في كشف الإشارات الإنذارية للأزمات.
- عدمُ التهيئة النفسية للعاملين والمواطنين لمواجهة الأزمات وتحمل آثارها ونتائجها.
- ضعف الاستفادة من الخبرات والتجارب السابقة، وقلة الدراسات في هذا المجال.

نبذة عن شركة الخطوط الجوية اليمنية

في يوليو من العام 1978، تم إنشاء اليمنية (الخطوط الجوية اليمنية)، معلنة بذلك بدء عهد جديد في خدمات النقل الجوي لتسيير الرحلات، وذلك من خلال قيام شراكة تساهمية بين اليمن وحكومة المملكة العربية السعودية بحيث يكون نصيب اليمن فيها 51% مقابل 49% للسعودية. وقد مثل إنشاء اليمنية استثماراً عالمياً حقيقياً، والذي لا يزال قائماً حتى اليوم. ويشرف على أنشطة الشركة مجلس إدارة يمني – سعودي مشترك .

وشهدت فترة التسعينيات تطورات كبيرة في اليمن، أحد أهم تلك التطورات على مدى تاريخ اليمن كانت وحدة شطري البلد ، الشمال والجنوب ليصبح دولة واحدة تسمى الجمهورية اليمنية. ونتيجة لذلك اندمجت شركة دي واي (الخطوط اليمنية الجنوبية سابقاً) مع الخطوط اليمنية (اليمن الشمالي سابقاً) وذلك في 15 مايو 1996 والذي أثمر في تعزيز أسطول شركة اليمنية الجديدة بطائرتين من طراز بوينج 737 – 100 وطائرتين من طراز داش 7، وقد امتدت خدماتها داخلياً ودولياً. وللوفاء بالتزاماتها نحو الخدمات الجوية وتغطية الطلب على النقل داخلياً وخارجياً، أضافت اليمنية طائرتين إيرباص طراز A330-200s إلى أسطولها. ولم يقتصر طموح اليمنية عند هذا المستوى، حيث تخطط في الوقت الراهن على اقتناء خمس طائرات من طراز إيرباص أو 6 طائرات بوينج 737-700.

حرصت الخطوط الجوية اليمنية على تقديم خدمات مميزة لكافة عملائها الكرام. وتتميز الخدمات المقدمة إلى عملائها من ذوي الاحتياجات الخاصة بالاهتمام والمرونة والشمولية. حيث تم تخصيص أرقام هاتفية للاتصال قبل موعد السفر لتحديد متطلباتهم واحتياجاتهم لتسهيل إجراءات سفرهم؛ ومن ذلك توفير كراس متحركة وعمال للمساندة وتوفير مصاعد طبية خاصة لنقلهم إلى الطائرات وتوفير أسرة طبية مجهزة على الطائرة وتخصيص كاونتر خاص بالمطارات لتقديم الخدمات في يسر وسهولة.

الأزمات التي مرت بها الشركة:

1. أزمة سقوط طائرة الخطوط اليمنية رحلة رقم 626Y: وقع حادث سقوط الطائرة في تاريخ 30 يونيو 2009 قبل وصولها مطار الأمير سعيد إبراهيم الدولي بمدينة مورني في جزر القمر وكان على متنها 153 شخصاً من ركاب وطاقم الطائرة. وقد كان ذلك قبل موعد هبوطها بربع ساعة وقد رأى الحادث سكان القرى الساحلية القريبة من المطار. ولم ينجو إلا راكب واحد و كانت طفلة في الثانية عشرة من العمر .

2. أزمة احتراق المبنى الرئيسي لليمنية:-

بسبب أحداث عام 2011م التي أدت إلى اندلاع حرب في حي الحصة حيث توجد المباني الرئيسية لليمنية ، فقد أدى ذلك إلى احتراق المبنى الرئيسي A جراء القصف في تاريخ 2 يونيو 2011م .

3. أزمة الحصار المفروض على اليمن من عام 2015م إلى عام 2016

في تاريخ 8 أبريل 2015م أكدت قيادة شركة الخطوط الجوية اليمنية أنه تم حظر طيران طائراتها المتواجدة بمطار جيبوتي، ما تسبب في خسائر كبيرة للشركة قد يؤدي إلى إعلان إفلاسها في حال استمرار الحظر الذي بدأ من تاريخ 26 مارس 2015م. فقد أوضحت قيادة الشركة أن خسائر الشركة وصلت خلال أسبوعين إلى 11 مليوناً و 404 آلاف دولار. وتوقع ارتفاع خسائر الشركة إذا استمر الحظر لمدة شهر إلى 21 مليوناً و 49 الف و 918 دولار، وأشار إلى أن الحظر تسبب أيضاً في عدم تمكن الشركة من إعادة اليمنيين العالقين خارج البلاد.

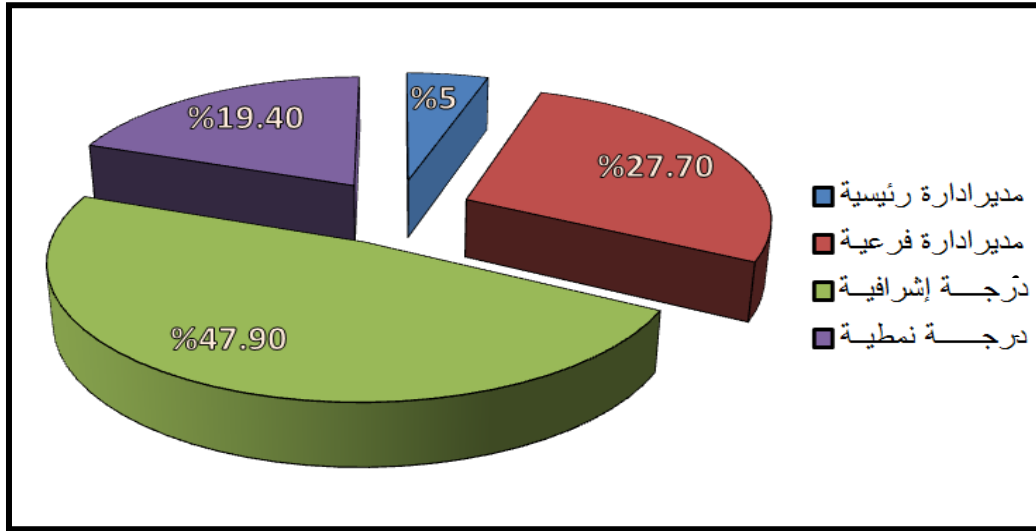
ويجب الاعتراف أن الأزمة أثرت وبشكل بالغ وحالت دون تنفيذ الخطط المستقبلية التي تم وضعها مسبقاً، ليس على الشركة فقط بل على الوطن ومؤسساته العامة والخاصة.

منهجية البحث وإجراءاته: Research Methodology and Procedures

أولاً: مجتمع وعينة الدراسة:

- مجتمع الدراسة: يتكون مجتمع الدراسة من جميع موظفي الخطوط الجوية اليمنية في الإدارة العامة في أمانة العاصمة ومنطقة صنعاء البالغ عددهم (1063) موظفاً.
- عينة الدراسة: بلغ حجم العينة (140) بنسبة (13.17%) من العاملين في كافة المستويات الإدارية في الإدارة العامة ومنطقة صنعاء، كما ذكر (العزيمي، 2016، 53) إذا كان المجتمع بالألوف فإن العينة (10%) ، تم اختيارهم وفق العينة الطبقية العشوائية، وقد تم التأكد من صدق وثبات أداة الدراسة كما هو مبين لاحقاً، واستبعد الباحث منها (21) استبانة لعدم الاستجابة في تعبئتها، وبذلك يكون عدد الاستبانات التي حصل عليها (119)، وهي تمثل (11.19%) من مجتمع الدراسة الكلي، كما هو موضح في الشكل رقم (3-1).

شكل رقم (1-3) حجم ونوع عينة الدراسة حسب المستوى الوظيفي



المصدر: إعداد الباحث

ثانيا: مصادر الدراسة Research Resources:

- اعتمد الباحث نوعين من المصادرهما:

مصادر ثانوية: تم الرجوع لعدد من الكتب العلمية والدوريات والمواقع الإلكترونية وبعض البحوث السابقة وكذلك بعض الوثائق ذات الصلة بموضوع البحث.

المصادر الأولية: تم تقديم استبانة تتضمن مجموعة من الأسئلة التي تشمل العديد من المحاور المختلفة المتعلقة بالدراسة.

ثالثا: أداة الدراسة: Research Tool:

أعد الباحثان استبانة للتعرف على " التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية ". واستخدمت الاستبانة كأداة رئيسة للدراسة، وذلك لملاءمتها لهذا النوع من الدراسات الميدانية للحصول على المعلومات من عينة الدراسة.

- خطوات بناء أداة الدراسة :

اعتمد الباحث في بناء أداة الدراسة على العديد من المصادر، والتي تمثلت في الاطلاع على الدراسات السابقة، المرتبطة بموضوع الدراسة وتحديد المجالات الرئيسة التي تضمنتها الاستبانة، والفقرات التي تندرج تحت كل محور من محاور الاستبانة كما في الجدول رقم (2-3).

جدول (2-3) تركيب استمارة الاستبانة

أبعاد البحث	متغيرات البحث	عدد الأسئلة	أرقام الأسئلة
البيانات الأولية	بيانات عن أفراد عينة البحث	5	5-1
المحور الأول	مدى إدراك المديرين بأهمية التخطيط الاستراتيجي في مجال إدارة الأزمات.	9	9-1
المحور الثاني	مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات	10	10-1
المحور الثالث	مدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة لإدارة الأزمات.	10	10-1
المحور الرابع	المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.	10	10-1

المصدر: إعداد الباحثان

1. تم استخدام مقياس ليكرت لقياس استجابات المبحوثين لفقرات الاستبانة حسب جدول (3-3).

جدول (3-3): درجات مقياس ليكرت

الاستجابة	موافق بشدة	موافق	محايد	غير موافق	غير موافق بشدة
الدرجة	1	2	3	4	5

اختار الباحث الدرجة (1) للاستجابة "موافق بشدة" وبذلك يكون الوزن النسبي في هذه الحالة هو ما فوق 75

% وبذلك يكون الوزن النسبي في هذه الحالة هو 100% ليتناسب مع هذه الاستجابة. (Likert, 1932)

رابعاً: صدق الاستبانة: يقصد بصدق إدارة الدراسة أن تقيس أسئلة الاستبانة ما وضعت لقياسه. وقد قام الباحث بالتأكد من صدق الاستبانة علي النحو التالي:

• صدق المقياس:

أ. الاتساق الداخلي Internal Validity:

وقد قام الباحث بحساب الاتساق الداخلي للاستبانة وذلك من خلال حساب معاملات الارتباط بين كل فقرة من فقرات مجالات الاستبانة والدرجة الكلية للمجال نفسه.

ب. الصدق البنائي Structure Validity

- ثبات الأداة: للتأكد من أن المقياس المستخدم في هذه الدراسة يقيس بالفعل ما ينبغي أن يقاس، تم تصميم الاستبانة بشكلها الأولي وعرضت على مجموعة محكمين لإبداء ملاحظاتهم حول انتماء كل فقرة للمحور الذي تقيسه وحسن الصياغة ووضوح الفقرات. وقام السادة المحكمون بإبداء ملاحظاتهم، ومقترحاتهم حول بنود الاستبانة ومجالاتها، ومدى انتماء الفقرات للمجال، ومناسبة الفقرات كذلك، مما أدى إلى تعديل بعض العبارات أو إعادة صياغة بعضها الآخر وإخراج الاستبانة بشكلها النهائي.

وقد تحقق الباحث من ثبات استبانة الدراسة من خلال طريقة معامل ألفا كرونباخ وذلك كما يلي:

معامل ألفا كرونباخ: Alpha Cronbach's Coefficient

استخدم الباحث طريقة ألفا كرونباخ لقياس ثبات الاستبانة، وكانت النتائج كما هي مبينة في جدول (9-3).

الجدول (9-3) يوضح نتائج اختبار (ألفا كرونباخ) لقياس ثبات الاستبانة

م	المحور	عدد الفقرات	معامل الثبات
1	مدى إدراك المديرين أهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات.	9	0.684
2	مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.	10	0.563
3	مدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي للالزمة وفاعلية إدارة الأزمات.	10	0.681
4	المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي في مجال إدارة الأزمات.	10	0.858
	جميع المحاور	39	0.696

بينت النتائج في جدول (9-3) باستخدام (ألفا كرونباخ) أن جميع محاور الدراسة تتسم بالثبات حيث بلغ الاتساق الداخلي لجميع الأبعاد (0.696) وهي قيمة مقبولة لثبات الاتساق الداخلي، وهي مقبولة لأغراض الدراسة والتحليل. وعند النظر في جميع المجالات على التفصيل فقد لوحظ أن المحور الأول: مدى إدراك المديرين أهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات (0.684) والمحور الثاني مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات (0.563) والمحور الثالث مدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي للالزمة وفاعلية إدارة الأزمات (0.681) والمحور الرابع المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات (0.858) جميعها مقبولة.

فكلما كانت قيمة (ألفا كرونباخ) تقترب من الواحد الصحيح زاد ثبات الاتساق الداخلي لأداة

المؤسسة. (Sekar, 2003: 307).

خامساً: الأساليب الإحصائية المستخدمة في البحث:

قام الباحث بتفريغ وتحليل الاستبانة من خلال برنامج التحليل الإحصائي Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)، وتم استخدام الاختبارات الإحصائية المعملية، أو اللامعلمية بعد اختبار كل من التجانس وحجم العينة والتوزيع الطبيعي.

تحليل البيانات:

يتضمن هذا الجزء عرضاً لنتائج الدراسة، وذلك من خلال الإجابة عن فرضيات البحث واستعراض أبرز نتائجها، والتي تم التوصل إليها من خلال تحليل فقراتها، قام الباحث بتفريغ وتحليل الاستبانة من خلال برنامج التحليل الإحصائي (SPSS) Statistical Package for the Social Sciences، والبرنامج الإحصائي APSS.

أولاً: تحليل خصائص عينة الدراسة:

بتحليل البيانات المتعلقة بخصائص عينة الدراسة يتضح ما يلي:

(1) متغير النوع الاجتماعي

جدول رقم (1-4) توزيع أفراد عينة الدراسة وفقاً لمتغير النوع الاجتماعي

النوع الاجتماعي	التكرار	النسبة المئوية %
ذكر	83	69.74%
أنثى	36	30.26%
المجموع	119	100.0%

يتضح من الجدول رقم (1-4) أن عدد (83) من أفراد العينة يمثلون ما نسبته 69.74% من إجمالي أفراد عينة الدراسة النوع الاجتماعي ذكر بالمقارنة مع عدد (36) من أفراد عينة الدراسة النوع الاجتماعي أنثى بنسبة 30.26% ويعود ذلك إلى أن معظم العاملين في الخطوط اليمنية ذكور نظراً إلى العادات الاجتماعية في البلد والتي تمنع خروج المرأة للعمل في بعض الأعمال خاصة التي يستدعي العمل الحضور في الفترات المسائية والسهرة إلى أوقات متأخرة من الليل الشكل رقم (1-4) يوضح ذلك.

(2) متغير العمر:

جدول رقم (2-4) توزيع أفراد عينة الدراسة وفق متغير العمر

العمر	التكرار	النسبة المئوية %
أقل من 30 سنة	17	14.3
من 30-40 سنة	75	63.0
من 41 – 50 سنة	19	16.0
أكبر من 51 سنة	8	6.7

المجموع	119	100.0

ويتضح من خلال هذه النتائج بأن معظم الموظفين الذين سرت عليهم العينة في الخطوط اليمينية كانوا من فئة الشباب الذين أعمارهم تتراوح بين (30 - 40)، وهي مرحلة النشاط والقدرة على تطوير الأداء وتقديم الأفضل، الأكثر استيعاباً للتطور بالتالي تكون لهم القدرة على الاجابة على الاستبانة والشكل رقم (2-4) يوضح تقسيم العينة حسب العمر.

(3) متغير المسمى الوظيفي:

جدول رقم (3-4) توزيع أفراد عينة الدارسة وفق متغير المسمى الوظيفي

النسبة %	التكرار	المستوى الوظيفي
5.0	6	مدير إدارة رئيسية
27.7	33	مدير إدارة فرعية
47.9	57	درجة إشرافيه
19.3	23	درجة نمطية
100.0	119	المجموع

ومن خلال

النتائج السابقة نلاحظ أن البحث شمل جميع المستويات التنظيمية الموجودة في الشركة، بدءاً بالإدارة العليا والوسطى والنمطية والشكل رقم (3-4) يوضح ذلك .

(4) متغير المؤهل العلمي

جدول رقم (4-4) توزيع أفراد عينة الدارسة وفق متغير المؤهل العلمي

النسبة المئوية %	التكرار	المؤهل العلمي
8.4	10	ثانوية
84.0	100	بكالوريوس
6.7	8	ماجستير
0.8	1	دكتوراه

المجموع	119	100.0

ويتضح من خلال هذه النتائج بأن غالبية أفراد عينة الدراسة من حاملي المؤهل البكالوريوس ويعزوا الباحث هذه النتيجة إلى أن الخطوط اليمينية تسعى دائماً لاكتساب القدرات البشرية المؤهلة والقادرة على التكيف مع المتغيرات المتسارعة في المعرفة والأنظمة الإدارية ويعود هذا أيضاً إلى أن شروط الالتحاق بالعمل في الوظيفة العامة عادة يتضمن الحصول على المؤهل الجامعي فما فوق، ويدل ذلك على أن العينة من المؤهلين علمياً، الأمر الذي يساهم في دقة الإجابات والشكل رقم (4-4) يوضح ذلك.

5) متغير سنوات الخبرة

جدول رقم (5-4) توزيع أفراد عينة الدراسة وفق متغير سنوات الخبرة

سنوات الخبرة	التكرار	النسبة المئوية %
أقل من 5 سنوات	9	7.6
5 – 10 سنوات	48	40.3
أكثر من 10 سنوات	62	52.1
المجموع	119	100.0

ويتضح من خلال هذه النتائج بأن موظفي الخطوط اليمينية لديهم خبرات تعدت العشر سنوات وأن الشركة لديها كوادر ذوو خبرة.

ثانياً: تحليل الإحصاءات الوصفية:

جدول رقم (6-4) الإحصاءات الوصفية لمحاور الدراسة

م	محاور الدراسة	عدد العينة	المتوسط	الانحراف المعياري
1	مدى إدراك المديرين أهمية التخطيط الاستراتيجي في إدارة الأزمات.	119	3.0099	0.96144
2	مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي في مجال إدارة الأزمات.	119	3.0143	0.82342
3	مدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.	119	3.5176	0.96618
4	المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي في مجال إدارة الأزمات.	119	2.2868	0.73633

يتضح من جدول (4-6) أن الإحصاءات الوصفية للمحاور متكونة من صلاحية البيانات أو عدد الاستبانات حيث بلغت (119) حاله وأن القيم المفقودة تم معالجتها إحصائياً باستخدام إيجاد متوسط الفقرة، وأن متوسط أهمية التخطيط الاستراتيجي كانت (3.0099) والتي توضح أن متوسط الإجابات كانت تميل إلى الاختيار محايد وانحراف معياري عن متوسط البيانات (0.96144) لذلك يفسر بأن توجه أفراد العينة الي الحياد هو عدم معرفة أو إدراك المديرين لأهمية التخطيط الاستراتيجي ويعزو الباحث ذلك إلى أن المديرين لا يمارسون التخطيط الاستراتيجي حيث إنهم غير مدركين لأهميته أو أنهم يعرفون ذلك ولكن غياب الواقع الرقابي عليهم يجعلهم يتساهلون بتطبيق أهمية التخطيط الاستراتيجي على موظفهم وغرس مفهوم التخطيط الاستراتيجي بين الموظفين بما في ذلك مشاركتهم في وضع الخطط الاستراتيجية للإدارة، وبلغ متوسط ممارسة التخطيط الاستراتيجي (3.0143) وانحراف معياري (0.82340) ويمكن تفسير ذلك من خلال قصور في ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الشركة وذلك من خلال مواجهة الأزمات حيث يتم التعامل معها بدون تخطيط مسبق ولمس ذلك الموظفون وتجلى ذلك في إجابات الموظفين، بينما بلغ متوسط متطلبات التخطيط الاستراتيجي (3.5176) التي تميل إلى الاختيار محايد وانحراف معياري (0.96618) ويفسر من خلال قصور في إعداد وتجهيز تلك المتطلبات في الشركة حيث ما يمارس من متطلبات متوفرة لا تعكس إمكانية الشركة في بلورة تلك المتطلبات كواقع يمكن أن تواجه الأزمات من خلاله فيما كان متوسط معوقات التخطيط الاستراتيجي (2.2868) والتي تميل إلى الخيار موافق وانحراف معياري (0.73633). ويفسر ذلك بأن أفراد العينة موافقون على أن المعوقات التي تواجهها الشركة مثل قلة الموارد المالية وأيضاً ندرة الكفاءات وغياب أنظمة اتصالات محدثة وكل ذلك تمر به الشركة.

ثالثاً: تحليل فقرات الدراسة ومناقشة الفرضيات:

1) مدى إدراك المديرين أهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات:

الجدول (4-7): يوضح المتوسط الحسابي والانحراف المعياري واختبار T

لمدى إدراك المديرين أهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات

م	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة T	مستوى المعنوية	الدلالة
1	التخطيط الاستراتيجي مفهوم وواضح لدى القائمين على إدارة الشركة.	3.00	1.276	-0.368	0.713	غير دال إحصائياً
2	تؤمن الإدارة بأهمية ومزايا التخطيط الاستراتيجي وتوضحها للعاملين.	3.08	1.250	.660	0.510	غير دال إحصائياً
3	تحرص الإدارة على تحديد الأهداف الاستراتيجية.	3.00	1.207	-0.153	0.879	غير دال إحصائياً
4	لدى الإدارة رؤية واضحة لتطوير نقاط القوة والتقليل من نقاط الضعف.	3.13	1.197	1.149	0.253	غير دال إحصائياً
5	تقوم الإدارة بتحليل عوامل البيئة الخارجية للتعرف على الفرص والتحديات.	3.11	1.102	1.096	0.275	غير دال إحصائياً
6	تضع إدارة الشركة أهدافاً استراتيجية قابلة للقياس.	3.19	1.121	1.814	0.072	غير دال

إحصائيا						
غير دال إحصائيا	0.394	-0.856	1.296	2.90	7	تحرص الإدارة على التطوير المستمر لقدرات العاملين.
غير دال إحصائيا	0.643	-0.464	1.185	2.95	8	تحرص الإدارة أن يكون التحسين المستمر مسئولية مختلف المستويات الإدارية.
دال إحصائيا	0.043	-2.048	1.119	2.79	9	توزع الإدارة المهام وتحدد العلاقات والمسئوليات حال وقوع الأزمة.
غير دال إحصائيا	0.420	0.092 2	0.96144	3.0099	المحور	

من جدول (4-7) يمكن استخلاص ما يلي:

- المتوسط الحسابي للفقرة الأولى يساوي (3.00) (الدرجة الكلية من 5) والانحراف المعياري يساوي (1.276)، ومستوى الدلالة يساوي (0.713) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن التخطيط الاستراتيجي غير واضح المفاهيم لدى الإدارة من خلال قصور في تطبيق مفهوم التخطيط لدى القائمين على إدارة الشركة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثانية يساوي (3.08) والانحراف المعياري يساوي (1.250) ومستوى الدلالة يساوي (0.510) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الإدارة لم توضح تلك المزايا للموظفين والتي بدورها انعكست على أدائهم الوظيفي الذي يشوبه عدم التخطيط الجيد.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثالثة يساوي (3.00) والانحراف المعياري يساوي (1.207) ومستوى الدلالة يساوي (0.879) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الأهداف لم تحدد بدقة أو عدم اطلاع الموظفين عليها.
- المتوسط الحسابي للفقرة الرابعة يساوي (3.13) والانحراف المعياري يساوي (1.197) ومستوى الدلالة يساوي (0.253) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن استمرار نقاط الضعف يعكس غياب الرؤية أو عدم تطبيقها وعدم استغلال نقاط القوة للتطوير.
- المتوسط الحسابي للفقرة الخامسة يساوي (3.11) والانحراف المعياري يساوي (1.102) ومستوى الدلالة يساوي (0.275) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الإدارة تهمل في تحليل عوامل البيئة الخارجية من الفرص والتهديدات مما يؤثر على أداء الموظفين في مواجهتها.

- المتوسط الحسابي للفقرة السادسة يساوي (3.19) والانحراف المعياري يساوي (1.121) ومستوى الدلالة يساوي (0.072) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الموظف لا يعرف بتلك الأهداف الاستراتيجية او تطبيقها.
- المتوسط الحسابي للفقرة السابعة يساوي (2.90) والانحراف المعياري يساوي (1.296) ومستوى الدلالة يساوي (0.394) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الموظف لم يلاحظ أي تطور مستمر في عمل الشركة .
- المتوسط الحسابي للفقرة الثامنة يساوي (2.95) والانحراف المعياري يساوي (1.195) ومستوى الدلالة يساوي (0.643) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الموظف لم يصله أي نوع من التحفيز كي يستمر في تحسين عمله ومهامه .
- المتوسط الحسابي للفقرة التاسعة يساوي (3.75) والانحراف المعياري يساوي (1.119) ومستوى الدلالة يساوي (0.042) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. ولأن إشارة الاختبار سالبة (-2.048) إذن متوسط الفقرة يقل عن درجة الحياد. أي أن إدارة الشركة لا توزع المهام حسب الكفاءة والخبرة وأيضاً صلة الألفة بالإدارة المعنية .
- ❖ وبصفة عامة تبين أن المتوسط الحسابي لأهمية التخطيط الاستراتيجي تساوي (3.00) والانحراف المعياري (0.96144) ومستوى الدلالة يساوي (0.420) وهو أكبر من (0.05) لذلك يعتبر أهمية التخطيط الاستراتيجي دال إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذا المحور لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبما أن قيمة t المحسوبة (0.420) أصغر من قيمة t الجدولية والتي تساوي (1.98) لذلك نقبل الفرضية الصفرية القائلة لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بإدراك المديرين نماذج وأهمية التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الألفة من وجهة نظر موظفي الخطوط الجوية اليمنية.

(2) مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات:

الجدول (8-4): يوضح المتوسط الحسابي والانحراف المعياري واختبار T

لمدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات

م	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة T	مستوى المعنوية	الدالة الإحصائية
10	تحدد متطلبات مواجهة الأزمات في ضوء التطورات المستقبلية.	2.97	1.109	-0.332	0.740	غير دال إحصائياً
11	يتم الاعتماد على التنبؤ عند وضع السيناريوهات لمواجهة الأزمات.	3.06	1.142	0.564	0.574	غير دال إحصائياً
12	لدينا نظام فعال لجمع المعلومات عن الأزمات المحتملة مستقبلاً.	3.43	1.113	4.218	0.000	دال إحصائياً
13	تتخذ القرارات الاستراتيجية لمواجهة الأزمات في ضوء واقع البيئة الداخلية والخارجية.	3.05	1.104	0.498	0.619	دال إحصائياً
14	يتم بوضع سيناريوهات مرنة تسمح بالتغيير طبقاً لمقتضيات الأزمة.	3.24	1.134	2.282	0.024	دال إحصائياً
15	يتم التحكم في مسارات الأزمة وفقاً للأماكن المتاحة.	2.58	1.104	-4.085	0.000	دال إحصائياً
16	يتم تحديد دور وقت تدخل كل جهة من الجهات المشاركة في مواجهة الأزمة.	2.86	1.068	-1.459	0.147	غير دال إحصائياً
17	يتم استخدام تقنيات المواجهة حسب طبيعة كل أزمة وخطورة تداعياتها.	2.90	1.065	-1.037	0.302	غير دال إحصائياً
18	تتم تجنب المبالغة في تقدير الخسائر الناتجة عن الأزمة.	2.94	1.024	-0.630	0.530	غير دال إحصائياً
19	نعمل على تقييم كفاءة خطط وبرامج إدارة الأزمات السابقة.	3.14	1.149	1.362	0.176	غير دال إحصائياً
المحور		3.0143	0.82342	0.189	0.311	غير دال إحصائياً

من جدول (8-4) يمكن استخلاص ما يلي:

- المتوسط الحسابي للفقرة العاشرة يساوي (2.97) (الدرجة الكلية من 5) والانحراف المعياري يساوي (1.109) ومستوى الدلالة يساوي (0.740) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن

متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الشركة لم تحدد متطلبات مواجهة الأزمات في ضوء التطورات المستقبلية.

- المتوسط الحسابي للفقرة الحادية عشرة يساوي (3.06) والانحراف المعياري يساوي (1.142) ومستوى الدلالة يساوي (0.574) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد وبالتالي لا يتم الاعتماد على التنبؤ الحقيقي المدروس عند وضع السيناريوهات لمواجهة الأزمات.

- المتوسط الحسابي للفقرة الثانية عشرة يساوي (3.43) والانحراف المعياري يساوي (1.113) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبالتالي هنالك عدم تطبيق نظام فعال لجمع المعلومات عن الأزمات المحتملة مستقبلاً.

- المتوسط الحسابي للفقرة الثالثة عشرة يساوي (3.05) والانحراف المعياري يساوي (1.104) ومستوى الدلالة يساوي (0.619) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد وبالتالي هنالك قصور في اتخاذ القرارات الاستراتيجية لمواجهة الأزمات في ضوء واقع البيئة الداخلية والخارجية

- المتوسط الحسابي للفقرة الرابعة عشرة يساوي (3.24) والانحراف المعياري يساوي (1.134) ومستوى الدلالة يساوي (0.024) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. إشارة الاختبار موجبة (2.282) إذن متوسط الفقرة يزداد عن درجة الحياد وبالتالي لا تقوم الشركة بوضع سيناريوهات مواجهة مرنة تسمح بالتغيير والتبديل طبقاً لمقتضيات الأزمة.

- المتوسط الحسابي للفقرة الخامسة عشرة يساوي (2.58) والانحراف المعياري يساوي (1.104) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبالتالي لا يتم التحكم في مسارات الأزمة وفقاً للأمانات المتاحة.

- المتوسط الحسابي للفقرة السادسة عشرة يساوي (2.86) والانحراف المعياري يساوي (1.068) ومستوى الدلالة يساوي (0.174) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبالتالي لا يوجد تحديد أدوار مضبوطة الوقت في تدخل كل جهة من الجهات المشاركة في مواجهة الأزمة.

- المتوسط الحسابي للفقرة السابعة عشرة يساوي (2.90) والانحراف المعياري يساوي (1.065) ومستوى الدلالة يساوي (0.302) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبالتالي هنالك قصور وعشوائية في استخدام تقنيات المواجهة حسب طبيعة كل أزمة وخطورة تداعياتها.

- المتوسط الحسابي للفقرة الثامنة عشرة يساوي (2.94) والانحراف المعياري يساوي (1.024) ومستوى الدلالة يساوي (0.530) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبالتالي هنالك مبالغة في تقدير الخسائر الناتجة عن الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة التاسعة عشرة يساوي (3.14) والانحراف المعياري يساوي (1.149) ومستوى الدلالة يساوي (0.176) وهو أكبر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن تقييم كفاءة وفعالية خطط وبرامج إدارة الأزمات السابقة يمكن أن تتم ولكن لا يوجد أي تحسينات للتعامل مع الأزمات المستقبلية.
- ❖ وبصفة عامة تبين أن المتوسط الحسابي لممارسة التخطيط الاستراتيجي تساوي (3.0143) والانحراف المعياري (0.82342) ومستوى الدلالة يساوي (0.311) وهو أكبر من (0.05) لذلك يعتبر المحور غير دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لممارسة التخطيط الاستراتيجي لا يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبما أن قيمة (t) المحسوبة للمحور (0.311) أصغر من قيمة (t) الجدولية والتساوي (1.98) لذلك نقبل الفرضية القائلة هنالك قصور في ممارسة التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمة في الخطوط اليمينية. ويعزو الباحث ذلك إلى غياب الرؤية الواضحة وأيضاً الخطط الاستراتيجية يمكن من خلالها ممارسة التخطيط الاستراتيجي لمواجهة الأزمات والتهديدات .

(3) مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة في فاعلية إدارة الأزمات:

الجدول (9-4): يوضح المتوسط الحسابي والانحراف المعياري واختبار T

مدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.

م	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة T	مستوى المعنوية	الدالة الإحصائية
20	لدينا خطط مسبقة لمواجهة الأزمات؟	3.57	1.173	5.259	0.000	دال إحصائيا
21	تتوفر لدينا الإمكانيات اللازمة لتطبيق الخطة الموضوعة فور وقوع الأزمة	3.61	1.046	6.335	0.000	دال إحصائيا
22	يوجد فريق عمل يختص بإدارة الأزمة	3.46	1.226	4.015	0.000	دال إحصائيا
23	لدينا نظام الانذار المبكر عن وقوع الأزمة.	4.06	1.090	10.479	0.000	دال إحصائيا
24	توفير غرفة عمليات لإدارة الأزمة	3.39	1.202	3.507	0.001	دال إحصائيا
25	تستخدم الوسائل اللازمة لتوجيه العاملين وإرشادهم	3.27	1.137	2.590	0.011	دال إحصائيا
26	يتم التعامل مع الأزمة وفق المنهجية العلمية.	3.63	1.100	6.192	0.000	دال إحصائيا
27	سرعة اتخاذ القرار في التعامل مع التطورات غير المتوقعة أثناء الأزمة.	3.53	1.231	4.710	0.000	دال إحصائيا
28	يتم إعطاء كافة الصلاحيات لفريق إدارة الأزمة.	3.43	1.273	3.646	0.000	دال إحصائيا
29	يتم تفعيل الاستراتيجيات الوقائية اللازمة لاستعادة السيطرة على مجرياتها.	3.55	1.166	5.130	0.000	دال إحصائيا
المحور		3.5176	0.96618	6.595	0.000	دال إحصائيا

من جدول (9-4) يمكن استخلاص ما يلي:

- المتوسط الحسابي للفقرة العشرين يساوي (3.57) (الدرجة الكلية من 5) والانحراف المعياري يساوي (1.173) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الموظفين لم يستخدموا تلك الخطط المعدة سلفاً لمواجهة الأزمات في الخطوط الجوية اليمنية.

- المتوسط الحسابي للفقرة الحادية والعشرين يساوي (3.61) والانحراف المعياري يساوي (1.046) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. مما يعني وجود قصور في استغلال الامكانيات اللازمة لتطبيق الخطة الموضوعية فور وقوع الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثانية والعشرين يساوي (3.46) والانحراف المعياري يساوي (1.226) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الفريق المختص بإدارة الأزمة لا يحدد بدقة يراعى الاختصاص والكفاءة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثالثة والعشرين يساوي (4.06) والانحراف المعياري يساوي (1.090) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. مما يعني عدم استخدام النظام المبكر إن وجد حال وقوع الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الرابعة والعشرين يساوي (3.39) والانحراف المعياري يساوي (1.202) ومستوى الدلالة يساوي (0.001) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن العشوائية والقصور يتجلى في عدم وجود غرفة عمليات معينة .
- المتوسط الحسابي للفقرة الخامسة والعشرين يساوي (3.27) والانحراف المعياري يساوي (1.137) ومستوى الدلالة يساوي (0.011) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن إرشاد وتوجيه العاملين لا تتم باستخدام الوسائل اللازمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة السادسة والعشرين يساوي (3.63) والانحراف المعياري يساوي (1.100) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن التعامل مع الأزمة لا يخضع لمنهجية علمية من تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة واتخاذ قرار.
- المتوسط الحسابي للفقرة السابعة والعشرين يساوي (3.53) والانحراف المعياري يساوي (1.231) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن اتخاذ القرار في التعامل مع التطورات غير المتوقعة أثناء الأزمة يتم بطريقة بطيئة وغير واقعية.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثامنة والعشرين يساوي (3.43) والانحراف المعياري يساوي (1.273) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن التحكم هو السائد في قرارات مواجهة الأزمة وإعطاء الصلاحيات غير ممارسة فعلياً .

- المتوسط الحسابي للفقرة التاسعة والعشرين يساوي (3.55) والانحراف المعياري يساوي (1.166) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الاستراتيجيات الوقائية اللازمة يشوبها القصور لاستعادة السيطرة على مجريات الأزمة.

❖ وبصفة عامة تبين أن المتوسط الحسابي لمدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة وفاعلية إدارة الأزمات تساوي (3.5176) والانحراف المعياري (0.96618) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك يعتبر محور متطلبات التخطيط الاستراتيجي جيداً إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة للمحور يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وهي تزيد حسب إشارة اختبار (t) التي هي موجبة وبما أن قيمة (t) المحسوبة للمحور (6.595) أكبر من قيمة (t) الجدولية والتيتساوي (1.98) لذلك نرفض الفرضية القائلة لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة في فاعلية إدارة الأزمات. ونقبل الفرضية البديلة القائلة بوجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة في فاعلية إدارة الأزمات حيث متى ما توفرت تلك المتطلبات اللازمة للتخطيط الاستراتيجي يمكن بواسطتها إدارة الأزمات حسب التخطيط الاستراتيجي.

4) المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات:

الجدول (4-10): يوضح المتوسط الحسابي والانحراف المعياري واختبار T

للمعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.

م	الفقرات	الوسط الحسابي	الانحراف المعياري	قيمة T	مستوى المعنوية	الدلالة الإحصائية
30	قلة الموارد المالية اللازمة لتطبيق استراتيجيات إدارة الأزمات	2.30	1.200	-6.365	0.000	دال إحصائياً
31	قلة العناصر البشرية المؤهلة في مجال إدارة الأزمات.	2.54	1.247	-4.042	0.000	دال إحصائياً
32	غياب التقنيات اللازمة لتنفيذ استراتيجيات إدارة الأزمات	2.39	1.136	-5.892	0.000	دال إحصائياً
33	الافتقار إلى نظام اتصال مناسب بين الجهات المشاركة في مواجهة الأزمة.	2.54	1.095	-4.559	0.000	دال إحصائياً
34	عدم إتاحة الفرصة لفريق إدارة الأزمة في اتخاذ القرارات الخاصة بأساليب المواجهة قبل وأثناء وبعد وقوعها.	2.31	1.078	-6.943	0.000	دال إحصائياً

35	لا توضح الاستراتيجيات اختصاصات ومهام ووقت تدخل كل جهة من الجهات المشاركة في إدارة الأزمة.	2.30	1.081	-7.071	0.000	دال إحصائيا
36	ضعف تدريب الجهات المشاركة في مواجهة الأزمة على تنفيذ الخطط والسيناريوهات المعدة مسبقاً.	2.23	1.120	-7.478	0.000	دال إحصائيا
37	استخدام استراتيجيات جامدة لا تتناسب مع طبيعة كل أزمة.	2.44	1.109	-5.500	0.000	دال إحصائيا
38	غياب الحوافز المادية والمعنوية للقائمين على التخطيط الاستراتيجي في مواجهة الأزمة.	2.18	1.075	-8.305	0.000	دال إحصائيا
39	ضعف الاستقرار الأمني.	1.65	.971	-15.205	0.000	دال إحصائيا
المحور		2.2868	0.73633	-10.566	0.000	دال إحصائيا

من جدول (4-10) يمكن استخلاص ما يلي:

- المتوسط الحسابي للفقرة الثلاثين يساوي (2.30) (الدرجة الكلية من 5) والانحراف المعياري يساوي (1.200) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن قلة الموارد المالية اللازمة لتطبيق استراتيجيات مواجهة الأزمات يعد عائقاً كبيراً في الشركة خاصة هذه الأيام.
- المتوسط الحسابي للفقرة الواحدة والثلاثين يساوي (2.54) والانحراف المعياري يساوي (1.247) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن ندرة الكوادر البشرية المؤهلة أو هجرتها أثر على إعداد الاستراتيجيات الوقائية والاحتواء، والمواجهة، واستعادة السيطرة على مجريات الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثانية والثلاثين يساوي (2.39) والانحراف المعياري يساوي (1.136) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن غياب التقنيات اللازمة لتنفيذ استراتيجيات الوقاية والاحتواء، والمواجهة، واستعادة السيطرة على مجريات الأزمة يساعد في عدم مواجهة الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثالثة والثلاثين يساوي (2.54) والانحراف المعياري يساوي (1.095) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وهذا يشير إلى الافتقار إلى نظام اتصال مناسب بين الجهات المشاركة في عقد اجتماعات مهمة في مواجهة الأزمة.

- المتوسط الحسابي للفقرة الرابعة والثلاثين يساوي (2.31) والانحراف المعياري يساوي (1.078) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن عائق عدم إتاحة الفرصة للجهات المشاركة في مواجهة الأزمة في اتخاذ القرارات الخاصة بأساليب المواجهة قبل وأثناء وبعد وقوعها. يعد عائقاً كبيراً لمواجهة الأزمة.
- المتوسط الحسابي للفقرة الخامسة والثلاثين يساوي (2.30) والانحراف المعياري يساوي (1.081) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الاستراتيجيات لاختصاصات العاملين في إدارة الأزمة ساعد على إعاقة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- المتوسط الحسابي للفقرة السادسة والثلاثين يساوي (2.23) والانحراف المعياري يساوي (1.120) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن عائق التدريب يعد عاملاً كبيراً في إعاقة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- المتوسط الحسابي للفقرة السابعة والثلاثين يساوي (2.44) والانحراف المعياري يساوي (1.109) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الاستراتيجيات غير المرنة تعد عائقاً للتخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- المتوسط الحسابي للفقرة الثامنة والثلاثين يساوي (2.18) والانحراف المعياري يساوي (1.075) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن عدم إتاحة الحوافز المادية للمخططين ساعد في زيادة العوائق وانحسار التخطيط الاستراتيجي.
- المتوسط الحسابي للفقرة التاسعة والثلاثين يساوي (1.65) والانحراف المعياري يساوي (0.971) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك تعتبر هذه الفقرة دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذه الفقرة يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. أي أن الوضع الأمني يعقد من تنفيذ التخطيط الاستراتيجي خاصة إغلاق المطار والحرب الدائرة حالت دون تنفيذ الخطط الاستراتيجية..
- ❖ وبصفة عامة تبين أن المتوسط الحسابي للمعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات تساوي (2.2868) والانحراف المعياري (0.73633) ومستوى الدلالة يساوي (0.000) وهو أصغر من (0.05) لذلك يعتبر محور معوقات التخطيط الاستراتيجي دالة إحصائياً عند مستوى دلالة (0.05)، وأن متوسط درجة الاستجابة لهذا المحور يختلف جوهرياً عن درجة الحياد. وبما أن قيمة (t) المحسوبة للمحور (10.566) أكبر من قيمة (t) الجدولية والتي تساوي (1.98) لذلك نرفض الفرضية القائلة لا توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي

وفاعلية إدارة الأزمات. ونقبل الفرضية البديلة القائلة بوجود علاقة ذات دلالة إحصائية بين المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات لأنه حيثما توجد المعوقات فسوف تؤثر في التخطيط الاستراتيجي ولكن بالجهة المعاكسة التي تعرقل إدارة الأزمات .

الاستنتاجات

توصلت الدراسة إلى العديد من النتائج التي اتضحت من خلال تحليل البيانات والتي تم الحصول عليها من عينة المجتمع وكانت النتائج كما يلي:

أولاً: الاستنتاجات المتعلقة بتحليل ومناقشة تأثير العينة على محاور الدراسة:

- ❖ بناء على متغير المؤهل التعليمي وجد أن أصحاب المؤهل الأعلى من البكالوريوس أكثر إدراكاً بمدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي للأزمة وفاعلية إدارة الأزمات، بينما توجد رؤية متشابهة نحو مدى إدراك المديرين بأهمية التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات، وممارسة التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات، والمعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات.
- ❖ بناء على متغير المستوى الوظيفي وجد أن من هم مديرو إدارات رئيسية أكثر إلماماً بجميع محاور البحث ممن هم مديرو إدارات فرعية، ومن هم مديرو إدارات فرعية أكثر إدراكاً ممن لديهم درجة إشرافية، مما يدل على وجود علاقة طردية بين متغير المسعى الوظيفي والإلمام بمحور البحث.
- ❖ بناء على متغير عدد سنوات الخبرة وجد أن الذين تبلغ خبراتهم العلمية (10 سنوات فأكثر) أكثر إدراكاً بمدى توافر متطلبات التخطيط الاستراتيجي للأزمة وفاعلية إدارة الأزمات، بينما توجد رؤية مشابهة في رؤية المبحوثين نحو بقية محاور البحث.
- ❖ 65% من أفراد العينة لا يدركون أهمية التخطيط الاستراتيجي ويعزو الباحث ذلك إلى عدم وجود رؤية استراتيجية ورسالة واضحة للشركة يتطلع إليها الموظفون ويعملون على تنفيذها .
- ❖ هنالك 43.6% من عينة الدراسة لديهم وضوح دقيق لمفهوم التخطيط الاستراتيجي وبالتالي غالبية موظفي شركة الخطوط اليمنية ليس لديهم المفهوم الواضح . ويعزو الباحث ذلك إلى عدم وجود التدريب المكثف للموظفين حول مفهوم الخطط الاستراتيجية .
- ❖ تشير عينة البحث إلى أنه لا تملك إدارة الشركة رؤية واضحة لتطوير نقاط القوة والتقليل من نقاط الضعف ولا تحرص على وضع الخطط الاستراتيجية بعناية .
- ❖ متوسط محور أهمية التخطيط الاستراتيجي يميل إلى الحياد 3.09 وبالتالي ليس للموظفين أي اهتمام بأهمية التخطيط الاستراتيجي وكل ذلك يأتي من عدم اهتمام الشركة بهذا الجانب .
- ❖ ليس للشركة نظام فعال لجمع المعلومات عن الأزمات. ولا يتم تقييم كفاءة وفعالية خطط وبرامج إدارة الأزمات السابقة بقصد تحسينها للتعامل مع الأزمات المستقبلية ويعزو الباحث ذلك إلى عدم إشراك الموظفين في وضع الخطط الاستراتيجية وعدم وضع الإدارة خطة مسبقة للتعامل مع الأزمات فور حدوثها.
- ❖ 59.4% من أفراد العينة لا يرون أن الشركة تتخذ القرارات الاستراتيجية لمواجهة الأزمات في ضوء واقع البيئة الداخلية والخارجية. وبالتالي عملية ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الشركة غير ممارسة في فاعلية إدارة الأزمات ويعزو الباحث ذلك إلى عدم امتلاك الشركة خططاً استراتيجية واضحة يمكن أن تواجه بها الأزمات ، وبالتالي يرى الموظفون أنه لا يوجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الخطوط اليمنية و فاعلية إدارة الأزمة.

- ❖ لقد كان هناك تقارب بين الأغلبية العظمى من أفراد عينة الدراسة حول مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة والذي بدوره يؤدي إلى فاعلية إدارة الأزمات. يعزو الباحث ذلك إلى أنه في حالة وجود متطلبات التخطيط الاستراتيجي من تدريب ومشاركة وإعطاء الصلاحيات للموظفين مع وجود خطط استراتيجية واضحة يمكن إدارة الأزمة وهنا كانت آراء الموظفين تؤيد الصحة الفرضية التي تقول توجد علاقة ذات دلالة إحصائية بين مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة وفاعلية إدارة الأزمات.
- ❖ غالبية آراء العينة تؤيد أن ضعف الاستقرار الأمني يؤثر على عمل الخطوط الجوية اليمنية وإنتاجيتها. وهذا معوق يؤثر في دور التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمة .
- ❖ يرى موظفو الشركة أن قلة الموارد المالية اللازمة لتطبيق استراتيجيات مواجهة الأزمات في الخطوط اليمنية من المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمة.
- ❖ لقد تبين أن هناك تقارباً بين آراء أفراد العينة حول وضع المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمة وهو ما أثبت وجود علاقة بين المعوقات التي تحد من التخطيط الاستراتيجي في فاعلية الأزمة.

ثانياً: الاستنتاجات المتعلقة باختبار صحة الفرضيات:

- توصل الباحث لعدم صحة فرضيات البحث الفرعية الأولى والثانية والتي تنص على :
- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين إدراك المديرين بمزايا وأهمية التخطيط الاستراتيجي في الخطوط الجوية اليمنية وإدارة الأزمات.
 - ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مدى ممارسة التخطيط الاستراتيجي في الخطوط الجوية اليمنية وفاعلية إدارة الأزمات.
- ويعزو الباحث ذلك لعدم إشراك الإدارة العليا للعاملين في وضع الخطط الاستراتيجية، وعدم منح العاملين التدريب المناسب للتخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات.
- توصل الباحث لصحة فرضيات البحث الفرعية الثالثة والرابعة والتي تنص على :
- ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين مدى توفر متطلبات التخطيط الاستراتيجي اللازمة وفاعلية إدارة الأزمات.
 - ❖ هنالك علاقة ذات دلالة إحصائية بين المعوقات التي تحد من دور التخطيط الاستراتيجي وفاعلية إدارة الأزمات

توصيات الدراسة

في ضوء الإطار النظري للدراسة، والنتائج التي أسفرت عنها، يتقدم الباحثان بالتوصيات التالية:

- الاستفادة من المخصصات المالية لتطوير استراتيجيات الحد من الأزمات .
- زيادة تأهيل العاملين في شركة الخطوط الجوية اليمنية في مجال التخطيط الاستراتيجي ودوره في إدارة الأزمات.
- توسيع مفهوم التنمية المستدامة كأحد المكونات الرئيسية للحد من مخاطر الأزمات.
- تكوين فريق إدارة الأزمات من الموظفين المتخصصين والجيديين وعقد دورات تدريبية لهم تمكنهم من الاستعداد بكفاءة وفاعلية لحل ومواجهة الأزمات التي تواجه الشركة.
- مشاركة جميع العاملين في إعداد الخطط التنفيذية للشركة.
- وضع خطط وبرامج كافية وجاهزة لإدارة الأزمات وذلك من خلال إيجاد برامج محددة للتقييم والتحليل المستمر للأزمات والمخاطر المحتملة.
- توضيح اختصاصات ومهام ووقت تدخل كل جهة من الجهات المشاركة في مواجهة الأزمات ضمن استراتيجيات مواجهة الأزمات.
- مراعاة تداعيات الأزمات وتغيرات البيئة الخارجية والداخلية عند وضع الخطة الاستراتيجية.
- استخدام استراتيجيات مرنة تتناسب مع طبيعة كل أزمة.
- العمل على وجود برامج محددة للتقييم والتحليل المستمر للأزمات.
- العمل على تحجيم المعوقات التي تحد من التخطيط الاستراتيجي في فاعلية إدارة الأزمة ومحاولة التخلص منها .

التمويل العمومي للشركات الرياضية

بلعسري فاطمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الجيلالي اليابس سيدي بلعباس

مقدمة:

تعتبر الدولة ممثلة في وزارة الشباب و الرياضة حريصة كل الحرص على إنجاح الرياضة الاحترافية بحيث أن ترقية الرياضة بصفة عامة و تطويرها من الصالح العام.

فالدولة تعمل على مستوى عدة جوانب لدعم الرياضة حيث أن دورها لا يقتصر على الجانب القانوني من خلال فرض أشكال معينة للشركات الرياضية ، و إنما كذلك الجانب الإداري و المالي .

كما أن القانون يبقي على دور السلطات و المؤسسات و الهيئات العمومية في تمويل النشاط الاحترافي ، و إن كان ذلك بصفة غير إلزامية ، إلا أن هذه السلطات تأمل أن تصل إلى مرحلة يصبح القطاع الرياضي خاصة الاحترافي يتكفل هو بنفسه من أجل التخفيف من الأعباء التي تتحملها.

و عليه يمكن طرح الإشكالية التالية:

ماهي الطرق و الأساليب التي تعتمد عليها الدولة في تمويل الأندية الرياضية المحترفة باعتبارها شركات رياضية؟
و من أجل معالجة هذه الإشكالية نقترح الخطة التالية:

المبحث الأول: تمويل السلطات العمومية، سواء كانت متمثلة في الدولة أو الجماعات المحلية.

المبحث الثاني: تمويل المؤسسات و الهيئات العمومية التي قامت الدولة باستحداثها.

المبحث الأول: تمويل السلطات العمومية:

لقد كانت العلاقة بين السلطات العمومية و الحركة الرياضية تركز على الطابع المالي أو القاعدة التمويلية، فلا يوجد هناك توجيه تنظيمي أو تقني و لا حتى رقابي ، لذا تقلص دورها إلى مجرد ممون لا غير¹.

و قد نص المشرع الجزائري من خلال قانون 05-13 المؤرخ في 31 يوليو 2013 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية الرياضية و تطويرها و بالتحديد نص المادة 162 منه على أن الدولة و كذا الجماعات المحلية تتولى تمويل أو مساهمة في تمويل الرياضة الاحترافية.²

¹ - فريد عباس، الاستثمار في المجال الرياضي ، (رسالة ماجستير في القانون) العلوم القانونية و الادارية، الجزائر، 2000-2001، ص 77.

² - قانون 05-13، المؤرخ في 31 يوليو 2013، المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية و الرياضية و تطويرها.

المطلب الأول: تمويل الدولة

لقد نص المشرع الجزائري عن التمويل و المساهمة دون أن يوضح شكلها غير أنه مما لا شك فيه أنهما يشملان على الدعم المالي .

و تقوم الدولة بتقديم المساعدة للرياضة الاحترافية ، و هذا الدعم يمكن أن يتمثل فيما يلي:

الفرع الأول: الاستفادة من المنشآت الحكومية:

و يقصد بها تسهيل الحصول على مزايا بعض المنشآت سواء كمقر لها ، حيث تستخدم في إدارة أعمال الشركات الرياضية، أو الاستفادة من مراكز التدريب التابعة للدولة بقصد تكوين اللاعبين

و تنمية قدراتهم الجسدية و الفنية، كما قد تتمثل هذه المنشآت في الملاعب من أجل إقامة التظاهرات الرياضية.¹

و يتم الاستفادة من هذه المنشآت بناء على عقد (عقد التزام المرافق العامة) يكون الغرض منه إدارة مرفق عام ، و يجمع هذا العقد بين الدولة و الفرد أو الشركة الرياضية ، بحيث يعهد إليها استغلال المرفق العام لمدة محددة من الزمن ، كما قد يكون هذا العقد منصّب على مجرد الاستفادة من المرفق لغرض تنظيم مسابقة رياضية.

و غالبا ما يتم اللجوء إلى هذا المصدر نتيجة الأعباء المالية الكبيرة التي تواجه النوادي المحترفة أثناء محاولة إنشاء مثل هذه المنشآت ، و من أجل ذلك لابد من إعداد دراسة تشمل متطلبات السياسة العامة للشركات الرياضية و عرضها على الجهة المختصة بالقطاع الرياضي في الدولة باعتبارها المسؤولة عن رسم السياسة العامة.

الفرع الثاني: الاستفادة من تسهيلات السفر والانتقال:

نظرا لما تتطلبه طبيعة الأنشطة الرياضية من احتكاكات مستثمرة و المشاركة في بطولات اقليمية ، أو محلية ، أو دولية ، مما يتطلب معه كثرة السفر للاعبين و كذا الفرق ، و بالتالي زيادة الأعباء المالية الملقاة على عاتق اتحاد اللعبة نظرا لارتفاع التكاليف الخاصة بتذاكر السفر ، لذا يمكن الاتفاق مع الدولة من أجل إعطاء هذه الفرق و اللاعبين رحلات مجانية على المواصلات الجوية و البحرية و كذا السكك الحديدية المملوكة لها و إعطاء تخفيضات ، يمكن أن تكون مبالغ رمزية ، بحيث لا تمثل عبئا على كاهل الشركات الرياضية.

الفرع الثالث: الاستفادة من الإعفاءات الجمركية والضريبية:

تكون الإعفاءات الجمركية على الأدوات و كذا الأجهزة إضافة إلى الملابس الرياضية المستوردة ذات المواصفات الخاصة و التي يجب توفرها من أجل الارتقاء بالمستوى الفني البدني للاعبين ،

و بالتالي فإن الإعفاء من الرسوم الجمركية يؤدي إلى توفر مبالغ مالية يمكن للشركات الرياضية استخدامها من أجل سد حاجاتها.²

إضافة إلى أن الدولة يمكنها إعفاء هذه الشركات الرياضية من الضريبة المفروضة عليها و كذا إعطاء امتيازات كمساعدة لهذه النوادي.¹

¹ - د. محمد صبيحي حسانين، د. عمرو أحمد جبر، اقتصارات الرياضة الرعاية و التسويق و التمويل، الطبعة الأولى ، مركز الكتاب للنشر، مصر، 2013 ، ص 382.

² - محمد سليمان الأحمد، الوجيز في العقود الرياضية ، دار النهضة العربية، 2005، ص 235.

و من أجل ضمان هذا المصدر لابد أن تقوم الشركة الرياضية برفع إلى الجهة المختصة (وزارة المالية، وزارة التجارة، وزارة الرياضة) دراسة تتضمن متطلباتها و ذلك من أجل إصدار تشريع خاص بهذه الإعفاءات.²

الفرع الرابع: الاستفادة من صندوق الدعم العمومي للأندية المحترفة لكرة القدم:

خصصت الدولة من خلال احكام المرسوم التنفيذي رقم 15-97 المؤرخ 11 جمادى الثانية عام 1436 الموافق لـ 01 أبريل سنة 2015 ، يعادل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 11-23 المؤرخ في 21 صفر 1432 الموافق لـ 26 يناير 2011 الذي يحدد كيفية تسير حساب التخصيص الخاص رقم 135-302 الذي عنوانه "صندوق الدعم العمومي من الدولة للأندية المحترفة لكرة القدم" إعانة أو مساعدة لفائدة الشركات الرياضية الخاصة بكرة القدم.

- إيرادات الصندوق:
- يدخل في إيرادات صندوق الدعم العمومي للأندية المحترفة لكرة القدم:³
- تخصيص من ميزانية الدولة.
- 01% من مداخيل الملاعب الخاصة بمباريات الفريق الوطني و الأندية المحترفة لكرة القدم.
- 02% من مداخيل التمويل للإتحادية الجزائرية لكرة القدم و الفريق الوطني و كذا الأندية المحترفة لكرة القدم.
- الهبات و الوصايا.
- نفقات الصندوق:
- يقوم الصندوق بتغطية النفقات المتصلة بما يلي:⁴
- دراسة انجاز مراكز التدريب.
- اقتناء الحافلات.
- التكفل بـ 50% من مصاريف تنقل الفرق عن طريق الطائرة في داخل الوطن بمناسبة المنافسات الرياضية.
- التكفل بـ 50% من مصاريف تنقل الأندية المحترفة بالنسبة للمباريات التي تجري في الخارج بعنوان المنافسات التأهيلية القارية و الجهوية و العالمية.
- التكفل بمصاريف إيواء اللاعبين من فئات الشباب بمناسبة تنقلهم في مجال المنافسات المحلية.
- دفع مرتب مدرب يوضع تحت تصرف كل فريق من فئات الشباب من الأندية المحترفة.
- تمويل أموال رأس المال المتداول للنادي المحترف بكرة القدم بمبلغ 25 مليون دينار سنويا استثنائي و لمدة أربع (4) سنوات ابتداء من تاريخ نشر قانون المالية لسنة 2015 في الجريدة الرسمية.
- 50% مدارس و مراكز التكوين و الإشهار و تحسين مستوى معارف مؤطري النوادي الرياضية.

¹-عباس فريد، المرجع السابق، ص 80.

²-د. محمد صبيحي حسانين، د. عمرو أحمد جبر، المرجع السابق، ص 379.

³- المادة رقم 03 من المرسوم التنفيذي رقم 15-97 المؤرخ في 01 أبريل 2015 ، المعدل و المتمم للمرسوم التنفيذي الذي يحدد كيفية تسير حساب التخصيص الخاص رقم 135-302 الذي عنوانه "صندوق الدعم العمومي من الدولة للأندية المحترفة لكرة القدم".

⁴- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 15-97 ، السالف الذكر.

المطلب الثاني: تمويل الجماعات المحلية:

يتم تمويل الجماعات المحلية من خلال ميزانية الولايات و البلديات للأندية الرياضية و التي يكون مقرها بإقليمها ، قصد ترقية الأنشطة الرياضية و تطويرها و التي تدخل في صلب مهام كل منها باعتبارهما امتدادا للدولة على المستوى اللامركزي (المحلي).¹

و لعل الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية أنجع وسيلة لتمويل القطاع الرياضي على المستوى المحلي.

الفرع الأول: الطبيعة النظامية للصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب للممارسات الرياضية:

يشكل الصندوق الولائي الذي يحكمه المرسوم التنفيذي رقم 96-123 المؤرخ في 18 ذي القعدة 1416 الموافق لـ 6 أبريل 1996 ، جهاز لدعم و تنمية و ترقية النشاطات الرياضية والشبابية ، كما أنه أداة متميزة بل ضرورة لتطبيق برامج القطاع المسطرة لفائدة الشباب.

الفرع الثاني: إيرادات الصندوق الولائي لدعم مبادرات الشباب والرياضة:

يمول الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية عن طريق مساهمة مقتطعة من ميزانيات الولايات والبلديات² و بالرجوع إلى المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-123 تحدد نسبة مساهمة كل ولاية و بلدية في تمويل الصندوق الولائي حيث تقول: " تحدد نسبة مساهمة الولايات و البلديات في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية بنسبة سبعة في المئة (7 %) من ناتج الضرائب المباشرة المحلية في الولايات و البلديات".³

إلا أن هذه النسبة المحددة في المادة 02 ، تخصص بعد اقتطاع المساهمة في صناديق الضمان و ناتج العشر ($\frac{1}{10}$) من الدفع الجزافي المخصص.⁴

يتم دفع المساهمة المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه، سنويا إلى صندوق الولاية لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية بموجب حوالة يعدها الأمرون بالصرف المعنيون باسم أمين خزانة الولاية غير الشخصي.⁵

الفرع الثالث: تسيير الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية:

يسير الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية مجلس تسيير يرأسه الوالي، و يتكون من:⁶

- مدير الشباب و الرياضة.
- مدير مركز اعلام الشباب و تنشيطه.

¹ - بوشيبة طاهر، بكار حبيب، (تمويل الأندية الرياضية في الجزائر) ، المجلة (نظرة على القانون الاجتماعي) ، العدد 05، كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة وهران 02، 2014، ص 271.

² - المادة 173 من القانون رقم 05-13، السالف الذكر.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 96-123، المؤرخ في 16 أبريل 1996 ، المتضمن تحديد طبيعة مساهمة الولايات و البلديات و مبلغها في تمويل الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية.

⁴ - المادة 03، المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

⁵ - المادة 04، المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

⁶ - المادة 10، المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

- ممثل مركز اعلام الشباب و تنشيطه.
 - ممثل مرصد الرياضة في الولاية.
 - كاتب مرصد الرياضة في الولاية.
 - ممثل الادارة المحلية المكلفة بالمالية.
 - رئيسي (2) جمعيتين من جمعيات أنشطة للشباب في الولاية.
 - رئيسي (2) رابطتين رياضيين في الولاية.
 - مدير المكتب المتعدد الرياضات في الولاية، إن اقتضى الأمر ذلك.
 - ممثل المجلس الشعبي الولائي.
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي الموجود في المكان الرئيسي الذي يكون في الولاية.
- و في حالة غياب الوالي أو حدوث مانع له يرأس مجلس التسيير مدير الشباب و الرياضة في الولاية المعنية.
- يعين الوزير المكلف بالشباب و الرياضة بمقرر، أعضاء مجلس تسيير الصندوق لمدة ثلاث (3) سنوات ، و في حالة تغير منصب عضو من أعضاء المجلس، يعين عضو جديد حسب الأشكال نفسها لفترة العضوية الباقية ، و تنتهي عضوية الأعضاء المعيّنين بانتهاء الوظائف التي غيروا بسببها.¹
- و يسير الصندوق في شكل ميزانية ملحقه بالولاية و الوالي هو الأمر بصرف الصندوق الولائي.²
- الفرع الرابع: مهام الصندوق الولائي لترقية مبادرات الشباب والممارسات الرياضية:**
- تهدف الصناديق الولائية لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية خصوصا إلى تعزيز عمل الدولة في مجال الشباب و الرياضة و دعم التكوين الرياضي و الهيئات الرياضية و تحفيز النتائج.³
- كما تتولى هذه الصناديق الولائية ما يلي:⁴
- تجمع و تسيير المساهمات السنوية التي تدفعها الولايات و البلديات بعنوان مشاركتها في تمويل أعمال ترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية.
 - تشارك في تمويل تنظيم التظاهرات الرياضية و الشبانية.
 - تساهم في تمويل أي مشروع يتعلق بقطاع الشباب و الرياضة و يهدف إلى إدماج الشباب اجتماعيا و مهنيا.
 - تدعم جمعيات الأنشطة الرياضية و الشبانية.
 - تدعم كل مشروع استثماري ، اجتماعي ، تربوي ، رياضي يتعلق بالقطاع ، إن اقتضى الأمر ذلك.
- المبحث الثاني: تمويل المؤسسات والهيئات العمومية:**

¹ - المادة 13 ، المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

² - المادة 60 ، المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

³ - المادة 170 ، من القانون 05-13 ، السالف الذكر.

⁴ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 96-123 ، السالف الذكر.

حسب نص المادة 162 من القانون رقم 05-13 فإنه تتولى المؤسسات و الهيئات العمومية والخاصة طبقا للتشريع و التنظيم المعمول لهما، تمويل أو مساهمة في تمويل الرياضة الاحترافية.¹

ويعتبر الصندوق الوطني لدعم و ترقية مبادرات الشباب و النشاطات الرياضية أهم المؤسسات، أنشئ بهدف تمويل و دعم الهيئات الرياضية و كذا تحفيز النتائج، إضافة إلى تعزيز عمل الدولة في هذا المجال.²

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للصندوق الوطني لدعم و ترقية مبادرات الشباب و الرياضة:

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 89-236 المؤرخ في 21 جمادى الأولى 1410 الموافق لـ 19 ديسمبر 1989 و الذي يحدد اختصاصات الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة و الممارسات الرياضية و تنظيمه و عمله و تسييره تعرف المادة الأولى (01) منه الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة و الممارسات الرياضية على أنه مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي و تجاري يتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

و يوضع الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة و الممارسات الرياضية، تحت وصاية وزارة الشبيبة.³

يكون مقر الصندوق في الجزائر العاصمة و يمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير الشبيبة.⁴

المطلب الثاني: إدارة الصندوق و تسييره:

يدير الصندوق مجلس للتوجيه و يسيره مدير عام⁵، يعين المدير العام بمرسوم بناء على اقتراح الوزير الوصي، و تنتهي مهامه حسب نفس الأشكال.⁶

يشكل مجلس التوجيه الذي يرأسه وزير الشبيبة أو ممثله كما يأتي:⁷

- ممثل وزير الاقتصاد.
- ممثل الوزير المكلف بالجماعات المحلية.
- ممثل الوزير المكلف بالتشغيل.
- المدير المكلف بالادارة و الوسائل في وزارة الشبيبة.
- المدير المكلف بتنسيق أنشطة الشبيبة بوزارة الشبيبة.
- المدير العام للرهان الرياضي.

¹ - المادة 162 من القانون رقم 05-13، السالف الذكر.

² - المادة 170 من القانون رقم 05-13، السالف الذكر.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236، المؤرخ في 19 ديسمبر 1989 المتضمن تحديد اختصاصات الصندوق الوطني لترقية الشبيبة و الممارسات الرياضية و تنظيمه و عمله و تسييره.

⁴ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236، السالف الذكر.

⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236، السالف الذكر.

⁶ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236، السالف الذكر.

⁷ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236، السالف الذكر.

- المدير العام لشركة سباقات الخيل و الرهان المشترك.
 - رئيس المجلس الوطني للرياضة.
 - رئيس اللجنة الوطنية الأولمبية الجزائرية أو ممثله.
 - رئيس الجمعية الجزائرية لإطارات الرياضة أو ممثله.
 - ثلاثة ممثلين عن جمعيات أنشطة الشباب يعينهم وزير الشبيبة.
 - ممثلان يعينهما عمال الصندوق.
 - يشارك المدير العام و العون المحاسب في أشغال المجلس بصوت استشاري.
- الفرع الأول: مهام الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة والممارسات الرياضية:**
- إن الهدف من إيجاد هذا الصندوق هو وجود تباين في توزيع الموارد بين الجمعيات الرياضية و هيئات التأطير للشباب حيث بات من الضروري وضع وسيلة من شأنها ترقية النشاطات الرياضية و الشبانية ، و أن تقوم بدور المقوم و مهمة التوزيع المتوازن للتمويل المرتبط بالنشاط المعني.¹
- و يتولى الصندوق في إطار المهمة العامة ما يلي:²
- اقتراح كل إجراء يرمي إلى إزالة كل الفوارق في مجال تمويل الأنشطة الرياضية و الشبيبة و المشاركة في تنفيذه.
 - المساهمة في تمويل مشاريع إنشاء تعاونيات و مؤسسات للشباب.
 - دراسة كفاءات توزيع الموارد المتوفرة بين مختلف الهياكل التابعة للمنظومة الوطنية للتربية البدنية و الرياضة و هيئات التنشيط التربوي و تسليات الشباب و إعدادها و اقتراحها و كذا تنفيذ الإجراءات المقررة في هذا المجال.
 - المساهمة في تمويل التنظيم التقني و المادي للتظاهرات الرياضية الوطنية و الدولية و مهرجانات الشبيبة.
 - المساهمة في التكفل المادي و المالي بصغار الرياضيين الموهوبين و بجمعيات تنشيط الشبيبة.
 - المساهمة في تمويل أعمال التكوين و برامج البحث المبادر به في ميدان الشبيبة و الرياضة.
 - تنظيم الملتقيات و التدريبات ذات الطابع التقني القائمة على برامج عقلانية استعمال الموارد المالية.
 - المشاركة في تسيير و استغلال كل عمل إنتاج و وضع التجهيزات المادية و كل اللوائح الرياضية و الاجتماعية الثقافية.
 - القيام بتسريح و تسويق الحقوق و المساحات الاشهارية أو الترويجية المرتبطة بالدعائم الرياضية بالاتفاق مع هياكل تنشيط و تنظيم الممارسات الرياضية و الهيئات الرياضية الأخرى ولحسابها.
 - مساعدة هياكل تنشيط الممارسات البدنية و الرياضية و تنظيمها في تسيير و استغلال الحقوق المتعلقة على الخصوص بنقل المباريات الرياضية التي تجرى عبر التراب الوطني و كذا المتعلقة بالمباريات الدولية التي يشارك فيها الرياضيون الجزائريون.

¹ - عباس فريد ، المرجع السابق ، ص 89.

² - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236 ، السالف الذكر.

- تخصيص الجوائز و المكافآت للرياضيين و المدربين الذين حققوا نتائج ذات مستوى دولي أثناء المباريات الرياضية الوطنية أو الدولية و لمن يؤطرونهم و ذلك بعد أخذ رأي المجلس الوطني للرياضة لأحسن المشاركين في التظاهرات الثقافية و العلمية للشباب و للفائزين في المسابقات التي تنظم في مجال أنشطة الشباب و مبادراتهم و لتأطيرهم.
 - التنظيم أو المشاركة في تنظيم اليانصيب و الألعاب المماثلة التي لها علاقة بهدفه.
- الفرع الثاني: إيرادات الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة و الممارسات الرياضية:**
- تنص المادة 171 من القانون رقم 05-13 على أنه "يمول الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشباب و الممارسات الرياضية على الخصوص ، بالموارد الآتية:

قسط عن حاصل الأنشطة المنظمة من الهيئة أو الهيئات أو المؤسسات المكلفة بتنظيم الرهان الرياضي و الألعاب المماثلة و الرهان المشترك.

مساهمة الدولة.

مساهمة الجماعات المحلية.

مساهمة المؤسسات و الهيئات العمومية و الخاصة.

الحاصل المحقق بمناسبة أنشطة الترقية المرتبطة بموضوعه.

الهباء و الوصايا.

المداخل المحققة من طرف مقابل خدماته أو كل عملية تجارية مرتبطة بموضوعه.

المداخل المحققة من طرف الصندوق في إطار ترقية الأنشطة الرياضية و الإشهار.

المداخل المحققة و المرتبطة باستغلال المحلات و المنشآت الرياضية.

قسط محاصيل الإشهار المحقق في المساحات و الملاعب و القاعات و المنشآت الرياضية يحدد عن طريق التنظيم ، مع إعفاء

إيرادات النوادي و الجمعيات الرياضية في هذا الاقتطاع.

قسط عن كل مبالغ عقود التمويل و الرعاية و الإشهار للهياكل الرياضية و الرياضيين ، يحدد عن طريق التنظيم ، مع إعفاء

إيرادات النوادي و الجمعيات الرياضية من هذا الاقتطاع.

قسط عن حاصل كل ألعاب الربح و التسلية المنظمة من طرف كل متعامل أو هيئة خاضع للقانون العام أو الخاص يحدد

عن طريق التنظيم.

إعانة الدولة لتغطية أعباء الخدمة العمومية.

كل الموارد الأخرى المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة المعمول بها و المرتبطة بموضوعه".¹

الفرع الثالث : نفقات الصندوق الوطني لترقية مبادرات الشبيبة و الممارسات الرياضية:

تنص المادة 22 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 89-236 على أنه "تشتمل ميزانية الصندوق على باب للإيرادات و باب

لِلنَفَقَات"²

¹ - المادة 171 من القانون رقم 05-13 ، السالف الذكر.

² - المادة 01/22 المرسوم التنفيذي رقم 89-236 ، السالف الذكر

و تتمثل نفقات الصندوق وفقا لنص المادة 22 /ب من المرسوم التنفيذي رقم 89-236 "تشتمل نفقات الصندوق على ما

يأتي :

النفقات المخصصة لدعم الممارسات البدنية و الرياضة و ترقيتها.

النفقات المخصصة لدعم أنشطة الشباب و مبادراتهم و ترقيتهم.

النفقات اللازمة لسير الصندوق.

نفقات الاستثمار و التجهيز.

كل النفقات الأخرى اللازمة لتحقيق أهداف الصندوق".¹

الخاتمة:

لقد وصلت النوادي الرياضية المحترفة إلى مرحلة متقدمة باعتبارها شركات رياضية، إلا أن ذلك لم يمنع الدولة من العمل على مساعدتها، بالرغم من تنوع مصادر التمويل الذاتية (الخاصة) بالشركات الرياضية، إلا أنه و من أجل ترقية و تطوير الرياضة الجزائرية و دعمها في المحافل الدولية من أجل تشريف الراية الوطنية و كذا ازدياد نفقات الأندية الجزائرية المحترفة ، لاسيما تلك المتعلقة برواتب الرياضيين المحترفين وكذا بناء الملاعب و مراكز التكوين ، نجد أن الدولة تعمل جاهدة من خلال عدة أجهزة على تمويل النشاط الاحترافي.

¹ - المادة 22/ب من المرسوم التنفيذي رقم 89-236 ، السالف الذكر.

التعويض عن فقدان الشغل بين الضمانات القانونية والشروط التعجيزية

عمر يحيو

طالب باحث

تخصص قانون الأعمال

جامعة عبد الملك السعدي بتطوان

مقدمة

تهدف السياسة القانونية للمشرع المغربي إلى ضمان تحقيق استقرار العلاقات الاجتماعية بين الأفراد و المؤسسات، وذلك بتوطيدها و تحسين القوانين والمساطر لمواكبة ركب التطورات التشريعية التي يعرفها العالم، يقينا وتأكيذا منه على المكانة المهمة التي تمثلها الفئة الشغيلة داخل الهرم الاقتصادي على المستوى المحلي والوطني.

لذا كانت أولى خطوات الإصلاح جمع شتات الظواهر والمراسيم التي تنظم العلاقة الشغلية في شكل مدونة للشغل تميزت بخاصية مستحدثة وهي معادلة الكفة بين استقرار الوضع المالي للمقاولة و تمتيع الأجراء برتبة دنيا من الحقوق داخل المؤسسة. ومن تطبيقات هذه الحماية الاجتماعية الاعتراف للأجير المفصول من عمله بشكل تعسفي، بتعويضات رباعية تستغرق التعويض عن الضرر والتعويض عن الفصل والتعويض عن عدم احترام أجل الإخطار وأخيرا التعويض عن فقدان الشغل. إلا أن ما سجل سلبا على مشرع مدونة الشغل هو كثرة إحالته تنظيم بعض مقتضيات والشؤون على قوانين لاحقة الصدور من ضمنها التعويض عن فقدان الشغل حيث ظل الأجراء قرابة عقد ونصف من الزمن دون الاستفادة من منافع هذا النوع من الاستحقاقات.

وقد تنبه المشرع المغربي إلى وضع الأجير الذي فقد شغله لسبب لا دخل لإرادته فيه متحملا كل التبعات و الآثار الوخيمة الناتجة عن هذه الواقعة، حيث تدخل محينا القانون المتعلق بالضمان الاجتماعي الصادر في 27 يوليوز 1972 بموجب القانون رقم 03.14 مضييفا بابا فريدا تحت عنوان (التعويض عن فقدان الشغل)¹ رغبة منه التقليل من آثار فقدان الشغل على الأجير وأفراد أسرته بإخراج هذا القانون من فلك المقترحات إلى واقع التطبيقات، راصدا لذلك اعتماد مالي² مهم كبداية لمشروع كان مجرد فكرة تتناولها أقلام الباحثين والمختصين.

وكغيرها من قوانين التعويض عن البطالة في أوروبا التي شهدت في بدايتها مشاكل سواء في نطاق تطبيقها أو من حيث شروط الاستحقاق³، فإن التعويض عن فقدان الشغل بالمغرب عرف هو الآخر نقاطا مضيئة وأخرى مظلمة، تتمثل الأولى في الضمانات

¹ - القانون رقم 03.14 يقضي بتغيير وتتميم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.184 الصادر في 15 من جمادى الآخرة 1392 (27 يوليوز 1972) المتعلق بنظام الضمان الاجتماعي.

² - انظر جريدة المساء العدد 2659 الصادر يوم الجمعة 2015/04/17.

³ - عشورة حراك، الحماية الاجتماعية للأجراء المغاربة بأوروبا في الإستفادة من مافع الضمان الإجتماعي، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2009/2008، ص 63.

القانونية المفروغة في شكل تعويض وسطي لمدة وصفت بفترة البحث عن الشغل وتمديد هذه المنافع لتشمل ذوي حقوق الأجير في بعض الحالات.

أما الجانب الثاني من القانون فتم تخصيصه لشروط الاستفادة ومجال التعويض عن فقدان الشغل التي قلما يقال عنها كونها شروطا تعجيزية تحول بين الأجير وبين الحق في الاستفادة من هذا التعويض وإن كان الأمر يتعلق بقانون حديث النشأة والعهد. وتكمن أهمية هذه الدراسة في البحث عن نجاعة التعويض عن فقدان الشغل من عدمه وما إذا كان قد ساهم فعلا في ترسيخ مبدأ الحماية الاجتماعية للأجراء وذلك بالإطلاع على مركزه بالموازاة مع باقي الضمانات القانونية الممنوحة للفئات المحركة لحقل الشغل، ولا شك أن هذه الدراسة ستمكننا من تمحيص و إفتحاص شروط الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل حيث لا تعويض دون إثبات التوفر على كل الشروط القانونية.

وعليه، يمكن تحديد إشكالية الموضوع وفق الشكل التالي:

إلى أي حد استطاع المشرع المغربي من خلال مقتضيات القانون رقم 14-03 المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل توفير حماية للأجراء الذين وجدوا أنفسهم خارج أسوار المؤسسة لسبب لا دخل لإرادتهم فيه، وهل التعويض عن فقدان الشغل يصرف لكل هؤلاء الأجراء؟

للإجابة عن هذه الإشكالية نرى تناول الموضوع من تقسيم ثنائي وذلك وفق الشكل الآتي بيانه :

✓ المطلب الأول: شروط تعجيزية مشلة لحق الاستفادة من التعويض

✓ المطلب الثاني: ضمانات قانونية محجبة لأثار فقدان الشغل

المطلب الأول: شروط تعجيزية مشللة لحق الاستفادة من التعويض.

تنص المادة 46 مكرر 1 من قانون الضمان الاجتماعي على مجموعة من الشروط التي تخول للمؤمن له الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل¹ كلما استجمعها كاملة واحترم المسطرة القانونية في ذلك، و من هذه الشروط من يبدو مقبولا لا يثير أي إشكال كضرورة فقدان الشغل بكيفية لا إرادية²، حيث يفهم أن الأجير المقدم لاستقالته يبقى خارج نطاق الاستفادة من التعويض، دون غيره ممن وجد نفسه مسرحا من المقاوله لسبب لا دخل لإرادته في ذلك كالفصل لأسباب تكنولوجية واقتصادية وهيكلية³ أو الطرد التعسفي غير المبني على مبرر قانوني سليم.

بيد أن باقي الشروط قد تشكل حاجزا مانعا في وجه بعض الأجراء الذين لا يتوفرون على المعايير المطلوبة ولم يستطيعوا تنفيذ بعض الخطوات المسطرية الدقيقة والتي وضعناها تحت وصف الشروط التعجيزية.

الفقرة الأولى: إلزامية التوفر على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي

حتى يستفيد الأجير من التعويض عن فقدان الشغل يجب عليه أن يودع طلب بشأن ذلك لدى الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي تحت طائلة سقوط حقه في التعويض داخل أجل الستين يوما تبتدئ من اليوم الأول من فقدان الشغل ماعدا في حالة القوة القاهرة، مثبتا توفره على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل مدته عن 780 يوما خلال السنوات الثلاث السابقة لواقعة فقدان الشغل منها 260 يوما خلال اثني عشر شهرا السابقة لهذا التاريخ⁴، وهذا الشرط يظهر حجم الحيف والتضييق الذي يحيط الأجير سواء المسجل بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والذي لم يكمل بعد هذه المدة وأيضا الأجير الذي لم يصرح به مشغله على الإطلاق.

ونود أن نشير في متن هذا السياق على حق الأجير التصريح بنفسه كلما تقاعس المشغل عن ذلك وهو نص الفصل 16 الفقرة الثالثة من ق ض إ ج.

والملاحظ أن الفقرة الأولى من المادة 46 مكرر 2 تضمنت شرطا آخر ينصرف إلى إثبات مدة 260 يوما من التأمين خلال الإثني عشر شهرا مخصصة من مجموع مدة 780 يوم، وبعملية حسابية بسيطة نستشف أن مدة 260 يوم ما هي إلا تجزئ ثلاثي لمدة 780 يوم، بمعنى آخر فالأجير الذي يثبت توفره على تأمين لمدة 780 يوم لا يغنيه ذلك طالما لم يكن مستفيدا من تأمين مدته 260 يوم خلال الإثني عشر شهرا سابقة لتاريخ وقوع حادثة فقدان الشغل.

هكذا، يظهر لنا أن شرط إثبات التوفر على فترة للتأمين لمدة 260 يوم من أصل 780 ما هو إلا حشو وزيادة حيث كان ينبغي التنصيص فقط على المدة كاملة دون تفريد جزء منها داخل حيز زمني آخر، وأن المسألة في آخرها تنتهي إلى ضرورة إثبات تأمين لا تقل مدته عن 780 يوم كون هذا الرقم الأخير قسمة ثلاثة كانت النتيجة 260 ومدة 260 يوم ضرب ثلاثة هي 780 يوم، فماذا كانت نية المشرع عند طرحه لهذا المعيار؟

¹ - ورد استعمال مصطلح التعويض عن فقدان الشغل في الفقرة الثانية من المادة 59 من القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل وذلك حين التنصيص على التعويضات التي يستحقها الأجير المفصول تعسفيا من عمله حيث نصت المادة على أنه (كما يستفيد من التعويض عن فقدان الشغل).

² - وهو نفس الشرط الذي ورد التنصيص عليه في الاتفاقية المغربية الهولندية والاتفاقية المغربية البلجيكية المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

³ - محمد كرام، قراءة في الجانب الإجرائي لمدونة الشغل وبعض التعويضات المستحقة للعمال، مجلة العلوم القانونية، مكتبة الرشد، سطات، ص 314.

⁴ - الموقع الرسمي للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي www.cnss.ma تاريخ الزيارة 2015/09/12.

الفقرة الثانية: الاستفادة من التعويض رهين بالتسجيل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات

تلعب الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات كغيرها من مقاولات الوساطة في التشغيل دورا طلائعيا وبارزا على مستوى تشغيل الكفاءات الحاصلة على الشهادات العلمية لتسهيل ولوج الشباب لسوق الشغل خاصة في الميدان التقني والصناعي. ومحاولة المشرع المغربي ربط الاستفادة من التعويض عن فقدان الشغل بالتسجيل لدى هذه الوكالة بنم عن دعمه في تنمية لمؤسسات الوساطة في التشغيل، وذلك بحجم طلبات التسجيل التي ستتراكم عليها مستقبلا وعن النتائج الحسنة المرجوة من هذه الخطوة والتي ستتكلل دون شك في تشغيل نسبة مهمة من حملة الشواهد العلمية.

رغم كل هذه الاعتبارات يطرح تساؤل جوهري عن وضعية الأجير غير المسجل في الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات، علما أنه ليس كل الأجراء يشتغلون مروراً بهذا النمط الإجرائي، بل العديد منهم يسلك الطريقة التقليدية المتمثلة في تقديم سيرته الذاتية مباشرة إلى المؤسسة التي ينوي الاشتغال بها، فما مصير هذه الفئة من الأجراء هل ستتحمل عبء فقدان العمل وما يخلفه من مساوئ اجتماعية نتيجة إغفال إجراء غير ضروري؟

وما يزيد من فداحة هذا الشرط أن المشرع أكد على التسجيل لدى هذه الوكالة حينما أتى بعبارة "أن يكون مسجلاً" وهو لفظ يفيد بعدم جدوى أي تسجيل بعد وقوع حادثة فقدان الشغل، ولو كان في اليوم الموالي لتاريخ الواقعة المذكورة لهذا نرى بضرورة تعديل صياغة هذا الشرط بجعل التسجيل يقع مقبولا به ولو بعد فقدان الشغل مع ربط ذلك بمدة معينة ومعقولة¹.

الفقرة الثالثة: التعويض عن فقدان الشغل لا يمنح إلا للأجير القادر على العمل.

قد يوفق الأجير في إثبات توفره على فترة التأمين القانونية وتسجيله لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات ليبقى شرط واحد يتحكم في مسار الأشواط التي نجح في اجتيازها، والأمر هنا يتعلق بقدرته على العمل، فإذا كان الأجير يستطيع إتمام شغله فهنا يستفيد من التعويض مباشرة دون حائل أو عائق، ليبقى الحديث عن وضع الأجير غير القادر على العمل لعارض ما، كمرض ألقده في المستشفى أو عجز بدني جره إلى لزوم بيته وغيرها من أسباب عدم القدرة على الاشتغال، بل حتى التعويض الذي يصرف في حالة العجز المؤقت عن العمل فهو يمنح أثناء قيام علاقة الشغل أي خلال سريان مدة تغطية الأجير للمؤاجر وينتهي من يوم استئناف الشغل أو من يوم امتناع المصاب من تلقي العلاجات الضرورية أو في التاريخ المحدد في الشهادة الطبية لإثبات براء الجرح² ولا يمتد إلى ما بعد انتهاء عقد الشغل.

ألم يكن من الأجدر تمديد التعويض ليشمل هذه الفئة بغض النظر عن واقعة العجز، صحيح أن التعويض عن فقدان الشغل مرتبط بفكرة البحث عن العمل لكن مناط التعويض في لبه يرتكز في تغطية الأثر المترتب عن فقدان الشغل و المتمثل في قطع المورد المالي الوحيد للأجير وأفراد أسرته وما ينتج عن ذلك من آثار اجتماعية غير مرغوب فيها.

إن الضمان المناسب يفترض تعويض الأجير في حالتين اثنتين حالة الأجير الذي فقد شغله وهو قادر على العمل ففي هذا الوضع يمنح التعويض على أساس الشروع في عملية البحث عن الشغل، أما الحالة الثانية فتخص الأجير الذي فقد شغله لكنه لا يستطيع الاشتغال بعد لعة ما ولو بتعويض محدد مدة ومبلغا والحال أننا أمام قانون التعويض عن فقدان الشغل وليس التعويض عن القدرة على العمل.

¹ - قياسا على شرط تقديم طلب التعويض داخل أجل ستين يوم من تاريخ فقدان الشغل.

² - محمد بنحسايين، القانون الاجتماعي المغربي الحماية الاجتماعية، الجزء الثاني، مطبعة طوب بريس، طبعة 2015، الرباط، ص 31.

المطلب الثاني: ضمانات قانونية محجبة لأثار فقدان الشغل :

يعد خطر البطالة أو فقدان الشغل عموما من الآفات التي تهدد المجتمع بالتفكك أيا كان تنظيمه السياسي والاقتصادي وهو يعني التوقف عن العمل بصفة مستمرة بسبب لا دخل لإرادة الأجير فيه¹ ، لهذا كان الهدف من وراء إحداث نظام التعويض عن فقدان الشغل التقليل من الأثار الوخيمة التي تمس الأجير وأفراد أسرته من خلال تعويض مالي لمدة محددة وصفها القانون بفترة البحث عن الشغل.

والملاحظ من خلال مقتضيات المادة 46 من ق.ض.إ.ج أن بنودها قد أتت على جملة من الشروط تكاد تشمل حق الاستفادة من التعويض² لتحصره في عدد قليل من الأجراء، تاركة نسبة كبيرة منهم دون أدنى حماية، لكن رغم ذلك نرصد مجموعة من الضمانات القانونية والتي تعكس الجانب المشرق للقانون رقم 03.14 المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل وتحدد الهدف من وراء سنه وهو تغطية الأضرار التي يحتمل أن تلحق بالأجير وأسرته على السواء.

و تنحصر هذه الضمانات في منح تعويض لمدة 6 أشهر مع إمكانية استفادة الأجير من التعويض من جديد كلما استوفى الشروط المنصوص عليها في الفصل 46 مكرر 1 المذكور.

كما يمتد صرف التعويض لذوي حقوق المؤمن له في حالة وفاة هذا الأخير، ضف على ذلك أن قيمة التعويض محددة في 70 في المائة من الأجر الشهري المتوسط للأجير المصرح به خلال مدة 36 شهرا قبل تاريخ فقدان الشغل.

الفقرة الأولى: التعويض عن فقدان الشغل يمنع لمدة ستة أشهر كاملة.

يهدف نظام الضمان الاجتماعي إلى تقديم معاشات وتعويضات تساعد على محاربة الفقر وسلوك طريق الجريمة و التزدي في مهاوي الرذيلة والضياع مما يحفظ المجتمع من الفساد³، وفي سبيل ذلك يقدم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عدة خدمات إدارية واجتماعية ومالية وكل ذلك يرمي إلى توفير حماية اجتماعية لفائدة الأجراء والعاملين في القطاع الخاص⁴.

ويدخل التعويض عن فقدان الشغل ضمن الخدمات الاجتماعية لهذا الصندوق التي تمنح في حالة تحقق خطر ما، إلى جانب التعويضات الممنوحة في حالة الإصابة بمرض والتعويضات الممنوحة عن الولادة وعن الشيخوخة وعن الوفاة⁵...

والجدير بالذكر، أن المشرع المغربي قد حدد مدة الاستفادة من التعويض في ستة أشهر كاملة تبتدئ من اليوم الموالي لتاريخ فقدان الشغل، فالأجير في مثل هذا الوضع يستفيد من خدمتين الأولى: هي منح مبلغ مالي لمدة ستة أشهر في حدود 70% من الأجر الشهري المتوسط دون أن يتجاوز هذا المقدار الحد الأدنى القانوني للأجور أما خدمة الثانية: تكمن في مساعدة الأجير لإيجاد شغل يناسب ويلاءم قدراته المهنية لينفث عن نفسه مآسي البطالة سيان وأن الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات تقوم بخدمة

¹ - عشورة حراك، مرجع سابق، ص 64.

² - ربما كان سعي المشرع من خلال وضع هذه الشروط تضيق دائرة المستفيدين حتى لا يستغرق المبلغ المالي الذي رصدته الوزارة الوصية اللهم إذا ظهر تفسير آخر يوضح الغاية من تكثيف الشروط التعجيزية ضمن مقتضيات التعويض عن فقدان الشغل.

³ - رشيدة منودي ، موارد الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي و مسطرة تحصيلها، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، كلية الحقوق الدار البيضاء عين الشق، 2007/2008، ص 4.

⁴ - محمد بنحساين، مرجع سابق، ص 83.

⁵ - وفي هذا الباب تنص المادة 64 من قانون الضمان الاجتماعي على أنه (لا يغول المستفيد من راتب زمانة أو شيخوخة الحق في التعويضات اليومية وفي التعويض عن فقدان الشغل).

الوساطة في التشغيل¹ فهي تجمع بين طلبات الاشتغال وعروض التشغيل وبشكل مباشر بعد تحقق واقعة فقدان الشغل تفعل تلقائيا مسطرة الوساطة هاته.

رغم ذلك، تطرح جدلية تفترض انصرام مدة 6 أشهر دون أن تتوج بتوفيق الأجير في إيجاد شغل معين، فهل يحق له تقديم طلب الاستفادة من التعويض مجددا مع صراحة النص في ذلك، أم أن نصيبه في التعويض عن فقدان لشغل قد استغرقت المدة المنصرمة؟

للإجابة عن هذا التساؤل نجابه بنص القانون الذي يقر بأحقية الاستفادة من التعويض المذكور من جديد كلما استوفيت الشروط² المنصوص عليها في الفصل 46 مكرر 1 من قانون الضمان الاجتماعي، لكن ألا تفتح هذه الضمانة الباب بمصراعيه أمام بعض الأجراء سيئي الضمير والذين قد يستغلون هذا المنفذ ليسلكوها ذريعة تجعلهم يتقاعسون في البحث عن العمل و يتماطلون في ذلك طوال مدة الستة أشهر، ليقدموا مطالبا آخر باستمرار واقعة فقدان الشغل فينتهي الأمر بمنحهم التعويض من جديد، ألم يكن من الأفضل الإشارة ولو على نحو ضمني تخويل سلطة رقابية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في قبول الطلب الثاني من عدمه إذا ظهر منه تكاسل الأجير في البحث عن شغل له أو رفضه ذلك وعن رغبته في تحصيل منافع مالية إضافية، فالمطلب هنا لا يسوغ أن يكون مبنيا إما على أساس سليم يتقدم به الأجير بعد بحث وعناء لم يختتم بإيجاد شغل يناسبه وإما على ركيزة غير صادقة يفترض فيها تأسيس الطلب استنادا إلى الثغرة القانونية المذكورة أعلاه مما يوجب معاملة الأجير سيء النية بنقيض قصده.

الفقرة الثانية: إمكانية المؤمن له الاستفادة من التعويض من جديد.

من حسنات القانون رقم 03.14 المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل أنه يتيح للأجير الذي فقد شغله لسبب لا دخل لإرادته فيه، في الاستفادة من التعويض لمدة 6 أشهر كاملة تحتسب من اليوم الموالي لحدوث الخطر المتمثل في التوقف المفاجئ عن العمل³، ولم يقف المشرع المغربي عند هذا الحد في سبيل حماية اجتماعية تليق بفئة الأجراء، بل نص على إمكانية الاستفادة من جديد من التعويض إذا توفرت الشروط القانونية المنصوص عليها في الفصل 46 من ق.ض.إ.ج والمتمثلة في إثبات التوفر على فترة للتأمين بنظام الضمان الاجتماعي لا تقل مدته عن 780 يوم خلال ثلاث سنوات لتاريخ فقدان الشغل والتسجيل لدى الوكالة الوطنية لإنعاش التشغيل والكفاءات وأخيرا قدرة العامل العاطل على العمل.

تبعاً لذلك يظهر أن الأجير الذي تمكن من إثبات توفره على كل هاته الشروط سيتفيد من جديد من التعويض ولنفس المدة وإن كان في الأمر احتمال عدم موضوعية بعض الطلبات وسوء نية أصحابها كما تقدم ذكر ذلك.

الفقرة الثالثة: شمولية التعويض لذوي الحقوق في حالة وفاة المؤمن له.

ينص الفصل 46 مكرر 2 من ق.ض.إ.ج في الفقرة الثانية منه على أنه في حالة وفاة مؤمن له مستفيد من التعويض عن فقدان الشغل يصرف مبلغ التعويض المستحق له غير المدفوع له في تاريخ وفاته لذوي حقوقه، ومن خلال هذا المقتضى نستشف

¹ - نظم المشرع المغربي نشاط مقاولات الوساطة في التشغيل في مدونة الشغل بموجب المواد من 475 إلى 529 .

² - وهي التي كانت محل مناقشتنا في المطلب الأول من هذه الدراسة.

³ - جريدة الصباح، مرجع سابق.

هدف المشرع المغربي من إحداثه لمؤسسة التعويض عن فقدان الشغل وهو مساعدة الأجير وأفراد أسرته لمواجهة ما قد يلتصق بخاطر فقدان الشغل من مساوئ وإكراهات لكون نظام الضمان الاجتماعي إنما شرع للنهوض بالأوضاع الاجتماعية للأسرة برمتها¹.

وقد وضع القانون سلم ترتيبى لفئة ذوي حقوق المؤمن له المتوفى بموجب الفصل 45 من القانون إذ أن هذه الإعانة تمنح للأشخاص الذين كان المؤمن له يتكفل بهم بالفعل عند وفاته، وذلك بإتباع الترتيب التالى:

- 1- الزوج المتوفى عنه أو الزوجات؛
- 2- الفروع عند عدم الزوج؛
- 3- الأصول عند عدم الفروع؛
- 4- الإخوة أو الأخوات عند عدم الأصول.

وفي حالة التساوي توزع الإعانة أو التعويض على المستفيدين المرتبين في نفس الدرجة.

خاتمة

أصبح يكتسي مفهوم الحماية الاجتماعية للأجراء طابعا مرنا يجعله يواكب ويساير مستجدات الساحة القانونية والقضائية لاستكمال مسلسل الإصلاحات التشريعية التي أعلن عن انطلاقها ببلادنا منذ بداية التسعينات من القرن الماضي والرامية إلى طبع بصمة الحداثة والتطور والتجديد على الترسنة القانونية المغربية.

وقد تعزز هذا المبدأ الاجتماعى أكثر حينما أصدر المشرع المغربى القانون رقم 03.14 المتعلق بالتعويض عن فقدان الشغل وإلحاقه بقانون الضمان الاجتماعى محققا بموجبه قفزة نوعية وخطوة استباقية، فى مجال توسيع دائرة الحماية الاجتماعية بكل شعبها لتستفيد منها مختلف الفئات المحركة لقطاع الشغل، هذا و إذا كان التعويض عن فقدان الشغل يبدو متعثرا فى انطلاقته القانونية الأولى وذلك من خلال حجم الشروط التى قد يصعب إثبات احترامها فإنه أيضا بسط سياج من الضمانات تجعل الأجراء فى منأى من تحمل تبعات فقدان الشغل وما يترتب ذلك من صعوبات معيشية على الأجير وأفراد أسرته.

¹ - موسى عبود، دروس فى القانون الاجتماعى، المركز الثقافى العربى، الطبعة الثالثة، الدار البيضاء، 2004، ص 310.

حجية الخبرة القضائية في المجال العقاري

- دراسة مقارنة -

كريمة صنهاجي

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة عبد المالك السعدي بطنجة

إن انتداب الخبير القضائي لتنوير المحكمة بمشورة معينة في تخصص من تخصصات الحياة المتشعبة والتي تزيد تشعباً كلما تطورت الحياة، تجعل الخبير القضائي في محك حقيقي لكي يكون على قدر من المسؤولية المنوطة به من طرف القاضي ويزداد الأمر أهمية في المجال العقاري على وجه الخصوص، ولتحقيق هذه الغاية على الخبير أن يكون نموذجاً يحتذى به لخدمة العدالة، وذلك عن طريق احترامه للنقط الفنية والتقنية التي تم تحديدها له، ولن يتأتى له ذلك إلا بوقوفه في عين المكان ومعاينته للعقار وتفحصه لوثائق الأطراف¹ ... ويتوج كل هذا وغيره بتحرير تقرير يعتمد عليه القاضي للفصل في القضية المعروضة عليه (المبحث الأول) إلا أن هذا التقرير يصطدم بمبدأ السلطة التقديرية الممنوحة للقاضي الذي قد يأخذ به أو يصرف النظر عنه من جهة، ومن جهة أخرى قد يلقي معارضة من طرف الخصوم، وذلك تكريساً لمبدأ حقوق الدفاع (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تقرير الخبير القضائي

سوف نتطرق في هذا المبحث إلى الحديث عن تنفيذ الخبير لمأموريته (المطلب الأول) وعرض مختلف البيانات التي يجب أن يشتمل عليها التقرير (المطلب الثاني).
المطلب الأول: تنفيذ الخبير لمأموريته

تسهر كتابة الضبط على إنجاز الإجراءات التي تؤدي إلى تنفيذ الحكم التمهيدي الأمر بإجراء خبرة، حيث تدعو الخصوم لإيداع الأتعاب، كما تشعر الخبير العقاري بالمهمة المسندة إليه والمتمثلة في الإجابة على نقط في شكل أسئلة فنية يتعين عليه أن يقدم جواباً محدداً أو واضحاً حولها، فإذا لم يجرح الخبير ولم يستبدل، فإنه يتعين عليه إنجاز التقرير المكتوب داخل الأجل الذي يحدده القاضي الذي عينه أو في الجلسة المعين تاريخها مسبقاً.
وعلى خلاف المشرعين المغربي والمصري، فالقانون الفرنسي يسمح للخبير بالإطلاع على الملف ولو قبل قبوله المهمة². ولا يسوغ للخبير مباشرة أي نشاط قبل استدعاء الأطراف ودعوتهم لحضور أشغال الخبرة، ويحدد في الدعوة التي يوجهها للخصوم التاريخ والمكان الواجب حضورهم جميعاً فيه³، ويقتضي مبدأ الحضورية إعطاء الفرصة للخصوم للدفاع عن مصالحهم.

وعلى الخبير العقاري أن يلتزم بمبدأ العمل الفني، وذلك ألا يتجاوز حدود مأموريته، فلا يتصدى لغير الأعمال الداخلة في نطاقها ولا يتعرض للمسائل القانونية والتي تدخل ضمن الولاية المطلقة للقاضي دون غيره.

¹ رضوان ارطيم: مرجع سابق، ص: 31.

² Article 268 du N.C.P.C « l'expose peut les consultes (les dossiers ou les documents) même avant d'accepter sa mission ».

³ J.Voulet op.cit. P : 832.

كما يجوز للخبير استقاء المعلومات من مختلف الأشخاص بما في ذلك الشهود والخصوم دون أداء اليمين¹، دون أن يتعدى الأمر التثبت من وقائع يعود اختصاصها للمحكمة التي عينته².

وعلى خلاف المشرع المغربي، فإن المشرعين المصري والفرنسي نصا صراحة على حق الخبير في الحصول على الوثائق والمستندات الضرورية التي تستلزمها المأمورية.

وفي هذا الصدد نورد لمقتضيات الفصل 243 من قانون الإجراءات المدنية الجديدة الفرنسي حيث جاء فيه:

« Le technicien peut demander communication de tous documents aux parties et aux tiers, sauf au juge à l'ordonner en cas de difficulté ».

إلا أنه أحياناً قد تعترض الخبير صعوبات في الحصول على المستندات الأمر الذي يستدعي إخبار القاضي الذي عينه لتمكينه من الوثائق المطلوبة، وقد يقرر صرف النظر عنه وإعداد التقرير على الحالة.

بالرجوع إلى المادة 148 مكرر من قانون الإثبات المصري نجده ينص في هذا الصدد على أنه: "لا يجوز لأي وزارة أو مصلحة حكومية أو هيئة عامة أو مؤسسة عامة أو وحدة من الوحدات الاقتصادية التابعة لها أو أية جمعية تعاونية أو شركة أو منشأة فردية أن تمتنع بغير مبرر قانوني على إطلاع الخبير على ما يلزم الإطلاع لما يكون لديها من دفاتر أو سجلات أو مستندات أو أوراق تفيد الحكم الصادر بندب خبير"³.

إلا أن موقف المشرع المغربي في هذا المضمار كان خجولاً ومحتشماً، إذ نجد الفقرة الثانية من الفصل 65 من قانون 85.00 تنص على أنه: "يمكن للخبير أن يتلقى على شكل تصريح عاد كل المعلومات الضرورية مع الإشارة إلى مصدرها في تقريره عدا إذا منعه القاضي من ذلك".

وقد كان حرياً بالمشرع المغربي أن ينحو منحى نظريه المصري والفرنسي ويضمن هذا الفصل عبارات الإلزام والتنصيص على جزاء من يرفض مساعدة الخبير ومده بالمستندات الضرورية لإنجاز المأمورية المعهودة إليه.

ونحن بصدد دراسة الخبرة القضائية في المادة العقارية على وجه الخصوص، فإن الخبير العقاري قد يضطر والحال أن موضوع النزاع عقاراً، إلى الانتقال إلى عين المكان لمعاينة⁴ محل النزاع لجمع تحرياته عنه بسؤال الخصوم والأشخاص المحيطين بالواقعة وبفحصها من مختلف الجوانب مع تدوين تحفظات وأقوال الخصوم بدقة وانتظام في محضر أعماله، ويسوغ للخبير العقاري أخذ صور وإنجاز رسوم عن محل النزاع، وفي ختام الخبير لمهمته يجب أن يقدم تقريراً مفصلاً عن كل ما قام به أثناء تواجده بالعقار محل الخبرة، فما هي البيانات ومستندات هذا التقرير؟

¹ يطلق القانون الفرنسي مصطلح les sachants على الشهود الذين يستدعهم للإستماع إليهم.

² قرار محكمة النقض عدد 7/2443 مؤرخ في 1997/12/11. ملف جنعي عدد 97/7513 منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى العدد 52. السنة 20 يوليو 1998. الصفحات: 272 – 270.

³ ويعيب على المشرع المصري عدم إيراد الجزاء على الموظف المختص في حالة امتناعه عن إطلاع الخبير على الأوراق الموجودة في حوزته واللازمة لأداء المأمورية، ويرى توقيع الجزاء الإداري عليه، فضلاً عن تقديمه للقضاء الجزري طبقاً للمادة 123 من قانون العقوبات.

عز الدين الديناصوري وحامد عكاز: "التعليق على قانون الإثبات". الطبعة الثامنة 1996. مركز الدلتا للطباعة، ص: 150.

⁴ تركز الخبرة العقارية أساساً على معاينة محل النزاع، وللإشارة فإن معاينة الخبير العقاري تختلف عن المعاينة كإجراء من إجراءات التحقيق والمنظمة في ق.م.م من الفصول 67 إلى 70.

المطلب الثاني: مشتملات تقرير الخبير

ينص الفصل 60 من ق.م.م على أنه: "إذا كان التقرير مكتوباً، حدد القاضي الأجل الذي يجب على الخبير أن يضعه فيه وتبلغ كتابة الضبط الأطراف بمجرد وضع التقرير المذكور بها لأخذ نسخة منه.

إذا كان التقرير شفويًا، حدد القاضي تاريخ الجلسة التي يستدعي لها الأطراف بصفة قانونية ويقدم الخبير تقريره الذي يضمن في محضر مستقل.

يمكن للأطراف أخذ نسخة من ذلك المحضر وتقديم مستنتاجاته حوله عند الاقتضاء".

من خلال هذا الفصل يتضح أن المشرع سمح للقاضي بأن يأمر الخبير بوضع تقرير كتابي وعلى ورق متبر¹ لما في ذلك من اختصار للوقت، وكذا تبعاً لنوعية النزاع، حيث يلجأ إليه غالباً عندما يكون النزاع ذو أهمية. كما هو الشأن بالنسبة للقضايا العقارية..

إلا أنه لكي يكون تقرير الخبرة القضائية تقريراً جيداً ولا يجد القاضي صعوبة في التعامل معه، يجب أن يتم صياغته بأسلوب واضح بعيداً عن التعقيد وكذا المصطلحات غير المفهومة، على اعتبار أن الخبير القضائي بفعل تكوينه التقني قد يستعمل مصطلحات علمية وفنية يصعب على القاضي والخصوم فهمها وإدراك المغزى منها، لهذا يجب أن يكون أسلوب التقرير بسيطاً وواضحاً بقدر الإمكان، وأن لا يستعمل فيه الأسلوب البلاغي، فليس المطلوب من الخبير كما يقول فقهاء القانون، أن يكون أديباً²، بل الأهم أن يكون متسلسلاً مترابطاً حتى يتمكن كل من القاضي والخصوم من فهمه واستيعابه، وخاصة إذا كان يتميز بالدقة والوضوح³.

ولتحقيق هذه الدقة وهذا الوضوح يجب أن يكون التقرير متوفراً على العناصر التالية:

1- المقدمة والديباجة:

يهتم الخبير في هذا الجزء ببيان مرجع الحكم التمهيدي الأمر بانتدابه (رقم الملف، عدد الحكم، تاريخ صدوره، المحكمة التي أصدرته) ثم موضوع الخبرة، بالإضافة إلى النقاط التي حددها القاضي في الحكم التمهيدي، وتتضمن الديباجة كذلك أسماء الأطراف واسم الخبير والخبراء في حالة تعددهم وعناوينهم، هذا علاوة على تبيان أن الخبير قد انتقل إلى عين المكان وتأكد من حضور الأطراف وعين العقار.

2- العرض:

يتعين على الخبير في هذا الجزء أن يحيط بكل الأسئلة الفنية والنقط التقنية التي حددها له القاضي أثناء انتدابه وأن يجد لها جواباً مدققاً وشاملاً⁴، ولا يغفل عنها أي نقطة مع ذكره لكل الوثائق والمستندات التي تسلمها والتي لها دور في النتيجة التي توصل إليها⁵، وكذا الإشارة إلى ملاحظات الخصوم وتدخلاتهم والأقوال التي يدلون بها سواء كانت كتابة أو شفوية⁶. أيضاً الاستماع

¹ إبراهيم زعيم: "نظام الخبرة في القانون المغربي". مطبعة تينمل، مراكش، الطبعة الأولى، 1993، ص: 61.

² علي الحديدي: مرجع سابق، ص: 342.

³ حليلة اللطيفي: "الخبرة القضائية في قانون المسطرة المدنية المغربي". رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، وحدة التكوين والبحث في القانون المدني، الدار البيضاء، السنة الجامعية 2001 – 2002.

⁴ D. Jean Beynel et Jean Rousseau : « Manuel pratique de l'expertise judiciaire », l'imprimerie Résissey, 1986, P: 138.

⁵ حليلة اللطيفي: مرجع سابق، ص: 80.

⁶ كمال الودغيري: مرجع سابق، ص: 290.

إلى أقوال غير الأطراف ممن أحضره الخصوم وارتأى الخبير الاستماع إليهم ومن شأن أقوالهم تنوير الرأي للمحكمة إذا أذن له الحكم في ذلك.

3- خلاصة التقرير:

يضمن الخبير كخلاصة التقرير الذي أنجزه مع بيان استنتاجاته في مختلف النقاط التي تشكل محور مهنته والنتيجة التي وصل إليها والرأي الذي يشير به والتي ينبغي أن تكون فنية، تقنية لا علاقة لها بالقانون¹، والأسباب التي جعلت الخبير يتوصل إلى نتيجة معينة على اعتبار أن هذه الأسباب تعطي لتقرير الخبير مصداقية، وإذا أغفل ذكرها فإن القاضي يشكك فيما توصل إليه الخبير، ويمكن له حينها أن يأمر بإجراء خبرة تكميلية.

وفي حالة تعدد الخبراء فإنهم يقومون بإعداد تقرير واحد يعبر عن رأيهم جميعاً، أما إذا اختلفوا فيه فإنه يتعين أن يبين كل واحد رأيه مشفوعاً بالأسباب المساندة له، مع توقيع هذا التقرير من طرف الجميع².

وطبقاً لما جاء في الفصل 60 من ق.م.م فإنه على الخبير القضائي عندما ينتهي من تحرير التقرير أن يقوم بإيداعه بكتابة ضبط المحكمة الأمرة بالخبرة، وذلك داخل أجل معين يتم تحديده مسبقاً من طرف القاضي، حيث يتم استدعاء الأطراف من طرف كتابة الضبط قصد إطلاعهم على التقرير وإشعارهم بتاريخ الجلسة.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أنه على الخبير ألا يطلع الأطراف على تقرير الخبرة قبل عرضه على المحكمة، ذلك أن تقرير الخبرة ينجز بأمر من المحكمة ولفائدها ولا ينجز بأمر من الخصوم ولفائدهم، وعليه، فإن المحكمة هي المؤهلة لوحدها لإطلاع الخصوم على تقرير الخبرة³.

أما إذا كان التقرير شفوياً، يحدد القاضي تاريخ جلسة المناقشة وتستدعي كتابة الضبط الأطراف لها بصفة قانونية ويقدم الخبير تقريره الشفوي ويحرر في محضر مستقل و يمكن للأطراف أخذ نسخة من هذا المحضر وتقديم مستنتاجاتهم حوله عند الاقتضاء⁴.

المبحث الثاني: سلطات الخصوم والمحكمة إزاء تقرير الخبير

يعتبر تقرير الخبير حجة قوية فيما اشتمل عليه من التاريخ وحضور الخصوم أو غيابهم، أو فيما يتعلق بما أبداه الخصوم من أقوال، ولا يجوز إنكار ذلك إلا بطريق الطعن بالزور، أما فيما يتعلق بالبيانات الخاصة بحالة الأمكنة واستنباطات الخبير الشخصية فيمكن للأطراف إظهار خطئها أو عدم مطابقتها للواقع بكل طرق الإثبات⁵ وذلك في مناقشة الخصوم للتقرير المعد من طرف الخبير العقاري (المطلب الأول)، وإذا كان تقرير الخبير وسيلة يستنجد بها القاضي لتيسير ما صعب عليه من مسائل تقنية في قضية ما، فإن هذا مرتبط بمدى اقتناعه واطمئنانه إلى هذا التقرير، وذلك لما له من سلطة تقديرية واسعة ومطلقة تجاه التقرير (المطلب الثاني).

¹ عبد العزيز حضري: "استئناف الأحكام المدنية في التشريع المغربي. الجزء الأول، حق الاستئناف". مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2009.

² تنص الفقرة الثانية من الفصل 66 من ق.م.م على أنه: "يقوم الخبراء بأعمالهم مجتمعين ويحررون تقريراً واحداً، فإذا كانت آراؤهم مختلفة بينوا رأي كل واحد والأسباب المساندة له مع توقيعه من طرف الجميع".

³ محمد المجذوبي الإدريسي: مرجع سابق، ص: 122.

⁴ الفصل 60 من ق.م.م المعدل بظهير 2000/12/26.

⁵ العشماوي: مرجع سابق، ص: 247.

المطلب الأول: مناقشة الخصوم لتقرير الخبير

كثيراً ما يثير الخصوم مسألة بطلان تقرير الخبير وذلك حين مناقشته من طرفهم، وتقرير الخبرة وعمل الخبير يخضعان فيما يخص نظرية بطلانه إلى القواعد العامة لبطلان الإجراءات المدنية مادام المشرع المغربي لم ينص على قواعد خاصة ببطلان إجراءات التحقيق بما فيها إجراء الخبرة.

ومما تجب الإشارة إليه أن قانون المسطرة المدنية الحالي قد أخذ فيما يخص نظرية بطلان الإجراءات المدنية بقاعدة عامة هي "لا بطلان بغير ضرر". وقد تم تجسيد هذه القاعدة بمقتضى الفصل 49 من ق.م.م والذي يستخلص منه أن حالات البطلان والاخلالات الشكلية والمسطرية يجب كشرط أول أن تثار قبل كل دفاع في الجوهر وكشرط ثان ألا يقبلها القاضي إلا إذا كانت مصالح الطرف قد تضررت فعلاً¹.

ولقد أخذ المشرع المغربي بمذهب "لا بطلان بغير ضرر" من القانون الفرنسي وخاصة مرسوم 1972/07/20، ويظهر من هذا المرسوم أن مبدأ لا بطلان بغير ضرر يخص العيوب الشكلية دون العيوب الموضوعية.

ومن قبيل العيوب الشكلية التي تلحق الخبرة عدم حلف الخبير لليمين، إغفال إثبات أقوال الخصوم في محضر أعماله، عدم توقيع أحد الخبراء على التقرير في حال التعدد مع ثبوت اتفاق آراء كل الخبراء، التأخير في إيداع التقرير.

ونورد في هذا الصدد قراراً لمحكمة النقض² وقد جاء فيه: "بما أن الطاعنة قدمت مستنتجات في الجوهر بعد إنجاز الخبرة دون أن تتمسك قبل ذلك ببطلانها لعللة عدم استدعائها من طرف الخبير للخصوم أثناء قيامه بمهمته فإن الطعن يكون غير مقبول".

ويرى الفقه والقضاء المقارن أنه يجوز للمحكمة أن تستقي بعض معلوماتها للفصل في النزاع من تقرير باطل أو مخالف للإجراءات القانونية³ بشرط ألا يكون هذا التقرير الباطل هو الأساس الوحيد الذي بني عليه الحكم⁴، إذ يضم إلا الأدلة الأخرى القائمة في الدعوى يكمل بها القاضي عناصر اقتناعه استعمالاً لسلطته التقديرية المطلقة⁵.

المطلب الثاني: سلطة المحكمة إزاء تقرير الخبير

إن السؤال العريض الذي يجب طرحه في البدء من خلال هاته الفقرة ومن تم محاولة الإجابة عنه هو: ما مدى القوة الثبوتية للخبرة القضائية؟ وإلى أي حد يكون القاضي ملزماً بها؟

ينص الفصل 64 من ق.م.م على أنه: "يمكن للقاضي، إذا لم يجد في تقرير الخبرة الأجوبة على النقاط التي طرحها على الخبير أن يأمر بإرجاع التقرير إليه قصد إتمام المهمة.

كما يمكنه تلقائياً أو بطلب من أحد الأطراف استدعائه لحضور الجلسة التي يستدعي لها جميع الأطراف لتقديم الإيضاحات والمعلومات اللازمة التي تضمن في محضر يوضع رهن إشارة الأطراف".

وتنص الفقرة الأخيرة من الفصل 66 من ق.م.م على أنه: "لا يلزم القاضي برأي الخبير المعني ويبقى له الحق في تعيين أي خبير آخر من أجل استيضاح الجوانب التقنية في النزاع".

¹ محمد المجذوبي الإدريسي: مرجع سابق، ص: 125.

² قرار محكمة النقض، ملف مدني عدد 75 بتاريخ 1969/12/24. منشور بقضاء المجلس الأعلى، عدد 16، س 2 أبريل 1970، ص: 20.

³ DEBBASCH, CHARLES : « Procédure administrative contentieux ». et procédure civil. Paris. L.G.D.J 1962, P : 370 et 371.

⁴ العشماوي عبد الوهاب: "إجراءات الإثبات في المواد المدنية". ص: 254.

⁵ Martine Babe : op.cit. P : 42.

وبناء على مقتضيات هذين الفصلين، يتضح لنا أن القاضي بعد تفحصه لتقرير الخبير تفحصاً جيداً يتخذ قراره والذي لا يمكن بحال من الأحوال أن يخرج عن إحدى الحالات التالية:

أولاً: الموافقة على التقرير برمته

إن القاضي بطبعه عنده ميل للأخذ بتقرير الخبرة، وخاصة عندما يجد في تقريره الأجوبة عن الأسئلة الفنية التي حددها في الحكم التمهيدي وعدم خروجه عن نطاق مأموريته، وبني تقريره على أسس سليمة وموضوعية استناداً إلى اتباع أبحاث وقواعد فنية وعلمية لا يتسرب إليها الشك¹، فإنه في هذه الحالة يقتنع القاضي بما جاء في التقرير ولا يتردد في المصادقة عليه. ونستحضر أحد القرارات القضائية والتي تترجم الحالة التي نحن بصدد الحديث عنها، وقد جاء فيه: "تقرير الخبير كان واضحاً ومنسجماً ومؤيداً فنياً وبرهن علمياً على نتائجته النهائية بخلاف تقرير الخبير المنجز في المرحلة الابتدائية، الذي ظل مهماً ومتناقضاً... فإن المحكمة تنتهي مطمئنة إلى الأخذ بخبرة السيد...، دون غيره وقراءتها لنزاع يكون على ضوء ذلك"².

وفي حالة حدوث العكس فإن مصادقة المحكمة على تقرير الخبير يعرض قرارها للنقض³. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة عندما تقتنع بتقرير الخبير القضائي فإنها تأخذ به دون أن تكون ملزمة بالرد على الطعون التي يقدمها الخصوم إلى هذا التقرير، ففي عدم ردها هذا دليل ضمني على عدم جدية تلك الطعون⁴.

وفي حالة تعلق الأمر بتعدد الخبراء وكانت آراؤهم مختلفة، يطرح السؤال التالي: هل في أخذ المحكمة برأي أحدهم يغنيها عن بيان سبب رد آراء الآخرين؟ بالنسبة لهذه المسألة فإن القاضي له كامل الصلاحية بعد تفحصه للتقرير وإطلاعه على رأي كل خبير مع الأسباب المساندة لكل رأي على حدة، أن يختار رأياً واحداً من هؤلاء، وهذا ما أكدته محكمة النقض في إحدى قراراتها حيث جاء فيه: "إن الخبرة غير ملزمة للمحكمة وإذا تعددت الخبرات فللمحكمة في إطار سلطتها التقديرية اختيار الخبرة التي تراها"⁵.

لكن يجب بالمقابل على القاضي تبيان أسباب الأخذ بأحد الخبرات، وهذا ما ذهبت إليه محكمة النقض في إحدى قراراتها والذي جاء فيه: "وقد وازنت المحكمة بين الخبرتين المأمور بهما وانتهت إلى القول باعتماد الخبرة الثلاثية الثانية لاقتناعها بأن ما ورد فيها هو الحل المناسب للنزاع، الأمر الذي كان معه القرار مؤسساً ومعللاً بما يكفي وما عابته عليه الوسيطتان غير سديد"⁶.

ثانياً: الموافقة على التقرير في جزء معين

يسوغ للمحكمة أن تصادق على الخبرة بصفة جزئية لكن شريطة أن تعلل حكمها القاضي بالموافقة الجزئية على الخبرة، وذلك بعد ذكر الأسباب والدوافع التي جعلتها تأخذ بجزء من الخبرة وتترك الجزء الآخر⁷، لأن هذا التقرير يحتوي على مسائل فنية، فلا يسمح بتنفيذها إلا بأساليب فنية وإلا كان حكمها معيباً⁸.

¹ مولاي ملياني بغدادي: "الخبرة القضائية في المواد المدنية"، مطبعة حلب الجزائر، طبعة 1992، ص: 170.

² قرار صادر عن محكمة الإستئناف بالناظور، بتاريخ 6 يناير 2010، ملف رقم 07/11/303 (غير منشور).

³ قرار محكمة النقض، عدد 830، غرفة الأحوال الشخصية والميراث، صادر بتاريخ 13 شتنبر 2000 ملف عدد 95/2/2/190، مجلة المناهج، عدد مزدوج 3/4، 2000، ص: 213.

⁴ كمال الودغري: مرجع سابق، ص: 307.

⁵ قرار محكمة النقض عدد 478 صادر بتاريخ 15/7/1997، ملف عقاري عدد 92/6185، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 1998، 52، ص: 78.

⁶ قرار صادر عن محكمة النقض عدد 478 صادر بتاريخ 15/7/1997، ملف عقاري عدد 92/6185. أوردته الحسن هوداية: "حسن وسوء النية في الإجتهد القضائي المغربي في المادة الجنائية وفي المادة المدنية"، مكتبة دار السلام، الرباط، طبعة 2009، ص: 209.

⁷ مولاي ملياني بغدادي: مرجع سابق، ص: 165.

⁸ محمد أحمد محمود: "الوجيز في الخبرة"، مطبعة دار الفكر الجامعي، 2003، ص: 46.

ثالثاً: رفض التقرير جملة وتفصيلاً

في إطار السلطة التقديرية التي يتمتع بها القاضي، يمكنه أن يستبعد تقرير الخبير القضائي جملة وتفصيلاً، إذا لم يجد فيه الأجوبة الكافية عن الأسئلة التقنية التي طرحها في الحكم التمهيدي، وهذا ما أكدته محكمة النقض إذ اعتبرت أن المحكمة "لا تكون ملزمة بالتقيد بنتائج خبرة مطعون في نتائجها ومصادقيتها"¹.

لكن يبقى هذا الموقف مقيداً بالأمر بإجراء خبرة جديدة يكون موضوعها نفس الأسئلة الفنية المعين من أجلها الخبير الأول، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بأكادير حيث قضت: "وحيث أن المحكمة بعد الإطلاع على تقرير الخبرة وعلى ملاحظات دفاع الطرفين تأمر تمهيدياً وقبل البت في الموضوع بإجراء خبرة ثانية"².

وإذا كانت هذه المكنة ممنوحة للمحكمة، فالسؤال المطروح هنا هو: هل هذه السلطة مطلقة أم مقيدة بذكر أسباب؟ لقد تضاربت الآراء حول هذه المسألة، حيث هناك اتجاه يذهب إلى القول بأن المحكمة غير ملزمة بذكر أسباب رفضها لتقرير الخبير، في حين ذهب الاتجاه الثاني إلى القول بأن القاضي ملزم ببيان دوافعه التي كانت وراء استبعاده لتقرير الخبرة. والاتجاه الأخير هو الذي سلكته محكمة النقض حيث اعتبرت أن استبعاد تقرير الخبير بدون سبب يجعل ما قضت به المحكمة فاسداً للتعليل ومعرضاً للنقض³.

رابعاً: استدعاء الخبير إلى الجلسة

قبل أن يبت القاضي في النزاع يتوجب عليه أن يقوم بتفحص تقرير الخبير تفحصاً جيداً يجعله يتوصل إلى كل ما جاء فيه ويفهمه الفهم الجيد، وفي حالة إيجاده صعوبة في فهم بعض النقاط في التقرير، يمكن له أن يقوم باستدعاء الخبير إلى الجلسة لتفسير الغموض الذي صادفه إما تلقائياً أو بناء على طلب الخصوم، هذا إذا كانت المسطرة شفوية، أما عندما تكون المسطرة كتابية فإنه يتم إرجاع التقرير إلى الخبير قصد استكمال التحقيق فيه⁴.

وإذا تمحور الأمر حول منازعات عقارية التي تكون فيها المسطرة كتابية طبقاً للفصل 45 من ق.م.م⁵، فإن إمكانية استدعاء الخبير غير متاحة، وبالتالي فالقاضي العقاري عندما يجد غموضاً أو نقصاً في التقرير لا يجد بداً من إرجاع التقرير إلى الخبير القضائي قصد تكملة مهامه وإنجاز تقرير تكميلي.

خامساً: إنجاز تقرير تكميلي

إن إعادة التقرير إلى الخبير القضائي قصد تكملة مهامه، كثير الورد في القضايا العقارية على وجه الخصوص، وهذا ما يتضح لنا جلياً من خلال منطوق الحكم التالي: "وبعد المداولة طبقاً للقانون أصدرت هذه المحكمة أمراً تمهيدياً تحت عدد 23 قضى بإرجاع تقرير الخبرة إلى الخبير قصد التقيد بمقتضيات الأمرين التمهيديين المشار إليهما أعلاه مع التعجيل بهذه المأمورية"⁶.

¹ قرار صادر عن محكمة النقض عدد 5317 بتاريخ 2010/12/21، ملف شرعي عدد 2009/1/2/604 غير منشور.

² حكم صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير عدد 2009/275 بتاريخ 2009/11/5، ملف رقم 303. 2007 غير منشور.

³ قرار صادر عن محكمة النقض عدد 739 بتاريخ 2008/02/27. ملف مدني عدد 2006/5/1/2055، منشور بمجلة المناهج القانونية، عدد مزدوج 16/15، 2011، ص: 209.

⁴ أدولف ريبولط: مرجع سابق، ص: 75.

⁵ تم تعديل هذا الفصل بموجب القانون رقم 35.10 المتتم والمغير لقانون المسطرة المدنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.149 الصادر في 17 غشت 2011، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5975 بتاريخ 5 شتنبر 2011، ص: 4388.

⁶ حكم تمهيدي صادر عن المحكمة الابتدائية بتارودانت، عدد 23 بتاريخ 2005/06/13 ملف عقاري عدد 01/155 غير منشور.

والسند في هذه الحالة هو ما نصت عليه الفقرة الأولى من الفصل 64 من ق.م.م والذي جاء فيه: "يمكن للقاضي، إذا لم يجد في تقرير الخبرة الأجوبة على النقاط التي طرحها على الخبير أن يأمر بإرجاع التقرير إليه قصد إتمام المهمة". ونسجل في هذا الصدد أن المشرع انطلاقاً من مقتضيات النص أعلاه، قد أحسن صنعاً عندما نص أن يتم إرجاع التقرير في حالة نقصانه أو غموضه إلى الخبير الذي أنجزه وليس إلى خبير آخر، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى كسب الوقت والسرعة في إنجاز التقرير التكميلي، على اعتبار أن الخبير المنتدب لديه من المعلومات الكافية التي تكونت لديه أثناء إنجاز الخبرة الأولى، هذا على خلاف ما ذهب إليه المشرع المصري الذي أعطى للقاضي إمكانية الاختيار بين إرجاعه للخبير الذي اعترى تقريره النقص، أو انتداب خبير آخر يعهد إليه بتممة هذه الخبرة¹.

خاتمة:

ولإن كانت الخبرة القضائية إجراء قانونياً، أضعى ضرورة يلجأ إليها القاضي خاصة متى كان موضوع الدعوى المعروضة عليه عقاراً، ولإن كان القاضي بطبعه عنده ميل للأخذ بتقرير الخبرة، فإنه مع ذلك تبقى للسلطة التقديرية التي يتمتع بها الكلمة الفصل في الأخذ بتقرير الخبير القضائي أو في جلها أو في بعضها أو في تركها كلها.

¹ تنص المادة 145 من قانون الإثبات المصري: "للمحكمة أن تعيد المأمورية إلى الخبير لتدارك ما تبين له من وجوه الخطأ أو النقص في عمله أو بحثه ولها أن تعهد بذلك إلى خبير آخر أو إلى ثلاثة خبراء آخرين ولهؤلاء أن يستعينوا بمعلومات الخبير السابق".

الحماية القانونية لنظم الملكية الصناعية والتجارية

مصباح فاطمة الزهراء
أستاذة محاضرة – ب-
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة الجيلالي اليابس
سيدي بلعباس

المقدمة:

تعد الملكية الفكرية أرقى وأسمى صور الملكية على الإطلاق إذ تخول صاحبها السلطات الثلاث على نتاج فكرة، فيكون له حق استعماله و استغلاله و التصرف فيه، ويحرم الغير من الاستيلاء عليه وسرقته أو استعماله دون رضا صاحبه. وتنقسم الملكية الفكرية إلى نوعين، يطلق على النوع الأول: الملكية الأدبية والفنية، إذا وقع على حقوق المؤلف والحقوق المجاورة، ويعرف النوع الثاني بالملكية الصناعية، إذا تعلق الأمر ببراءة الاختراع، العلامات التجارية والصناعية..... الخ. حيث تعتبر هذه الأخيرة عنصرا هاما من عناصر الملكية القانونية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي، يملكها المستثمر الأجنبي عند إنشائه المشروع الاستثماري.

ولما كانت عناصر الملكية الصناعية قرينة لامتلاك المشروع الاستثماري على إقليم الدولة المضيفة، والابتكار والمنافسة المشروعة قرينة للتقدم الصناعي والاقتصادي، فإن المستثمر الأجنبي يدرج الضمانات القانونية لحماية حقوقه الفكرية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي في المراتب الأولى ويوليها أهمية قصوى، وهذا ما يجبر الدولة المضيفة قبل إبرام عقد الاستثمار على وضع نظام قانوني قوي ومتكامل يكفل الحماية القانونية الكافية للمشاريع الاستثمارية التنافسية من خطر التقليد و السطو على عناصر الملكية الصناعية بصفة عامة¹.

والجزائر باعتبارها دولة تسعى دائما إلى النهوض باقتصادها إلى مصب اقتصاديات دول العالم المتقدمة، فإنها عملت على تحرير تجارتها الخارجية كخطوة أولى للاندماج في وتيرة التجارة العالمية، الأمر الذي وضع الاقتصاد الجزائري أمام رهانات متعددة مرتبطة في شق منها بتحديد الخيارات الإستراتيجية المتعلقة بمناهج التفتح بالشكل الذي يضمن تنظيم السوق، وضمان المنافسة المشروعة بين المتعاملين الاقتصاديين.

وفي شق آخر، في تبني آليات الحماية الوطنية والدولية المكرسة للملكية الصناعية التي تضم عناصر كثيرة، أهمها الاختراعات الجديدة، العلامات التجارية، الرسوم الصناعية والأسماء التجارية..... الخ.

وعليه وفي إطار الحماية القانونية المكرسة بصفة عامة لحماية أموال المستثمر بصفة عامة، حظيت الملكية الصناعية بجانب من الحماية القانونية تحت ضغط من المستثمر الأجنبي ودولته

(1) -جلال وفاء محمد، الحماية القانونية للملكية الصناعية وفقا لاتفاقية الجوانب المتعلقة بالتجارة من الحقوق الملكية الفكرية (تريس)،

دار الجامعة الجديد للنشر، الإسكندرية، 2000، ص. 9.

لذا ستناول من خلال هذه المداخلات الآليات القانونية التي سخرها المشرع الجزائري لحماية الملكية الصناعية في الجزائر ،سعيًا منه لبعث الطمأنينة في نفوس المستثمرين الوطنيين و الأجانب .
ولكن هل تكفي هذه التشريعات الداخلية المتعلقة بالملكية الصناعية لوحدها في توفير هذه الحماية ؟ ، أم أن الأمر يستدعي اللجوء إلى الاتفاقيات الدولية لتوفير حماية أكثر للمستثمر خاصة على المستوى الدولي ؟ .
إذن للإجابة على هذه التساؤلات سوف نركز أولاً على الوسائل المعتمدة لتكريس هذه الحماية على المستوى الوطني ،ثم على المستوى الدولي.

المطلب الأول: الحماية الوطنية لحقوق الملكية الصناعية .

تعتبر حقوق الملكية الصناعية بكل عناصرها حقوقاً ذات طبيعة مختلطة تستمد المبادئ القانونية والقواعد التي تنظمها من القانون العام الإداري والجزائي، حيث أنه لتكييف طبيعة تسجيل الحق الفكري وطرق الطعن والاعتراض على اكتسابه، يتم اللجوء إلى القانون الإداري¹.
كما أن أحكام القانون الجزائي مفيدة في مجال البحث عن طرق حماية الحق الفكري بالأسلوب الردعي باعتباره حقاً محمياً جزائياً .

كما أن القانون الخاص له مساهمة كبيرة في بلورة المبادئ التي تستمد منها حقوق الملكية الصناعية قواعدها ،خاصة القانون المدني والتجاري ،فبالرجوع إلى القانون المدني يعتبر الحق الفكري قسم من أقسام الحقوق التي تستحق الحماية المدنية .وبالرجوع إلى القانون التجاري نجد أن الاستثمار واستغلال الحقوق الفكرية الصناعية هو نشاط تجاري².

ولما كانت مسألة الحماية القانونية لحقوق الملكية الصناعية أصلاً ،لا تتجاوز الحدود الإقليمية للدولة التي طلبت الحماية فيها بموجب التسجيل الإداري للحق المراد حمايته ولا تتعداه بناءً على مبدأ السيادة الإقليمية ،فإن الجزائر قد مرت بمراحل عديدة لإرساء قوانين الملكية الصناعية وبلورتها على أرض الواقع³.

-
- (1) نصت المادة 2 من القانون التجاري الصادر بمقتضى الأمر رقم 75-50 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل و المتمم بالمرسوم التشريعي رقم 93 - 08 المؤرخ في 25 أفريل 1993 ، و الأمر رقم 96 - 27 المؤرخ في 9 ديسمبر 1996 ، و القانون رقم 05 - 02 المؤرخ في 6 فبراير 2005 على ما يلي : " بعد عملاً تجارياً حسب موضوعه كل مقابلة لاستغلال الإنتاج الفكري " .
(2) الأمر رقم 03 - 07 المتعلق ببراءة الاختراع، المؤرخ في 19 يوليو 2003 ، الصادر في الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 44.
(3) تنص المادة 56 من الأمر رقم 03 - 07 المتعلق ببراءة الاختراع على :
" مع مراعاة المادتان 12 ، 14 أعلاه يعتبر مساساً بالحقوق الناجمة عن براءة الاختراع كل عمل من أعمال المنصوص في المادة 11 أعلاه يتم بدون موافقته صاحب البراءة . "

أما الأعمال التي تناولتها المادة 11 تتمثل على وجه الخصوص في :

- حالة ما إذا كان موضوع الاختراع منتجاً يمنع الغير من قيام بصناعة المنتج أو استعماله أو بيعه أو عرضه للبيع أو اإستراذه لهذه الأغراض دون رضاه.
- إذا كان موضوع الاختراع طريقة صنع يمنع الغير من استعمال طريقة الصنع و استعمال المنتج الناتج مباشرة عن هذه الطريقة . أو بيعه أو عرضه للبيع أو اإستراذه لهذه الأغراض دون رضاه.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المشرع الجزائري سعى جاهدا لتأمين الحماية القانونية لحقوق الملكية الصناعية ، وقد حرص المشرع الجزائري على إجراء التحديث اللازم علما لمواكبة الاتفاقيات الدولية التي توصل إليها المجتمع الدولي في مجال الملكية الفكرية والتي تشرف عليها المنظمة العالمية للملكية الفكرية.

لذا سنتعرض لآيتين هامتين لحماية الملكية الصناعية محليا ، وهي الحماية الجنائية ، والحماية المدنية .

الفرع الأول: الحماية الجنائية لحقوق الملكية الصناعية :

يقصد بالملكية الصناعية والتجارية الحقوق المختلفة التي تكون ثمرة النشاط الإبداعي الخلاق للفرد في مجال الصناعة والتجارة ، وهي تخول لصاحبها سلطة مباشرة على اختراعه ، أو محل حقه للتصرف بكل حرية فيه ، وهي لا ترد على أشياء مادية ، بل ترد على إبداع أو ابتكار أو ما يسمى بالمنقولات المعنوية ، كما أنها مؤقتة ومحددة بزمن منصوص عليه في القانون¹.

وتنقسم الملكية الصناعية والتجارية في شموليتها إلى أربعة أقسام ، يختلف بعضها عن البعض الآخر في عدة أوجه ، سواء في موضوعها أو شكلها أو شروطها ، وذلك كما يلي : فهناك براءة الاختراع ، والرسوم والنماذج الصناعية ، والعلامة التجارية ، الاسم التجاري .

وتخول هذه الملكية الصناعية لأصحابها حق استثمار مبتكراتهم بجميع الطرق القانونية التي يرونها مناسبة ، كما تضع على عاتقهم التزامات معنية لا يمكن التهرب منها . وفي المقابل أمن لهم أي المستثمرين في هذا المجال المشرع الجزائري حماية قانونية هامة لحقوق الملكية الصناعية والتجارية التي يملكونها.

وهذه الحماية القانونية بصفة عامة هي شاملة ومتشابهة في جميع أقسام حقوق الملكية الصناعية والتجارية ، لذا سوف نسلط الضوء بالحديث أولا عن مفهوم التقليد ، ثم نتعرض إلى دعوى التقليد التي هي حق ممنوح للمستثمر الوطني والأجنبي ، يرفعها ضد كل من يتعدى على حقوق ملكيته الصناعية والتجارية .

أ- مفهوم التقليد

يعد الاعتداء على حقوق الملكية الصناعية والتجارية ظاهرة بارزة في الوسط التجاري والاقتصادي ، تعاني منها معظم شركات الاستثمار الأجنبي ، لذا يحاول المشرع الجزائري وضع قواعد وضوابط صارمة ضدها ، لكنها تبقى ضعيفة أمام انتشار العلامات التجارية والاختراعات الصناعية المقلدة .

لذا فإن عملية تفعيل قواعد الحماية القانونية على المستوى الوطني ، تحتاج إلى بذل مجهودات جبارة ، وذلك من خلال تبني ضوابط إجرائية فعالة لحماية حقوق الملكية الصناعية بكل أصنافها ، مصحوبة بقواعد ردعية تتضمن عقوبات صارمة لقمع التقليد والقرصنة والغش في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات².

فظاهرة التقليد أصبحت تشكل تهديدا لاقتصاد الدول بسبب المخاطر الناجمة عنها ، وعليه فإن الجزائر قد سعت لإصدار قوانين لتجريم هذه الظاهرة ، وإبرام اتفاقيات دولية لمحاربتها . نظرا لما تسببه هذه الظاهرة ، من خسائر فادحة للدولة سنويا ، حيث أن تصنيع المنتجات المقلدة يتم في الخفاء داخل ورشات غير مرخص لها قانونا ، لا يدفع أصحابها الضرائب ولا الرسوم ، وعليه فإن خزينة الدولة الجزائرية لا تستفيد من أي مساهمة من هذه الصناعة ، بل تضطر إلى تخصيص أموال معتبرة لقمعها .

(¹) تعتبر حقوق الملكية الصناعية حقوقا عينية تمنح لصاحبها حق الاحتكار ، الاستغلال والاستعمال والتصرف ، بحيث لا يجوز لغيره ممارسة أي حق من هذه الحقوق دون موافقة المالك الأصلي أو دون ترخيص ، وكل ما يخالف ذلك هو اعتداء على هذا الحق ، وكيف على أنه جنحة تقليد.

(²) تعتبر حقوق الملكية الصناعية حقوقا عينية تمنح لصاحبها حق الاحتكار ، الاستغلال والاستعمال والتصرف ، بحيث لا يجوز لغيره ممارسة أي حق من هذه الحقوق دون موافقة المالك الأصلي أو دون ترخيص ، وكل ما يخالف ذلك هو اعتداء على هذا الحق ، وكيف على أنه جنحة تقليد.

كما يساهم التقليد أيضا في رفع نسبة البطالة من خلال الضرر الذي يسببه المؤسسات الاقتصادية جراء انتهاك حقوق الملكية الصناعية، ويجبر ارتفاع معدل البطالة في هذه الحالة على تخصيص مبالغ مالية أكبر في شكل منح للبطالة. ومن جهة أخرى يعد التقليد سببا في امتناع البنوك العالمية عن منح قروض للاقتصاد الوطني، فلا يمكن لتلك المؤسسات أن تثق من وجهة نظر مالية في دولة لا تراعى فيها الحماية القانونية لحقوق الملكية الصناعية والتجارية، وتبتعد بعض المؤسسات الاقتصادية الأجنبية عن الاستثمار في الجزائر، باعتبارها في نظرهم دولة لا تبدي جدية في قمع ظاهرة التقليد. كما أن هذه الشركات الاقتصادية الكبرى عند إنتاجها لمختلف السلع تتحمل تكاليف باهظة تخص الأبحاث والدراسات، أعمال الدعاية، الإشهار، التأمين، الضرائب وخدمات ما بعد البيع، وعندما تقوم بإطلاق منتج جديد تخصص ميزانية كبيرة لتلك الحملة، بعد ذلك وببساطة تجد تلك الشركات الاقتصادية منتجاتها مقلدة في الأسواق، مما يؤدي بها إلى خسائر مالية ومعنوية كبيرة.

ومن جهة أخرى فإنه عندما ما تقرر المؤسسات المتضررة من التقليد مواجهة هذه الظاهرة، فإنها تضطر غالبا إلى دفع مصاريف المنازعات القضائية، ناهيك عن مصاريف التسجيل والشهرة ونقل التراخيص، مع الإشارة إلى أنه ليس في متناول كل المؤسسات الاقتصادية مواجهة هذه الظاهرة، فإذا كانت الشركات الكبرى تملك الوسائل اللازمة لذلك فإن المؤسسة الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة تبقى عاجزة عن فعل أي شيء.

ورغم ذلك يبقى التقليد عملا مشينا يستدعي ردع من يقوم به، و أحسن وسيلة للردع هي القانون، هذا الأخير اعتبر التقليد جريمة معاقب عليها، وأعطى للمتضرر منه الحق في رفع دعوى ضد عمل التقليد.

ب- دعوى التقليد

يعتبر الاعتداء بمفهوم التقليد جريمة معاقب عليها في كل القوانين الخاصة المتعلقة بحقوق الملكية الصناعية، إذ يتوافر ركنها المادي المتمثل في وقوع الفعل المشكل للتعدي أو المساس بحقوق المالك أو المشغل للحقوق المعنوية من جهة، مقترنا بتوافر الركن المعنوي المتمثل في القصد الجنائي بمفهوم القانون الجنائي¹، التي تشمل على الفاعل الذي يمس بأفعاله حقوق المالك الأصلي للحق المقلد، من جهة أخرى، يثبت لصاحب المصلحة الحق في رفع دعوى التقليد للحصول على حقه في الحماية الجنائية.

غير أنه بمجرد ثبوت الفعل المشكل لجريمة التقليد يثبت معه الحق للمتضرر في رفع دعواه، وإن لم يكن للفاعل أية نية سيئة أو إجرامية في المسائل المتعلقة بالتعدي على حقوق الملكية الصناعية.. لأن المشرع قد افترض سوء نيته المقلد كقرينة قانونية قاطعة من وجوب تسجيل البراءات والعلامات والرسوم، والنماذج..... الخ، وإتمام الإشهار عنها لتكون تحت علم الجمهور وكافة المتنافسين.

وما دامت لحقوق الملكية الصناعية للمستثمر الأجنبي عدة عناصر منها الرسوم والنماذج الصناعية، وبراءة الاختراع، العلامات، تسميتها المنشأ، والتصاميم الشكلية للدوائر المتكاملة، فإن التعدي عليها يظهر في عدة صور نفصل أهم صورها في ما يلي²:

(¹) فاضلي إدريس، المكتبة الصناعية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2012، ص، 114.

(²) تنص المادة 57 من الأمر رقم 03 - 07 المتعلق ببراءة الاختراع على " لا تعتبر الوقائع السابقة لتسجيل طلب براءة الاختراع ولا تستدعي الإدانة حتى ولو كانت إدانة مدنية باستثناء الوقائع التي تحدث بعد تبليغ المقلد المشتبه به بواسطة نسخة رسمية لوصف البراءة تلحق بطلب براءة الاختراع "

ب-1 الاعتداء على براءة الاختراع

يعتبر الاعتداء على حق صاحب الاختراع في احتكار استغلال اختراعه جريمة تقليد ، وذلك بشرط أن يكون الاختراع مشمولاً ببراءة يضمن من خلالها المالك الأصلي الحماية القانونية لاختراعه من كل أشكال التعدي¹.
وتصبح الأفعال التي تمس بحقوق ملكية براءة الاختراع تقليداً إذا كانت تمس بصنع المنتج المحمي بالبراءة أو استعماله أو تسوية أو حيازة لهذا العرض². ويترتب على ارتكاب جريمة التقليد في هذا الشأن ، الحبس من ستة أشهر إلى سنتين ، أو غرامة من مليونين و خمسة مئة ألف دينار إلى عشرة ملايين أو بإحدى هاتين العقوبتين .

ب-2 الاعتداء على العلامة التجارية .

نصت المادة 26 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالعلامات على أنه : " مع مراعاة أحكام المادة 10 أعلاه ، يعد جنحة تقليد لعلامة مسجلة كل عمل يمس بالحقوق الاستثنائية لعلامة قام بها الغير خرقاً لحقوق صاحب العلامة ، يعد التقليد جريمة يعاقب عليها " .

ويمكن أن يكتسي الاعتداء على العلامة أشكالاً مختلفة ، البعض منها يتمثل في الاعتداء على الحق في العلامة ، باعتباره اعتداءً مباشراً ، لأنه يمس موضوع الحماية القانونية ، والبعض الآخر يتمثل في الاعتداء على قيمة العلامة أي باعتباره اعتداءً غير مباشر .

ولقد اعتبر المشرع الجزائري كل الأفعال المرتبطة بالعلامة المقلدة أو المشبه جنحاً ، من صنعها أو استعمالها أو باعها أو عرضها للبيع أو روجها في السوق أو أقام لها دعاية لكونها أفعالا تمس بحق ملكية العلامة الأصلية . وعليه يعاقب المشرع الجزائري على كل هذه الأفعال بالحبس من 06 أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية من مليونين وخمسة مئة ألف دينار إلى عشرة ملايين دينار ، أو بإحدى العقوبتين فقط مع :

- الغلق المؤقت أو النهائي للمؤسسة .
- مصادرة الأشياء و الوسائل و الأدوات التي استعملت في المخالفة .
- إتلاف الأشياء محل المخالفة³ .

إذن من كل ما سبق أن الجرائم في مجال حقوق الملكية الصناعية أصبحت أكثر انتشاراً ، وتتراوح ما بين جنحة التقليد و الاستعمال والاستنساخ غير المشروع لهذه الحقوق ، أو بيع واستيراد وتوزيع المنتوجات ، المقلدة فإن العقوبات التي تطبق عليها تتراوح كذلك ما بين الحبس والغرامات المالية والمصادرة ، بحيث يحكم بها القاضي المختص بناء على دعوى التقليد المرفوعة إليه واستناداً إلى القوانين الخاصة بالمنظمة لحقوق الملكية الصناعية بشرط أن تكون هذه الحقوق مودعة ومسجلة ، أما إذا كانت غير مودعة ولا مسجلة وتعرضت لأفعال التعدي والتقليد ، فإن المشرع الجزائري يضمن دائماً حمايتها جنائياً ، بموجب القانون رقم

(¹) المادة 76 من الأمر رقم 03 – 07 المتعلق ببراءة الاختراع ، حيث تتحدث عن الأعمال التي تشكل مساساً بالحقوق الناجمة عن براءة الاختراع ، و هي الأعمال التي تصدر عن شخص دون موافقة صاحب البراءة.

(1) نص المادتين 61 و 62 من الأمر رقم 03-07 المتعلق ببراءة الاختراع.

و المادة 32 من الأمر رقم 03-06 المتعلق بالعلامات التجارية.

(³) محمد عبد الرحمن الشمري ، حماية العلامة التجارية في ضوء اتفاقية الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية * تريبس * رسالة دكتوراه في الحقوق ، جامعة القاهرة ، 2004 ، غير منشورة ، ص 280.

02-04 المتضمن القواعد المطبقة على الممارسات التجارية والمؤرخ في 23 يونيو 2004 (ج. ر. 41)، الأمر الذي يخلق ازدواجية في الحماية الجنائية المكرسة لحقوق الملكية الصناعية بصفة عامة، ولحقوق المستثمر الأجنبي بصفة خاصة.

المطلب الثاني: الحماية المدنية للملكية الصناعية للمستثمر بدعوى المنافسة غير المشروعة.

يتمتع المستثمر الأجنبي بحماية مدنية لحقوقه وأملكه الصناعية في إطار الاستثمار الأجنبي على إقليم الدولة المضيفة له، شأنه في ذلك شأن أي مواطن يتمتع بالحماية المدنية المكرسة في القواعد العامة للمسؤولية المدنية الممنوحة لكل أنواع الحقوق الأخرى أيا كان نوعها، والتي تكفلها أغلب التشريعات المقارنة¹، بموجب دعوى المنافسة غير المشروعة. لذا سوف نتعرض للأسس القانونية التي تركز عليها دعوى المنافسة الغير مشروعة، ثم نتعرض لخصوصية دعوى المنافسة الغير مشروعة.

الفرع الأول: الأسس القانونية التي تركز عليها دعوى المنافسة غير المشروعة.

لقد ظهرت فكرة حماية الحقوق الملكية الصناعية للصانع أو التاجر بالدعوى المدنية مع بداية الثورة الصناعية خلال منتصف القرن التاسع عشر، عندما ثار الغضب العام في معظم الدول الأوروبية بسبب سوء الحال الذي آل إليه بيع الأغذية والسلع الطبية المقلدة، خصوصا بالنسبة للمنافسين الذين تأثروا سلبا من عمليات التقليد واستيراد السلع دون الإعلان عن مصدرها اقتصاديا بانخفاض عوائدهم، وتجاريا بتحسس سمعتهم التجارية التي تمت الإساءة إليها. ومن هذا المنطلق تحركت دول العالم لدرء هذه الأضرار الاقتصادية بعقد اتفاقيات دولية بينها، من أهمها اتفاقية باريس لحماية الملكية الصناعية لسنة 1883، والتي انضمت إليها الجزائر في 1966، وبناء عليها نص المشرع الجزائري على منح المستثمر الأجنبي الحق في الحماية المدنية لمالكته الصناعية بموجب دعوى المنافسة الغير المشروعة للحصول على التعويض الذي يجبر الضرر الذي لحقه من جراء تقليد أو المساس بأي حق من حقوقه الصناعية التي لم يتم إيداعها أو المودعة، لكن لم يتم بعد تسجيلها.

وقد نشأت هذه الدعوى مدنية بعيدة عن الطابع الجنائي واستقرت أحكامها كدعوى مسؤولية قوامها الخطأ المدني أو الفعل الضار لتضع المنافسة في حدودها المشروعة لمصلحة من يتضرر من حدوث انحراف في ممارستها²، بحيث يجوز رفعها ممن أصابه الضرر من أعمال المنافسة غير المشروعة باعتباره صاحب الملكية على هذه الأموال الفكرية أو مستغلها. وفي هذه الحالة قد يكون المستثمر الأجنبي هو الشخص المتضرر من هذه الأعمال. وكل ما يلزم لرفعها هو مجرد توافر ركن الخطأ المدني و ركن الضرر الذي يلحق بالمدعي، مع قيام علاقة السببية بين الخطأ و الضرر باعتبارها الشروط العامة الواردة في القواعد العامة، بشرط وقوع ذلك الخطأ أثناء المنافسة الفعلية للطرفين اللذين يزاوئان النشاط الاستثماري الصناعي ذاته أو يشغلان الحق نفسه الذي نشأت عنه منافسة غير مشروعة.

إذن على العموم، تتقرر دعوى المنافسة غير المشروعة لحماية حقوق المستثمر الأجنبي الصناعية عند الإخلال بأي التزام قانوني يفرضه إتباع الأساليب الشريفة و المشروعة في المنافسة و التي تجد أساسها في مدى مخالفة أحكام القانون رقم 04-02 المتعلق بالممارسات التجارية و المؤرخ في 23 يونيو 2004، و ذلك في الحالات التي لا يستطيع فيها المستثمر الأجنبي اللجوء

(1) محمد حسنين، الوجيز في الملكية الفكرية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1985، ص 177.

للمحماية بموجب القوانين الخاصة بحماية ملكية الصناعية والتجارية ، سواء كانت العلامة أو البراءة أو التصميم أو تسميات المنشأ، المقررة عند الاعتداء على ذات الحق لعدم اكتمال عناصره أي لعدم تسجيله¹.

الفرع الثاني: خصوصية دعوى المنافسة غير المشروعة لحماية حقوق الملكية الصناعية والتجارية.

يحق للمستثمر الأجنبي ، مثله مثل أي مستثمر وطني يمارس نشاطا تجاريا أو صناعيا ، الحصول على الحماية القانونية لحقوقه الصناعية ، إن حدث و تعرضت هذه الحقوق الأفعال سببت ضررا له ، ناتجة عن تجاوزات الأعوان الاقتصاديين الآخرين، وذلك برفع دعوى قضائية للمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحقه مهما كانت درجة جسامته، أو لمنع وقوعه إذا كان هذا الضرر احتماليا، غير أنه لما كانت الحماية القانونية المكرسة لحقوق الملكية الصناعية لا يجوز منحها إلا إذا كانت مودعة و مسجلة، فكافة التشريعات الحديثة تفتح المجال لصاحب الحق للجوء إلى القضاء للمطالبة بالتعويض تطبيقا للقواعد العامة ، التي تقضي بعدم حرمان أي شخص من حقه المدني مادام أنه تعرض بسبب خطأ ارتكبه شخص آخر لضرر محقق و قابل للتقييم.

واستنادا إلى ذلك فقد قرر المشرع الجزائري في إطار دعوى المنافسة غير المشروعة ، التي يكون الأساس في رفعها وجود أفعال تمس بحقوق الملكية الصناعية تكيف على أنها تشبيه لا تقليد عقوبات مدنية تتمثل في تعويض الأضرار التي لحقت بأصحاب الحق ، و عقوبات جزائية وردت في القانون رقم 04-02 المتضمن القواعد المطبقة على الممارسات التجارية الغير النزيهة، غير أنه يتم استبعاد تطبيق هذه العقوبات في حالة المصالحة ما بين السلطات المختصة و الأعوان الاقتصاد بين المخالفين.

أ- العقوبة المدنية .

بمجرد ثبوت الفعل غير المشروع بناء على أحكام القانون 04-02 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية ، ووقوع الضرر بسبب المساس بإحدى حقوق الملكية الصناعية ، كان للقاضي المختص السلطة الكاملة ، في الحكم بالتعويضات المناسبة لجبر الضرر الذي يلحق بالشخص من جراء أفعال لغير مشروعة الواقعة على حقوق الملكية الصناعية.

ب- العقوبات الجزائية

تتفاوت بين الحبس و الغرامة ، فحسب نص المادة 47 من القانون رقم 04-02 المتعلق بالأحكام المطبقة على الأعمال التجارية الغير النزيهة ، فإن العقوبة الجزائية التي يقررها القاضي في حال ثبوت أفعال منافية للمنافسة المشروعة ، هي الحبس من ثلاثة أشهر إلى سنة. و غرامة تحدد من مئة ألف دينار ثلاثة ملايين دينار حسب نص المادة 35 من القانون رقم 04-02 المتعلق بالممارسات التجارية الغير نزيهة.

ت- الحجز والمصادرة

زيادة على عقوبات الجزائية و المدنية السابقة الذكر ، يمكن للقاضي اللجوء إلى حجز و مصادرة البضائع التي وقعت عليها عمليات التشبيه أو الغش وهذا دائما استنادا إلى القانون رقم 04-02 المتعلق بالأحكام المطبقة على الأعمال التجارية الغير نزيهة.

(1) فاضلي إدريس، المرجع السابق، ص. 118.

(2) فتحي نسيم، الحماية الدولية لحقوق الملكية الفكرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو،

2012، ص. 9.

المطلب الثالث: الحماية الدولية للملكية الصناعية والتجارية في ظل الاتفاقيات الدولية

قبل إصدار أي اتفاقية لحماية الملكية الفكرية كان من الصعب إلى حد ما الحصول على حق الملكية الفكرية في مختلف

دول العالم

بسبب اختلاف القوانين اختلافا كبيرا، إلا أنه تم بسط حماية حقوق الملكية الصناعية و التجارية على نطاق دولي عن طريق إبرام اتفاقيات دولية منذ بداية القرن 19 م ، حيث أبرمت أول اتفاقية دولية لحماية الشق الأول من حقوق الملكية الفكرية وهي الملكية الصناعية التجارية من خلال اتفاقية باريس عام 1883 و عقب ذلك أبرمت اتفاقية برن عام 1886 أي بعد مرور ثلاثة سنوات لحماية الشق الثاني و الخاص بحماية الملكية الأدبية و الفنية، و تتولى المنظمة العالمية للملكية الفكرية مهمة إدارة هاتين الاتفاقيتين والأشرف على تنفيذها¹.

و على غرار هاتين الاتفاقيتين كانت اتفاقية تريبس التي جمعت بين شقي الملكية الفكرية و عنيت بحمايتها وكذلك وجدت اتفاقيات أخرى كذلك ترمي لنفس الهدف من أهمها:

الفرع الأول: اتفاقية باريس

تم إقرار أول اتفاقية دولية لحماية حقوق الملكية الصناعية و التجارية في 20 مارس 1883 و هي اتفاقية باريس و تعد أهم نص وافقت عليه فرنسا، و هي ترمي إلى تحقيق تناسق بين مختلف التشريعات في مجال الملكية الصناعية، بوضع المبادئ الأساسية التي تلتزم بها كل دولة من دول الاتحاد الأوروبي حين إعداد قانونها الوطني، و تتولى المنظمة العالمية للملكية الفكرية الإشراف على تنفيذها على أرض الواقع².

بالرغم من أنها لا تضمن حلا كاملا لكافة الإشكاليات التي تكاد تطرح في مجال براءات الاختراع فلقد اهتمت اتفاقية باريس بضرورة منح المخترع حماية دولية واسعة و لهذا الغرض اعتمدت على مبادئ نذكرها:

أ- مبدأ المساواة بين رعايا دول الاتحاد:

هذا ما نصت عليه المادة 02 من اتفاقية المعاملة الوطنية لرعايا دول الاتحاد، حيث يتمتع رعايا كل دولة من دول الاتحاد في جميع دول الاتحاد الأخرى ، بالنسبة لحماية الملكية الصناعية التجارية بالمزايا التي تمنحها حاليا أو قد تمنحها مستقبلا قوانين تلك الدول لمستثمرين و ذلك دون الإخلال بالحقوق المنصوص عليها بصفة خاصة في هذه الاتفاقية، و من ثم فيكون لهم نفس الحماية القانونية التي للمواطنين و نفس وسائل الطعن القانونية ضد أي إخلال بحقوقهم بشرط إتباع الشروط والإجراءات المفروضة على المواطنين.

فالحماية القانونية لا تقتصر على الدول الأعضاء فيها فحسب ، بل يستفيد منها أيضا رعايا الدول التي ليست عضوا، شريطة أن يكون هؤلاء مقيمين في الدولة العضو في الاتفاقية، أو يملكون مؤسسة صناعية أو تجارية فيها⁽¹⁸⁾.

ب- مبدأ الأسبقية الاتحادية:

نصت على هذا المبدأ المادة الرابعة من اتفاقية باريس ضمن فقراتها و مضمونها أن كل من أودع طلبا في إحدى دول اتحاد

باريس:

يتمتع بحق الأسبقية على رعايا الدول الأخرى الأعضاء حسب ما جاء في الفقرة 4 مادة 04 "كل من أودع طبقا للقانون في

(¹) المنظمة العالمية للملكية الفكرية هي إحدى الوكالات المتخصصة في شبكة وكالات الأمم المتحدة و قد تم توقيع الاتفاقية المؤسسة للمنظمة في 1967، و دخلت حيز التنفيذ في 1970 و عدلت في 28 سبتمبر 1979.

(1) فتحي نسيم، المرجع السابق ، ص10.

إحدى دول الاتحاد طلب للحصول على براءة اختراع أو تسجيل نموذج منفعة أو رسم أو نموذج صناعي أو علامة صناعية أو تجارية يتمتع هو أو خلفه فيما يختص بالإيداع في الدول الأخرى بحق أسبقية خلال المواعيد المحددة فيما بعد و يشترط أن يكون هذا الطلب متعلقاً بأحد عناصر الملكية الفكرية المذكورة في الاتفاقية ، و أن يكون متوفراً على الشروط التي ينص عليها قانون الدولة التي يتقدم بطلب الحماية على أراضيها ، و عليه أن يتقدم بالطلب خلال اثني عشر شهراً بالنسبة لبراءات الاختراع و نماذج الصناعية و العلامات ، و تحسب هذه المهلة ابتداء من تاريخ الإيداع الأول هذا ما تضمنته الفقرتين ب و ج من المادة 04 ، حتى و لو كان ناقصاً و أعيد لصاحبه لاستكمال أو تصحيح الأخطاء التي يتضمنها كما يعتبر هذا التاريخ هو المعمول به في الأسبقية بغض النظر عن تقديم طلبات أخرى في دول أخرى ، و تسري هذه المواعيد ابتداء من تاريخ إيداع الطلب الأول ، ولا يدخل يوم الإيداع في احتساب المدة ، و إذا كان اليوم الأخير من الميعاد يوم عطلة رسمية أو يوماً لا يفتح فيه المكتب لقبول إيداع الطلبات في الدولة التي تطلب فيها الحماية فيمتد الميعاد إلى أول يوم يليه .

و يجب ذكر مكان و تاريخ تقديم الطلب الأول و يقدم إقرار بذلك و صورة عن هذا الطلب عند تقديمه للطلب الثاني إذا كان هذا المبدأ يخفف على صاحب الحق عبئ تقديم طلبات متعددة في مختلف دول الاتحاد قصد حماية حقه لديها و ما ينجر عن ذلك من مصاريف و عناء ، لكن المدة المقررة للمتمتع بحق الأسبقية هي مدة طويلة مقارنة بالتطورات التكنولوجية السريعة و ما يعتمدها من تسهيل تنقل الأشخاص و المعارف عبر العالم.

ت- مبدأ استقلال البراءات:

و هذا ما نجده في المواد 4.5.6 من اتفاقية باريس، و تنص المادة 04: "تكون البراءات التي تطلبها رعايا دول الاتحاد في مختلف هذه الدول مستقلة عن براءات التي تم الحصول عليها من نفس الاختراع في دول أخرى سواء كانت هذه الدول أعضاء أم غير الأعضاء في الاتحاد."

و منه انه عندما يتم تقديم طلبات متعددة للحصول على براءة عن الاختراع نفسه أو تسجيل ذات العلامة أو الرسم أو

النموذج

الصناعي ، فستكون لكل هذه البراءات حياتها القانونية الخاصة بها ، أي أن البراءة أو التسجيل مستقلان عن بعضهما البعض من حيث الصحة و البطلان حتى ولو تم منحهما نتيجة لاستعمال حق الأسبقية. فكل حق يخضع للقانون المحلي للدولة التي تم تقديم الطلب لديها من حيث شروط الحماية و مداها و بطلانها و انقضاءها.

ث- مبدأ عدم التعارض مع معاهدة الاتحاد:

أجازت المادة 19 من هذه الاتفاقية للدول المتعاقدة أن تحتفظ لنفسها بالحق في إبرام المعاهدات فيما بينهما لحماية

الملكية

الصناعية غير أنها اشترطت عدم التعارض تلك الاتفاقيات مع أحكام اتفاقية باريس ، و هذه القاعدة في ظاهرها تتركس مبدأ المساواة بين رعايا دول الاتحاد و تمهد لتحقيق وحدة تشريعية بين أعضائه ، أو توجد قواعد ملزمة للدول الأعضاء في الاتحاد و على الدول المنظمة إليها أن تعدل قوانينها بما يتفق مع مضمونها ، و لا يجوز لعضو فيها أن يتفق مع دول أخرى أطراف في المعاهدة على تنظيم يخالف أحكام الاتفاقية .

وتجدر الإشارة إلى أن الجزائر انضمت إلى هذه الاتفاقية بناء على الأمر رقم 66 - 48 المؤرخ في 25 فبراير 1966 المتضمن انضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى اتفاقية باريس المؤرخة في 20 مارس 1883 المتعلقة بحماية الملكية الصناعية حيث نص في مادته الأولى: "تنظم ابتداء من أول مارس 1966 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى اتفاقية

باريس المتعلقة بحماية الملكية الصناعية والمؤرخة في 20 مارس 1883 والمعدلة في بروكسل في 19 ديسمبر 1900 وفي واشنطن في 12 يونيو 1911. وفي لاهاي في 6 نوفمبر 1925 وفي لندن في 2 يونيو 1934 وفي لشبونة في 31 أكتوبر 1958.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الأخرى الخاصة بحقوق الملكية الصناعية والتجارية:

إلى جانب اتفاقية باريس التي تعد القاعدة الأساسية المنشئة لنظام الحماية الدولية لحقوق الملكية الصناعية والتجارية، استمرت الجهود الدولية في تعزيز الحماية الدولية لهذه الحقوق شيئا فشيئا، وهذا ما أثمر عنه عدة اتفاقيات أخرى إلا أنها جاءت متخصصة في نوع من أنواع حقوق الملكية الصناعية والتجارية، وهذا تأكيد على إصرار المشرع الدولي للاهتمام بهذه الحقوق نظرا لأهميتها في مواجهة المشاكل التي تواجه أصحاب هذه الحقوق الصناعية والتجارية¹.

و نذكر من بين أهم الاتفاقيات والمعاهدات التي عززت الحماية الدولية لحقوق الملكية الصناعية والتجارية:

أ- اتفاقية استرا زبرج:

هي من الاتفاقيات الخاصة ببراءة الاختراع المؤرخة في 27 نوفمبر 1963 والتي كانت ترمي خاصة إلى توحيد القوانين في مجال شروط قابلية الاختراع للبراءة و الآثار المترتبة على منح البراءة، وبالرغم من تأخير مصادقة فرنسا عليها، فإن دور هذه الاتفاقية يبقى ملموسا حيث أنها أثرت على مضمون القانون الفرنسي رقم 68 - 01 المؤرخ في 2 يناير 1968 و على التعديلات التي عرفتتها مختلف قوانين الدول المنضمة إليها.

ب- اتفاقية بروكسل :

الخاصة بالبراءات الوطنية المؤرخة في 27 سبتمبر 1968 تتعلق بتنفيذ دعاوى التقليد.

ت- معاهدة واشنطن:

المؤرخة في 19 يونيو 1970 المتعلقة بالتعاون في مجال البراءات تهدف إلى تنظيم إجراءات الإيداع بالنسبة للطلبات التي تقدم للحصول على براءات في العالم كله، إذ تلغي مبدأ الإقليمية في ميدان الإيداع و النشر.

الخاتمة :

إن دراسة موضوع الملكية الفكرية وسبل حمايتها تكتسي أهمية بالغة في وقتنا الحالي نظرا للتهديدات العديدة التي تتعرض لها، وما ترتبه من آثار وخيمة على الإبداع والفكر والاقتصاد.

فالتكنولوجيا الحديثة وما حملته من إيجابيات للحضارة الإنسانية، شكلت في نفس الوقت تهديدات حقيقية لروح الإبداع والمبادرة، فتطور الإعلام الآلي وبرامج الحاسوب قابله نمو مذهل لأنظمة القرصنة، وتطور آليات الطبع والنسخ والنشر قابله نمو مخيف لنشاطات التقليد والتزييف والسرقات الأدبية.

والجزائر على غرار دول العالم، لها رهانات حقيقية في حماية الملكية الفكرية بجميع أنواعها، خاصة وهي تطمح لتحقيق نمو اقتصادي، مما يحتم عليها تحرير التجارة الخارجية وقبول مبدأ عولمة المبادلات، وما يتبعه من وجوب اعتماد المعايير الدولية في مجال حماية الملكية الصناعية، فالحال في الجزائر يختلف بين الأمس واليوم، ففي المرحلة الأولى التي تميزت باحتكار وسيطرة الدولة على جميع نواحي الاقتصاد والتجارة، كانت التهديدات التي تمس الملكية الصناعية بسيطة، أما في المرحلة الحالية والتي تعتبر مرحلة انتقالية حيث لم تتكيف إلى حد الآن هياكل الدولة مع المحيط الاقتصادي الدولي الجديد، وما أنجر عنه من تشكل السوق الموازي ورواج السلع المقلدة، وغياب المنافسة الشريفة داخل السوق، فقد أصبح لزاما على الدولة الجزائرية والمجتمع التفكير في إيجاد نظام متكامل لحماية الملكية الفكرية، نظام لا يعتمد على سن قوانين صارمة وفقا لمعايير دولية، إنما يكلف جميع الهيئات العمومية للتصدي للتهديدات التي تمس الملكية الصناعية، كما يؤهل أعوان الدولة من رجال القضاء والجمارك

(¹) فتحي نسيم، المرجع السابق، ص 10.

والرقابة لمعالجة مختلف الملفات التي قد تطرح عليهم. وكذلك إرساء نظام يركز على تفعيل دور المجتمع المدني ووسائل الإعلام في حماية حقوق الملكية الصناعية التجارية.

إذن وكخلاصة لما قيل ، يجب الاهتمام أكثر بتفعيل حماية جادة لحقوق الملكية الصناعية والتجارية عن طريق :

- إرساء قوانين صارمة ذات فعالية تتلاءم مع المعاهدات الدولية .
- منح أجهزة الرقابة والتفتيش آليات ووسائل التدخل الفعالة والسريعة .
- إرساء جهاز قضائي مهياً لمعالجة جرائم الملكية الصناعية .
- منح أصحاب الحق الوسائل القانونية الكافية للدفاع عن حقوقهم .
- ترقية جمعيات حماية المستهلك .
- مراجعة القوانين المتعلقة بالملكية الفكرية .

السياسة الدينية بالمغرب : قراءة في الأسس والرهانات

د. خالد فريد

د. حسنة كجي

أستاذ القانون العام

أستاذة القانون العام

بالمدرسة العليا للتكنولوجيا - الصويرة

كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية –

جامعة القاضي عياض - مراكش

عين الشق

جامعة الحسن الثاني – الدار البيضاء

يشهد الحقل السياسي المغربي حركية نشطة -ربما غير مسبقة- للمرجعية الدينية في جل قطاعات الحياة اليومية، عن طريق شبكة مكثفة من الجمعيات، تستمد جزء مهم من عناصر قوتها من ضعف الهياكل المحلية من مجالس منتخبة ونسيج جمعي، وعجز الفاعلين السياسيين على القيام بأدوارهم العامة. مما سمح بتقوية حركية إسلامية إبان العقد الأخير من القرن العشرين ومطلع القرن الواحد والعشرين، بدأت معالمها السياسية بمشاركة حزب العدالة والتنمية في الانتخابات التشريعية 2002، وبروز قوة جماعة العدل والإحسان الجماهيرية. أما ذروة هذه الحركية فستتمثل في أحداث 16 مايو 2003 حيث فوجئ المراقبون بتوغل التيارات الإسلامية الموصوفة بالمتطرف اجتماعيا وسياسيا. وبالتالي خرج المغرب من " المنطقة الرمادية"، التي صنفها " جيل كيبل"، والمتواجدة بين مغازلة العناصر المعتدلة والضغط على العناصر المتطرفة¹ كبلد يمثل معقلا للسلام والأمن، بعيدا و نائيا عن العنف الديني. فما هي أهم الأسس التي قام عليها تدبير المرجعية الدينية للنظام السياسي المغربي؟ وما هي الرهانات التي سعى إلى تحقيقها؟

المحور الأول - أسس السياسة الدينية بالمغرب

من الناحية التاريخية، ظلت سلطات السلطان بالمغرب تركز على النظرية السنية للحكم، والتي تمت ملاءمتها مع التقاليد المحلية في المجال السياسي؛ لذلك وعلى عكس العديد من الأطروحات، لم يكن السلطان في المغرب يمارس في العمق سلطة روحية/ دينية بالمعنى القوي للكلمة على الأقل خلال القرن 21²؛ بل كان عمله يقتصر على الطقوس الرمزية كإقامة الصلاة يوم الجمعة. وبالتالي فالسلطان هنا لم يكن يمارس لا السلطة التشريعية التي كانت من صلاحيات العلماء، الذين يسهرون على تأويل القواعد الدينية كلما دعت الضرورة إلى ذلك؛ ولا السلطة القضائية، حيث كان دور السلطان يقتصر على تعيين قاضي القضاة في فاس والذي يختار باقي القضاة العاملين في البلاد.

لكن وبعد الاستقلال مباشرة سيصبح "الإسلام" أهم قوة لشرعنة الحكم بالمغرب، حيث ركز الملك محمد الخامس المقولات الإسلامية التي ردها حزب الاستقلال، والتي لم تعترض عليها أية قوة سياسية أخرى³. لذلك كانت السنوات الأربع الأولى

¹ - جيل كيبل/ من أجل تحليل اجتماعي للحركات الإسلامية في الإسلام وأفاق الديمقراطية في العالم العربي/. مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الرباط (2000)، ص 45

² - Clifford Geertz / Savoir local , savoir global : les lieux du savoir / / (traduit de L'anglais par Denise Paulme) éd. PUF collec. "sociologie d'aujourd'hui" Paris (1986). p 169.

³ - فخلال محاكمة الدار البيضاء لسنة 1960، والتي أدت إلى منع "الحزب الشيوعي المغربي"، استند المجلس الأعلى في إصدار هذا الحكم على الحثيات التالية:

للاستقلال (1956-1960) كافية ليحقق النظام السياسي المغربي التوازن بين التأويل السلفي للدين كما كان يدعو إلى ذلك زعماء الحركة الوطنية، وبين المنظور الرسمي للدولة الذي منح للعاهل المغربي دور الحامي لمختلف الفاعلين الدينيين. فبعد أن انتزع للملك طموح حزب الاستقلال في التحكم في المجال الديني وتأويله، وذلك من خلال متابعتة للطرق والزوايا، ستسمح بعض الأزمات الطارئة¹ للملك بلعب دور الحكم وتدشين عملية التحكم في الخطاب الديني والبدء في عملية تنظيم هيئة العلماء، ومن خلالهم الحقل الديني برمته.

لذلك وبعد حسم الصراع حول الشرعية الدينية لفائدة الملك، ستمحور السياسة الدينية للحسن الثاني حول رهانين أساسيين متكاملين؛ يتمثل الأول في إضفاء قداسة دينية على النظام الملكي، بينما تمحور الثاني حول إضعاف السلطة الدينية والسياسية للعلماء:

أ- فبخصوص الرهان الأول، استطاع الحسن الثاني - أكثر من أي رئيس دولة آخر في المنطقة المغاربية وحتى العربية - أن يحتفظ لنفسه بنقط ارتكاز في المعسكر الديني من خلال إعادة ربط النظام السياسي القائم بطبيعته الدينية التي سادت قبل الحماية، وهو ما تكرر عبر الفصل 19، وإعطائه مكانة خاصة في قلب دستور 1962، دون أن يحول ذلك حيال حدوث درجة معينة من العلمنة داخل المجتمع المغربي². وقد صرح الحسن الثاني في هذا الصدد لأسبوعية *nouvelle observateur* (أكتوبر 1987) قائلاً: «أنا - كما تعلمون- أمير المؤمنين، أعطي لي هذا اللقب عندما ولدت دون أن أطلب ذلك، دون أن أرغب فيه، ومعنى ذلك أنني من ذرية النبي، وهذا شيء نادر جداً [...] إن هذا اللقب يفرض على من يحمله قدراً كبيراً من التواضع ويفرض عليه كذلك

-
- إن الدولة المغربية هي ملكية دينية حيث أن العاهل المغربي هو قبل كل شيء ملك وأمير المؤمنين
 - إن الدولة المغربية هي دولة إسلامية ليس فقط لتطبيقها الإسلام بل لأن الإسلام يشكل مضمون وجودها.
 - إن أي مس بالدين هو مس بالأمن العام.
 - إن جلالة محمد الخامس كثيراً ما أصر بأن كل إيديولوجية مادية تتناقض و مبادئ الإسلام تعتبر مرفوضة.
- انظر: ربيعي لوفو / الإسلام والتحكم السياسي في المغرب / "المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي" السنة IV، ع 13-14، الدار البيضاء (1991-1992) ص 169.

¹ - يتعلق الأمر أساساً بـ «أزمة القرويين» ثم «أزمة محاكمة الهائيين» :
- فالأزمة الأولى برزت عندما تم تنظيم احتفال بمناسبة الذكرى الألفية لإنشاء القرويين، من طرف مجموعة من النخب العلمانية، الشيء الذي جعل العلماء يرون في ذلك تقليصاً من صلاحياتهم وانتزاعاً لبعض حقوقهم. وقد عبر "عبد الله كنون" ممثل علماء المغرب عن هذا الموقف بقوله: «لقد قاطعنا الاحتفالات التي أخرت لمدة 6 أشهر، وتطلب الأمر التدخل الشخصي لمحمد الخامس، كي نقبل بالحضور فاستمعنا فقط للخطاب ثم انسحبنا».
لكن هذه الأزمة ستعمق أكثر عندما بلورت وزارة التربية الوطنية سنة 1960 مشروعاً لتوحيد نظام التعليم، من خلال إدماج التعليم الديني للقرويين والسلك الأول في التعليم العام، والحقاق القرويين بجامعة محمد V، مع تعيين مديراً لها من خارج مجلس العلماء؛ فتمثل رد العلماء من خلال اجتماعهم بالرباط يومي 18 و 19 شتنبر 1960 لتدارس مشاكل التعليم الديني والمخاطر التي تهدده. مما أسفر عن تدخل الملك وإصدار مرسوم ينظم جامعة القرويين.

- أما الأزمة الثانية فتمثلت في محاكمة الهائيين بالناظور، والتي عكست وجود تيار علماني قوي لدى بعض المسؤولين الكبار في جهاز الدولة، ولد بالمقابل جبهة دينية تزعمها "علال الفاسي" وزير الأوقاف حينها. مما أدى كذلك إلى تدخل الملك لترجيح كفة التيار الديني على حساب التيار العلماني، رغم تعاطفه مع "أحمد رضا أكديرة" الذي تزعم هذا التيار.

(محمد طويزي / الإسلام والدولة في المغرب العربي (المغرب، الجزائر، تونس)، //، المجلة "المغربية لعلم الاجتماع السياسي"، السنة 4، عدد 13-14 الدار البيضاء (1991-1992) ص 29).

² - فرانسوا بورجا / الإسلام السياسي: صوت الجنوب / (ترجمة ذ. لورين زكي) مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء 1994 ص 311.

-في بعض الأحيان- بعض المسؤوليات¹؛ لذلك سيشكل إحياء مراسيم البيعة من طرف الحسن الثاني وجعلها عنصرا أساسيا للسلطة، من خلال تقليص مكانة القانون الوضعي وجعله مجرد إطار شكلي لشرعية دينية وتاريخية؛ وهذا ما أعلن عنه الحسن الثاني نفسه بمجرد تنويجه ملكا على المغرب بقوله: « إن الدستور الذي وضعته بيدي والذي سيعرض على موافقة الشعب المغربي في جميع تراب المملكة في ظرف عشرين يوما، هذا الدستور هو قبل كل شيء تجديد للرباط المقدس الذي جمع دائما الشعب والملك²؛ فكلية "مقدس" لا تعني هنا سوى المكانة التي يجب أن يتمتع بها النظام الملكي داخل الهرمية الدينية والسياسية، وقدرة الملك الحسن الثاني على تجسيد الرمزية التاريخية وضمان استمراريتها، فصفة القداسة تختزن إذن كل معاني التعالي والتبجيل، وتفرض الاحترام والخضوع وتترتب عنها نتائج قانونية وسياسية هامة من أبرزها:

كون النظام الملكي والدين الإسلامي لا يناقشان.

كون شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة، فلا يكون محل نقد أو موضع سخريّة.

كون القرارات الملكية غير خاضعة للطعن أمام القضاء، فهي تعتبر أعلى من كل قوانين الدولة³، مما يعطي لاختياراته وسياساته مرونة شبه مطلقة أمام أي نقض أو اعتراض محتمل.

ب- أما الرهان الثاني، والمتعلق بإضعاف السلطة السياسية والدينية للعلماء، فقد اتخذ ضمن السياسة الدينية للحسن الثاني مظهرين أساسيين: الحفاظ على مظاهر التنوع الديني، ثم التنظيم الرسمي للمجال الديني.

- الحفاظ على مظاهر التنوع الديني: حيث كان الحفاظ على تعدد الحركات الدينية، ومظاهر التدين الشعبي، أحد أهم الوسائل المفضلة لدى الحسن الثاني في سياسته الدينية. فبخلاف حزب الإستقلال الذي لم يتردد لحظة في المهاجمة العلنية لكل أولئك الذين لم يحاربوا إلى جانب الأورندكسية السلفية، كان الملك يبدي "احتراما سياسيا" لمختلف مظاهر الإسلام الشعبي، مع التحكم في نفس الوقت في تطور نشاط الطرق والزوايا. فحتى بالنسبة للحركات الدينية التي ساندت بشكل علني قرار نفي محمد الخامس مثل الطريقة الكتانية، فإن الحسن الثاني قد سمح لها بالعمل من جديد بعد أن تم التمييز بين فرع فاس الذي بقي محظورا، وفرع سلا الذي ما زال ينشط لحد الآن. غير أنه ينبغي التمييز لاحقا بالنسبة للسياسة الدينية للحسن الثاني تجاه مظاهر الإسلام الشعبي بين "الطرقية" التي تم تركها لحالها، بحيث لم تهاجم ولم تدعم، مما أدى إلى اختفاء جلها تلقائيا؛ وبين "الصلحاوية" التي حظيت -في إطار استمرارية مخزنية- بتجديد «ظواهر التوقير» بالنسبة لشيوخ بعض الأضرحة والزوايا، وتقديم الهبات لبعض الشرفاء، كضريح "مولاي ادريس زرهون" و "عبد السلام بن مشيش" و "سيدي احمد أوموسى" و "زكراكة"، وإحياء المواسيم التي تحضرها الشخصيات الرسمية ورجال السلطة المحلية والبعثات الوزارية؛ وهو توجه سيتقوى أكثر فأكثر مع تصاعد التيارات الإسلامية⁴، والتي اتسمت شيئا فشيئا بـ «طابع المعارضة السياسية الخبيثة»⁵ من أجل إعطاء مظاهر الإسلام الشعبي وسائل جديدة لتعزيز نفوذه.

- التنظيم الرسمي لمجال الدين: فإذا كان الحسن الثاني قد استطاع في المرحلة الأولى من حكمه، كسر شوكة العلماء عن طريق دفعهم في أكثر من مرة إلى طلب التحكيم الملكي، ثم "تأميم" جامعة القرويين كأحد أهم معاقلهم الرمزية، فإن الإكراهات

¹ - نفس المرجع، ص 312.

² - محمد طوزي / الإسلام والدولة في المغرب العربي ... / م س ص 34.

³ - نفس المرجع، ص 34.

⁴ - نفس المرجع، ص 33-34.

⁵ - فرانسوا بورجا / الإسلام السياسي: صوت الجنوب / م س ص 313.

التي أصبح يفرضها تزايد شعبية الإسلام السياسي، خاصة بعد الثورة الإيرانية (1979)، قد حتم على الملك تبني استراتيجية أكثر صرامة في احتلال مجالات وقنوات إنتاج الخطاب الديني ووسائل نشره من خلال :

الرقابة الإدارية الصارمة على النشاط الديني، حيث انصب الاهتمام قبل كل شيء بوضع وسائل للإشراف الديني، كجزء من السياسات العامة للدولة. فغداة أحداث الدار البيضاء (1981) و الناظور ومراكش (1984)، تم الاعتراف الرسمي بوجود "خطر أصولي"، وفي نفس الوقت تطوير سياسة أمنية قائمة بالأساس على تقسيمات إدارية جديدة خصوصا بالدار البيضاء والرباط، وتزويد العمالات والأقاليم بمصالح متخصصة في الميدان الديني، قصد التحكم في استخدام وانتشار المساجد، وتعيين أئمة هذه الأخيرة من طرف وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بعد استشارة عامل الإقليم، ثم الإشراف المباشر على خطبة الجمعة¹.

تنظيم "رجال الدين"، ذلك أنه وإذا كان الحسن الثاني، قد تعايش لمدة طويلة مع «رابطة علماء المغرب» والتي كانت تشكل نوعا من النقابة التي تدافع عن المصالح الأدبية للعلماء بالمغرب، وتذكير النظام بوجودها المستمر كطرف فعلي في السياسة الدينية للبلاد، عن طريق التوصيات التي تصدرها؛ فإن العاهل المغربي قد وجد نفسه ابتداء من نهاية عقد السبعينات أمام تناقضين أساسيين، فمن جهة كان التحدي الإسلامي يفرض عليه إيجاد أجوبة مقنعة على الصعید الديني، بل والقيام بمزايدة إيديولوجية تتمثل في التمسك بـ "الإسلام الصحيح"²، أي الاعتماد على العلماء القادرين وحدهم على لعب هذا الدور؛ ومن جهة أخرى كان الحسن الثاني يبدي تخوفا واضحا من هؤلاء العلماء باعتبارهم معارضة دينية محتملة، عن طريق استثمار كل سياسة تتخلى عن إسلامية الدولة والمجتمع.

لذلك يمكن القول أن العلماء، ظلوا يشكلون بالنسبة للحسن الثاني "حلفاء مزعجين"، مما حتم عليه التوفيق بين دولنة وظيفية العلماء من خلال تحديد اختصاصاتهم بصرامة وتقوية مصداقية هيئة العلماء حتى تستطيع مواجهة الحركات الأصولية. في هذا السياق، يمكن فهم تكتيك إنشاء "المجلس العلمي الأعلى"³؛ والذي جاء في تقديم الظهير المنشئ له تحت عنوان «الأسباب الموجبة» التي تبرز المهام الموكولة إليه ما يلي: «كان الإسلام ولا يزال أهم مقومات الشخصية المغربية، وكانت وحدة العقيدة والمذهب التي من الله بها على المغرب منذ القدم الأساس المتين الذي قامت عليه وحدة الأمة، والعامل الفعال الذي ضمن لها التماسك والاستقرار، وجعلها بمأمن من التفكك والانقسام الذي أصاب كثيرا من الأمم الأخرى [...] وقد استقر رأينا بعد أن أصبحنا نشاهد ما ينذر به شيوع بعض المذاهب الأجنبية من خطر على كيان الأمة المغربية وقيمها الأصلية، أن يستمر عملنا المتواصل في إطار مؤسسات تنتظم فيها وتتناسق جهود العلماء (الفقهاء) الأعلام، للعمل تحت رعاية جلالتنا الشريفة، وإرشادها على التعريف بالإسلام، وإقامة البرهان على أن ما جاء به صالح لكل زمان ومكان في أمور الدين والدنيا معا، وأن فيه غنى عن ما عداه من المذاهب والعقائد التي لا تمت بصلة إلى القيم التي يقوم عليها كيان الأمة المغربية...»⁴.

وبالفعل فقد شكل إحداث المجلس العلمي الأعلى، تنظيما هرميا يجمع كل علماء المغرب على المستوى المركزي تحت الرئاسة الشخصية للملك باعتباره "العالم الأول" حسب تعبير Remy Leveau. وتتلخص مهامه حسب (الفصل 4) من الظهير المذكور في :

¹ - ظهير 2 أكتوبر 1984.

² - محمد طوزي / الإسلام والدول في المغرب العربي .. م س ص 46.

³ - ظهير رقم 270-80-1 بتاريخ 8 أبريل 1981. (ج. ر. ع. 3575. بتاريخ 6 ماي 1981) ص 543-544.

⁴ - عبد القادر باينة / الهيئات الاستشارية بالمغرب / دار النشر المغربية. الدار البيضاء (1991) ص 35.

.التداول في القضايا التي يعرضها عليه جلالة الملك.

.تنسيق أعمال المجالس العلمية الإقليمية.

.ربط الصلات بالمؤسسات الإسلامية العليا كـ "رابطة العالم الإسلامي" و "المؤتمر الإسلامي".

لكن التنظيم الإداري للعلماء وللنشاط الديني لم يقتصر على المستوى المركزي بل تعداه إلى المستوى المحلي من خلال إنشاء مجالس علمية إقليمية يعينها الملك كذلك¹ كشبكة منتشرة مجاليا لمراقبة النشاط الديني

المحور الثاني - الحقل الديني في المغرب نحو: إستراتيجية شمولية للضبط والمراقبة

مباشرة بعد أحداث 11 سبتمبر/ 2001 في الولايات المتحدة الأميركية ثم أحداث 16 مايو 2003 في الدار البيضاء، تحولت السياسة الدينية بالمغرب من بعدها القطاعي نحو سياسة مابين قطاعية وأكثر شمولية تقوم على أساس إستراتيجية شمولية للضبط والمراقبة حيث أصبح يشمل ما صار يعرف بتدبير الحقل الديني العديد من الإجراءات الضبطية أهمها: قانون مكافحة الإرهاب، وقانون تنظيم التعليم العتيق، وآخر لتنظيم بناء المساجد وأماكن العبادة، وإعادة هيكلة كل من وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، والمجالس العلمية والإفتاء، ودار الحديث الحسنية وإغلاق عدد من المصليات الصغرى، وزيادة تخريج وإدماج المرشحات الدينيات للنساء في المساجد ابتداء من سنة 2006.

ويمكن رصد أهم ملامح هذه الإستراتيجية فيما يلي:

أ- التأكيد على سمو إمارة المؤمنين: باعتبارها المرجعية الإسلامية العليا للشعب، و التي تقدم التفسير والتأويل المعتمد للدين، و ترجح بالتالي الاجتهاد اللازم الإلتباع (مدونة الأسرة مثلا) حيث حكم الحاكم يرفع الخلاف في الأمور الاجتهادية

ب- الدفاع عن وحدة المذهب المالكي: دفعا لكل منافسة دينية من الداخل أو الخارج بحجة أن وحدة المذهب هي ضمان انسجام ووحدة المغاربة (قرار قطع العلاقات الدبلوماسية مع إيران) لذلك فالدولة حريصة في نطاق تدبيرها للحقل الديني على إقصاء كل التيارات والتوجهات التي تحاول المس بوحدة المذهب المالكي بأي شكل من الأشكال. وتعتبر الإلتزام بالمذهب شرطا أساسيا للسماح بالعمل للجماعات والجمعيات والحركات الإسلامية

ج- مغربة الدين: من خلال التأكيد على أن الإسلام له بعد مغربي ينبغي المحافظة عليه والالتزام به، ويعتبر العنصران السابقان (إمارة المؤمنين والمذهب المالكي) من مكونات هذه المغربة.

ل*لك ترفض الدولة كل توجه إسلامي ذي طبيعة أممية، مما يفسر عدم انخراط الحركات الإسلامية الكبرى بالمغرب في أي تنظيم عالمي مثل الإخوان المسلمين أو التوجه الثوري الإيراني.

هـ- وتنظيم الفتوى: من خلال التحديد الصارم لوظائف العلماء ومحاصرة المبادرات المستقلة في مجال الإفتاء(الصرامة السياسية التي ووجهت بها فتوى المغراوي بخصوص زواج القاصر) فهياة العلماء، وبعد تنظيمهم في نطاق مجالس علمية محدودة

¹ أما المجالس العلمية الإقليمية فتتحدد مهامها حسب (الفصل 8) من نفس الظهير في:

- إحياء كرامتي الوعظ والإرشاد والتثقيف الشعبي بالمساجد والسهرة على سيرها.

- توعية الفئات الشعبية بمقومات الأمة الروحية والأخلاقية والتاريخية، وذلك بتنظيم محاضرات وندوات ولقاءات تربوية.

- الإسهام في الإبقاء على وحدة البلاد في العقيدة والمذهب في إطار التمسك بكتاب الله وسنة رسوله.

- العمل على تنفيذ توجيهات المجلس العلمي الأعلى.

الاختصاصات والأدوار، فهي لا تفتي إلا في مجال ضيق وفي القضايا الفردية، كما تذيّل فتواها بما يفيد بأنها غير ملزمة إلا في أضيق الحدود تلافياً لأي تنازع مع القضاء أو الإدارة

و- **التنظيم الصارم للتعليم الديني:** حيث سارع المغرب إلى إعادة تنظيم ومراقبة المدارس العتيقة والكتاتيب القرآنية، فصدر قانون التعليم العتيق في المغرب سنة 2002 لتنظيم الترخيص لهذا النوع من التعليم ومناهجه ومواده وضبط عمليات التفتيش والشهادات والتوظيف.

ز- **حذر تأسيس أحزاب سياسية على أسس دينية:** حيث منع قانون الأحزاب السياسية لسنة 2005 صراحة تأسيس الأحزاب على أسس دينية أو لغوية أو عرقية أو جهوية¹

و- **الرقابة المشددة على قنوات التنشئة الدينية:** فالمسجد باعتباره منبرا وسلاحا للوعظ والإرشاد، يحظى بشعبية جمهور المصلين، قد يتحول إلى عنصر مقاومة ونقد إصلاحي للممارسة السياسية والاجتماعية السلبية المنافية للقيم الإسلامية. فبعدما جرت العادة على بناء المساجد من طرف المحسنين وليس من طرف الدولة، فإن هذه الأخيرة ستؤكد حرصها على الوصاية والإشراف عليها بموجب ظهير صادر بتاريخ 2 أكتوبر 1984 وفقا للقرار الصادر عن وزارة الأوقاف بتاريخ 10 مارس 2006. ومن أهم تجليات هذه الوصاية تعيين القيميين الدينيين على المساجد وتقنين ولوج هذه الأخيرة من خلال فتحها وإغلاقها في أوقات محددة بالصلوات الخمس، بالإضافة إلى إعداد الخطب النموذجية المكتوبة، خصوصا في المناسبات الدينية والوطنية. ويظهر الارتباط العضوي للمسجد بالمشروعية الدينية الرسمية للدولة كذلك من خلال الاحتفال بالأعياد والمناسبات الدينية في أعظم مساجد المملكة وبحضور ممثلي مؤسسات الدولة تحت إشراف عمال وولاة جلالة الملك الذي يشرف بدوره على الاحتفال برمزيته الدينية وحضوره الفعلي لأحد مساجد المملكة. وهي ظاهرة ترسخت في السنوات الأخيرة

ة- **التشجيع السخي للإسلام الشعبي:** حيث أصبحت بعض الزاوية تسجل حضورا مكثفا في الفضاء الثقافي والفكري من خلال الندوات والتظاهرات التي يقوم بتنشيطها أتباعها ومن خلال الإصدارات المتنوعة التي ينتجها بعض رموزها، وتأثير هذه الصحوة الصوفية الجديدة على الجامعة من خلال إشراف بعض أطرها العلمية على وحدات البحث والتكوين في التصوف والزاوية. وهو ما يساعد النظام السياسي المغربي إلى حد كبير على استيعاب ظاهرة التطرف الديني بخطاب دعوي وتربوي معتدل وفي نفس الوقت محاصرة حركة الخطاب العلماني².

المحور الثالث: الديني في خدمة السياسي

إن الوزن الذي أصبحت تحتله الحركات الإسلامية السرية وغير المنظمة (الإسلام التكفيري) خاصة بالأحياء الهامشية للمدن الكبرى، وما تطلبه ذلك من عمليات إعادة الهيكلة، التي بادرت بها المؤسسة الملكية في المجال الديني – عبر إعادة تحديد نشاط وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية على وجه الخصوص-، أصبحت تثير العديد من الأسئلة والإشكاليات بخصوص

¹ - Mohammed Tozy / L'évolution du champ religieux marocain au défi de la mondialisation/ Revue internationale de politique comparée. Volume 16 (2009) p 63

Voir aussi :

-Malika Zeghal / Les islamistes marocains. le défi à la monarchie (entretien avec) in Revue électronique Sezame(Chicago) 16 Janvier 2007

p:7، Ed. le fennec 2005، les islamistes marocains et le défi à la monarchie.² - Malika Zeghal

تمفصلات الدولة والدين في مواجهة تحديات الانتقال الديمقراطي والتحديث السياسي، في الوقت الذي أصبحت فيه المؤسسة الملكية، تجعل من وحدة الديني والسياسي مصدر شرعيتها¹.

وبالفعل لقد أظهرت أحداث 16 ماي 2003 مدى الصعوبات التي أصبحت تواجه السلطة السياسية، في مراقبة التحولات الاجتماعية المتسارعة والمعقدة، خاصة على مستوى الحقل الديني، من خلال ظاهرة المساجد العشوائية والسرية التي نمت على هامش الإطار الرسمي للدولة، واستطاعت تشكيل قوة تعبوية وتحريضية لا يستهان بها، في نشر ما أصبح يعرف "بالإسلام التكفيري" كأحد أهم وأخطر أشكال الاحتجاج الاجتماعي المرتبط بالتشكيك في مشروعية النظام السياسي ككل².

فالتحولات المهمة التي عرفتھا السياسة الدينية للمؤسسة الملكية، خلال هذه المرحلة الدقيقة من التاريخ السياسي المغربي، تعكسها جدية الملك، باعتباره أمير المؤمنين، وحرصه على إصلاح الشأن الديني، باعتباره المحرك الأساسي لتسريع الملفات والقوانين المنظمة، حماية له من كل "التفسيرات والتأويلات" بما يمكن اعتباره صمام أمان لحماية الحقل الديني من الفوضى التي ظل يعيشها هذا الحقل³، وضرورة مادية ومعنوية لفهم وتكريس الخيارات المذهبية للدولة، على اعتبار أن الجدل والمناقشة في الشأن الديني له من الحساسية والخصوصية، ما يمس بشكل عميق إشكالية مشروعية السلطة السياسية، ويعكس محددات أساسيا للتحولات الاجتماعية، التي أصبح يعرفها المشهد السوسيو سياسي المغربي.

وهكذا عرفت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية تغييرات جذرية، وذلك من خلال إعفاء "الفقيه" من تدبير الشأن الديني وتعيين المؤرخ والصوفي كناية على السيد أحمد التوفيق، على رأس مؤسسة الأوقاف والشأن الديني، مما يعني أن النظام السياسي المغربي قد انتقل إلى مرحلة تدبير الشأن الديني، وفق مواصفات التدبير الثقافي والفكري الذي يوسع دائرة المباح، ويرفع من سقف الحرية واحترام الجانب العقلي⁴. ومن أجل ذلك، تم الانطلاق من استراتيجية متعددة الأبعاد :

-استراتيجية ذات أمد بعيد، وتتجلى في إعادة هيكلة الوزارة بالشكل الذي ينسجم مع انفتاح المجتمع على ذاته وعلى الآخر، يضمن لرجال الدين الإطار الثقافي والسياسي، من خلال البحث عن نخبة ثقافية جديدة جهويا ومركزيا، وإيجاد بنية إدارية وبشرية صلبة تقوى على ترجمة المشروع الإصلاحي التصحيحي ونقله إلى ورشة تنفتح على جميع الفعاليات وخدماتي، يعمل على توفير الأمن الروحي والثقافي.

-استراتيجية ذات أمد قريب، تمثلت في العمل على الصعيد الإعلامي من أجل إعطاء إشارات حسن النية في بناء إقلاع إعلامي ديني يعيد الاعتبار للوزارة عبر الوسائل السمعية البصرية من خلال التخلص من برنامج الإفتاء الأسبوعي ركن المفتي،

¹ -بما أن الوصول إلى أقصى درجات التحكم في أي نسق يمر بداية عبر ضبط المجال والتحكم في جميع هياكله وقنواته، وبما أن المجال الديني يتجسد في المساجد بالدرجة الأولى، فقد تم الانتباه مبكرا إلى ضرورة ربط هذه المؤسسات بالدولة مباشرة من خلال وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية وإنهاء ارتباطها العفوي بالمحسنين والجماعات الإسلامية فالمساجد تشكل القناة الأساسية لتصريف السلطة الدينية وتكريس المشروعية كما أنها تعد الفضاء الحيوي لممارسة الاستقطاب واستعراض الرأسمال الرمزي لكل المنافسين في الحقل الديني
عبد الرحيم العطري، صناعة النخب بالمغرب، منشورات وجهة نظر، ص 175.

² Tel quel. N °107 (Janvier 2004).

³ الاتحاد الاشتراكي، ع 8042، 15 شتنبر 2005، ص 9.

⁴ -وهكذا اعتبر السيد أحمد التوفيق أن من أهم التحديات التي أصبحت تواجه المجالس العلمية عموما، والمجلس الأعلى على وجه التحديد، خلال هذه المرحلة، تتمثل أساسا في مدى قدرته على مواجهة إكراهات التعامل مع حقائق الواقع الاجتماعي والسياسي، خاصة ما يتعلق بمجال الفتوى، ومن هذا المنطلق تم إحداث هيئة للإفتاء داخل المجلس بهدف "قطع دابر الفتنة والبلبل في الشؤون الدينية" بغية "تحسين الفتوى التي هي أحد مقومات الشأن الديني وجعلها عملا مؤسسا على الاجتهاد الجماعي"

- الأيام. عدد 209 (دجنبر 2005) ص 7.

الذي كان يسوق ضعف الإنتاج الفقهي والفكري للوزارة، ويعطي انطباع شيخوخة المدرسة المالكية في المغرب، وعدم قدرة علمائه على الاجتهاد. مقابل إنتاج برنامجين، يوميين طيلة خمسة أيام في الأسبوع: الأول بعنوان "من سنن الرسول" والثاني بعنوان "بصائر من القرآن"، وهو خطاب يعكس شكلا ومضمونا مواصفات المرحلة الجديدة، وإعطاء الإعلام الديني جاذبية وقبولا لدى المتلقي.

فالساسة الإعلامية الجديدة في المجال الديني راهنت بالأساس على إنتاج خطاب تربوي أخلاقي تأطيري، يتوزع على مرجعيتين أساسيتين في الفكر، والسلوك الإسلامي وهما الكتاب والسنة ومحاولة تجنب الخطاب الفقهي في المرحلة الانتقالية، إلى حين تأسيس بنية فكرية تقوى على استيعاب الفقه وأحكامه، على اعتبار أن الإغراق في الفقهيات – بالمعنى السلوكي- يضييق مساحة المبادرة والتوسعة، من جهة، واختيار المضامين المؤسسة لفكر الوحدة والتنمية الاجتماعية والأخلاقية وذلك من خلال الانطلاق من نصوص واضحة في الكتاب، والسنة وتحليلها، وتجديد معانيها بالشكل الذي يقوي الشعور بالجماعة، وينمي مشاعر التضامن والدفاع عن الاختيارات الفكرية والسياسية والحضارية المغربية من جهة ثانية¹. وهكذا وبعد تعيين السيد أحمد توفيق على رأس وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، استمرت القراءة التي أطرت لخطة تعيينه، والتي مفادها تجديد التعايش بين الإسلام الرسمي والإسلام الشعبي وذلك لمواجهة المجال الديني المضاد (العلماء المتمردون والإسلاميون المشاكسون ثم التيارات التكفيرية)².

أما المستوى الثاني لإصلاح الحقل الديني فقد هم دار الحديث الحسنية، من خلال جعل أنشطتها العلمية رسالة رمزية تدل على حركية التجديد المنهجي والفكري، والانخراط في مسلسل الإصلاح وضبط البنية التحتية الثقافية للمنظومة الدينية والثقافية المغربية وذلك وفق الاعتبارات التالية:

-كونها من المؤسسات العليا في البلاد، التي ساهمت بقوة في تكوين نخبة من العلماء والمفكرين، الذين بصموا مدرسة الفقه والفكر الإسلاميين بالمغرب، بطابع الوسطية، والاعتدال والنزوع نحو توفير شروط التأطير الروحي والاجتماعي. لذلك لعبت هذه المؤسسة دورا ثقافيا في خلق التوازنات الاجتماعية، والأيدولوجية الضرورية للتوافق مع الظروف السياسية العامة، من خلال إنتاج نماذج من العلماء ذوي تخصص عال في العلوم الدينية والفكر الإسلامي، وبالتالي ضرورة تنقيحها بلمسات عصرية منهجا وفكرا حتى تتأقلم مع معطيات ومحددات، وإكراهات المرحلة الراهنة.

-كون هذه المؤسسة، أصبحت تشكل جزءا من التوجه العام لإصلاح المنظومة الدينية في المغرب، من خلال توجيهها نحو إنتاج فكر إسلامي عصري وسطي، يؤمن بقيم الجوار والتسامح وقيم العصر والحداثة، مما يعني أن المؤسسة أصبح عليها أولا أن تجدد منظومتها التربوية، والعلمية وتحدد مواصفات الفقيه / العالم³، الذي تتطلبه المرحلة الجديدة أي الحس القانوني الذي

¹ الاتحاد الاشتراكي، ع 8042، 15 شتنبر 2005، ص 8.

² -وهكذا تمحورت حصيلة السياسة الإعلامية الدينية لسنة 2005 مثلا حول:

-زيادة مدة بث إذاعة محمد السادس للقرآن الكريم.

-إحداث قناة محمد السادس للقرآن الكريم التلفزيونية.

-إنشاء موقع وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية على الأنترنت.

-الشروع في تنفيذ برنامج بناء 20 مسجدا كبيرا كل سنة بالأحياء الهامشية، يتكلفه تصل إلى 83 مليون درهم.

-إنطلاق الدراسة بالنسبة للفوج الأول لتكوين الأئمة والمرشدين، وهو برنامج يرمي إلى تكوين 150 إماما و 50 مرشدا كل سنة.

-محمد اتركين /السلطة التنفيذية: أولوية الأجودا وطبيعة الأداء والحصيلة/ منشورات وجهة نظر "كراسات استراتيجية 2"، ص 37 و 40.

³ -يعتبر الأستاذ أحمد الخليلي، أن إعادة هيكلة الحقل الديني تفترض إعادة النظر في مضمون التكوين الذي يقدم للطلبة/العلماء، ويشير إلى أنه لا لوم على العلماء إذا لم يسايرو المجتمع.

-الصحيفة/حوار مع أحمد الخليلي مدير دار الحديث الحسنية/ع 29 أبريل 2006 ص 16

يدافع عن دولة المؤسسات، والحس الثقافي الذي يمكنه من قراءة النص في توافقه مع هذه المؤسسات وتطور منظومتها، ثم الحس السياسي الذي يؤمن بالديمقراطية، كنهج لممارسة الحكم وتوفير العدالة وشروط الحدثة السياسية.

وفي هذا السياق جاء العدد الأول من مجلة دار الحديث الحسنية "الواضحة" برسم سنة 1424/2003، في شكل جديد مخالف لتوجه المجلة السابقة للمؤسسة، من خلال إعطائها طابع المجلات "المقبولة"، من حيث الإخراج والتبويب والتنظيم وإن كانت لا تزال بها نفحة تقليدية، نظرا لوضع المؤسسة داخل المنظومة الثقافية الإسلامية في المغرب وهو ما عبر عنه الأستاذ الخليلي في افتتاحية هذا العدد بقوله: «لم يتم اختيار الاسم لمجرد محاكاة ابن حبيب في واضحته المعروفة، وإنما بالإضافة إلى ذلك، نود أن تتصف المجلة بالوضوح في أداء رسالتها معبرة عن مؤسسة جامعية للدراسات الإسلامية العليا. والوضوح المرغوب فيه نأمل أن يتحقق في الرؤية والأفكار والحوار...»¹. من هنا، تأتي أهمية طرح مسألة تدبير الحقل الديني بالمغرب، من خلال مؤسساته وفلسفته وغاياته التربوية ومناهجها، ومشروعها المجتمعي من خلال مستويين أساسيين:

-المستوى السياسي الإداري: باعتباره من اختصاص الملك، أمير المؤمنين، وهذا ما ظلت تحرص عليه المؤسسة الملكية لما له من علاقة عميقة بإشكالية المشروعية.

-المستوى التربوي المهني: وهو من اختصاص المؤسسات الجامعية والإدارية، والتي لا تخرج بدورها عن المستوى الأول. وعليه، فإن المتتبع لتطور الحقل الديني بالمغرب تستوقفه حتما عدة ملاحظات أساسية، وهي أن الإصلاحات الجذرية الكبرى للحقل الديني، كانت تتم دائما تحت ضغط أحداث وأزمات دولية، غالبا ما يكون لها صدى وتداعيات محلية، ففي بداية الثمانينات جاء إصلاح الحقل الديني كرد فعل مباشر على الثورة الإسلامية الإيرانية، حيث تم استحداث مجالس علمية إقليمية، وتم تقنين عملية بناء المساجد ووضعها تحت مراقبة رجال السلطة المحلية.

هذا السيناريو نفسه، سيعاد إنتاجه بعد أحداث 11 شتنبر وأحداث 16 ماي إذ سيعود الحديث عن استراتيجية جديدة لتدبير الشأن الديني، ظهرت أولى ملامحها مع التعديل الحكومي لـ 7 نونبر 2002، ويمكن التمييز في هذا الإصلاح بين مستويين متداخلين: الأول مذهبي له علاقة بالتوجهات الدينية الكبرى للدولة المغربية، أما الثاني فمؤسسي – إداري، يرتبط بإعادة هيكلة وتنظيم المؤسسة الدينية الرسمية المكلفة بعمليات التأطير الديني.

فقد لوحظ على الخطابات الملكية منذ أحداث 16 ماي، تركيزها المكثف والواسع على سؤال المرجعية الدينية، ومحاولة توضيح بعض الإشكاليات التي تتعلق بالاختيارات المذهبية والإيديولوجية والعقائدية التي تتبناها الدولة المغربية، وتهم هذه الإشكاليات أساسا: مركزية إمارة المؤمنين، الوحدة المذهبية، العلاقة بين الدين والدولة والسياسة².

أ – مركزية إمارة المؤمنين: من أهم النقاط التي ركز عليها الخطاب السياسي الرسمي، مباشرة بعد أحداث 16 ماي، إعادة فرض الهيمنة الدينية للملك، باعتباره أمير المؤمنين، على اعتبار أنه يشكل "المرجعية الدينية الوحيدة للأمة المغربية"، التي تضطلع تاريخيا بالوظائف الدينية، التي تمكن من حماية النسيج الديني، والمذهبي للبلاد من كل "التيارات الدخيلة".

فالخطاب الملكي، إذن لما بعد 16 ماي، لم يعد يكتفي بالتذكير بالصفة الدينية للملك كأمر المؤمنين، بل سيتم تقوية هذه المكانة وترسيخها، وتعميقها من خلال اللجوء إلى وصف أكثر عمقا في التاريخ الديني، والسياسي للدولة العلوية، المتمثل في الإمارة العظمى، ذلك أن السياق والظرفية العامة التي دفعت إلى إعادة بعث هذا اللقب الديني (منذ السلطان عبد الرحمن ابن هشام 1822-1859)، لا تختلف كثيرا عن بداية حكم هذا الأخير، حيث سيعلن الملك محمد السادس أن "الوظائف الدينية هي من

¹ أحمد الخليلي / افتتاحية، مجلة "الواضحة/ منشورات دار الحديث الحسني، ع 1، الرباط، 2003.

² سليم حميمنا / المؤسسة الدينية الرسمية وتحديات ما بعد 16 ماي/ مجلة وجهة نظر، ع 25-26، السنة الثامنة، صيف 2005.

اختصاص الإمامة العظمى المنوطة بالملك؛ وذلك في محاولة لضرب، واقتلاع بعض مظاهر الأيديولوجية الوهابية التي برزت إلى السطح مع أحداث 11 سبتمبر.

ب – الوحدة المذهبية: ذلك أن من أهم تداعيات أحداث 16 ماي، هو إسراع الدولة إلى تدارك بعض ما اعتبر "انحرافات مذهبية"، والتي ظهرت تدريجيا خلال السنوات الأخيرة لحكم الملك الحسن الثاني، فإذا كان هذا الأخير قد ظل يقدم "الإسلام المغربي" على أنه "سني مالكي"، فإن التطور التاريخي للبنية الاجتماعية المغربية قد أظهر وجود ولايات غير معلنة لمذاهب وایدولوجيات متناقضة مع هذا الاختيار، كما هو الشأن بالنسبة للتأثيرات الوهابية القادمة من السعودية¹، والتي تغلغلت داخل العديد من المؤسسات الدينية التعليمية المغربية² والتي ظلت تستفيد من دعم وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية نفسها³.

ج – ضبط علاقة الدين بالدولة والسياسة: حيث عرف المغرب مباشرة، بعد أحداث 16 ماي 2003، إعادة فتح النقاش مجددا حول موقع الدين داخل الحقل السياسي المغربي، وهكذا ظهرت بعض الاتجاهات التي تدعو صراحة إلى ضرورة الفصل بين الدين والسياسة، خاصة من جانب بعض الأحزاب السياسية والمنظمات المهنية، وفي هذا الإطار جاء خطاب العرش لسنة 2004 أكثر صرامة ووضوحا، تجاه هذه المسألة من خلال الدعوة إلى ضرورة التمييز بين السياسة والدين، على اعتبار أن لكل من العنصرين مجالاته، وفضاءاته الخاصة عبر الاستناد إلى الدستور نفسه.

د – إعادة هيكلة المؤسسات الدينية الرسمية: شكل تعيين شخصية تكنوقراطية ممثلة في السيد أحمد التوفيق، على رأس وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، تحولا نوعيا في كيفية تدبير الحقل الديني في المغرب، ومقدمة لرغبة الدولة في تغيير سياستها الدينية، وتماشيا مع التحولات الداخلية والإكراهات الخارجية، وفي هذا الصدد يعتبر الخطاب الملكي لـ 30 أبريل 2004 أمام المجلس العلمي الأعلى، والمجالس العلمية الإقليمية، بمثابة الإطار النظري والمرجعي لهذا الإصلاح، حيث سيتم الإعلان عن "استراتيجية مندمجة وشمولية لتدبير الشأن الديني" من خلال 3 محددات أساسية:

1 – إعادة هيكلة الوزارة الوصية: حيث عرفت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، هيكلة جديدة على مستوى الإدارة المركزية من خلال إضافة مديرتين أساسيتين وهي: مديرية المساجد، ومديرية التعليم العتيق، إضافة إلى المديريات الثلاث الأصلية (مديرية الدراسات والشؤون العامة ومديرية الشؤون الإسلامية ثم مديرية الأوقاف). وهي إصلاحات تسعى بالدرجة الأولى، إلى ضبط حقل المساجد وسد بعض الثغرات التي انطوى عليها التدبير السابق، خصوصا وأن 69% من مساجد المملكة قد أصبحت خارج مراقبة الوزارة الوصية من جهة، والتمييز بين قطاعي الأوقاف والشؤون الإسلامية، نحو مزيد من التخصص من جهة ثانية.

2 – إعادة تفعيل المجالس العلمية: وذلك من خلال التركيز أكثر على مؤسسة العلماء، وإعادة تأهيلهم لمواجهة التحديات الجديدة التي أصبحت تواجه مهامهم، وهكذا سيتم الرفع من شبكة المجالس العلمية الإقليمية من 19 مجلس إلى 30 مجلس وزيادة عدد أعضائها خاصة في بعض المدن الكبرى والحساسة كالدار البيضاء ومكناس وفاس، ثم إشراك العنصر النسوي⁴ في هذه المجالس لأول مرة في تاريخ المغرب.

¹ -عبد الرحيم العطري/ صناعة النخب بالمغرب/ م س ص 198.

Septembre 2002.p11²، N°78. Le Journal Hebdomadaire

³ نور الدين الزاهي / إمارة المؤمنين ورهانات الحقل الديني – السياسي/ السياسة الجديدة، ع 461، نونبر 2003، ص 8.

⁴ - في هذا الصدد ومنذ أبريل 2004 وفي إطار الهيكلة الجديدة، أعاد الملك محمد السادس هيكلة المجلس العلمي الأعلى والمجالس العلمية بما يضمن حضور المرأة بنسبة معينة داخل كل مجلس. حيث يصل عدد النساء في مجموع المجالس العلمية إلى 36 امرأة منهن فاطمة القباچ، عضو لجنة

3 - إصلاح التعليم والإعلام الديني : وذلك من خلال إحداث مديرية خاصة بالتعليم العتيق، تسهر على وضع الاستراتيجية الكفيلة بدعمه، وإصلاحه، أو من خلال العناية بالجانب البيداغوجي للتعليم الأصيل، المنتشر ضمن أسلاك التعليم العمومي.

استنتاجات

لذلك وبعد استشعار خطر توغل الإسلاميين بين ثنايا المجتمع، قررت الدولة تبني دينامية متسارعة في مجال "الإصلاح الديني"، إدراكا منها فيما يبدو، أن الأداة الخشنة لا يمكن أن تؤدي أكلها على المدى المتوسط والبعيد، إذا لم تتم مزاجتها بأدوات ناعمة، تطاول منظومة الأفكار والتصورات، عبر تقنين إنتاج الخطاب الديني. لذلك فليس من الهين، معرفة المضمون الحقيقي والدقيق للعبارات الرائجة سياسيا بهذا الخصوص، بين ضرورة "هيكلة وتأطير الحقل الديني" و "تدبير الشأن الديني" أو "تجديد الخطاب الديني" الخ وهي توصيفات عامة، لكنها تستهدف بلوغ ثلاثة أهداف مرحلية أساسية:

أ- إعادة هيكلة البنية المؤسسية ابتداء من القيميين الدينيين على المستوى التربوي، وصولا إلى حدود المجلس العلمي الأعلى، مروراً بالمجالس العلمية الوسيطة، الفاعلة على المستويات الجهوية. مما يمكن السلطة المركزية من تتبع دقيق بما يدور بالمساجد أو الزوايا أو المشيخات أو بالآلاف من الكتاتيب القرآنية المنتشرة هنا وهناك، والعاملة في العديد من الحالات، بعيدا عن عيون السلطة.

ب- وعي الدولة، صراحة، بضرورة إعطاء أهمية خاصة لهشاشة الوضعية المادية، للعديد من الأئمة والقيمين الدينيين ومؤذني الجوامع وما سواهم، مما يجعلهم إما غير قادرين على تأدية وظائفهم، أو موضع استقطاب، من لدن بعض "المشوشين على الخطاب الديني الرسمي".

ج- تجديد مضمون الخطاب الديني. من خلال التأكيد على ثوابت المنظومة الدينية الرسمية، المرتكزة على العقيدة الأشعرية ومذهب الإمام مالك، والتصوف السني، ومن خلاله التأكيد على أن إمارة المؤمنين هي قلب المنظومة إياها، على مستوى الفتوى، كما على مستوى الاحتكام النهائي في أمور الدين.

وهكذا فقد حاولت المؤسسة الملكية في هضم المعارضة الإسلامية، من خلال وضع القوى السياسية الإسلامية المؤيدة والمعارضة في هوامش محددة، ضمن معادلة معقدة من التوازنات والحسابات والضغوط. وبالتالي تراوحت علاقة المؤسسة الملكية والجماعات الإسلامية خلال السنوات الأخيرة بين ثلاث مقاربات رئيسية:

- مقارنة الإدماج المحدود، وتجسدها علاقة المؤسسة الملكية بحركة التوحيد والإصلاح- والتي تم تجريدها في عقد التسعينات مع القوى اليسارية- ذلك أن هذا الخيار يساهم في دعم التوازنات المطلوبة بين إسلام شعبي محافظ، وبين إسلام سياسي مناضل.

- مقارنة الإقصاء المحدود وتجسدها علاقة المؤسسة الملكية بجماعة العدل والإحسان، حيث لا ترغب الدولة في الاستبعاد الكلي للجماعة، خشية حدوث مشكلات جانبية أخرى، قد تتمثل في انزلاقها إلى العنف مادامت لا تقبل بالمشاركة السياسية وفق القواعد القائمة .

الإفناء والتعاون والتواصل وبرمجة الأنشطة بالمجلس العلمي الأعلى، وباحتساب المجالس الفرعية البالغ عددها 68 مجلسا، والتي تشغل بها النسبة نفسها من النساء، 68 امرأة، يصبح عدد النساء اللواتي يشغلن بالمجالس العلمية والمحلية والفرعية 104 امرأة.

-الصحيفة / الملك والعلماء/ عدد 29 أبريل 2006 ص14.

- مقارنة الاستبعاد الكلي، وتجسدها علاقة المؤسسة الملكية بالجماعات المتشددة، وتقوم على المواجهة الشاملة والملاحقات القضائية، باعتبارها تمثل أحد مصادر تهديد شرعية وأمن واستقرار النظام السياسي

القانون الواجب التطبيق على الضرر المعلوماتي

عبد المنعم أكيني

باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط – السويسي

مقدمة

تلعب الشبكة الدولية للمعلومات دورا هاما في الاقتصاد الوطني والدولي، فالمقاومات تسعى للاستفادة دائما من مزايا تكنولوجيا الاتصالات لتحسين خدماتها وتطوير مهاراتها وتسويق منتوجاتها، غير أن استخدام هذه التقنية يبقى محفوقا بالعديد من المخاطر من أهمها التخبط في متاهات واقع قانوني معقد¹.

فاللامادية والانتشار² اللتان تمتاز بهما شبكة المعلومات تجعل تحديد النظام القانوني الذي يسري على سلوكيات مستخدمي هذه الوسيلة أمرا في غاية الصعوبة، وإذا كانت قواعد القانون الدولي الخاص تنبني على فكرة الإقليمية والتركيز المادي للروابط ذات العنصر الأجنبي، فإن الشبكة الدولية للمعلومات تشكل فضاء مستقلا يتجاوز الحدود المادية التقليدية، ويتيح الاطلاع على المعلومات في جميع دول العالم³.

والجدير بالملاحظة أن جرائم المعلومات قد تتخذ بعدا دوليا عندما يتخلل الرابطة القانونية عنصر أجنبي أو أكثر، كأن يكون المضرور أو مرتكب الفعل الضار أجنبيا، أو أن تتناثر العناصر المكونة للالتزام بين أراض عدة دول، وتطرح عندئذ إشكالية التركيز المكاني للضرر المعلوماتي، أو بعبارة أدق تحديد القانون الواجب التطبيق على الضرر المعلوماتي.

وإذا كانت العلوم القانونية قد سارت إلى حد كبير التطور الحاصل في تقنية المعلومات دراسة وتحليلا⁴، فإن التشريعات الوطنية والدولية لا زالت تعاني من صعوبات في التأقلم مع هذا الوضع غير المألوف، ذلك أن قاعدة الإسناد التقليدية المعتمدة بشأن المسؤولية التقصيرية، أي قاعدة قانون مكان وقوع الجرم وشبه الجرم التي يكرسها الفصل 16 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب لا تتلاءم في كثير من الأحيان مع متطلبات العالم الافتراضي، ولذلك يبقى اللجوء إلى حلول أخرى لتجاوز هذه المشاكل أمرا ملحا فرضته المتغيرات والمستجدات على الساحة الدولية.

¹ - Bertel de GROOT : l'intérêt et le droit international privé un mariage Boiteux, Revue ubiquité - droit des technologies de l'information no 16, 2003, p 61.

² - يقصد بخاصية الانتشار إمكانية وجود المعلومات في جميع دول العالم في نفس الوقت، فأى معلومة يتم نشرها في دولة معينة يمكن الاطلاع عليها في أي مكان من العالم.

³ - JEAN Sylvestre BERGE : la résolution des conflits de lois, in le droit international de l'internet, Acte du Colloque organisé à paris le 19 et 20 novembre 2001, édition brylant, 2003, p 517.

⁴ - Laurent grave RAULIN : Règles de conflits de juridiction et règles de conflits de loi appliquées aux Cyber-délits, master, université de paris I, 2008, p 6.

وتعد الشبكة الدولية للمعلومات، بهذا المعنى الوسيلة الأولى لانتهاك الحياة الخاصة وحقوق الشخصية والاعتداء على حقوق الملكية الفكرية¹، كما تعتبر أداة لاختراق البيانات الشخصية وسرقة المعطيات الرقمية، وفضاء لممارسة بعض الأنشطة الضارة بالجرائم الاقتصادية وجرائم التحريض على الكراهية والعنصرية².

وللإمام بجوانب الموضوع، نتناول في المطلب الأول قاعدة خضوع الجرم وشبه الجرم لقانون مكان ارتكابه، وفي مطلب ثاني الحلول الأخرى الرامية إلى تجاوز الصعوبات التي تكتنف تطبيق القانون المحلي.

المطلب الأول: تطبيق قاعدة القانون المحلي بشأن الأضرار المعلوماتية

استقر العمل في نطاق القانون الدولي الخاص على إخضاع الجرائم وأشبه الجرائم لقانون مكان وقوعها، ويستند القائلون بهذا الرأي إلى العديد من المبررات والحجج، فالواقعة القانونية هي العنصر الموضوعي الوحيد الذي يمكن الإسناد إليه وهي السبب المنشأ للالتزام كذلك³، ويرى البعض⁴ بأن منع الاختصاص للقانون المحلي يدخل في نطاق الأمن المدني للدولة التي وقع الفعل الضار على أراضها، ويحقق التوازن المطلوب بين حقوق المسؤول والضحية وتوقع الحلول⁵، كما يسمح بمراعاة سلوك مرتكب الفعل الضار وفقا للقانون الذي وقع فيه هذا الفعل، وهو ما يساهم في الرفع من مستوى الأمن القانوني.

ويرجع هذا المبدأ إلى عهد فقهاء مدرسة الأحوال الإيطالية في القرن الثالث عشر، بل إن بعض مؤرخي القانون يرى بأن هذا المبدأ يرجع إلى العصور القديمة الإغريقية والرومانية⁶، غير أن مفهوم القانون المحلي بصورته الحالية لم يظهر إلى الوجود إلا بعد أن تم التمييز بشكل أساسي بين الإجراءات وأصل الحق، إذ لم يكن ممكنا تطبيق قانون أجنبي إلا على أساس التمييز بين الجانب الإجرائي الذي يظل خاضعا لقانون القاضي، والجانب المتعلق بأصل النزاع والذي يمكن أن يخضع لقانون أجنبي⁷.

وإذا كان عنصر الأطراف هو مركز الثقل بالنسبة لمسائل الأحوال الشخصية التي تشير فيها قاعدة الإسناد إلى تطبيق قانون جنسية الأطراف، وعنصر المحل هو مركز الثقل في المسائل المتعلقة بالروابط المالية التي تنص فيها قاعدة الإسناد على تطبيق قانون مكان وجود المحل، فإن عنصر السبب في العلاقات المرتبطة بالمسؤولية التقصيرية هو الذي يشكل مركز الثقل فيها⁸. وقد بنى المشرع المغربي قاعدة القانون المحلي حيث نص في الفصل 16 من ظهير الوضعية المدنية للفرنسيين والأجانب على أن الالتزامات الناشئة عن جريمة أو شبه جريمة فوق تراب منطقة الحماية الفرنسية بالمغرب يخضع لتشريع المنطقة المذكورة، مسيرا بذلك الاتجاه الغالب في القانون الدولي الخاص المقارن¹.

¹ Géraldine SORLATE : Droit international privé et contrefaçon d'œuvres sur l'internet, master, université d'Aix Marseille, 2009\2010. P 6.

² - Dominique BUREAU et Horatia Muir watt : Droit international privé, partie spéciale, édition themis, p 433.

³ أحمد عبد الكريم سلامة: الأصول في التنازع الدولي للقوانين، دار النهضة العربية، 2008، ص 1172 و 1173؛ محمد المبروك اللافي: تنازع القوانين وتنازع الاختصاص القضائي، منشورات الجامعة المفتوحة، 1994، ص 18.

Henri BATIFFOT et Paul LAGARD : Droit international privé, 6ème édition, tome 2 , librairie général de droit et de jurisprudence , p 211.

⁴ - Pierre MAYER et Vincent HEUZE : Droit international privé, 7ème édition, Montchrestien, 2001, p 458 ; Bénédicte fauvarque COSSON : libre disponibilité du droit et conflits de lois, Tome 272, librairie générale de droit et de jurisprudence, 1996, p 336.

⁵ Marie – Laure NIBOYET et Geraud de Geouffre de la PRADEL : Droit international privé, librairie général de droit de jurisprudence, p 16.

⁶ - Eduard Maurits MEIJERS : L'histoire des principes fondamentaux du droit international prive à partir du moyen Age, Recueil des cors de L'académie de droit international de la Haye, tome 11, 1934, p 595.

⁷ نبيل بن عائشة: القانون المنطبق على الالتزامات القانونية، الدورة الدراسية حول المجلة التونسية للقانون الدولي الخاص، ماي 2001، ص 167.

⁸ محمد التغدويبي: الوسيط في القانون الدولي الخاص، الطبعة الثالثة، دون ذكر سنة النشر، 2009، ص 503.

غير أن إعمال هذا المبدأ بشأن الأضرار المعلوماتية يصطدم بالعديد من الصعوبات، فالمعلومات التي يتم نشرها في دولة معينة يمكن الوصول إليها من جميع دول العالم، ولذلك، قد يؤدي إسناد هذه الجرائم لقانون مكان وقوعها إلى تطبيق العديد من القوانين على نفس الواقعة القانونية، وليس هذا وحسب، بل إن الجرائم المرتكبة عبر شبكة المعلومات يصعب حصرها في فئة قانونية واحدة فهي تتنوع وتختلف بالنسبة لطبيعة الحقوق التي ينبغي حمايتها (الحق في الحياة الخاصة والعائلية، والحق في الصورة، والحق في الشرف والسلامة المعنوية، والحق في تأليف المؤلفات الأدبية أو الفلسفية أو الفنية ... إلخ)، والمقتضيات القانونية التي يمكن الاستناد عليها لحماية هذه الحقوق (على المستوى المدني: التعويض عن الضرر، وحق الرد، وحق التصحيح، ومبدأ التعويض الشامل، ومبدأ التعويضات التأديبية...)، كما يصعب في كثير من الأحيان تحديد مكان ارتكاب هذه الجرائم لا سيما في الحالة التي تتفرق فيها عناصر الإسناد بين أراض عدة دول²، وعندئذ تثار مشكلة تحديد المقصود بمحل وقوع الفعل المنشئ للالتزام هل هو قانون مكان ارتكاب الفعل الضار أم هو قانون مكان تحقق الضرر؟

انقسم الفقه بشأن تحديد المقصود بمكان وقوع الفعل المنشئ للالتزام إلى تيارين رئيسيين، فذهب جانب منه إلى القول بأن المقصود بالقانون المحلي هو قانون مكان ارتكاب الفعل الضار³، ويستند القائلون بهذا الرأي إلى مجموعة من المبررات، فقواعد المسؤولية المدنية، وعلى الرغم من التطور الذي عرفته منذ مطلع القرن التاسع عشر، تسعى إلى حماية النسيج الاجتماعي ضد الأنشطة الضارة، أي أنها تعتمد على الوظيفة الوقائية وليس العلاجية، فهي تهدف إلى منع ارتكاب الفعل الضار قبل أن تعني بتحديد الآثار الناجمة عن هذه الأفعال، ومما لا شك فيه أن العامل الرئيسي الذي تقوم عليه المسؤولية هو الخطأ وليس الضرر إلا نتيجة له⁴، ومهما قيل من أن عناصر المسؤولية لا تكتمل إلا بوجود الضرر، إلا أن الخطأ هو العماد الرئيسي الذي تقوم عليه المسؤولية، ثم إن قانون مكان وقوع الخطأ هو الذي يحدد مفهوم الخطأ وما إذا كان الفعل المرتكب يعد مشروعاً أم غير مشروعاً، وهذا ما يتنافى مع تطبيق قانون آخر⁵.

وقد لقي هذا التوجه قبولا وإن كان جزئيا لدى بعض القوانين المقارنة، فأخذ به القانون البرتغالي⁶، والقانون النمساوي⁷، والقانون التونسي⁸، كما تبنته محكمة النقض الفرنسية في قرارها الصادر بتاريخ 13 أبريل 1988 في القضية المشهورة بقضية «Farah DIBA»، مصرحة بأن: "القانون الواجب التطبيق عند تفرق عناصر الإسناد بين أراض عدة دول هو قانون مكان وقوع الفعل الضار وجرم التشهير يخضع لقانون مكان ارتكابه"⁹.

¹ تبنت قاعدة تطبيق القانون المحلي اغلب تشريعات العالم نذكر منها ، القانون الاسباني لسنة 1974 ، المادة 10\9 من الباب التمهيدي للقانون المدني)، والقانون الدولي الخاص المجري سنة 1979 المادة (1\32) ، والقانون المدني المصري (المادة 21، والقانون العراقي المادة 1\127)، والقانون السوري (المادة 1\22)، والقانون الكويتي لسنة 1961، (المادة 1\66) ، كما نصت عليها معاهدة لاهاي ف 4 ماي 1971 بشأن القانون الواجب التطبيق على حوادث السير الطرقي (المادة 3)، ومعاهدة لاهاي (2 أكتوبر 1973) المتعلقة بالقانون الواجب التطبيق على المسؤولية عن فعل المنتجات ، المادة 4.
² راجع عموماً:

Yvon LOUSSOUARN et pierre BOUREL : Droit international privé, 7ème édition Dalloz, 2001.

³ Ernst RABEL: The conflict of law, A comparative study, University of Michigan Law School, 1960, p 303.

⁴ عز الدين عبد الله: القانون الدولي الخاص، الجزء الثاني، الطبعة السادسة، دار النشر العربية، 1969، ص 505.

⁵ محمد التغدويني، المرجع السابق، ص 505،

⁶ القانون البرتغالي ل 25 نونبر 1966 (المادة 45).

⁷ القانون الدولي الخاص النمساوي لسنة 1979 (المادة 48).

⁸ المجلة التونسية للقانون الدولي الخاص لسنة 1998 (المادة 70).

⁹ Cass civ, 13 avril 1988, "Farah DIBA", Revue critique de droit international privé, 1989, p 546.

وعلى هذا الأساس، فالقانون الواجب التطبيق في رأي أنصار هذا التوجه هو قانون مكان إرسال المعلومة، أي قانون مكان ارتكاب الجرم المعلوماتي¹، وليس قانون مكان تحقق الضرر، فعند وجود انتهاك للحياة الخاصة أو حقوق الشخصية، يعد قانون مكان القيام بالتشهير أو القذف على سبيل المثال هو القانون الواجب التطبيق، وكذلك عند وجود أعمال المنافسة غير المشروعة المرتكبة عبر شبكة المعلومات يعتبر القانون الواجب التطبيق هو قانون مكان ارتكاب هذه الأعمال.

ويذهب الرأي الراجح فقها² وقضاء³ إلى أن القانون الواجب التطبيق عند تفرق عناصر الإسناد بين عدة دول هو قانون مكان تحقق الضرر، ويدعم هذا الاتجاه رأيه بأن الضرر شرط أولي لقيام المسؤولية عن الفعل الضار والمطالبة بالتعويض فليس للمدعي مصلحة في رفع الدعوى ما لم يكن قد أصابه ضرر، ثم إن وقت تحقق هذا الأخير هو الفاصل في مسألة تقادم دعوى المسؤولية، فمدة التقادم إنما تبدأ من وقت تحقق الضرر وليس من وقت وقوع الفعل الضار⁴.

وفضلاً عن ذلك، فإن غاية قواعد المسؤولية هو تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد على شكل توزيع للمخاطر التي تحدث في مجتمع معين، وإذا كان مكان تحقق الضرر هو المكان الذي يختل فيه التوازن بين مصالح الأطراف التي يهدف القانون إلى حمايتها، فإنه يتعين بذلك، تركيز الالتزامات الناشئة عن الفعل الضار في هذا المكان⁵.

وقد تبنت مبدأ تطبيق قانون مكان تحقق الضرر، على نحو صريح، العديد من التشريعات المقارنة منها، القانون الدولي الخاص المجري لسنة 1979⁶، والقانون الدولي الخاص التركي لسنة 1982⁷، والقانون الدولي الخاص السويسري لسنة 1987⁸، والقانون المدني البرتغالي لسنة 1966⁹، وتنظيم روما الثاني المتعلق بالقانون الواجب التطبيق على الالتزامات غير التعاقدية لسنة 2007¹⁰.

وفي الاتجاه ذاته صرحت محكمة الاستئناف بالرباط في قرارها الصادر بتاريخ 3 يونيو 1983 بأنه: "في حالة ما إذا كان مرتكب الفعل المتسبب في الضرر والمتضرر بعيدين الواحد منهما عن الآخر، فإن تعيين مكان وقوع الجريمة أو شبه الجريمة من أجل تعيين المحكمة المختصة إقليمياً، وكذلك القانون المحلي الواجب التطبيق يجب أن يتبع عادة مكان حصول الضرر، وعليه، إذا كان الإعلان عن توفر رخصة استيراد، وهو الذي يعتبر مكاناً للخطأ يمكن حصره في فرنسا، فإن أثره المكون للضرر لم يحدث ولم يكن بوسعه أن يحدث إلا في المغرب حيث كان الإعلان قد تسبب في الإجراءات التي ذهبت ضياعاً"¹¹.

¹ Yvon LOUSSOUARN, Pierre BOUREL, Pascal de Vareilles SOMMIERES, 9ème édition, Dalloz, 2007, p 563.

² Henri BATIFFOL et Paul Lagarde : Droit international privé, tome II, édition, L.G.D.L, 1976, p 220 ; Pierre MAYER : Droit international privé, 4ème édition, Montchrestien, 1991, p 483 ; Daniel GUTMAN : Droit international privé, 4ème édition, Dalloz, 2004, p 212.

³ - cass civ, 30 juin 1964, Journal de droit international, 1965, p 107 ; cass civ, 30 mai 1967, Revue critique de droit international privé, 1967, p728 ; cass civ, 1 juin 1976, Dalloz, 1977, p 257.

⁴ أحمد عبد الكريم سلامة: القانون الدولي الخاص النوعي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2000، ص 105.

⁵ Henri BATIFFOL : traité élémentaire de droit international privé, 3ème édition, L.G.D.J., 1959, p 609.

⁶ المادة 32\2

⁷ الفقرة 2 من المادة 25.

⁸ المادة 133.

⁹ المادة 45\2.

¹⁰ المادة 4.

¹¹ مجموعة احكام محكمة الاستئناف المجلد العاشر، ص332.

وقد سلك القضاء الفرنسي نفس التوجه في العديد من قراراته، ففي القرار الصادر عن محكمة النقض بتاريخ 8 فبراير 1983 في القضية المشهورة بقضية "Horn y Prado" اعتبرت المحكمة بأن القانون الواجب في حالة تفرق عناصر الإسناد بين عدة دول هو قانون مكان تحقق الضرر¹.

غير أن اختصاص القانون المحلي يحكم المسؤولية التقصيرية قد تعرض للانتقاد من طرف الفقه الحديث، فبالإضافة إلى صفة العرضية² التي قد يتصف بها الفعل الضار في بعض الأحيان، تثير الجرائم المرتكبة عبر شبكة المعلومات العديد من الصعوبات على مستوى الواقع العملي، ذلك أن الانترنت يعد شبكة لتداول المعلومات بين دول العالم وهذه المعلومات غالبا ما تنطوي على نزاعات ذات طابع دولي، وهو ما يجعل ضوابط الإسناد التقليدية المعتمدة في هذا المجال ضعيفة الصلة ولا تتناسب مع الخصائص المميزة للعالم الافتراضي، ولذلك، يبدو من المناسب البحث عن حلول أخرى لتجاوز الصعوبات التي تكتنف تطبيق القانون المحلي بشأن الأضرار المعلوماتية.

المطلب الثاني: الحلول الرامية الى تجاوز صعوبات تطبيق القانون المحلي بشأن الاضرار المعلوماتية

تقتضي خصوصية الجرائم المرتكبة عبر شبكة المعلومات اعتماد قواعد خاصة تتلاءم مع طبيعة هذه الشبكة، ومن أهم هذه الضوابط، القانون الشخصي للمضرور (الفقرة الأولى)، وقانون مكان تحميل المادة المعتبرة عليها (الفقرة الثانية)، وقانون مكان الاستقبال (الفقرة الثالثة)، وقانون الدولة التي يطلب فيها الحماية (الفقرة الرابعة).

الفقرة الأولى: تطبيق القانون الشخصي للمضرور

نادى جانب من الفقه بتطبيق القانون الشخصي للمضرور بالنسبة للجرائم المرتكبة عبر شبكة المعلومات لا سيما إذا وقع الاعتداء على البيانات الخاصة وحقوق الشخصية، ويستند القائلون بهذا الرأي إلى أن الأمر في هذه الفرضية يتصل بشخصية الفرد، والقواعد المتعلقة بتنظيم البيانات ذات الطابع الشخصي تهدف أساسا إلى حماية حق الأفراد في الحياة الخاصة³. وقد ذهب جانب من الفقه إلى المناداة بتطبيق قانون الدولة التي يوجد بها مقر المؤسسة أو المنشأة التي قامت بمعالجة البيانات⁴، وهذا ما أخذ به التوجيه الأوروبي رقم 95\46 الصادر بتاريخ 1995 المتعلق بحماية الأشخاص الطبيعيين بالنسبة للمعالجة الآلية وحرية تداول البيانات ذات الطابع الشخصي.

وتمنح بعض القوانين المقارنة الحرية للمضرور بشأن اختيار القانون الواجب التطبيق على مسائل المسؤولية التقصيرية، ومنها القانون الدولي الخاص السويسري لسنة 1979، حيث تنص المادة 139 على أنه: "يسري على الانتهاكات التي تمس الحياة الخاصة وحقوق الشخصية عبر وسائل الاتصال، وعلى الخصوص، الصحافة أو الراديو أو التلفزة أو بكل وسائل الإعلام العامة، حسب اختيار المضرور:

- قانون دولة الإقامة الاعتيادية للمضرور، مع مراعاة عنصر التوقع بالنسبة للشخص المسؤول.
- قانون الدولة التي يوجد بها مقر أو مكان الإقامة الاعتيادية لمرتكب الفعل الضار.
- قانون مكان تحقق الضرر مع مراعات عنصر التوقع بالنسبة للشخص المسؤول".

¹ - قرار مشار اليه عند:

Laurent Grave RAULIN, op. cit, p46.

² - يقصد بالعرضية: وقوع الحادثة في مكان ما عن طريق الصدفة، كأن تقع حادثة في الخارج من طرف مغربي مقيم بالمغرب ويكون الضحية أيضا مغربيا والسيارة مسجلة في المغرب ومؤمن عليها فيه، ففي هذه الحالة تنتهي أغلب العناصر المكونة للالتزام للمغرب باستثناء مكان وقوع الحادث.

³ François RIGAUX : Le régime des données informatisées en droit international privé, journal de droit international, 1986, p 311.

⁴ أحمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص 107.

وفي نفس التوجه تنص المادة 113 من القانون الدولي الخاص الروماني لسنة 1996 على أنه: "يسري على دعوى المسؤولية الناشئة عن انتهاك الحياة الخاصة وحقوق شخصية عبر الوسائل الحديثة مثل الصحافة والراديو والتلفزيون ووسائل الإعلام العامة الأخرى، حسب اختيار المضرور:

- قانون موطن أو محل إقامته الاعتيادية
- قانون مكان تحقق الضرر، مع مراعاة عنصر التوقع
- قانون موطن أو محل إقامة مرتكب الفعل الضار.

والملاحظ أن منح الاختيار للمضرور وإن كان يتفق ومقتضيات العدالة والإنصاف، إلا أن ذلك قد يكون بمثابة محاباة لصالح الضحية، فتمكن هذا الأخير من اختيار القانون الواجب التطبيق قد يترتب عليه الإخلال بالتوازن المطلوب بين حقوق الطرفين، وانعدام الحياد، لا سيما في ظل غياب عنصر التوقع من طرف الشخص المسؤول...

الفقرة الثانية: قانون مكان تحميل المادة المعتقدى عليها

دعا جانب من الفقه إلى تطبيق قانون الدولة التي تم فيها تحميل المادة المعتقدى عليها بشأن الجرائم المعلوماتية، ويستند القائلون بهذا الرأي إلى أن هذا المكان هو الذي تتمركز فيه المادة التي تم الاعتداء عليها، كما أن هذا المكان يشكل نقطة الانطلاق بالنسبة لعملية الانتهاك والتي يمكن التعرف عليها بسهولة قبل توزيع المادة إلى جميع دول العالم¹.

وفضلاً عن ذلك، فإن تطبيق هذا الحل يضمن وحدة القانون الواجب التطبيق إذا كان العمل قد تم استقباله أو بثه إلى أكثر من دولة، ويعتبر بلد التحميل بلد النشر الأول حيث يتمركز مقدم المادة التي تم تحميلها أو مكان مقدم الخدمة، والذي يستطيع اختيار بث الرسائل الآتية من دولة لا يتمتع فيها المؤلفون بحماية قوية وحيث يستطيع هو نفسه أن يغير مركزه أثناء التحميل².

وهذا ما أخذت به اللجنة الأوروبية فيما يعرف بالكتاب الأخضر بشأن حقوق المؤلف والحقوق المجاورة الصادر بتاريخ 19 يوليو 1995، غير أنه إذا أدى تطبيق قانون مكان تحميل المادة المعتقدى عليها إلى عقد الاختصاص لقانون لا يحقق حماية كافية لا سيما في الحالات التي يلجأ فيها مرتكبو الفعل الضار إلى بث موادهم في دول ذات مستوى ضعيف من الحماية، فيمكن حينئذ تطبيق قانون دولة الاستقبال إذا كان يحقق قدرًا كافياً من الحماية.

ويستمد أنصار هذا التوجه أفكارهم من الفقه الأمريكي الذي يرى بأن المعلومات لا يتم نشرها على شبكة الأنترنت عن طريق الدفع "PUSH" كما هو الحال في مجال الصحافة أو البث الإذاعي والتلفزيوني بل يتم البحث عن المعلومة بشكل فردي، أي أن النشر لا يتم هنا عن طريق الدفع بل عن طريق السحب، والتي تعني أن يبادر المستخدم إلى الاتصال بالمواقع الإلكترونية قصد الحصول على المعلومة، وعلى ذلك يكتسي قانون مكان تحميل المادة المعتقدى عليها أهمية عملية في تحديد القانون الواجب التطبيق على الأضرار المعلوماتية³.

¹ راجع عموماً:

Gautier : Les Aspects internationaux de l'internet : Travaux de comite français de droit international privé, 1997-1998.

² أحمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص 113.

³ Piette COUDOL et Bertrand ANCEL : Internet et le droit, Dalloz, 1997, p 54.

غير أن هذا التوجه لم يسلم من النقد فقد قيل في الرد عليه بأن الاستناد في تحديد القانون الواجب التطبيق على الضرر المعلوماتي على مفاهيم تقنية محضة يتجاهل الوظيفة الأساسية للقانون في التنظيم الاجتماعي، والتي تهدف إلى رصد النتائج الاجتماعية المترتبة على هذه التقنية وليس إلى وضع معايير تقنية.

الفقرة الثالثة: قانون مكان تفريغ المادة المعتدى عليها

خلافًا للاتجاه السابق يذهب اتجاه آخر إلى القول بتطبيق قانون الدولة التي تم فيها تفريغ المادة المعتدى عليها سواء كانت هذه المادة مصنفاً تم الاعتداء عليها أم دعاية كاذبة، أم مادة تتضمن الاعتداء على حقوق شخصية، ويستند القائلون بهذا الرأي إلى أن الضرر الناشئ عن هذا الاعتداء يتحقق في دولة استقبال أو تفريغ المادة المعلوماتية التي تمت الاستفادة منها على نحو غير مشروع، وبالإضافة إلى ذلك، ففي هذه الدولة يتحقق الدور الإيجابي بالنسبة لمرتكب الفعل الضار، ذلك أن هذا الأخير هو من قام بتفريغ البيانات على الحاسب الآلي، وهو من يتحكم في كيفية الحصول على المادة المعتدى عليها¹.

وإذا كان تحميل المادة المحمية على شبكة المعلومات يغني عن وجود نسخ مادية منها أي نسخ ورقية، فإن تفريق تلك المادة من الشبكة يعد نوعاً من أنواع النسخ والتوزيع غير المشروع إذا تم دون موافقة صاحب الحق.

بيد أن هذا التوجه قد تعرض للانتقاد، فتطبيق قانون مكان تفريغ المادة المعتدى عليها قد يكون فيه إجحاف بالنسبة لمرتكب الفعل الضار، ذلك أن مسؤولية هذا الأخير قد تتحدد وفقاً لقوانين العديد من الدول التي تم فيها تفريغ المادة المعتدى عليها، كما أن تحديد مكان التفريغ قد يصطدم بالعديد من الصعوبات على المستوى العملي، وذلك في الحالة التي يتم فيها استخدام الحاسوب الشخصي في العديد من الأماكن والدول².

كما أن تطبيق قانون الاستقبال لن يؤدي في كثير من الأحيان إلى الحكم بتعويض شامل، إذ سيقصر القاضي على تطبيق قانونه بالنسبة للضرر الواقع في دولته فقط.

الفقرة الرابعة: قانون الدولة التي يطلب فيها الحماية

يستند تطبيق قانون الدولة التي يطلب فيها الحماية على العديد من المبررات لعل أهمها أن فكرة تطبيق قانون الدولة التي يطلب فيها الحماية يؤدي إلى توحيد القانون الواجب التطبيق، ذلك أن خاصية الانتشار التي تتصف بها الشبكة الدولية للمعلومات يزيد من صعوبة تركيز الضرر، كما أن قانون الدولة التي يطلب فيها الحماية يكون في الغالب قانون الدولة التي يقع فيها الضرر وقانون الإقامة الاعتيادية للمضرور، ويتفق مع متطلبات حماية الطرف الضعيف في العلاقة القانونية³.

وقد تبنت هذا الموقف العديد من المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية ومنها، اتفاقية "Berne" لسنة 1886 المتعلقة بحماية الملكية الأدبية والفنية⁴، والاتفاقية الدولية لحقوق الإنسان الموقعة في جنيف بتاريخ 1952⁵، والقانون المدني الإسباني لسنة 1974⁶، والقانون الدولي الخاص المجري لسنة 1979⁷، والقانون الدولي الخاص السويسري لسنة 1987¹، والقانون المصري رقم 354 لسنة 1954²، والقانون الإماراتي رقم 40 لسنة 1992³.

¹ SHONNING : La loi applicable aux transmissions en ligne transnationales, Revue international de droit d'auteur, 1996, p 36.

² Elsa DELIYANNI : La loi applicable en matière de radiodiffusion par satellite d'œuvres protégées par le droit d'auteur, Revue international de droit comparé, 1989, p 421.

³ أحمد عبد الكريم سلامة، المرجع السابق، ص 117 و 118.

⁴ المادة 5\2.

⁵ المادة 4\1.

⁶ المادة 10\3.

⁷ المادة 19.

وتأسيسا على ما سبق نعتقد بأن اعتماد المشرع لقانون الدولة التي يطلب فيها الحماية بشأن الأضرار المعلوماتية كفيل بتجاوز الصعوبات التي تكتنف تطبيق قاعدة القانون المحلي، إذ سيؤدي اعتماد قاعدة قانون هذه الدولة إلى توحيد القانون الواجب التطبيق لاسيما في الحالة التي تتفرق فيها العناصر المكونة للالتزام بين أراضي عدة دول، وهذا ما يتفق مع الاتجاه القائم على إعطاء المضرور حق اختيار القانون الواجب التطبيق باعتباره الطرف الضعيف في العلاقة القانونية.

خاتمة

على الرغم من الأهمية الاجتماعية والاقتصادية التي تحضها بها الشبكة الدولية للمعلومات والدور البارز الذي تلعبه في تطوير تقنيات التواصل الدولي وتقريب المسافات بين الشعوب، إلا أن الاهتمام التشريعي بمسألة تحديد القانون الواجب التطبيق على الجرائم المرتكبة عبر هذه الشبكة لم يرق إلى المستوى المطلوب، وإذا كانت الأضرار المعلوماتية هي أضرار ذات طابع دولي في غالب الأحيان، فإن ذلك يستدعي اعتماد ضابط إسناد محدد بالنسبة للتشريع المغربي، ونعتقد أن ضابط قانون الدولة التي يطلب فيها الحماية هو الأكثر حماية لمصالح الشخص المضرور كما أنه يحقق الحياد والتوازن المطلوب بين الأطراف.

¹ المادة 110\1.

² المادة 49.

³ المادة 3.

المادة 156 بين غموض النص وسوء التأويل

ابتسام المعتصم بالله

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - السويسي - الرباط

إطار بمصلحة المحافظة العقارية بالدار البيضاء – عين السبع-

تقديم:

تعتبر الأسرة النواة الأولى للمجتمع، تلك المرأة التي تعكس واقعها وتفرض صورة المستقبل، فبين أحضانها ينشأ الأطفال رجال ونساء الغد، فتماسك المجتمع واستقراره لا يتحقق إلا بوجودها فهي التي تمنح التوازن النفسي لأفرادها، وبالتالي تمكنهم من المشاركة في تنمية المجتمع وتحقيق ازدهاره.

لهذا كله، حظيت قضية الأسرة باهتمام كبير من طرف التشريعات الحديثة التي من بينها المغرب¹، وقد تجسد هذا الاهتمام بإصدار مدونة الأسرة سنة 2004، الذي شكل منعطفًا فاصلاً في تاريخ الأسرة المغربية، وحدنا هاما في التاريخ المغربي، حيث جاءت بالعديد من المستجدات التي سعت في مجملها إلى الرقي بواقع الأسرة المغربية. ولعل أبرز ما جاءت به هذه المدونة في نظرتها الاستشرافية لحقوق الطفل وحماية مصلحته الفضلى، حق الطفل في الانتساب إلى أبيه الشرعي².

ويعتبر النسب ذلك المركز القانوني الذي يقرره المشرع أساساً لمن يولد من أبوين تربط بينهما علاقة زواج حقيقية أو حكماً³، وقد يعترف به في حالات استثنائية ونادرة خارج العلاقة الزوجية⁴.

¹ - لمزيد من الاطلاع أنظر، محمد بفقير، "دراسات قضائية"، الجزء السابع، ص: 23.

² - أنظر، عزيز حميني، إثبات النسب ونفيه من خلال العمل القضائي بالدائرة الاستئنافية لفاس، بحث نهاية التمرين بالمعهد العالي للقضاء، الفوج 34، 2007-2009، ص: 2.

محمد جوهر، إثبات ونفي النسب بين الطب والعجب، مقال منشور في المجلة المغربية للقانون واقتصاد التنمية، العدد 50، 2004، ص: 149.

³ - فالنسب الشرعي هو الذي يستند إلى موجب يسمح بعلاقة شرعية بين الرجل والمرأة، ويكون سببا في الميراث، وينتج عليه حقوق الأبوة وواجباتها. (راجع، عبد الكريم شهبون، الشافي في شرح مدونة الأسرة، الجزء الأول، الطبعة الأولى، البيضاء، 2006، ص: 356). أما النسب غير الشرعي فهو الناتج عن اتصال رجل بامرأة لا تربط بينهما علاقة شرعية، ولا يترتب عنه أي أثر من آثار النسب الشرعي. والتشريع المغربي كغيره من التشريعات الإسلامية لا يعترف إلا بالنسب الشرعي، حيث أنه يحرم التبني بل ويعتبره باطلاً ولا يترتب عنه أي أثر من آثار البنوة الشرعية كالميراث وغيره، بحيث لا يجوز إلا تبني الجزء أو ما يعرف بالتبني منزلة الولد، الذي لا يثبت به النسب وتجري عليه أحكام الوصية، غير أنه في مقابل ذلك أجاز الكفالة بمقتضى ظهير 13 يونيو 2002، على غرار الشريعة الإسلامية. أنظر، جميلة أوحيدة، آثار الولادة والأهلية والنيابة القانونية، 2009، ص: 105.

⁴ - أحمد الخليلي، التعليق على قانون الأحوال الشخصية، الجزء الأول: آثار الولادة والأهلية والنيابة القانونية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى 1994، ص: 6.

وقد نظم المشرع المغربي أحكام النسب في المواد (150 – 160) من مدونة الأسرة¹، ولعل أبرز المستجدات التي أتت بها المدونة في هذا الصدد، ما نصت عليه المادة 156 من هذه المدونة من إمكانية ثبوت نسب الطفل في فترة الخطوبة (الفقرة الأولى)، وكذلك تعزيز وسائل إثبات النسب بوسيلة إثبات جديدة ألا وهي الخبرة الطبية² (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المادة 156 وازدواجية الخطاب القانوني

لقد أثارت المادة 156 جدلا كبيرا ونقاشا حادا بين رجال الفكر والقانون، حول ما إذا كان الأمر يتعلق بإثبات النسب في الخطبة³ أم بالزواج غير الموثق.

فالمادة 156 تنص على ما يلي: "إذا تمت الخطوبة وحصل الإيجاب والقبول وحالت ظروف القاهرة دون توثيق عقد الزواج وظهر حمل بالمخطوبة، ينسب للخطاب للشبهة إذا توافرت الشروط التالية:

أ- إذا اشتهرت الخطبة بين أسرتهما ووافق ولي الزوجة عليها عند الاقتضاء؛

ب- إذا تبين أن المخطوبة حملت أثناء الخطبة؛

ج- إذا أقر الخطيبان أن الحمل منهما؛

تتم معاينة هذه الشروط بمقرر قضائي غير قابل للطعن، إذا أنكر الخطاب أن يكون ذلك الحمل منه، أمكن اللجوء إلى جميع الوسائل الشرعية في إثبات النسب".

فإذا تأملنا في هذه المادة، نجد أن المشرع تارة يستعمل عبارات تدل على الخطوبة من قبيل – تمت الخطوبة- وتارة أخرى يستعمل عبارات تدل على الزواج غير الموثق، كقوله- حصل الإيجاب والقبول- الأمر الذي يثير اللبس والغموض في ذهن القارئ.

إذ لم يكتف المشرع بالنص في المادة 156 على أنه "إذا تمت الخطوبة وظهر حمل بالمخطوبة.." بل أضاف قائلا، وحصل الإيجاب والقبول وحالت ظروف القاهرة دون توثيق عقد الزواج، مما جعل البعض يجزم أن الأمر يتعلق بالزواج غير الموثق، الذي لا يكون صحيحا إلا إذا كان مستجمعا لأركانه، التي من بينها الإيجاب والقبول⁴.

غير أن الخطبة هي كذلك اتفاق رضائي، يتم بإيجاب وقبول يصدر من أهل له⁵، حيث إذا كانت من طرف واحد ولم تلق الإجابة من الطرف الآخر لا يترتب عليها أحكام الخطبة وأثارها جميعها⁶.

فوجود الإيجاب والقبول بين المخطوبين هو الذي يعبر عن نية الطرفين في إبرام عقد الزواج مستقبلا¹.

ويمكن تعريف النسب أيضا بأنه سلالة الدم أو رباط سلالة الدم الذي يربط الإنسان بأصوله وفروعه وحواشيه. أنظر، مغنية رشدي، حق الطفل في النسب، دراسة فقهية تشريعية قضائية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون الخاص، وحدة الأسرة والطفولة، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، السنة الجامعية: 2002-2003، ص: 19.

¹- للمزيد من التفاصيل بهذا الخصوص، راجع، بدر منشيف، تدبير حق النسب في التشريع المغربي، مقال منشور في مجلة القانون المغربي، العدد 26، سنة 2015، ص: 61 وما بعدها.

²- أنظر، جميلة أوحيدة، مرجع سابق، ص: 20.

³- راجع، مريم الزغيفي، إثبات النسب الناتج عن الخطبة، مقال منشور في مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 5، سنة 2015، ص: 49 وما بعدها.

⁴- للمزيد من الاطلاع، راجع، محمد باية، إشكالية التمييز بين أسباب النسب ووسائل إثباته في مدونة الأسرة، مقال منشور في المجلة القانونية للمحكمة الابتدائية بمكناس، العدد الأول، سنة 2008، ص: 75.

⁵- أنظر، عبد الرحمن عتر، خطبة النكاح، مكتبة المنار، الأردن، الطبعة الأولى 1985، ص: 56.

⁶- راجع، عبد الرحمن عتر، المرجع السابق، ص: 53. ورشيد بن شويخ، أحكام الخطبة في الزواج دراسة مقارنة في أحكام الفقه والقانون والقضاء، مقال منشور ضمن أشغال الندوة الدولية: "مدونة الأسرة بعد ثلاث سنوات من التطبيق الحصيلية والمعوقات"، 15 و 16 مارس 2007، كلية الحقوق وجدة، سلسلة الندوات 2، مطبعة الجسور وجدة، 2008، ص: 73 وما بعدها.

كما أن نص المادة على أنه: " تمت الخطوبة وحصل الإيجاب والقبول..." يجعل الواو هنا للعطف، حيث أن الإيجاب والقبول معطوف على الخطوبة، وهذا من قبيل التزديد، إذ أن حصول الخطبة يعبر ضمناً عن توفر الإيجاب والقبول. وتضيف الفقرة الثانية من المادة 156، وظهر حمل بالمخطوبة ينسب للخاطب للشبهة، مما يجعلنا نتساءل هل مفهوم الشبهة المتحدث عنها في هذه المادة هو نفسه في إطار الفقه الإسلامي؟

يقصد بالشبهة، حسب بعض الفقه، أن يقارب الرجل امرأة تحرم عليه مع جهله بالحرمة². ومن صورها أن يجد الرجل على فراشه امرأة ظنها زوجته فوطئها، ثم تبين أنها أجنبية عنه،³ ومنها أن تكون المرأة مطلقة ثلاثاً، فواقعها المطلق في أثناء العدة معتقداً أنها تحل له⁴.

إذن يشترط في إلحاق النسب بالشبهة، توفر حسن النية أي عدم العلم بالحرمة⁵.

فهل من المتصور جهل الخاطب والمخطوبة بحرمة الاتصال الجنسي الذي تم بينهما⁶؟

فغني عن البيان أن الخطبة تواعد بالزواج وليست زواج،⁷ وتستمر إلى حين الإشهاد على عقد الزواج،⁸ إذ تظل المرأة أجنبية عن خاطبها لا يحل له أن يستمتع بها ولا أن يخلو بها⁹.

وإذا سلمنا أن الأمر يتعلق بإثبات النسب في الزواج غير الموثق للشبهة، ألم تكن المادة 10155 كافية لإثبات النسب لو أن الأمر يتعلق حقيقة بالزواج غير الموثق؟

ومن جملة الشروط التي اشترطها المشرع لإثبات النسب في حالة الخطوبة، أن يتبين أن المخطوبة حملت أثناء الخطبة، رغم أن الخطبة ليست عقداً، وبالتالي تكون غير موثقة فهي غالباً ما تتم شفويًا وإن كان ليس هناك ما يمنع أن تتم كتابة، وبالتالي تطرح مسألة إثبات الخطبة أولاً ثم إثبات تاريخها، ليتقرر بذلك ثبوت النسب من عدمه.

إضافة إلى هذا الشرط، وحتى ينسب الحمل للخاطب للشبهة، اشترط المشرع شرطاً آخرًا متمثلاً في أن يقر الخاطبان أن الحمل منهما، مع أن الإقرار وسيلة مستقلة بذاتها لإثبات النسب متى تعلق الأمر برجل وامرأة تربط بينهما علاقة شرعية، ومن ثم فنص المشرع على الإقرار كوسيلة لإثبات النسب في المادة 156، مرة ثانية يؤكد أننا لسنا أمام زواج غير موثق وإنما أمام إلحاق النسب للخاطب بعد إقراره بذلك.

فالمادة 16 تنص على أنه: "تعتبر وثيقة عقد الزواج الوسيلة المقبولة لإثبات الزواج.

¹ - للمزيد من التفاصيل، أنظر، محمد الكشور، الوسيط في شرح مدونة الأسرة، الكتاب الأول، عقد الزواج وآثاره، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2009، ص: 316.

² - بدران أو العينين بدران في مؤلفه: "الفقه المقارن للأحوال الشخصية بين المذاهب الأربعة السنية والمذهب الجعفري والقانون"، الجزء الأول، الزواج والطلاق، طبعة 1967، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، ص: 508.

³ - أنظر، عبد السلام محمد الشريف العالم " الزواج والطلاق في القانون الليبي وأسانيده الشرعية"، منشورات جامعة قار يونس بنغازي، دار الكتب الوطنية، الطبعة الثالثة، 1998، ص: 310.

⁴ - راجع، بدران أبو العينين بدران، مرجع سابق، ص: 508.

⁵ - جميلة أوحيدة، مرجع سابق، ص: 30.

⁶ - للمزيد من الاطلاع، راجع، محمد باية، مرجع سابق، ص: 74.

⁷ - أنظر، المادة 5 من مدونة الأسرة.

⁸ - راجع، المادة 6 من مدونة الأسرة.

⁹ - عبد الرحمن عتر في مرجعه السابق، ص 58.

¹⁰ - جاء في المادة 155 ما يلي: " إذا نتج عن الاتصال بشبهة حمل وولدت المرأة ما بين أقل مدة الحمل وأكثرها، ثبت نسب الولد من المتصل".

إذا حالت أسباب قاهرة دون توثيق العقد في وقته، تعتمد المحكمة في سماع دعوى الزوجية سائر وسائل الإثبات وكذا الخبرة.

تأخذ المحكمة بعين الاعتبار وهي تنظر في دعوى الزوجية وجود أطفال أو حمل ناتج عن العلاقة الزوجية، وما إذا رفعت الدعوى في حياة الزوجين.

يعمل بسماع دعوى الزوجية في فترة انتقالية لا تتعدى خمس سنوات ابتداء من تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ". وعليه يثبت الزواج إما بوجود عقد الزواج، أو استثناء بحكم قضائي يقر بوجود هذا العقد، في الحالة التي تحول فيها أسباب قاهرة دون توثيقه.

ويترتب على ثبوت الزوجية إلحاق النسب بالزوج، وهذا يدفعنا إلى التساؤل عن جدوى المادة 156 في ظل وجود المادة 16؟ إذا كان الأمر يتعلق بالزواج غير الموثق؟

من كل ما سبق، نخلص إلى أن الأمر يتعلق بإثبات النسب في فترة الخطبة¹ وليس بالزواج غير الموثق، فقد حاول المشرع المغربي من خلال المادة 156 إرضاء التيارين مع الحداثي والمحافظ، إرضاء التيار الحداثي بإثبات النسب أثناء الخطبة²، وإرضاء التيار المحافظ بإضافة عبارات تدل على الزواج غير الموثق، حيث يمكننا أن نتصور قراءة أخرى للمادة 156 في غياب كل العبارات الدالة على الزواج غير الموثق دون الإخلال بالمعنى العام للنص، فنقول:

" إذا تمت الخطوبة وظهر حمل بالمخطوبة، ينسب للخاطب للشبهة إذا توافرت الشروط التالية:

أ- إذا اشتهرت الخطبة بين أسرتهما؛

ب- إذا تبين أن المخطوبة حملت أثناء الخطبة؛

ج- إذا أقر الخطيبان أن الحمل منهما؛

تتم معاناة هذه الشروط بمقرر قضائي غير قابل للطعن، إذا أنكر الخاطب أن يكون ذلك الحمل منه، أمكن اللجوء إلى جميع الوسائل الشرعية في إثبات النسب".

وإذا كانت المادة 156 قد ذهبت إلى إثبات النسب أثناء فترة الخطبة بعد توفر مجموعة من الشروط، فإن تعامل القضاء مع هذه المادة لم يكن موحدًا.

فحينما يتشدد في التعامل مع الشروط الوارد النص عليها في المادة 156، ومثال ذلك ما جاء في قرار صادر عن محكمة النقض بتاريخ 11 يونيو 2008: "لكن حيث إن المادة 156 من مدونة الأسرة تشترط لكي ينسب حمل المخطوبة للخاطب للشبهة اشتهار الخطبة بين أسرتي الخطيبين وأن يكون حمل المخطوبة أثناء الخطبة، والثابت من أوراق الملف أن الطاعنة استدلت بقرار جنائي عدد 183 الصادر بتاريخ 2006/03/07 قضى بإدانة المطلوب من أجل جنائية اغتصاب الطاعنة وعقابه بسنة حبسا نافذا والمحكمة لما استخلصت من وثائق الملف ومن البحث الذي أجرته في المرحلة الابتدائية أن الخطبة لم تثبت لديها ولم تشتهر بين الأسرتين وبأن الخبرة وإن أثبتت البنوة البيولوجية فإنها لا تثبت البنوة الشرعية ما دامت باقي الشروط المتعلقة بإثبات النسب غير

¹ - للمزيد من الاطلاع، راجع، محمد العربي لعبيدي، إشكالية إثبات النسب ونفيه في التشريع الأسري المغربي على ضوء العمل القضائي، بحث نهاية التمرين بالمعهد العالي للقضاء، الفوج 36، 2009-2010، ص: 2.

² - راجع، رشيد مشقاقة، مجرد رأي، مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى 2005، ص: 13.

متوفرة وبذلك تكون قد عللت قرارها تعليلا كافيا إضافة إلى أن الفقه والقضاء استقرا على أن الزنا والاعتصاب لا يلحق بهما النسب الشرعي لأن الحد والنسب لا يجتمعان إلا في حالات خاصة ويبقى ما أثير بدون أساس¹.

وفي قرار آخر لمحكمة النقض مؤرخ في: 26 شتنبر 2007 جاء فيه: "في شأن الوسيلة الثانية المتخذة من عدم ارتكاز القرار المطعون فيه على أساس قانوني ذلك أن عقد الزواج هو نقطة البداية للحديث عن نسب الولد سواء كان هذا العقد صحيحا أو فاسدا أما الولد المزداد نتيجة نزوة عابرة في إطار علاقة جنسية غير شرعية يكون ابن زنا ولا يمكن أن يكون شرعيا وهو ما حصل في نازلة الحال والذي يؤكد الحكم الجنعي الصادر عن المحكمة الابتدائية بابتين سليمان بتاريخ 2004/4/19 تحت عدد 586 في الملف الجنعي عدد 04/ 289 والذي قضى بإدانة المطلوبة بشهر واحد حبسا نافذة من أجل المشاركة في الخيانة الزوجية معه وبالتالي فإن الحمل الناتج عن هذه العلاقة لا يمكن أن يكون شرعيا كما أن شروط المادة 156 من مدونة الأسرة المتعلقة بظهور الحمل أثناء فترة الخطوبة غير متوفرة في نازلة الحال لأنه لم تكن هناك أية خطبة بالمرّة الشيء الذي تؤكدته المطلوبة نفسها حينما صرحت بأن العارض تقدم لخطبتها من والدها فرفض وهذا دليل قاطع على أنه ليس هناك إيجاب وقبول بين الطرفين الشيء الذي أكدته في محضر الضابطة القضائية الذي اعتمده القرار المطعون فيه والمحكمة لما قضت بلحوق البنت (ر) بالعارض رغم ما ذكر أعلاه تكون قد خرقت القواعد والأحكام الشرعية المتعلقة بالنسب والمنصوص عليها في المواد من 142 إلى 162 من مدونة الأسرة مما يعرض قرارها للنقض".²

ولعل ما دفع هذا الاتجاه إلى تبني هذا الموقف، هو الأهمية الكبيرة للنسب من حيث ارتباطه بمن ينسب إليه في الدين والإرث³، وبالتالي لا مجال لإثبات نسب علاقات غير شرعية باسم المادة 156.

وفي الوقت الذي يتشدد فيه هذا الاتجاه في التعامل مع الشروط المنصوص عليها في المادة 156، نجد أن اتجاهها آخر يكتفي بإثبات الخطبة للقبول بثبوت النسب، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الابتدائية بمراكش في حكمها الصادر بتاريخ 10 أبريل 2006 حيث جاء فيه: "فإن النسب رابطة شرعية تربط الفروع بالأصول في إطار الضوابط والقواعد المنصوص عليها في مدونة الأسرة، وينسب فيها الولد لوالده بسبب الفراش أو الإقرار أو الشبهة عملا بمقتضيات المادة 152 من مدونة الأسرة، وعليه فإن ثبوت كافة الشروط المنصوص عليها في المادة 156 في نازلة الحال يجعل نسب البنت ... للمدعى عليه شرعيا استنادا للشبهة وتبقى معه ادعاءاته أعلاه، فاقدة للسند القانوني ويتعين بالتالي التصريح برفضها".⁴

إن الاختلاف في تعامل القضاء المغربي مع المادة 156، ينم عن عدم تمكن القضاء من إدراك كنهها نظرا لما يعتريها من لبس وغموض، حيث ما زال يتخبط في محاولة بائسة لمعرفة مقصد المشرع.

¹ - قرار محكمة النقض في الملف عدد 443 / 2007/1/2 صادر بتاريخ 11 يونيو 2008، منشور في "نشرة قرارات المجلس الأعلى، غرفة الأحوال الشخصية والميراث"، مطبعة الأمنية، الرباط 2009، ص: 95.

² - قرار محكمة النقض في الملف الشرعي عدد: 2007/1/2/60 بتاريخ 26 شتنبر 2007، منشور في "العمل القضائي في قضايا الأسرة مرتكزاته ومستجداته في مدونة الأحوال الشخصية ومدونة الأسرة"، إعداد ودراسة وتعليق: إبراهيم بحماني، طبعة 2008، مطبعة دار السلام، الرباط، ص: 527. راجع، أيضا قرار محكمة النقض رقم 264 الصادر بتاريخ 26 أبريل 2006 ملف 2005/1/2/607، أورده إبراهيم بحماني في مقاله: "من أهم قرارات المجلس الأعلى في تطبيق مدونة الأسرة بشأن الخطبة"، أشغال الندوة الدولية: "مدونة الأسرة بعد ثلاث سنوات من التطبيق الحصيلة والمعوقات"، مرجع سابق، ص: 178.

³ - لمزيد من التفاصيل، راجع، إبراهيم بحماني، مرجع سابق، ص: 75.

⁴ - حكم المحكمة الابتدائية بمراكش في الملف الشرعي عدد: 04/8/1612، بتاريخ: 10 أبريل 2006، منشور في "مجلة قضاء الأسرة"، العدد الثالث، مطبعة فضالة، طبعة 2006، ص: 141.

وإذا كانت الفقرة الأخيرة من المادة 156 تنص على إمكانية اللجوء إلى جميع الوسائل الشرعية لإثبات النسب، فإن الخبرة الطبية تبقى أبرز هذه الوسائل، باعتبارها من مستجدات مدونة الأسرة، فكيف تعامل المشرع المغربي مع هذه الوسيلة؟ وإلى أي حد أخذ بها القضاء المغربي؟

الفقرة الثانية: الخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب

لم يعد يكتفي المشرع المغربي بالوسائل التقليدية¹ في إثبات النسب بل أضاف إليها وسيلة جديدة متمثلة في الخبرة الطبية.

وإذا كان الفقه لم يتناول هذه الوسيلة، إلا أنه من الثابت لدى كثير من فقهاء الإسلام الاعتماد على وسيلة قريبة من الخبرة الطبية في قواعدها وشروطها في إثبات النسب²، وهذه الوسيلة هي ما يعرف "بالقيافة"³.

ولعل ما يبرر الأخذ بهذه الوسيلة، هو مجموع المبررات الواقعية التي أصبحت تفرض نفسها والتي تدعم الدعوة إلى اعتماد الخبرة الطبية عامة، والهندسة الوراثية خاصة في مجال إثبات ونفي النسب⁴، حيث أن كثرة النزاعات المعروضة أمام القضاء بخصوص إثبات ونفي النسب، تستوجب الاستفادة من هذا الاكتشاف العلمي لمعرفة نسب الطفل.

وهذا يكون المشرع قد خطى خطوة إيجابية نحو الاستفادة من التقدم العلمي في مجال الهندسة الوراثية. وقد نص المشرع المغربي على الخبرة الطبية في المادة 153 من مدونة الأسرة، والتي تنص على اعتبار الفراش حجة قاطعة لإثبات النسب، حيث لا يمكن الطعن فيه إلا من طرف الزوج، عن طريق اللعان أو خبرة تفيد القطع، وذلك بعد توفر شرطين اثنين وهما: إدلاء الزوج بحجج قوية تعزز إدعائه، وصدور أمر قضائي بهذه الخبرة.

وكذلك في المادة 158 حيث تنص على أنه: "يثبت النسب بالفراش أو بإقرار الأب، أو بشهادة عدلين، أو ببينة السماع وبكل الوسائل الأخرى المقررة شرعا بما في ذلك الخبرة القضائية".

والمقصود بالخبرة الطبية المشار إليها في المادتين أعلاه، هي خبرة الطبيب الذي يعتمد على أحدث التطورات العلمية في هذا المجال، والمرتكزة على البصمات الوراثية المعروفة في علم الجينات، وذلك حسب ما جاء في الدليل العملي لمدونة الأسرة الصادر بتفسيرها.

ومن خلال هاتين المادتين، يتبين أن المشرع المغربي لم يشير بوضوح إلى الخبرة الطبية وإلى وسيلة البصمة الوراثية وعلم الجينات⁵، متأثرا في ذلك بالاتجاه الرافض لاعتماد هذه الوسيلة بدعوى مخالفتها لقواعد الفقه الإسلامي⁶، وهو نفس الموقف الذي تبنته بعض التشريعات العربية، كالتشريع الكويتي، الذي أخذ بالخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب لكن بصورة ضمنية.

¹ - راجع، خالد برجاي: قواعد إثبات ونفي النسب في المغرب بين تطور العلم وجمود القانون، مقال منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 50، 2003، ص: 101.

² - أنظر، خالد برجاي: تطور قواعد النسب في القانون المغربي، مقال منشور في مجلة المحاماة، عدد 51، 2010، ص: 7.

³ - راجع، مريم الفقيه، إثبات ونفي النسب بين اللعان والخبرة الطبية، بحث نهاية التمرين بالمعهد العالي للقضاء، الفوج 35، 2008-2010، ص: 48.

⁴ - للمزيد من الاطلاع، أنظر، الحسين بنحسايني، قواعد إثبات النسب والتقنيات الحديثة، مقال منشور في المجلة المغربية للقضاء والقانون، عدد 6، أكتوبر 2002، ص: 95.

⁵ - راجع، خالد برجاي، قواعد النسب في القانون المغربي، مرجع سابق، ص: 9. وعمر بنعيش، تطور قواعد النسب في القانون المغربي، بحث نهاية التمرين بالمعهد العالي للقضاء، الفوج 35، 2008-2010، ص: 7.

⁶ - تجدر الإشارة، إلى أن المشرع المغربي قد أخذ بالخبرة الطبية وبشكل صريح في المادة 20 المتعلقة بزواج القاصر، والمادة 23 المتعلقة بزواج الشخص المصاب بإعاقة ذهنية، والمادة 222 المتعلقة بإقرار الحجر ورفع.

حيث نصت المادة 168 من قانون الأحوال الشخصية الكويتي على أنه: "لا يثبت النسب من الرجل إذا أثبت أنه غير خصب أو لا يمكن أن يأتي منه الولد لمانع خلقي أو مرضي".

وإذا كان المشرع لم ينص بشكل صريح على الخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب، فإن القضاء ومباشرة بعد صدور مدونة الأسرة استبعد اعتماد هذه الوسيلة على أهميتها، وهو نفس الموقف الذي كان يتبناه في ظل مدونة الأحوال الشخصية القديمة¹، فقد جاء في قرار صادر عن محكمة النقض بغرفها المجتمعة مؤرخ في 30 دجنبر 2004 قضت فيه: "أن المحكمة المطعون في قرارها قد بنت قضاءها على أنه إذا ولدت الزوجة بعد فراق، يثبت نسب الولد، إذا جاءت به سنة من تاريخ الفراق، مع مراعاة ما ورد في الفصل 76 من مدونة الأحوال الشخصية، المطبقة على النازلة، والذي يتضمن أن أقصى أمد الحمل هو سنة من تاريخ الطلاق أو الوفاة، وأنه ثبت أن الطالب قد طلق زوجته المطلوبة، بمقتضى رسم الطلاق المؤرخ في 2 فبراير 1996، كما ثبت من عقد الزيادة، بتاريخ 17 شتنبر 1996، الصادر عن مكتب الحالة المدنية لمدينة ميلوز بفرنسا أن الطفلة ولدت من أبويها، لذلك فإنها قد ولدت داخل سنة من تاريخ الفراق، وأن نسبها ثابت لأبيها الطالب طبقاً لمقتضيات الفصل 76، مؤيدة الحكم الابتدائي فيما قضى به، معللاً بأن الحكم الأجنبي المحتج به الصادر عن محكمة المنازعات الكبرى بميلوز بفرنسا، بتاريخ 10 يوليوز 2000، حكم بأن المدعى عليه ليس أباً للطفلة المزدادة بتاريخ 13 شتنبر 1996 بميلوز، اعتماداً على دراسة الدم وتحليله لنفي نسب البنت المذكورة عن المدعى عليه، إلا أن ذلك مخالف لمقتضيات الفصل 76 المذكور، كما أنه كان في وسع الزوج الطاعن نفي النسب عن طريق اللعان، وحيث ثبت لقضاء الموضوع أن البنت ولدت داخل أجل السنة من تاريخ طلاق المطلوبة، واعتبروها بنت للمدعى عليه، وهو ملزم بالإتفاق عليها"².

إلا أن محكمة النقض تراجعت عن موقفها هذا في قرار آخر صادر بتاريخ 18 يناير 2006 جاء فيه: "حيث صح ما عابه السبب، ذلك أن الفراش يكون حجة قاطعة على ثبوت النسب، شرط تحقق الإمكانين العادي والشعري، والثابت من أوراق الملف أن الطاعن نازع في نسب الإبن، وادعى أنه لم يتصل بالمطلوبة منذ ازدياد الابن الأول، أي أنه استبرأها بعد هذا الوضع وادعى يمين اللعان على ذلك، في حين رفضت المطلوبة أدائها رغم توصلها كما رفضت الحضور أثناء أدائه اليمين، ورفضت كذلك الخبرة، والتمس إجراء خبرة قضائية لإثبات عدم نسبة المولود إليه وتمسك بها، والمحكمة لما عللت قرارها بأن الخبرة ليست من وسائل نفي النسب شرعاً، في حين أن المادة 153 من مدونة الأسرة النافذة المفعول بتاريخ القرار المطعون فيه، والواجبة التطبيق والتي تنص على أن الخبرة الطبية من وسائل الطعون في النسب إثباتاً أو نفيًا، تكون قد أقامت قضاءها على غير أساس، ولم تعلله تعليلاً سليماً مما يعرضه للنقض"³.

¹ - لقد استقر الاجتهاد القضائي المغربي في ظل مدونة الأحوال الشخصية على استبعاد الخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب، ومن بين القرارات التي استبعدت الخبرة الطبية في مجال نفي النسب نذكر قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 15 شتنبر 1981، والذي جاء فيه: "ما قضى به الحكم المطعون فيه يجد أساسه في الفصل 91 من مدونة الأحوال الشخصية، الذي ينص على أن القاضي يعتمد في حكمه على جميع الوسائل المقررة شرعاً في نفي النسب، وليس من بين هاته الوسائل وسيلة التحليل الطبي...". (قرار محكمة النقض عدد 527 منشور في مجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 30 ص: 95). وهو نفس الموقف الذي أكدته قرار آخر لنفس المحكمة صادر بتاريخ: 8 شتنبر 1992، حيث جاء فيه: "...لكن رداً على الأسباب فإن محكمة الاستئناف لما عللت قرارها بأن الولد للفراش وفسرت مضمونه، وردت على الشهادة الطبية بأنها غير كاملة، وتبينت كذلك تعليل الحكم الابتدائي الذي رد على الفحص الطبي الذي أثبت أن قدرة الطاعن على الإنجاب ضعيفة جداً ومنعدمة تقريباً لا يفيد لفوات أوانه، ولمخالفته للقواعد الفقهية تكون قد طبقت الفصل 89 تطبيقاً سليماً". (قرار محكمة النقض عدد 966 ملف الأحوال الشخصية والمراث 87/5457، أورده الأستاذ إدريس بلمحجوب في مؤلفه: "الاجتهاد القضائي في مدونة الأحوال الشخصية، بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط 1985، ص: 62).

² - قرار صادر عن الغرف المجتمعة لمحكمة النقض، عدد 685، بتاريخ 30 دجنبر 2004، منشور في مجلة الملف، العدد السابع، أكتوبر 2005، ص: 232.

³ - قرار محكمة النقض، عدد 39، بتاريخ 18 يناير 2006، منشور في: "المنتقى من عمل القضاء في تطبيق مدونة الأسرة"، مرجع سابق، ص: 225.

كما جاء في قرار آخر لمحكمة النقض صادر بتاريخ 2 يناير 2006: "لكن حيث إن المحكمة استخلصت من وثائق الملف أن الابنين المتنازع في نسبهما قد ازدادا خلال فترة الزوجية بين الطاعن والمطلوبة وأن الخبرة المنجزة في الموضوع جاءت واضحة ولا لبس فيها، إذ خلصت إلى أن الخصوبة والإنجاب بالطريقة الطبيعية عند الطاعن ضعيفة وليست منعدمة وأن ذلك لا يمنع من أن يكون ذا خصوبة جيدة في فترة حمل الزوجة وأن نسبة الخصوبة عند الرجل تتغير من حين لآخر وأنه ليس مصابا بالعقم التام..."¹.

وإذا كان القضاء المغربي قد ذهب إلى الأخذ بالخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب، إلا أنه ومع ذلك مازال يستعمل سلطته التقديرية في هذا المجال²، بحيث لا يلجأ إليها في كل الأحوال³، متأثرا في ذلك بموقف المشرع المغربي من هذه الوسيلة، بحيث أنه لم يلزمه بالأخذ بها سواء في إطار المادة 156 أو المواد الأخرى التي أشارت إليها، وبالتالي فهو يلجأ إليها على سبيل الاستئناس فقط، الأمر الذي يجعل الأخذ بهذه الوسيلة من عدمه خاضعا للقناعات الشخصية لكل قاض على حدة.

إن الغاية السامية لتشريعنا، هي إقامة العدل بين الناس، وبالتالي أي وسيلة من شأنها تحقيق هذا العدل سيكون مرحبا بها لا محالة، وهذا ما دفع المجمع الفقهي في دورته السادسة عشر، التي انعقدت في مقر رابطة العالم الإسلامي بمكة المكرمة في الفترة من 5 إلى 10 من يناير 2002، إلى تبني البصمة الوراثية كوسيلة لإثبات النسب⁴.

إن تجاهل الخبرة الطبية كدليل علمي لا يتسرب إليه الشك، يمثل إجحافا في حق الطفل في النسب، وبالتالي يجب على القضاء أن يعيد النظر في قراراته، بحيث يستقر على اعتمادها كوسيلة فعالة في إثبات النسب.

خاتمة:

نخلص مما تقدم، أن إرادة المشرع لم تكن واضحة بخصوص المادة 156، حيث جاءت هذه المادة في قالب من اللبس والغموض فاتحة الباب أمام التأويل والتأويل المضاد، فيما إذا كان الأمر يتعلق بإثبات النسب أثناء فترة الخطبة، أو بالزواج غير الموثق.

كما أن إرادة المشرع لم تكن صريحة فيما يتعلق بالخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب، حيث لم ينص عليها ضمن وسائل إثبات النسب بشكل واضح وصريح، كما لم يلزم القضاء على الأخذ بها، مما جعل الحلول القضائية متذبذبة بهذا الشأن. لذلك ندعو المشرع المغربي إلى إعادة صياغة المادة 156، بعيدا عن كل لبس أو غموض، بالشكل الذي يعكس موقفه الحقيقي من هذه المادة، مع النص وبشكل واضح وصريح على الخبرة الطبية كوسيلة لإثبات النسب، على غرار المشرع التونسي الذي نص صراحة في الفصل الأول من قانون إثبات الهوية لسنة 1998 على إمكانية اعتماد التحليل الجيني كوسيلة لإثبات النسب⁶، مع إلزام القضاة على الأخذ بها متى توفرت الشروط اللازمة لذلك.

¹ - قرار محكمة النقض عدد 2006/1/2/139، صادر بتاريخ 20 مارس 2007، منشور في إبراهيم بحماني، مرجع سابق، ص: 531.

² - راجع، خالد برجوي، تطور قواعد النسب في القانون المغربي، مرجع سابق، ص: 7.

³ - راجع، قرار محكمة الاستئناف بالدار البيضاء الصادر في: 29 ماي 2006 (قرار رقم 1183 في الملف رقم 2005/1565).

⁴ - أنظر، جميلة أوحيدة، مرجع سابق، ص: 44.

⁵ - تجدر الإشارة، إلى أن المجمع الفقهي أخذ بالبصمة الوراثية كوسيلة لإثبات النسب دون نفيه.

⁶ - لقد نص هذا الفصل على أنه: "يسند لقب الأب للطفل الذي يثبت بالإقرار وبشهادة الشهود أو بواسطة التحليل الجيني أن هذا الشخص هو أب ذلك الطفل".

تجليات العمل البرلماني في الجزائر على ضوء الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان

د المكي دراجي

أستاذ محاضر-أ-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة الوادي - الجزائر.

مقدمة:

تعد البرلمانات من أهم الأجهزة القانونية التي تسهر على وضع القوانين بشكل عام، و تصادق على الاتفاقيات الدولية التي تبرمها السلطة، كما تلعب دور المحوّل الذي يقوم بتغيير القوانين وفقا لالتزامات الدول فيما يخصّ حقوق الإنسان واتفاقياتها، وعلى هذا الأساس يكون البرلمان صمام الأمان والحارس العام للحقوق والحريات.

هذا ناهيك عن باقي الأدوار الأخرى التي تصبّ كلها في جوهر حماية حقوق الإنسان كالرقابة على العمل الحكومي، وإنشاء لجان تحقيق برلمانية ...

كما أصبحت البرلمانات اليوم تطلع بأدوار جديدة تنسجم مع ما يحدث من تطورات في عالم اليوم وهو الأمر الذي أدى بمختلف برلمانات العالم إلى تنظيم زيارات متبادلة فيما بينهم وذلك بغية الاطلاع على تجارب وتبادل الخبرات، كل ذلك هدفه تحقيق نجاعة أكبر في العمل البرلماني ليضطلع بدوره الأساسي في حماية الحقوق والحريات العامة.

وعلى هذا الأساس سيتم معالجة هذا الموضوع من خلال الإشكالية الآتية :

— إلى أيّ مدى يمكننا الحديث عن دور البرلمان في تجسيد اتفاقيات حقوق الإنسان وحماية مختلف الحقوق والحريات العامة ؟

سنجيب عن هذه الإشكالية من خلال الخطة الآتية:

I- مفهوم العمل البرلماني واتفاقيات حقوق الإنسان

II- البرلمان قاعدة أساسية لحماية حقوق الإنسان

خاتمة.

1- مفهوم العمل البرلماني واتفاقيات حقوق الإنسان:

سننطلق في هذا العنصر إلى ما يلي:

أولاً: مفهوم العمل البرلماني

1- تعريفه:

تختلف الأنظمة السياسية فيما بينها من حيث تكوين برلماناتها فقد يتكون من مجلس واحد أو من مجلسين يختص بالوظيفة التشريعية، ويمكن القول بأن البرلمان هو ذلك الهيئة السياسية المشكلة من مجلس أو مجلسين يضم كل منهما عددا من النواب، ويتمتع بسلطة البت في المواضيع التي تدخل في اختصاصه وأهمها التشريع والمراقبة، ولكل مجلس لجان مشكلة من عدد قليل من الأعضاء في غالب الحالات...¹

ولا يُخفى أن موضوع حقوق الإنسان والحريات الأساسية هي من المواضيع التي توجب على البرلمان أن يتدخل بشكل مباشر باعتبارها من المسائل الداخلة في صلب اختصاصه²، فمناقشة أعمال الحكومة مثلا يعد صلب وجوهر الحديث عن حقوق الإنسان والحريات العامة، حيث تثار الانتهاكات من زاوية ارتباطها بسياسة الحكومة إزاء مواضيع محددة، وفي هذا الإطار تدرج مسألة التظاهر وحرية التجمع السلمي وحرية الجمعيات والعمل النقابي والحزبي وما يدور حول هذه المواضيع، ويبرز دور مجلس النواب في هذا المجال كسلطة رقابية ساهرة على مقدسات مكرسة دستوريا، ويتمتع أعضاء هذه السلطة بحصانة تمكنهم من إبداء رأيهم والمدافعة عنه دون خشية.³

وتلعب البرلمانات دورا مهما في إقامة المنظومة القانونية التي تنظم حياة المجتمع ومن ثم التأكد من أن إدارة الشؤون العامة تتم في إطار من الشفافية والمحاسبة وهي مبادئ الحكم الجيد، ومن خلال القيام بدورها في هذا الإطار بفعالية تسهم البرلمانات في إقامة حكم ديمقراطي جيد⁴، وهو ما يقودنا للبحث عن وظائف العمل البرلماني.

2- وظائف العمل البرلماني

لعل أهم هذه الوظائف نجد الوظيفة التشريعية والرقابية، إلا أن هناك وظائف أخرى كالمالية والاقتصادية والقضائية، لكننا سنركز هنا على الوظيفتين التشريعية والرقابية.

أ/ الوظيفة التشريعية:

وهنا يقوم البرلمان بإعداد النصوص القانونية، وذلك بدراستها داخل اللجان المختصة ومناقشتها مع الحكومة وإعداد تقرير حولها يعرض على النواب للتصويت عليها فإن حصلت على الأغلبية المطلوبة أرسلت إلى رئيس الدولة لإصدارها ونشرها والسهر على تنفيذها..⁵

ب/ الوظيفة الرقابية:

يمارس البرلمان إلى جانب الاختصاص التشريعي وظيفة المراقبة التي تتعدد وسائلها، فقد تبدأ من إبداء الرغبات إلى الأسئلة، فالاستجواب وتقصي الحقائق والتحقيق وطرح الثقة بوزير أو الوزارة ككل، واللجوء إلى هذه الوسائل يستدعي، تجنباً للتعسف، توافر شروط معينة وإتباع إجراءات محددة في الدستور أو القوانين ¹

¹ السعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2، الجزائر، د م ج، 1999، ص19

² مركز البصيرة للبحوث والدراسات الإنسانية، "الإصلاح البرلماني وحقوق الإنسان"، مجلة البصيرة، الجزائر، العدد09، 2005، ص82

³ المرجع نفسه، ص 85 (بتصرف)

⁴ المرجع السابق، ص 87

⁵ السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص23

ثانيا: مفهوم اتفاقيات حقوق الإنسان:

يسمّيها الأستاذ الدكتور "عمر سعد" بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو بصورة عامة مجموعة الاتفاقيات الدولية التي وقع عليها العديد من دول العالم كالعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بالإضافة إلى البروتوكولات والمعاهدات الأخرى الخاصة بمنع التعذيب والتمييز العنصري وانتهاك حقوق المرأة والطفل والمجموعة الكاملة لهذه المعاهدات والعهود والاتفاقيات والبروتوكولات، وهي فرع من فروع القانون الدولي العام تهدف قواعده العرفية والمكتوبة إلى حماية الحقوق المتأصلة في طبيعة الأفراد والجماعات والأقليات والشعوب التي لا يتسنى غيرها العيش عيشة البشر، وفي نظر البعض فإنها تعبير عن النصوص القانونية والقواعد العرفية التي تحمي حقوق الإنسان بصرف النظر عن مصدرها الدولي أو الوطني أو الديني.²

أما عن وجهة نظري حول هذا الموضوع فيمكن القول أن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، هي تلك النصوص أو البيانات والوثائق التي يتم الاتفاق عليها من قبل أشخاص القانون الدولي، والمتعلقة أساسا بالحقوق والحريات ذات الطابع الإنساني داخل الهيئات الدولية والإقليمية مع التأكيد على الالتزام بما تمّ الاتفاق عليه أي مبدأ سريان النفاذ.³ لقد حاولت في هذا العنصر أن أتناول معنى العمل البرلماني وكذا تعريف اتفاقيات حقوق الإنسان بصورة مختصرة، هذا ليسهل علينا التحدث عن أساسيات العمل البرلماني وفقا للمبادئ العامة لحقوق الإنسان، وهو ما سنحاول تقديمه في العنصر الموالي.

II- البرلمان قاعدة أساسية لحماية حقوق الإنسان:

سنتعرف في هذا العنصر على التجربة الجزائرية للبرلمان من خلال ما جاء به التعديل الدستوري لعام 2016، كما سنحاول الإشارة إلى مختلف التجارب الأخرى.

أولا: البرلمان الجزائري والتعديل الدستوري لعام 2016

1- أهم المستجدات المتعلقة بالبرلمان في التعديل الدستوري لعام 2016:

من بين ما جاء بها المؤسس الدستوري في تعديل 2016 نجد ما نصت عليه أحكام المادة 114 والمتعلقة بـ⁴

- حرية الرأي والتعبير والاجتماع
- الاستفادة من الإعانات المالية الممنوحة للمنتخبين في البرلمان
- المشاركة الفعلية في الأشغال التشريعية
- المشاركة الفعلية في مراقبة عمل الحكومة
- تمثيل مناسب في أجهزة غرفتي البرلمان
- إخطار المجلس الدستوري طبقا لأحكام المادة 187 (الفقرة 2 و 3) من الدستور بخصوص القوانين التي صوّت عليها البرلمان.

¹ المرجع نفسه، ص 24

² عمر سعد الله، مدخل في القانون الدولي لحقوق الإنسان، الجزائر، د م ج، 2003، ص 16 – 17

³ المكي دراجي، الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان بين النظرية والتطبيق، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر،

2012، ص 57-58

⁴ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجزائر، دار بلقيس، 2016، ص 27

– المشاركة في الدبلوماسية البرلمانية

تخصص كل غرفة من غرفتي البرلمان جلسة شهرية لمناقشة جدول أعمال تقدمه مجموعة أو مجموعات برلمانية من المعارضة يوضع النظام الداخلي لكل غرفة من غرفتي البرلمان كليات تطبيق هذه المادة.

لم تكن هذه المادة فقط جديد التعديل دستوري لعام 2016 بالنسبة للهيئة التشريعية بل هناك العديد من المواد الأخرى على غرار المادة 116، 117، 118، 137، 120 و 138 وغيرهم

2- صلاحيات البرلمان من خلال التعديل الدستوري لعام 2016:

يشرع البرلمان في الميادين التي يخصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية¹:

- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية لاسيما نظام الحريات العمومية وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين
- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية، وحق الأسرة لاسيما الزواج، الطلاق، البنوة والأهلية والتركات
- شروط استقرار الأشخاص
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب
- القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية
- القواعد العامة لقانون العقوبات والإجراءات الجزائية، لاسيما تحديد الجنايات والجنح والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون.
- القواعد العامة للإجراءات المدنية والإدارية وطرق التنفيذ
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية
- التقسيم الإقليمي للبلاد
- التصويت على ميزانية الدولة.
- إحداث الضرائب والجبائات والرسوم والحقوق المختلفة وتحديد أساسها ونسبها
- النظام الجمركي
- نظام إصدار النقود ونظام البنوك والقرض والتأمينات
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي العام
- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بقانون العمل والضمان الاجتماعي وممارسة الحق النقابي
- القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية
- حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية
- النظام العام للمياه
- النظام العام للمناجم والمحروقات

¹ المادة 140، دستور 2016، ص 32

- النظام العقاري
 - الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للتوظيف العمومي
 - القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني، واستعمال السلطات المدنية والقوات المسلحة
 - قواعد نقل الملكية من القطاع إلى القطاع الخاص
 - إنشاء فئات المؤسسات
 - إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريعية
- إن المتنبع لكل ما جاءت به أحكام هذه المادة نجده في صميم اتفاقيات حقوق الإنسان، فعلى سبيل المثال لا الحصر نجد أن دراسة ونظر البرلمان في تشريعات الجنسية باعتباره حقا من حقوق الإنسان تحدث عنها الإعلان العالمي في المادة 15 حينما قال: "لكل فرد حق التمتع بجنسية ما"¹، كذلك الأمر بالنسبة لحق الزواج وتكوين الأسرة، فقد تحدث عنه العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 في المادة 23 الفقرة الثانية والتي جاء فيها:² يكون للرجل والمرأة ابتداء من بلوغ سن الزواج حق معترف به في التزوج وتأسيس أسرة. وكذلك الأمر أيضا في ممارسة الحق النقابي الذي أقرته المادة 8 من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966، التي أقرت بحق كل شخص في تكوين النقابات بالاشتراك مع الآخرين وفي الانضمام إلى النقابة التي يختارها دونما قيد سوى القواعد المنظمة المعنية، على قصد تعزيز مصالحه الاقتصادية والاجتماعية وحمايتها، ولا يجوز إخضاع ممارسة هذا الحق لأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو النظام العام لحماية حقوق الآخرين وحرياتهم ...³.
- كما يمكن الإشارة إلى الحق في الصحة والتعليم والذي هو محل دراسة وتقنين من قبل البرلمان فقد تحدثت عنهما كل من المادتين 12 و13 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة 1966 إذ جاء في نص المادة 12: تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه ...⁴، أما الحق في التعليم فقد جاء في نص المادة 13: تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل فرد في التربية والتعليم، وهي متفقة على وجوب توجيه التربية والتعليم إلى الإنماء الكامل للشخصية الإنسانية والحسن بكرامتها وإلى توطيد احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهي متفقة كذلك على وجوب استهداف التربية والتعليم وتمكين كل شخص من الإسهام بدور نافع في مجتمع حرّ وتوثيق أواصر التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم ومختلف الفئات السكانية أو الاثنية أو الدينية ودعم الأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة من أجل صيانة السلم.⁵
- فإن كان أمر المادة 140 من دستور 2016 المتعلق بصلاحيات العمل البرلماني والتي تثبت بأن أغلب ما جاءت به هذه المادة منبثق من اتفاقيات حقوق الإنسان، فهل سيكون الأمر نفسه حتى بالنسبة للمادة 141 أم لا؟؟
- هذا ما سنحاول التعرف عليه من خلال ما جاءت به هذه المادة والتي تحدثت على ما يلي:⁶ إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

¹ محمود الشريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، ج1، ط02، مصر، دار الشروق، 2005، ص 29

² المرجع نفسه، ص 87

³ المرجع السابق، ص 122

⁴ المرجع السابق، ص 123

⁵ المرجع السابق، ص 124

⁶ المادة 141، دستور 2016، ص 33 – 34

— تنظيم السلطات العمومية وعملها

— نظام الانتخابات

— القانون المتعلق بالأحزاب السياسية

— القانون المتعلق بالإعلام

— القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي

— القانون المتعلق بقوانين المالية

فلو تفحصنا العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لوجدنا ما له علاقة بهذه المادة، فنجد مثلا ما نصت عليه أحكام المادة 25¹: " لكل مواطن الحق والفرصة دون أي تمييز... ودون قيود غير معقولة في:

— أن يشارك في سير الحياة، إما مباشرة أو عن طريق ممثلين مختارين بحرية

— أن ينتخب وأن يُنتخب في انتخابات دورية أصلية وعامة، وعلى أساس من المساواة على أن تتم الانتخابات بطريقة الاقتراع السري وأن تضمن التعبير الحرّ عن إرادة الناخبين..

نفس الأمر بالنسبة للحديث عن أمور القضاء التي يتناولها البرلمان سنجد لها امتداد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 وفي نص المادة 14 التي تنص على الآتي:²

" الناس جميعا سواء أمام القضاء ومن حق كل فرد لدى الفصل في أية تهمة جزائية توجه إليه أو في حقوقه والتزاماته في أية دعوى مدنية، أن تكون قضيته محل نظر منصف وعلمي من قبل محكمة مختصة مستقلة حيادية منشأة بحكم القانون ويجوز منع الصحافة والجمهور من حضور المحاكمة كلها أو بعضها لدواعي الآداب العامة أو النظام العام أو الأمن القومي في مجتمع ديمقراطي، أو لمقتضيات حرمة الحياة الخاصة لأطراف الدعوى، أو في أدنى الحدود التي تراها المحكمة ضرورية حين يكون من شأن العلنية في بعض الظروف الاستثنائية أن تخلّ بمصلحة العدالة، إلا أنّ أي حكم في قضية جزائية أو دعوى مدنية يجب أن يصدر بصورة علنية، إلا إذا كان الأمر متصل بأحداث تقتضي مصلحتهم خلاف ذلك أو كانت الدعوى تتناول خلافات بين زوجين أو تتعلق بالوصاية على الأطفال.

— من حق كل متهم بارتكاب جريمة أن يعتبر بريئا إلى أن يثبت عليه الجرم قانونا.

وعليه نقول بأن ما جاءت به المادة 141 مستمد أيضا من العهود والمواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

ثانيا: كيفية تعاطي بعض البرلمانات مع الاتفاقيات الدولية

يختلف الأمر من برلمان لآخر وعليه سنحاول التطرق لمختلف تجارب الدول كالاتي:

1- تجارب بعض الدول:

سنتناول مختلف تجارب الدول وكيفية تعاملها مع ما جاءت به الاتفاقيات الدولية كالاتي:

أ/ألمانيا: فحسب نص المادة 2/59 من الدستور الألماني فإن المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان هي الاتفاقيات الأكثر أهمية، وهي تلك التي تخص العلاقات السياسية والمعاهدات المتعلقة بالتشريع الفدرالي أما عن وظيفة قانون الترخيص البرلماني فيتمثل في البعدين التاليين:

- تقييد رئيس الجمهورية بعدم المصادقة على المعاهدات إلا بعد منح البرلمان الموافقة.

¹ السيد أبو الخير، نصوص المواثيق والإعلانات والاتفاقيات لحقوق الإنسان، مصر، 2005، ص 103 – 104

² محمود الشريف بسيوني، المرجع السابق، ص 84

- تحويل أحكام المعاهدة داخليا

ويكمن الهدف من هذا كله هو ضمان رقابة البرلمان واحترام الدستور مع العلم أن القانون المرخص للتصديق يعتبر قانونا بأتم معنى الكلمة¹.

ب/بلجيكا: حتى تدخل المعاهدة حيز التنفيذ في بلجيكا لابد من تحقيق شرطين: الموافقة البرلمانية والإصدار الذي عادة ما يتم بقانون تحت شكل مرسوم فالمعاهدة إذا لم تحصل على موافقة البرلمان لا تحدث أثر داخليا....²

وقد حصر الدستور البلجيكي المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان في الأنواع الآتية:³

- المعاهدات التي تربط البلجيكيين انفراديا، وهي تتعلق بالمعاهدات التي تخلق حقوقا موضوعية أو التزامات شخصية كالتزامات الإعفاء أو الاستثناء من الضرائب والامتيازات وحقوق الإيجار.

- المعاهدات التي يمكن أن ترهق بلجيكا ماليا فأغلب الفقهاء يحصرونها في المعاهدات المالية التي تكون لها آثار وانعكاسات على ميزانية الدولة

- معاهدات التجارة.

ج/فرنسا: وفقا لنص المادة 55 من دستور فرنسا لعام 1958 فإن المعاهدات الدولية التي يتم التصديق عليها ونشرها تصبح جزءا من النظام القانوني الداخلي الفرنسي كما تسمو في التطبيق على القوانين الداخلية عند وجود تعارض بينهما، فالنص يجعل الأولوية في التطبيق للمعاهدة عند التعارض معها....⁴

ومن المعلوم أن المعاهدات الواجب الموافقة عليها محددة في المادة 53 من الدستور الفرنسي لعام 1958، والتي تتكلم عن معاهدات التحالف، التعاون المتبادل، عدم التدخل، تسوية المنازعات سلميا، العدوان والتحكيم، التي أخرجتها عن اختصاص البرلمان....⁵

د/تونس:

أشار الفصل 32 من دستور تونس قبل سنة 2014 إلى أن يصادق رئيس الجمهورية على المعاهدات، ولا يجوز المصادقة على المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات التجارية والمعاهدات الخاصة بالتنظيم الدولي وتلك المتعلقة بالتعهدات المالية للدولة، والمعاهدات المتضمنة لأحكام ذات صبغة تشريعية أو المتعلقة بحالة الأشخاص إلا بعد الموافقة عليها من قبل مجلس النواب، لا تعد المعاهدات نافذة المفعول إلا بعد المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية والموافقة عليها من قبل مجلس النواب أقوى نفوذا من القوانين.⁶

فإن كانت هذه هي وجهة نظر المؤسس الدستوري في الدستور السابق بخصوص الاتفاقيات الدولية أو المعاهدات بشكل عام، فما هو رأي المؤسس الدستوري في دستور تونس لعام 2014 في هذا الموضوع؟

¹ محمد ناصر بوغزالة، خرق المعاهدات الثنائية القانون الداخلي، ط01، مصر، دار الفجر، للنشر والتوزيع، 1999، ص 40-41 (بتصرف)

² المرجع نفسه، ص 41

³ المرجع السابق، ص 44

⁴ أبو الخير أحمد عطية عمر، نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، ط01، مصر، دار النهضة العربية، 2003، ص 76

⁵ محمد ناصر بوغزالة، المرجع السابق، ص 49

⁶ الجمهورية التونسية، دستور تونس، مطبعة وجدان، 2010، ص 16

جاء الفصل 62 من الدستور التونسي الجديد متحدثاً على ممارسة المبادرة التشريعية بمقتراحات قوانين... ويختص رئيس الحكومة بتقديم مشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين المالية ومشاريع القوانين أولوية النظر¹ وأشار الفصل 65 لكيفية اتخاذ شكل القوانين العادية منها:²

– تنظيم المصادقة على المعاهدات

– الموافقة على المعاهدات

– الحريات وحقوق الإنسان

وبخصوص الفصل 67 فقد تحدث على أن:³

تعرض المعاهدات التجارية والمعاهدات المتعلقة بالتنظيم الدولي أو بحدود الدولة أو بالتعهدات المالية للدولة، أو بحالة الأشخاص، أو بالأحكام ذات صبغة تشريعية على مجلس نواب الشعب للموافقة، لا تصبح المعاهدات نافذة إلا بعد المصادقة عليها.

ه/الجزائر: فصل المشرع الجزائري في الدستور لعام 1989 من خلال المادة 123 على أن المعاهدات الدولية التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور، تسمو على القانون، هذا من جهة ومن جهة ثانية فقد أقرت المادة 122 بأن رئيس الجمهورية يصادق على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة، والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، وهذا بعد أن يوافق عليها المجلس الشعبي الوطني صراحة.⁴

أما عن ما جاء به دستور 2016 فقد جاء الحديث عن المعاهدات في المادة 149 والتي تحدثت على أن يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، ومعاهدات السلم والتحالف والاتحاد والمعاهدات المتعلقة بحدود الدولة والمعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عنها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، والاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر والشراكة والتكامل الاقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان صراحة.⁵

وعن المادة 150 أقرت أن المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون⁶، والقصد هنا أنه في حالة تعارض القانون الداخلي مع المعاهدات الدولية فإن الكفة تميل للأخذ بنص المعاهدة الدولية لا القانون الداخلي وهو الأمر الذي يحتم على الدول التي تعمل بهذا المبدأ والتي تصادق على اتفاقيات خارجية خاصة منها اتفاقيات حقوق الإنسان أن تكيّف تشريعاتها الداخلية وفقاً لما تم الاتفاق والالتزام به.

وعليه فإنه يمكن تسجيل الملاحظات الآتية:

– رغم الأهمية الكبرى التي تُعنى بها المعاهدات إلا أن الدساتير الجزائرية الثلاثة السابقة عن تعديل عام 2016 لم تتضمن في ديباجتها أية إشارة إلى المعاهدات الدولية وضرورة احترامها لأن الملاحظ أن هذه الدساتير تتكلم فقط عن الوضع الداخلي ولا تتعداه إلى أسس بناء علاقات دولية قائمة على احترام سيادة الدول وأنظمتها الداخلية وأدائها الأساسية في ذلك المعاهدات

¹ المادة 62، دستور تونس 2014، ص 11

² المادة 65، دستور تونس 2014، ص 12 – 13

³ المادة 67، دستور تونس 2014، ص 14

⁴ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، دستور عام 1989، وزارة التربية والتكوين، العدد 9، مارس 1989، ص 30.

⁵ المادة 149 من دستور 2016، الجزائر، دار بلقيس 2016، ص 35.

⁶ المادة 150، دستور 2016، ص 35

الدولية¹، ربما باستثناء التعديل الدستوري عام 2016 الذي ألح على أن تسعى الدبلوماسية الجزائرية إلى تعزيز حضورها ونفوذها في محافل الأمم عبر عمليات الشراكة القائمة على توازن المصالح التي تكون منسجمة كل الانسجام مع خياراتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الوطنية².

- ينبغي على البرلمان أن يشارك بصفة جدية في مجال المعاهدات الدولية انسجاما مع الأفكار الديمقراطية من بينها مناقشة البرلمان المعاهدات وإبداء التوصيات حولها مع إمكانية تعديل النص المعروض على البرلمان إذ تبين أنه متعارض مع القانون الداخلي طالما أن الدولة لم تصادق بعد على المعاهدة فضلا عن عرض كلي منذ البداية عند البرلمان وبكل التحفظات الواردة عليه³.

- الدعوة إلى مناقشة البرلمان للمعاهدات مادة بمادة وهذا حتى يكون تدخل البرلمان إيجابيا⁴

2- آفاق العمل البرلماني وكيفية التعامل مع العهود الدولية:

حتى نكون أمام عمل برلماني فعال تكون جلّ أعماله منبثقة من العهود والاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان لابد من التركيز على:

- الدبلوماسية البرلمانية التي جوهرها الحوار الذي تجريه مختلف الدول ، وهذا الحوار فيه نقل لأفكار معينة للوصول إلى الإقناع ولنقل الآراء والإحساس بنبض الطرف الآخر ونقله إلى الدولة الأخرى بمختلف المستويات التي تتحاور معها، ومن خلال هذا الحوار يمكن بلورة الصورة النهائية للتحرك للوصول إلى الهدف⁵.
- ضرورة تأسيس البرلمانيين من موقع الاتحاد البرلماني الدولي إلى حوار يتجاوز ما هو وطني أو عابر للقوميات، وأن يحرصوا على استمرار هذا الحوار بشكل مستمر وفعال بما يكفل تشكيل الرأي العام العالمي المؤثر في الإرادة السياسية الدولية، وبما يحدد مضامين الاتفاقيات الدولية الشارعة التي تنعكس على التشريع الداخلي الوطني⁶.
- إن أساس العمل البرلماني الدولي هو أن يعود كل برلماني إلى إطاره الوطني ليمارس عمله التشريعي في أية مسألة، أخذا في حسبانته تفكير وتقدير وتقييم البرلمانيين الآخرين- خارج دولته- للمسألة نفسها؛ إن سياسات وتشريعات كل منا أصبحت تؤثر في سياسات وتشريعات الآخرين بدرجة أعلى وأعمق بكثير مما يتصوره الإنسان منذ زمن قصير⁷.
- لاشك في أن هذا التقريب من شأنه أن يجعل البرلمانيين أكثر تفهما لاحتياجات الآخرين، وأكثر إدراكا لوحدة المصلحة الدولية وأكثر قدرة على التشريع عن فهم واع ودقيق للتداعيات الخارجية لكل شأن داخلي؛ فلم تعد الشؤون الداخلية منبثقة الصلة عن الشؤون الخارجية، لأن مصالح الشعوب لا يمكن أن تتحدد منعزلة عن مصالح غيرها من الشعوب في عصر العولمة وثورة المعلومات⁸.

¹ محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدات الثنائية والقانون في المجال الوطني، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون الدولي العام، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 1996، ص 373 (بتصرف)

² ديباجة تعديل دستور 2016، ص 08

³ محمد ناصر بوغزالة، التنازع بين المعاهدات الثنائية والقانون في المجال الوطني، المرجع نفسه، ص 376

⁴ المرجع السابق، ص 376 (بتصرف)

⁵ أحمد فتحي سرور، العالم الجديد بين الاقتصاد والسياسة والقانون، ط02، مصر، دار الشروق، 2005، ص 210 – 211 (بتصرف)

⁶ المرجع نفسه، ص 217

⁷ المرجع السابق، ص 218

⁸ المرجع السابق، ص 221

- ضرورة انخراط البرلمان الجزائري والتواجد أكثر في البرلمانات الإقليمية كالبرلمان الإفريقي والعربي وغيره.
- ضرورة تفتح البرلمان أكثر على هيئات المجتمع المدني.

خاتمة:

ما يمكن استخلاصه من هذه الدراسة أن علاقة البرلمان في الدول الديمقراطية بممارسة الحقوق بصفة عامة هي علاقة تبادلية، فالبرلمان يستند في التشريع على اتفاقيات حقوق الإنسان، خاصة ما جاء به الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما أن الدور الفاعل والأساسي للبرلمان هو صيانة مختلف الحقوق المعترف بها عالميا.

وهو ما ترجمه البرلمان الجزائري خاصة من خلال دوره وصلاحياته في دستور 2016 المستمدة من المواثيق والصكوك الدولية التي صادقت الجزائر على جلها.

رقابة المجلس الأعلى للحسابات على تنفيذ الصفقات العمومية.

سعاد حسوة

باحثة بسلك الدكتوراه جامعة محمد الخامس الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا

مقدمة:

إذا كان تقدم و تطور الدول يقاس بحجم الموارد و الإمكانيات التي تتوفر عليها، فإن مختلف الدول تعتمد إلى ترشيد نفقاتها ومراقبة أساليب صرف مآليتها مستهدفة حسن تدبير الموارد المالية ، في سبيل ذلك استحدثت أجهزة و مؤسسات تتولى مهمة الرقابة على الأموال العامة.

وتبعاً لذلك فإن الرقابة الجيدة و الفعالة، أصبحت تعد من الوسائل الإيجابية المعتمدة لتكريس دولة الحق و القانون.. ولقد جاء إحداث المحاكم المالية بمبادرة ملكية سامية للمغفور له جلالة الملك الحسن الثاني طيب الله ثراه عندما دعا إلى ترقية المجلس الأعلى للحسابات إلى مؤسسة دستورية وتدعيم اختصاصاتها و توسيع مجالات تدخلها حتى تتمكن من أداء رسالتها على الوجه الأكمل ، وذلك بهدف تخليق الحياة العامة وحماية المال العام وعقلنة سير مردودية الإدارة وباقي الأجهزة العمومية و الرفع من مستوى مساهمتها في تدبير الشأن العام الذي يعد عنصراً حيوياً في المجال التنمية المستدامة. وبهذا فإن المجلس الأعلى للحسابات يتولى ممارسة مهام ووظائف مختلفة يحددها القانون المنظم لها حيث تنص المادة الثالثة من القانون رقم 62-99¹ المتعلق بمدونة المحاكم المالية على مايلي " يدقق المجلس ويبث في الحسابات التي يقدمها المحاسبون العموميون ويمارس كذلك مهمة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية، و يتولى مراقبة التسيير التي تهدف إلى مراقبة المردودية و الكفاءة في التسيير الأجهزة العمومية للدولة. ويبث المجلس أيضاً في الطلبات الاستثنائية المرفوعة ضد الأحكام النهائية الصادرة عن المجالس الجهوية للحسابات، ويقوم بصفة مستمرة بمهمة التنسيق و التفتيش إزاء المجالس الجهوية.

إذن فهل رقابة المجلس الأعلى للحسابات تساهم في حماية المال العام و تحد من الاختلاسات و سوء تدبير ؟ ودراسة هذا الموضوع تتطلب تقسيمه إلى محورين بحيث سيخصص (المحور الأول) لدراسة الاختصاصات القضائية التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات ، في حين سيتم تخصيص (المحور الثاني) للاختصاصات الإدارية .

المحور الأول: تجليات الرقابة القضائية.

لقد أنيطت بالمجلس الأعلى للحسابات منذ تأسيسه ثلاث وظائف رئيسية، ووظيفتان ذات طبيعة قضائية ووظيفة ذات صبغة إدارية، فالوظيفة القضائية الأولى تتعلق بالتدقيق و البت في الحسابات (الفرع الأول)، والتي تعتبر اختصاصاً تقليدياً بالنسبة لمختلف الهيئات المكلفة بالرقابة العليا على الأموال العمومية، أما الوظيفة القضائية الثانية فتخص ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية (الفرع الثاني) ، وفي إطارها يكتسي المجلس صبغة قضائية محضة.

الفرع الأول: الرقابة القضائية في ميدان التدقيق والبت في الحسابات.

تعتبر مراقبة حسابات المحاسبين مراقبة تلقائية يمارسها المجلس الأعلى للحسابات باستمرار، باعتبارها العمل التقليدي للهيئات العليا للرقابة على المال العام، ذلك أن كل محاسب عمومي ملزم بتقديم حساب تسييره و المستندات المتعلقة بهذا التسيير إلى المجلس الأعلى للحسابات سنوياً (أولاً)، وتحديد مجال و إجراءات ممارسة الرقابة المالية (ثانياً).

¹ قانون رقم 62-99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.02.124 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 الموافق 13 يونيو 2002، منشور بالجريد الرسمية عدد 5030 بتاريخ 15 غشت 2002 ص 2294.

أولاً: إلزامية تقديم الحسابات من طرف المحاسب.

خول المشرع للمجلس الأعلى للحسابات سلطة التدقيق و البت كهيئة قضائية في حسابات مرافق الدولة و كذا حسابات المؤسسات العمومية و المقاولات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات العمومية رأسمالها كلياً أو بصفة مشتركة بين الدولة و المؤسسات العمومية والجماعات الترابية¹.

وهذه الحسابات يقوم بها قانونياً محاسبون عموميون *comptables publics* يعملون لفائدة المصالح السابق ذكرها، و الغاية من الرقابة القضائية في مجال النظر في الحسابات، هي ضمان إحترام المشروعية على مستوى التدبير المالي العمومي من طرف مختلف صانعي القرار المالي العمومي و المتدخلين في تنفيذه²، إذ عن طريق هذه المراقبة يتمكن المجلس من تقييم وتقدير صحة وصدقية الوثائق المالية و المحاسبية، ومشروعية مداخل و نفقات مرافق الدولة وكذا تنفيذ الميزانية العامة للدولة ومنها الصفقات العمومية.

وفي هذا الإطار تعتبر المحاكم المالية الهيئات الوحيدة التي يدخل في اختصاصها مراقبة جميع حسابات المحاسبين العموميين، وبذلك فهم ملزمين بأن يدلوا سنوياً للمجلس الأعلى للحسابات ببيان حسابي عن كل العمليات المتعلقة بالنفقات والتي من بينها الصفقات العمومية، وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها.

وفي حالة تأخرهم عن تقديم هذا الحساب للمعنيين بالأمر، فإنهم سيحكم عليهم بغرامة أقصاها 1000 درهم تصدر بأمر من الرئيس الأول بالتماس من الوكيل العام، وهذا بغض النظر عن الغرامة التهديدية التي يمكن للرئيس الأول الحكم عليهم بها، و التي يمكن أن يصل حدها الأقصى إلى 500 درهم عن كل شهر من التأخير³.

أما في حالة رفض المحاسب العمومي الإدلاء بحسابه أو بيانه المحاسبي أو إذا حالت الظروف دون أن يدلي بالحساب، فإن الوزير المكلف بالمالية يكلف صراحة بذلك المحاسب الخلف أو ينتدب محاسباً عمومياً آخر لهذا الغرض⁴.

وهكذا تتجاوز رقابة المجلس الأعلى للحسابات المحاسبين القانونيين لتشمل أيضاً نوع آخر من الأشخاص، و يتعلق الأمر بالمحاسبين الفعليين أو المحاسبين بحكم الواقع، وهم أولئك الذين يقومون بعمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحياسة واستعمال أموال أو قيم في ملك الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابة المجلس، دون تفويض من أي جهة بحيث يكون المحاسب العمومي هو المكلف أصلاً بإنجاز هذه العمليات.

وتسري على من يعتبر محاسباً بحكم الواقع نفس الإجراءات المطبقة على المحاسب العمومي، من حيث تقديم الحسابات أو البيانات المحاسبية إلى المجلس الأعلى للحسابات، في الأجل المقررة في إطار مسطرة البت في الحسابات المقدمة من طرف المحاسبين العموميين، بالإضافة إلى ذلك يمكن وبوجه خاص أن يعتبر مشاركا مسؤولاً عن التسيير بحكم الواقع كل موظف أو عون، وكذلك كل من هو مؤهل للقيام بالطلبات العمومية و الذي يكون بموافقة أو تشجيعه، إما على المبالغة في البيانات الأثمان أو الفاتورات أو على تحريف البيانات الواردة بهذه الوثائق أو عمد على علم إلى تحرير أوامر بالأداء أو حوالات أو مبررات أو أصول صورية⁵.

¹ - المادة 25 من مدونة المحاكم المالية.

² - أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيوقانونية، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية و الاجتماعية سلسلة أطروحات وأبحاث العدد 1، سنة 2013، ص 296.

³ - إبراهيم زعيم، المحاكم المالية كآلية رقابية واستشارية: المجلس الأعلى للحسابات نموذجاً، مجلة المحامات، عدد 51-52 مايو 2010، ص 119.

⁴ - المادة 28 من مدونة المحاكم المالية.

⁵ - حسن العرفي، المسؤولية القانونية لمسير الصفقة العمومية، مجلة المدبر العمومي، العدد الأول، 2008 ص 22.

وإذا كان التسيير بحكم الواقع كما يفيد تعريفه، يعتبر تسييرا غير قانوني لكونه يخالف مبدأ الفصل بين مهام الأمر بالصرف و المحاسب العمومي، فإنه يعتبر كذلك تسييرا غير شفاف وخفي، لأن العمليات موضوع التسيير بحكم الواقع لا تظهر في الحسابات العمومية، مما يطرح مشكل صدقية الحسابات العمومية المدلى بها سلفا من طرف المحاسبين العموميين المؤهلين لتنفيذ ميزانية الأجهزة المعنية¹.

وفي هذا الإطار تشكل المادة 6 من قانون 61.66 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين، أساس و مبرر رقابة قاضي الحسابات على المحاسبة التي يتقدم بها المحاسب العمومي ويتحمل هذا الأخير المسؤولية التالية²:

- المحافظة على الأموال و القيم المعهود إليهم بحراستها؛
- وضعية الحسابات الخارجية للأموال المتوفرة التي يراقبونها أو يأمرنا بحركاتها؛
- القبض القانوني للمداخل المعهود إليهم بتحصيلها؛
- مراقبة صحة النفقة فيما يتعلق بإثبات العمل المنجز وصحة حسابات التصفية ووجود التأشير المسبقة للالتزام ؛
- الاداءات التي يقومون بها؛

إضافة إلى ذلك فالمحاسب العمومي يتحمل مسؤولية التحقق من صحة الأمر بالصرف ، و من توفر الإعتمادات وصحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها، وتقديم الوثائق المثبتة و التي يتعين عليه طلبها قبل أداء النفقات. وبمناسبة التدقيق السنوي للحسابات المقدمة إلى المجلس، استطاع قضاته تسجيل عدد من الملاحظات، التي من شأن الأخذ بها من طرف مختلف المتدخلين في تنفيذ العمليات المالية لتحسين شروط تديبرهم للشأن المالي العمومي، وتتمثل أهم المخالفات المسجلة من خلال دراسته القرارات المتخذة فيما يلي:

_ في مجال تقديم المستندات : غياب وثائق عامة أو عدم كفاية المستندات المثبتة للصفقة؛

_ في مجال النفقات : تتجلى أهم مظاهر الفساد المالي، وسوء التدبير الإداري على مستوى الإدارات العمومية بالخصوص في التعقيد و الغموض على مستوى مجالات الإنفاق العمومي، بسبب غموض الطرق و المناهج المستعملة في تقدير الميزانيات و التي غالبا ما تتسم بعدم الدقة، إذ تفوق أحيانا الحاجيات الحقيقية للإدارة، كما يلاحظ التبدير في النفقات العمومية من خلال انغلاق نظام الصفقات العمومية ، وغياب نفقات الصيانة، وضعف الوضوح و التنسيق في التوجهات المالية المتمثلة في التخطيط و التشريع وعدم عقلانية التوزيع الجغرافي للنفقات³.

ثانيا: مجال وإجراءات ممارسة الرقابة المالية.

إن قيام المحاسب العمومي بتقديم بيان سنوي للمجلس عن المستندات و الوثائق المكتوبة المتعلقة بالصفقات العمومية، سواء كانت صفقة أشغال أو توريدات أو خدمات والتي تم تسديد حوالها خلال السنة المالية، وذلك للبت فيها من خلال عملية التحقيق والتدقيق تتم وفق المسطرة التالية :

أولا: عند توصل المجلس الأعلى للحسابات بالحساب، فإن رئيس المجلس يقوم طبقا للبرنامج السنوي لأشغال المجلس بتوزيعها على المستشارين المقررين ، ويقوم المستشار المقرر في مجال مراقبة شرعية النفقات العمومية كأول خطوة بعد تسليم الحساب من كتابة الضبط بالتعرف على الإدارة صاحبة الملف من خلال العناصر التالية :

¹ - إبراهيم بن به، دور المجلس الأعلى للحسابات في تحسين التدبير العمومي، مجلة السياسات العمومية، العدد 14 سنة 2015 ص 266.

² - المادة 6 من القانون رقم 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين.

³ - أحمد حاسون، المرجع السابق، ص 297.

- الموارد والتمويل؛
 - الإطار القانوني؛
 - الاعتبارات المرتبطة بالعامل الجغرافي و التواصل.
- أما كخطوة ثانية فإن المستشار المقرر يقوم بمباشرة التحقيق من خلال إجراء الفحوص الشكلية للوثائق العامة والوثائق المثبتة للصفقة ، ثم فحص الوثائق من حيث الجوهر أو المضمون من خلال الجوانب التالية :
- طبيعة ومدى الحاجيات المراد تليبيتها ؛
 - عرض حول الاقتصاد العام للصفقة ، وكذا مبلغ تقديرها ؛
 - الأسباب الداعية إلى اختيار طريقة الإبرام ؛
 - مبرر اختيار مقاييس انتقاء الترشيحات وتقييم العروض؛
 - تبيان قدر الإمكان مبررات الأثمان المقترحة بالمقارنة بالأثمان المتداولة عادة في المهنة بالنسبة للصفقات التفاوضية ؛
 - موضوع الصفقة؛
 - الأطراف المتعاقدة ؛
 - اجل التنفيذ مع بيان تاريخ انطلاق وانتهاء الأعمال وتبرير التجاوزات المحتملة بالنسبة للتاريخ المقرر في الأصل لانتهاء الأعمال.
- وفي هذا الإطار فقد سجل القضاة الماليون عدة مخالفات تتمثل، في عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية كتجزئ النفقة في شكل سندات طلب ، وعدم مراعاة مساطر إبرام الصفقات العمومية باللجوء إلى تجزئ الطلبات ، وعدم احترام بعض بنود الصفقات وعدم تطبيق غرامات التأخير بخصوص تنفيذ الصفقات العمومية¹.
- ومن خلال ما سبق، فإن المستشار المقرر يستطيع التأكد من احتواء الحساب على عجز أو احتوائه على فائض أو من أن المحاسب بريئ الذمة².
- و في هذا الصدد، فإن المحاسب العمومي عندما يكون بريئ الذمة، فإنه يتحلل من مسؤوليته نتيجة صدق و صحة العمليات التي في محاسبته، أما في حالة الحساب الفائض، فإنه يتحلل هنا كذلك من المسؤولية مع احتمال حصوله على إذن من القاضي المالي من أجل استرجاع مبلغ الفائض من السلطات الإدارية ، أما في حالة إثبات العجز في حساب المحاسب العمومي بمعنى أن يكون هناك فرق بين نتائج محاسبته و بين ما تثبته الوثائق و المرافقات الملازمة لحسابه، أو عند التأكد من وجود إهمال أو تقصير من جانبه في أداء واجباته المهنية³، في هذا الإطار تتحدد مسؤولية المحاسب العمومي التي ترتبط بوجود عجز في حسابه، على اعتبار أن أي عجز يحصل في حساب المحاسب إلا ويشكل سببا يبرر محاسبته، وبالتالي خضوعه لرقابة قاضي الحسابات، ليصبح بالإمكان تحريك مسطرة المتابعة ضده.
- وهذا ما يوضح نوع المسؤوليات الملقاة على عاتق المحاسب العمومي والتي تتمثل في ضرورة التأكد من:
- صحة النفقات التي يسجلها، و إنجاز النفقات الملزم بدفعها وتبرير عملياته؛

¹ - أحمد حاسون، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب ،دراسة سوسيوقانونية ،مرجع السابق، ص 298.

² - المادة 41 من قانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية .

³ - المادة 40 من قانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية.

- في حالة ما إذا لاحظ خطأ مادي في الوثائق والمستندات المثبتة للصفقة ، يكون من الواجب عليه وقف التأشيرة وإخبار الأمر بالصرف بذلك؛
 - يجب تقديم ما يفيد إخبار الأمر بالصرف بعدم صحة الوثائق المثبتة.
- وبعد أن ينتهي المستشار المقرر من مراقبة الحساب من حيث الشكل ومن حيث المضمون، وعقب انتهاء المستشار المقرر من مرحلة التدقيق هاته، تنطلق بعدها مرحلة التحقيق وما تحمله من إجراءات.
- وحسب الفقرة الثالثة من المادة 30 من المدونة، فإن مسطرة التحقيق تكون كتابية ويتحتم فيها مشاركة الأطراف المعنية بالتحقيق، وتبدأ هذه المسطرة بجمع المعلومات والأدلة، وخلالها يلزم المستشار المقرر المحاسب العمومي أو أي طرف آخر معني بالتحقيق بتقديم جميع التوضيحات أو التبريرات التي يراها المقرر ضرورية تطبيقاً لأحكام الفقرة الرابعة من المادة 30 من المدونة.
- وفي الأخير تفرض المادة 31 من المدونة على المستشار المقرر أن يبلغ المحاسب أو الأمر بالصرف أو أي طرف آخر مسؤول بمذكرة أو وثيقة الملاحظات التي توصل إليها كنتائج التحقيق، وينتهي الأمر بصور قرار، فإذا ما تقررت مسؤولية المحاسب العمومي عن العجز الثابت في حسابه، فإن القرار يضمن ضرورة إرجاعه للمبالغ المترتبة على ذمته ما لم يقدم مبررات كتابية كافية.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

يمارس المجلس الأعلى للحسابات إضافة إلى اختصاصه بالنظر في حسابات المحاسبين العموميين و المسيرين بحكم الواقع، اختصاصاً آخر يتمثل في التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.

ويعتبر اختصاص الرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية الوجه الثاني "لرقابة المشروعية" أو "المطابقة" 1 الممارسة من قبل المجلس الأعلى للحسابات، على اعتبار أنها تختص بالأساس بالتصرفات الصادرة عن الأمر بالصرف وهو ما يدل على خصوصية وأصالة تجربة المجلس، إذ يقوم باختصاص قضائي مزدوج يتجلى في توليه لممارسة الرقابة القضائية على المحاسبين العموميين و الأمرين بصرف في آن واحد.

وفي هذا السياق فقد خصص القانون رقم 99.62 المتعلق بمدونة المحاكم المالية لكل فئة من الأشخاص المسؤولين في إطار هذا الاختصاص المخالفات المتعلقة به، إذ تضمنت المادة 54 و المادة 56 من هذا القانون للمخالفات التي قد يعاقب الأمرين بالصرف و المحاسبون العموميون على ارتكابها (أولاً)، في حين تعرضت المادة 55 من نفس القانون للمخالفات التي قد تثير مسؤولية مراقب الالتزام بالنفقات و المراقب المالي (ثانياً).

أولاً: المسؤولية التأديبية للأمر بالصرف والمحاسب العمومي.

يمارس الاختصاص القضائي للمجلس الأعلى للحسابات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية على كل من الأمر بالصرف و المحاسب العمومي.

ويعتبر الأمر بالصرف طبقاً لمقتضيات الفصل 3 من المرسوم الخاص بالنظام العام للمحاسبة العمومية: " كل شخص مؤهل باسم منظمة عمومية لرصد أو إثبات أو تلقي أوامر بالاستخلاص أو الأداء"، ويمكن أن يكون الأمر بالصرف أمراً بالصرف بحكم القانون، أو أمراً بالصرف معيناً، أو أمراً بالصرف منتدباً، أو أمراً مساعداً بالصرف، وكذا نواباً للأمر بالصرف 2، كما أن المسؤولية يتحملها كذلك كل مسؤول أو عون أو موظف يعمل تحت سلطتهم أو حسابهم.

وفي حالة ما ارتكب هؤلاء الأشخاص أثناء مزاولة مهامهم إحدى المخالفات المنصوص عليها في المادة 54 من المدونة المحاكم المالية والتي تتمثل فيما يلي:

- مخالفة قواعد الالتزام بالنفقات العمومية و تصفياتها و الأمر بصرفها؛

¹ - احمدوش المدني، المحاكم المالية في المغرب، دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، الطبعة الأولى، سنة 2003، ص 267.

² - حسب ما جاء في المادة 2 من القانون 61.99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف و المراقبين و المحاسبين العموميين.

- عدم احترام النصوص التنظيمية المتعلقة بالصفقات العمومية (غياب المستندات المثبتة، الأداء قبل انجاز العمل ، غياب المعدات المسجلة في سجل الجرد ، عدم مطابقة الأشغال مع المواصفات التقنية لدفتر الشروط الخاصة، عدم احترام مقتضيات دفتر الشروط الخاصة، المبالغة في تقدير الأشغال المنجزة)؛
 - التقييد الغير القانوني للنفقة بهدف التمكن من تجاوز الاعتمادات؛
 - إخفاء المستندات أو الإدلاء إلى المحاكم المالية بأوراق مزورة أو غير صحيحة (أداء مزدوج للنفقة ، الانحراف عن موضوع الصفقة، عدم تنفيذ الأشغال موضوع سندات الطلب)؛
 - حصول الشخص لنفسه أو لغيره على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.¹
- إذن، هذه بعض الحالات التي تثار خلالها مسؤولية الأمر بالصرف أو الأمر المساعد بالصرف وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرتهم ولحسابهم.
- إضافة إلى ذلك، فإن المسألة في إطار التأديب المالي لا تقتصر على الأمرين بالصرف فقط، بل تشمل أيضا فئة المحاسبين العموميين وذلك في حالة امتناعهم عن القيام بالمهام التي حددتها المادة 56 من مدونة المحاكم المالية وهي كالتالي:
- التأكد من صفة الأمر بالصرف؛
 - التأكد من توفير الإعتمادات؛
 - التأكد من صحة تقييد النفقات في أبواب الميزانية المتعلقة بها؛
 - التأكد من تقديم الوثائق المثبتة التي يتعين عليه طلبها قبل أداء النفقات طبقا للنصوص التنظيمية الجاري بها العمل؛
 - في حالة ما إذا أخفوا المستندات أو أدلوا إلى المجلس بوثائق مزورة أو غير صحيحة ؛
 - في حالة ما إذا حصلوا لأنفسهم أو غيرهم على منفعة غير مبررة نقدية أو عينية.²
- غير أن المحاسب العمومي الذي حكم عليه بالعجز طبقا لمقتضيات المواد من 37 إلى 40³، لا تسري عليه مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 66 في حالة تقاعسه عن القيام بالمهام المنصوص عليها في المادة 56.
- وهذا أصبح المحاسب العمومي يخضع لرقابة مزدوجة ، إذ من ناحية يخضع لرقابة قضائية مباشرة وهي الرقابة القضائية على الحساب الذي يقدمه، ومن ناحية ثانية تمارس عليه رقابة غير مباشرة، ويتعلق الأمر بالرقابة القضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية.
- وما يلاحظ هو هيمنة المخالفات المتعلقة بالقواعد القانونية خاصة بالنسبة لمرافق الدولة، إذ تتعلق جل القضايا الرائجة أمام المجلس بأفعال ذات الصلة بالمجالات المتعلقة بعدم احترام قواعد تنفيذ النفقات و الموارد العمومية سواء في مرحلة الالتزام بالنفقة أو بتصفيتها أو بأدائها، بحيث نجد مثلا أن معظم المؤاخذات ذات الصلة بمجال الصفقات العمومية تتعلق بعدم احترام مبدأ المنافسة و المساواة في ولوج الطلبات العمومية، وكما نجد أيضا كثرة اللجوء إلى إبرام صفقات وإصدار سندات طلب صورية من أجل تسوية ديون سابقة ترتبت عن التزود بمواد و إنجاز خدمات أو أشغال لم تكن موضوع أي التزام مسبق، أيضا نجد اختلالات مرتبطة بالإشهاد غير الصحيح على انجاز الخدمات المتعاقد بشأنها والتغيير في خصائص التقنية وحجم الالتزامات التعاقدية أثناء التنفيذ دون إتباع المساطر القانونية.

¹ - المادة 54 من قانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية.

² - المادة 56 من قانون 62.99 المتعلق بالمحاكم المالية.

³ - المواد من 37 إلى 40 من مدونة المحاكم المالية

ثانيا: المسؤولية التأديبية للمراقبين الماليين والالتزام بالنفقة.

مما لا شك فيه أن المجلس الأعلى للحسابات يمارس رقابة قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية، على الأشخاص المشار إليهم في المادة 51 من مدونة المحاكم المالية إذا ما ارتكبوا إحدى المخالفات المنصوص عليها في المواد 54 و 55 و 56 من نفس المدونة السالفة الذكر.

ونشير إلى أن مدونة المحاكم المالية قد وسعت من دائرة المسؤولين أمام المجلس الأعلى للحسابات في مجال التأديب وأضافت أشخاص أخرى، إذ أصبح يخضع للعقوبات المنصوص عليها في المواد من 66 إلى 69 من المدونة، كل مراقب للالتزام وكل مراقب مالي وكذا كل موظف أو عون يعمل تحت إمرتها أو لحسابها، إذا لم يقوموا بمهام الرقابة الموكولة إليهم وفقا للأنظمة الجارية عليهم على الوثائق المتعلقة بالالتزام بالنفقات، و على الوثائق المتعلقة بالمداخيل إن كانت من اختصاصهم، وذلك لأجل التأكد من 1 :

- توفر الإعتمادات؛
- مطابقة مشروع الصفقة للنصوص التنظيمية المتعلقة بإبرام الصفقات ولاسيما الإدلاء بالشهادة الإدارية أو بالتقرير المتعلق بتقديم الصفقة الذي يبرر اختيار طريق إبرام الصفقة؛
- مطابقة صفقة الأشغال أو التوريدات أو الخدمات لقواعد طلب المنافسة المطبقة على الجهاز المعني بالأمر؛
- صفة الأشخاص المؤهلين بمقتضي النصوص التنظيمية المعمول بها للتوقيع على إقتراحات الالتزام بالنفقات؛
- كون مبلغ الالتزام المقترح يشمل مجموع النفقة التي تلتزم الإدارة بها.

و تجدر الإشارة إلى أن إدخال مراقب الالتزام ومراقب مالي ضمن لائحة المسؤولين في ميدان التأديب المالي، من مستجدات مدونة المحاكم المالية، وهذا سيشكل خطوة مهمة في اتجاه السيطرة على كل مراحل العمليات المالية و إخضاعها للمراقبة². وبهذا المستجد الذي تضمنته مدونة المحاكم المالية، يكون المشرع المالي قد أصاب بإدخال هذه الفئة ضمن قائمة المسؤولين في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية، بالنظر إلى المهام البارزة التي يقومون بها على مستوى العمليات المالية وصحتها، وأيضا لارتباطها الوثيق بآليات الإنفاق العام، وبصلتها العضوية بمسؤوليات والتزامات الفاعلين الآخرين في هذا المجال³. وعلى العموم، فإذا ما اكتشف المجلس أفعالا تستوجب إجراء تأديب، يقوم الوكيل العام بالمجلس بإخبار السلطة التي لها حق التأديب بهذه الأفعال، أما إذا كان الأمر يستوجب عقوبة جنائية فيرفع الوكيل العام للملك الأمر من تلقاء نفسه أو بإيعاز من الرئيس الأول إلى الوزير العدل قصد اتخاذ ما يراه ملائما ويخبر بذلك السلطة التي ينتهي إليها المعني بالأمر⁴.

المحور الثاني: تجليات الرقابة الإدارية.

إذا كان المجلس يشكل أحد الركائز الهامة لتقويم تدبير المالية العمومية عن طريق الوقوف على المخالفات ومعاقبة مرتكبيها، وبالتالي الحد من التبذير في مجال الصفقات العمومية، فإنه يعد من جهة ثانية جهازا لتطوير تسيير الأجهزة العمومية الخاضعة لرقابته، كما يساهم في تحسين أدوات التدبير المالي على المستوى العمومي و تحسين جودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية.

و يعتبر اختصاص رقابة التسيير من الاختصاصات غير القضائية التي يمارسها المجلس الأعلى للحسابات، وخصوصية هذه الرقابة تكمن في كون القرارات و الآراء و الملاحظات و الاقتراحات المعبر في إطارها لا تكتسي صبغة إلزامية وليس لها آثار جزائية،

¹ - المادة 55 من قانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

² -عادل الوردي، رقابة المجلس الأعلى للحسابات على المال العام بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2012، ص 147.

³ -محمد براو، الوجيز في شرح قانون المحاكم المالية، مساهمة في التأصيل الفقهي للرقابة القضائية على المال العام، منشورات طوب بريس الرباط، طبعة 2004، ص 213.

⁴ - المادة 111 من القانون 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية.

على اعتبار أن رقابة التسيير لا تسعى إلى معاقبة المسؤولين عن الأخطاء أو التجاوزات التي يرتكبونها، بل يتم الاكتفاء فقط بتوجيههم إلى مدى واقعية الخطط وطرق تنفيذها، ومن ثم فإن دور الهيئات العليا للرقابة على الأموال العمومية لا يتعدى تقدير وتقويم أداء التسيير من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات، حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرقه وأساليبه و الزيادة في فعاليتها ومردوده¹، و الكشف كذلك عن النقص والضعف الذي يعتري المنظمات والأجهزة العمومية في ميدان التسيير. وتبعاً لذلك سنقوم بدراسة أهداف رقابة التسيير (الفرع الأول)، تعدد الأجهزة الخاضعة لرقابة التسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أهداف رقابة التسيير.

فضلاً عن الاختصاصات القضائية، يمارس المجلس الأعلى للحسابات اختصاصات غير قضائية، لاسيما مراقبة التدابير المنصوص عليها في المادة 75 من مدونة المحاكم المالية، التي تهدف إلى تقييم تدبير هذه الأجهزة من حيث الكيف والإدلاء عند الاقتضاء باقتراحات حول الوسائل الكفيلة بتحسين طرق الزيادة في فعاليتها ومردوديتها، وتشمل هذه الرقابة جميع أوجه التسيير بما في ذلك الصفقات العمومية، حيث يقيم المجلس لهذه الغرض مدى تحقيق الأهداف المحددة والنتائج المحققة وكذلك تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المستعملة في مجال الصفقات العمومية.

كما تشمل هذه المراقبة مشروعية وصدق العمليات المنجزة، وكذا حقيقة الخدمات المقدمة والتوريدات المسلمة والأشغال المنجزة والتأكد كذلك من أن الأنظمة والإجراءات تضمن التسيير الأمثل لمواردها واستخداماتها وحماية ممتلكاتها وتسجيل كافة العمليات المنجزة، وقد أعطى المشرع المالي في المادة 75 من مدونة المحاكم المالية تعريفاً واسعاً يشمل جميع أوجه التدخلات والملاحظات الممكنة من طرف المجلس الأعلى للحسابات.

وتعتبر مراقبة التسيير ذات أهمية بالغة، لأنها وعلى عكس الاختصاصات القضائية ذات الطابع القضائي التي يبت فيها المجلس أو يبدي فيها رأيه محدداً إما في وثائق الحساب أو البيان المحاسبي أو في القضايا المحالة على الوكيل العام للملك، فإنه في مجال مراقبة التسيير لا يحال على المستشار نزاع محدد المعالم وواضح الحدود، إذ يتكلف بملف مسجل في البرنامج السنوي لعمل المجالس.

والهدف من منح القاضي المالي الرقابة على التسيير، هو تقييم مناهج وطرق تدبير شؤون المنظمات والهيئات الخاضعة لرقابته، والقيام بتحليل نقدي لكل عملية استغلال ومقارنة النتائج مع الأهداف التي تم تحديدها في البداية من قبل المسؤولين، إلا أن هذه الرقابة تعد من جانب آخر منها رقابة شرعية، حيث خول المشرع للقاضي المالي السلطة في أن يتأكد في ذات الوقت من مدى شرعية عمل هذه المنظمات².

وفي هذا الإطار تتضمن التقارير الخاصة التي يصدرها المجلس النتائج التي تسفر عنها هذه المهمات الرقابية، والتي يتم اعتمادها طبقاً لمسطرة تضمن مبدأ التواجية والمداولة على مرحلتين، مما يتيح للمسؤولين العموميين تقديم تعقيباتهم وأجوبتهم على الملاحظات المسجلة والطابع الجماعي والتوازن في تحديد مضمون هذه التقارير.

ويلاحظ من خلال المهمات الرقابية المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات على مختلف الأجهزة العمومية ما يلي:
أولاً: إشكالية الحكامة التي تتجلى في كون مجموعة من الاختلالات الملحوظة ترجع إلى غياب الشفافية في التدبير أو إلى التهميش بحكم الواقع لأدوار بعض الهيئات المسيرة، لاسيما مجالس الإدارة بالنسبة لبعض الشركات والمقاولات العمومية، كما تتجسد هذه الإشكالية في غياب شبه كلي للتصور التديري، وكذا لقيم الأداء في عدد من الأجهزة العمومية.
ثانياً: إشكالية جودة الإنفاق العمومي، حيث لا تتحقق دائماً النجاعة الاقتصادية والفائدة الاجتماعية المأمولة من المشاريع المنجزة، وذلك إما بسبب الإختلالات التي تشوب إنجازها أو عدم تلبيتها للحاجيات الحقيقية.

¹ - حميدوش المدني، مرجع السابق، ص 284.

² - المصطفى معمر، قراءة في مضمون مدونة المحاكم المالية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 52.51، يوليو، أكتوبر 2003، ص 138.

ثالثا: إشكالية نجاعة الطلبات العمومية، إذ يلاحظ أن التأخير الحاصل في إنجاز بعض المشاريع يمكن إرجاعه سواء إلى غياب دراسة قبلية للجدوى أو عدم موثوقيتها أو الاختلالات المسجلة على مستوى المقاولات التي منح لها إنجاز هذه الصفقات¹. وتدعيما لثقافة حسن التدبير و المحافظة على الأموال العامة، تضمن دستور المملكة لسنة 2011، مستجدا أساسيا في هذا المجال يتجلى في النص على أن المجلس ينشر جميع التقارير الخاصة، التي تسفر عنها المهمات الرقابية التي ينجزها في إطار مراقبة التسيير واستعمال الأموال العمومية و التي تحتل فيها التوصيات حيزا هاما ، وذلك نظرا لكون التوصيات المقترحة من المجلس لتجاوز الملاحظات المسجلة في التدبير تعبر عن منتهى مراقبة التدبير و الهدف الأساسي من أعمالها.

الفرع الثاني: تعدد الأجهزة الخاضعة لمراقبة التسيير.

حسب مقتضيات المادة 76 من مدونة المحاكم المالية، تسري رقابة التسيير على مرافق الدولة و المؤسسات العمومية و مقاولات الإمتياز و الشركات التي تملك فيها الدولة أو المؤسسات عمومية على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار وكذا الشركات و المقاولات التي تملك فيها الدولة ومؤسسات عمومية بصفة مشتركة مع الجماعات المحلية أغلبية الأسهم في رأسمال أو سلطة مرجحة في اتخاذ القرار، بالإضافة إلى أجهزة الضمان الاجتماعي التي تتلقى من احد الأجهزة السابقة الذكر مساعدات مالية في شكل مساهمات من أرباب العمل أو في شكل إعانات. ويتضح من خلال هذه المادة، أن هناك تعدد وتنوع في الأجهزة الخاضعة لمراقبة التسيير، هذا ومن أجل تحديد حقل تدخل المجلس في مجال مراقبة المقاولات و المؤسسات العمومية، عمد هذا الجهاز الرقابي إلى إحصاء الأجهزة الخاضعة للمراقبة، بحيث همت هذه العملية جميع المعطيات و البيانات حول الأجهزة المعنية خاصة تلك التي لها طابع قانوني أو مالي أو محاسبي، ولقد أفضت هذه العملية إلى إحصاء 537 مرفق دولة، وجهازا عموميا، ويوضح الجدول التالي وضعية الأجهزة الخاضعة لهذه المراقبات وكيفية توزيعها وذلك على الشكل التالي:

اختصاص المجلس	نوع الجهاز	عدد الخاضعين
مراقبة التسيير	شركات ذات رأسمال عمومي	66
	شركات أغلبية رأسمالها عمومي	79
البت في الحسابات ومراقبة التسيير	وزارات وكتابات الدولة	37
	مؤسسات و مقاولات عمومية تتوفر على محاسب عمومي	338

المصدر: التقرير السنوي لأنشطة المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2005، ص32

ما يلاحظ هو أن الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجلس لا تقوم بتقديم الوثائق المحاسبية و المالية المطلوب منها من طرف المجلس، بحيث نجد بأن المجلس راسل ما يناهز 537 جهاز ولم يستجيب إلا 475 جهاز. وفي إطار المنهجية الهادفة إلى إرساء أسس المساواة و التوازن، في ممارسة الأشكال الرقابية ولمواجهة تعدد وتنوع الأجهزة الخاضعة لمراقبة التسيير، فقد اعتمد المجلس في اختيار الأجهزة العمومية الخاضعة للمراقبة من أجل القيام بتدقيق تسييرها مقارنة

¹ - التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنتي 2009، 2010، ص 8 و7.

² - الفقرة الرابعة من الفصل 148 من دستور المملكة المغربية.

متعددة المعايير وهي: قطاع النشاط والرهان المالي و المحاسبي و الاقتصادي، النظام القانوني، المخاطر المرتبطة بتدبير الأجهزة الخاضعة لمراقبة التغطية الترابية .

إضافة إلى ذلك وسعياً إلى تعميم مراقبة التسيير لتشمل مختلف الأجهزة الخاضعة لمراقبة المجلس، جعل هذا الأخير البرمجة تأخذ بعين الاعتبار مبدأ دورية المراقبة¹ والتي تعني أن مراقبة نفس الجهاز تتم مرة واحدة على الأقل في كل أربع سنوات، ويعتبر مسؤولو هذه المؤسسة الرقابية أن هذه المنهجية الانتقائية ستمكن من تغطية كافة التراب الوطني وعلى مراحل.

ومن بين العناصر الهامة التي يمكن أن تساعد المجلس على وضع برنامج متكامل في مجال هذه الرقابة ، كون الأجهزة الخاضعة لرقابته ملزمة سنوياً بتقديم حساباتها ووثائقها المحاسبية إلى المجلس، وملزمة كذلك بأن تقدم للمجلس محاضر هيئاتها التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين المعتمدين و المراقبين الداخليين و الخارجيين²، ودائماً وفي إطار مسطرة مراقبة التسيير يتوفر مستشاري المجلس في إطار قيامهم بعمليات هذه المراقبة على سلطات و صلاحيات واسعة، إذ يؤهلون للإطلاع على كافة الوثائق أو المستندات المثبتة الكفيلة بتزويدهم بمعلومات حول تسيير هذه الأجهزة و الاستماع إلى الأشخاص الذين يرون أن إفادتهم ضرورية³، وقد حرص المشرع المالي في مدونة المحاكم المالية على تنظيم المسطرة في مادة مراقبة التسيير بشكل يضمن للمسؤولين عن الأجهزة موضوع هذه المراقبة حق التعقب و تقديم كل التوضيحات قبل صياغة التقارير النهائية، وقد نظمت هذه المسطرة بمقتضى المواد من 80 إلى 84 من مدونة المحاكم المالية.

وحسب المادة 80 توجه الملاحظات التي يسجلها المستشارون المكلفون بالرقابة، إلى مسؤولي الأجهزة المعنية الذين يتوفرون على أجل شهرين، من أجل الإدلاء بردودهم حول هذه الملاحظات، وعند انصرام هذا أجل يقوم هؤلاء المستشارين بتحرير تقاريرهم التي يوجهونها إلى رئيس الغرفة، ويمكن لهذه الغرفة أن تستمع إلى كل مسؤول أو مستخدم أو مراقب للجهاز المعني، ولا يلزم هؤلاء بواجب كتمان السر المهني ما عدا إذا تعلق الأمر بوقائع تهم الدفاع أو الأمن الوطني، حيث تطبق و الحالة هذه مقتضيات الفقرة الثانية من المادة 110، و في حالة عدم استجابة هؤلاء المسؤولين أو المستخدمين، أمكن الحكم عليهم بالغرامة المنصوص عليها في المادة 69 من مدونة المحاكم المالية، كما يمكن للغرفة أن تأمر بإجراء أبحاث أو تحريات إضافية تكميلية، وتتخذ الغرفة قراراتها بأغلبية الأصوات حيث تحدد الملاحظات التي يمكن أن يوجهها رئيس الغرفة إلى مسؤولي الأجهزة موضوع المراقبة ويلزم هؤلاء بالإجابة عليها داخل أجل يحدده رئيس الغرفة على ألا يقل عن شهر.

وبناء على نتائج المداولات وعلى ما تؤدي إليه الأبحاث و التحريات التكميلية، وبناء كذلك على ما يمكن أن تتضمنه تعقيبات وردود مسؤولي الأجهزة المعنية المراقبة، يقوم المستشار

المقرر حسب المادة 83 بإعداد تقرير خاص تتداول الغرفة بخصوصه كما تنص على ذلك مقتضيات الفقرة الأولى من المادة 84، وحسب ذات المادة فإنه في حالة اكتشاف بمناسبة إجراء مراقبة التسيير مخالفات تتعلق بالتأديب المالي أو عناصر مكونة للتسيير بحكم الواقع، يتم إخبار الوكيل العام للملك.

أما إذا تم اكتشاف مخالفات قد تستوجب عقوبة جنائية أو تأديبية، فعندئذ تطبق مقتضيات المادة 111، و التي تنص على إخبار وزير العدل أو السلطة التي لها حق التأديب.

¹ -Ahmed El midaoui : transparence des finances publiques (interview) , revue al maliya. Ministère de l'économie et des finances ; special n°6 Mai 2008. P45.

-أورده أحمد حاسون، الأداء الرقابي للمجلس الأعلى للحسابات و محدوديته بالمغرب ، مرجع السابق ، ص 303 .

² - المادة 76 من مدونة المحاكم المالية.

³ - المادة 79 من المدونة المحاكم المالية.

وتنتهي مسطرة مراقبة التسيير بتوجيه الرئيس الأول للمجلس التقارير الخاصة التي تداولت بشأنها الغرفة إلى الوزير المكلف بالمالية و الوزير الوصي ،الذين يمكنهم الإدلاء بملاحظاتهم و التعبير عن آرائهم داخل أجل يحدده الرئيس الأول على ألا يقل عن شهر واحد¹.

¹ - المادة 85 من مدونة المحاكم المالية.

حالات البطلان في المادة الضريبية بين التشريع والاجتهاد القضائي

ورحو خديجة

باحثة بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس الرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا

مما لا شك فيه أن النظام الضريبي المغربي يقوم على مبدأ الإقرار التلقائي من جانب الخاضع للضريبة كتعبير عن حسن نيته وعن حس المواطنة لديه وامتناله للواجبات التي تفرض عليه بشكل طوعي، إيماناً منه بأن الضرائب التي يدفعها لخزينة الدولة يتم إعادتها إليه بعد دورة اقتصادية وذلك في صورة مشاريع استثمارية وخدمات عمومية، إلا أنه في بعض الأحيان قد يعزف الخاضع للضريبة عن تقديم إقراره داخل أجل القانوني المخول له، وقد لا يضمن إقراره كل العناصر التي تفيد في تحديد وعاء الضريبة، وتبعاً لذلك فإن عدم تفيد الخاضع للضريبة بإيداع إقراره يعطي الإدارة الحق في تحديد الضريبة بصورة تلقائية¹، إلا أن هذا الحق المخول للإدارة لم يرد بصفة مطلقة بل إنه مقيد بضرورة إتباع الإجراءات التي فرضها المشرع لتحسين الخاضع للضريبة من كل فرض تعسفي ومفاجئ، وذلك تحت طائلة بطلان المسطرة. ولهذا فإن تدخل الإدارة الضريبية بامتيازاتها وسلطاتها العامة في الفرض الضريبي الانفرادي حياداً على مبدأ الإقرار التلقائي ينبغي أن يظل في إطاره الاستثنائي بحيث لا يلجأ إليه إلا في حالة عدم إدلاء المزم بإقراره أو الإدلاء به ناقصاً أو تضمينه معطيات مخالفة لحقيقة النشاط الاقتصادي.

وتبعاً لذلك فالمشرع ربط سلطة الإدارة، سواء في فرض الضريبة بصورة أصلية في إطار مسطرة الفرض التلقائي أو بصورة تكميلية في إطار مسطرة تصحيح الأساس الضريبي، بضرورة إتباع الإجراءات واحترام آجال ممارستها، وكل إخلال بهاته الإجراءات الأمرة يترتب عنه الحكم ببطلانها سواء بنص قانوني صريح يترتب هذا الجزء أو بحكم قضائي نتيجة افتقار الإجراء للشروط المتطلبية فيه قانوناً أو لإخلاله بقواعد القانون الضريبي التي تعد من النظام العام باعتباره قانون إجرائي ومسطري بامتياز.

وبالرجوع إلى عنوان المقال المتمثل في: "حالات البطلان في المادة الضريبية بين التشريع والاجتهاد القضائي" فإن أول ملاحظة تثير القارئ هو تعدد المصطلحات والمفاهيم مما يقتضي منا أن نعطي تعريفاً لكل مفهوم على حدة حتى نبين المقصود منه. فالبطلان كما يعرفه فقهاء القانون هو تكييف قانوني لعمل يخالف نموذج القانوني، مخالفة تؤدي إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها عليه القانون إذا كان كاملاً، كما يعرفه البعض بكونه وصف يلحق عملاً معيناً لمخالفته القانون مخالفة تؤدي إلى عدم إنتاج الآثار التي يرتبها القانون على هذا العمل لو لم يكن معيباً.

ويعرفه البعض كذلك على أنه جزء يقرره المشرع لمخالفة القواعد الواردة في النصوص الإجرائية لتحديد الإجراءات المطلوبة والأشكال اللازمة فيها.

¹ -Ahmed Tazi, « Aperçu sur la fiscalité marocaine actuelle » édition al madariss , Casablanca, 1995 p28 .

وبخصوص عبارة التشريع فإن المقصود بها بصفة عامة في موضوع مقالنا هي المدونة العامة للضرائب وبصفة خاصة البند الثامن من المادة 220 من نفس المدونة، التي تتحدث عن حالي البطلان المنصوص عليها قانونا و المتعلقة أساسا بمسطرة التصحيح.

وبالنسبة للاجتهاد القضائي فنعني به أساسا مجموعة الأحكام والقرارات الصادرة عن مختلف محاكم المملكة وكذا الحلول المعطاة لتساؤلات قانونية متعارضة في مادة معينة أو بلد معين¹.

وتبعاً لذلك فإننا سنتعامل في إطار موضوع مقالنا هذا مع الأحكام والقرارات التي كرس تطبيق النصوص الجبائية والتزمت بحرفيتها، وكذا الاجتهادات القضائية التي توسعت في تقرير جزاء البطلان خارج الحالات الواردة في القانون الضريبي بل حتى بالنسبة للحالات التي لم ينص بشأنها المشرع أي جزاء.

وبالتالي فإن إشكالية هذا الموضوع ستتوخى من جهة الوقوف على النصوص القانونية التي تناولت حالات البطلان في المجال الضريبي ومن جهة أخرى سوف تتناول كيفية تعامل القضاء الإداري مع هذه الحالات.

ادن' فكيف تعامل كل من المشرع والقاضي الإداري مع حالات البطلان الواردة في الميدان الضريبي؟

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية في محورين:

المحور الأول : مجال البطلان في الميدان الضريبي.

المحور الثاني : التوجه القضائي في مجال البطلان الضريبي

المحور الأول : مجال البطلان في الميدان الضريبي

بالرجوع إلى المدونة العامة للضرائب، نجد مقتضيات الوحيدة التي تطرقت إلى حالات البطلان هي تلك المنصوص عليها في البند الثامن من المادة 220 حيث جاء فيها على أنه : " تكون مسطرة التصحيح لاغية :

◀ في حالة عدم توجيه الإشعار بالفحص إلى المعنيين بالأمر أو ميثاق الخاضع للضريبة أو هما معا داخل الأجل المنصوص عليه في المادة 212 (الفقرة الأولى من البند الأول).

◀ في حالة عدم تبليغ جواب المفتش على ملاحظات الخاضعين للضريبة داخل الأجل المنصوص عليه في البند الثاني أعلاه.

ولا يجوز إثارة حالات البطلان المشار إليها أعلاه من لدن الخاضع للضريبة لأول مرة امام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة".

وتبعاً لذلك سنتعرض لكل حالة من الحالتين المنصوص عليهما على حدى، بحيث سنخصص (1) لحالة بطلان مسطرة التصحيح في حالة عدم تبليغ الإشعار بالفحص مرفوقاً بميثاق الملزم، على أن نخصص (2) لبطلان مسطرة التصحيح في حالة عدم تبليغ الرسالة التصحيحية الثانية داخل الأجل المحدد.

1 : بطلان مسطرة التصحيح في حالة عدم تبليغ الإشعار بالفحص مرفوقاً بميثاق الخاضع للضريبة

تنص المادة 212 من المدونة العامة للضرائب في فقرتها الأولى : "إذا قررت الإدارة القيام بفحص محاسبة تتعلق بضريبة أو رسم معين، وجب تبليغ إشعار بذلك إلى الخاضع للضريبة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 219 قبل التاريخ المحدد للشروع في عملية الفحص بخمسة عشر يوماً على الأقل...

¹ Robert (P), « dictionnaire ROBERT » Paris S .N.L 1973 , p 157

وهكذا فمسطرة الفحص توجب على المفتش الفاحص أن يبلغ إشاراً إلى الخاضع للضريبة قبل التاريخ المحدد للشروع في عملية الفحص بخمسة عشر يوماً على الأقل، بحيث أن عدم احترام المفتش أجل 15 يوماً التي يجب أن تفصل بين تاريخ التوصل وتاريخ الفحص، يعتبر عيب مسطري يؤدي إلى إلغاء مسطرة الفحص .

ويعتبر هذا الأجل ذو أهمية بالغة بالنسبة للملزم لأنه يعد ضماناً تمكنه من تهيئ نفسه ووثائقه للمراقبة، حتى يكون بمنأى عن كل تدخل مباغت من طرف الإدارة¹.

2: بطلان مسطرة التصحيح في حالة عدم تبليغ الرسالة التصحيحية الثانية داخل الأجل المحدد

تباشر الإدارة الضريبية مسطرة التصحيح حسب النتيجة التي توصلت إليها من جراء عملية الفحص، ففي الحالة التي يكشف فيها فحص محاسبة الخاضع للضريبة عن وجود إخلالات، فإن الإدارة الضريبية تقوم بتصحيح الأساس الضريبي كما يمكنها أن تباشر عملية التصحيح مباشرة دون القيام بفحص المحاسبة وذلك بناء على المعطيات التي تحصل عليها من خلال القيام بتحرياتها ومراقبتها أو من خلال فحصها للوضعية الجبائية للخاضع للضريبة، وتكون ملزمة باتباع مسطرة خاصة بمرحلة التصحيح الضريبي. بحيث تنص مقتضيات المادة 220 من المدونة العامة للضرائب المتعلقة بالمسطرة العادية لتصحيح أسس فرض الضريبة على أنه " يمكن للإدارة الجبائية أن تقوم بتصحيح أسس فرض الضريبة، أو المبالغ المحجوزة برسم الدخول المتكونة من الأجور، الاثمان أو التصاريح التقديرية المعبر عنها في العقود والاتفاقات، سواء كانت ناتجة عن إقرار الخاضع للضريبة أو رب العمل أو المدين بالائراد أو ناتجة عن فرض الضريبة بصورة تلقائية.

وفي هذه الحالة تقوم الإدارة الجبائية بتبليغ الخاضع للضريبة:

- أسباب التصحيح المزمع القيام به وطبيعته وتفاصيل مبلغه فيما يخص الضريبة على الشركات أو الضريبة على الدخل أو الضريبة على القيمة المضافة
- الأساس الجديد الواجب اعتماده وعاء لتصفية واجبات التسجيل وكذا مبلغ الواجبات التكميلية الناتجة عن الأساس المذكور.

كما تدعو الإدارة الخاضع للضريبة المعني بالأمر إلى الإدلاء بملاحظاته خلال أجل الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ تسليم رسالة التبليغ، وفي حالة عدم الجواب داخل هذا الأجل، تقوم الإدارة الجبائية بوضع الواجبات التكميلية موضع التحصيل والتي لا يمكن الخاضع للضريبة أن ينازع فيها إلا وفقاً للشروط المقررة في المادة 235 من المدونة العامة للضرائب المتعلقة بالمسطرة الإدارية.

غير أنه إذا تلقت الإدارة ملاحظات الخاضع للضريبة داخل الأجل المضروب ورأى أن جميعها أو بعضها لا يستند إلى أي أساس صحيح، وجب عليها أن تقوم خلال أجل لا يتجاوز 60 يوماً من تاريخ تسلمها الجواب بتبليغه، أسباب رفضها الجزئي أو الكلي وأساس فرض الضريبة الذي ترى من الواجب اعتماده، مع إخبار المعني بالأمر بأن هذا الأساس سيصير نهائياً إذا لم يقدم طعناً في ذلك إلى اللجنة المحلية لتقدير الضريبة داخل أجل الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ تسلم رسالة التبليغ الثانية.

وهذه الرسالة الثانية من المفتش يجب أن تبلغ إلى الخاضع للضريبة وفق نفس المسطرة التي نصت عليها المادة 219 من المدونة العامة للضرائب، ويجب أن تبلغ داخل أجل 60 يوماً الموالية لتاريخ تلقي جواب الخاضع للضريبة ولا يجب أن يكون مضمونها تكراراً لما ورد في رسالة المفتش الأولى، وإنما يجب أن يتم فيها إعلان الرفض الكلي أو الجزئي لملاحظات الخاضع للضريبة

¹ - السيد إبراهيم الشيكري "الاخلالات المسطرية و أثرها على الالتزام الضريبي"، مداخلة بالندوة الوطنية حول موضوع: الإشكالات القانونية والعملية في المجال الضريبي دفاتر المجلس الأعلى عدد 16/2011 ص 149.

وأسباب هذا الرفض وتبليغ الخاضع للضريبة بأن هذا الأساس سيصير نهائياً إذا لم يمارس حقه في الطعن أمام اللجنة المحلية داخل أجل 30 يوماً الموالية لتاريخ تسلمه لرسالة المفتش الثانية¹.

وما يلاحظ هنا أن المشرع الضريبي، وخلافاً لتبليغ الرسالة الأولى، نص صراحة على الأجل الذي يتم تبليغ الرسالة الثانية في غضون، وكذا على الجزاء القانوني المترتب عن عدم احترام الأجل المذكور، حيث نصت المادة 220 في بندها الثامن على أن مسطرة التصحيح تكون لاغية في حالة عدم تبليغ جواب المفتش على ملاحظات الخاضعين للضريبة داخل الأجل المنصوص عليه في البند الثاني من نفس المادة (أجل 60 يوماً).

والتنصيص على أجل قانوني لتبليغ الرسالة الثانية تحت طائلة بطلان مسطرة التصحيح يشكل ضماناً قانونية حقيقية لحقوق الخاضع للضريبة على المستوى الاجرائي وتقييداً زمنياً لسلطات الإدارة² بعدم تماطلها في الجواب وبالتالي تجنب طول المسطرة إلى ما لا نهاية³.

المحور الثاني: حالات البطلان المثارة من طرف الاجتهاد القضائي

إن المتتبع للعمل القضائي في المادة الجبائية سيلاحظ عدم تردد القضاء في الحكم ببطلان مسطرة فرض الضريبة متى تبين له أن الإدارة الضريبية لم تحترم الإجراءات التي فرضها المشرع في مرحلة التأسيس للدين الضريبي، بل إن القضاء ذهب إلى اعتبار إلى أن كل إجراء من شأنه الإخلال بالضمانات التي أقرها المشرع الخاضع للضريبة يعتبر باطلاً ولو لم ينص المشرع بشأنه على جزاء، واستند في ذلك إلى قاعدة "لا بطلان إلا بضرر"، وهو بذلك ربط بطلان المسطرة بإثبات الضرر الذي لحق الخاضع للضريبة من العيب المسطري ما لم تكن الغاية قد تحققت من الخلل المذكور.

وطبقاً لذلك فإن القضاء الإداري يثير العديد من حالات البطلان في المادة الضريبية حتى ولو لم ينص عليها المشرع، و يتبين ذلك من خلال مجموعة من الأحكام والقرارات الصادرة عنه، والتي لا يتردد فيها بإلغاء مسطرة الفرض كلما تبين له أن الإدارة قد أخلت بأحد الضمانات خصوصاً منها التي ترتبط بحق الدفاع.

وباستقراء لمجموعة من الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في مجال المنازعات الضريبية في شقها المسطري، يتضح أن القاضي الإداري يرمي إلى إحاطة الخاضع للضريبة بحماية قضائية قصوى وذلك من خلال تمتعه بكافة الضمانات القانونية.

وسوف نقدم أهم الحالات التي تعرض لها القضاء من خلال مايلي: حالات البطلان المرتبطة بمسطرتي الفحص والتصحيح الضريبي و مرحلة اللجان الضريبية (1) ثم حالات بطلان الفرض التلقائي (2)

1: حالات البطلان المرتبطة بمسطرتي الفحص والتصحيح الضريبيين ومرحلة اللجان الضريبية

ومن المسائل المسطرية التي أثّرت بشكل مستمر ومتكرر في الاجتهاد القضائي وأثارت نقاشاً أمامه القضايا المتعلقة بالبطلان المرتبط بمسطرتي الفحص والتصحيح الضريبيين (أ)، وكذا القضايا المتعلقة بحالات البطلان على مستوى مرحلة اللجان الضريبية (ب)، وسنستعرض تباعاً لأهم الإشكالات التي تطرحها هذه المواضيع أمام القضاء الضريبي.

أ: حالات البطلان المرتبطة بمسطرتي الفحص والتصحيح الضريبيين

¹ - المصطفى معمر : مظاهر النزاع في العلاقة بين الإدارة والخاضع للضريبة خلال مسطرة تصحيح الاسس الجبائية، الندوة الوطنية حول موضوع المنازعات الضريبية"، منظمة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس، 1 و 5 دجنبر 2009 ، عدد خاص مجلتي القسطاس والزيتونة ص 108.

² - سفيان ادريوش ورشيدة الصابري "تصحيح الاسس الضريبي"، دراسة مقارنة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع الطبعة الاولى، الرباط 2002 ص 104.

³ - السيد ابراهيم الشيكرك: "الاخلالات المسطرية و أثرها على الالتزام الضريبي"، مرجع سابق، ص 149.

سنتعرض في هذا الإطار لحالات البطلان المرتبطة بمسطرة الفحص الضريبي وكذا لحالات البطلان المتعلقة بمسطرة التصحيح الضريبي .

● : حالات البطلان المتعلقة بمسطرة الفحص الضريبي

من الإشكاليات التي يطرحها هذا الموضوع أمام القضاء الإداري نجد حالة قدوم المفتش الفاحص إلى المقابلة الخاضعة للفحص بعد اليوم المحدد لشروعه في الفحص أي بعد اليوم السادس عشر وكذلك المشكلات المرتبطة بمباشرة المسطرة التوجيهية على إثر تغيير الإدارة للمفتش المحقق وتأخر تبليغ الخاضع للضريبة هذا التغيير بواسطة رسالة عادية.

- حالة قدوم المفتش الفاحص إلى المقابلة الخاضعة للفحص بعد اليوم المحدد لشروعه في الفحص أي بعد اليوم السادس عشر.

إن أهم قرار يجسد هذه الحالة هو القرار الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية¹ بالرباط والذي قضى بإلغاء الضريبة بعلّة الشروع في فحص المحاسبة في تاريخ أتى بعد اليوم السادس عشر الموالي لتبليغ الإشعار بالفحص. لكن ما يلفت انتباهنا أن هذا القرار لم يأخذ بعين الاعتبار العناصر الأساسية التالية:

- أولاً هذه ليست من الحالات التي نص عليها المشرع صراحة؛
- إن الغاية من هذا الإجراء تحققت لأن الإدارة منحت الخاضع للضريبة مدة تفوق 15 يوماً قبل الشروع في مراقبة المحاسبة.

إن تأجيل عملية الفحص يستفيد منها الخاضع للضريبة لأن المدة الإضافية تمكنه من الاستعداد وتبرئ الوثائق والمعطيات المطلوبة.²

- حالة تغيير الإدارة للمفتش المحقق وتأخر تبليغ الخاضع للضريبة بهذا التغيير بواسطة رسالة عادية.

لقد اعتبرت محكمة النقض في إحدى قراراتها، بأنه عندما تقوم الإدارة بعد تبليغ الإشعار بالفحص للخاضع للضريبة، بإخبار هذا الأخير في رسالة ثانية بتغيير المفتش الوارد في الإشعار بالفحص، فإن الرسالة الثانية تعتبر بمثابة إشعار ثان بالفحص وتنازل عن الإشعار الأول، ذلك أن إشعار الخاضع للضريبة من جديد بعدما توصل بإشعار أول بالفحص بتغيير المفتش المحقق، فيه إعطاء الخاضع للضريبة مهلة إضافية مدتها خمسة عشر يوماً تبتدئ من تاريخ الإشعار الثاني بالفحص، وقد قضت محكمة النقض³ في هذه النازلة بإلغاء مسطرة التصحيح لكون الإدارة حينما ارتأت تغيير تاريخ موعد إجراء التفتيش واسم المفتش المحقق، كان عليها إشعار الشركة المستأنف عليها بذلك برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل، لا أن تشعرها في تاريخ لاحق باستبدال المفتش برسالة عادية خلافاً لما يمليه النص، وأن المحكمة الإدارية لما بنت قضاءها على أن تغيير تاريخ إجراء التفتيش وقيامها بتعيين أجل جديد يعد تنازلاً من الإدارة عن الإشعار الأول بإجراء التفتيش، تكون قد بنت قضاءها على أساس سليم مما يتعين تأييده".

وجدير بالذكر أنه وإن كانت مقتضيات المادة 212 من المدونة العامة للضرائب والمتعلقة بفحص المحاسبة تنص على وجوب تبليغ الإشعار بالفحص قبل التاريخ المحدد للشروع في عملية الفحص بخمسة عشر (15) يوماً على الأقل فإن المشكل يبقى

¹-قرار عدد 925 بتاريخ 2010/05/13 أورده إبراهيم الشيك، الإخلالات المسطرية وأثرها على الالتزام الضريبي، مرجع سابق ص 256.

²-إبراهيم الشيك، الإخلالات المسطرية وأثرها على الالتزام الضريبي، نفس المرجع ص 156.

³-قرار محكمة النقض عدد 53 بتاريخ 23 يناير 2003 ملف رقم 2002/2/4/866.

مطروحا بخصوص تاريخ بداية الفحص من طرف المفتش المحقق ذلك أن المدونة المذكورة لم تحدد مصير الإشعار بالفحص في حالة عدم حضور المفتش في التاريخ المحدد في الإشعار، كما لم تحدد مصير الفحص في حالة الشروع فيه بعد التاريخ المحدد في الإشعار.¹

• حالات البطلان المرتبطة بمسطرة التصحيح

سنتعرض لحالات بطلان مسطرة التصحيح العادية، ثم لحالات بطلان مسطرة التصحيح السريعة.

❖ حالات بطلان مسطرة التصحيح العادية

تتجلى أهم الحالات التي تعرض لها القاضي الإداري فيما يخص بطلان مسطرة التصحيح العادية من خلال مايلي:

- حالة تعذر التسليم إلى الخاضع للضريبة وصحة التبليغ على ضوء المادة 219 من المدونة العامة للضرائب:

من أهم الضمانات المقررة قانونا لفائدة الخاضع للضريبة إعلانه بالدين الضريبي سواء في مرحلة التأسيس أو التحصيل، فلا يقبل تأسيس الدين الضريبي في غفلة من الخاضع للضريبة²، وقد كان القانون المالي بمقتضى المادة 5³ منه يعطي ضمانات كثيرة للخاضع للضريبة في هذا المجال، ضمانات أكدها القضاء على مستوى محكمة النقض، وتراجع عن أهمها في كتاب المساطر الجبائية في قانون المالية لسنة 2005 في المادة 10 منه.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع قد حدد على سبيل الحصر الحالات التي يعتبر فيها التسليم صحيحا وذلك بمقتضى المادة 219 من المدونة العامة للضرائب، إلا أن ما يهمننا هنا ما ورد في الفقرة الأخيرة من هذه المادة والتي تنص على أنه: "إذا تعذر تسليم الوثيقة في رسالة مضمونة الوصول مع إشعار بالتسلم أو بواسطة أعوان كتابة الضبط أو المفوضين القضائيين أو بالطريقة الإدارية و تم إرجاع الوثيقة مذيلة ببيان غير مطالب به أو انتقل من العنوان أو عنوان غير معروف أو غير تام أو أماكن مغلقة أو خاضع للضريبة غير معروف بالعنوان، في هذه الحالات يعتبر الظرف مسلما بعد انصرام أجل العشرة أيام الموالية لتاريخ إثبات تعذر تسليم الظرف المذكور".

وانطلاقا من المقتضيات القانونية المذكورة أعلاه فإن التبليغ يعتبر صحيحا في بعض الحالات، يعني حالات محددة حصرا ولا يجوز القياس عليها أو إضافة حالات أخرى غير الحالات المنصوص عليها حصرا.

وقد أكد القضاء أن اعتماد الإدارة في صحة التبليغ بيانات غير البيانات الواردة حصرا في المادة 219، يعتبر مخالفا للقانون ويجعل التبليغ غير صحيح ويعرض الإجراءات التي بني عليها الفرض للإبطال.⁴

ومن الأحكام التي سارت على نفس النهج كذلك، نجد حكم إدارية أكادير عدد 2009/363⁵، والذي جاء فيه: "إن الإشعار رجع إلى الإدارة مذيلا بعبارة "الرجوع إلى المرسل"، هي عبارة غير العبارات الواردة حصرا في المادة 219 من المدونة العامة للضرائب، مما لا يسوغ معه للإدارة اعتبار الطي مبلغا تبليغا صحيحا بعد مرور عشرة أيام من حصول تعذر التسليم، ويكون

¹-الحسن كنير، التبليغ في المادة الجبائية على ضوء التشريع الجبائي والاجتهاد القضائي، مطبعة الأمنية، الطبعة الأولى الرباط- 2012، ص 193.

²-عبد المعطي القدوري، الرقابة القضائية على العمل الضريبي-حالات للدراسة- مداخلة في الندوة الوطنية حول موضوع الإشكالات القانونية والعملية في المجال، دفاتر المجلس الأعلى عدد 16، منشورات الحلبي مطبعة المعارف الجديدة-الرباط، 2011، ص 73-74.

³-المادة 5 من قانون مالية لسنة 1995.

⁴-عبد المعطي القدوري، الرقابة القضائية على العمل الضريبي-حالات للدراسة- مرجع سابق ص 73-74.

⁵-حكم عدد 2009/363 بتاريخ 2009/7/22 ملف عدد 2007/721 ش، غير منشور.

بذلك التبليغ المدفوع من طرف الإدارة غير حاصل ومسطرة الفرض الناتجة عنه غير سليمة ومنافية للمقتضيات القانونية المسطرة في المادة 219".

وفي حكم آخر من نفس المحكمة¹ جاء فيه: "وحيث أنه باستقراء الحالات المذكورة حصرا في المادة 219 التي يعتبر فيها الظرف مسلما تسليما صحيحا بعد انصرام أجل العشرة أيام الموالية لتاريخ إثبات تعذر التسليم، فإنه ليس من بينها البيان- الرجوع إلى المرسل- المثبت على الظرف، مما يكون معه التبليغ غير صحيح، وأن الإدارة عندما اعتمدته في فرض الضريبة المتنازع فيها تكون قد حادت عن تطبيق مقتضيات المادة 219".

وفي نفس التوجه ما جاء في حكم إدارية الرباط عدد 2452² والذي ذهب فيه إلى مايلي: "إذ تبين من خلال مرجوع الرسالة أنها لا تحمل أي بيانات من البيانات المنصوص عليها في المادة 219، ويكون الأثر القانوني المترتب عن الإخلال بهذا المقتضى (الحالات المحددة حصرا في المادة 219) إلغاء الضريبة على القيمة المضافة فيها لخرقها مسطرة الفرض الضريبي".

وفي نفس الإطار قضت محكمة النقض³ بما يلي: "حيث إن المستأنف (الإدارة) اكتفى بالإدلاء بشهادة تسليم التبليغ المؤرخة في 2002/9/3، والتي لا تتضمن أي إشارة إلى طبيعة الرسالة موضوع التبليغ وما إذا كان الأمر يتعلق بالرسالة الأولى أم الثانية وكذلك العنوان الذي جرى فيه تبليغ الإجراء، مما بقيت معه هذه الشهادة غير كاملة في إثبات أصول التبليغ، وتكون مسطرة التصحيح التوجيهية غير متبعة، وفقا للقانون والفرض الضريبي المطعون فيه قد بني على إجراءات غير سليمة".

- حالة الإخلال بإحدى البيانات المستلزمة في رسالة التبليغ.

لقد أثار الفرض الضريبي الصادر في الإسم المجرد لأحد الشركاء دون التنصيص على إسم الشركة إشكالا أمام القضاء الضريبي، بحيث اعتبر في أحد أحكامه على أن رسالة الإشعار الضريبي موجهة إلى غير ذي صفة لكونها وجهت إلى المدعي شخصا دون الإشارة إلى صفته كممثل قانوني للشركة⁴، واستقر القضاء كذلك على اعتبار الإشعار باطلا لكونه تضمن أكثر من ضريبة واحدة والحال أن لكل واحدة أساس قانوني مختلف⁵.

إلا أنه نجد هناك من المحاكم من تتجاوز الجانب الشكلي ولم ترتب عليه أي جزاء بالرغم من ثبوت الإخلال بإحدى البيانات التي استلزم المشرع الإشارة إليها في رسالة الإشعار الضريبي، وهذا ما تبين من خلال بعض أحكام القضاء الإداري، بحيث ذهبت المحكمة الإدارية بوجدة إلى اعتبار الإدارة الضريبية قد أخطأت حين تصنيفها للخاضع للضريبة بالجدول الملحق بالفصل 21 من الضريبة العامة على الدخل الشيء الذي أتاح لهذه المحكمة تصحيح الوضع، بحيث لاحظت هذه المحكمة بأن الإدارة صنفت الخاضع للضريبة الذي هو صاحب المقهى من الفئة الثانية مرتين بعنصر قار قدره 15 ألف درهم، في حين يشير الجدول المذكور إلى أن هذا الصنف يدخل ضمن الفئة الخامسة بعنصر ثابت قدره 50 ألف درهم، وبذلك تكون الإدارة قد أخطأت التصنيف، الشيء الذي دفع المحكمة إلى تصحيح الوضع حيث قامت باحتساب مبلغ الضريبة وتحفيظه حسب التصنيف الأخير⁶.

¹-حكم إدارية أكادير عدد 2010/792 صادر بتاريخ 2010/12/3 ملف عدد 2009-638 ش، غير منشور.

²-حكم إدارية الرباط عدد 2452 بتاريخ 2011/8/22، ملف رقم 54-7-2011 غير منشور.

³-رشيد الحسن، العيوب المسطرية في المادة الجبائية من خلال بعض قرارات المجلس الأعلى وأحكام المحاكم الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 100/99 مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 144.

⁴-حكم إدارية الرباط رقم 352 غ، ملف رقم 96/572، بتاريخ 1997/4/22 أشارت إليه سعاد بنور "العمل القضائي في المادة الجبائية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2003 ص 188.

⁵-حكم إدارية الرباط عدد 27 بتاريخ 1995/2/2 أشارت إليه سعاد بنور نفس المرجع ص 188.

⁶-محمد شكيري، القانون الضريبي المغربي دراسة تحليلية ونقدية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 49 سنة 2003 ص 639.

- حالة بطلان المسطرة نتيجة الإخلال بإجراءات تبليغ رسالة التصحيح الأولى والثانية وبالضمانات المخولة للخاضع للضريبة في إطارها

إذا كانت مسطرة تصويب الأساس الضريبي، تشكل ضمانات أساسية وحقيقية للخاضع للضريبة لما لها من ارتباط بحقوق الدفاع المخولة له في إطار هاته المسطرة التواجبية الحضرورية، التي تهدف إلى إشراكه في عملية تصحيح الوعاء الضريبي لمعرفة وسائله وحججه وإثباتاته وموقفه من الأساس المنوي اعتقاده في تصفية الضريبة في إطار المراجعة، فإن كل إخلال بها يؤدي إلى إلغاء تلك المسطرة، فقد استقر القضاء الإداري على أن كل إخلال بمسطرة تصحيح الضريبة أو الرسوم التي في حكمها يفضي إلى اعتبار مسطرة التصويب باطلة¹.

وهكذا ذهبت المحكمة الإدارية بأكادير² وهي تكرر هذه الضمانة المخولة للخاضع للضريبة إلى إلغاء الضريبة العامة على الدخل التكميلية المفروضة في حق الخاضع للضريبة، بحيث جاء في حكمها ما يلي: "يعتبر مخالفا للقانون قيام الإدارة الضريبية بمراجعة أساس الضريبة العامة على الدخل دون اتباع مسطرة التصحيح الواردة بالمادة 107 من القانون 17.89".

هذا وقد استقر المجلس الأعلى (محكمة النقض) في مجموعة من قراراته على القول بأن كل إخلال بالضمانات المخولة للخاضع للضريبة في إطار مسطرة المراجعة المنصوص عليها قانونا باعتبارها إجراءات جوهرية أمره يتوجب عن مخالفتها إلغاء مسطرة تصويب تلك الضريبة وإلغاء الضريبة التكميلية على ضوء ذلك.

واعتبارا لما سبق فقد جاء في إحدى قراراته³ ما يلي: "إن إدارة الضرائب لم تقم بإجراءات التصحيح العادية المنصوص عليها بالفصل 107 من القانون 17-89 وهي إجراءات فرضتها مقتضيات أمره يترتب عن مخالفتها إلغاء الفرض الضريبي مما يكون معه الحكم المستأنف في محله ويتعين تأييده".

وكتكريس للضمانات المخولة للخاضع للضريبة أيضا عند احترام مسطرة التصحيح ذهبت المحكمة الإدارية بأكادير⁴ إلى ما يلي: "وحيث تبين للمحكمة بعد الاطلاع على وثائق الملف بأن المدعي وجه للإدارة الضريبية جوابه على الرسالة الأولى والتي توصل بها من الإدارة وذلك بتاريخ 2002/3/1 أي داخل أجل 60 يوما من تاريخ تسلم الرسالة الأولى وذلك حسبما يستفاد من الإشعار البريدي المضمون الموجود ضمن الوثائق.

وحيث إن قيام الإدارة الضريبية والحالة هذه بفرض الضريبة موضوع المنازعة على المدعي دون تبليغه بأسباب رفض الملاحظات المقدمة إليها كليا أو جزئيا وفقا لما من شأنه حرمان هذا الأخير من الضمانات المخولة له قانونا والمقررة لفائدته ولمصلحته ويترب عن عدم مراعاتها بطلان مسطرة التصحيح التي باشرتها الإدارة في مواجهة الإدارة"،

أيضا سلكت إدارة البيضاء نفس المنحى⁵ في حكم مؤرخ بتاريخ 2010/12/20 والذي جاء في إحدى حيثياته: "وحيث أسس المدعي طلبه على سلامة الفرض الضريبي وذلك بعدم توضيح إدارة الضرائب لأساس التصحيح وأسبابه.

¹- محمد قصري: "المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي"، مرجع سابق ص 124.

²- حكم إدارة أكادير بتاريخ 98/6/28 بالملف عدد 97/111 أورده محمد قصري: "المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي"، مرجع سابق ص 124.

³- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 1474 بتاريخ 2003/10/8 بالملف الإداري 99/1/4/646 قضية بوعزاوي ضد وزير المالية أورده محمد قصري: "المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي"، مرجع سابق ص 125.

⁴- حكم عدد 2006/199 بتاريخ 2006/5/18 ملف عدد 2005-423 ش.

⁵- حكم إدارة البيضاء ملف عدد 2009/389 بتاريخ 2010/12/20.

وحيث إنه سعيًا من المحكمة للتحقق من مدى تقييد الإدارة بالإجراءات المحددة قانونًا لسلوك مسطرة التصحيح فإنها كلفت مدير الضرائب بالإدلاء بما فيه احترام المسطرة التوجيهية قبل اللجوء إلى الفرض التكميلي وأنه توصل بالإشعار المذكور دون أن يستجيب له.

وحيث أنه ليس بالملف ما يفيد احترام مسطرة التصحيح من طرف الإدارة، الأمر الذي يشكل مسا بالضمانات المخولة للملزم، مما يكون معه الفرض التكميلي لحقوق التسجيل المضمن بالأمر بالاستخلاص معيب الأمر الذي يتعين معه الحكم بإلغائه.

كما كرس المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً)¹ ضمانات حق الدفاع في إطار مسطرة تصحيح أساس الضريبة في نازلة أخرى، حيث كان الخاضع للضريبة يخضع لنظام التقدير الجزافي، وعندما تبين للإدارة أنه تجاوز الحد القانوني المقرر للاستفادة من النظام الجزافي استناداً لما تتوفر عليه من معلومات مما حدا بها إلى فرض ضريبة تكميلية في حقه بالبناء على مسطرة الفصل 103 من قانون الضريبة العامة على الدخل، هذا وبعد أن تمسك الطاعن بخرق مقتضيات الفصل 107 من نفس القانون الواجب سلوكه في إخضاعه للضريبة التكميلية المطعون فيها، وبعد أن تمسكت الإدارة بمشروعية مسطرة الفرض التلقائي اللازمة لنقل الخاضع للضريبة من نظام التقدير الجزافي إلى نظام المحاسبة بعد تجاوزه الحد القانوني المقرر للاستفادة من ذلك النظام، ذهبت الغرفة الإدارية وهي تلغي مسطرة فرض الضريبة إلى القول بما يلي: لكن حيث إن الفصل 103 المحتج به ينظم مسطرة الفرض التلقائي للضريبة ولا يتعلق بتصحيح الضريبة التي سبق فرضها، إذ أنه ينص على تطبيقه في حالتين، الأولى عند عدم تقديم التصريح والثانية عند تقديم تصريح غير تام، والحال أن الخاضع للضريبة في هاته الحالة قدم تصريحاته كما تقرر بذلك الإدارة المستأنفة وأن التصريح المتضمن لمبلغ أكبر يكون من شأنه أن يجعل الخاضع للضريبة خاضعاً لنظام ضريبي غير الذي كان يخضع له، إن هذا التصريح ليس تصريحاً غير تام ولا يخضع للفصل 103 المذكور، وإنما هو تصريح يخضع لمسطرة التصحيح لمبلغ ضريبة سبق فرضها وملزم بمراجعة المسطرة المحددة في الفصل 107 من نفس القانون، وأنه لا يجوز للإدارة أن تفرض الضريبة في هاته الحالة إلا بعد بت اللجنة الوطنية وكانت المحكمة على صواب عندما اعتبرت أن الفصل 103 المذكور ليس هو القابل للتطبيق في النازلة.

لقد قضى قرار محكمة النقض المذكور بتأييد الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بفاس بالملف عدد 96/128 القاضي بإلغاء الضريبة العامة على الدخل المفروضة في حق الطاعن بصفة تلقائية في إطار الفصل 103 من القانون 17.89 حياداً على مسطرة تصحيح الضريبة المنصوص عليها بالفصل 107 من نفس القانون، وبذلك تكون محكمة النقض من خلال هذا القرار والقرارات الأخرى المذكورة قد كرست الضمانات المخولة للخاضع للضريبة في إطار مسطرة تصحيح الوعاء الضريبي، ومصينة لحق الدفاع المخول له خلال هاته المسطرة التي تمكنه من إبداء موقفه في الأساس الضريبي المنوي تصفيته في مواجهته بمعرفة وسائله ومستنداته، هذا فضلاً عن استفادته من الضمانات المخولة له والمتمثلة في إمكانية عرض نزاعه مجاناً أمام أنظار اللجان واستفادته من الأثر الموقف للضريبة في تلك المسطرة متى كان الأمر يتعلق بالمسطرة العادية للتصحيح.

بالنسبة لمسطرة التصحيح السريعة

لقد اغفل المشرع الضريبي في مسطرة التصحيح السريعة ذكر حالات إلغائها، بحيث أن المادة 221 لم تشر في أي من فقرتها إلى حالات إلغاء هذه المسطرة، كما أن هذه المادة لم تنص في مضمونها على أية إحالة إلى مقتضيات المادة 220 التي قننت الحالات التي تكون فيها المسطرة العادية لاغية.² وقد عمل القاضي الإداري على ملء هذا الفراغ التشريعي وذلك من خلال إقراره جزاء البطلان كلما تبين له إخلال بإحدى المقتضيات القانونية المنظمة لمسطرة التصحيح السريعة.

¹ - قرار الغرفة الإدارية عدد 652 بتاريخ 98/8/27 بالملف الإداري 197/5/2/60 قضية أحمد العراقي ضد إدارة الضرائب.

² - الحسن الكثير، بطلان المسطرة في القانون الجبائي على ضوء مقتضيات المدونة العامة للضرائب، مرجع سابق، ص 92.

وتبعاً لذلك فقد رتب القاضي الإداري بطلان مسطرة التصحيح السريعة في العديد من الحالات أهمها:

- حالة عدم ذكر أسباب التصحيح المنصوص عليها في المادة 224 من المدونة العامة للضرائب.

بالرجوع إلى مقتضيات المادة 224 من المدونة العامة للضرائب فإننا نجد أنها تنص على أنه: "إذا لاحظ مفتش الضرائب فيما يتعلق بالأرباح العقارية بعد الاطلاع على إقرار الخاضع للضريبة المنصوص عليها عليه في المادة 83، ما يستوجب القيام ببعض التصحيحات أو تقدير ثمن التملك أو نفقات الاستثمار الغير المبرر أو هما معا أو القيمة التجارية للأموال المبيعة، وجب عليه أن يبلغ إلى الخاضع للضريبة، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادة 219، الأساس الجديد المصحح وكذا أسباب ومبلغ التصحيحات المزمع القيام بها داخل أجل لا يتجاوز تسعين (90) يوماً الموالية لتاريخ إيداع الإقرار المذكور.."

وبالتالي فإن مقتضيات المادة المذكورة أعلاه توجب على المفتش إذا قرر التصحيح أن يبلغ إلى الخاضع للضريبة الأساس الجديد المصحح وكذا أسباب ومبلغ التصحيحات المزمع القيام بها، وهو الاتجاه الذي سارت عليه المحكمة الإدارية بأكادير في حكم عدد 2010/512 والذي جاء فيه: "إن مفتش الضرائب ملزم بأن يبلغ الخاضع للضريبة أسباب التصحيح التي تتجلى في ذكر المعطيات التقنية المعتمدة كعنصر للمقارنة في تحديد الأساس الجديد المصحح، وأن الثابت من رسالتي التبليغ الأولى والثانية أن الأساس الذي اعتمده مفتش الضرائب في مسطرة التصحيح جاء خالياً من ذكر أي عنصر للمقارنة واعتمد تقديره على مجرد التخمين"، وفي نفس السياق قضت نفس المحكمة¹ في أحد أحكامها ببطالان الضريبة على الأرباح العقارية لكون الإدارة الضريبية لم تبلغ الخاضع للضريبة أسباب ومبلغ التعديلات التي تنوي إدخالها على إقراره.

وهو نفس الأمر الذي قضى به الحكم عدد 2010/324² والذي جاء فيه: "بأن إدخال تعديلات على إقرار المدعية يجب أن يستند على أسس قانونية وواقعية، والتي تتمثل في الاستناد على عقود مقارنة للعقارات التي تتميز بنفس المواصفات والمميزات للعقار موضوع مسطرة التصحيح الضريبي، والتي يتعين على الإدارة تضمينها في الرسالة المبلغة إلى الملزم".

كما ذهبت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء³ في نفس الإطار بحيث قضت بما يلي: "عدم بيان مفتش الضرائب أسباب عملية تصحيح الضريبة يجعل الفرض التكميلي المترتب عنهما مشوباً بانعدام التعليل خلافاً لما هو منصوص عليه قانوناً".

كما قضت نفس المحكمة⁴ في أحد أحكامها بأن: "المسطرة السريعة لتصحيح الحصيلة الخاضعة للضريبة لا تعفي الإدارة الضريبية من وجوب إخبار الخاضع للضريبة أساس رفض ملاحظاته كلياً أو جزئياً وإخباره بإمكانية الطعن في الأساس الضريبي أمام اللجنة المحلية لتقدير الضريبة، فعدم توجيه رسالة ثانية للخاضع للضريبة، في هذا الشأن يشكل إخلالاً بالضمانات القانونية الممنوحة للخاضعين للضريبة..".

وينبغي الإشارة إلى أن ذكر أسباب التصحيح في صلب الرسالة الأولى أو الثانية لا يتعارض ومقتضيات المادة 246 المتعلقة بالسر المهني والتي تنص على أنه: "يلزم بكتمان السر المهني وفق أحكام التشريع الجنائي الجاري به العمل بمناسبة مزاولة مهامه أو اختصاصاته، في تحديد الضرائب والرسوم ومراقبتها واستيفائها أو المنازعات المتعلقة بها وكذا أعضاء اللجان المنصوص عليها في المواد 50 و 225 و 226، غير أنه لا يجوز لمفتشي الضرائب أن يسلموا المعلومات أو نسخ من العقود أو الوثائق أو السجلات التي في حوزتهم لأشخاص غير المتعاقدين أو الملزمين بالضريبة المعنيين أو خلفهم العام، إلا بموجب أمر صادر عن القاضي المختص"⁵.

¹-حكم عدد 2006/162 بتاريخ 2006/4/20 ملف عدد 2004/674 ش

²-حكم أشار إليه، عبد المعطي القدوري، الرقابة القضائية على العمل الضريبي-حالات للدراسة، مرجع سابق ص 77.

³-حكم إدارية البيضاء عدد 619 ملف 432-06-2009 بتاريخ 13-4-2009.

⁴-حكم عدد 681 ملف عدد 748/2006 غ بتاريخ 3/12/2007

⁵-عبد المعطي قدوري، الرقابة القضائية على العمل الضريبي-حالات للدراسة، م.س، ص 78.

وهكذا يتبين من خلال عرض المقتضيات الضريبية الواردة في المدونة العامة للضرائب سواء منها المتعلقة بالمسطرة العادية أو بالمسطرة السريعة لتصحيح أسس فرض الضرائب ، وبالنظر لما تكتسبه عملية تصحيح الأسس المصرح بها من قبل الخاضع للضريبة من أهمية بالغة للطرفين والتي تتمثل أساسا فيما أحاطها المشرع من ضمانات مهمة، فإن الإدارة الجبائية لا يمكنها اللجوء والقيام بمسطرة التصحيح إلا بعد سلوكها لمسطرة التبليغ المنصوص عليها في المادة 219 من المدونة وذلك قصد ضمان حقوق الخاضع للضريبة.

وحماية لهذه الضمانات فإن أي خرق للمقتضيات الضريبية الصريحة في هذا المجال يترتب عنه إلغاء مسطرة التصحيح ويعرض الضريبة التكميلية الناتجة عن هذا التصحيح للإلغاء حتى ولو تعلق الأمر بالتبليغات المتعلقة بمرحلة اللجان¹.

ب : حالات البطلان المثارة على مستوى منازعات اللجان الضريبية

تتمثل حالات البطلان المثارة من قبل القاضي الإداري على مستوى منازعات اللجان الضريبية أساسا فيما يلي:

- حالة عدم استدعاء الخاضع للضريبة للدفاع عن نفسه أثناء جلسات اللجنة الوطنية للطعون الضريبية.

ذهبت الغرفة الإدارية² في إحدى قراراتها وهي تلغي مقرر اللجنة الوطنية والضريبة المفروضة على ضوئه للإخلال بحق الدفاع بالنسبة للخاضع لعدم حضوره أشغال اللجنة الفرعية للنظر في الطعون الضريبية الى مايلي: "لكن حيث أن الفقرة الأخيرة من الفصل 41 من القانون المحتج به ينص على أن تجتمع اللجان الفرعية المذكورة بتعيين من رئيس اللجنة الذي يوجه الدعوة إلى ممثلي الخاضعين للضريبة في رسالة مضمونة الوصول مع الإشعار بالتبليغ قبل التاريخ المحدد للاجتماع لها بما لا يقل عن 15 يوما وحيث يتضح مما ذكر وجوب استدعاء الملزم بالضريبة أو من يمثله إلى اللجنة التي تصدر مقررات لا تؤثر في المراكز سيما وأن رأيها يكون معللا ويبلغ للأطراف ويمكن الطعن فيه قضاء وأن الإخلال بذلك من شأنه المس بحق الدفاع".

كما جاء في أحد قراراتها³ الذي ورد في حيثياته: "وحيث أن الاستدعاء أمام اللجنة قبل البت في الطعن أوجب القانون لما له من مساس بحقوق الدفاع وأن مقرر اللجنة الوطنية الذي لم يراع ذلك يكون باطلا وبالتبعية فإن المقرر الضريبي المبني عليه يكون بدوره باطلا".

وهو نفس المنحى الذي سارت إليه المحكمة الإدارية بوجدة⁴ في حكمها حيث اعتبرت: "أن بت اللجنة الفرعية في النزاع المعروض عليها دون حضور أي ممثل للملزمين ودون الإدلاء بما يفيد توجيه الدعوة إليه وتوصله بها يجعل الطعن بالإلغاء في مقرر اللجنة الوطنية طعنا مبررا ويتعين الاستجابة له".

وفي حكم آخر قضت المحكمة الإدارية بالرباط¹ بأن عدم استدعاء المدعية للمثول أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية وهي تبث في الطعن الذي تقدمت به من أجل الاستماع إليها والدفاع عن موقفها أمامها يشكل مساسا بالضمانات التي كفلها المشرع للملزم ويجعل مسطرة التصحيح لاغية، بحيث جاء في بعض حيثيات هذا الحكم مايلي:

¹-الحسن كثير، بطلان المسطرة في القانون الجبائي على ضوء مقتضيات المدونة العامة للضرائب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 99-100، يوليو-أكتوبر 2011 ص 197.

²-قرار الغرفة الإدارية عدد 12 بتاريخ 2001/1/4 ملف إداري عدد 2000/1/4/107 أشار إليه محمد قصري،: "المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، م.س، ص 65.

³-حكم عدد 144 بتاريخ 3 يونيو 2004 ملف رقم 03/665 مشار إليه من طرف عبد الرحيم برحيلي، تعذر احترام مسطرة التبليغ ومدى تأثيره على سلامة إجراءات الفرض الضريبي، دفاتر المجلس الأعلى عدد 2005/8 ص 75.

⁴-. قرار عدد 194 بتاريخ 21 مارس 2002 ملف رقم 1999/1/4/458 ، وكذلك قرار المجلس الأعلى عدد 12 بتاريخ 4 يناير 2001 ملف رقم 2000/1/4/167 مشار إليهما من طرف عبد الرحيم برحيلي، نفس المرجع، ص 75

"...وحيث بالرجوع إلى نازلة الحال فالثابت في أوراق الملف أنه بعد استنفاد المسطرة التواجهية بين الشركة المدعية وإدارة الضرائب دون جدوى ثم عرض النزاع على اللجنة المحلية لتقدير الضريبة التي أصدرت مقررها بتاريخ 5/8/2004 يتضمن الأسس الجديدة لفرض الضريبة كما حددتها، ثم الطعن فيه من طرف المدعية أمام اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، وعلى إثره توصلت برسالة من رئيس اللجنة المذكورة مؤرخة في 22/2/2005 يخبرها فيها بأن اللجان الفرعية ستبتدئ أشغال دورتها المقبلة يوم الثلاثاء 5 أبريل 2005 وسيتم قريباً استدعائها للمثول أمام اللجنة الفرعية المكلفة بالبت في النزاع القائم بينهما وبين المديرية العامة للضرائب المتعلق بقرار اللجنة المحلية لعمالة طنجة، إلا أنه عوض أن تتوصل بذلك الاستدعاء والبت في طلبها من طرف اللجنة المذكورة توصلت بالإعلام الضريبي على ضوء الأسس التي حددتها الإدارة، وهو ما ينطوي على خرق واضح لمسطرة التصحيح الضريبي، ويهدد إحدى الضمانات الأساسية التي كفلها المشرع للملزم بأن تنظر في نزاعه درجتين قبل عرض نزاعه على القضاء أو الاحتفاظ بالأسس المصرح بها من طرفها دون إدخال أي تصحيح عليها، وحتى على فرض أن طلبها بت فيه من طرف اللجنة المذكورة، فإن عدم استدعائها للمثول أمامها يشكل مساساً بحقها في الاستماع إليها من طرف هذه الأخيرة وإبداء أوجه دفاعها أمامها.

وحيث إنه تبعاً لذلك، تكون مسطرة فرض الضريبة التي خضعت لها المدعية باطلة والأمر بالتحصيل المؤسس عليه يفتقد للمشروعية ويتعين التصريح بإلغائه".

وتجدر الإشارة إلى أن العمل القضائي قد كرس هذا الاتجاه في عدة أحكام نذكر منها على سبيل المثال أحكام المحكمة الإدارية بوجدة²، وحكم المحكمة الإدارية بأكادير³، وأحكام المحكمة الإدارية بمراكش⁴، وقرارات المجلس الأعلى⁵.

وما يمكن ملاحظته في هذه الأحكام والقرارات السالفة الذكر هو ما يلي:

- 1- إن الجزء المقرر لم ينص عليه القانون الضريبي من جهة، وغير متساوي مع العيب المدعى به من جهة أخرى.
- 2- إن هذا الجزء يعتبر قاس في مواجهة خزينة الدولة طالما أن الإدارة الضريبية لا تتحمل أي مسؤولية في عدم تطبيق الإجراء المذكور؛

- 3- إن الأمر يتعلق بطعن موجه من طرف الخاضع للضريبة إلى اللجنة الوطنية الذي لم يحدد فيه نقط الخلاف ولا الدفوعات المتعلقة به وهذا ما يدل على عدم جدية الطعن المذكور⁶.

- حالة النزاع القضائي في مقرر اللجنة الوطنية:

بالرجوع إلى المادة 242 من المدونة العامة للضرائب، يلاحظ أنه يمكن للإدارة أن تنازع عن طريق المحاكم في المقررات الصادرة عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة، والملاحظ كذلك أن هذه المادة قد سوت بين الإدارة والخاضع للضريبة وخولت لهما إمكانية الطعن في مقرر اللجنة الوطنية سواء كان مرتباً للأمر بالتحصيل أم لا متى كانت المصلحة في الطعن قائمة في ذلك، هذا وإذا كانت اللجنة الوطنية غير مختصة بالبت في المسائل التي ترى أنها تتعلق بتفسير نصوص تشريعية أو تنظيمية مع مراعاة الاستثناء المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 97-98 الذي نص على مبدأ حرمان الخاضع للضريبة من إثارة

¹-حكم إدارية الرباط عدد 1488 بتاريخ 30/11/2006 ملف رقم 5/3/429.

²-حكم عدد 201 بتاريخ 15 أبريل 2004 ملف رقم 03/695 والحكم عدد 96/27 بتاريخ 14 دجنبر 1996 ملف رقم 95/142 والحكم عدد 00/205 بتاريخ 27 شتنبر 2000.

³-حكم عدد 187 بتاريخ 12 يوليوز 1998 ملف رقم 97/263.

⁴-حكم عدد 137 بتاريخ 19 يونيو 2002 وحكم عدد 32 بتاريخ 14 يوليوز 2002.

⁵-قرارات المجلس الأعلى عدد 166 بتاريخ 16 فبراير 1999 ملف رقم 98/425-98/424 والقرار عدد 718 ملف رقم 97/1/5/108.

⁶-إبراهيم الشيك، الإخلالات المسطرية وأثرها على الالتزام الضريبي، مرجع سابق ص 157.

الخروقات المتعلقة بعدم احترام الإدارة أجل 15 اليوم قبل بداية مسطرة التحقيق، وكذا عدم التوصل بجواب الإدارة داخل الأجل القانوني لأول مرة أمام اللجنة الوطنية، حيث يسمح لها بمناقشة ذلك أمامها متى أثير أمام اللجنة المحلية وما يطرحه من إشكال حول اختصاصها المتعلق بتقدير صحة التبليغ ومراعاة الأجل¹، كما يثار إشكال عميق حول التمييز بين الواقع والقانون بحيث حاولت محكمة النقض في أحد قراراتها إيجاد معيار للفصل بين المسائل الواقعية التي يمكن للجنة الوطنية أن تبت فيها والمسائل القانونية التي يجب أن تمتنع عن البت فيها معتبرة أن تقدير قيمة العناصر التي تدخل في تحديد أساس الضريبة ومراقبة تطبيق النصوص القانونية الواضحة تعتبر من المسائل الواقعية، أما تفسير النصوص الضريبية الغامضة والبت في مسألة إجرائية كالإشعار بالفحص وغيره فتعتبر من المسائل القانونية².

كما اعتبرت محكمة النقض في إحدى قراراتها³ بأن معاناة بطلان مسطرة التصحيح من قبل اللجنة الوطنية للنظر في الطعون الضريبية نتيجة تبليغ رسالة التصحيح الثانية إلى الملزم خارج الأجل القانوني دون الخوض في مدى صحة هذا التبليغ لا يعد خروجاً عن الاختصاص الموكول إليها ما دامت قد اكتفت بتطبيق القانون دون تفسيره. وعلى هذا الأساس فمتى تبين للمحكمة بمناسبة النزاع المعروض أمامها أن مسطرة الطعن أمام اللجان مشوبة بخلل مسطري فإنها تقضي بإلغاء وبطلان المسطرة.

- حالة بطلان مقرر اللجنة الوطنية والضريبة المفروضة على ضوئه للإخلال بقاعدة لا يضار أحد بطعنه؛

إذا كانت القاعدة القانونية العامة تقضي بأنه لا يضار أحد بطعنه لارتباطه بحقوق الدفاع فقد عملت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض على تطبيق هاته القاعدة حتى على الطعون المرفوعة ضد قرارات اللجنة المحلية، بحيث جاء في أحد قراراتها⁴ مايلي: "لكن حيث أن دور اللجنة الوطنية للطعن الضريبي هو دور توفيقى عملاً بالنصوص المتضمنة لاختصاصاتها (..) فلا يجوز لتلك اللجنة أن تعيد النظر في عناصر التقييم المادية التي قبلتها الأطراف، وأن المحكمة كانت على صواب عندما أوردت الفصل 39 من قانون الضريبة على الشركات المجال عليه بالفصل 107 المتعلق بالضريبة العامة على الدخل وبمقتضاه يعتبر عدم تقديم الطعن داخل الأجل القانوني قبولا ضمنياً لمقرر اللجنة المحلية لتقدير الضريبة".

واستنتجت المحكمة من ذلك أن اللجنة الوطنية مقيدة بأسباب الطعن التي قدمها الخاضع للضريبة.

- حالة الإخلال بالمسطرة القانونية الواجب اتباعها أثناء المثول أمام اللجنة.

مما لا شك فيه أن اللجنة الوطنية ممنوعة من البت في المسائل القانونية التي تتعلق بتفسير وتأويل النصوص القانونية وأن الخاضع للضريبة يحتفظ لنفسه بعرضها أمام المحكمة المختصة بمناسبة النزاع القضائي التي تنظر فيه المحكمة غالباً في إطار القضاء الشامل والتي تملك فيه سلطة تصحيح جميع الأوضاع القانونية المختلة سواء المتعلقة بالواقع أو القانون، كما أن الخاضع للضريبة في هذا الإطار يملك صلاحية المنازعة القضائية بمناسبة الطعن في مقرر اللجنة الوطنية سواء المتعلقة منها بمسطرة تصحيح الوعاء الضريبي أو المتعلقة منها بمسطرة المثول أمام اللجنة الوطنية ومسطرة اتخاذ مقراراتها⁵ بحيث يتعين على

¹- محمد قصري،: "المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي مرجع سابق ص 54.

²- قرار محكمة النقض عدد 1026 بتاريخ 6 يوليوز 2001 ملف رقم 99/626 أشار إليه الحسن الكثير، مرجع سابق ص 203.

³- قرار محكمة النقض عدد 66 بتاريخ 25 يناير 2006 ملف رقم 2004/214/2308 أشار إليه من طرف محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 55.

⁴- قرار الغرفة الإدارية عدد 241 بتاريخ 2000/2/17 بالملف الإداري 98/1/5/572 قضية الناجي ضد إدارة الضرائب أشار إليه محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 58.

⁵- الحسن كثير، مرجع سابق ص 204.

أعضاء اللجان الفرعية للجنة الوطنية البت في حدود الاختصاصات المخولة لهم قانوناً، وإلا تعرضت مقرراتهم للبطلان بحيث يقتصر نظرهم على ما يرتبط بالوقائع دون القانون، إذ تكون اللجنة ملزمة بالتصريح بعدم الاختصاص إذا تعلق النزاع بتطبيق القانون وهو نفس الموقف الذي يجب اتخاذه في حالة كون النزاع يتطلب تفسير مقتضيات قانونية سواء كانت تشريعية أو تنظيمية¹، وهو ما يؤكد قرار محكمة النقض الذي جاء فيه "...إن المشرع حصر اختصاص اللجنة الوطنية للنظر في الطعون في المسائل الواقعية المتعلقة بتقدير قيمة العناصر التي تدخل في تكوين أساس الضريبة ويمكنها في هذا الإطار مراقبة تطبيق النصوص القانونية الواضحة للتوصل إلى تحديد أساس الضريبة فلا تكون مختصة في حالة غموض النص أو عندما يتعلق الأمر بمسألة إجرائية منفصلة عن تحديد أساس الضريبة مثل مسألة مراعاة مفتش الضرائب الأجل الذي يجب أن يعطي للملزم²".

وقد يحدث كما ذهب إلى ذلك الغرفة الإدارية في إحدى قراراتها أن تقضي بإلغاء مقرر اللجنة الوطنية لإخلال اللجنة بضمنان حق الدفاع³. كما يمكن للقضاء أن يلغي مقرر اللجنة الوطنية للإخلال بوجوب التعليل.

2: حالات البطلان المثارة على مستوى مسطرة الفرض التلقائي

إن المشرع المغربي ولئن لم ينص على حالات بطلان مسطرة الفرض التلقائي إلا أن ذلك لم يقيد القاضي الإداري في تقرير جزاء البطلان متى تبث أن الإدارة الضريبية لم تحترم الإجراءات اللازمة لفرض الضريبة، وفي هذا الصدد يذهب الأستاذ محمد قصري إلى القول بأن القضاء الإداري وهو يقرر البطلان في هذا الشأن لا يتقيد بقاعدة لا بطلان إلا بنص لأن النصوص الجبائية نفسها لا ترتب البطلان كجزاء بل يجنب إلى تطبيق قاعدة لا بطلان إلا بضرر.

وتبعاً لذلك فإن القضاء تدخل ورتب جزاء بطلان مسطرة الفرض التلقائي في مجموعة من الحالات أهمها:

- حالة بطلان مسطرة فرض الضريبة على الأشخاص الخاضعين للضريبة في إطار نظام التقدير الجزائي.

تنص المادة 40 من المدونة العامة للضرائب على أنه يحدد الرّيح الجزائي بضرب رقم أعمال كل سنة مدنية في معامل يخصص لكل مهنة وفق البيانات الواردة في الجدول الملحق بالمدونة العامة للضرائب.

ويطبق نظام الرّيح الجزائي بناء على اختيار يجب أن يعبر عنه الخاضع للضريبة على الدخل وفق الشروط الشكلية وفي المواعيد المنصوص عليها في المادتين 43 و 44⁴.

غير أنه لا يطبق على الخاضعين للضريبة الذين يتجاوز رقم أعمالهم السنوي السقف المحدد بالمادة المذكورة، ويظل اختيار نظام الرّيح الجزائي ساري المفعول مادام أن رقم الأعمال المحقق لم يتجاوز طوال سنتين متتاليتين الحدود المقررة قانوناً⁵.

وإذا كانت الضريبة العامة على الدخل في إطار نظام التقدير الجزائي تفرض بناء على العنصرين الثابت والمتغير

فالإشكال المطروح هو هل تكون الإدارة ملزمة باتباع المسطرة التوجيهية أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تطبيق للقانون؟

جواباً على الإشكال المطروح، ذهب الغرفة الإدارية بمحكمة النقض وهي تجيب على الوسيلة المتعلقة بخرق الفصل

107 من القانون 17.89 وفرض الضريبة في حق الخاضع للضريبة لتقائماً حياً على مسطرة تصحيح الأساس الضريبي المحدد بالفصل المذكور، وهي تلغي الضريبة المطعون فيها إلى القول بما يلي: "حيث يتبين من مقتضيات الحكم المستأنف أنه سن قضاءه

¹- عبد الصمد التامري، رقابة القضاء على مسطرة تصحيح الوعاء الضريبي في ميدان رسوم التسجيل، دبلوم الماستر في قانون العقود والعقار مرجع سابق ص 106.

²- قرار محكمة النقض عدد 1026 بتاريخ 6 يوليوز 2001 رقم 99/626 أشار إليه الحسن كثير مرجع سابق ص 203.

³- قرار عدد 12 بتاريخ 2001/1/4 قضية البقالي، أشار إليه محمد قصري مرجع سابق ص 82.

⁴- المادة 41 من المدونة العامة للضرائب.

⁵- محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء الإداري، مرجع سابق ص 45.

على أنه بالرجوع إلى الفصل 20 و 21 و 22 من القانون 17.89 يتبين أنه لا يمكن أن يحدد الربح السنوي للخاضعين للضريبة العامة على الدخل الذين اختاروا نظام الربح الجزافي في أقل من مجموع عنصرين أحدهما ثابت والآخر متغير باعتبار الأسس المعتمدة لفرض الضريبة، مما يخول للإدارة صلاحية تطبيق هذه النصوص واعتماد العنصرين المذكورين دون سلوك مسطرة الفصل 107 المحتج به، لكن حيث أن الفصل 107 جاء بصيغة العموم دون تمييز بين الخاضعين لنظام الربح الجزافي أو الخاضعين للنظام المحاسبي المفروضة عليها الضريبة موضوع النزاع، فإن فرض هذه الضريبة تلقائياً دون مراعاة الإجراءات التي حددها الفصل المشار أعلاه تعتبر عملاً غير مشروع لمساسه بحق الدفاع المتمثل في تمكين الملتزم من مناقشة أسس فرض الضريبة قبل اتخاذ موقف نهائي بإصدار الأمر بالتحصيل مما يجعل الحكم المطعون فيه غير مؤسس.¹

في نازلة أخرى كان موقف المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) مغايراً حيث ذهب إلى القول بأن تعديل إقرار الملتزم في ظل نظام تقدير جزافي يستلزم تطبيق مقتضيات الفصل 103 من القانون 17.89 تحت طائلة إلغاء الضريبة المطعون فيها، حيث جاء في قراره وهو يجيب عن الوسيلة المثارة من طرف إدارة الضرائب المتعلقة بكون الطاعن اختار بإرادته المنفردة الخضوع لنظام التقدير الجزافي وأن النص الواجب التطبيق هو الفصل 22 من القانون 17.89 الذي يحدد الربح الخاضع للضريبة استناداً لعنصرين أحدهما ثابت والآخر متغير وأن الإدارة لاحظت أثناء تفحصها للإقرار المصرح به أنما تم التصريح به دون الحد الأدنى أنها بادرة إلى رفعه للحد المذكور تماشياً مع إرادة المشرع من غير أن تكون ملزمة باحترام المادة 103 من قانون 17.89 وبالتالي جاء في القرار.. لكن حيث إن وزير المالية لا ينازع في قيام المدعي المستأنف بتقديم إقراره الضريبي بخصوص سنة 1999 وأن تغير الأساس المصرح به دون إشعار الملتزم بالضريبة بواسطة رسالة مضمونة تنطوي على إخلال بحقوق الدفاع وإخلال بالمادة 103 من قانون الضريبة العامة على الدخل.²

من خلال القرارات المدلى بها أعلاه يتبين أن القرار الأخير كان صائباً فيما ذهب إليه بخلاف القرار الأول الذي ألزم الإدارة سلوك مسطرة التصحيح وهو ما يخالف غاية المشرع حينما نص في المادة 22 من قانون 17.89 أن الإدارة تعمل على تغيير معامل العنصر المتغير وليس تصحيح أساس الضريبة، وهو ما يجعلها غير ملزمة بسلوك مسطرة التصحيح مادام أن المشرع الضريبي قد منحها السلطة التقديرية في تحديد درجات المعامل خلافاً لإقرار الخاضع للضريبة الذي لا يلزم الإدارة في تحديد الدخل ما دام أنه لم يقدم في إطار نظام المحاسبة، ومن ثم فالأمر لا يتعلق بمسألة تصحيح الأساس الضريبي حتى تكون الإدارة ملزمة بسلوك مسطرة معينة. وأن لها أن تحدد المعامل الذي تراه في إطار سلطتها التقديرية على ضوء أهمية المؤسسة ومستوى نشاطها وعدد عملائها، وتبقى للقضاء سلطة مراقبة صحة تلك التقديرات في إطار القضاء الشامل بمناسبة النزاع القضائي ولو في إطار اتخاذ إجراء حقيقي³، ولعل هذا ما دفع بالمشرع من خلال قانون المالية لسنة 2005 إلى التنصيص بالمادة 22 من قانون 17.89 تقابلها حالياً المادة 42 من المدونة العامة للضرائب على مايلي .. يطبق الربح الأدنى المحسوب كما هو مبين دون اللجوء إلى مسطرة تصحيح أساس فرض الضريبة المنصوص عليها في المادتين 220 و 221 من هذه المدونة.

– حالة عدم تبليغ الإدارة الخاضع للضريبة بتقديم إقراره وبالإخبار المتعلق بالأساس المنوي اعتماده قبل الفرض التلقائي للضريبة عليه.

¹-قرار عدد 459 بتاريخ 1999/4/29 في ملف إداري عدد 97/1/5/973 أورده محمد قصري، نفس المرجع، ص 46-47.

²-قرار عدد 252 من ملف إداري 2000/1/14814 أورده محمد قصري نفس المرجع ص 48.

³-محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء الإداري، مرجع سابق ص 48.

لقد استهدف المشرع الضريبي من خلال الإجراءات المنصوص عليها والمتعلقة بمسطرة الفرض التلقائي وذلك طبقاً للمادتين 228 و 229 من المدونة العامة للضرائب، تمكين الخاضع للضريبة من تقديم إقراره ومن التعرف على أساس الضريبة ومناقشته قبل فرض الضريبة بصورة تلقائية في حقه ضماناً لمبدأ حق الدفاع الذي يعتبر من أسس مبادئ القانون الإداري.

فقد ذهبت المحكمة الإدارية بمكناس¹ وهي تؤكد هذه الضمانة إلى القول: "...حيث لم تدل الإدارة الجبائية بما يفيد احترام المسطرة التوجيهية المنصوص عليها بالمادة 28 من قانون رقم 30.85 المنظم للضريبة على القيمة المضافة وذلك بتوجيهها رسالة أولى موصى بها تتضمن دعوة الملزمة إلى الإدلاء بإقرارها داخل أجل 30 يوم من التوصل، وفي حالة عدم الجواب داخل أجل المذكور، تقوم بتوجيه رسالة ثانية تتضمن الأسس الجديدة المعتمدة من طرف المفتش والمعتبرة كأساس لفرض الضريبة والتي على إثرها ستصدر الضريبة وفي حالة تخلف الملزمة عن الجواب عنها أيضاً تفرض الضريبة أنذاك تلقائياً.

حيث إن هذا الإجراء الشكلي يعتبر من الضمانات الجوهرية التي يتعين احترامها في مواجهة الملزمة قبل إصدار أي ضريبة عملاً بأحكام المادة 28 الأنفة الذكر، حيث يكون الإصدار الضريبي تبعاً لذلك معيباً شكلاً ويتعين الحكم ببطالان مسطرة فرض الضريبة لمخالفتها مقتضيات الأمرة المنصوص عليها بالمادة 28 الأنفة الذكر".

وهو نفس المنحى الذي سلكته إدارة الرباط في حكمها²، والذي جاء فيه ما يلي: "لكن بالرجوع إلى وثائق الملف ليس هناك ما يفيد احترام إدارة الضريبة للمسطرة التبليغية السابقة الذكر (...) فضلاً عن أن عبء إثبات احترام مسطرة الفرض الضريبي يقع على إدارة الضرائب لأنه من المبادئ العامة التي تم تكريسها فقهاً وقضاءً وأن مسطرة الفرض الضريبي بوجه عام تقوم على أساس قاعدة جوهرية تتمثل في مدى احترام المسطرة التوجيهية بين الملزم وإدارة الضرائب كضمانة أساسية لحقوق الطرف الأول في مواجهة الفرض المبالغ والمفاجئ الذي تقدم عليه الإدارة حتى يتمكن الملزم من تقديم أوجه دفاعه حول الإخلالات التي تنسبها إليه هذه الأخيرة، ويتداركها قبل اللجوء إلى فرض الضريبة بشكل تلقائي، وبالتالي فإن المنطق القانوني في المادة الضريبية يقتضي من الإدارة قبل اللجوء إلى مسطرة الفرض التلقائي أن تشعر الملزم بطريقة واحدة لا لبس فيها.

وحيث أنه وأمام هذه المعطيات، وطالما أن الإدارة لم تدل بما يفيد احترامها للمسطرة المشار إليها، تكون الضريبة موضوع النزاع غير مبنية على أساس ويتعين إلغاؤها".

و من المسلم به أن ضمانات التبليغ تعد من الإجراءات الجوهرية التي يجب على الإدارة الجبائية احترامها لمساسها بحق الدفاع³، وقد رتب القضاء على خرق الإدارة الجبائية لمسطرة التبليغ إلغاء مسطرة الفرض التلقائي، كما جاء في إحدى قرارات محكمة النقض⁴ وهي تلغي الضريبة المطعون فيها لعدم تبليغ الخاضع للضريبة بالرسالتين المتعلقتين بالدعوة إلى تقديم الإقرار، ما يلي: "لكن حيث أن فرض الضريبة تلقائياً (...) يستوجب أن يكون الملزم قد سبق إنذاره بوجوب تقديم تصريحه وتمكينه من إبداء ملاحظاته حول أسس الضريبة قبل فرضها حسب الكيفيات التي حددها الفصل 28 من القانون المنظم للضريبة على القيمة المضافة، الأمر الذي لا تجادل فيه المستأنفة التي تذكر أنها وجهت رسالتين موصى بهما لإنتاج آثارهما، وأن المستأنفة تقرر بعدم توصل المستأنف عليها بالرسالتين فيكون ما قد انتهى إليه الحكم مما قضى به من إلغاء الضريبة المتابع فيها مؤسساً".

¹-حكم إدارية مكناس عدد 5/2009/897 ش، بتاريخ 2009/12/24، ملف رقم 5/2009/359 ش غير منشور.

²-حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1243 بتاريخ 10 أكتوبر 2006، ملف رقم 04/3/204 مشار إليه من طرف ذ. حياة بجديني، العمل القضائي في المنازعات الضريبية بين مواقف محاكم الموضوع وتوجهات المجلس الأعلى، دلائل الأعمال القضائية، مجلة الحقوق المغربية 2010 ص 115 و 116.

³-الحسن الكثير، مرجع سابق ص 188.

⁴-قرار المجلس الأعلى عدد 619 ملف رقم 200/1/4/674 مشار إليه من طرف محمد قصري: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 11.

وفي قرار آخر ذهبت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض¹ إلى القول بما يلي: "لكن حيث أنه إذا كان المشرع في الفصل 47 من القانون المتعلق بالضريبة على القيمة المضافة قد أوجب على الملتزم بالضريبة أن يتظلم لدى الإدارة المختصة قبل رفع منازعة إلى القضاء، فإن المشرع قبل ذلك أعطى الملتزم حقا أساسيا بنص الفصل 28 من نفس القانون وهو حق الدفاع المتمثل في وجوب تمكين الملتزم من التعرف على أساس الضريبة ومناقشتها قبل فرضها تلقائيا عليه.."، وأكدت على نفس المنحى في قرار آخر² بمناسبة إبطال مسطرة فرض الضريبة بقولها: "إن مسطرة فرض الضريبة تشكل ضمانا حقيقية للملتزم يترتب عن الإخلال بها البطلان لتعلقها بحق الدفاع الذي يعتبر من قبيل الإجراءات الجوهرية الأمرة..".

كما ذهبت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في نفس الاتجاه بحيث جاء في أحد قراراتها³ وهي تلغي مسطرة الفرض التلقائي.. "وحيث فمن الثابت من أوراق الملف أن إدارة الضرائب أخضعت الملتزم لمسطرة الفرض التلقائي وأن هذه المسطرة تعرف قيودا مهمة قوامها احترام حق الملتزم في الإخبار بمقتضى رسالة طبقا للبند المتعلق بالضريبة والتي تستوجب قبل اللجوء إلى الفرض التلقائي توجيه رسالة موصى بها مع الإشعار بالتسليم إلى الملتزم للإدلاء بإقراره داخل أجل شهر تبتدئ من تاريخ تسلم الرسالة المذكورة.

وحيث إنه ليس بالملف ما يفيد سلوك الإدارة الجبائية لهذا الإجراء الشكلي الجوهرى مما يجعل مسطرة الفرض التلقائي باطلة وموجبة للإلغاء.

وأن هذا الجزء المترتب عن الإخلال المذكور يجد سنداه في كونه يؤدي إلى حرمان الملتزم من الخدمات المخولة له قانونا، والمتجلية أساسا في عرض نزاعه على اللجان الضريبية".

وهو نفس المنحى الذي سلكته المحكمة الإدارية بالرباط⁴ بحيث ذهبت إلى القول بما يلي: "خرق إدارة الضرائب للإجراءات الشكلية الجوهرية المنظمة لعملية الفرض التلقائي يعتبر مسا بحقوق الملتزمين في الدفاع ويفضي إلى بطلان مسطرة الفرض الضريبي".

وعلى غرار القضاء المغربي فقد اتخذ القضاء الفرنسي⁵ موقفا مشابها حيث اعتبر أن الخلل الذي قد يطل الرسالة الثانية الموجهة للخاضع للضريبة من شأنه التأثير على صحة مسطرة الفرض التلقائي للضريبة.

- حالة إلغاء مسطرة فرض الضريبة التي تمت بصورة تلقائية في حق الخاضع للضريبة بناء على اكتشاف توظيفات مالية لم تؤخذ بعين الاعتبار في احتساب الضريبة.

ذهبت المحكمة الإدارية بوجدة⁶ وهي تلغي مسطرة فرض الضريبة التي تمت بصورة تلقائية في حق الخاضع للضريبة بناء على اكتشاف توظيفات مالية لم تؤخذ بعين الاعتبار في احتساب الضريبة إلى القول: "اكتشاف توظيفات مالية بعد تقديم إقرار الملتزم

¹- قرار الغرفة الإدارية عدد 655 أشار إليه محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 27-28.

²- قرار الغرفة الإدارية عدد 422 بتاريخ 2002/7/4 في الملف الإداري عدد 2000/299 قضية أومغار ضد إدارة الضرائب أشار إليه محمد قصري: المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق، ص 28.

³- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 122 ملف 14/6/8 المؤرخ في 14/03/2007.

⁴- حكم عدد 71 بتاريخ 2006/1/9 ملف رقم 02/725 ش.ض. أشار إليه أحمد أجعون "العمل القضائي في المنازعات الضريبية بين مواقف محاكم الموضوع وتوجيهات المجلس الأعلى، منشورات مجلة الحقوق المغربية، دلائل الأعمال القضائية"، الدليل 30، 2010 ص 175.

⁵- حسن العفوي، المنازعة الضريبية أمام القضاء بين التأسيس والتحصيل، المنازعات الانتخابية والجبائية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى، الندوة الجهوية السادسة بالمركب الرياضي والاجتماعي لبنك المغرب 10-11 مايو مطبعة الأمنية، الرباط 2007 ص 373.

⁶- حكم صادر بتاريخ 2002/01/23 قضية مجدوبي ضد إدارة الضرائب بالملف 01/196 أشار إليه محمد قصري، المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 44.

في إطار نظام التقدير الجزافي واستخراج الضريبة الأصلية حول ذلك وهي غير مشمولة بالوعاء الضريبي لتلك التوظيفات المالية يقتضي سلوك مسطرة المراجعة (...) مادام كلا من النظام الجزافي ونظام المحاسبة خاضع للمراجعة : مسطرة الفرض التلقائي للضريبة العامة على الدخل (..) تكون باطلة متى تمت حيادا على إجراءات التبليغ المنصوص عليها بالفصل 112 مكرر من نفس القانون إلغاء الضريبة نعم".

وقد عملت نفس المحكمة على تأكيد هذا الاتجاه¹ حيث قضت بإلغاء مسطرة الفرض التلقائي التي تمت بناء على اكتشاف توظيفات مالية بعد استخراج الضريبة العامة على الدخل التي تمت حيادا على الفصل 107 من القانون 89-17. هذا ومما تجدر الإشارة إليه أن سلوك مسطرة تصحيح الأساس الضريبي في هذه الحالة عوض مسطرة الفرض التلقائي لا يجعل المسطرة باطلة، باعتبار تمتيع الخاضع للضريبة بضمانات إضافية زائدة عن مسطرة الفرض التلقائي.

خاتمة

من خلال ما سبق، وبعد وقوفنا على حالات البطلان في الميدان الضريبي وموقف القاضي الإداري منها، يتضح لنا أن المشرع لم يرتب هذا الجزاء إلا في حالتين فقط و يرجع ذلك إلى الخطورة التي يكتسبها هذا الأخير على الدين الضريبي والتي تمتد في بعض الأحيان إلى فقدان الحق برمته ،. في حين نجد ان القضاء الإداري ذهب إلى الأخذ بفكرة الضرر وقرر الإنطلاق من قاعدة "لابطلان إلا بضرر" للتوسع في الحكم بالبطلان متى تبث أن الإجراء الذي أخلت به الإدارة مس بالمراكز القانونية والحقوق المال وكذا حق الدفاع المخول للخاضع للضريبة.

¹-ملف 01/185 قضية بوبكر العربي ضد وزير المالية، أشار إليه محمد قصري المنازعات الجبائية المتعلقة بربط وتحصيل الضريبة أمام القضاء المغربي، مرجع سابق ص 44.

الطبيعة القانونية للمراسيم التشريعية

محمد الترايبي

باحث بسلك الدكتوراه،

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – سلا.

مقدمة:

إن الأصل العام في التشريع في إطار البرلمانات التقليدية هو أن يصدر القانون عن البرلمان، ويعتبر سيد مجاله، بحيث لا يمكن للحكومة عن طريق القرارات أن تصدر تشريعات في مجال القانون.

إلا أنه مع دخول دستور الجمهورية الخامسة فقد أحدث تغييرا جذريا في مجال توزيع الاختصاص ما بين البرلمان والحكومة، بحيث أصبحت هذه الأخيرة صاحبة الولاية العامة في التشريع، إما في مجالها أو في مجال القانون، وعلى منوال هذه الاختصاصات الجديدة سارت العديد من الدول ويعتبر المغرب من بينها.

فالحكومة حينما تعتمد إلى ممارسة الاختصاصات المسندة إليها بمقتضى فصول الدستور تعتمد تقنية المراسيم والتي حددت في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 بمقتضى الفصل 72 منه عندما يتعلق الأمر بالمراسيم المستقلة، وبالفصل 89 عندما يتعلق بالمراسيم التطبيقية للقانون.

ولما كان المشرع الدستوري قد خص الحكومة بصلاحيات واسعة في إطار تطبيق مقتضيات العقلنة البرلمانية فإنه قد حدد نصوصا دستورية تسمح للحكومة بالتوغل بالتشريع في مجال القانون المحدد دستوريا في الفصل 71 منه، وبنفس التقنية- أي المراسيم- تلجأ الحكومة إلى ممارسة هذه الاختصاصات ويطلق على هذه المراسيم التي تصدر إما بناء على حالة الإذن أو الضرورة: المراسيم التشريعية.

فهذه المراسيم التي هي أداة للحكومة لممارسة مهامها المتعددة، تتفاوت من حيث المرتبة التي تحتلها في سلم تدرج القوانين، ولما كان الأمر يتعلق هنا -في موضوعنا- بالمراسيم التشريعية فإن الأمور تزداد تعقيدا من حيث تحديد مرتبتها القانونية، نظرا لكون أن هذه الأعمال القانونية تتضمن قواعد عامة ومجردة هي في الأصل من اختصاصات القانون، وهو ما يثير إشكالية البحث عن قيمتها القانونية من خلال الاجتهادات القضائية والفقهية التي انصبت على هذا الموضوع.

فما هي المحددات أو المعايير التي يمكن علبؤها أن نبحث عن القيمة القانونية للمراسيم التشريعية وبشكل خاص قبل المصادقة على هاته الأعمال القانونية؟

بمعنى آخر، ماهي مرتبة المراسيم التشريعية في سلم تدرج القواعد القانونية قبل وبعد المصادقة البرلمانية؟ إن الإجابة عن هاته الإشكالية قد تكون عن طريق البحث في الاجتهادات القضائية والفقهية التي حاولت مقارنة الموضوع من زاوية الطبيعة القانونية للمراسيم التشريعية، وقد ارتأينا أثناء بحثنا في هذا الموضوع أن الإشكالية المطروحة غير مرتبطة بالمراسيم التشريعية التي تصدرها الحكومة بناء على حالة الإذن في فرنسا، مما حتم علينا عدم الأخذ بالتجربة المقارنة مع فرنسا، ويظهر ذلك من سببين رئيسيين:

الأول: ويتمثل في كون فرنسا لا تعتمد مراسيم الضرورة كتقنية للتشريع في مجال القانون، وهو ما كان يخلق لنا شرخا كبيرا على مستوى توازن البحث في اعتماد التجربة المقارنة، وذلك لسبب بسيط، يتمثل في كون البحث ينقسم إلى شقين، والمتمثلين في مراسيم الإذن ومراسيم الضرورة.

الثاني : ويكمن في كون الاجتهاد القضائي في فرنسا قد حسم في الإشكالية المتعلقة بتحديد القيمة القانونية لمراسيم الإذن، عن طريق اعتبار طبيعتها إدارية قبل المصادقة البرلمانية، مما يجعلها معرضة لطلبات الإلغاء أمام القاضي الإداري، والنتيجة فهي تعتبر في مرتبة ما دون القانون.

وعليه سنحاول أن نجيب على هذه الإشكالية في المغرب بالاعتماد على المنهج التحليلي للاجتهادات القضائية في تقدير الاتجاهات الفقهية التي حاولت معالجة هذا الموضوع، وذلك بالاعتماد على التقسيم التالي:

المبحث الأول : المراسيم التفويضية (مراسيم الإذن)

المطلب الأول : الإطار الدستوري لقانون الإذن :

المطلب الثاني : القيمة القانونية للمراسيم التفويضية :

المبحث الثاني : مراسيم الضرورة .

المطلب الأول : الأساس الدستوري لمراسيم القوانين :

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين :

المبحث الأول: المراسيم التفويضية (مراسيم الإذن)

لقد نص الفصل 70 من الدستور المغربي الجديد في فقرته الثالثة على غرار الفصل 38 من دستور 1958 للجمهورية الفرنسية على أن " للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرفه من الزمن محدود، ولغاية معينة ، بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها، و يجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما".

إذن من خلال هذا المقتضى الدستوري يمكن أن نستنبط مجموعة من القواعد المرجعية وكذلك الشروط الإجرائية التي من خلالها يتم تأطير قانون الإذن، فما هي القواعد و الشروط التي تؤثر إعمال مسطرة التفويض التشريعي بناء على قانون الإذن؟ وما هي طبيعتها القانونية؟

المطلب الأول: الإطار الدستوري لقانون الإذن :

إن القاعدة الأصلية في إطار نطاق الوظيفة التشريعية وفي النظام البرلماني التقليدي هي أن يتولى البرلمان بمفرده سن القواعد القانونية في مختلف المجالات وكافة الميادين؛ وهذا ما كان مقرر في الجمهورية الفرنسية الرابعة، حيث كانت المادة 13 من دستور 1946 تنص بصراحة أن الجمعية الوطنية تقرر القوانين وحدها ولا تملك تفويض هذا الحق.¹ غير أنه بعد الانقلاب الذي أحدثه دستور 1958 للجمهورية الخامسة في الوظيفة التشريعية وكذلك الدساتير التي سارت على منواله، أصبح في إمكان البرلمان أن يفوض للحكومة ممارسة الوظيفة التشريعية بصفة مؤقتة. وفي هذا السياق تم تبني نظرية التفويض التشريعي الذي بموجبها "يمكن للحكومة من أجل تنفيذ برنامجها أن تطلب من البرلمان إذنا لاتخاذ تدابير تدخل عادة ضمن القانون بموجب أوامر، وذلك لمدة محددة".²

وقد فرض المشرع الدستوري الذي نص على هذه الإمكانية في الفصل (38) من الدستور الفرنسي، بعض الإجراءات الشكلية التي يتعين الالتزام بها من أجل إعمال مسطرة التفويض التشريعي، واشترط المصادقة على تلك الأوامر من أجل إعطائها قوة قانونية.³ وعلى نحو غير بعيد عما قرره الدستور الفرنسي نجد أن الدساتير المغربية 1962، 1970، 1972، 1992، 1996 بالإضافة إلى دستور 2011 قد نصت جميعها على حق البرلمان في أن يفوض للحكومة بأن تشرع في المجالات التي تدخل في نطاق القانون. ففي دستور سنة 1996 بعد أن نصت الفقرة 1 من الفصل 45 أن القانون يصدر عن البرلمان بالتصويت، نجد الفقرة 2 من ذات الفصل، وفي المجال الذي نحن بصدد تقرر ما يلي: "و للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود و لغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها و يجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها ، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها و يبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما"⁴

و من هذا النص الدستوري يتبين أن للحكومة إمكانية التشريع في المجالات التي تدخل أصلا في الميادين التي جعلها الدستور محجوزة للقانون، وذلك بعد دراسة الأمر في المجلس الوزاري [طبقا للفصل 62 و 66 من دستور 1996] و الحصول على تفويض صريح من صاحب الاختصاص الأصل حسب الفصل 45 الفقرة الثانية.

¹ - الدكتور مصطفى قلو، التأسيس الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، مجموعة من المقالات المنشورة في جريدة الحركة.

² - عبد الإله فونتيير، العمل التشريعي بالمغرب، الجزء الثاني، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية-3- مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2002، ص 252.

³ - المرجع نفسه، ص 253.

⁴ - نفس المقتضيات الواردة في الفقرة 2 من الفصل 45 من دستور 1996 نجدها في الفقرة الثالثة من 70 من الدستور الجديد للمملكة المغربية ل

و التفويض التشريعي الذي يتم بمقتضى قانون الإذن تستوجبه بعض الظروف التي تجعل من البرلمان يقرر أنه من الأفضل و المناسب السماح للحكومة لتعالج بعض الأمور بمقتضى مراسيم، حيث معالجة أمور بذاتها من طرف الحكومة يكون أيسر و أسهل؛ وذلك بالنظر لما تتوفر عليه الحكومة من إمكانيات و معطيات ودقة وشمولية في الرؤيا ييسر لها القيام بمهامها على أكمل وجه.¹

" فمن خلال الفصل 70 من دستور 2011 في الفقرة الثالثة منه " للقانون أن يأذن للحكومة أن تتخذ في ظرف من الزمن محدود، ولغاية معينة بمقتضى مراسيم تدابير يختص القانون عادة باتخاذها و يجري العمل بهذه المراسيم بمجرد نشرها، غير أنه يجب عرضها على البرلمان بقصد المصادقة، عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن بإصدارها، ويبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما".

وقانون الإذن الذي يمنحه البرلمان للحكومة بناء على طلبها، يجب كما يقرر الفصل 70 من الدستور أن يكون مستجمعا مجموعة من القواعد المرجعية و الشروط الإجرائية التي تؤطر أعمال مسطرة التفويض التشريعي بناء على قانون الإذن ؛ وهذه القواعد و الشروط هي:

أولها: شرط زمني إذ يتعين أن ينص قانون الإذن على المدة الزمنية التي يمكن للحكومة أن تتخذ خلالها التدابير التشريعية المفوض لها أمر اتخاذها، و يفرض ذلك أن تكون هذه المدة محددة بكيفية حصرية قد لا ترتبط بمدة انتداب البرلمان بمجلسيه وفق مبدأ استمرارية التفويض، ولكنها تنتهي و ينتهي معها مفعول قانون الإذن في حالة حل البرلمان أو أحد مجلسيه، كما أن البرلمان تنازل بكيفية نهائية عن صلاحياته، بل إن المدة أصلا ينبغي أن تكون محدودة بأجل معقولة تنسجم مع الغاية و الغرض الذي منح التفويض التشريعي من أجله، إذ ليس للبرلمان حسب عبد الإله فونتير حق في التنازل عن صلاحياته التشريعية تحت غطاء قانون الإذن، ولذلك فإن المدة تشكل قيداً زمنياً له مفعول واضح على حدود ممارسة السلطة التشريعية من قبل الحكومة بناء على قانون الإذن.²

ثانيهما : وهو الشرط الموضوعي الذي يتعلق بضرورة تحديد الغاية التي يراد من أجلها منح البرلمان إذناً للحكومة من أجل ممارسة سلطة التشريع، وعلى خلاف المشرع الدستوري المغربي الذي لم يحدد هدفاً معيناً أو إطاراً للأهداف التي ينبغي أن يندرج فيها منح الإذن فإن المشرع الفرنسي كان واضحاً في تحديد الهدف من الإذن البرلماني وهو تمكين الحكومة من تنفيذ برنامجها، عكس المشرع المغربي الذي استعمل صيغة عامة ترك فيها المجال مفتوحاً للحكومة من أجل تحديد الغاية ولكنها مطالبة بتحديداتها في كل الأحوال.

و لعله من الواضح أن يكون الهدف أو الغاية هي إتخاذ إجراء تشريعي يمكن الحكومة من تنفيذ برنامجها ، أو إنجاز مشروع من المشاريع المدرجة ضمن هذا البرنامج ويتطلب السرعة و المرونة و الفعالية، و لا يمكن في أي حال من الأحوال أن تكون الغاية من الحصول على الإذن البرلماني هو التملص من مراقبة البرلمان أو تفويت الفرصة على نواب الأمة لاتخاذ القرار³ ، وحسب عبد الإله فونتير فإن ذلك راجع إلى فلسفة التفويض التشريعي مخالفة لفلسفة التفويض الإداري سواء كان تفويض سلطة أو تفويض توقيع.

¹ - مصطفى قلوش، التأصيل الفقهي...، المرجع السابق.

² - عبد الإله فونتير، المرجع السابق ص 258.

³ - عبد الإله فونتير، المرجع السابق ص 258.

فالتفويض التشريعي لا يعني أبداً الحلول بين سلطتين أو التنازل عن صلاحيات بكيفية دائمة و مطلقة، وإنما هو آلية لعقلنة ممارسة الوظيفة التشريعية من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة منها، وهو بذلك إجراء لتخفيف ثقل المسطرة التشريعية العادية من أجل إتخاذ قرارات في وقت معقول ولأهداف واضحة.¹

ومما هو جدير بالإشارة إليه هو أن دستور 1962 (ف 48 و 103) و دستور 1970 (ف 44 و 96) و 1972 (ف 44 و 97) كان قانون الإذن يعتد به كأصل عام بمجرد التصويت عليه من طرف الأغلبية، دون أن يكون في المقدر إثارة عدم الدستورية نظراً لأن الذي كانت تملكه المعارضة في مواجهة تعسف الحكومة و الأغلبية المؤازرة لها كان ينحصر في مجرد التماس التحكيم الملكي، باعتبار جلالة الملك حامياً للدستور (ف19) من دستور 1996.²

بيد أن دستور 1992 و دستور 1996 أصبح رأي الأغلبية غير منتج لأثره في حالة الطعن بعدم الدستورية، ذلك أنه على غرار دستور 1992 الذي أجاز إحالة القوانين العادية على المجلس الدستوري (ف81فقرة 3) نجد دستور المملكة المغربية لسنة 1996 يقرر في الفقرة 3 من الفصل 81 على ما يلي " للملك أو الوزير الأول أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو ربع أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين أن يحيلوا القوانين قبل إصدارها إلى المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها للدستور".³

وبالتالي أصبح الفصل 81 يسمح للمعارضة من إيقاف الأغلبية عند حدودها من تجاوز الدستور، وذلك عن طريق الطعن في عدم دستورية قانون الإذن الذي صوت عليه البرلمان، وفي هذه الحالة يتم وقف سريان الأجل المحدد بإصدار الأمر بتنفيذ مثل هذا القانون المطعون في عدم دستوريته (ف 81) وبالتالي يستحيل على الحكومة إصدار مراسيم في غياب قانون الإذن، وطيلة قانون الإذن لا يجوز للبرلمان التدخل وفي حالة تدخله يحق للحكومة الدفع بعدم القبول في إطار مقتضيات فصل 53 من دستور 1996.

وبخصوص المقطع الأخير من الفصل 45 من دستور 1996 و كذلك الفصل 70 من دستور 2011 "يبطل قانون الإذن إذا ما وقع حل مجلسي البرلمان أو أحدهما"، فإن وقت حل البرلمان أو أحد مجلسيه يبطل قانون الإذن، ولا تتمكن الحكومة تبعاً لذلك من الاستمرار في اتخاذ تدابير جديدة، غير أن التدابير المتخذة قبل أعمال مقتضيات الفصل 71 من الدستور وفي نطاق ما كان يقرر قانون الإذن، تبقى منتجة لآثارها مادامت قد تولدت عنها حقوق للغير.

بحل البرلمان أو أحد مجلسيه ينتقل الاختصاص في المجال التشريعي للملك بمفرده وذلك بمقتضى الفقرة الثانية من ف 72 من دستور 1996.

فحسب مصطفى قلوش فإنه إذا انتهت مدة الولاية التشريعية للبرلمان الذي وافق على قانون الإذن، فإن البرلمان الجديد يبقى من حقه دراسة التدابير التي اتخذت بمقتضى مراسيم، وكذلك تلك التي ستخذ لاحقاً ، وهذا ناتج حسب د. مصطفى قلوش عن كون قانون الإذن الصادر في ظل البرلمان القديم يبقى ساري النفاذ في ظل البرلمان الجديد إلى أن ينتهي أمد التفويض، ذلك أن بطلان قانون الإذن ملازم فقط لواقعة حل البرلمان دون انتهاء ولايته التشريعية، ولهذا يحدث من الناحية الواقعية أن يصدر قانون الإذن في ظل برلمان سابق ويكون انتهاؤه في ظل برلمان لاحق دون أن يشكل ذلك أي مخالفة لمقتضيات الفصل 45 من الدستور (ف70 من دستور 2011) و خاصة حينما يكون التفويض لأمد غير قصير كأربع سنوات أو ست سنوات مثلاً.

هذا كل ما يتعلق بالإطار الدستوري لقانون الإذن، فماذا عن الطبيعة القانونية للمراسيم المتخذة بناء على الفصل 45

من دستور 1996 {الفصل 70 من دستور 2011}؟

¹ - المرجع نفسه ص 259.

² - الدكتور مصطفى قلوش، المرجع السابق.

³ - الفصل 81 من الدستور المغربي 1996 فق 3 الذي يقابله الفصل 70 فق 3 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

المطلب الثاني: القيمة القانونية للمراسيم التفويضية :

إذا كانت المراسيم تعتبر قرارات إدارية وتصنف ضمن هرمية القواعد القانونية في ترتيب أدنى من القوانين العادية، فإن تصنيف هذه المراسيم التي تتخذ بناء على التفويض البرلماني قد اختلف فيه الفقهاء من حيث تحديد مرتبتها، وذلك نظرا لارتباط مضمونها بما ينص عليه الفصل 71 من دستور 2011 أي مجال القانون، بحيث هناك من يضعها في مرتبة القانون، وهناك من يصنفها في مرتبة أدنى من القانون بحسب طبيعتها، هل هي تشريعية أم إدارية أم ذات طابع مزدوج، كل هذا قبل المصادقة البرلمانية. أما بعد المصادقة فهي لا تثير أية إشكالية.

أولاً: القيمة القانونية لمراسيم للمراسيم التفويضية قبل المصادقة البرلمانية

تسعى مراسيم الإذن عادة بالمراسيم التشريعية نظرا لكونها مزيج ما بين المراسيم من حيث الشكل والتشريع من حيث المضمون، وهو ما أثار اختلافا فقهيًا حول مرتبتها ضمن تدرج القواعد القانونية، وفي ضوء هذه السجلات برزت اتجاهات فقهية تنطلق في تحديد القيمة القانونية لمراسيم الإذن من اعتبار طبيعتها القانونية. وكانت هذه الاتجاهات على الشكل التالي:

1- من حيث الشكل:

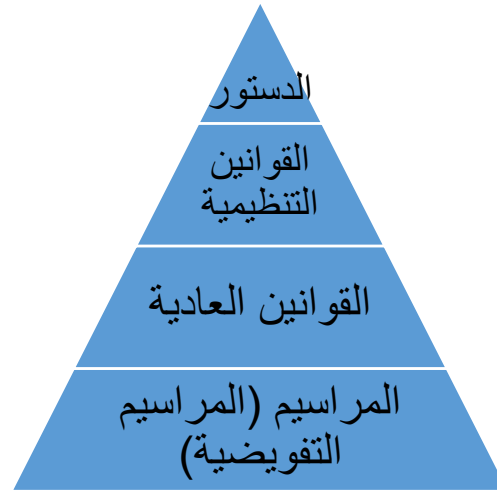
تندرج مراسيم الإذن من حيث الشكل ضمن القرارات التنظيمية ما دام لم يصادق عليها البرلمان. وقد أكد هذا الاتجاه الأستاذ عبد القادر باينة أثناء حديثه عن المراسيم التفويضية، وذلك بقوله " إن مراسيم الإذن وإن كان مضمونها تشريعي، ليس في معنى القرارات الإدارية التنظيمية ذات هذه الصفة والمعروفة بالقرارات التنظيمية المستقلة، بل هي تدخل عادة في اختصاص البرلمان يعني في المجال التشريعي الوارد في الفصل 71 من دستور 2011، وفي فصول أخرى من الدستور ترتبط بمجال القانون، فإنها تعتبر نوع من أنواع القرارات التنظيمية ما دام البرلمان لم يصادق عليها بعد، وبالتالي تخضع للنظام القانوني الذي تخضع له هذه القرارات من حيث التدرج ومن حيث قابليتها للإلغاء عن طريق دعوى الإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة. في حين أن القانون لا يخضع إلا لمراقبة دستورية القوانين¹.

وقد أكد هذا الطرح الدكتور عبد الإله فونتير أثناء معرض حديثه عن المراسيم التفويضية، وذلك بقوله " إن الحكومة عندما تصدر قانون الإذن وتتخذ في إطاره مرسوما معينا تعرضه على المجلس الوزاري ثم يوقعه الوزير الأول، فإنه يعتبر عملا إداريا، وبالتالي فإن العمل به بعد نشره يمكن أن يرتب نتائج قانونية معينة ليس باعتباره عملا تشريعيًا وإنما باعتباره عملا إداريا يخضع لرقابة القضاء الإداري. سواء عن طريق الطعن بسبب تجاوز السلطة أو عن طريق فحص الشرعية على غرار المراسيم التنظيمية طبقا لأحكام المادة 9 من قانون المحاكم الإدارية، وليس من صلاحيات المجلس الدستوري النظر في دستوريته إلا عند النظر في قانون الإذن، باعتبار أن رقابته تنصب على القوانين وليس على المراسيم²."

وما يستفاد من هذين التحليلين هو كون أن المراسيم التفويضية تبقى أعمال إدارية قبل المصادقة عليها من طرف البرلمان. وبهذا الاتجاه يترتب عنه تحديد القيمة القانونية للمراسيم التفويضية على الشكل التالي:

¹ - عبد القادر باينة، الوسائل القانونية للنشاط الإداري، منشورات زاوية، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط، طبعة 2006، ص 77-78.

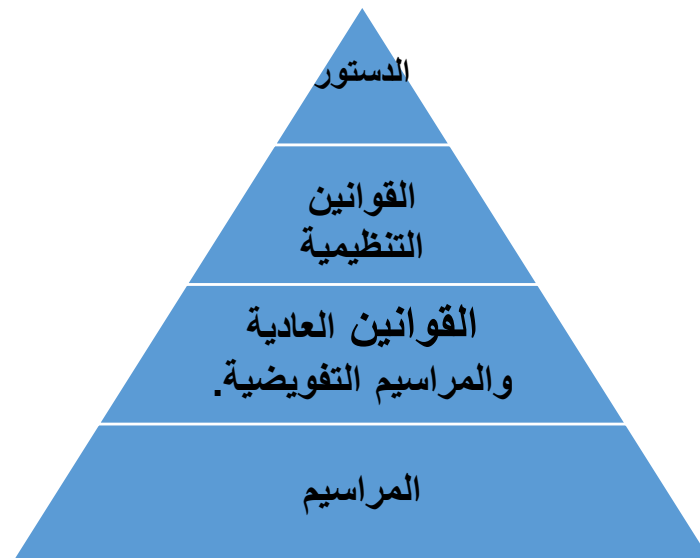
² - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 259.



2- من حيث المضمون:

تعتبر المراسيم التفويضية من الناحية الموضوعية ذات صبغة تشريعية، بمعنى أنه يمكن لها أن تعدل قوانين عادية كانت قائمة، وهو ما يجعلها في مرتبة القوانين العادية. فأنصار هذا الاتجاه يركزون في تحديد الطبيعة القانونية للمراسيم التفويضية على المضمون، مع عدم إهمال الشكل الذي تصدر فيه.

ولقد أكد هذا الطرح الدكتور مصطفى قلوش أثناء معرض حديثه عن المراسيم التفويضية، حيث اعتبر أن مراسيم الإذن تكتسي طبيعة قانونية مزدوجة منذ إصدارها من قبل الحكومة حتى إقرارها من طرف البرلمان، فهي من الناحية الموضوعية تعتبر من الأعمال التشريعية التي لا يمكن أن تكون محل إلغاء أو تعديل إلا بعد انتهاء أجل التفويض، ولما كانت هذه المراسيم في منزلة ومرتبة القانون طيلة أمد التفويض، فإنه يمكن لها أن تقوم بتعديل وإلغاء القوانين القائمة دون تدخل من طرف البرلمان، ومن ناحية أخرى تعتبر هذه المراسيم من حيث الشكل بمثابة قرارات إدارية يمكن لها أن تكون محل إلغاء إذا خالفت قانون الإذن.¹ وبالتالي الأخذ بالمعيار الموضوعي في تحديد القيمة القانونية للمراسيم التفويضية، تترتب عنه نتائج على الشكل التالي:



¹ - مصطفى قلوش، النظام السياسي المغربي. باب الحكومة، طبعة 1996/1997، ص 192.

وانطلاقاً من المعيارين الشكلي والموضوعي، يمكن أن نستنتج خلاصة مفادها أن المراسيم التفويضية من حيث الشكل تعتبر قرارات إدارية لأنها صادرة من الحكومة، أما من حيث المضمون فهي تعتبر من الأعمال التشريعية وذلك لكون أن مضمونها يدخل ضمن مجال القانون.

ثانياً: القيمة القانونية للمراسيم التفويضية بعد المصادقة البرلمانية :

إن التنصيص الدستوري الذي جاء به الفصل 70 من دستور 2011 يفيد ضرورة عرض المراسيم المتخذة من طرف الحكومة في إطار قانون الإذن على البرلمان قصد المصادقة عليها عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن. وعلى الرغم من أن الصيغة الواردة في إقرار هذا الشرط لا ترتب أي جزاء دستوري صريح، فإن الاستفادة في ضوء القواعد والمبادئ الدستورية ومن خلال الممارسة العملية، هو كون أن المراسيم التي تتخذ، يجب عرضها بشأن المصادقة البرلمانية عند انتهاء الأجل الذي حدده قانون الإذن في شكل مشروع قانون يتضمن لائحة هذه المراسيم وموضوعاتها، وأن عدم عرض هذا المشروع للمصادقة على هذه المراسيم يؤدي بكيفية تلقائية إلى سقوط مفعولها، وبالتالي إلى بطلانها. مما يجعل جميع الآثار القانونية المترتبة عليها كأنها لم تكن، مع استثناء وحيد وهو عدم المساس بالحقوق المكتسبة لفائدة الأشخاص الذين استفادوا في ظل مقتضيات تلك المراسيم، بحيث لا يمكن المساس بمراكز تلك الحقوق القانونية بأثر رجعي تطبيقاً لعدم الرجعية.¹

ومن خلال هذا يمكن القول أن عرض مراسيم الإذن من أجل المصادقة البرلمانية هو محطة إلزامية في مسطرة إصدار مراسيم الإذن، وهو ما يترتب عنه آثار قانونية مهمة من حيث تحديد قيمتها القانونية، والتي تتبين من خلال توحيد الرؤية بين أنصار الاتجاه الشكلي والاتجاه الموضوعي في تحديد الطبيعة القانونية للمراسيم التفويضية بعد المصادقة البرلمانية، بحيث اعتبروها أعمال ذات صبغة تشريعية مثلها مثل أي قانون عادي، وتكون محصنة من مخالفتها من طرف المراسيم الأخرى. وهو ما أكدته الدكتور مصطفى قلوبش بقوله: "أن بعد تصويت مجلسي البرلمان على قانون الإذن، فإنه يجوز للأطراف المحددة في الفقرة الثانية من الفصل 132 من دستور 2011 الطعن في عدم دستوريته، وذلك قبل إصداره، وفي حالة الطعن فإن الاختصاص ينعقد للمحكمة الدستورية، وأضاف بأن المراسيم الصادرة عن الحكومة بناء على قانون الإذن تكون في مرتبة القانون، وذلك بمجرد مصادقة البرلمان عليها.²

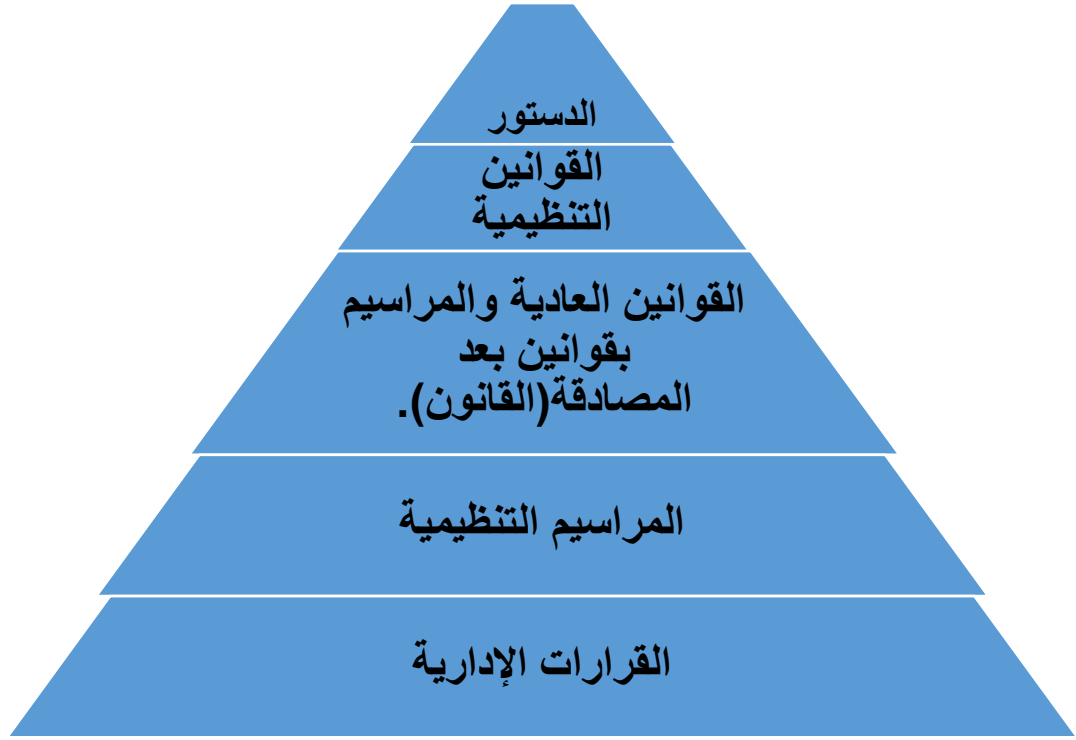
وقد أكد كذلك نفس الطرح الأستاذ عبد القادر باينة بقوله: "بعد المصادقة البرلمانية تصبح المراسيم التفويضية بمثابة قوانين، تخضع لنفس القواعد التي تخضع لها القوانين العادية، وبالتالي لا يمكن للمراسيم التنظيمية العادية أن تخالفها".³

وما يستفاد مما سبق هو أن مراسيم الإذن بعد المصادقة البرلمانية ترقى إلى مرتبة القوانين العادية، وينتج عن هذا تحديد الهرمية على الشكل التالي:

¹- عبد الله فونتير، مرجع سابق، ص 259-260.

²- د مصطفى قلوبش، التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، مجموعة من المقالات المنشورة في جريدة الحركة.

³- عبد القادر باينة، مرجع سابق ص 72.



المبحث الثاني: التشريع بمراسيم قوانين :

إلى جانب التفويض التشريعي عن طريق الإذن للحكومة من أجل أن تتخذ مراسيم، في مجال يرجع أصلاً لاختصاص القانون، فقد أقر الدستور المغربي لسنة 2011، وكذا جميع الدساتير السابقة للحكومة بأن تشرع بمراسيم قوانين أثناء غياب البرلمان وأثناء الفترات الفاصلة مابين الدورتين، على أن يتم ذلك وفق شروط وإجراءات مسطرية، وكحق ممنوح للحكومة بموجب الدستور.

وقد توخى المشرع من وراء تكريس هذا الحق، الاستجابة لحالة الاستعجال التي قد يتطلبها التنظيم القانوني¹. وقد طرحت هذه المراسيم العديد من النقاشات الفقهية حول مدى الفصل بين العمل الحكومي والعمل البرلماني، على أساس أن المبدأ هو فصل السلط، بحيث لا تتدخل سلطة في مجال أخرى.

فما هو الإطار الدستوري والقانوني لهذه المراسيم؟ وما هي طبيعتها القانونية في سلم تدرج القواعد القانونية؟

المطلب الأول: الأساس الدستوري لمراسيم القوانين :

من المؤكد أن حق الحكومة في التشريع بين الدورات بموجب مراسيم ثابت في الدستور المغربي منذ صدور دستور 1962 إلى غاية دستور 2011، حيث نصت جميع هذه الدساتير على حق الحكومة في أن تصدر خلال الفترات الفاصلة بين الدورات مراسيم قوانين²، التي ترجع للاختصاص الأصيل للبرلمان.

حيث ينص الفصل 81 من الدستور على أنه: "يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين مراسيم قوانين يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان،

¹- الحبيب الدقاق، "العمل التشريعي للبرلمان. أية حكمة"، مقارنة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأمانة الرباط، دجنبر 2009، ص: 326.

²- الفصل 58 من دستور 1962، والفصل 54 من دستور 1970 و1972 و1992، والفصل 58 من دستور 1996، والفصل 81 من دستور 2011.

خلال دورتها العادية الموالية". ويبدو أن هذه الآلية تمثل حسب رأي الأستاذ عبد الإله فونتير نوعاً من "التفويض" الضيق والمحدود والمؤقت بضرورة عرض النصوص المتخذة في إطاره على المصادقة في الدورة البرلمانية المقبلة.¹

إلا أنه في رأينا نذهب بالقول إلى أن تشريع الحكومة بمراسيم قوانين لا ينطوي على تفويض، بل الأمر يتعلق بتدخل الحكومة لتفادي الفراغ التشريعي، في اتخاذ هذه المراسيم قوانين، بحكم نص الدستور، على خلاف ما هو عليه الأمر في قانون الإذن الذي ينطوي على تفويض من طرف البرلمان في مجال يختص به القانون عادة.

وقد يطرح السؤال عن سبب لجوء الجهاز التنفيذي لهذا الأسلوب؟ ففي رأيا الأستاذ عبد الإله فونتير، فإن مبدأ استمرارية المرافق العمومية والحرص على ضمان الاستقرار وحماية الاقتصاد الوطني، تشكل أسباباً يمكن أن تجعل الحكومة في حاجة ماسة وحالة طارئة لاتخاذ بعض التدابير التي قد تكتسي طابعاً تشريعياً.² ولذلك فقد أقر الدستور في الفصل 81، إمكانية اتخاذ الحكومة لهذه التدابير بواسطة مراسيم بقوانين خلال الفترة الفاصلة بين الدورات البرلمانية.

ولأجله يمكن أن نحصر القواعد الدستورية التي تؤطر مسطرة التشريع بمراسيم قوانين حسب نصوص الدستور فيما يلي:

✓ أولاً: أنه لا يمكن للحكومة أن تودع هذه المراسيم بقوانين إلا بعد التداول فيها بمجلس الحكومة الذي يرأسه رئيس الحكومة، طبقاً للفصل 92 من الدستور الجديد، وهذا ما تمت إضافته في إطار الاختصاص الجديد لمجلس الحكومة بعدما كان من اختصاص المجلس الوزاري في الدساتير السابقة، مع ضرورة إيداع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وهذا ما تنص عليه الفقرة الثانية من الفصل 81 "يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب...".

✓ ثانياً: حصر المدة الزمنية التي يجوز فيها للحكومة إصدار مراسيم بقوانين في الفترات الفاصلة بين الدورات خلال نفس الولاية التشريعية، والمقصود بالفترات الفاصلة بين الدورات، المدة التي تفصل بين انتهاء دورة أكتوبر وبداية دورة أبريل، وبين نهاية دورة أبريل وبداية دورة أكتوبر من كل سنة نيابية.

وطبقاً للفصل 65 من الدستور فإن كل دورة من الدورتين تستغرق أربعة أشهر على الأقل، بمعنى أنه لا يجوز

ختم أي دورة إلا بعد انقضاء مدة أربعة أشهر على افتتاحها.

❖ ثالثاً: ضرورة الحصول على اتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، وهذا يمثل قيداً على الحكومة في إصدار مراسيم بقوانين حيث أن الحكومة ملزمة بأخذ اتفاق اللجان البرلمانية. ومعنى ذلك أنها تحوز الموافقة القبلية على مضمون تلك المراسيم ولو أن الممارسة كما يقول الأستاذ الحبيب الدقاق، تؤكد عدم قيام الحكومة بعرض مضمون تلك المراسيم على اللجان، بل تكتفي فقط بإخبار رؤسائها بموضوع المرسوم قانون لا غير، ونتيجة لذلك، وبحكم انتماء جل رؤساء اللجان للأغلبية المساندة للحكومة، فإن هؤلاء لا يمانعون في السماح لها باتخاذ تلك المراسيم قوانين.³

وقد طرحت العديد من التساؤلات القانونية والفقهية، خصوصاً منها طبيعة هذا الاتفاق، هل يتعلق باتفاق شكلي أم موضوعي؟ وهل مضمون الاتفاق ينبغي أن ينصب على مبدأ إصدار المراسيم بقوانين أم يتعلق بمضمونها وبالتالي يكون من حق اللجان الاضطلاع على تفاصيل الأحكام التي تتضمنها؟ ثم ماهي مسطرة الاتفاق بين اللجان المعنية وبين الحكومة؟ هل يتعلق الأمر

1- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص: 262.

2- عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص: 262.

3- الحبيب الدقاق، مرجع سابق، ص: 330.

بدراسة من قبل اللجان المعنية لمضمون المراسيم بقوانين؟ أم الاكتفاء بالاضطلاع على هذا المضمون والاستماع إلى شروح السلطة الحكومية المختصة؟ ثم ما هي الإجراءات التي يتعين إتباعها من أجل الحصول على الاتفاق وما هي آجاله؟¹

بخصوص السؤال الأول والثاني سنرجى الإجابة عنه في المطلب الثاني من هذا المبحث، على اعتبار أن لديه علاقة في تحديد الطبيعة القانونية لمراسيم القوانين، أما بخصوص الأسئلة التالية فستتم الإجابة عنها في سؤال جامع والمتعلق بالإجراءات الدستورية التي يتعين إتباعها للحصول على اتفاق اللجان؟ فهذه الإجراءات الواردة في الدستور الجديد هي نفسها التي كانت منصوص عليها في ظل دستور 1996 مع بعض الاختلاف، وعليه فإن هذا الاتفاق ينبغي أن يحصل أولاً مع اللجنة المعنية في مجلس النواب الذي يودع لديه النص بالأسبقية، ثم أن يحصل نفس الاتفاق مع اللجنة المعنية في مجلس المستشارين، ويجب أن يتم ذلك في أجل 6 أيام، تناقشه اللجان بالتتابع، وهنا يجب النص الدستوري عن السؤال المتعلق بالدراسة أم بالاضطلاع على المضمون فقط؟ فالصيغة الواردة في الدستور هي "المناقشة" مما يعني أن اللجان تضطلع بدورها واختصاصها في دراسة المرسوم قانون والتصويت عليه، وإدخال تعديلات إن اقتضى الأمر وهذا ما يمكن أن نستشفه من المادة 134 من النظام الداخلي لمجلس النواب في الفقرة الثانية منه: "وتشرع في دراسته وفق المسطرة التشريعية المنصوص عليها في هذا النظام الداخلي، على أن يتم البت فيه خلال ثمان وأربعين ساعة".²

وتعتبر مناقشة اللجان في كلا المجلسين هي مناقشة من أجل التوصل خلال الأجل المحدد إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية بمجلس النواب لكي تحسم نهائياً في الأمر³، وكأن المشرع الدستوري يغلب كفة مجلس النواب على مجلس المستشارين ويغلب كفة الحكومة على البرلمان من خلال الضغط على قبول مبادرتها في مجال القانون بمراسيم، لكن السؤال المطروح هو ماذا لو حسم مجلس النواب في الأمر بالرفض على مضمون المرسوم؟

للإجابة على هذا السؤال يجب الرجوع إلى دستور 1996 الذي أعطى إجابة صريحة في الفقرة الأخيرة من الفصل 55 بحيث يعد الاتفاق مرفوضاً إذا لم تتمكن اللجنة الثنائية المختلطة من اقتراح قرار مشترك، داخل الأجل المضروب، إلا أنه في ظل الدستور الحالي فقد ظل الأمر مسكوتاً عنه ولم يوضح مصير النص إلا بهذه الصيغة: "... وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب".

ومن هنا يمكن أن نستنتج أن رفض اللجنة في مجلس النواب، يؤدي بمشروع المرسوم إلى رفضه وكأنه لم يكن. أما الأستاذ الحبيب الدقاق فيجيب على هذا الأمر بالقول بأن الحكومة تميل نحو تجنب المناقشات البرلمانية في بعض المواضيع التي تعرف مسبقاً أنها لن تظفر فيها حتى بتضامن الأغلبية المساندة لها، ويستخلص أن الجهاز التنفيذي لا يكفيه الاستئثار بالمبادرة التشريعية، وطغيان مشاريع القوانين التي يقدمها للبرلمان، بل يلجأ إلى أسلوب مراسيم قوانين، دون أن تكون هناك في غالب الأحيان حاجة ماسة أو حالة استعجال للقيام بذلك.⁴

فهذا الاستثناء الوارد على التشريع البرلماني، بحيث يعطي الحق للحكومة بالتدخل في مجال القانون للتشريع بمراسيم، وإن كان له ما يبرره، فإنه يطرح إشكال القيمة القانونية لتلك المراسيم، بحيث يبقى مجال القانون محصناً من أي رقابة عليه من طرف الجهاز الإداري، وهذا ما سنحاول البحث فيه في (المطلب الثاني).

¹ - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص: 264.

² - انظر النظام الداخلي لمجلس النواب كما تم تعديله في سنة 2004، المواد 133 و 134.

³ - انظر الفصل 81 من دستور 2011.

⁴ - الحبيب الدقاق، مرجع سابق، ص: 330-331.

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين :

إن البرلمان، كما أشرنا إلى ذلك سابقا هو صاحب الولاية العامة في التشريع، فالدستور ينيط به الوظيفة التشريعية، إلا أنه قد تكون هناك حالات تستدعي حلا عاجلا وضروريا خلال الغياب المؤقت للبرلمان، وهكذا فقد أعطى الدستور للحكومة الحق في التدخل للتشريع بمراسيم، تسعى في القاموس الفقهي بمراسيم الضرورة، والتي تقوم الحكومة بإصدارها خلال الفترات الفاصلة ما بين الدورات، بحيث يسمح الدستور للحكومة بأن تشرع بمقتضى مراسيم في مجال القانون من أجل مواجهة بعض الضرورات الطارئة التي لا تتطلب التأجيل.

فالبرلمان لا يتخلّى عن وظيفته بمحض إرادته، وإنما تتولى ذلك الحكومة بنص الدستور، عكس ما هو منصوص عليه في قانون الإذن، بحيث نجد أن البرلمان هو من يفوض للحكومة ويتنازل بشكل تلقائي عن بعض مجالاته، عن طريق استدعاء الحكومة، فإن حدث وتدخلت الحكومة فإنها ليست مطلقة في عملها، وإنما يجب عليها أن تحصل على اتفاق اللجان قبل انعقاد دورة البرلمان وشريطة أن يتم عرضها أثناء انعقاده، فما هي القيمة القانونية لعملها هذا في سلم تدرج القواعد القانونية؟

أولا: القيمة القانونية لمراسيم الضرورة أثناء الاتفاق مع اللجان

إن الحكومة وقت تصديرها للتشريع في الميدان الذي يدخل في المجال المحفوظ للبرلمان، لا تفعل ذلك دون قيد أو شرط، وإنما يجب عليها أن تحصل على موافقة اللجنة أو اللجان التي يعنها الأمر، حتى تكون هناك رقابة تحول دون خروج الحكومة عن الحكمة التي أجاز المشرع الدستوري من أجلها للحكومة أن تشرع بمقتضى مراسيم لها قوة القانون بغية مواجهة الظروف المستجدة في البلاد والتي تحتاج لعلاج سريع، مادام البرلمان قد انتهت دورته العادية.¹

ومن شأن طبيعة هذا الاتفاق الذي يحدث بين اللجان البرلمانية المعنية والحكومة، أن يحدث انعكاسات على مستوى تحديد القيمة القانونية للمراسيم بقوانين، خصوصا وإن النقاش الفقهي الذي ثار حول القيمة القانونية لمراسيم الإذن قبل المصادقة، ينطبق هو كذلك على مراسيم الضرورة، بحيث نجد أنه بالنسبة للمعيار الشكلي تعتبر قرارات إدارية توجد ما دون القانون، وحسب المعيار الموضوعي تعتبر أعمالا تشريعية توجد في مرتبة القانون.

إلا أن النظر في طبيعة الاتفاق قد يفضي إلى نتائج مهمة في مجال تحديد مرتبة مراسيم الضرورة في سلم تدرج القواعد القانونية، قبل المصادقة البرلمانية، ولقد ظهر في هذا المستوى اتجاهين: الأول: يعتبر الاتفاق ما بين اللجان هو شكلي، والثاني يعتبر أن الاتفاق ما بين اللجان موضوعي.

فما هي انعكاسات هذين الإتجاهين؟

1) اتفاق اللجان اتفاق شكلي

يعتبر هذا الاتجاه بأن تنصيص الدستور على مبدأ الاتفاق هو من باب جعل البرلمان على علم بما اتخذته الحكومة من إجراءات وما أصدرته من نصوص، وأن المهم هو المصادقة،² وهذا الاتجاه هو الذي تبناه الأستاذ عبد الرحمن أملو. فالمستفاد من هذا الرأي أن الأمر يتعلق باتفاق إخبار وليس اتفاق تقرير، والصيغتان مختلفتان، وهو ما يعني أن مضمون الأعمال التي تقوم بها الحكومة، تنصف بصفة الانفرادية، وقد أشار إلى ذلك الأستاذ عبد القادر باينة، بأن هذه المراسيم وإن كانت ترقى إلى قوة القانون، فإنها تحتفظ بطبيعتها الإدارية عندما تصدر عن السلطة التنفيذية، تبعا للمعيار الشكلي،³ وهذا ما يجعل من اعتبار طبيعة الاتفاق مجرد إخبار.

¹ - مصطفى قلو، النظام السياسي المغربي، باب الحكومة، ص: 202.

² - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص: 264.

³ - عبد القادر باينة، القضاء الإداري، الأسس العامة والتطور التاريخي، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1988، ص: 17.

فوجود هذا الشرط تحول أعمال الحكومة ذات المضمون التشريعي إلى أعمال تنظيمية صرفة، نظرا لتوفر أحد الأركان التي تجعل من هذه المراسيم، قرارات إدارية، وهو ما يجعل منها في مرتبة دون القانون في هرمية تدرج القواعد القانونية على الشكل التالي:



ومن شأن الأخذ بهذا الاتجاه، أن يؤدي إلى السماح للقاضي الإداري بفحص شرعية هذه المراسيم والرقابة على مضمونها، مما يعني تجاوز القاضي لاختصاصاته، والتغول على المجال التشريعي الذي هو محفوظ للقاضي الدستوري، نظرا لكون هذا الأخير هو المختص دستوريا بمراقبة دستورية القوانين التي حددها الدستور في الفصل 71 وفصول أخرى من دستور 2011. وربما يكون هذا الاتجاه سليمان خصوصا بعد التنصيص الدستوري على الدفع المتعلق بعدم دستورية قانون، التي ستكون بصفة قبلية أثناء النظر في قضية.¹

(2) اتفاق اللجان: اتفاق موضوعي :

وهو الاتجاه الذي تبناه ودافع عنه الأستاذ عبد الإله فونتير، واعتبر أن الأمر يتعلق بإجراء دستوري جوهري يمكن أن يترتب عنه الحكم بعدم دستورية التدابير التي اتخذتها الحكومة بموجب مرسوم بقانون. وبالتالي فإن الاتفاق بين اللجان المعنية والحكومة ليس أمرا شكليا بل هو اتفاق موضوعي، وموافقة مبدئية مبنية على اتخاذ قرار مشترك بينهما، تعبر عنه الحكومة من خلال مشروع النص الذي تقدمه، ويعبر عنه أعضاء اللجنة المعنية في المجلسين عن طريق التصويت الذي هو في النهاية ومن خلال صيغته التطبيقية، موافقة مبدئية على مشروع هذا النص أو رفض له على مستوى اللجنة.²

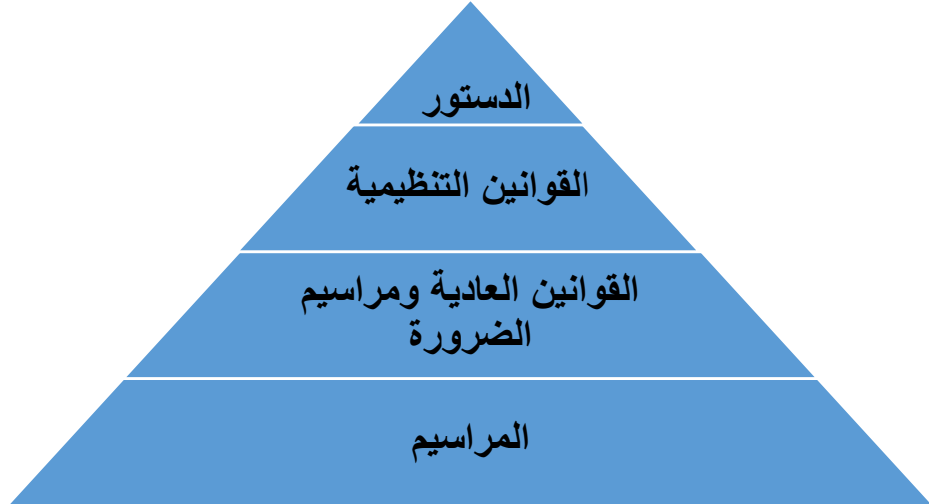
وقد برر هذا الموقف انطلاقا من المنهج اللغوي، واعتبر مصطلح "اتفاق" الوارد في الفصل 81 من دستور 2011 (الفصل 55 من الدستور السابق)، عوض عبارة "موافقة" راجع إلى اعتبار عمل اللجان أمرا تحضيريا، ولا يعبر بالضرورة عن رأي المجلس ككل الذي له صلاحية البت النهائي في الموافقة من عدمها على القانون. وذهب إلى أكثر من ذلك، أنه بخصوص مضمون الاتفاق بين اللجان والحكومة، أن الأمر لا يتعلق بموافقة مبدئية فقط ليترك المجال للحكومة سلطة تقديرية في أن تصدر النص وتضمنه ما تشاء من الأحكام، بل يتناول الاتفاق جميع عناصر النص وما يتضمنه من مقتضيات، ودليل ذلك أن الفقرة الثانية

¹ - الفصل 133 من الدستور المغربي لسنة 2011.

² - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص: 264.

من الفصل 81 تخول اللجان المعنية حق مناقشة مشروع المرسوم بقانون، مما يعني أن الاتفاق بينهما يجب أن يكون متناولا لجميع النص ولكل أحكامه.¹

والأخذ بهذا الرأي، يترتب عنه اعتبار الأعمال الصادرة بمقتضى مراسيم الضرورة هي أعمال من طبيعة تشريعية، نظرا لمروها مبدئيا بمركز دراسة النصوص التشريعية العادية، ومن جهة أخرى لكون الحكومة لا تتوفر في هذا الصدد على إرادة منفردة في إصدار المراسيم، وهو ما يجعل أحد الأركان التي تؤطر القرارات الإدارية يختل، وعليه فإن قوة هذه المراسيم ترقى إلى مرتبة القوانين نظرا لمضمونها الذي يكون محصنا من رقابة القضاء الإداري. وتظهر مرتبة المراسيم وفق هذا الاتجاه على الشكل التالي:



وهو اتجاه لم يجانب الصواب نظرا للنتائج الدستورية المترتبة عنه والمتمثلة في تحصين مجال القانون من أية رقابة من طرف القضاء الإداري.

ثانيا: القيمة القانونية لمراسيم الضرورة بعد المصادقة البرلمانية:

في الباب الرابع من الدستور، الجزء المتعلق بممارسة السلطة التشريعية، نصت الفقرة الثانية من الفصل 81 على مايلي:

"يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل هذا الاتفاق فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب".

وجراء هذا التنصيص فإن المشرع الدستوري يكون قد أضاف المراسيم التي تصدر في إطار الضرورة ضمن النصوص القانونية التي تحال وجوبا على اللجان البرلمانية من أجل دراستها، وعليه فالمشرع الدستوري نص بوجود إحالة جميع النصوص القانونية مهما اختلفت طبيعتها (قوانين تنظيمية، قوانين عادية، مراسيم بقوانين) على اللجان البرلمانية قصد دراستها.

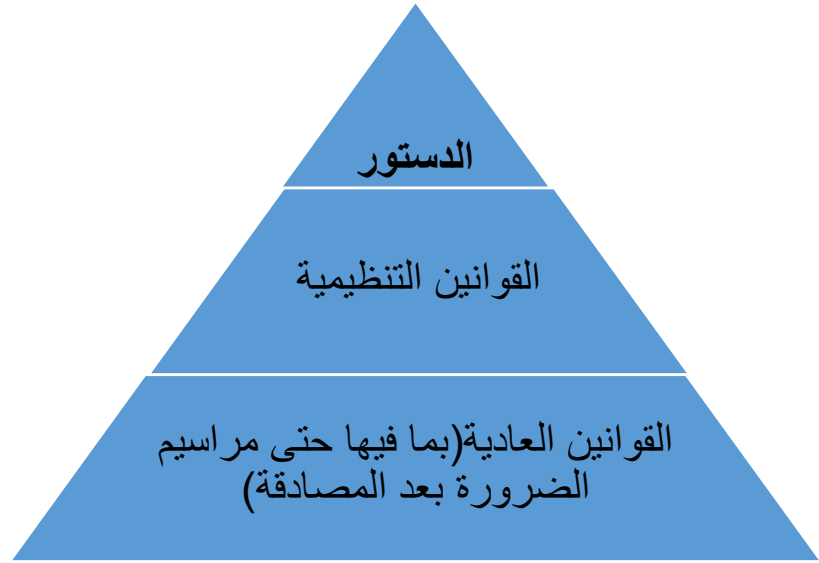
وإذا كان الدستور لم يتضمن النص على كيفية دراسة مشاريع ومقترحات القوانين، في إطار اللجان البرلمانية، فإن النظام الداخلي لمجلسي البرلمان قد تضمن جميع المراحل التي يجب أن تمر بها المسطرة التشريعية بما فيها مرحلة الدراسة والمناقشة داخل اللجان.²

¹ - عبد الإله فونثير، مرجع سابق، ص: 265.

² - سيدي محمد ولد سيدي أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، رسالة لنيل الدكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2000-2001، ط: 2001، ص: 145.

وعليه تكون المراسيم بقوانين بمثابة قانون عادي أثناء الدراسة بعد عرضها في الدورة الموالية من طرف الحكومة، مما يجعل منها بعد الموافقة البرلمانية خاضعة لنفس المسطرة التي تخضع لها القوانين العادية الأخرى، بحيث تكون هي الأخرى خاضعة لمسطرة الإحالة على المجلس الدستوري من أجل مراقبة دستوريتهما من حيث الشكل والمضمون، نظرا لكونها كلا لا يتجزأ، وفي هذا السياق أثار أعضاء مجلس النواب في رسالة مؤرخة في 18 من شهر يوليو 1994 موجهة إلى المجلس الدستوري، عدم دستورية القانون رقم 93-33 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون المتعلق بإحداث رسم على إقامة المحطات الأرضية الخاصة المعدة لالتقاط الإشارات الإذاعية التلفزيونية الصادرة عن أعمار اصطناعية، وأقر المجلس الدستوري بأن إحالة قانون المصادقة على المجلس لفحص دستوريته يستوجب النظر في القانون والمرسوم معا، أي في آن واحد.¹

وهو ما يمكن أن يستفاد منه أن القانون العادي ومراسيم الضرورة بعد المصادقة هي ذات طبيعة واحدة، بحيث أن هذه الأخيرة تتحول حتى في صيغتها الشكلية إلى قانون وهو ما يجعلها في نفس مرتبة القوانين العادية على الشكل التالي:



وفي رأي الأستاذ فونتير أن هذا المبدأ يقوم على أساس قاعدة الترابط والتلازم بين النصين، إذ أن وجود واحد منهما يفرض وجود الآخر، ولهذا اعتمد المجلس في إقراره لهذا المبدأ على الوحدة الموضوعية التي تجعل المرسوم بقانون جزءا من مضمون قاعدة المصادقة.²

خاتمة:

إن ما يستوقفنا أكثر من خلال بحثنا في هذا الموضوع، ليس هو معرفة الأساس الدستوري وإنما أكثر من ذلك ما تطرحه المراسيم التشريعية من نقاشات وتساؤلات فقهية، وعليه اتضح لنا أن تحديد القيمة القانونية للمراسيم التشريعية يتوقف على تحديد طبيعتها القانونية، فإن كانت هذه الأخيرة (المراسيم التشريعية) قبل المصادقة، أو بعد الاتفاق مع اللجان البرلمانية ذات طبيعة إدارية، فإنها توجد ما دون القانون في سلم تدرج القواعد القانونية، وهذا ما ينصب عليه الاتجاهات الفقهية التي تأخذ بالمدرسة الشكلية أما إذا أخذنا بالطبيعة التشريعية لهاته المراسيم فتكون هاته الأخيرة في مرتبة القانون وهو الاتجاه الذي حددته المدرسة الموضوعية.

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 94-37، الصادر في 16 غشت 1994 ج.ر. عدد 4271، بتاريخ 7 شتنبر 1994.

² - عبد الإله فونتير، مرجع سابق، ص 270-271.

ولما كان القضاء الدستوري والإداري لم يعطيا بعد كلمتهم الفصل في تحديد الطبيعة القانونية للمراسيم التشريعية قبل المصادقة البرلمانية، فإن هذه المراسيم تظل موضوع إشكالات فقهية وقضائية وبشكل خاص عندما يتعلق الأمر بالآثار المترتبة عنها في مجال المراقبة، لأن السؤال الذي سيظل مطروحا في هذه الإشكالية يمكن صياغته على الشكل التالي:

هل يمكن للقضاء الإداري أن ينظر في مدى شرعية المراسيم قبل المصادقة البرلمانية؟.

البعد الاستراتيجي الأمريكي في إفريقيا

فهد حمروشي

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

" دعوني أكون واضحاً: إفريقيا ليست بالنقط الخام الذي يولد حروب دائمة، ولكن لأكن صريحاً مع الأفارقة أن الصراع هو جزء من الحياة ثابت مثل الشمس، لذلك هناك حروب على الأرض وحروب على الموارد..."¹

يبدو أن خطاب أوباما في البرلمان الغاني هو استمرار لمسلسل الاهتمام الأمريكي بإفريقيا التي رغم العلاقات التاريخية مع الولايات المتحدة الأمريكية لم تكن مركز اهتمام هاته الأخيرة، نظراً لانشغالها بالعديد من المناطق الأخرى في العالم وقد أتت زيارة الرئيس باراك أوباما لغانا التي لم تستغرق أكثر من 24 ساعة لاحتفال بانتخاب جون أتا ميلس كرئيس لبلاد؛ تأكيداً على الدور الأمريكي في القارة ونصحاً للأفارقة أن يأخذوا مصيرهم بأيديهم وأن يكافحوا الأمراض والتخلف والنزاعات القائمة في القارة، بعد أن كانت أمريكا توكل مهام إفريقيا إلى فرنسا وبريطانيا لكن هذا الوضع سرعان ما تغير مع نهاية الحرب الباردة وأصبح الاهتمام الأمريكي على قمة أولويات وزارة الخارجية الأمريكية، وكذلك وزارة الدفاع، حيث صرحت كلوديا أنياسو مديرة مكتب الدبلوماسية العامة والشؤون العامة لإفريقيا في وزارة الخارجية " أنه بعد خمسين سنة بدأت وزارة الدفاع بالتسليم بأهمية الإستراتيجية لإفريقيا"².

وبالتالي فإن هاته المقالة التي بين أيدينا سنسعى من خلالها إلى دراسة منطقة إفريقيا وكيف تنظر القوة رقم واحد في العالم إلى هاته المنطقة، وكما هو معلوم أن دراسات المناطق أو ما يعرف (Area Studies) تهتم بدراسة قضايا وإشكاليات سياسية وأمنية واقتصادية.. التي تهتم المنطقة المدروسة.

وفي ظل مجموعة من التحولات التي شهدتها العالم بعد انهيار نظام الثنائية القطبية ودخول العالم في نظام عالمي جديد بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك ما عرفته القارة الإفريقية من تحولات مهمة في العديد من المجالات السياسية والاقتصادية والأمنية، التي كانت نتيجة ظهور أنظمة حكم جديدة بعد الاستقلال وانهيار أخرى في العديد من أجزاء القارة كالصومال التي تعتبر من الدول الفاشلة* أو التقسيم الذي عرفه السودان يبقى السؤال مطروح حول سبب هاته الصراعات و من المستفيد الأول منها؟

¹ لرغوع لنص خطاب أوباما في غانا :

<http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/July/20090711110050abretnuh0.1079783.html>

² خيري عبد الرزاق جاسم، قيادة عسكرية أمريكية جديدة، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 21، سنة 2009 ص 88.

وتنطلق دراستنا في هاته المقالة من افتراضيان أساسيين:

الأول هو الاهتمام الأمريكي بالقارة الإفريقية يأتي من محاولات إبقاء التفرد الأمريكي على العالم . و الثاني مدى إستفادة الولايات المتحدة من افريقيا و وتأثير ذلك على أمنها القومي.وعليه فإن هذين الافتراضين يطرحان لنا سؤال أساسي حول مكانة إفريقيا في المنظور الأمني الأمريكي (أمنيا و اقتصاديا) ، ليتفرع عن هذا السؤال مجموعة الإشكاليات كالتالي:

ماهي أبرز المحطات في العلاقات الأمريكية الإفريقية؟

وما مدى الإدراك الأمريكي لإفريقيا من البعد السياسي؟ وأي مكانة لإفريقيا في التخطيط الاستراتيجي للولايات المتحدة الأمريكية؟

إضافة إلى أهم الأخطار التي تواجه الولايات المتحدة في إفريقيا وبل التعامل الأمريكي معها في ظل التفكير في إنشاء قاعدة أمريكية في القارة؟

وهل يمكن اعتبار إفريقيا مستودع لمواد الخام في ظل الصراع الدولي حول القارة؟

وما أهمية منطقة الصحراء والساحل في المنظومة الأمريكية في ظل تفكير أمريكي في إقامة قاعدة في القارة ؟ و ما أبرز المشاكل التي تواجه إنشاء هذا المشروع ؟

وستتولى الإجابة على هاته الاشكاليات من خلال التصميم الآتي:

المحور الأول: أمريكا وإفريقيا تاريخ مشترك:

أ- العلاقات الأمريكية الإفريقية.

ب- الإدراك الأمريكي لأهمية إفريقيا.

المحور الثاني: الأخطار التي تواجه و.م.أ في القارة :

أ- أبرز الأخطار.

ب- أسباب تفكير تواجد في القارة.

المحور الثالث: الصراع دولي حول القارة ومكانة الأمنية للمغرب العربي في الإستراتيجية الأمريكية :

أ- أمريكا والصين.

ب- دول المغرب العربي والمنظور الأمني الأمريكي.

خلاصة.

● المحور الأول: أمريكا وإفريقيا تاريخ مشترك:

أ- العلاقات الأمريكية الإفريقية:

قد لم نأتي بجديد إذا قلنا أن المملكة المغربية هي أول دولة اعترفت باستقلال الولايات المتحدة الأمريكية وذلك بعد توقيع اتفاقية "الصداقة المغربية الأمريكية"، من قبل محمد الثالث بن عبد الله والرئيس الأمريكي توماس جفرسون لتصبح سارية المفعول منذ يونيو 1787 بعد مصادقة الكونغرس¹، عليها مشكلة بذلك أطول معاهدة في تاريخ الولايات المتحدة الأمريكية دون انقطاع²، فهذه المعلومة التاريخية تؤكد لنا على عمق العلاقات الأمريكية الإفريقية والتي مرت بمجموعة من المراحل التاريخية من حاجة العالم الجديد إلى العبيد لاستغلال ثروات البلد وبداية استيرادهم من إفريقيا في بداية القرن السابع عشر عن طريق شركة (Company Royal african)³، إلى إنشاء حركة إلغاء العبودية سنة 1776 التي بدأت في العمل على إلغاء العبودية في الولايات الشمالية بصورة تدريجية إلى أن تم إلغاؤها نهائيا سنة 1865.

ثم صدور إعلان الرئيس ابراهام لنكولن الذي قضى بتحرير العبيد كهدف مجال رئيسي للحرب ضد الجنوب⁴، إضافة إلى دعم أمريكي التي قدمته للقارة من 1820 بعد مساعدة المستعمرين السود لتحرير عاصمة ليبيريا وإطلاق اسم الرئيس مونرو⁵ عليها ثم زيارة روزفلت للحبشة وتأسيس المجلس الإفريقي الذي اهتم بمطالب الشعوب الإفريقية. ثم بعد دخول العلاقات الأمريكية الإفريقية منحنى جديد بعد انتهاء الحرب الباردة و قرار الولايات المتحدة الأمريكية بتكوين أسطولها السادس في البحر الأبيض المتوسط وإنشاء قاعدة في ليبيريا سنة 1962⁶ وغيرها في العقود المقبلة.

وبالتالي فإن عمق العلاقات الإفريقية الأمريكية غنزا رغبة هاته الأخيرة في ثروات القارة وأهميتها في التخطيط السياسي والعسكري الأمريكي وهذا ما نحاول تقديمه فيما يلي.

ب- إدراك أمريكي في أهمية إفريقيا

بعد أن تطرقنا فيما سبق لبعض محطات العلاقات الإفريقية الأمريكية، سنتناول في هذا الجزء وعي الولايات المتحدة بالضرورة الاهتمام بإفريقيا، فبعد أن كانت تترك الاهتمام بإفريقيا لحليفها فرنسا وبريطانيا أصبحت بعد نهاية الحرب الباردة تولي اهتمام متزايد للقارة من الجانب السياسي بدعم بعض الأنظمة و كذلك الجانب الاقتصادي من خلال تقديم مجموعة من المساعدات لدول أو على الصعيد العسكري كإنشاء AFRICOM وكذلك التوجه نحو إنشاء قاعدة في القارة.

¹ The Atlantic Connection : 200 years of Moroccan – American Relations , 1786 – 1986, de Jerone B.Bookin- Weiner Et Mohammed El Mansour , Edino Press , 1990 , P 20 .

² للمراجعة بنود المعاهدة المرجو رجوع إلى موقع جامعة يال على الرابط التالي :

http://avalon.law.yale.edu/18th_century/bar1786t.asp

³ Slavery in colonial America 1619 – 1776 , de Betty Wood , Publie par Rowan and Littlefiled Publishers , INC , 2005 , P 17 .

⁴ موجز التاريخ الأمريكي ، إعداد الدكتور روود جراي وريتشارد هوفستدتر ، توزيع وكالة الأمريكية لإعلام ، ص 84.

⁵ Janes Monroe , de Debbie Levy, Publie par leiner Publications company , 2005, P 81.

⁶ مقال في موقع قناة FRANCE 24 لمايرون اروبان بعنوان : أمريكا تعود من جديد إلى أفريقيا بتاريخ 22/2/2012:

<http://www.france24.com/ar/20100222-united-states-economy-to-tackle-china-in-africa-back>

وعملا بتوصيات نائبه أمر الرئيس الأمريكي أيزنهاور بإنشاء مكتب شؤون إفريقيا في 2 شتبر 1958 ؛ وقد كان الغرض من ذلك إقامة علاقات مباشرة مع الأفارقة دون الحاجة إلى الأوروبيين لتصل الولايات المتحدة الأمريكية إلى أكثر من 44 سفارة و 4 قنصليات¹.

ومنذ ذلك الحين كانت العلاقة تتمثل في دعم أنظمة على حساب أخرى حيث كان في أولويات واشنطن حصار الشيوعية في إفريقيا والعالم ، لكن بعد انهيار جدار برلين أصبح الاهتمام الأمريكي بإفريقيا في تزايد وذلك منذ الفشل الأمريكي في الصومال إلى اهتمام بيل كلينتون بما وقع في زائير عام 1996 وزيارة هذا الأخير لإفريقيا سنة 1998 مع وفد كبير من أشخاص ينتمون إلى قطاعات اقتصادية مختلفة وأمريكيين من أصول إفريقية.

إضافة إلى مصادقة الكونغرس سنة 2000 على مجموعة من الإجراءات الجمركية لتسهيل دخول المواد الأولية إلى الأسواق الأمريكية ، ولم تقف العلاقات عند هذا الحد بل زاد الاهتمام في إدارة بوش خصوصا بعد 11 شتبر وإنشاء قاعدة في جيبوتي لمراقبة منطقة القرن الإفريقي إضافة إلى مبادرة الساحل لمساعدة عسكرية لمجموعة من الدول سنة 2005 .

و قد كان سر هذا الاهتمام بإفريقيا ليس وليد فراغ بل تعبيرا عن مجموعة من الأخطار والمصالح لولايات المتحدة الأمريكية في القارة وهذا ما ستعرض له في المحور الثاني.

• المحور الثاني: الأخطار التي تواجه و.م.أ في القارة

أ- أبرز الأخطار :

يمكن اعتبار أزمة الرهائن في مالي² هي استمرار للأخطار التي تواجه القوى الكبرى في إفريقيا ، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية التي أصبحت إضافة إلى القرى التقليدية في القارة تواجه مجموعة من الأخطار والتهديدات وعلى رأسها "الإرهاب" فمنذ تفجير سفارات الولايات المتحدة الأمريكية في كل من دار السلام في تنزانيا ونيروبي في كينيا في 7 غشت 1998 بالتزامن مع الذكرى السنوية الثامنة لقدم القوات الأمريكية للمملكة العربية السعودية، معلنا بذلك التنظيم العالمي للجهاد ما سيعرف بالقاعدة الحرب على أمريكا في القارة بقيادة أسامة بلادن³ ، دون إغفال التدخل الأمريكي في الصومال وما أنتجه من خسارة، هاته الأخيرة في هاته الأخيرة في شوارع مقديشو ما اعتبره البعض بداية للهزائم الأمريكية حتى أخير حرب في أفغانستان و العراق.

وفي السنوات القليلة تنامت ظاهرة وجود المنظمات الإسلامية الجهادية المعادية لولايات المتحدة الأمريكية حيث صرح قائد القيادة العسكرية الأمريكية بإفريقيا (AFRICOM) : *بأن هناك رصد لتعاون مشترك بين جماعات بوكو حرام في نيجيريا وحركة الشباب في الصومال وتنظيم القاعدة في منطقة شمال إفريقيا والصحراء الكبرى* وأضاف أن هذه الجماعات لا تمثل خطرا

¹ خيري عبد الرزاق جاسم، قيادة عسكرية أمريكية جديدة، المجلة العربية للعلوم السياسية، العدد 21، سنة 2009 ص 89.

² الخبر من موقع قناة الجزيرة:

<http://www.aljazeera.net/news/pages/5f1507a6-ea07-4406-bce3-3ead7ae61b7a?GoogleStatID=1>

³ Countering Terrorism And Insurgency in the 21st Century , Vol 3 , de Janes J.F.Forest , 2007 , Publie par Greenwood Group , P 103

على دول المنطقة فحسب بل أنها أيضا لديها رغبة وعزام على مهاجمة الأمريكيين أيضا ، لذلك أصبحت مشكلة حقيقية.... فكل واحدة من هاته المنظمات الثلاث هي في حد ذاتها تهديد خطير مثير للقلق¹.

و ليس خطر الجماعات المسلحة هو الوحيد الذي يهدد الولايات المتحدة الأمريكية في القارة بل هناك إرادة أمريكية لتجفيف طرق تهريب المخدرات من أمريكا اللاتينية نحو إفريقيا باتجاه أوروبا، وقد أشارت دراسات عرضت على اجتماع لخبراء تجارة المخدرات بمركز Woodrow Wilson international ، بعنوان : Africa Expanding Role Global Drug Traffic King في سنة 2009 بأن ما بين 40 و 50 طن من الكوكايين تسوق عبر إفريقيا، ويرجع السبب الرئيسي لتصاعد الدور الإفريقي في تجارة المخدرات إلى عدة عوامل منها: انعدام الأمن وسهولة المرور عبر الحدود وعدم توفر الدول على وسائل لمحاربة المهربين وقد قدرت الأمم المتحدة بأن عصابات تهريب تحقق الأرباح تصل إلى 322 مليار دولار سنويا².

إضافة إلى الإرهاب والمخدرات فالولايات المتحدة الأمريكية تهتم بإفريقيا لتواجد مصادر طاقة مهمة في القارة ودخول قوى دولية جديدة على الخط، ما يفسر تفكير أمريكي بإنشاء قاعدة في القارة بدل القيادة غير مباشرة من الألمانية، وذلك لعدة أسباب.

ب- أسباب تفكير تواجد في قارة :

لقد كان إعلان الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش في فبراير بإنشاء قيادة عسكرية موحدة للقارة الإفريقية بداية لتنفيذ أجندة السياسة الخارجية الأمريكية التي تهدف إلى التواجد الفعلي في القارة وقد جاء في خطابه أن هدف من إنشاء قيادة إفريقية هو :

• بناء إمكانيات الشراكة مع الدول الإفريقية.

• مساعدة الوكالات الحكومية الأمريكية في تنفيذ سياسات الأمن.

• إدارة نشاطات الأمن والتعاون في المسرح الإفريقي.

• زيادة مهارات الشركاء في الحرب ضد الإرهاب.

• دعم المساعدات الإنسانية.

• إدارة العمليات العسكرية في المسرح الإفريقي³.

وقد تبدو هذه الأهداف التي أعلنت عنها الإدارة الأمريكية إلا أن إفريقيا تمثل لهاته الأخيرة منبع الخام وسوق مهمة للشركات الأمريكية وحسب مادلين أولبرت¹ فإن هناك العديد من أسباب لإنشاء هاته القاعدة من أبرزها:

¹ موقع قوات أفريكوم:

<http://www.africom.mil/NEWSROOM/Article/9043/aficom-commander-details-current-emerging-threats>

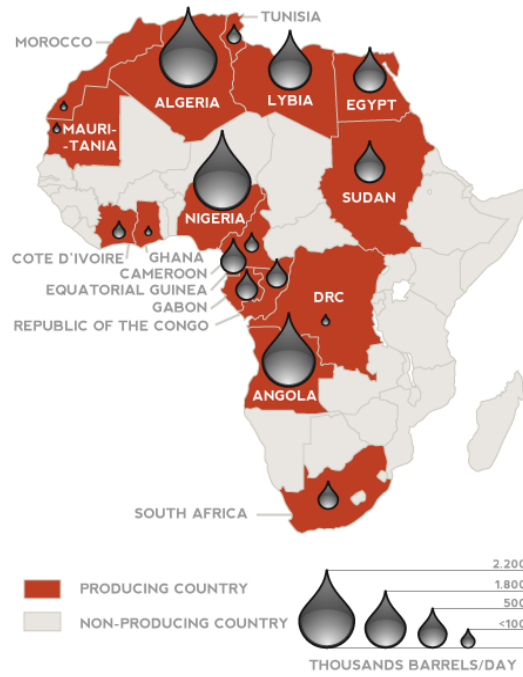
² للحصول على تقرير من مؤسسة (Wilson Centre)

<http://www.wilsoncenter.org/publication/global-drug-trafficking-africas-expanding-role>

³ للحصول على تقرير قوات أفريكوم سنة 2007 :

<http://www.africom.mil/research/Why%20AFRICOM-Whelan-August2007.pdf>

النفط الإفريقي: حين تعتمد الولايات المتحدة الأمريكية على كل من نيجيريا التي تعد أكبر منتج للنفط في القارة وتصدر أكثر من 875 ألف برميل إلى أمريكا ما يجعلها 5 مصدر للنفط الخام إلى الأسواق الأمريكية، ثم أنغولا ثاني منتج في القارة وتعتبر مزود لواشنطن ثم كونغو و الغابون ودول أخرى دون إغفال الدور الذي لعبته الولايات المتحدة الأمريكية حيث أعلن جورج بوش في خطابه عن حالة الإتحاد 2006 بأن بلده سوف تخفض من استيرادها للنفط الشرق الأوسط مقابل زيادة استيراد النفط الإفريقي². وكذلك للولايات المتحدة الأمريكية حسابات الإستراتيجية في المنطقة وذلك من خلال تحجيم الدور الذي بدأت تلعبه قوى دولية كروسيا و الصين إضافة إلى قوى تقليدية كفرنسا في المنطقة وهذا ما سنتناوله في المحور القادم إضافة إلى المشاكل التي تواجه واشنطن إن هي أرادة إقامة القاعدة في القارة.



الدول المنتجة لنفط

<http://marketjigsawpuzzle.blogspot.com/2011/02/libya-corporate-threat-assessment.html>

• المحور الثالث: الصراع دولي حول القارة ومكانة الأمنة للمغرب العربي في الإستراتيجية الأمريكية

¹ مادلين أولبرايت، الجبروت والجبار: تأملات في السلطة والدين والشؤون الدولية، ترجمة عمر الأيوبي، الدار العربية للعلوم ناشرون، 2007، ص 215.

² نوار جليل هاشم، البعد الجيوليتيكي للصراع على النفط في منطقة أبيي السودانية، المستقبل العربي، العدد 398، أبريل 2012، ص 45-46.

أ- أمريكا والصين :

لقد كشفت وثائق ويكيليكس عن مدى التخوف الأمريكي من تواجد الصين في القارة، حيث ظهر في إحدى البرقيات رشوة قدمتها شركة صينية للمدير العام للمخابرات الكينية لتفضيل التعامل مع هاته الشركة، إضافة سياسية إغراق الأسواق الكينية والنيجيرية بالمنتجات الصينية مقابل الحصول على النفط¹.

وهذه التسريبات ليست جديدة لمتتابع أساليب التغول الصيني في القارة فقد ترسخت العلاقات منذ انطلاق منتدى التعاون الصيني الإفريقي الذي تأسس سنة 2000 الذي نتج عنه إلغاء الصين لديون 31 دولة إفريقية بقيمة 1,38 مليار دولار إضافة إلى منح الدول الأقل نموا منتوجات معفاة من الرسوم الجمركية²، وتأتي هذه الإجراءات من خلال ما أصبح يعرف بالدبلوماسية النفطية³، وقيام الرئيس الصيني هو جينتاو بجولة إلى كل من نيجيريا وكينيا وتوقيعه مع الجانب الكيني اتفاقية تنقيب شركة سينوك الصينية ست مناطق؛ إضافة إلى توقيع مجموعة من اتفاقيات ثنائية مع نيجيريا حيث صرح أمام مجلس النواب النيجري "بأن الصين تبنى شراكة جديدة مع إفريقيا، وسأعمل على إعطاء حيوية جديدة لهاته الشراكة" وهذا الاتفاق في مجال النفط ليس الأول فقد اشترت الشركة (CNOOC) الصينية للنفط 45% من حصص منصة النفطية في عرض البحر النيجيري مقابل 2,7 مليار دولار⁴.

وفي استمرار لمسلسل الصراع الأمريكي الصيني حول القارة الإفريقية قام الكونغرس الأمريكي في أكتوبر 2000 بإنشاء "لجنة مراجعة العلاقات الاقتصادية والأمنية الأمريكية الصينية". US-China Economic and Security Review Commission.

وقد صدر عن هاته لجنة 10 تقارير منذ 2002 حيث جاء في تقرير 2006 قضية العلاقات الصينية مع إفريقيا خصوصا فيما يتعلق بدارفور واعتبار هذه القضية كنموذج لأساليب التغول الصيني في القارة، إضافة إلى قلق واشنطن من المساعدات التي تقدمها الصين لإفريقيا⁵.

ويرى Willey Wo lap صاحب كتاب "السياسات الصينية" في عهد هو جنتاو أن هذا الأخير يسعى لتركيز على القضايا العسكرية والسياسية الخارجية ويصرح نفسه باعتباره رئيس السياسة الخارجية وخصوصا استغلاله للنزاع الذي خلقه بوش الابن من خلال تركيزه في السياسة الخارجية الأمريكية على الحرب على الإرهاب⁶، وهذا ما سنلاحظه في العنوان التالي حيث أخذنا دول المغرب العربي ومكانتها في الاستراتيجية الأمنية الأمريكية كنموذج.

¹ http://a-wikileaks.blogspot.com/2010/12/blog-post_1978.html

² جورج ثروت فهي، العلاقات الصينية - الإفريقية..شراكة إقتصادية دون مشروطية سياسية، مجلة السياسة الدولية، العدد 167، يناير 2007، ص 128.

³ يمكن الرجوع في هذا الصدد إلى كتاب: دبلوماسية الصين النفطية في إفريقيا، ايان تايلر، مركز الامارات لدراسات والبحوث الاستراتيجية، العدد 63، ط 1، 2007، ص 8.

⁴ China's Strategy to secure Natural Resources: Risks, Danger and Opportunities, de Theodore H.Moran, Publie Par Peterson Institue For international Economics, 2010, P 30.

⁵ للحصول على جميع التقارير من 2002 إلى 2012: www.uscc.gov

⁶ Chinesse Politics in The Hu Jinta Era New Leaders, New challenges, de Willy Wo-Lap Lam, 2006, Publie par An East Gate Book, P177.

ب- دول المغرب العربي والمنظور الأمني الأمريكي:

إذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية هي وريثة الإمبراطورية التي لا تغيب عنها الشمس (بريطانيا) فإن تواجدها في جميع مناطق العالم أمر مسلم به، وقد رأينا في المحاور السابقة أهمية النفط الإفريقي بالنسبة لولايات المتحدة الأمريكية ودورها في العديد من الصراعات الداخلية للدول، حيث توصل مايكل كير في استنتاج أن الحروب في العديد من مناطق العالم ومنها إفريقيا ليست بسبب الاختلافات في الحضارات كما جاء به هنتنغتون وإنما هو صراع على الموارد¹.

وفي إفريقيا التي يعتبرها العديد أنها الكنز الذي لم يكتشف بعد تلعب الولايات المتحدة دور فعال في إدارة الصراعات لصالحها حيث صرح وزير الخارجية السابق كولن بول: أن السودان يمثل أولوية الاهتمام الأمريكي بإفريقيا²، ما تبع هذا التصريح من إجراءات انتهت بفصل شمال السودان عن جنوبه.

والسودان شأنه شأن باقي الدول في العالم التي ترتبط مصالح واشنطن بما تسعى هاته الأخيرة إلى تأثير المباشر أو غير مباشر عليها وتعتبر منطقة شمال إفريقيا موقع استراتيجي بالنسبة للولايات المتحدة حيث يتواجد البحر الأبيض المتوسط الذي يعتبر مضيق جبل طارق أهم الممرات لسفن بعد مضيق هرمز وقناة السويس، وكذلك الأخبار التي تفيد باكتشاف حقول النفط و الغاز تقدر بمليار البراميل ما قد يفسر الصراع الدولي حول هاته المنطقة حيث صرح وزير الخارجية الروسي سيرغي لافروف في 23/01/2013 خلال المؤتمر الصحفي الذي استعرض خلاله حصاد الدبلوماسية الروسية خلال 2012 بأن: "مرابطة السفن الحربية الروسية في البحر الأبيض المتوسط هو عامل استقرار للمنطقة، وأضاف أن أسطولنا لم يكن في السابق قادرا على الإبحار إلى مسافة بعيدة أما الآن فقد تغير الأمر"³.

إضافة إلى انطلاق الربيع العربي من هاته المنطقة ووصوله إلى مصر التي تعتبر دولة مركزية في العالم العربي وامتداد لباقي الأنظمة العربية مما جعل الإدارة الأمريكية في ارتباك وانتظار حتى بارك أوباما الثورة وأعاد حساباته كمتحكم بالتوازن الاستراتيجي الإقليمي في منطقة⁴، وهذا عكس ما جاء به خطاب أوباما في القاهرة أيام النظام السابق.

دون إغفال الدور الذي لعبته واشنطن في ليبيا ومساعدتها في النفط الليبي. ويمكن تلخيص رغبة واشنطن في هاته المنطقة من خلال عدة نقط من أبرزها:

- الأهمية النفطية والغازية لكل من ليبيا والجزائر.
- أهمية المنطقة حيث تعتبر شمال إفريقيا مهمة من الناحية الإستراتيجية لمقابلتها الضفة الأوربية والمحيط الأطلسي.
- الذي يقع في هاته المنطقة يكون له تأثير في المكانة الدولية وخصوصا على فرنسا مما أضعف دورها في حلف الناتو⁵.

¹ دم ونفط . أمريكا وإستراتيجيات الطاقة إلى أين ؟ ، مايكل كير ، دار الساقى ، بيروت ، ط 1 ، 2011 ، ص 10.

² عابدة الغرب موسى ، جنوب السودان..عبء الماضي وضغوط المستقبل ، مجلة وجهات نظر ، العدد 62 ، 2004 ، ص 13.

³ موقع قناة روسيا اليوم :

http://arabic.rt.com/news_all_news/news/605775/

⁴ نصير عروى ، الديمقراطية المأزق الأمريكي في مصر ، مجلة وجهات نظر ، العدد 145 ، أبريل 2011 ، ص 55.

⁵ سعيد الهوسى ، مكانة دول المغرب العربي الأمنية في الاستراتيجية الأمريكية ، مجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد 33 ، 2012 ، ص 43.

- تشكل المنطقة سوق مهمة خصوصا ما يتعلق بصفقات الأسلحة مع الجزائر والمغرب.
- وجود خطر الإرهاب و ما تطرقنا له في المحاور السابق مما يستوجب على الولايات المتحدة الأمريكية ضرورة إنشاء قاعدة مركزية مباشرة منفصلة عن القيادة في ألمانيا لكن هاته القاعدة تواجه مجموعة من المشاكل على عدة مستويات وهذا ما سنتطرق له في خلاصة المقالة

خلاصة:

حسب المفكر المغربي المهدي المنجرة فإن هناك طريقتين لتوقع مستقبل إفريقيا الأولى من خلال الانطلاق من نتائج 20 سنة الماضية لتوقع ما ستحققه إفريقيا خلال المستقبل، أما الثانية فهي النظر إلى المحيط الاجتماعي والسياسي ومراعاة التحولات فيه¹.

لكن القوى الكبرى تختلف رؤيتها حيث فكما ذكرنا سابقا تعتبر إفريقيا بمثابة خزان للطاقة ومنطقة إستراتيجية في الصراع الدولي، وبالتالي فإن مستقبل الولايات المتحدة الأمريكية في مواجهة القوى الكبرى هو الصراع على الموارد لتوفير استمرارية التفوق الصناعي والاقتصادي²، وهذا ما توصلنا له من خلال هذا البحث حيث رأينا كيف تسعى واشنطن منذ عقود لتحكم في إفريقيا سوء عبر أنظمة فاسدة أو عبر التواجد العسكري، وهذه الفكرة الأخيرة تتعرض لكثير من المشكلات حول إنشاء قيادة عسكرية جديدة للقارة ومن أبرزها:

- ② كلفة فقد قدرت كلفة إنشاء المقرات بخمسة مليارات دولار وهو مبلغ هائل نظرا لخسائر في العراق وأفغانستان.
- ② وترتبط المشكلة الثانية بمقر إنشاء هاته القيادة بين إنشاء القيادة في المغرب أو الجزائر، وهناك رأي قائل بأن القاعدة قد يتم إنشائها في شرق إفريقيا لعدة اعتبارات من أهمها³:
- الوجود المسبق لولايات المتحدة في جيوش وفي كينيا .
- اعتبار هاته المنطقة مضطربة وهي خط فاصل بين إفريقيا وآسيا .
- القرب من إسرائيل ومنايع النفط في الخليج.
- أما العامل الأخير فهو عدم استمرار الوسط الإفريقي في العديد من الدول وأخيره مشكلة مالي، إضافة إلى السابق الدولي حول القارة.

وفي الأخير يمكن القول بأن مستقبل القارة الإفريقية من الجنوب حتى الشمال مرتبط بإرادة الأفارقة على صنع مستقبل مستقل عن اطباع الدولية في المنطقة وأن الولايات المتحدة أو قوى أخرى في زائلة لكن القارة الإفريقية ستبقى في الحاجة لكثير من العمل والصبر حتى تكون في منأى عن أي تدخل خارجي وهذا قد نسميه الحلم الإفريقي على غرار الحلم الأمريكي .

¹ الحرب الحضارية الأولى ، المهدي المنجرة ، المركز الثقافي العربي ، ط 8 ، 2005 ، 248.

² روبرت كيوهان ، مبني للمجهول : مآلات القيادة الأمريكية لنظام الدولي ، المستقبل العربي ، العدد 404 ، أكتوبر 2012 ، ص 52 - 53.

³ خيري عبد الرزاق جاسم ، قيادة عسكرية أمريكية جديدة ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، العدد 21 ، سنة 2009 ص 90.