

سلسلة دراسات

المجلة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات القانونية والاقتصادية

العدد 5 / يونيو 2020 - الثمن 45 د.

- الحرية، العدالة، المساواة: قراءة في المشاركة السياسية للنساء في ضوء
الدستورانية المغربية (1962-2011)

د. محمد الغالي

- المنطق التفاوضي للعلاقات المغربية الإفريقية

د. محمد المودن وزكرياء أزم

- الثنائية البرلمانية بالمغرب: أي توازن للسلط بين الغرفتين؟

د. عبد العزيز دحماني

- الدور السياسي للقاضي الإداري

ذ. لحسن الحميدي

- المراكز الدستورية والقانونية للحكامة الترابية بالمغرب

د. رشيد أجلاب

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

REVUE MAROCAINE DES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

Imprimé au Maroc - 2020

SERIE D'ETUDES

REVUE MAROCAINE DES ETUDES JURIDIQUES ET ECONOMIQUES

Numéro 5 / juin 2020 - Prix : 45 dhs

- La dimension entrepreneuriale pour la gestion des collectivités
territoriales

Dr. Rhizlane DEFOUAD

- La perception du risque fiscal: Cas des entreprises marocaines

Dr. Fahd CHRAIBI

- Le trafic des migrants au Maroc : Un combat contre la criminalité
transnationale

Dr. Ali Zoubeidi

- Des droits linguistiques à la linguistique sectorielle

Dr. Abdellah GANTARE

نشر هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة والشباب والرياضة



ISSN : 2489 - 1142

المجلة المغربية لدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

العدد: 5 / يونيو 2020

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

منير الحجاجي

إدارة التحرير:

رشيد ملوكي

رشيد عدنان

فهد الشرايبي

أحمد ميمون

نشر هذا العدد بدعم من وزارة الثقافة والشباب والرياضة

ⵜⴰⴳⴷⴰⵢⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵏ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵏ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ



المملكة المغربية
وزارة الثقافة
والشباب والرياضة
قصاع الثقافة

Royaume du Maroc
Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports
Département de la Culture

المجلة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية

الهيئة القانونية للمجلة:

عادل بوحافة (محام)، عبد الرحمان الحجاجي (محام)، طارق
القاسمي (عدل)

ملف الصحافة: 2014/01

الإيداع القانوني: 2015PE0147

الرقم الدولي (ردمد): ISSN: 2489-1142

جميع حقوق النشر محفوظة

الناشر: المؤسسة المغربية للدراستات القانونية والاقتصادية (FOMEJE)

عنوان المجلة: الرقم 1314 شقة رقم 1 حي مجمع الخير سطات

للنشر يرجى المراسلة عبر البريد الإلكتروني للمجلة:

rochdiadnane@gmail.com revueremeje@gmail.com

الهاتف: 06 67 51 53 44 – 06 50 08 19 69 – 06 61 51 63 93

المطبعة:

مطبعة الأمنية الرباط

الهاتف: 05 37 72 48 39 – الفاكس: 05 37 20 04 27

البريد الإلكتروني: impoumnia@yahoo.fr

المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية

REMEJE

المديران المسؤولان:

أحمد حاسون

منير الحجاجي

hassounbenabbad@yahoo.fr

Mounirhaj79@yahoo.fr

أعضاء اللجنة العلمية:

د. عمر الكتاني	د. عبد القادر تيعلاتي	د. الحسن الأمrani زنطار
د. رشيد السعيد	د. محمد حركات	د. حسن خطابي
د. عبد الجبار عراش	د. رياض فخري	د. عبد الرحيم العماري
د. زهير لخيار	د. عبد اللطيف خالفي	د. ادريس لكريني
د. جمال خطابي	د. محمد الغالي	د. نجاة العماري
د. نجيب الحجيوي	د. عبد الفتاح بلخال	د. الحسن جماعي
د. يحيى علوي	د. وفاء الصالحي	د. أحمد المالكي
د. محمد جمال معتوق	د. حميد ربيعي	د. السعدية ماجيدي
د. يحيى حلوي	د. خالد شيات	

المقالات المنشورة تعبر عن آراء أصحابها ولا تعبر عن اتجاهات المجلة

الفهرس

– الحرية، العدالة، المساواة: قراءة في المشاركة السياسية للنساء في ضوء
الدستورانية المغربية (1962-2011)

د. محمد الغالي.....7

– المنطق التفاوضي للعلاقات المغربية الإفريقية

د. محمد المودن وزكرياء أزم.....29

– الشئائية البرلمانية بالمغرب: أي توازن للسلط بين الغرفتين؟

د. عبد العزيز دحماني.....45

– الدور السياسي للقاضي الإداري

ذ. الحسن الحميدي.....63

– المرتكزات الدستورية والقانونية للحكاممة الترايبية بالمغرب

د. رشيد أجلاب.....93

الحرية، العدالة، المساواة:

قراءة في المشاركة السياسية للنساء

في ضوء الدستورية المغربية (1962-2011)

الدكتور محمد الغالي
أستاذ علم السياسية والقانون الدستوري،
جامعة القاضي عياض مراكش

مقدمة:

يرتبط موضوع مشاركة النساء في الاستحقاقات الانتخابية بقضية المساواة بين الجنسين في الدستورية المغربية¹، إذ في هذا السياق تميزت مختلف الدساتير المغربية المتعاقبة بإدراج مبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات (دساتير 1962؛ 1970؛ 1972؛ 1992؛ 1996؛ 2011) لكن الذي ميز هذا التنصيب أن قيمته لم تتجاوز سقف إعلان دون التنصيب على الآليات الكفيلة بتحقيق تلك المساواة أو التنصيب على الضمانات الأساسية من خلال الحلول البديلة أو الجزاءات المقررة حالة عدم تحقق نتائج فعلية على مستوى أرض الواقع، وعليه ظل هذا التنصيب كعدمه، على اعتبار أن الواقع ظل بعيدا كل البعد عن تحقيق المساواة، باستثناء دستور 2011 الذي حاول منطوقه تجاوز النقص الحاصل والتنصيب لأول مرة على الآليات الدستورية الكفيلة والقادرة على تحقيق مبدأ المساواة فعليا في مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، باعتبار هذا المدخل أساسيا في تعزيز مشاركة النساء في الانتخابات بشكل يضمن لهن تمثيلية عادلة ومنصفة.

1 - مسلسل تطور الدستور.

وعليه يمكن القول بأن مبدأ المساواة الدستورية خاصة بين الجنسين ظل ما بين سنة 1956 حتى سنة 1998 جامدا ومتأثرا بدوره بطبيعة العلاقة التي كانت متوترة بين المؤسسة الملكية وأحزاب الحركة الوطنية، مما قاد الى اختلالات وفوارق كبيرة على مستوى الممارسة الحقوقية وعدم تمكين النساء من حقوقهن بشكل عادل ومنصف خاصة على مستوى التمثيلية السياسية في المؤسسات الدستورية البرلمان والجماعات الترابية، مما وضع هذه المؤسسات في المحك على اعتبار أن الفضيلة الأولى للمؤسسات السياسية هي تحقيق العدالة، كما أن العدالة تعتبر قيمة كونية ما على المؤسسات السياسية سوى ضبطها وتنظيمها..

عمل النظام السياسي المغربي بعد سنة 1998 (خصوصا بعد التصريح الذي تقدم به الأستاذ عبد الرحمان اليوسفي أمام البرلمان)² على إدخال مجموعة من الإصلاحات باعتماد مقاربة قانونية من أجل النهوض بأوضاع النساء في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويهدف تحقيق العدالة والمساواة.

لكن فعل هذه المقاربة القانونية لم يتجاوز سقف إدخال كوتا على الخريطة السياسية التمثيلية في البرلمان أو في المجالس الجماعية بشكل لم يقو على التنقيص الصريح باعتبار إن هذه الكوتا قائمة على اعتبار الجنس وليس على اعتبار إداري أو جغرافي.

وعليه، إلى أي حد ساهمت التشريعات الوطنية في تحقيق مناخ خال من كل أشكال التمييز بين الجنسين وقادر على التأسيس لإطار مؤسسي يضمن مشاركة فاعلة للنساء في الحياة السياسية بناء على قواعد العدالة والإنصاف؟

2 - تعيين ذ. عبد الرحمان اليوسفي وزيرا أولا بمقتضى ظهير 16 مارس 1998 وتقديمه للبرنامج الحكومي الذي شدد على ضرورة إعطاء المرأة المكانة اللائقة بها عبر النهوض بأوضاعها في مختلف المجالات (الثقافية، الاقتصادية، الاجتماعية..). أمام مجلس النواب بتاريخ 17 أبريل 1998.

أولاً: الوضعية السياسية للنساء في فترة (1962 – 2010)

تم الاعتراف بمبدأ المساواة كحق دستوري بعد حصول المملكة المغربية على استقلالها ووضع أول دستور سنة 1962، وتم فيما بعد تكريس هذا المبدأ من خلال مختلف الدساتير المتعاقبة (1970؛ 1972؛ 1992؛ 1996).

المبدأ	سياق الورود في المصدر	المرجع	الدلالة
المساواة	نص الفصل 8 من دستور 1962 على ما يلي: الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية. يحق لكل مواطن ذكرا كان أو أنثى أن يكون ناخبا إذا كان بالغاً سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه الوطنية والسياسية.	دستور 1962 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف بتاريخ 14 دجنبر 1962 جريدة رسمية عدد 2616 مكرر بتاريخ 19/12/1962 ص 2993.	عبارة المساواة بين الجنسين وردت عامة وفضفاضة من دون تحديدات دقيقة، وكأنهما ينتميان الى نفس الجنس في غياب أية إشارة إلى إجراءات تحقيق المساواة في الواقع. ومن خلال النص يظهر الإشارة الى المساواة فقط في الجانب السياسي دون المجالات الأخرى.
المساواة	نص الفصل 8 من دستور 1970 على ما يلي: الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية. لكل مواطن ذكرا كان أو أنثى الحق في	دستور 1970 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.70.177 بتاريخ 31 يوليوز 1970 جريدة رسمية عدد 3013 مكرر بتاريخ 01/08/1970 ص	نفس صياغة الفصل 8 من دستور 1962 وبالتالي يحتفظ الفصل بنفس الدلالة باستثناء حلول عبارة مدنية بدل عبارة وطنية

	1930.	أن يكون ناخباً إذا كان بالغاً سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.	
نفس صياغة الفصل 8 من دستور 1970 وبالتالي يحتفظ الفصل بنفس الدلالة.	دستور 1972 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.72.061 بتاريخ 10 مارس 1972 جريدة رسمية عدد 3098 بتاريخ 15/03/1972 ص 626.	نص الفصل 8 من دستور 1972 على ما يلي: الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية. لكل مواطن ذكر كان أو أنثى الحق في أن يكون ناخباً إذا كان بالغاً سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.	المساواة
نفس صياغة الفصل 8 من دستور 1972 وبالتالي يحتفظ الفصل بنفس الدلالة.	دستور 1992 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.92.155 بتاريخ 09 أكتوبر 1992 جريدة رسمية عدد 4172 بتاريخ 14/10/1992 ص 1247.	نص الفصل 8 من دستور 1992 على ما يلي: الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية. لكل مواطن ذكر كان أو أنثى الحق في أن يكون ناخباً إذا كان بالغاً سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.	المساواة

نفس صياغة الفصل 8 من دستور 1992 وبالتالي يحتفظ الفصل بنفس الدلالة.	دستور 1996 صدر الأمر بتنفيذه بموجب ظهير شريف رقم 1.96.157 في 07 أكتوبر 1996 جريدة رسمية عدد 4420 بتاريخ 10 / 10 / 1996.	نص الفصل 8 من دستور 1996 على ما يلي: الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية. لكل مواطن ذكر كان أو أنثى الحق في أن يكون ناخبا إذا كان بالغاً سن الرشد ومتمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية.	المساواة
تشير الدلالة الاصطلاحية الى اعتماد صياغة قانونية مفتوحة تسمح بتخصيص كوتا غير صريحة لفائدة النساء وتركت مسألة التفعيل معلقة على طبيعة التوافق بين الفاعلين السياسيين الأساسيين في تخصيص 30 مقعداً لفائدة النساء وهو ما حصل بالفعل.	القانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بمجلس النواب كما تم تغييره وتتميمه بموجب القانونين التنظيميين رقم 06.02 ورقم 29.02 والصادر الأمر بتنفيذه في 03 يوليوز 2002 (جريدة رسمية عدد 5026 ص 2170).	نص القانون التنظيمي رقم 06.02 في مادته الأولى على ما يلي: "يتألف مجلس النواب من 325 عضواً ينتخبون بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة وفق الشروط التالية: 295 عضواً ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية المحدثه طبقاً للأحكام المادة	المساواة

		2 بعده؛ 30 عضوا ينتخبون على الصعيد الوطني.	
تمت الدلالة في الاتجاه نحو المساواة في اقرار التنصيب على نسبة لفائدة النساء داخل هياكل الأحزاب السياسية لأول مرة، كمدخل يمكن أن يساعد على ترسيخ ثقافة المساواة العملية بشكل اجرائي وليس نظري.	ظهر شريف رقم 1.06.18 صادر في 15 من محرم 1427 / 14 فبراير 2006 بتنفيذ القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 5397 20 فبراير 2006، ص 469.	نص القانون رقم 36.04 المتعلق بالأحزاب السياسية في المادة 22 منه على ما يلي: "يجب على الحزب أن ينص في نظامه الأساسي على نسبة النساء والشباب الواجب إشراكهم في الأجهزة المسيرة للحزب" ³ .	المساواة
اعتبر هذا المنشور الصادر عن الوزير الأول أول وثيقة	منشور السيد الوزير الأول رقم 4 / 2007 بتاريخ 08 مارس	مذكرة إدماج مقاربة النوع في السياسات والبرامج	

3 - أجريت دراسة ميدانية حول الدعم المقدم لمساندة النساء من حيث جهته وقيمته فجاءت النتائج كالتالي:

جهة الدعم تم قياسها بناء على المصادر التالية: التجربة الشخصية، المحيط المباشر وجهود الحزب، وحسب ما عبرت عنه عينة الدراسة، تم تسجيل النتائج التالية :

- الاعتماد على دعم ومساندة المحيط المباشر (داخل المجال الأسري وخارجه) بنسبة 63٪؛
- الاعتماد على التجارب الشخصية بنسبة 32٪؛
- الاعتماد على الدعم الحزبي في دعم التجربة ومساندتها بنسبة 25٪؛

الدراسة تحت عنوان: برنامج نساء نساء لدعم التمثيلية النسائية للنساء باقليم شيشاوة بشراكة بين الجمعية المغربية إيفلكي للتنمية والتعاون القروي، وصندوق دعم تمثيلية النساء يناير 2011 وتنفيذ مكتب الأبحاث والدراسات في التمية الاجتماعية.

رسمية تنص على مبدأ المساواة بين الجنسين بشكل صريح في مجال السياسات العمومية وتحقيق التنمية.	2007.	التنمية: حملت هذه المذكرة مضامين إستراتيجية وطنية من أجل الإنصاف والمساواة بين الجنسين، وذلك بإدماج مقاربة النوع في السياسات والبرامج التنموية حيث يشكل مبدأ المساواة بين الجنسين العمود الفقري لهذه الإستراتيجية التي تعتمد قيم العدل والإنصاف.	المساواة
تمت الدلالة في الاتجاه نحو المساواة في اقرار التنصيب على ضرورة اقرار مقاربة النوع الاجتماعي اثناء اعداد السياسات العمومية الجماعية من خلال المخطط الجماعي للتنمية.	ظهر 01.08.153 الصادر في 18 فبراير 2009 بشأن تنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي صدر بشأن تنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002).	نصت المادة 36 من الميثاق الجماعي التي تحمل عنوان "التنمية الاقتصادية والاجتماعية" على ما يلي: "يدرس المجلس الجماعي ويصوت على مشروع مخطط جماعي للتنمية، يعده رئيس المجلس الجماعي.. "يحدد المخطط الجماعي للتنمية الأعمال التنموية	المساواة

		المقرر انجازها بتراب الجماعة لمدة ست سنوات، في أفق تنمية مستدامة وفق منهج تشاركي، يأخذ بعين الاعتبار على الخصوص مقارنة النوع.."	
تمت الدلالة في الاتجاه نحو المساواة في اقرار التنصيب على لجنة المساواة وتكافؤ الفرص كهيئة محلية على المستوى الجماعي كفيلة بتحقيق المساواة بين الجنسين على مستوى السياسات العمومية المتخذة.	ظهر 01.08.153 الصادر في 18 فبراير 2009 بشأن تنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم للقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الذي صدر بشأن تنفيذه الظهر الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002).	نصت المادة 14 من الميثاق الجماعي على ما يلي: تحدث لدى المجلس الجماعي لجنة استشارية تدعى لجنة المساواة وتكافؤ الفرص تتكون من شخصيات تنتمي إلى جمعيات محلية وفعاليات من المجتمع المدني يقترحها رئيس المجلس الجماعي.	المساواة
تشير الدلالة الاصطلاحية الى اعتماد صياغة قانونية مفتوحة من خلال هذه المادة	الظهر الشريف رقم 1.08.150 صادر في 2 محرم 1430 الموافق 30 دجنبر 2008 بتنفيذ القانون رقم 36.08	نصت المادة 204-1 من القانون 36 / 08 على ما يلي: علاوة على الدوائر الانتخابية	المساواة

تسمح بتخصيص كوتا غير صريحة لفائدة النساء وتركت مسألة التفعيل معلقة على طبيعة التوافق بين الفاعلين السياسيين الأساسيين في تخصيص حوالي 12٪ من المقاعد الجماعية لفائدة النساء وهو ما حصل بالفعل.	القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات.	المنصوص عليها في المادتين 198 و199 من هذا القانون. تحدث على صعيد مجموع نفوذ التراب الوطني لكل جماعة او مقاطعة حسب الحالة دائرة انتخابية تسمى دائرة انتخابية اضافية ويحدد عدد المقاعد المخصصة لها طبقا لأحكام المادة 204-2 بعده⁴.	
تمت الدلالة في الاتجاه نحو المساواة في اقرار التنصيص على صندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء كخطوة أساسية لتجاوز العوائق والاكراهات المادية	الظهير الشريف رقم 1.08.150 دادر في 2 محرم 1430 الموافق 30 دجنبر 2008 بتنفيذ القانون رقم 36.08 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة	نصت المادة 288 مكرر من القانون 08.36 على ما يلي: " .. يقدم وفق شروط وكيفيات تحدد بنص تنظيمي، دعم يخصص لتقوية قدرات النساء التمثيلية بمناسبة	المساواة

4 جاءت المصادقة على هذا المقتضى بعد الخطاب الملكي ليوم الجمعة 10 أكتوبر 2008 - بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للبرلمان السنة التشريعية الثانية 2008 - 2009. و الذي قال فيه:

" ندعو الحكومة والبرلمان إلى التعاون المثمر من أجل إيجاد الآليات الناجعة لتشجيع حضور ملائم وأوسع للمرأة في المجالس الجماعية، ترشيحا وانتخابا غايتنا المثل، ضمان التمثيلية المنصفة للنساء في الجماعات المحلية، وبالأساس، تمكين مجالسها من الإفادة من عطاء المرأة المغربية المؤهلة؛ بما هو معهود فيها من نزاهة وواقعية وغبرة اجتماعية. ولا يخفى عليكم أن الجماعات المحلية تعد المحك الفعلي لترسيخ ثقة المواطن في الهياآت التمثيلية، لأنها مجالس مؤتمنة على حاجياته الأساسية ومعيشه اليومي.."

الانتخابات العامة الجماعية والتشريعية يطلق عليه اسم صندوق الدعم لتشجيع تمثيلية النساء ⁵ .	الانتخابات.	أمام دعم قدرات النساء وتأهيلها حتى تحظى بمسؤولياتها السياسية الى جانب الرجل.
---	-------------	---

خلاصات:

من خلال أهم النصوص التشريعية والتنظيمية المشار إليها أعلاه، والتي هدفت الى النهوض بأوضاع النساء في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية عبر تعزيز الآليات الوطنية من أجل إدماج النوع الاجتماعي في السياسات العمومية وفي مختلف الخطط والبرامج الوطنية، وكذا تقديم الدعم المادي والتقني حتى تبني مقتضيات كوتا توافقية لفائدة النساء؛ ومن خلال الواقع الملموس نقف عند الخلاصات التالية التي نراها أساسية في مراعاتها في بناء أي تصور لهيئة المناصفة ومحاربة كل اشكال التمييز:

1) ربط الكوتا النسائية بضرورة التوافق بين الفاعلين السياسيين الأساسيين يكشف عدم قدرة الخطاب السياسي في معالجة أوضاع النساء انطلاقا من مقارنة واقعية وليست أخلاقية. ويكشفه كذلك المفارقة الكبيرة بين الخطاب السياسي المستعمل في علاقة الدولة بشركائها الدوليين، والواقع الذي لا يعتبر

5- يركز عمل صندوق الدعم على لجنة مركزية تتولى اقتراح البرامج الهادفة إلى:

1. تعزيز مشاركة المرأة في الاستحقاقات الانتخابية تصويتا و ترشيحا؛

2. تعزيز مشاركة المرأة في الحياة السياسية؛

3. تقوية قدرات المرأة في مجال تدبير الشأن المحلي؛

4. تقوية قدرات المرأة في مجال الحكامة المحلية والتنمية البشرية.

تعطى الأولوية للبرامج والأنشطة التي تهدف إلى تقوية قدرات المستشارات والمنتخبات في الأجهزة المسيرة للجماعات ومضاعفة مشاركة المرأة في الانتخابات التشريعية المقبلة، وتهم بالأساس الميادين التالية:

التكوين، المواكبة، التوعية و التحسيس، التواصل وكيفية كسب التأييد، إبراز القدرات التمثيلية للمرأة.

المرأة عنصرا أساسيا في معادلة التفاعل بل مجرد محفز أو مساعد على التفاعل (coactif).

2) التنوع العشوائي في خريطة المفاهيم المستعملة لمقاربة حقوق النساء في أجندة السياسات العمومية تارة يتم استعمال مفهوم المساواة⁶، وتارات أخرى يتم استعمال مفاهيم: التكافؤ⁷، الانصاف⁸، العدالة⁹، المناصفة¹⁰، التكامل .. فحتى وإن سلمنا بجدوائية استعمال مفاهيم متعددة في معالجة وضعية النساء لضرورات بيداغوجية، فهل هذا الاستعمال يمكن أن يساعد على تحديد المصفوفة المفاهيمية لإزالة الغموض وتحديد الإطار المنطقي¹¹ الذي يجعل معالجة أوضاع النساء بناء على معيار المساواة مسألة استراتيجية في أجندة السياسات العمومية وليس مسألة تكتيكية؟

3) مختلف الاجراءات التفاضلية أو التمييزية التي تم اتخاذها في إطار التمييز الإيجابي لفائدة النساء لم يتم تفعيلها بشكل سليم حيث كشفت الممارسة

6 - المساواة هي التمتع بجميع الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية دون تمييز بسبب الدين أو اللون أو اللغة أو الجنس أو المستوى الاجتماعي بشكل يراعي قواعد الانصاف.

7 - التكافؤ: التعادل، التساوي.

تَكَافُؤُ الْفُرْصِ " : تَسَاوِيهَا حَسَبَ كِفَايَةِ مَنْ يَرْعَبُ فِيهَا.
تَكَافُؤُ الْمَرْبَعِ وَالْمُسْتَطِيلِ مِسَاحَةً " هُنَا الْمِسَاحَةُ نَفْسُهَا دُونَ أَنْ يَنْطَبِقَا .
تَكَافُؤُ فِي الْأَجُورِ، أَي أَنَّ أَجْرَ رَجُلٍ وَامْرَأَةٍ يُؤَدِّيَانِ ذَاتَ الْعَمَلِ يَجِبُ أَنْ يَكُونَ مَتَسَاوِيًا .
تَكَافُؤُ الْمَوَازَنَةِ: تَعَادُلُ الْإِيرَادَاتِ وَالْمَصْرُوفَاتِ .

8 - الإنصاف أو العدل: في اللغة شطر الشيء، اصطلاحا رفع الظلم، إعطاء لكل ذي حق حقه.

9 - العدالة: عدم الانحياز، التساوي في منح الفرص، أهدافها الإنصاف و المساواة والتوازن وعدم التعدي وحماية المصالح الفردية والعامة.

10 - المناصفة (la parité): مفهوم له مدلول عددي، تعني المناصفاتية (paritarismecogestion) : إدارة مزدوجة لمنظمة بهيئة تمثيلية متساوية العدد بين المشغلين والمُشغَلين، الهدف منها تصحيح حالة الظلم أو الجور المتمثلة في الفوارق والاختلالات السياسية والاقتصادية ..، والمتولد بسبب اللامساواة بين الجنسين والراجحة لفائدة الرجال.

11 - يمثل الإطار المنطقي أحد أهم الأدوات التي يعتمد عليها التخطيط الاستراتيجي بهدف تحقيق تناسق وتناغم بين مختلف الأنشطة التي تتم برمجتها.

فهو بمثابة حلقة وصل وربط بين ما هو نظري وعملي في عملية التخطيط .

عن مجموعة من الاختلالات والعيوب التي جعلت من الكوتا وسيلة لا تتجاوز حدود ما هو تقني صرف. وهذا ما كشف عنه تقييم للتمييز الإيجابي الذي تم تبنيه من خلال الدوائر الإضافية في الانتخابات الجماعية، حيث ظل الرجال يتعاملون مع الحضور النسائي الى جانبهم في المجالس الجماعية المنتخبة في نطاق كونهن كائنا سياسيا انتخابيا يكمن دورها في اتمام النصاب القانوني للاجتماعات التداولية، حتى أنه في بعض المجالس منعت من الترشح لتقلد مسؤوليات الرئاسة والعضوية في المكاتب على اعتبار أن عضويتهم من الدوائر الإضافية تعتبر غير مستقلة لأنها غير أصلية.

ثانيا: الهندسة الدستورية لحقوق النساء في ضوء دستور 2011

كشفت مختلف الاصلاحات التشريعية والتنظيمية في عمومها من حيث تفعيلها على مستوى أرض الواقع مجموعة من العراقيل والإكراهات التي لازال تحول دون تحقيق مبدأ المساواة بين الجنسين بشكل عملي وفعلي، مما طرح ضرورة الارتقاء بهذه الإصلاحات إلى مستوى قانوني سام يتجاوز الحدود العادية، حتى يتسنى تجاوز مجموعة من الإكراهات البنيوية المرتبطة بطبيعة الممارسات التي كرسّت صوراً نمطية من خلال ثقافة مؤسساتية ذكورية سلبية تجاه حقوق النساء. وعليه فإن ما ميز الإصلاحات المؤسساتية لما بعد سنة 2011 أنها اعتبرت المساواة بين الجنسين ومحاربة كل أشكال التمييز المبنية على النوع ذات قيمة دستورية.

المبدأ	سياق الورود في المصدر	المرجع	الدلالة
المساواة	نص الفصل 19 من دستور 2011 على ما يلي: يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية	دستور 2011 الصادر بمقتضى- ظهير رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011،	يظهر من خلال قراءة هذا الفصل أن هناك ارتقاء في الدلالة القانونية بحقوق

النساء الى مستوى دستوري، مع تعزيز هذه الدلالة بالتنصيب على آليات تحقيق المساواة بين الجنسين لكن عبارة تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء يخشى ان تقتصر- دلالتها في بذل السعي والجهود أي أن التزام الدولة ليس التزاما بنتيجة	جريدة الرسمية، عدد 5964، بتاريخ ، 30 يوليوز 201، ص 3600.	والاجتماعية والثقافية والبيئية، الواردة في هذا الباب من الدستور، وفي مقتضياته الأخرى، وكذا في الاتفاقيات والمواثيق الدولية، كما صادق عليها المغرب، وكل ذلك في نطاق أحكام الدستور وثوابت المملكة وقوانينها. تسعى الدولة إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء. وتحدث لهذه الغاية، هيئة للمناصفة ومكافحة كل أشكال التمييز.	
تتضح دلالة التوجه نحو تحقيق المساواة بين الجنسين من خلال إقرار الدستور لأول	دستور 2011 الصادر بمقتضى- ظهير رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، جريدة الرسمية،	تنص الفقرة الأولى من الفصل 30 من دستور 2011 على ما يلي: لكل مواطنة ومواطن، الحق في التصويت، وفي الترشح لانتخابات، شرط بلوغ سن	

مرة لمفهوم المواطن في مقابل مفهوم المواطنة، وكذلك التنصيب لأول مرة على أنه ليسمح للقانون تبني مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية، كتبني أحكام لتحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المنتخبة على الصعيدين الوطني والمحلي والاقليمي والجهوي.	عدد 5964، بتاريخ 30 يوليوز 201، ص 3600.	المساواة الرشد القانونية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. ينص الفصل 146 على ما يلي: تحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة: شروط تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية، وعدد أعضاء مجالسها، والقواعد المتعلقة بأهلية الترشيح، وحالات التنافي، وحالات منع الجمع بين الانتدابات، وكذا النظام الانتخابي، وأحكام تحسين تمثيلية النساء داخل المجالس المذكورة؛	
التأكيد على أن الاعتراف بمبدأ المساواة بين	دستور 2011 الصادر بمقتضى- ظهير رقم	نص الفصل 164 من دستور 2011 على ما يلي: تسهر الهيئة المكلفة بالمناصفة	

الجنسين والتأكيد على اختصاصات الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز من خلال الدور الذي تضطلع به هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها	1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، جريدة الرسمية، عدد 5964، بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص 3600.	ومحاربة جميع أشكال التمييز، المحدثة بموجب الفصل 19 من هذا الدستور، بصفة خاصة، على احترام الحقوق والحرريات المنصوص عليها في الفصل المذكور، مع مراعاة الاختصاصات المسندة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان.	المساواة
	ظهير شريف رقم 1.11.165 صادر في 16 من ذي القعدة 1432 / 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11، المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد 5987، 17 أكتوبر 2011، ص 5053.	نص القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب في مادته 1 على ما يلي: "يتألف مجلس النواب من 395 عضوا ينتخبون بالاقتراع العام المباشر عن طريق الاقتراع باللائحة وفق الشروط التالية: 305 عضوا ينتخبون على صعيد الدوائر الانتخابية المحدثة طبقا للأحكام المادة 2 بعده؛ 90 عضوا ينتخبون برسم دائرة انتخابية وطنية تحدث على صعيد تراب المملكة.	المساواة

المساواة	نص القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب في مادته 2 على ما يلي: تحدث الدوائر الانتخابية المحلية ويحدد عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية بمرسوم حسب المبادئ التالية: أ- يراعى في تحديد الدوائر الانتخابية قدر الإمكان تحقيق توازن ديمغرافي في ما بينها. ب- يكون النفوذ الترابي للدوائر الانتخابية متجانسا ومتصلا...	ظهر شريف رقم 1.11.165 صادر في 16 من ذي القعدة 1432 / 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11، المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد 5987، ص 17 أكتوبر 2011، ص 5053.	
المساواة	نص القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب في مادته 23 على ما يلي: ...فيما يخص الانتخابات على صعيد الدائرة الانتخابية الوطنية، يجب على وكيل كل لائحة أو كل مترشح أن يودع بنفسه بمقر كتابة اللجنة الوطنية للإحصاء، المنصوص عليها في المادة 85 من هذا	ظهر شريف رقم 1.11.165 صادر في 16 من ذي القعدة 1432 / 14 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11، المتعلق بمجلس النواب، جريدة رسمية عدد 5987 بتاريخ	لأول مرة يتم التنصيب صراحة على تخصيص نسبة معينة من مقاعد مجلس النواب لفائدة النساء كنوع من التمييز الإيجابي. وهي 60 امرأة من بين 395 نائب ونائبة التي

تمثل فقط نسبة ص 18,15.	17 أكتوبر 2011، ص 5053.	القانون التنظيمي، التصريح بالترشيح في ثلاثة نظائر داخل الآجال المشار إليها أعلاه، ويجب ان تشمل لائحة الترشيح على جزئين يتضمن الجزء الأول منها اسماء ستين (60) مترشحة مع بيان ترتيبهن ويتضمن الجزء الثاني منها أسماء ثلاثين (30) مترشحا ذكرا، لا تزيد سنهم على اربعين سنة شمسية في تاريخ الاقتراع، مع بيان ترتيبهم، كما يجب ان يتضمن حسب الحالة كل جزء من اللائحة أسماء مترشحات ومترشحين ينتسبون الى كافة جهات المملكة، ويثبت الانتساب للجهة بشهادة القيد في اللائحة الانتخابية العامة لإحدى الجماعات التابعة للجهة.	
التنصيب الصرح لأول مرة على تخصيص نسب معينة	ظهير شريف رقم 1.11.166 صادر في 24 من ذي القعدة 1432	المادة 26 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية تنص على: يعمل كل حزب سياسي على	

لفائدة النساء داخل أجهزة الحزب المسيرة وطنيا وجهويا في أفق التحقيق التدريجي لمبدأ المناصفة بين النساء والرجال	بتاريخ 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11، المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 5989، 24 أكتوبر 2011، ص 5172.	المساواة توسيع وتعميم مشاركة النساء والشباب في التنمية السياسية للبلاد. ولهذه الغاية يسعى كل حزب سياسي لبلوغ نسبة الثلث لفائدة النساء داخل أجهزته المسيرة وطنيا وجهويا، في أفق التحقيق التدريجي لمبدأ المناصفة بين النساء والرجال....	المساواة
تفعيل المساواة بين الجنسين داخل الأحزاب السياسية من خلال ضرورة النظام الأساسي للحزب على الخصوص على اللجان التالية: لجنة المناصفة وتكافؤ الفرص	ظهر شريف رقم 1.11.166 صادر في 24 من ذي القعدة 1432، 22 أكتوبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11، المتعلق بالأحزاب السياسية، جريدة رسمية عدد 5989، 24 أكتوبر 2011، ص 5172.	المادة 29 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية تنص على: ... وعلاوة على ذلك يجب أن ينص النظام الأساسي للحزب على الخصوص على اللجان التالية: لجنة المناصفة وتكافؤ الفرص.	المساواة

المساواة	المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية نصت على ما يلي: ... تحدث على صعيد كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات دائرتان انتخابيتان يشمل النفوذ الترابي لكل واحدة منهما النفوذ الترابي للعمالة أو الإقليم أو عمالة المقاطعات المعنية. تخصص إحدى الدائرتين الانتخابيتين للنساء. ولا يحول ذلك دون حقهن في الترشح في الدائرة الانتخابية الأخرى.	ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).	تفعيل المساواة بين الجنسين في الحضور على مستوى المجالس الجماعية من خلال التنصيب الصريح على تخصيص دائرة من الدائرتين المخصصتين للنساء.
المساواة	المادة 77 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية نصت على ما يلي: ويجب أن يمثل عدد مقاعد الدائرة الانتخابية المخصصة للنساء في كل عمالة أو إقليم أو عمالة مقاطعات	ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق	تفعيل المساواة بين الجنسين من خلال تحديد حد أدنى لا يقل عن ثلث المقاعد لفائدة النساء مقتضى من شأنه تشجيع تكافؤ

الفرص بين النساء والرجال في ولـوج الوظائف الانتخابية في أفق تحقيق المناصفة.	بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرـر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).	على الأقل ثلث عدد المقاعد المخصصة للعمالة أو الإقليم أو عمالة المقاطعات المعنية برسم مجلس الجهة...	
ليس هناك تنصيب صريح على نسبة معينة لفائدة النساء باستثناء ما تمت الإشارة إليه سابقا من خلال المادتين 76 و 77.	ظهر شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرـر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة	المادة 143 من القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية نصت على ما يلي: زيادة على الدوائر الانتخابية المنصوص عليها في المادة 129 من هذا القانون التنظيمي، تحدث على صعيد مجموع النفوذ الترابي لكل جماعة أو مقاطعة حسب الحالة دائرة انتخابية تسمى "دائرة انتخابية إضافية". ويجدد عدد المقاعد المخصصة لها طبقا لأحكام المادة 144 بعده. يجري الانتخاب برسم الدائرة	المساواة

	1432 (22 نوفمبر 2011).	الانتخابية الإضافية في كل جماعة أو مقاطعة حسب الحالة عن طريق الاقتراع باللائحة في دورة واحدة وبالتمثيل النسبي على أساس قاعدة أكبر بقية ودون استعمال طريقة مزج الأصوات والتصويت التفاضلي، وفقا للأحكام المقررة في الجزء الثالث من القسم الثاني من هذا القانون التنظيمي مع مراعاة أحكام هذا الباب.
--	------------------------	--

خلاصة:

من خلال الجدول أعلاه يتضح بأنه بعد دستور 2011 أصبح ممكنا، بشكل صريح، التخصيص في مختلف القوانين المغربية ذات الطبيعة التشريعية أو التنظيمية على مختلف الإجراءات التمييزية لفائدة النساء بما فيها التخصيص الصريح على تخصيص كوتا لفائدتهم في أفق تحقيق المناصفة بهدف تحقيق المساواة بين الجنسين في الحقوق والواجبات، وهو ما لم يكن ممكنا في السابق حيث رغم تبني نظام الكوتا في التعامل مع بعض الإجراءات التقنية الانتخابية من خلال اللوائح المحلية واللائحة الوطنية والتوافق على تخصيص جانب منها لفائدة النساء إلا أنها لم تصل إلى مستوى الإقرار التمييزي الإيجابي لفائدة النساء.

فإدراك الهدف الاستراتيجي يكمن في تحقيق المساواة بين الجنسين كمدخل أساسي لتحقيق مشاركة فاعلة للنساء في الحياة السياسية، فإن مختلف الإجراءات

التمييزية من خلال منح كوتا (Quota) خاصة بالنساء في تولي وتقلد المناصب والمهام السياسية، أو حتى المناصفة تعتبر وسائل في حد ذاتها، توظيفها وتسخيرها لا يجب أن يحيد عن تحقيق المساواة وهو ما سنحاول توضيحه من خلال التجارب المقارنة لمجموعة من الدول في مجال التحقيق الفعلي والعملي للمساواة بين النساء والرجال.

وعليه، فإن كل المقتضيات القانونية التي تمت في ظل الهندسة الدستورية لسنة 2011 تفعيلها يتم في ظل إطار منطقي يستجيب للعناصر التالية:

1. العمل على تمتيع الرجل والمرأة، على قدم المساواة بحقوقهم الدستورية والكونية.

2. توسيع وتعميم مشاركة النساء في التنمية المستدامة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، عبر برامج مستدامة في التكوين والتأهيل، والتتبع والمواكبة.

3. مساعدة النساء على الاندماج في الحياة العامة، وتقديم الدعم والمساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني، عبر خطط موضوعاتية واستراتيجية.

4. تيسير ولوج مختلف فئات النساء في المجالات الحضرية والقروية والجبليّة للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، وتنمية الإبداع الثقافي والفني، مع توفير الظروف المواتية لتفتح طاقاتهم الخلاقة والإبداعية من أجل تنمية مستدامة.

المنطق التفاوضي للعلاقات المغربية الإفريقية

الدكتور محمد المودن

أستاذ باحث بكلية الحقوق بالمحمدية

ذكرى أزم

باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية بالمحمدية

المقدمة:

يرتكز المنطق التفاوضي في إطار علم المفاوضات الدولية على أحد المرتكزين: أولهما منطق رابح/خاسر في إطار العلاقة التفاوضية ذات البعد التنافسي القائم على أسس وتكتيكات وإستراتيجيات المنهج الصراعي، وثانيهما منطق رابح/رابح الذي يجسد لنا العلاقة التفاوضية ذات البعد التعاوني القائم على أسس وتكتيكات وإستراتيجيات المنهج التعاوني، ويختلف المنطق التفاوضي باختلاف المنهج المعتمد في المفاوضات وهذا يرجع أساسا إلى طبيعة العلاقة التي تربط الأطراف المفاوضات والأهداف التي يتبناها كل طرف وكذا طبيعة القضية التفاوضية.

وفي إطار العلاقات التفاوضية التي يعد المغرب طرفا فيها، يعتمد هذا الأخير على تكتيكات وإستراتيجيات متنوعة ومختلفة تختلف باختلاف القضية التفاوضية، ويظهر الاعتماد الكبير للمغرب على أبجديات علم المفاوضات الدولية بشكل واضح فيما تعرفه السياسة الخارجية المغربية من تحركات كبيرة في العمق الإفريقي.

ونظرا لما عرفه النظام الدولي من تحولات جوهرية ساهمت في تغيير خريطة الأقطاب سواء الأقطاب الدولية أو الأقطاب الإقليمية أو حتى الأقاليم القطبية، فإن هذا جعل إفريقيا تظهر كإقليم قطبي يثير اهتمام جميع القوى الدولية

التقليدية منها أو الصاعدة؛ ونتيجة لهذه التحولات عرفت إفريقيا موجة من الديمقراطية من خلال مسلسل الانفتاح الذي عرفته العديد من بلدان القارة التي كانت تعد إلى الأمس القريب ثكنات عسكرية، كما عرفت نموا اقتصاديا قويا جعلها في قلب المنافسة الاقتصادية الدولية وأرضية للتسابق بين الدول الكبرى التقليدية والصاعدة.

والمغرب وعلى الرغم من ابتعاده عن الإطار المؤسسي للقارة لم يكن غائبا قط عن مشهد إفريقيا جنوب الصحراء، بل إن الوجود المغربي في هذه الأصقاع يعود إلى زمن سحيق، لا يمكن أن ننسى أنه في مؤتمر الدار البيضاء عام 1961 وُضعت المعالم الأولى لمنظمة الوحدة الإفريقية التي ستصبح فيما بعد الاتحاد الإفريقي، وقد حضر ذلك المؤتمر زعماء مثل محمد الخامس، كوامي نكروما، جوليوس نيريري، جمال عبد الناصر، أحمد سيكو توري، موديبو كيتا .. إلخ¹.

وأكد الملك الراحل الحسن الثاني هذا البعد الإفريقي للمغرب وارتباطه التاريخي بهذه القارة في كثير من المناسبات، نذكر على سبيل المثال ما صرح به في خطاب له يوم 8 ديسمبر 1973، حيث قال: إن المغرب في ركن الزاوية اليسرى من القارة الإفريقية وكان له في هذه القارة تاريخ حافل ومجيد... فعليه أن يفكر في سياسته بالنسبة للقارة الإفريقية².

ولم يتوقف المغرب منذ الاستقلال عن تأكيد هويته الإفريقية، فطالما جعل تطوير علاقاته مع أشقائه الأفارقة من بين أهم أولوياته الإستراتيجية متوسلا في ذلك بتقوية علاقاته السياسية وإنشاء شراكات متنوعة وخصبة، ملتزما بوفائه للروابط التاريخية المتينة التي تجمعها بهذه البلدان؛ وفي الوقت الراهن، وفي عهد جلالة الملك محمد السادس اتخذ هذا المنحى الإفريقي بعدا جديدا، إذ تم إدراجه

1 - غيسميا كاغو، سياسة المغرب الإفريقية: الرهانات والدوافع والأفاق، مركز الجزيرة للدراسات، - 13 يوليو 2014 م، ص 2.

2 - سعيد الصديقي، صنع السياسة الخارجية المغربية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الأول وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة الجامعية 2001 - 2002 م، ص 37.

في رؤية طويلة المدى تركز على أسس التعاون جنوب جنوب وكذا على ضرورة التنمية البشرية في إقامة روابط اقتصادية منصفة وعادلة ومتوازنة³.

وتكمن أهمية الموضوع في الإحاطة بالمنطق التفاوضي الذي تقوم عليه السياسة الخارجية للمغرب اتجاه إفريقيا، والذي يتجسد من خلال الآليات التي يوظفها المغرب في هذا الإطار والتي تتنوع بين ما هو سياسي واقتصادي وديني روحي.

وبناء على كل ما سبق تطرح العديد من التساؤلات داخل وحدة الإشكالية التالية: إلى أي حد يساهم المنطق التفاوضي المغربي في تعزيز مكانة المغرب في العمق الإفريقي وخدمة القضايا الوطنية الإستراتيجية؟.

من أجل الإجابة على إشكالتنا البحثية وما يدور حولها من تساؤلات فرعية ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى مطلبين أساسيين:

المطلب الأول: مركّزات العلاقات المغربية الإفريقية.

المطلب الثاني: إستراتيجية التعاون المغربي الإفريقي.

المطلب الأول: مركّزات العلاقات المغربية الإفريقية

واهم كل من يفسر التوجه المغربي نحو إفريقيا من منطلق استمالة البلدان الإفريقية لدعم المغرب في قضيته العادلة، فمثل هكذا تفسيرات لم تعد مقبولة خاصة في ظل التحول الذي عرفه النظام الإقليمي الإفريقي؛ فهذا التوجه هو محكوم بعدة عوامل أهمها انتماء المغرب جغرافيا لإفريقيا التي تشكل بالنسبة له الفضاء الطبيعي والامتداد الاستراتيجي، لدرجة ذهب الملك الراحل الحسن

3 - العلاقات المغربية الإفريقية: طموح نحو حدود جديدة، دراسة لمديرية الدراسات والتوقعات المالية، شتنبر 2014م، ص 2.

الثاني بوصف المغرب بشجرة جذورها المغذية في إفريقيا⁴، إضافة إلى عامل الانتفاء الجغرافي هناك مرتكزات أخرى أبرزها:

أولاً: المرتكز الروحي - الديني

شكل المغرب منذ وقت مبكر من تاريخه حلقة وصل بين الشمال والجنوب، وجسراً لتلاقح الثقافات والحضارات، وفضاء لتفاعل قيم التعايش والتسامح، مما أهله لأن يقدم نموذجاً حضارياً راقياً في محيطه العربي والإفريقي، فمنذ أن بلغ الإسلام أرض المغرب حتى عمت بشائره الصحراء الكبرى وبلدان الساحل وما ورائها من المجتمعات الإفريقية⁵.

يعود إلى المغرب الفضل في نشر الإسلام السني المالكي في تخوم القارة السمراء عبر الزوايا برعاية رسمية من سلاطين وملوك المغرب، وهو ما أثمر في النهاية عن امتداد الإسلام داخل القارة الإفريقية، ويتجلى ذلك في الترابط الصوفي بين الزوايا المغربية وشقيقتها في إفريقيا⁶؛ أمام هذا الواقع حرص ملوك المغرب عبر التاريخ على مواصلة رعاية المنتسبين إلى الطرق الصوفية بهذه البقاع والعناية بهم، وذلك من خلال العمل على الحفاظ والارتقاء بالرابطة الروحية والتعاقد الوجداني الذي يجمع سكان هذه التجمعات الإفريقية بمؤسسة إمارة المؤمنين.

وفي هذا الصدد يقول جلالة الملك محمد السادس في رسالته الملكية الموجهة إلى المشاركين في الاجتماع العام للطريقة التيجانية المعقدة بمدينة فاس يوم 27 يونيو 2007 : بوصفنا أميراً للمؤمنين، وحامياً لحملتي الملة والدين، فإننا

4 - عبد الإلاه الشباكي، العلاقات المغربية الإفريقية في المجال الديني: الطريقة التيجانية نموذجاً، مجلة أدليس، العدد 6، 2013م، ص 17.

5 - محمد الهاطي، دينامية البعد الروحي في العلاقات المغربية الإفريقية، مجلة قوت القلوب، العدد 4، السنة 2013م، ص 168.

6 - زكرياء أفنوش، محاور إستراتيجية الملك محمد السادس لإعادة تموقع المملكة المغربية داخل المنتظم الدولي، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة 1، السنة 2014، ص 181.

متمسكون بالحفاظ على هذه الرعاية لكم، والارتقاء بها إلى ما تستحقه من سابع العناية، حريصين على ترسيخ الروابط الروحية والأخوية بين بلدانكم الشقيقة، وقيادتها الحكيمة وبين المغرب، لا نبتغي من ذلك سوى تحصين الإسلام السني السمح، النقي من البدع الضالة، ومن التطرف الأعمى، والتسييس المغرض".

ثانيا: المرتكز السياسي

مما لاشك فيه أن المرتكز السياسي من المرتكزات المتحكمة في العلاقات المغربية الإفريقية، فانتفاء المغرب إلى هذه القارة جغرافيا حتم على صانع القرار في مجال السياسة الخارجية في المغرب أخذ هذا في عين الاعتبار، فمند أواسط السبعينات تحديدا بقيت هذه القضية هي الطاغية على ملف العلاقات السياسية بين كل من المغرب ودول إفريقيا جنوب الصحراء⁷، إذ تعتبر قضية الصحراء المغربية مقياسا لمدى نجاح وفاعلية هذه العلاقات بجميع مرتكزاتها.

ويبدو من خلال هذا أن جهات مصادر القرار في المملكة المغربية واعية بالرهانات الجيوسياسية التي تمثلها إفريقيا جنوب الصحراء، وللمغرب العديد من المصالح الجيوستراتيجية التي تدفعه باطراد إلى الاقتراب من إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وهذه الأولوية جزء أساسي من سياسة المغرب الخارجية، ومن المرجح أن يقوي هذا الاهتمام دينامية الاقتصاد المغربي، وكذلك الدعم الدبلوماسي الإفريقي لبعض القضايا الأكثر حساسية وعلى وجه الخصوص قضية الصحراء المغربي⁸.

وقد زاد المغرب بشكل ملحوظ من تمثيله في إفريقيا جنوب الصحراء بفضل الزيارات المتكررة لصاحب الجلالة، وتأتي هذه الزيارات من أجل إعادة التوازن للسياسة الخارجية وإعطاء دفعة جديدة للدبلوماسية المغربية من جديد

7 - عادل مساوي، علاقة المغرب بإفريقيا جنوب الصحراء بعد انتهاء القطبية الثنائية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق أكادال، 2006 - 2007 م، ص. 118.

8 - غيسيا كاغو، سياسة المغرب الإفريقية الرهانات والدوافع والأفاق، مرجع سابق، ص. 2.

عبر تفعيل سياسات واستراتيجيات جديدة تتناسب مع مستجدات الواقع الدولي والإقليمي وتحولاته⁹.

ثالثاً: المرتكز الاقتصادي

تتمثل أبرز ملامح التحولات الدولية المعاصرة في نمو دور المتغير الاقتصادي الذي أصبح يعطي له الاعتبار في السياسات الخارجية للدول، وتزايد اهتمام المغرب بالدبلوماسية الاقتصادية كركيزة للعلاقات الخارجية يأتي في سياق الملائمة مع التحولات الدولية، وهكذا أصبح للمغرب اهتمام بالمساهمة في البناء الاقتصادي للبلدان الإفريقية جنوب الصحراء¹⁰.

لقد جعلت المملكة المغربية من التعاون مع القارة الإفريقية خياراً استراتيجياً، حيث وضعت على رأس أولوياتها تعزيز وتطوير العلاقات في المجال الاقتصادي مع الدول الإفريقية، في إطار تكامل إقليمي حيوي وشراكة جنوب - جنوب فعالة وتضامنية، هذا الخيار لا يروم فقط الحفاظ على الروابط المتجذرة مع دول إفريقيا أو ضمان توازن أفضل في علاقاتها مع الاقتصادات الصناعية، بقدر ما يهدف إلى جعل التنمية بإفريقيا التي تعاني الخصاص رغم وفرة الموارد الطبيعية، عملاً تشاركياً وجهداً جماعياً.

ويرتبط المغرب مع الدول الإفريقية بعدة اتفاقيات تتنوع بين ثنائية وإقليمية وتشير الأرقام إلا أن هذه الاتفاقيات تجاوزت 500 اتفاقية، وتأطير هذه الاتفاقيات لإستراتيجية مغربية إفريقية مركزة على عدة محاور، خاصة منها دعم التنمية المستدامة وتطوير المهارات البشرية وإشراك القطاع الخاص وكذا الفاعلين الجدد في نقل المعرفة وتبادل الخبرات.

9 - زكرياء أفنوش، محاور إستراتيجية محمد السادس لإعادة تموقع المملكة المغربية داخل المنتظم الدولي، مرجع سابق.

10 - زهرة طموح، البعد الإفريقي في الدبلوماسية المغربية، في النادي الدبلوماسي المغربي: الدبلوماسية المغربية - ورهانات المستقبل 1965 - 2006، الرباط، منشورات النادي الدبلوماسي المغربي، أبريل 2007 م، ص 71.

المطلب الثاني: إستراتيجية التعاون المغربي الإفريقي

لا شيء يؤثر في العلاقات المغربية الإفريقية سوى عاملين اثنين أساسيين، أولهما قضية الصحراء المغربية وثانيهما هو العامل الاقتصادي والتجاري، فبعد أن كان العامل الأول (قضية الصحراء) يعتبر مقياساً لقياس درجة التقارب أو التنافر مع الدول الإفريقية بتحكمه المطلق بالعامل الثاني (الاقتصادي التجاري)، تحررت السياسة الخارجية المغربية من هذه الحسابات وأصبح العامل الاقتصادي والتجاري يشكل مدخلاً للعلاقات المغربية مع بلدان القارة.

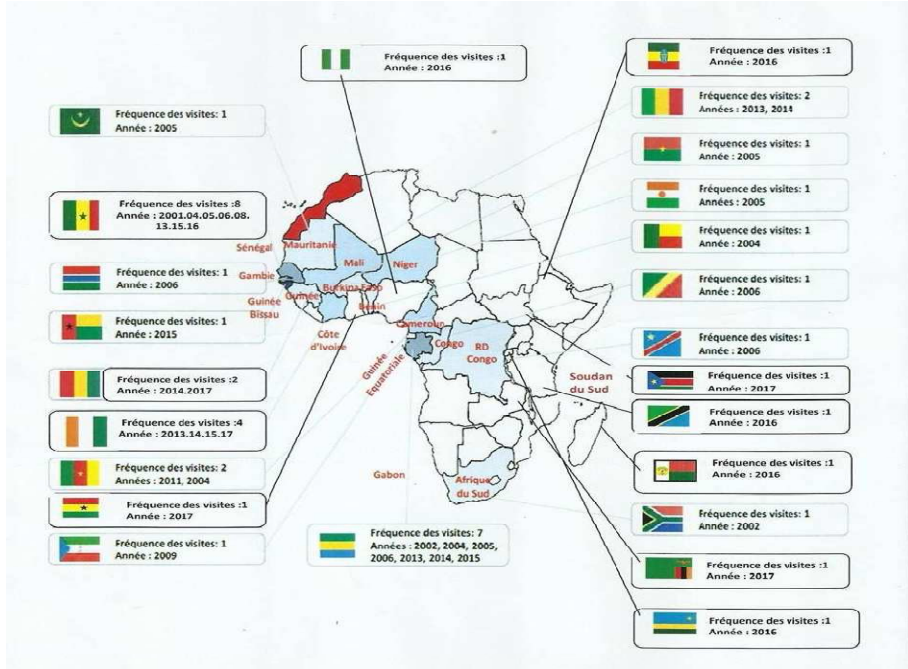
أولاً: الدبلوماسية الاقتصادية

في إطار التعاون الاقتصادي والتجاري الثنائي الذي يشكل رافعة مهمة في إستراتيجية المغرب بإفريقيا، عقد المغرب ومنذ الستينات من القرن الماضي أكثر من 500 اتفاق للتعاون مع دول إفريقيا، كما سمحت زيارات جلالة الملك لعدد من دول القارة بوضع الإطار القانوني الملائم لتطوير علاقات الاستثمار والأعمال بين المغرب ومختلف شركائه الإفريقيين، ومن تنويع مجالات التعاون¹¹.

هذا وقد عمق المغرب من تعاونه مع البلدان الإفريقية بفضل الزيارات الملكية المنتظمة التي أسست لدبلوماسية اقتصادية قوية ساهمت في الدفع بعجلة التنمية مرتكزة على كل من القطاع الخاص والقطاع العام، فمند اعتلاء صاحب الجلالة الملك محمد السادس العرش قام بزيارات منتظمة للبلدان الإفريقية، إذ منذ سنة 1999 إلى غاية منتصف سنة 2015 قام محمد السادس بزيارة 16 بلد إفريقي بما مجموعه 32 زيارة ملكية رسمية كانت في مجملها لبلدان من غرب ووسط إفريقيا، غير أنه في السنوات الأخيرة عمل المغرب على توسيع النطاق الجغرافي للتعاون الإفريقي ليشمل بلدانا أخرى من الشرق الإفريقي وذلك من خلال الزيارات الملكية للعديد من البلدان في الجولات الملكية الأخيرة، مثل

11 - مجلة المالية ملف العدد العلاقات المغربية الإفريقية، وزارة الاقتصاد والمالية، العدد 28، عشت 2015، ص3.

تنزانيا، رواندا، إثيوبيا، إضافة إلى زامبيا، وكما هو توضح الخريطة رقم 1 التي تتناول الزيارات التي قام بها صاحب الجلالة الملك محمد السادس لإفريقيا جنوب الصحراء في الفترة من 2001 – 2017، أن جلالتة قد زار ما مجموعه 24 بلدا من إفريقيا جنوب الصحراء، وقد لعب هذه الزيارات دور كبير في تدعيم العلاقات المغربية الإفريقية وفي تقارب وجهات النظر فيما يخص المفاوضات والمباحثات التي تتم بين المغرب والأشقاء.



الخريطة رقم 1: الزيارات التي قام بها صاحب الجلالة الملك محمد السادس لإفريقيا جنوب الصحراء في الفترة من 2001-2017.

وتعكس تحركات الملك محمد السادس الأخيرة تركيزه على وضع أفريقيا في أولوية متقدمة في السياسة الخارجية المغربية، وقد برز ذلك منذ انتهاء القمة الأخيرة للاتحاد الأفريقي، حيث تعددت زيارات ملك المغرب لعدد من الدول الأفريقية بدأها بجنوب السودان واستكملها بجولة في دول غرب أفريقيا،

يهدف تطوير العلاقات الثنائية في مجالات عدة (سياسية اقتصادية) بين المغرب وتلك الدول، تحقيقاً لزيادة الانفتاح الاقتصادي عليها وفتح مجالات أوسع للاستثمار بما يمكن أن ينعكس على دعم تلك الدول سواء فيما يتعلق بقضية الصحراء المغربية أو دعم إستراتيجية المغرب لتكون طرفاً مؤثراً فيما يتعلق بعلاقات جنوب جنوب¹².

وقد جاءت هذه الزيارات الملكية للدول الإفريقية بعد عودة المغرب للإتحاد الإفريقي في إطار سياسة توسعية تنهجها المملكة في القارة الإفريقية، وقد كانت هذه الزيارات حبلية بالأهداف الاقتصادية:

▪ يهدف تطوير العلاقات بين المغرب وغانا وزيادة التبادل التجاري تم توقيع على 25 اتفاقية للتعاون بين البلدين، وقد انقسمت هذه الاتفاقيات إلى:

✓ اتفاقيات الشراكة قطاع عام قطاع خاص: وقد هدفت هذه الاتفاقيات إلى:

- إحداث مجلس للأعمال المغربي الإفريقي؛
- وإنعاش الاستثمارات وتطوير مشاريع الطاقة المتجددة؛
- إرساء تعاون عام ودعم عمليات التجارة الخارجية؛
- تمويل الفلاحة الصغرى؛
- وضع خط تمويلي من طرف بنك أوف أفريقيا بقيمة 10 ملايين دولار رهن إشارة الشركة الغانية للكهرباء من أجل تطوير القدرات التقنية والرفع من مستوى الكهرباء؛
- إضافة إلى إرساء إطار عام للتعاون التناهي وتبادل الخبرات في مجالات الاستغلال، التفويت، المجال التقني، التركيبة المائية، التكوين؛

12 - تصاعد التحركات المغربية في الدول الإفريقية، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، فبراير- 2017، المقال منشور في الموقع الرسمي للمركز: <https://futureuae.com>

▪ دعم ومواكبة المقاولات الغانية التي تنتمي للجمعية الغانية للصناعات والتجارة ومصاحبتها على الصعيد الدولي.

▪ الاتفاقيات الموقعة بين حكومتي البلدين وتهدف إلى:

▪ مباشرة التفاوض من أجل التوصل إلى اتفاق حول تشجيع وحماية المتبادلة للاستثمارات؛

▪ وضع إطار قانوني لمنع الازدواج الضريبي ومحاربة التهرب الضريبي في مجال الضريبة على الدخل؛

▪ اتفاق بعرض مندمج لدعم صغار الفلاحين؛

▪ إضافة إلى بروتوكول للتعاون الصناعي.

ويهدف المغرب من تطوير علاقاتها بغانا إلى الاستفادة من كونها سوقاً اقتصادية يمكن الاستثمار بها، حيث تعد غانا ثاني أقوى اقتصاد بعد نيجيريا بمنطقة غرب إفريقيا، وتصنف من بين الشركاء التجاريين الثلاثة الأوائل للمغرب داخل المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (سيداو).

❖ وضع إطار قانوني للتعاون بين المغرب وجنوب السودان: حيث شهدت الزيارات الملكية لدولة لهذا البلد توقيع تسع اتفاقيات للتعاون المشترك:

▪ اتفاق يهم إنجاز مدينة رامسييل الجديدة، وتضمن الاتفاق تمويل الدراسات التقنية والمالية لهذا المشروع بقيمة 5.1 مليون دولار.

▪ اتفاق عام للتعاون.

▪ اتفاق لتشجيع وحماية الاستثمار.

▪ اتفاقية لمنع الازدواج الضريبي ومحاربة التهرب الضريبي في مجال الضرائب على الدخل.

▪ مذكرة تفاهم في المجال الفلاحي.

▪ مذكرة تفاهم تهم التعاون الصناعي.

▪ مذكرة تفاهم تهم التعاون في قطاع المعادن.

- اتفاق تعاون في مجال التكوين المهني.
- مذكرة تفاهم بين الاتحاد العام لمقاولات المغرب وفيدرالية جنوب السودان للمقاولات والمشغلين.

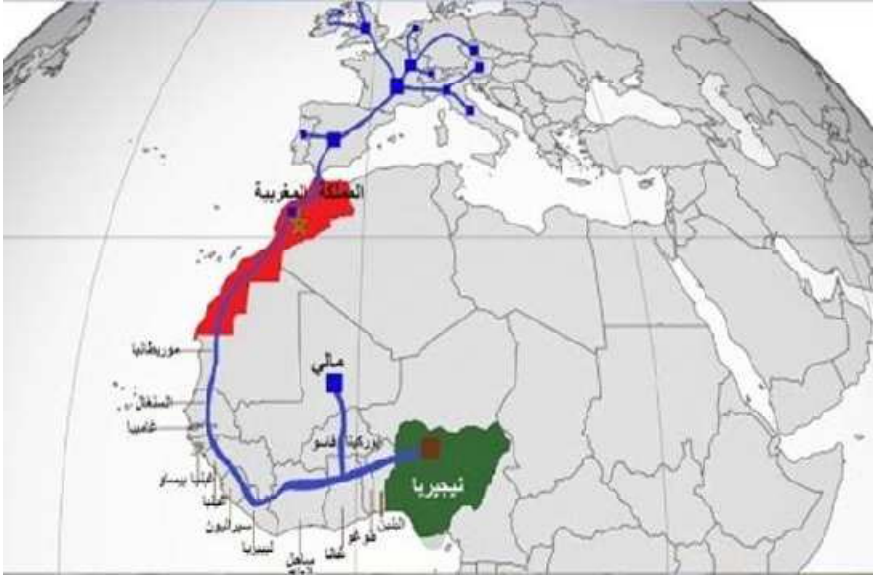
وجاء توقيع هذه الاتفاقيات بين الجانبين في إطار تقوية روابط الشراكة والتعاون بين مختلف بلدان القارة، وتعزيز تعاون جنوب جنوب متضامن وفاعل، والذي جعل منه الملك محمد السادس أحد أسس السياسة الخارجية للمغرب خدمة لمصالح الشعوب الأفريقية الشقيقة .

❖ توطيد العلاقات الاقتصادية بين المملكة وزامبيا: حيث تم التوقيع في الزيارة الأولى من نوعها للملك لهذا البلد على 19 اتفاقية ثنائية بين البلدين في عدة ميادين أبرزها مجال الاستثمارات والتعاون والتعليم والسياحة والفلاحة، وقد همت:

- وضع إطار قانوني للتعاون الاقتصادي والصناعي والفلاحي والتقني والثقافي العلمي.
- إرساء آلية للمشاورات السياسية.
- ضمان الحماية المتبادلة للاستثمارات.
- إرساء أسس للتعاون في مجال تنمية مشاريع الطاقات المتجددة.
- إحداث مجلس للأعمال.
- تعزيز التعاون في المجال البنكي ومجال التأمين.

لقد حققت الدبلوماسية الاقتصادية المغربية نجاحات كبيرة في السنوات القليلة الماضية، وتمكنت من تعزيز وتوسيع نفوذ المغرب الاقتصادي والمالي في أنحاء جديدة من القارة، وذلك من خلال الزيارات الملكية التي يقوم بها الملك محمد السادس. وقد أطلق جلالته مجموعة من الاستثمارات في الدول التي زارها بالمليارات من الدولارات في العديد من القطاعات بينها الفوسفات والصناعة والبنوك وغيرها.

ومن أبرز الاتفاقيات والمشاريع المبرمة تلك التي توصل لها كل من المغرب ونيجيريا في خضم الزيارة الملكية لنيجيريا لإطلاق مشروع إنجاز خط أنابيب الغاز الذي سيربط موارد الغاز الطبيعي لأكبر بلد أفريقي وهو نيجيريا بالمغرب مروراً بدول غرب أفريقيا، وهذا الأمر ستكون له عدة تداعيات إيجابية على المدى القريب والمتوسط والبعيد.



الخريطة رقم 2: مسار أنبوب الغاز الذي يربط نيجيريا بالمغرب.

وكما هو مبين في خريطة خط أنبوب الغاز فهو سيمتد من نيجيريا مروراً بكل من البنين، الطوغو، غانا، الكوت ديفوار، ليبيريا، غينيا، غينيا بيساو، سيراليون، غامبيا، السنغال، موريتانيا، ومنه إلى المغرب وصولاً إلى أوروبا، والملاحظ من خلال هذه الخريطة فهذه البلدان كلها تنتمي إلى منطقة غرب إفريقيا، ويأتي هذا المشروع كتتويج للمجهودات الدبلوماسية المغربية التي يقودها صاحب الجلالة والذي لطالما أعطى لبلدان منطقة غرب إفريقيا أولوية خاصة.

ثانيا: المكتسبات السياسية للمغرب في إفريقيا

حققت المملكة المغربية العديد من المكتسبات من خلال السياسة الخارجية اتجاه إفريقيا التي يقودها صاحب الجلالة ومن أهم المكاسب السياسية التي حققت نذكر:

تقوية موقع المغرب في دواليب المؤسسة الإفريقية: شكل الصوت لصالح عودة المغرب للاتحاد الإفريقي 39 دولة حدثا بارزا ومتوقعا لما تتميز به الرباط من مكانة على المستوى الإفريقي، وسيجد المغرب نفسه في قلب منظمته القارية بعد غياب طويل وسيتمكن من المشاركة في اتخاذ القرار، وسيعمل المغرب على الدفاع على قضايا الوطنيه من داخل المؤسسة عوض سياسة الكرسي الشاغل التي ساعدت خصومه على تمرير عدة قرارات لا تخدمه.

كسب حلفاء جدد وتدعيم موقف المغرب اتجاه قضايا الوطنيه: كسب المغرب حلفاء جدد في إطار مقاربتة الرامية إلى سحب البساط من تحت أقدام البوليساريو وعزلها إفريقيا، خصوصا وقد توالى الدول الإفريقية في سحب اعترافاتها بهذا الكيان الوهمي آخرها كان دولة زامبيا، كما سيلعب المغرب ورقة ضخ الاستثمارات من أجل سحب بلدان صديقة أخرى لعل أقربهم هي غانا خاصة وبعد الزيارة الملكية الأخيرة لها والتي توجت بتوقيع 25 اتفاقا للتعاون الثنائي.

تعزيز المكانة الإقليمية للمملكة: في خضم الصراع الإقليمي سواء على المستوى السياسي أو على المستوى الاقتصادي الذي يدور بين المغرب من جهة والجزائر وجنوب إفريقيا من جهة أخرى، يسعى المغرب من خلال الزيارات الملكية إلى أن يلعب أدوارا طلائعية في القارة الإفريقية، إذ زار صاحب الجلالة دولة جنوب السودان والتي تعد الزيارة الأولى من نوعها لرعيم إفريقيا وازن لهذا البلد الصديق، كما أن المغرب لعب أدوارا هامة في حل العديد من الأزمات والصراعات في القارة الإفريقية.

كسب العضوية في اتحادات اقتصادية إقليمية داخل إفريقيا: من خلال توظيف شبكة العلاقات الثنائية التي نسجها مع البلدان الإفريقية استطاع المغرب أن يقفز في علاقاته الإفريقية من الطابع الثنائي إلى الطابع الإقليمي، وفي هذا الجانب وقع المغرب اتفاق للتجارة والاستثمار مع الاتحاد النقدي لإفريقيا الغربية UEMOA سنة 2008م، إضافة إلى اتفاق للتجارة تفضيلي مع المجموعة الاقتصادية والنقدية لوسط إفريقيا CEMAC، ويعمل المغرب حاليا إلى استغلال وضعه المتميز والمتقدم لدى بعض الاتحادات الاقتصادية الإقليمية من أجل كسب العضوية فيها، وهذا ما يبرر الطلب الذي وضعه المغرب بالانضمام إلى المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إكواس) الذي يضم 15 دولة، ويأتي هذا الطلب بعد الزيارات الملكية التي شملت 11 بلدا من هذه المنطقة الإفريقية.

خاتمة:

منذ اعتلاء صاحب الجلالة الملك محمد السادس العرش حصل تغيير جذري على مستوى السياسة الخارجية للمغرب اتجاه إفريقيا جنوب الصحراء إذ أولى جلالاته عناية خاصة لهذه البلدان ثمنا للعلاقات التاريخية التي تربط المملكة بالقارة الإفريقية، وقد عرفت السياسة الخارجية للمغرب تطورات على عدة مستويات من بينها الفاعلين، هذا المستوى الذي أصبح يعرف تنوعا، وكذا على مستوى الآليات التي يشتغل بها المغرب في إطار هذه المقاربة، إضافة إلى المنطق التفاوضي الذي يشتغل من خلاله المغرب في إطار مباحثاته ومفاوضاته مع نظرائه الأفارقة.

فالمملكة تعتمد على منطق تفاوضي مرتكز على منطق رابح/رابح الذي يجسد لنا العلاقة التفاوضية ذات البعد التعاوني القائم على أسس وتكتيكات وإستراتيجيات المنهج التعاوني، الذي عبره تحاول المملكة أن تحقق عدة مكتسبات أولها أن تلج سباق التنافس الذي تعرف القارة لكن بمقاربة تشاركية

أكثر إنسانية، ويعمل المغرب من في هذا الجانب على نقل خبراته للأشقاء الأفارقة في جميع المجالات وبالتالي المساهمة بشكل مباشر في تحقيق التنمية بهذه البلدان.

هذا وقد نوع المغرب من آليات ومجالات اشتغال سياسته الخارجية فبعد الدبلوماسية الاقتصادية والدبلوماسية الدينية برز لنا في الآونة الأخيرة دبلوماسية من نوع جديد هي الدبلوماسية الرياضية المرتبطة أساسا بكرة القدم الرياضة الأكثر شعبية في العالم، إذ برزت إلى الواجهة الدبلوماسية الرياضية في إطار الجهود التي تقوم بها الجامعة الملكية لكرة القدم، إذ وقعت هذه الأخيرة برئاسة السيد فوزي القجع وفي إطار الجهود المغربية لزيادة التعاون وتعميق العلاقات مع إفريقيا التي يقودها صاحب الجلالة، عددا من الاتفاقيات مع أكثر من عشرين من اتحادات اللعبة في البلدان الإفريقية التي لها علاقات مميزة مع المغرب.

والملاحظ أن اتفاقيات الشراكة هذه التي وقعتها الجامعة الملكية لكرة القدم شملت البلدان التي خصتها زيارات ملكية في إطار الجولات الأخيرة للملك محمد السادس في القارة الإفريقية مثل جنوب السودان، غانا، إثيوبيا، إفريقيا الوسطى، إضافة إلى بلدان أخرى مثل البنين والنيجر والموزمبيق والغابون وغيرها.

هذا وقد تناولت هذه الاتفاقيات الموقعة جوانب تمس كرة القدم على اعتبار أنها اللعبة الأكثر شعبية في العالم، إذ تناولت أمورا متعلقة بالتعاون الثنائي في مجال التكوين والتحكيم وتنظيم لقاءات ودية بين المنتخب الوطني لهذه البلدان والمنتخب الوطني بجميع فئاته السنية، استفادت الأطر الإفريقية من دورات تكوينية بالمغرب في التحكيم والتدريب وكذا المجال الطبي، بالإضافة إلى تبادل الخبرات في مجال البنية التحتية الرياضية وكذا تسخير المنشأة الرياضية بالمغرب للمنتخبات الإفريقية الصديقة ودعم كرة القدم النسوية.

إن كل هذه الجهود المبذولة من طرف مختلف الفاعلين في السياسة الخارجية المغربية اتجاه إفريقيا هي من أجل تدعيم موقع المغرب داخل مجاله القاري الذي ينتمي إليه وأيضا الدفاع عن قضايا الوطن، كل هذا بوسائل وعبر آليات وقنوات دبلوماسية مشروعة مرتكزة على الديمقراطية الحقبة واحترام حقوق الإنسان وهادفة إلى تحقيق التنمية المجتمعية الشاملة، وليست عبر تمويل الديكتاتوريات كما يفعل البعض من المتربصين.

الثنائية البرلمانية بالمغرب: أي توازن للسلط بين الغرفتين؟

عبد العزيز دحماني
دكتور في القانون العام

تقديم عام:

إن الحديث عن نظام الثنائية البرلمانية ليس بالنقاش الحديث، بل كان منذ زمن ليس بالقريب محل تساؤل بين العديد من الفقهاء والباحثين حول الجدوى من وجود الغرفة الثانية على مستوى البرلمان.

فلسفة نظام الغرفتين تتوخى بناء منظومة تمثيلية تحافظ على توازن أفضل في ممارسة السلط ومراقبة أوسع للعمل الحكومي ونجاعة كبيرة في الوظيفة التشريعية¹.

ذلك أن توازن التمثيلية يسعى إلى تحقيق تمثيل وطني متوازن لكافة الفعاليات والمكونات والقوى الحية الإنتاجية والاجتماعية للبلاد، وذلك عن طريق تمثيل مباشر للأمة يكون داخل مجلس النواب لكونه ينبثق مباشرة عن إرادة الناخبين بالاقتراع العام المباشر، وغير مباشر للقطاعات الاجتماعية والاقتصادية والوحدات الترابية يكون في الغرفة الثانية التي تنبثق عن انتخاب غير مباشر عن طريق هيئات ناخبة. إلى جانب إقرار قاعدة التنافس في إطار التكامل بين المجلسين في ظل برلمان واحد².

1 - محمد الدويري، نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية المغربية، مجلة القانون المغربي، عدد 1، 2001، ص 62-68.
2 - نادية بحار، مجلس المستشارين بالمغرب: دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الدستوري، كلية الحقوق الدار البيضاء، 2005، ص 76.

فهل فعلا استطاعت الغرفة الثانية ببلادنا أن تحقق هذا الهدف الذي من أجله خلقت الشائئة البرلمانية؟ وهل استطاعت الشائئة البرلمانية المغربية أن تحقق توازن أفضل في ممارسة العمل البرلماني ومراقبة أوسع للحكومة ونجاعة الوظيفة التشريعية؟

إن دور الغرفة الثانية وأهميتها، تتجلى في توسيع صلاحيات البرلمان وتعزيز سلطته، أو كما يقول الخبير في الكونغرس الأمريكي Mr Paul RUNDQUIST "الغرفة الشائئة هي بمثابة عين إضافية للمؤسسة التشريعية، وذلك في إطار التنافس بين المجلسين، ولكن نقصد هنا التنافس الإيجابي في ظل التكامل بين المجلسين في برلمان واحد، وليس كل مجلس يعمل وكأنه برلمان مستقل"³.

لكن هل هذا التنافس يعني تساوي الغرفتين المكونتين للبرلمان في الحقوق الدستورية؟ هل الغرفتان لهما نفس الصلاحيات؟ أم أن مجلس المستشارين لا يعدو أن يكون مجرد مكمل لدور الغرفة الأولى فقط؟ أو كما يقول البعض، أن عمل مجلس المستشارين ما هو إلا تحصيل حاصل لما يقرره مجلس النواب، لا أقل وأكثر⁴.

حيث إن مجلس المستشارين تابع في عمله لما يقرره مجلس النواب، وذلك بحكم النص الدستوري الذي يعطي الكلمة الفيصل لهذا الأخير في اتخاذ القرار النهائي في حالة ما لم يتوصل مجلس المستشارين إلى حل يتفق مع ما أقره المجلس الأول.

3 - كلمة للخبير Mr Paul Rundquist في اليوم الدراسي الذي نظمه مجلس النواب بشراكة مع مجلس المستشارين حول النظام الداخلي لمجلس النواب تحت شعار "أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتزليل الديمقراطي للدستور" وذلك يوم الأربعاء 21 مارس 2012 بمجلس النواب.

4 - محمد جلال السعيد، تجربة الشائئة البرلمانية، أشغال الندوة المنظمة من طرف مجلس المستشارين بمشاركة مجلس الشيوخ الفرنسي، يوم 10 نونبر 1999، دار النشر المغربية، عين السبع، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2000، ص53.

لذلك نجد من يدعو للرجوع إلى الوراء، والعودة إلى تجربة الغرفة الواحدة والاحتفاظ بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي كهيئة استشارية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والمهني، أما الوحدات الترابية فهي ممثلة في مجلس جهوي بمثابة برلمانات مصغرة على مستوى الجهة طالما أن المغرب يسير قدما نحو إقرار جهوية متقدمة. وهناك من اعتبر أن التجربة في الواقع ما هي إلا إعاقة لسلطة الحكومة وتأخير عملها، نظرا لتعقد المساطر التشريعية وتداخلها بين المجلسين مما يؤدي إلى التكرار والرتابة، علما أن القرار النهائي يعود إلى مجلس النواب، ومجلس المستشارين ما هو إلا صورة طبق الأصل من المجلس الأول⁵.

وبالعودة إلى دستور 1996 يمكن أن نلاحظ التشابه في الاختصاصات بين المجلسين، إن لم نقل مساواة في الاختصاصات مع بعض الاستثناءات الواردة عليه. وفي هذا الإطار، يؤكد الملك الراحل الحسن الثاني في خطابه بمناسبة الذكرى الثالثة والأربعين لثورة الملك والشعب على أهمية الغرفة الثانية ومساواتها في الاختصاص مع الغرفة الأولى، حيث قال " عادة ما نرى في الدساتير التي تصفحنها واطلعنا عليها، أن الغرفة الثانية تكون ناقصة القوة وناقصة الآليات بالنسبة للغرفة الأولى، ولكن حتى نجعلها شيقة وحتى نجعل الناس يقصدونها، قررنا أن نجعل الغرفة الثانية تتميز عن أخواتها في الدساتير الأخرى لنظهر بذلك أن المغرب ليس مقلدا فقط، بل ينهل من مناهل الغير، ولكن يصبها في كأسه ليتلعبها في تجسيده... إنها ليست كما يقول البعض، غرفة عقلاء أو حكماء أو شيوخ بل هي غرفة أناس ينصتون فيقرون، فيقبلون أو يرفضون أو يسقطوا الحكومة إن اقتضى الحال"⁶.

إذن، يتضح لنا من هذا المقتطف من الخطاب الملكي مدى تشابه اختصاصات المجلسين، سواء على المستوى التشريعي أو الرقابي، وهو ما تجسده فصول الدستور فعلا.

5 - نفس المرجع، ص 35.

6 - انظر خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة الذكرى الثالثة والأربعين لثورة الملك والشعب.

لكن إذا كان الأمر كذلك بالنسبة لدستور 1996، حيث جعل اختصاصات كلا المجلسين متشابهة، فهل هذا ينطبق على الدستور الجديد لسنة 2011؟ هل المجلسان لهما نفس الصلاحيات؟

هذا ما سنحاول أن نبينه من خلال ملامسة بعض الجوانب من الاختصاص التشريعي وكذا الرقابي وحتى الدبلوماسي لمجلس المستشارين.

المحور الأول: على المستوى التشريعي

إن الوظيفة التشريعية في الأصل هي من اختصاص البرلمان، بغض النظر عن بعض المتدخلين الآخرين فيها (الحكومة، الملك)، وهي الوظيفة التي تضطلع بها جميع البرلمانات في العالم⁷. وبالتالي، فطالما أن البرلمان يتكون من غرفتين، فإن المنطق السليم يقتضي المساواة بين الغرفتين في ممارسة هذه الصلاحيات المخولة لها.

غير أنه إذا كان دستور 1996 الذي أعاد نظام الغرفتين بعد غياب دام ثلاثين سنة، قد جعل كلا الغرفتين متساويتين في ممارسة الوظيفة التشريعية مع بعض الاستثناءات الواردة، فإن الأمر يختلف تماما بالنسبة لدستور 2011، الذي كرس بدوره نظام الثنائية المجلسية.

ففيما يتعلق بالوظيفة التشريعية، قد رجح كفة مجلس النواب، في حين قلص من صلاحيات مجلس المستشارين، وجعل دوره متميزا بالنظر إلى طبيعة تكوينه وبنيته، وهو ما يمكن أن نستشفه من خلال قراءة متعمقة للفصل 78 من الدستور الحالي حيث ينص على أنه " لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين.

7 - أنظر المادة 2/66 من الدستور الأسباني تنص على " 2 - يمارس البرلمان السلطة التشريعية للدولة ويصادق على ميزانياتها ويراقب عمل الحكومة..."

المادة 70 من الدستور الإيطالي " يمارس كلا المجلسين بشكل جماعي الوظيفة التشريعية". والمادة 24 من الدستور الفرنسي " يصوت البرلمان على القانون ويراقب عمل الحكومة ويضع السياسات العمومية..."

تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، غير أن مشاريع القوانين المتعلقة، على وجه الخصوص، بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية، تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين".

فقراءة الفقرة الأولى من هذا الفصل يتضح لنا أن كلا المجلسين متساويان في المجال التشريعي، حيث جعل اقتراح القوانين حقا متساويا لهما معا، وهو نفس المقتضى الذي كان في الدستور السابق، ولم يكن يطرح إشكال بين المجلسين عندما أكد على أن مشاريع القوانين تودع لدى أحد المجلسين، دون تمييز بينهما، مما يعني أن المجلسين معا لهما نفس الصلاحيات التشريعية دون تمييز⁸.

غير أنه في ظل الدستور الحالي فإن نفس الفصل 78 جعل في فقرته الثانية مشاريع القوانين تودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، وخص مجلس المستشارين بتلك القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية والتنمية الجهوية، أو تلك المتعلقة بقضايا لها طابع اجتماعي، فإنها تودع بالأسبقية لدى مجلس المستشارين.

مما يجعلنا نتساءل حول طبيعة المساواة بين المجلسين في ما يتعلق باقتراح القوانين. هل يمكن لمجلس المستشارين أن يقترح القوانين في كل الميادين، أم أنه ملزم بذلك المجال الذي قضى به الدستور؟ أي ما يتعلق بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية أو بالقضايا ذات الطابع الاجتماعي فقط؟.

ومن جهة أخرى، عندما نقول أن مجلس المستشارين يختص بتلك القوانين ذات الطابع الاجتماعي، أليست كل القوانين لها طابع اجتماعي وتهدف إلى تحقيق غاية اجتماعية؟ وبالتالي وجب علينا بالضرورة إيداع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مجلس المستشارين؟ وذلك وفقا لنص الدستور.

8 - الفصل 52 من دستور 1996.

حيث أنه من الصعب أن نفصل بين ما هو اجتماعي وما هو سياسي وما هو اقتصادي، فكل القوانين تهدف إلى تحقيق غاية اجتماعية وإنسانية في آخر المطاف، وبالتالي كيف نميز بين تلك التي ستحال على مجلس النواب وتلك التي ستحال على مجلس المستشارين؟ وفي هذا السياق يقول الخبير الأمريكي Paul Rundquist Mr في اليوم الدراسي المنظم بمجلس النواب حول النظام الداخلي، أي من القضايا التي نقصد بها ذات الطابع الاجتماعي، ما هي تلك القضايا المتعلقة بالشؤون الاجتماعية، وبالتالي قد يبدو لنا أن الدستور الجديد منح الريادة هنا لمجلس المستشارين وليس مجلس النواب.⁹

ومن جهة أخرى، عندما نقول أن الدستور الحالي قد رجع كفه مجلس النواب، ومنح مجلس المستشارين دورا متميزا عندما جعله يختص بكل ماله علاقة بالجماعات المحلية والتنمية الجهوية، وهو أمر منطقي بالنظر إلى بنية مجلس المستشارين وطبيعة التمثيلية داخله.

لكن ما الجدوى من ذلك إن كانت الكلمة الفاصلة في هذا المجال تعود لمجلس النواب؟، بالرغم من أن المشرع جعلها لا تتم إلا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين¹⁰، وبالتالي وكأننا نقول أن الدستور الجديد منح دور متميز لمجلس المستشارين، لكنه في الواقع تم تجريده من جميع الصلاحيات وجعل وجوده شكلي وفقط أكثر مما كان عليه سابقا.

ما يزيد من تعميق حدة هذا الإشكال، ما اتجهت إليه الممارسة بخصوص إحالة القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على مجلس النواب بالأسبقية، حيث استندت الحكومة في إحالتها للقوانين التنظيمية على تأويل للفصل 85 من الدستور الذي ينص على أنه "لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين

9 - كلمة الخبير في الكونغرس الأمريكي Paul Rundquist Mr في اليوم الدراسي المنظم من طرف مجلس النواب حول النظام الداخلي، مرجع سابق.

10 - انظر الفقرة الثانية من الفصل 84 من دستور 2011.

التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه..."، ما يجعلنا نتساءل حول الجدوى من الفصل 78 الذي جعل لمجلس المستشارين الأسبقية في دراسة القوانين التي لها علاقة بالجماعات الترابية؟.

فهذا الفصل تناول القانون في مفهومه الشامل، ولم يميز بين القوانين العادية ولا القوانين التنظيمية، منسجما مع الفصل 71 الذي يؤكد بدوره على أنه "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين التالية: ..."، فمجال القانون حسب هذا الفصل يشمل القوانين العادية والقوانين التنظيمية وهو ما انسجم معه الفصل 78 الذي يتحدث عن القانون بشكل عام، ويميز فيه بين مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية التي تحال بالأسبقية على مجلس المستشارين وما عداها تحال بالأسبقية على مجلس النواب، دون تحديد طبيعتها ما إذا كانت عادية أو تنظيمية. خاصة أن جل القضايا المتعلقة بالجماعات الترابية كما هي واردة في الدستور مرتبطة بقوانين تنظيمية ما يزيد من واقعية هذا التحليل، فما الغاية من جعل مشاريع القوانين المتعلقة بالجماعات الترابية تحال بالأسبقية على مجلس المستشارين إذا كانت واردة في قوانين تنظيمية ستحال بالضرورة على مجلس النواب أولا؟، ما يجعل من هذا الفصل مجرد حشو في الدستور لا غاية منه، وهو ما أعتقد أنه مجانب للصواب.

وبالتالي فالحكومة لم تكن صائبة¹¹ بإحالتها مشاريع القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالأسبقية على مجلس النواب بناء على الفصل 85، ذلك أن هذا الأخير لم يتحدث عن الإيداع بالأسبقية لمشاريع القوانين التنظيمية

11 - وهنا أستحضر الخلاف الذي وقع بين وزارة الداخلية التي كانت تستند على الفصل 78 وبالتالي إحالة القوانين التنظيمية هذه على مجلس المستشارين، في حين أن الأمانة العامة للحكومة استندت على الفصل 85 الذي أولته بأنه يعطي الأولوية في دراسة جميع القوانين التنظيمية بالأسبقية من طرف مجلس النواب، وهو ما خضعت له وزارة الداخلية في نهاية المطاف بالرغم من أنها في اعتقادي كانت على صواب.

المتعلقة بالجماعات الترابية على مجلس النواب، بل تناول مسطرة التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من طرف مجلس النواب أيا كان موضوعها مؤكدا على ضرورة مرور عشرة أيام قبل البث فيها.

فالفصل هنا يتحدث عن مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية، وبالتالي فحسب التأويل الذي أعطته الحكومة له بأسبقية مجلس النواب للتداول في جميع مقترحات ومشاريع القوانين التنظيمية، يعني أن مقترحات القوانين التنظيمية التي يتقدم بها أعضاء مجلس المستشارين بناء على حقهم في المبادرة باقتراح القانون حسب الفقرة الأولى من الفصل 78، يكونون ملزمون بإحالتها على مجلس النواب بدل المجلس الذي ينتمون إليه، وهذا بجانب للمنطق السليم.

وفي هذا الصدد أستحضر المادة 85 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين خاصة في فقرتها الثانية حيث تنص على أنه "... يتداول مجلس المستشارين في مشاريع القوانين التنظيمية المودعة لديه بالأسبقية، وفي مقترحات القوانين التنظيمية المقدمة بمبادرة من أعضائه..."، فهذه المادة يمكن اعتبارها جوابا كافيا لهذا الإشكال خاصة إذا علمنا أن الأنظمة الداخلية تحال وجوبا على المحكمة الدستورية قبل دخولها حيز النفاذ، وفي هذا الصدد لم يبد المجلس الدستوري في قراره رقم 938/14 المتعلق بمطابقة النظام الداخلي لمجلس المستشارين للدستور أي ملاحظة بخصوص المادة 85 بل اعتبرها من المواد المطابقة للدستور، وهو ما يجعلنا نطرح التساؤل حول الغاية من القرارات الثلاث للمجلس الدستوري المتعلقة بمطابقة القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية للدستور¹²، والتي أيد فيها توجه الحكومة في إحالتها القوانين

12 - أنظر قرارات المجلس الدستوري:

- قرار المجلس الدستوري رقم 966/15 بخصوص القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- قرار المجلس الدستوري رقم 967/15 بخصوص القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمال والأقاليم.
- قرار المجلس الدستوري رقم 968/15 بخصوص القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات باسم جلالة الملك وطبقا للقانون.

التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالأسبكية على مجلس النواب، واعتبره إجراء سلبيا دون الأخذ بعين الاعتبار لقراره السابق، ما يجعل قرارات المجلس الدستوري تتناقض فيما بينها، وبالتالي يمكن القول أن المجلس الدستوري جانب الصواب بدوره في تأييده توجه الحكومة.

ما يمكن أن نخلص إليه مما ذكر بهذا الخصوص، أن المشرع الدستوري ربما بالنظر إلى الظرفية التي صيغ فيها الدستور، لم يدقق جيدا في صياغة الفصلين 78، و85 حتى يصبغ عليهما الوضوح الذي يجعل صلاحيات كلا المجلسين واضحة، وبالتالي فإن القراءة السريعة لفصول الدستور قد تبين لنا أنه منح مكانة متميزة لمجلس المستشارين ووضعه في المسار الصحيح باختصاصه بكل ما له علاقة بالجماعات الترابية، لكن التمعن في النص الدستوري والتوجه الذي سلكته الممارسة، جعلت من مجلس المستشارين يبدو كأنه هيئة استشارية أكثر منه تفريرية، خاصة كما سبقت الإشارة أن الكلمة الفصيل في آخر المطاف تعود لمجلس النواب، وبالتالي حتى لو قرر مجلس المستشارين إدخال تعديلات على أي نص ولم توافق عليها الحكومة، تعود لمجلس النواب بحكم توفرها على الأغلبية، ما يجعل أي مجهود لمجلس المستشارين كأن لم يكن.

كان الأجدى، حتى نعمل على تكريس نظام الثنائية، ونمنح مجلس المستشارين دورا يتناسب وطبيعة التمثيلية داخله فعلا، أن يكون هو صاحب الكلمة الفاصلة في كل ماله علاقة بالجماعات المحلية والتنمية الجهوية، وذلك لكون الأطراف الممثلة فيه أكثر دراية بهذا المجال من أعضاء مجلس النواب، ويكون دوره تكميليا لمجلس النواب فيما يتعلق بباقي المواضيع. فقد يقرر مجلس المستشارين أمرا معيناً في شأن قانون يتعلق بالجماعات المحلية أو بالتنمية الجهوية لكن مجلس النواب اتجه عكس ذلك، وبالتالي يستعمل حقه في الكلمة الفاصلة ليكون بذلك مجلس المستشارين وكأنه هيئة استشارية فقط.

هذا هو المنطق السليم للثنائية المجلسية، طالما أن مجلس المستشارين يمثل الجهات والجماعات المحلية، أن يكون مختصا في هذه المواضيع لدرايته بها عكس

مجلس النواب، الذي منحه الدستور كل الصلاحيات وجرّد منها مجلس المستشارين.

أما بخصوص المسطرة التشريعية فيمكن القول أن المجلسين متساويان في هذا الشأن، حيث يمران بنفس المسطرة لدراسة النص المودع لدى أحدهما¹³، باستثناء الكلمة النهائية في حالة عدم توصل المجلسين معا إلى الموافقة على صيغة موحدة، فإنها تعود إلى مجلس النواب.

ما يمكن قوله في هذا الشأن، أن قراءة سطحية لفصول الدستور، قد يبدو لنا أن المجلسين متساويان في ممارسة الوظيفة التشريعية، إلا أنه في الواقع فإن الدستور الجديد جعل الوظيفة التشريعية من اختصاص مجلس النواب، في حين أن مجلس المستشارين دوره مكمل لدور المجلس الأول إن لم نقل أنه استشاري فقط، ليس على المستوى التشريعي فقط، بل وحتى على المستوى الرقابي.

المحور الثاني: على المستوى الرقابي

نفس ما قلناه بالنسبة للدور التشريعي لمجلس المستشارين، ينطبق كذلك على الدور الرقابي لهذه الغرفة الثانية.

فبالعودة إلى دستور 1996، فإنه لا يطرح إشكالا كبيرا على المستوى الرقابي للبرلمان بمجلسيه، إذ هناك تشابه كبير في الاختصاصات، باستثناء التصويت على البرنامج الحكومي الذي يرجع لمجلس النواب فقط،¹⁴ وكذلك ما يتعلق بمنح الثقة للحكومة، فهو من اختصاص مجلس النواب وحده¹⁵، في مقابل ذلك منح مجلس المستشارين إمكانية توجيه تنبيه للحكومة ولم يمنحها لمجلس النواب¹⁶.

13 - انظر الفصل 84 من الدستور الحالي.

14 - انظر الفصل 60 من دستور 1996.

15 - انظر الفصل 75 من دستور 1996.

16 - أنظر الفصل 76 من دستور 1996.

حيث كان بإمكان مجلس المستشارين بالإضافة إلى الأسئلة وكذلك تشكيل لجان تقصي الحقائق، أن يثير المسؤولية السياسية للحكومة عن طريق ملتزم الرقابة، الذي ينتهي بتصويت قد يؤدي إلى إسقاط الحكومة، بالرغم من أن ملتزم الرقابة من طرف مجلس المستشارين كان يشترط أن يتم توقيعه من طرف ثلث أعضاء المجلس، ولا يتم التصويت عليه إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء.¹⁷ في حين كان يشترط فقط توقيع ربع أعضاء مجلس النواب حتى يقبل ملتزم الرقابة ويصوت عليه فقط بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس حتى يؤدي إلى إسقاط الحكومة¹⁸.

وبالتالي فما يمكن ملاحظته في ظل دستور 1996، أن مجلس المستشارين كان يتمتع باختصاص رقابي واسع، شأنه شأن مجلس النواب، مما كان يجعل الحكومة مراقبة من مجلسين مراقبة سياسية قد تؤدي بها إلى الزوال.

غير أن الدستور الجديد، جاء مخالفا تماما لما كان عليه الأمر، حيث إن القيام بتصريح سريع لفصول الدستور فيما يتعلق بالشق الرقابي سيتضح جليا أنه قام بتجريد مجلس المستشارين من كافة الصلاحيات الرقابية التي تحمل الحكومة المسؤولية السياسية، مما يزيد من تكريس الدور الاستشاري للمجلس، بحيث يجعل منه يبدو وكأنه هيئة استشارية فقط.

إذ نجد الدستور الجديد ترك لمجلس المستشارين في المجال الرقابي بعض الآليات التي لها علاقة بالرقابة الإجرائية فقط. منها ما يتعلق بالأسئلة، سواء منها الشفوية أو الكتابية¹⁹ وكذا ما يتعلق بلجان تقصي الحقائق²⁰، وإمكانية اللجان استدعاء بعض المدراء السامين لمساءلتهم تحت وصاية الوزير المعني

17 - انظر الفصل 77 من دستور 1996.

18 - انظر الفصل 76 من دستور 1996.

19 - أنظر الفصل 100 من دستور 2011.

20 - أنظر الفصل 67 من نفس الدستور.

بالقطاع²¹. غير أن هذه كلها مجرد آليات لمساءلة الحكومة والحصول على معلومات دون أن يؤدي ذلك إلى إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، وبالتالي قد لا تتعامل هذه الأخيرة بجدية مع مجلس المستشارين.

حيث أن الدستور الجديد زاد وقزم من دور المجلس، عندما سحب حقه في تقديم ملتمس الرقابة الذي قد يثير المسؤولية السياسية للحكومة كما كان عليه الأمر سابقا في دستور 1996، وترك له فقط إمكانية توجيه تنبيه²² الذي لا يثير أية مسؤولية سياسية للحكومة شأنه شأن الأسئلة الشفوية، بل العكس من ذلك قد تبدو هذه الآلية دون أي جدوى طالما أن الدستور الحالي جاء بتقنية جديدة للأسئلة الشفوية، وهي ما يتعلق بتلك الجلسة الشهرية المخصصة لأسئلة موجهة لرئيس الحكومة بخصوص السياسة العامة، وكذا الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية²³، مما يعني أن ملتمس توجيه تنبيه قد يبقى آلية منعزلة وغير صالحة.

لتبقى بذلك الأسئلة الشفوية هي الآلية الوحيدة، التي يملكها مجلس المستشارين لمساءلة الحكومة، طالما أن جلسة الأسئلة تكون مباشرة على التلفاز تسمح للرأي العام بتتبعها.

وهو ما يجعلها مطرح التساؤل، ما دور مجلس المستشارين؟ مادام قد جرد من جل الصلاحيات الرقابية.

كيف سيدافع هذا المجلس عن تلك الفئات التي يمثلها، إن اتضح له أن الحكومة لا تقوم بواجبها تجاه هذه الفئات الاجتماعية والسوسيو-مهنية؟

وفي هذا السياق هل تبقى الأسئلة كافية لممارسة المجلس دوره الرقابي؟ هذا مع الأخذ بعين الاعتبار للإشكال الذي تطرحه الأسئلة في ظل وجود

21 - أنظر الفصل 102 من نفس الدستور.

22 - أنظر الفصل 106 من نفس الدستور.

23 - أنظر الفقرة الثانية من الفصل 102 من نفس الدستور.

مجلسين مع غياب التنسيق بينهما بخصوص الأسئلة، حيث غالبا ما يكون هناك تكرار للأسئلة، وبالتالي فإن الحكومة لا تتعامل بكثير من الاهتمام مع السؤال الذي يتكرر طرحه في المجلس الآخر، خاصة مع جعل مجلس النواب في ظل نظامه الداخلي الجديد لجلسة الأسئلة تكون في يوم الاثنين، أي قبل مجلس المستشارين عكس ما كان عليه الأمر سابقا، فإن هذا يؤدي بمجلس المستشارين إلى السقوط في إشكالية التكرار، مما يقلل من اهتمام الحكومة بهذا المجلس الذي تسيطر فيه المعارضة على زمام الأمور.

وعموما، ما يمكن ملاحظته هو الإضعاف الكبير لمجلس المستشارين فيما يتعلق بالدور الرقابي لصالح مجلس النواب مما يجعل منه وكأنه مجرد هيئة استشارية شأنه شأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وبالتالي كان يفترض من الدستور الجديد الذي بالغ في تقزيم دور هذا المجلس أن يتجه إلى إلغائه أحسن بكثير من هذا الدور الضئيل الذي تم منحه إياه.

على سبيل الختم:

عموما، فمن خلال استقراءنا لبعض من صلاحيات مجلس المستشارين ومقارنتنا بين الدستورين (دستور 1996 والدستور الحالي)، اتضح لنا جليا مدى قصور وعدم فاعلية نظام الغرفتين، فإذا كان ما يعاب عن هذا النظام في ظل دستور 1996، حيث ظل البرلمان المغربي محتفظا بموقعه القديم، سواء من حيث خضوعه للعقلنة أو من حيث اختصاصاته²⁴.

ففيما يخص المسطرة التشريعية، عوض أن يكون مجلس المستشارين مجلسا للتفكير والتأمل وتعميق النقاش، أصبح مجلسا للتسجيل وتكرار العمل الذي يقوم به مجلس النواب نظرا لتشابه الاختصاصات، مما يؤدي إلى تعقد وبطء المسطرة التشريعية وإعاقة التطور من أجل إيجاد حلول للمشاكل المطروحة،

24 - نادية بحار، مرجع سابق، ص 77.

وهو ما يجعله يتعارض مع الغاية المرجوة من الشائئة المجلسية والأهداف التي أحدثت من أجلها، نفس الشيء يمكن قوله على المجال الرقابي حيث يبقى مجلس المستشارين غرفة لتكرار العمل الرقابي عوض أن يكون غرفة تقوي من الدور الرقابي للبرلمان.²⁵

زد على ذلك أن ما كان يعيب الشائئة المجلسية المغربية في ظل دستور 1996، كونها ثنائية مغلقة، تفرق أكثر مما تجمع وتعتقد أكثر مما تبسط العمل البرلماني، حيث لم يكن يضمن جسور التواصل بين المجلسين ولا حتى بين أعضاء اللجان المختصة.²⁶ وما كان يدعم هذا الانغلاق هو عدم التنسيق بين النظامين الداخليين لمجسلي البرلمان، وبالتالي اختلفت آليات عمل كل مجلس على حدى، بشكل جعل منهما مجلسان متنافسان لا متكاملان، وكأنها برلمان مستقلان لا غرفتان لبرلمان واحد.

وهو الأمر الذي رفع من الأصوات المنادية بالتخلي عن الغرفة الثانية لكونها إهدار للمال العام فقط، والذي يمكن توظيفه في مجال التنمية. أو على الأقل إعادة النظر في صلاحياتها بشكل لا يجعل منها صورة طبق الأصل من الغرفة الأولى.

وفي هذا السياق يقول الأستاذ مصطفى قلوش "إذا كانت الظروف السياسية الخاصة بكل دولة تملي عليها الأخذ بهذا النظام أو ذاك، فإننا نرى فيما يخص الدول البسيطة التي تعاني من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية أن البرلمان المكون من مجلس واحد هو أكثر ملائمة لروح العصر، لأنه يوفر على الدولة ضياع الوقت الناجم عن المناقشات المتكررة التي يؤدي إليها نظام المجلسين كما يحمي مالية الدولة في شكل نفقات ومصاريف تخصص للمجلس الثاني في وقت يكون فيه الشعب في أمس الحاجة لصرف أمواله في مجالات تحقق له التنمية

25 - المرجع نفسه.

26 - محمد جلال السعيد، مرجع سابق، ص 53.

الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة لما يترتب عن الازدواجية من إضعاف للسلطة التشريعية، وخاصة حينما تكون الانتخابات على الوجه المعروف في عدد قليل من الدول المتخلفة".²⁷

وفي هذا الإطار جاء دستور 2011، مكرسا لمبدأ الثنائية المجلسية، ومحاولا تجاوز تلك المعوقات التي تقف في وجه تطور البرلمان ونجاعة عمله. وبالأخص عائق الانغلاق الذي كان يعاب على الثنائية المجلسية، وذلك عندما نص على إمكانية المجلسين التنسيق فيما بينهما، وعقد جلسات مشتركة لمناقشة القضايا الكبرى ذات الطابع الوطني أو متى ارتأى المجلسان ذلك.

كما نص على إمكانية اللجان في كلا المجلسان عقد اجتماعات مشتركة فيما بينهما²⁸، وهي أمور جد مهمة لصالح الثنائية المجلسية من شأنها تجاوز عائق التواصل بين المجلسين، كما نص كذلك على ضرورة التنسيق في وضع النظام الداخلي لكل مجلس، مما من شأنه توحيد آليات العمل بين المجلسان والابتعاد عن كل تنازع بينهما.

زد على ذلك أن الدستور الجديد جاء مرجحا لكفة مجلس النواب، وأعطى مجلس المستشارين دورا متميزا فيما يخص الصلاحيات. وهذه آليات من شأنها إعطاء دفعة جديدة لنظام الغرفتين في بلادنا.

غير أن قراءتنا المدققة لفصول الدستور الجديد، يتضح لنا أنه جاء مبالغا فيه من حيث تقييد صلاحيات الغرفة الثانية، بشكل جعل منها غرفة استشارية ليس لها أي دور تقريري سواء على المستوى التشريعي أو على المستوى الرقابي.

فبعدما كان مشكل الثنائية ببلادنا أن المجلسان يبدوان كأنهما برلمانان مستقلان، أصبح اليوم وفي ظل الدستور الجديد مجلس المستشارين يبدو وكأنه هيئة استشارية، شأنه شأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. مما كان

27 - محمد الدويري، مرجع سابق، ص 66/62.

28 - انظر الفصل 68 من الدستور المغربي لسنة 2011.

يستحسن معه التخلي على هذه الغرفة أفضل من الشكل الذي أعطي لها، فعوض أن يكون لهذه الغرفة طابع خاص ومتميز عن مجلس النواب بشكل يجعل منها مكمل لدور هذا الأخير، وذلك بالنظر إلى طبيعة وتركيبه هذا المجلس، فإنه أصبح غرفة استشارية تابعة لمجلس النواب.

وهو ما يجعلنا نستحضر ما قاله الأستاذ عمر بندورو عن إمكانية حذف الغرفة الثانية وتحويل تركيبها السوسيو مهنية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أفضل من الإبقاء عنها كغرفة تبدو استشارية أكثر منها تقريرية، غرفة فيها إهدار للمال العام أكثر من تحقيق منفعة للصالح العام²⁹.

وأنا اتفق مع هذا الرأي، طالما أن الدستور الجديد منح دور استشاري جد مهم للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي³⁰، وبالتالي وبالنظر إلى الدور الذي منحه الدستور الجديد لمجلس المستشارين كان يستحسن التخلي عنه لصالح المجلس الاقتصادي. حيث تم التقليل من تركيبة ليصبح عدة أعضائه 120 عضواً، ثم التقليل من دوره في المجال التشريعي حيث أصبح دوره ثانوياً أمام أسبقية مجلس النواب وحقه في اللجوء إلى الكلمة الفاصلة بشكل أكثر سهولة. كما أنه لم يعد بإمكان المجلس إثارة المسؤولية السياسية للحكومة في إطار إعمال دوره الرقابي.

وبالتالي فإن تعميق النظر في فصول الدستور رغم كثير من الإيجابيات التي جاء بها، يتضح لنا أنه جعل من مجلس المستشارين غرفة استشارية تساعد مجلس النواب على اتخاذ قراراته فقط.

لقد كان المفترض من الدستور الجديد، حتى يعمل على تكريس ثنائية مجلسية حقيقية وفعالة، تؤدي إلى تحسين عمل البرلمان ونجاعته، أن يعمل على إعطاء الدور الحقيقي لمجلس المستشارين حتى يكون غرفة أطر وقيادات

29 - Omar bendourou, parlement et démocratie au Maroc, REMALD, n° 23/2000, Série thèmes actuel, pp. 31/36.

30 - انظر الباب الحادي عشر من الدستور المغربي لسنة 2011.

اقتصادية وسياسية وجهوية لها اعتبارها وقدرتها على التأثير في القرارات لما تتوفر عليه من كفاءات وخبرات مكتسبة، آخذين بعين الاعتبار عدد أعضائه. كما كان الطموح في جعل مجلس المستشارين مجلسا للجهات، بالخصوص مع إعلان المغرب لتبني الجهوية المتقدمة، وذلك من خلال تحويل المجالس الجهوية إلى برلمانات مصغرة وفعالة.

إضافة إلى مراجعة شكيلات عمل مجلس المستشارين من خلال تطوير تجربة هذا المجلس في اتجاه يخدم ثنائية حقيقية مفتوحة ومنفتحة، تقوم على تغليب عنصر التفاعل والتواصل والتوافق، بالعمل والتفكير في جلسات مشتركة بين المجلسين بالنسبة للقضايا التي لها صبغة خاص وطنيا أو مسطريا، وتقوية المراقبة المشتركة للعمل الحكومي، وإقرار جلسات مشتركة للأسئلة الشفوية، وتقنين كل ذلك بإقرار نظام داخلي مشترك بين المجلسين بهدف التحكم في الجلسات المشتركة، وتنظيم عمل الفرق وإمكانية التنسيق بينها في كلا المجلسين، ذلك أن النظام الداخلي كثيرا ما كان يشكل عائقا من عوائق الثنائية المجلسية لغياب التنسيق بين المجلسين في إعداداته.

هذا هو المنطق السليم للثنائية المجلسية، والذي كان يفترض على الدستور الجديد مراعاته، وإعطاء مجلس المستشارين دوره الحقيقي أو العمل على إلغائه وعدم إهدار المال العام من أجله.

الدور السياسي للقاضي الإداري

لحسن الحميدي

باحث في سلك الدكتوراه بجامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا

هناك ضرورة عملية ومنهجية للتمييز بين السياسي والقضائي في الاجتهاد القضائي الإداري، فهذا التمييز سيمكن من كشف حجم التداخل بين الفعل السياسي والعمل القضائي الصرف، تم يهدف إلى التنبيه أن أي دور سياسي محتمل خاصة من طرف القاضي الإداري لا يعد ضعفا بنيويا في دولة الحق والقانون بقدر ما يتعلق الأمر بمعطى موضوعي يمكن أن يلعب دورا إيجابيا في تكريس نموذج دولة الحق. وبالتالي يهدف هذا البحث إلى محاولة هدم التمثيل القائل بأن القضاء عموما والقضاء الإداري على وجه الخصوص ليس سلطة سياسية. ومعلوم أن هذه المسلمة فوتت علينا الفرصة؛ حتى ننتبه للدور الناعم الذي يلعبه القاضي الإداري في بنية الدولة وخاصة في علاقته باقي السلط.

لقد كرست الأدبيات الفقهية فكرة أن القاضي عموما يعتبر صوتا للقانون، وبالتالي يفترض أن يكون بعيدا عن الفعل السياسي مبدئيا، وأن القاضي يبت من خلال نص قانوني سابق أي انطلاقا من معرفة جاهزة وهو في مواجهة الوقائع، ويسعى من خلال عملية بعديّة -تقوم على الوصف- إلى التكييف والتفسير في حدود الممكن القانوني¹. وهذه البداهة لا يمكن إنكارها في الاجتهاد القضائي؛ ذلك أن عبارة طبقا للقانون تكاد تحضر بشكل دائم في الأحكام والقرارات القضائية. ومن هنا نفهم موقف زعيم التيار الوضعي

1 - مرتضى جبار كاظم، "اللسانيات التداولية في الخطاب القانوني - قراءة استكشافية للتفكير التداولي عند القانونيين"، منشورات ضفاف لبنان 2015، صص. 118-119.

"هانس كلسن" والذي يعتبر أن دور القاضي وصفي إلزامي impératif بالأساس؛ بمعنى أن دوره يقتصر على عمل تقني؛ بحيث يعرف بشكل قبل أن كلاً توفرت الواقعة "أ" فإن ذلك يستلزم تطبيق القاعدة القانونية "ب".

لكن مقابل ذلك، هذا لا يمنع من وجود شكل مقابل للاجتهاد القضائي، يتمثل في المجهود التأويلي على أساس مبدأ السببية، والذي يستلزم غياب قاعدة قانونية سابقة على وجود النازلة، ثم يسعى بعد ذلك لبناء الحكم القضائي على أساس تأويلي صرف؛ أي يتعلق الأمر بمجهود ذاتي وإرادي بعيداً عن الوصفية. وهذا المنهج لقي اعترافاً من "هانس كلسن" نفسه، عندما اعترف للقضاة بالطبيعة الإنسانية لعملهم، والتي تقوم على نوع من الذاتية أيضاً². وبالتالي، يضعنا "التصور الكليني" أمام التباس حقيقي لأنه يحول القاضي إلى فاعل سياسي بالمحصلة. فكما يؤكد Troper؛ عندما لا يكون الاجتهاد القضائي طبقاً لحرفية النص فهو بالضرورة اجتهاد سياسي³.

إن هذه الوضعية تضع القاضي الإداري أمام اختيارين:

- الأول خيار وصفي، يخضع من خلاله للسياسة الاجتهادية ويتعلق الأمر بالتواترات الاجتهادية التي خطها القضاء الإداري في قضايا معينة، وعادة ما تعمل الغرفة الإدارية لدى محكمة النقض هذا الدور حفاظاً على الأمنين القانوني والقضائي، وبالتالي يسلك منهجاً وصفياً يجد من أي قدرة على التأويل.

- أما الثاني فهو خيار تأويلي، يتحول من خلاله القاضي الإداري للفعل السياسي، بمعنى يفتح المجال للاجتهاد السياسي. فهو يبنّي أحكامه من خلال ما يحمله ذاتياً من تمثيلات خاصة حول مفهوم العدالة الإدارية، ومن تمثيلات حول دوره ووضعيته المؤسساتية⁴.

2 - H. Kelsen, Théorie pure du droit, traduction Ch. Eisenmann, Dalloz, 1962, p. 340

3 - M. Troper, Le constitutionnalisme entre droit et politique, www.u-picardie.fr consulté le 21/10/2017.

4 - D. Lochak, La justice administrative, 3ème éd, Montchrestien, 1998, p. 55.

لكن، هذا الفصل بين الحالتين يحتاج للتريث؛ ذلك أن السياسي حاصر بقوة الضرورة حتى في حال التقيد بالقانون⁵. ففي الحالة الأولى، يحضر البعد السياسي في الظاهرة الاجتهادية حيث يستلزم الأمر الخضوع للمؤسسة؛ أي الخضوع للغايات التي تسعى الدولة لتحقيقها من خلال مؤسسة القضاء عموماً والقضاء الإداري على وجه الخصوص. ويمكن تلمس ذلك من خلال القانون واجب التطبيق في المادة الإدارية ويتعلق الأمر بالقانون الإداري والذي ينبي بطبيعته على أسس إيديولوجية⁶.

أما في الحالة الثانية، فيتحول القاضي الإداري إلى سلطة عامة إلى جانب السلط الأخرى حيث يسعى إلى مقاومة أي اندفاع يمس بمبدأ المشروعية، خاصة إذا تعلق الأمر بقضايا لا تجد لها سنداً قانونياً.

ومن أجل تأكيد هذا الطرح لابد أن نفكك هذه العلاقة الملتبسة بين القضائي والسياسي عبر التوقف أولاً على إشكالية التمييز على مستوى الاجتهاد القضائي الإداري (مطلب أول)، وما يستتبعه ذلك من ضرورة التوقف على تجليات الدور السياسي للقضاء الإداري (مطلب ثان).

المطلب الأول: في إشكالية التمييز بين السياسي والقضائي في اجتهادات القاضي الإداري

إن تمييز القضائي عن السياسي في اجتهادات القاضي الإداري ليس بالمهمة السهلة نظراً لتضخم البدايات التي تركز فكرة حيادية القضاء منذ أن قال "مونتسكيو" قوله المشهورة "*القانون كالموت لا ينبغي أن يستثنى أحداً*"، وبالتالي هناك تباعد نظري بين القضائي والسياسي، فالسلطة القضائية صوت القانون. كما أن هناك تباعد منهجي فرجل السياسة يستهدف الكشف عن

5 - D. Lochak, Le rôle politique du juge administratif français, 11ème éd, Montchrestien, 2017, p. 25.

6 - J. Chevalier, Les fondements idéologiques du droit administratif, www.u-picardie.fr, consulté le 21/10/2017.

العلاقات التي تجمع بين السلط الثلاث وموازن القوى التي تحكم عملها. لكن هذه البدايات النظرية والمنهجية في الفصل بين القضائي والسياسي تحتاج لإعادة النظر سواء من خلال الوقوف على حقيقة التمييز النظري (فقرة أولى) أو على حقيقة التمييز المنهجي (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: في حقيقة التمييز النظري

من المعلوم أن التمييز بين الفعلين السياسي والقانوني في اجتهادات القضاء الإداري قد يبدو واضحاً من الناحية النظرية؛ ذلك أن هذا التمييز عادة ما كان غير مطروح للنقاش مادام القاضي صوت القانون، بل إن القوانين الأساسية المنظمة لمهنة القضاء ترفض أي نزعة سياسية للقاضي نظراً لمطلب الموضوعية والتي تضمنها بشكل كاف فكرة سيادة القانون والتطبيق السليم لمقتضياته⁷.

لكن، وإن صح هذا التحليل بالنسبة للقضاء العادي فإن الأمر يبدو متعذراً بالنسبة للقاضي الإداري نظراً لطبيعة المهمة، والتي تروم البت في قضايا تكون فيها الإدارة طرفاً، ومنه فالنتائج المترتبة عن الأمر هي إما في صالح المرتفق، وبالتالي تنتج تمثلاً يظهر القاضي الإداري كسلطة مضادة للإدارة، وإما يكون لصالح الإدارة فيظهر القاضي الإداري حامياً للسياسات القطاعية. هذا مع العلم أن القاضي الإداري يفترض في عمله مطابقة المشروعية⁸.

7 - في المغرب يحضر قانون تنظيمي رقم 13.106 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة الصادر بتاريخ 6 رجب 1437 الموافق ل 14 أبريل 2016، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.41 الصادر بتاريخ 14 مارس 2016 جريدة رسمية عدد 6454 ص. 3160. فقد نصت المادة 42 في إطار القسم الثاني الخاص بحقوق وواجبات القضاة، أنه طبقاً للفصل 110 من الدستور، لا يلزم قضاة الأحكام إلا بتطبيق القانون، ولا تصدر الأحكام إلا على أساس التطبيق العادل للقانون. كما نصت المادة 46 من نفس القانون، أنه "تطبيقاً لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 111 من الدستور، يمنع على القضاة الانخراط في الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية".

8 - تدخل دعوى الإلغاء في إطار الدعوى الموضوعية، لأنها تنصب حول شرعية قرار إداري، ولأنها ليست دعوى بين الأطراف، وبالتالي فإن حجية الشيء المقتضي به تكون مطلقة. وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قراره بتاريخ 8 ديسمبر 1899. وتعليقاً على هذا القرار يرى الفقيه روني شابوس (René CHAPUS) أن موقف مجلس الدولة يعبر بجلاء عن أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوع، وليست ==

تقتضي هذه الجدلية في عمل القاضي الإداري النظر في حدود السياسي والقضائي في تدخلات القاضي الإداري، خاصة من الناحية النظرية لما لذلك من أثر محتمل على العدالة الإدارية⁹.

هناك اتجاهان في مسألة التمييز النظري :

الاتجاه الإميريقي الذي يعتقد أن القاضي الإداري يواجه النوازل دون أي قواعد قانونية سابقة على وجوده، وإن وجدت فإن معرفته بها لا تلزمه في اتخاذ مواقفه، بل يعتبر أن مهمته تأويلية بالأساس مما يجعل اجتهاده يتخذ طابعا ذاتيا فاسحا المجال لقيمه الخاصة وبالتالي لنزعه السياسية. ويستند هذا الاتجاه على فكرة الحق الطبيعي والذي يفرض على القاضي الإداري أن لا يكون صوت

= = دعوى بين الأطراف، فليس المطلوب من القاضي الانتصار للمدعي ضد الإدارة أو العكس، ولكن المطلوب منه هو النظر في مضمون القرار الإداري، وعندما يتم إلغاؤه فليس من أجل جبر الضرر، ولكن من أجل إعادة الشرعية المفقودة، وأن المدعي والإدارة ليسا طرفين في القضية⁸. وكان للمجلس الأعلى في المغرب نفس التوجه حيث جاء في قراره رقم 4 بتاريخ 21 نوفمبر 1970 « ومن جهة أخرى، حيث إن دعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة ليست دعوى بين خصوم ولكنها دعوى ضد مقرر إداري بقصد التوصل إلى إلغائه بأثر قبل الكافة. يراجع في هذا الشأن:

C.E., arrêt du 08 décembre 1899, ville Avignon, Rec. des arrêts du C.E. statuant au contentieux, Tome 69, 2ème série, année 1899, p. 721, disponible sur:

<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57387435.image.langFR>.

Dans le même sens, MR le Commissaire du Gouvernement JAGERSCHMIDT a décrit le recours pour excès de pouvoir en substance: « or ce recours [désigne le recours pour excès de pouvoir], constitue un procès dirigé contre un acte, et non contre des personnes, c'est une action intentée contre la puissance publique, dès lors il n'y a pas de défendeurs dans l'instance, il n'y a pas de débat contradictoire, c'est le ministre intéressé qui représente le service public, qui défend seul l'acte attaqué », LONG (M.) et al., Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 10ème édition, Dalloz, Paris 1993, p.719.

8 - CHAPUS (R.), Droit du contentieux administratif, 5ème édition, Edition Montchrestien, E.J.A., Paris 1996, p.162.

أما على مستوى الاجتهاد القضائي الإداري المغربي يراجع:

المجلس الأعلى، قرار رقم 4 بتاريخ 21 نوفمبر 1969، الشركة الفلاحية الميكجة ضد معالي وزير الفلاحة ومن معه، المجموعة الكاملة لمجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 14_1970، ص. 88.

9 - D. Lochak, La justice administrative, op. cit. p. 141.

القانون فقط بل صوتا للحق أيضا؛ على اعتبار أن المؤسسة عموما كتنظيم يشرعن وجود الدولة يفضي بالمحصلة لحماية مصالح معينة على حساب الأخرى، ويبقى باب التأويل مفتوحا نظرا لعدم كفاية النص القانوني وثبات الحق وكونيته¹⁰؛

الاتجاه الشكلائي الذي يعتبر أن القاضي الإداري محكوم بمعرفة سابقة على وجوده تتمثل في القواعد القانونية، وعلى القاضي الإداري النطق بها دون أي مجهود تأويلي؛ مادام أن التأويل حسب هذا الاتجاه يسقط القاضي الإداري في الذاتية¹¹. ويستند هذا الاتجاه نظريا على فكرة الحق الوضعي على اعتبار أن الحق الطبيعي يؤدي إلى حالة من اللانظام، وأن الحق نابع من إرادة عامة تضمن المصلحة العامة والخاصة في الحدود الضرورية للعيش المشترك¹².

وبالتالي، يصبح ضابط التمييز بين القضائي والسياسي هو الإرادة، فإذا كانت الإرادة التشريعية هي التي تتحكم في العملية الاجتهادية نكون أمام عمل قضائي صرف، لكن إذا تعلق بإرادة القاضي نفسه فإننا نكون أمام تدخل سياسي للقاضي الإداري¹³.

10 - J. Chevalier, L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et l'administration active, L.G.D.J, Bibliothèque de droit public, 1970, p. 123.

11 - J. Chevalier État de droit, 6ème éd, L.G.D.J, 2017, p. 14 s.

يقدم "جاك شوفالييه" توضيحات مهمة حول التصور الشكلائي لدولة الحق والقانون وطبيعة عمل القاضي الإداري خاصة من خلال النموذجين الفرنسي والألماني حيث يعتبر أن النزعة الغربية خاصة في أوروبا تأخذ بالتصور "الكلسني" الذي يمتد إلى حد التأثير بفكرة سيادة القانون من خلال جهاز الدولة كما خطه "هيجل" والذي اعتبر أن الدولة نفسها ليس إلا أداة في يد فكرة القانون الكلي متعاليا على الأطروحات التي ربطت سيادة القانون بسيادة الأمة وهذا التعالي la transcendence سيجعل الكل في خدمة القانون بما فيها جهاز الدولة نفسه. ويعد هذا التصور أصل فكرة دولة الحق والقانون إضافة إلى ما كرسه "كانط" وساهم في تثبيته "هانس كلسن" ومعه "دومالبرغ". للتوسع أكثر يمكن مراجعة:

J. Chevalier, l'État de droit, op.cit .

12 - C. D. Malberg, Contribution à la théorie générale de l'État, Paris, sirey, 1920-1922, p.101.

13 - M. Troper, Le concept de l'État de droit, Cahiers de Philosophie Politique et Juridique de l'Université de Caen, 1993, p. 81.

إن القاضي الإداري عندما يتحول إلى صوت القانون يكون بذلك وظف قاعدة الوصف، أو ما يسميه "ميشيل تربي" مبدأ الاستلزام والذي يعني أنه كلما توفرت الحالة "أ" فإن القاضي ملزم بتطبيق القاعدة القانونية "ب"¹⁴. أما العملية المقابلة فيلجأ فيها لمبدأ السببية، ومعناه أن القاضي الإداري يفسح المجال لعملية عقلية تأويلية يحاول أن يربط الأسباب بالنتائج، وهي عملية عقلية خالصة لا ترتبط بالشرط الواقعي بقدر ما تنزع للانسجام مع تحقيق أكبر قدر من العدالة.

وكان "هانز كلسن" قد قدم تمييزاً إستيمولوجياً - في هذا الإطار - عندما اعتبر أن النزعة القانونية تقتضي من القاضي الالتزام بالربط الوصفي بين النازلة والقاعدة القانونية الواجبة التطبيق. في حين أن النزعة السياسية ترتبط بالمجهود العقلي الذي يبذله القاضي الإداري انطلاقاً من تمثلاته الخاصة والقيم التي يسعى لتثبيتها من خلال مؤسسته، وفي هذه الحالة يتم تهديد نموذج دولة القانون التي تقوم على سيادة القانون وتدرجه.

لكن "هانس كلسن" نفسه، يعترف بوجود زاوية ميتة في عمل القاضي الإداري قد لا تخضع لمبدأ القانونية، خاصة إذا علمنا أن القواعد القانونية تعبير عن إرادة سياسية أيضاً والقاضي الإداري إذ يسعى لتطبيق القاعدة القانونية؛ فهو بشكل تلقائي يعبر عن هذه الإرادة السياسية. ويعتبر "ميشيل تروبي" أن هذا إعلان - من طرف أكثر المدافعين على استبعاد إرادة القاضي الذاتية - بالبعد السياسي للعمل القضائي والتخلي من طرف "هانس كلسن" عن الشكلائية المطلقة¹⁵.

ويبدو ذلك بشكل واضح عندما رفض "كلسن" التمييز بين عمليتي خلق القانون وتطبيقه؛ فعادة ما ينظر للأولى كعمل سياسي خالص من اختصاص السلطات العامة خاصة السلطة التشريعية والتنفيذية، أما الثانية فهي عمل قضائي خالص على اعتبار أن القاضي يمارس رقابة بعدية لمطابقة الوقائع

14 - Ibid. p. 90.

15 - J. Chevalier, op. cit, p. 87.

مع القاعدة القانونية. إلا أن عملية اللجوء للقانون واجب التطبيق والالتزام بمبدأ تدرج القواعد القانونية يفرض بالضرورة على القاضي الإداري القيام بحركة فكرية على ضوء النازلة تتمثل في استنباط القاعدة الأدنى من القاعدة الأعلى؛ وهذا لا شك يدخل في إطار خلق القاعدة القانونية وبالتالي الاعتراف للقاضي الإداري بإرادته الخاصة في استصدار الأحكام. ومنه تصبح مسلمة تطبيق القانون من طرف القاضي الإداري قابلة للانتقاد؛ على اعتبار النزعة السياسية التي تحضر بقوة الضرورة في العملية الاجتهادية الإدارية.

ينبغي الاعتراف إذن أن الحدود الإستمولوجية بين السياسي والقضائي ليست واضحة بما فيه الكفاية، ذلك أن الحرية التي تصاحب عملية خلق القاعدة القانونية سواء بشكل قبلي من خلال التأويل القضائي الإداري، أو من خلال العمل الذي يقوم به القاضي من استنباط للقواعد القانونية من قواعد أعلى في إطار عمله الوصفي، تعبر على أن إرادة القاضي الإداري حاضرة مما يتيح تحوله لسلطة سياسية حقيقية¹⁶. إن خلق القانون la création du droit هي عملية حاضرة بالضرورة، خاصة عندما يقوم القاضي بعملية التأويل والاستنباط. ويمكن الوقوف على ذلك من خلال اعتماد النص الدستوري¹⁷، أو المبادئ العامة للقانون¹⁸، أو المعاهدات الدولية¹⁹، أو حتى التأويل الذي يتعلق بقواعد

16 - M. Troper, op. cit, p. 84.

17 - B. Stirn, Les sources constitutionnelles, du droit administratif, 8 éd, L.G.D.J, 2014, p. 13

في الاجتهادات القضائية الإدارية الفرنسية يمكن الاستئناس بالقرارات التالية والتي أصبحت تؤول انطلاقاً من المبادئ العامة للقانون

(CE, 9 janvier 2001, *Deperthes*, Rec. p. 1), le droit de mener une vie familiale normale (CE, sect., 30 octobre 2001, *Mme Tliba*, Rec. p. 523), le droit de propriété (CE, 29 mars 2002, *SCI Stephaure*, Rec. p. 117), la liberté du commerce et de l'industrie (CE, 12 novembre 2001, *Commune de Montreuil-Bellay*, Rec. p. 551), la liberté de culte (CE, 25 août 2005, *Commune de Massat*, Rec. p. 386) ou encore la liberté de réunion, à laquelle se rattache le droit pour un parti politique de tenir des réunions (CE, 19 août 2002, *Front national*, Rec. p. 311).

18 - J. Arrighi de Casanova, Les habits neufs du juge administratif, in *Mélanges D. Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 11.

19 - محمد فؤاد عبد الباسط، مدى اختصاص القاضي الإداري في تفسير المعاهدات الدولية، دار الفكر الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص. 117.

أدنى²⁰، حيث يمكن الوقوف على الحضور الكبير للإرادة الخاصة للقاضي الإداري، وبالتالي تلمس هذا الدور السياسي الذي يقوم به القاضي الإداري من خلال تمثلاته وقناعاته الخاصة.

الفقرة الثانية: في حقيقة الأساس المنهجي للتمييز

فضلا عن التداخل النظري بين السياسي والقضائي في الاجتهادات القضائية الإدارية، هناك أيضا الحاجة للكشف عن حقيقة الحدود المنهجية بين القطبين؛ لأن هذا سيمكن من دحض التمثل الذي يروج له التيار الوصفي في القانون حول مسلمة التباعد المنهجي بين الأسلوبين السياسي والقضائي.

في البداية، ينبغي الإشارة إلى أن هناك اعتقاد سائد بأن المنهجية القضائية تختلف كلياً عن المنهجية السياسية التي يفضلها الباحثون في علم السياسة؛ بل إن موضوع الاشتغال مختلف مادامت المنهجية السياسية تريد الكشف عن موقع وتأثير مؤسسة القضاء الإداري في بنية الدولة أما المنهجية القضائية فموضوعها تحقيق العدالة²¹.

إن منهجية القاضي الإداري لا تنحصر فقط في تبين القانون واجب التطبيق، ولكن أيضا في فهم السياسة القانونية بل والدفاع عنها. في المقابل، فمنهج علم السياسة يتجه بالإضافة إلى فهم السلوك السياسي للسلط، يهدف أيضا لفهم قرارات السلطة القضائية الإدارية؛ لأنه يعتقد أن هذه القرارات هي في الأصل قرارات سياسية.

إن التحليل انطلاقاً من المنهجية السياسية عندما ينصب على الخطاب القضائي الإداري لا ينصب على التحليل اللساني لهذا الخطاب ولكن يفتح الأمر على المكانة التي يحتلها هؤلاء القضاة في بنية الدولة وخلفياتهم المعرفية حول

20 - Ibid, p. 81 s.

21 - M. Troper, Le constitutionnalisme entre droit et politique, www.u-picardie.fr. consulté le 05/07/2017.

المهمة التي يقومون بها²². مقابل ذلك فمنهجية القاضي الإداري تتم انطلاقا من التصورات الخاصة التي يحملها حول موقعه والأدوار السياسية التي تلعبها مؤسسات الدولة من أجل تثبيت اعتقادات معينة حول المصلحة العامة والمرفق العام والنظام العام...

يمكن القول إن هناك نوعا من الالتقائية بين السياسي والقضائي؛ بمعنى آخر، فالأمر يتعلق بمنهجية واحدة يسلكها الطرفان²³. وتطبيقا، يمكن الوقوف على هذا التطابق أو بلغة أوضح الوقوف على التداخل المنهجي في عمل القاضي الإداري²⁴.

إن سكوت الإدارة مثلا، يتم تلقيه من طرف القاضي الإداري على مستويين، فإما أن الإدارة لم ترضخ لتطبيق القاعدة القانونية وفي هذه الحالة يعتبر أن الإدارة تبني موقفها على إرادة ذاتية، وإما أن هناك غياب لأي قاعدة قانونية تفرض جواب الإدارة وفي هذه الحالة أيضا يتعلق الأمر أيضا بإرادة ذاتية. هذه النزعة الذاتية -والتي سيجري توضيحه لاحقا- هي ما يفرز في المقابل اعتماد القاضي الإداري على إرادته الخاصة في تأويل هذا السكوت. فيكون المجال مفتوحا لتأويلات قضائية تحاول خلق التوازن بين الحقوق المكتسبة من جهة، ومقتضيات المصلحة العامة من جهة أخرى²⁵.

22 - D. Lochak, Quelle légitimité pour le juge administratif ?, Droit et politique, PUF, 1993, p.141.

23 - M. Troper, Le constitutionnalisme entre droit et politique, op.cit, p. 10.

24 - Ibid. p. 12.

25 - تعد ظاهرة سكوت الإدارة بمثابة عجز وخذلان من جانبها وهي على العموم حالة مرضية ينتج عنها العديد من الإشكاليات القانونية والقضائية. فهذا السكوت لا يكمن تأويله سواء باعتباره رفضا أو قبولا. وعمليا هذه القرارات مادامت قرارات لا نستطيع معرفة مضمونها لغياب إجراءات مسطرية وخاصة إشهارها فإنها فرصة مناسبة ليظهر القاضي الإداري تمثلاته الخاصة حول عمل الإدارة وبالتالي عن نزعته السياسية.

مع العلم أن قانون المحاكم الإدارية 41/90 من خلال مادته 23 من الباب الثالث، حدد مدة 60 يوما من أجل رد الإدارة وإلا اعتبر سكوتها رفضا اللهم في حالات استثنائية كقرار رخصة البناء الضمني المستفاد من مرور مدة معينة في مجال التعمير، وفي فرنسا يحدد بدوره قانون 12 =

إن هذه الوضعية تتيح للنزعة السياسية للقاضي الإداري الظهور في شكل أحكام تغلب عليها الذاتية وبالتالي تتجاوز مجرد الوصف²⁶. إن القانون الواجب التطبيق لا يمكنه أن يحل مثل هذه الوضعيات مادام علم القانون لا يمكنه أن يفسر كل ما هو اجتماعي. ويمكن تبين هذا المنهجية السياسية القائمة على التأويل المفتوح في النوازل المتعلقة بأحداث سياسية فارقة تبرز باللموس التموقع السياسي للقاضي الإداري؛ كما هو الشأن بالنسبة للمنازعات الانتخابية وتأسيس الأحزاب والقضايا المتعلقة بالحريات العامة أو العلاقة بين السلطات، وفي هذا الإطار يمكن الوقوف على هذه النزعة السياسية في عمل القاضي الإداري المغربي²⁷. ويمكن تلمس ذلك من خلال اجتهاداته القضائية سواء بطريقة غير مباشرة²⁸، أو بطريقة مباشرة²⁹، كما هو الحال بالنسبة لحكم المحكمة

= = أبريل 2000 من خلال مادته 21 يعتبر أن سكوت الإدارة لمدة 60 يوما رفضا من طرفها. ورغم هذا التحديد التشريعي الذي يقرأ معه تفوق الإدارة وتبريرا غير مقبول لعدم جوابها لأن القانون لا يذهب إلى اعتبار هذا السكوت في صالح المعني بالأمر، فإن هناك حالات تدخل فيها القاضي من خلال تأويلات خاصة ليرز نزعة الخاصة في تأويل هذا السكوت خاصة في حال مس هذا السكوت بحقوق مكتسبة سواء تعلق بالمعني بالأمر أو بالأغيار. حيث اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن اكتساب حقوق من خلال قرارات ناتجة عن سكوت الإدارة يعد إهدارا للحق (قرار مجلس الدولة الفرنسي 4 ماي 1984 في قضية époux poissonnier) وفي قرار آخر اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن الحقوق المكتسبة للأغيار تجعل سكوت الإدارة قبولاً لأنها لا يعقل حرمانهم من حقوقهم هاته (قرار مجلس الدولة الفرنسي في 19 فبراير 1971 في قضية sieur Cros)

إن المجهود التأويلي يتقوى لدى القاضي الإداري كلما واجه زوايا ميتة لم يشملها القانون واجب التطبيق وفي نفس الوقت تأويله إن وجد كلما تعارض مع تمثله الخاص حول العدالة الإدارية.

26 - Y. Gaudmet, Les méthodes du juge administratif, L.G.D.J., 2013, p.103.

27 - أمينة جبران، "المتحد العلمي في المادة الإدارية مدخل لصياغة جذر مشترك في المادة الإدارية المغربية"، المطبعة والوراقة الوطنية، الطبعة الأولى، مراكش 2006. صص. 200 و201.

28 - ففي أحد قراراتها اعتبرت محكمة النقض بتاريخ 15/07/09 "أن مقتضيات المادتين 5 و6 من القانون 14/88 المتعلق بالمراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابية العامة التي يشترط إعلام الطاعن بنية اللجنة الإدارية حذف اسمه من اللائحة، لم ترتب أي جزء على مخالفة هذه المقتضيات القانونية ما دام الطعن أمام المحكمة مكفولا له متى اعتبر مقرر التشطيب عليه لا يتند إلى أساس". قرار محكمة النقض بتاريخ 09/07/15 تحت عدد 1512/1 في الملف الإداري عدد = = 15/4/1417

الإدارية في الرباط في الخلاف الذي أثير بين مجلس المستشارين والحكومة بخصوص وقف بث الإحاطة عبر وسائل الإعلام السمعي البصري والذي اعتبره مجلس المستشارين قرارا إداريا يقبل الطعن بالإلغاء، ولأهمية هذا الحكم في توضيح الدور السياسي للقاضي الإداري المغربي نورد منه الحيثيات التالية : "حيث دفعت الجهة المطلوبة في الطعن بكون القرار المطعون فيه لا يستجمع مقومات القرار الإداري وأن الطعن مقدم من غير ذي صفة، وأن القضاء الإداري غير مؤهل للبت في المنازعات التي تنشأ بين مؤسسات الدولة وسلطانها كما هو الشأن النازلة الحالية التي تتعلق موضوعها بنزاع سياسي بين الحكومة والبرلمان، والتمس من أجل ذلك التصريح بعدم قبول الطلب....وحيث من جهة أخرى فلئن كانت المحكمة بخصوص الدفع المتضمن لما مفاده أن السياسة حكر على السياسيين، وأن دور القاضي ينحصر في المنازعات العادية....إن رسالة القاضي وإن كانت تختلف عن رسالة الفاعل السياسي، لكون الأول عليه أن يتسلح وجوبا بالتحفظ والحياد والتجرد وهذا أمر يصعب تطبيقه في عالم السياسة....، كما أن الحياد لا يتعارض إطلاقا مع ضرورة إدلاء القاضي بوجه عام والقاضي الإداري بوجه خاص برأيه في مسألة نزاعية ذات بعد سياسي".

= = ولقد اعتبرت محكمة النقض بتاريخ 16/07/15 "أن القانون رقم 11/57 المتعلق باللوائح الانتخابية العامة الصادر بتاريخ 2011/10/28 ينص في مادته 46 على أن البت في الطعون المتعلقة بالقيد في اللوائح الانتخابية العامة يكون نهائيا، مما يترتب عنه أن الطعن بالاستئناف في هذا الخصوص يعتبر غير مقبول. قرار محكمة النقض بتاريخ 16/07/15 تحت عدد 1640/1 في الملف الإداري عدد 2550/4/15.

وفي قرار آخر اعتبرت محكمة النقض من خلال غرفتها الإدارية أنه يستفاد من مقتضيات المادة 12 من القانون رقم 4/88 المتعلقة بالمراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابات العامة، "أن ممارسة الحق في الطعن في قرار اللجنة الإدارية ينحصر فيما يتعلق بالناخب المقيد في اللوائح الانتخابية شخصا، دون أن يمتد إلى ما يتعلق بتقيد غيره من الناخبين أو المنازعة فيه، وأن القانون المتعلق بمراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابية الجديد خول هذا الحق على سبيل الحصر للأشخاص الذين رفض طلب قيدهم أو تم التشطيب عليهم في اللائحة الانتخابية وكذا لباقي الأطراف المبنية في المقتضى القانوني المذكور والمتمثلة في الوالي أو العامل أو السلطة الإدارية المحلية". قرار محكمة النقض بتاريخ 10/09/15 تحت رقم 1938/1 في الملف الإداري عدد 3447/4/15.

29 - حكم المحكمة الإدارية في الرباط، قسم الإلغاء، رقم 2467، ملف رقم 189/7110/2014.

وما ينبغي الإشارة إليه، هو أن التجارب الأنجلوساكسونية لم تعد تأخذ بهذا الفصل المنهجي، حيث كفَّ الفقه القانوني الأمريكي مثلاً، من اعتبار القواعد القانونية والمؤسسات ظواهر معرفية مغلقة، أو إطار محايد للعمل السياسي، وبذلك يصبح التمثل القائم على الفصل المنهجي بين الحقلين متجاوزاً. لقد فوتت علينا هذه المسلمة المنهجية تحليل القانون واجب التطبيق عوض البحث في القانون الذي ينبغي تطبيقه³⁰.

ويمكن الوقوف على هذا التداخل المنهجي من خلال الأدوار التي تضطلع بها المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة الأمريكية منذ 1816 عندما تبت في دستورية القوانين، ومعلوم أن هذا النموذج تم إقراره في كندا وبعدها اليابان وفي دول أخرى³¹، يعكس هذه القناعة الراسخة بالدور السياسي الذي يمكن أن يلعبه القضاء في مواجهة النصوص القانونية التي لا تطابق الوثيقة الدستورية، مع العلم، أن النموذج الغربي الأوروبي أسند هذا الاختصاص لجهاز بعينه هو المجلس الدستوري مبعداً أي دور سياسي يمكن أن يلعبه القاضي³².

في المغرب، ومع التطورات الأخيرة، خاصة مع ما حملته الوثيقة الدستورية من إمكانية البت في دستورية القوانين من طرف القضاء، ترسخت القناعة لدى المشرع بأن القاضي يمكنه أن يتحول إلى مؤول للوثيقة الدستورية³³، وما يعنيه ذلك من دور سياسي يمكن أن يلعبه القاضي. ومن الناحية الواقعية تشهد الاجتهادات القضائية الإدارية على الحضور المتزايد

30- أناس المشيشي، القاضي الإداري وقواعد القانون الخاص، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، قانون عام، جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، الموسم الجامعي 2006/2005، ص. 45.

31 - J. Chevalier, L'Etat de droit, op. cit, pp. 31-32.

32 - Ibid, p. 32.

33 - حميد الربيعي، القاضي الإداري وتطبيق الاتفاقيات الدولية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 43، مارس - أبريل 2002، ص. 113.

للنزعة الدستورية للقضاء الإداري من خلال عمل المطابقة مع مقتضيات الدستورية والذي برز بشكل لافت مع الوثيقة الدستورية الجديدة³⁴.

المطلب الثاني: تجليات الدور السياسي للقاضي الإداري

بعد أن اتضح أن فكرة الفصل بين القضائي والسياسي مجرد مسلمة جرى تكريسها من خلال الفهم المتسرع لمبدأ فصل السلط، فإن تأكيد ذلك سيتم من خلال الوقوف على بعض تجليات الدور السياسي الذي يلعبه القضاء الإداري سواء من خلال تكريسه لفكرة لا معيارية القانون الإداري (فقرة أولى) والتي تتيح للإدارة الاضطلاع بأدوارها كاملة دون أن يشكل تدخل القاضي الإداري عرقلة لعملها، ومن خلالها تكريس نموذج الدولة (فقرة ثانية)، ثم من خلال تكريس السلطة الخفية التي يمثلها القانون الإداري (فقرة ثالثة)، حيث يتجه القاضي الإداري إلى حماية التفوق غير المعلن عنه للقانون الإداري على المدارين. ويعد كل ذلك من التطبيقات التي تؤكد على الدور السياسي الذي يلعبه القاضي الإداري.

الفقرة الأولى: تكريس فكرة غياب معيار للقانون الإداري

من الناحية العملية فإن الدور السياسي للقاضي الإداري يبدو بارزا من خلال تكريسه للامعيارية القانون الإداري. ومن أجل توضيح الأمر، ينبغي الإشارة أولا، أن مهمة تحديد معيار للقانون الإداري ليست مهمة تقنية خالصة، انسجاما مع التحليل أعلاه، ذلك أن هذه المهمة ترتبط أكثر بطبيعة الدولة ومكانتها في المجتمع وعلاقتها بالأفراد³⁵. فتأرجح القانون الإداري بين معياري القوة أو ما يسمى السلطة العامة والخدمة أو ما يسمى معيار المرفق العام يرتبط أساسا بالشكل الذي يراد للدولة أن تكون عليه، وليس من باب تحديد مجالات

34 - عبد المجيد مليكي، التقعيد الدستوري لحق دعوى الإلغاء الإدارية، نشرة قرارات محكمة النقض، الغرفة الإدارية، مطبعة ومكتبة الأمنية، العدد 18، 2014، ص 201.

35 - حسن صحيب، الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 130-129، يوليو-أكتوبر 2016، ص 32 وما بعدها.

تدخل القضاء الإداري فقط³⁶. وللتدليل على ذلك، نجد أن الفقه لم يحدد بشكل نهائي معيارا وحيدا للقانون الإداري؛ فهو يتأرجح بين الوضعيتين؛ فإما الأخذ بمعيار السلطة العامة أو الأخذ بمعيار المرفق العام³⁷.

إذا قرر القضاء الإداري الأخذ بمعيار السلطة العامة يكون بذلك قد قرر ضمان تفوق الجهاز الإداري على المرتفقين، وإذا تبنى معيار المرفق العام يكون قد اتخذ من فكرة استيعاب المتطلبات الواقعية ذريعة لتبني المعيار³⁸. وفي الحالتين، هناك حاجة لامتيازات السلطة العامة؛ ذلك أن اللجوء لفكرة السلطة العامة عادة ما يكون تحت ذريعة الخدمة، أما اللجوء لفكرة المرفق العام يفترض تمتع الإدارة بامتيازات تمكنها من ضمان هذه الخدمة. هذه العلاقة الدياليكتيكية هي ما يدفعنا للقول - كما يؤكد كثير من الفقه - إلى غياب معيار ثابت للقانون الإداري³⁹. إن محاولات الفقه إرجاع القانون الإداري لمعيار وحيد عملية مستحيلة، لسبب بسيط هو الطبيعة الإيديولوجية لهذا القانون والخلفيات السياسية التي تحكمه والتي يراد لها أن تهيمن من خلال قاضي الإدارة⁴⁰.

ينبغي القانون الإداري داخليا على مجموعة من المفاهيم المتعارضة: النظام العام مقابل الحريات العامة والمصلحة العامة مقابل حقوق الأفراد والسلطة العامة مقابل المرفق العام... ومعلوم أن كل إيديولوجيا تبنى منهجيا على تعدد المفاهيم، لأنه من خلال هذا التعدد يفسح المجال للإدارة لتبرير انزلاقاتها وأخطائها وتجعل أعمالها مقبولة لدى المرتفقين⁴¹.

36 - D. Lochak, Quelle légitimité pour le juge administratif ?, op .cit., p.141.

37 - رأفت دسوقي محمد، فكرة التحول في القرارات الإدارية، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2015، ص. 351 وما بعدها.

38 - J. Chevalier, L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et l'administration active, p. 124.

39 - رشيد أجلاب، تطور مفهوم القرار الإداري بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2017، ص.30.

40 - J. Chevalier, les fondements idéologiques du droit administratif, op.cit, p.52

41 - C. Chauvet. La personnalité judiciaire des autorités administratives indépendantes, revue de droit public et sciences politiques, L.G.D.G, 2007, p : 392.

عندما كتب "جون ريفيرو" مقاله الشهير "هل يوجد معيار للقانون الإداري" كانت غايته الدفاع على الطبيعة الخاصة للقاضي الإداري بوصفه قاض منش، ذلك أن غياب المعيار يمنح مساحة كبيرة للتأويل القضائي ويجعل القاضي الإداري متحرراً من شروط قبلية ترهن اجتهاداته⁴². لكن هذا التحليل البسيط لا يخفي الإرادة التي تسعى إلى الحفاظ على القانون الإداري كقانون للسلطة التنفيذية من خلال جهازها الإداري، تضمن من خلاله تنفيذ مخططاتها بعيداً عن عراقيل متوقعة من طرف القاضي الإداري، وهذا ما نبه إليه بعض الفقه على رأسهم "جاك شوفالييه" و"دانييل لوشاك"⁴³.

42 - J. Rivero, existe-t-il un critère du droit administratif?, revue du droit public, 1953, pp. 280 ss.

43 - تمكنت "دانييل لوشاك" من خلال كتابها الدور السياسي للقاضي الإداري الفرنسي وهو عبارة عن أطروحة لنيل الدكتوراه إخراج النقاش من دائرة المسكوت عنه عندما شرحت الدور السياسي الذي تلعبه مؤسسة القاضي الإداري في تثبيت التوازنات الاجتماعية، وكان "جاك شوفالييه" قد رصد جوانب كثيرة من الخلفيات الأيديولوجية التي يكرسها القضاء الإداري من خلال القانون الإداري من خلال أطروحته كذلك تحت عنوان تطور مبدأ الفصل بين القضاء الإداري ونشاط الإدارة، وذلك إضافة إلى "دوكي" الذي كانت له مواقف صارمة من توغل فكرة المصلحة العامة ومبدأ السيادة والغلو في استعمال مفهوم الشخص المعنوي العام وكلها مفاهيم ساعدت في لعب دور محوري في تكريس الدور السياسي الذي يلعبه القاضي الإداري الذي تحول إلى الحامي الأول لهذه المفاهيم الفضفاضة والتي عادة ما تضع المرتفق في موقف ضعيف يعصف بفكرة العدالة الإدارية.

وفي المغرب يعد تصور أمينة جبران فضفاضة نوعية في هذا الإطار عندما نهبت للخلفيات الأيديولوجية لبعض المقتضيات القانونية التي يلجأ لها القاضي الإداري المغربي سواء تلك المتعلقة بقواعد القانون الخاص كالمادة 25 من قانون المسطرة المدنية المغربي والتي تحضر على القضاء عرقلة عمل الإدارة أو بعض مقتضيات قانون المحكمة الإدارية 41/90. ويضاف إلى هذا الزخم بعض المقالات التي قدمها كل من "المكي السراج" خاصة مقال "القضاء الإداري بين العقلنة وتدخل السلطة التنفيذية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 129-130، يوليو-أكتوبر 2016. أو "حسن صحيب من خلال مقاله "الأسس التاريخية والفلسفية للقانون الإداري المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 129-130، يوليو-أكتوبر 2016" وهي تصورات مهمة تكشف الأدوار التي تلعبها السلط العامة كالسلطة التنفيذية في الحد من فعالية القاضي الإداري.

بهذا المعنى، فإن المحاولات الفقهية التي استهدفت إيجاد معيار وحيد للقانون الإداري انطلقت من فكرة مفادها أن القانون الإداري هو قانون إمبريقي يبينه القاضي الإداري من خلال وضعيات معينة⁴⁴، ومسعى الفقه لتحديد معيار ثابت يجعل القاضي أمام تحديدات جاهزة تسهل مهمته. لكن هذه البناءات النظرية يبدو أنها كانت متفائلة أكثر من اللازم، مادام القانون الإداري بطبعه قانون مرن وتحول⁴⁵.

إن الفصل الذي تعرض له القانون الإداري عن سياقه الاجتماعي والسياسي هو الذي جعل الفقهاء يؤمنون بإمكانية تحقيق حلمهم بإيجاد معيار للقانون الإداري؛ بحيث أغفلوا أن معيار السلطة العامة -باعتباره المعيار الأمثل- بني أساساً على بدهة تحاول الإدارة تكريسها وهي قوة الدولة من خلال كل الوسائل التي تتمتع بها.

إن تميز الدولة من خلال جهازها الإداري مر في البداية من خلال إظهارها كشخص معنوي لا يمكن معرفته، إلا كونه مختلف تماماً عن الأشخاص الفيزيائيين، فالدولة هي مصدر القانون ومصدر كل القوة الاجتماعية⁴⁶. وفي هذه الجزئية بالأساس، يقودنا البحث إلى ضرورة طرح سؤال أنطولوجي حول مشروعية القوة التي تتمتع بها الدولة في مواجهة الأفراد.

إن فكرة القوة والتميز يجري تكريسها باستمرار من طرف الإدارة وقاضيه، فبالرجوع للفقه المقارن خاصة الألماني نجد أنه في نهاية القرن 19 وبداية القرن 20 تم تكريس مقولة تفوق الدولة خاصة مع Labaud و Gerber وتحديداً Jellinex حيث يعتبر أن الدولة في الفقه الألماني محتكرة للقوة Herrschaft، وتم تثبيت هذه الفكرة من خلال مبدأ قانوني معروف هو أن "الدولة المصدر الوحيد للقانون"؛ وبالتالي فالدولة تخط الحدود التي ستخضع لها من خلال ما

44- Y. Gaudmet, Les méthodes du juge administratif, op. cit, p. 103.

45 - J. Chevalier, l'Etat de droit, op. cit, p. 112.

46 - Ibid, p. 44.

يسمى بـ "الرقابة الذاتية"⁴⁷. ورغم التغيرات التي قد تظهر على مفهوم الدولة وبروز فكرة دولة الحق والقانون، فإن هذا التحول من دولة القوة والهيمنة إلى دولة الحق هو انتقال إرادي محكوم بغايات محددة سلفاً، لا يفرضها بالضرورة الدور الإنشائي للقاضي الإداري بقدر ما تحددها الدولة من خلال قانون إداري يبنّي على فكرة "الرقابة الذاتية"، ومنه يتحول القاضي الإداري إلى قاضٍ في خدمة غايات الدولة بل مدافع على أحقية الدولة للدفاع عن نفسها بما في ذلك توفير قاضٍ ينحدر من بنيتها⁴⁸.

أما النموذج الفرنسي والذي تبنّاه النموذج المغربي، فيجد سنده حول فكرة علو الإدارة من خلال نظرية السيادة التي بناها "كاري دومالبرغ"، حينما أكد على أن القانون عموماً والقانون الإداري خصوصاً هو من صنع الدولة وبالتالي لا مصدر للقانون سوى الدولة، أي بحث عن تغيير القانون الإداري ينبغي البحث فيه عن إرادة الدولة في هذا التغيير وبالتبعية عن إرادة القاضي الإداري في هذا التغيير⁴⁹.

ومع ذلك ينبغي التنبيه أن هناك فرق جوهري بين الفقه الألماني والفرنسي في هذا الشأن؛ فإذا كان الألمان يعتقدون أن مصدر القانون هو الدولة⁵⁰، فالفرنسيون يعتبرون أن مصدر القانون هو الأمة⁵¹. وبالتالي إذا كان ينظر الفقه الألماني لفكرة سيادة الدولة بشكل إيجابي، فإن هذه الهيمنة يتم تلقيها بكثير من

47 - Voir, A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel et comparé*, 8 éd, 1927, 2 vol.

48 - J. Audry, *La professionnalisation du juge*, thèse de doctorat, Université de Toulouse, Centre d'Études et de Recherche sur les Contentieux, soutenu le 6 décembre 2016, p. 231.

49 - J. Chevalier, *L'Etat de droit*, op. cit, p. 110.

50 - P. Ferrari, *Recherches sur l'application du droit public interne par le juge judiciaire*, pp.141, 142.

51 - ينص الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958 كما تم تعديله وتتميمه في الفصل الثالث إلى أن " السيادة الوطنية هي للشعب وتمارسها من خلال ممثليها وعبر الاستفتاء...". يمكن مراجعة الدستور الفرنسي من خلال البوابة الرسمية للمجلس الدستوري الفرنسي. للاضطلاع على الدستور الفرنسي يمكن مراجعة الموقع الرسمي للمجلس الدستوري الفرنسي: www.conseil-constitutionnel.fr.

التوجس بفرنسا، كما في المغرب؛ بحيث هناك تخوف مستمر في إمكانية استخدام فكرة السيادة بشكل سيئ.

لقد ظهرت حالة من التشكيك في فكرة السيادة نفسها، والتي تعني بالتحصل إنكار فكرة وجود قانون عام. وهذا ما أكده "ديكي" بحيث يعتبر أنه لا وجود لفكرة السيادة وإنما هناك اعتقاد ميتافيزيقي كرسه تاريخ الدولة الموغل في العجائية⁵². وبالتالي، فوجود قانون إداري لا يمكن أن يتحقق إلا إذا وجد شرط جوهري هو خضوع الدولة نفسها للقاعدة القانونية؛ في حين أن مبدأ السيادة يعطيها إمكانية احتكار إنشاء القانون. وبالتالي فالخضوع للقانون يقتضي استبعاد مبدأ السيادة ومنه الحد من فكرة القانون الذاتي ومبدأ الرقابة الذاتية.

ورغم الزخم الفقهي الذي طالما أكد على ضرورة الحد من امتيازات السلطة العامة فإن الإدارة لا تدخر جهداً من أجل الإفلات من الرقابة القضائية الإدارية؛ بل ودفع القاضي الإداري إلى تبني هذا الاختيار، من خلال الحيل التي يلجأ إليها الشخص المعنوي. وقد نبه "دوكي" إلى مدى الانزلاق الذي تتعرض له العدالة الإدارية من خلال مبرر السيادة أو فكرة الشخص المعنوي، إذ يعتبر أنه لا وجود لشخص جماعي من الناحية القانونية وبالتالي فالقانون الذي يسعى لشرعنة هذه الوضعية لا يخلو من إيديولوجية تتمثل في الإخضاع. وكما يؤكد "دوكي" ففكرة السلطة العامة ينبغي حذفها نهائياً من القانون الإداري لأنها تجعل من هذا الأخير حيلة ثانية للإخضاع إضافة لما يمارسه هذا القانون من تفوق الإدارة⁵³. فحسب "دوكي" لا وجود للشخص المعنوي بل هناك حُكّام وإداريون يتخذون قرارات تؤثر في المراكز القانونية للأفراد وتمس أحياناً بحقوقهم، فلا مجال للصورة المجردة للإدارة بل ينبغي أن ننظر إليها كأجهزة مادية.

52 - C. Chauvet, La personnalité judiciaire des autorités administratives indépendantes, op. cit., p. 392.

53 - Voir L. Sfez, Duguit et la théorie de l'Etat représentation et communication, Archive, philo, droit, Tom 11, Sirey, 1976, pp. 111 ss.

وفي التجربة المغربية فالقانون الإداري على غرار نظيره الفرنسي يعاني من غياب المعيار مما يبرر القول بوجود خلفية سياسية تحكم تصور السلطة التشريعية والتنفيذية في إنتاج القاعدة القانونية الإدارية. وقد واجه القاضي الإداري المغربي هذه الوضعية الملتبسة من خلال أحكام مترددة بين الأخذ بمعيار السلطة العامة أو المرفق العام أو هما معا⁵⁴. ففي الوقت الذي تم تبني قانون المحاكم الإدارية كان المفروض هو دفع المرتفق لجهة قضائية مختصة للنظر في المنازعات الناشئة ضد الإدارة⁵⁵، لكن الاستدراكات التشريعية التي استهدفت إخراج مؤسسات معينة من الرقابة القضائية الإدارية تؤكد الأطروحة القائلة بالحمولة السياسية التي تطبع القانون الإداري. وعندما يبقى القاضي الإداري رهين هذا القانون بوصفه صوته؛ يكون قد كرس الهيمنة التي يراد للشخص المعنوي أن يتمتع بها.

وهناك تصور شائع لدى الفقه بأن الاختصاص القضائي الإداري لا يرجع لحرية القاضي بالأساس ولكن يرتبط بإرادة المشرع. إن إنكار حرية القاضي الإداري في اختيار القانون واجب التطبيق يجعله ناطقا رسميا بصوت المشرع دون أي هامش للمناورة وبغض النظر عن تحقيق العدالة الإدارية⁵⁶.

الفقرة الثانية : القانون الإداري كنظام لشرعنة نموذج

عندما كتبت "دانييل لوشاك" مقالها حول الدور السياسي لمجلس الدولة الفرنسي⁵⁷ وقبلها أطروحته حول الدور السياسي للقاضي الإداري والملاحظات التي أبدتها "جاك شوفالييه" في أطروحته حول الأسس الإيديولوجية للقانون الإداري⁵⁸ والتي تم التطرق إليها آنفا. بعد هذا الزخم الفقهي اتجه الفقه المغربي بشكل محتشم لكشف ما يمكن أن نسميه الدور الخفي للقاضي الإداري في

54 - J. Chevalier, Les fondements idéologiques du droit administratif, op. cité, p. 34.

55 - ميشيل روسي، المنازعات الإدارية بالمغرب، ترجمة محمد زهير والجيلالي أمزيد، منشورات لابورت، 1995، ص: 37.

56 - D. Lochak, La justice administrative, op cit, p. 134.

57 D. Lochak, le conseil d'état en politique, Pouvoirs, 2007, n 123, p. 19 s.

58 - J. Chevalier, Les fondements idéologiques du droit administratif, op.cit.

تكريس نموذج الدولة، خاصة من خلال مقال "أمنية جبران" و"محمد البخاري" حول تأثير القاضي الإداري بالمحيط الاجتماعي أو كتابها "المتحد العلمي" التي أشارت فيه بوضوح لإيديولوجية المادة 25 من قانون المسطرة المدنية⁵⁹.

إن أطروحة الدور السياسي الذي يلعبه القاضي الإداري لم تعد "طابوها" فقها وإنما يتعلق الأمر بنتيجة حتمية فرضتها طبيعة القضاء الإداري نفسه الذي يجد نفسه أمام ضرورة تطبيق القانون الإداري، والذي تنتجه الإدارة حول أدوارها ومجال تدخلها، بل وتصورها حول طبيعة النظام السياسي والاقتصادي الذي تريد أن تكرسه. لقد ساهم الاجتهاد القضائي الإداري في تكوين مسلمات مرتبطة بالدولة والإدارة بغاية شرعنة عمل الدولة⁶⁰، حيث تم تكريس مقولة المرفق العام والسلطة العامة من خلال إلحاق فكرة الخدمة العمومية الصناعية والتجارية وإدراجها في فضاء المصلحة العامة، ومقولة النظام العام والسلم الاجتماعي بالاعتراف للسلطة العامة بامتيازات خاصة من خلالها، والنتيجة هي إمكانية المساس بفكرة الشرعية بطريقة شرعية⁶¹.

وبالتالي، فإن السكوت التشريعي عن معيار القانون الإداري غايته بالأساس الحفاظ على تميز جهاز الدولة؛ لأن إشكالية المعيار ليست إشكالية تقنية بقدر ما تحمل خلفية إيديولوجية، وهذا البعد الإيديولوجي حاضر منذ نشأة القانون الإداري⁶². إن نهاية التوتر بين معسكري السلطة العامة والمرفق العام يؤكد على أن البناء الإيديولوجي قد اكتمل أو بصيغة أخرى يعني أن القانون الإداري نجح في تكريس تفوق الدولة وبالتالي لا جدوى من البحث عن معايير أخرى⁶³.

59 - أمينة جبران، مرجع سابق، ص. 201.

60 - D. Lochak, Le rôle politique du juge administratif français, op. cit, p. 150

61 - D. Lochak, quelle légitimité pour le juge administratif ?, op. cit, p. 151.

62 - J. Chevalier, Réflexion sur l'idiologie de l'intérêt général, in Variation autour de l'idiologie de l'intérêt général, vol. 1, P.U.F, 1978, p. 41.

63 - Voir J. Chevalier, D. Lochak, Science administrative, Théorie générale de l'institut administrative, L.G.D.J, 1978, pp. 220-221.

يعتبر تأرجح معيار القانون الإداري بين معياري السلطة العامة والمرفق العام تكريسا لفكرة "الالتزام الذاتي" للإدارة بغض النظر عن الرقابة القضائية اللاحقة والتي يمارسها القضاء الإداري، ما دام أن مجال التدخل لديه معروف ومحدد سلفا. إن اعتماد الإدارة على هذين المعيارين يعبر عن رغبة لديها في استيعاب المتطلبات الجديدة للمرتفق، وبالتالي شرعنة نموذج الإدارة وبالاتزام شرعنة نموذج الدولة.

إن تكريس إيديولوجية القوة من طرف الإدارة تبدو أكثر وضوحا من خلال امتيازات السلطة العامة والتي نتجت عن فكرة "الرقابة الذاتية" والتي تتمتع بها الدولة بوصفها ضرورة أنطولوجية بالنسبة للأفراد، كما يؤكد على ذلك "هيجل" -والذي يشكل الخلفية النظرية لمفهوم الدولة لدى الفقه الألماني- حيث أعطى للدولة زحما ميتافيزيقيا كبيرا يجعلها كيانا أخلاقيا مطلقا، لا يتوقع منه إلا خدمة المصلحة العامة⁶⁴. ورغم أن هذا الزخم الميتافيزيقي يخبو بشكل واضح لدى الفقه الفرنسي والذي يفضل "التصور الكلسني" الشكلائي، إلا أنه لا ينكر ضرورة تفوق الدولة كجهاز مهيم يضمن سيادة القانون. ورغم التوجس الذي يحوم حول التفوق الذي تفرضه الإدارة من خلال مفاهيم فضفاضة كالمصلحة العامة والسيادة والنظام العام... رغم هذا التوجس، إلا أن الدولة من خلال جهازها الإداري قد تبدو مستعدة للتخلي عن هذا التفوق خاصة عندما تختار الخضوع للقانون الخاص⁶⁵. لكن هذا التخلي تلقاه "جاك شوفالييه" بكثير من الحذر على اعتبار أن أي تحول لمعيار المرفق العام لا يعني تحول الدولة من نموذج دولة الهيمنة إلى نموذج دولة الحق والقانون؛ لأن هذا التحول يتم بإرادتها الخاصة وفي ذلك استمرار لفكرة "الرقابة الذاتية" التي تمارسها الدولة على اندفاعاتها. ومنه، يتقوى مجال الإيديولوجيا حينما يظهر

64 - يمكن الاضطلاع في هذا الصدد، هيجل، أصول فلسفة الحق، المجلد الأول، تحقيق إمام عبد الفتاح، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، 1995.

65 - أناس المشيشي، القاضي الإداري وقواعد القانون الخاص، مرجع سابق، صص. 45 و 46.

القاضي الإداري لا يراقب الإدارة بشكل ذاتي، ولكن من خلال ما تريد الإدارة إخضاعه للرقابة ووفق الشروط التي تراها مناسبة.

يقدم القانون الإداري - بهذا المعنى - خدمة غير مشروطة للإيديولوجيا أو لنظام شرعنة الدولة رغم أن القاعدة الثابتة لدى الفقه الفرنسي هي أن الإيديولوجيا هي التي تكون في خدمة القانون.

عندما يتحول القاضي الإداري إلى مدافع عن نزاع الملكية باسم المنفعة العامة، مثلاً، فإن في ذلك حماية لاختيارات السلطة التنفيذية من خلال جهازها الإداري. وبما أن اختيار دولة القانون يجعل من الخضوع للقانون وتدرجه أساساً لعمل القاضي الإداري، فذلك لا يمنع من استمرار بعض الروايات الميتة حيث لا يمكن للقاضي الإداري بسط رقابته. ومنها على وجه الخصوص ما يتعلق بأعمال السيادة تحت ذريعة الباعث السياسي لهذه الأعمال، كما لا يمكنه أن يبسط رقابته انطلاقاً من القانون الإداري نفسه، الذي يخرج جملة من القرارات من الرقابة القضائية الإدارية فتصبح كمسلمة لا يمكن تخطيها.

إن التحولات التي عرفتتها الدولة وخاصة سيادة نموذج الدولة الليبرالية والتي تروم فتح المجال للقطاع الخاص للاضطلاع بأدوار حاسمة في مجال المصلحة العامة⁶⁶، أدى بالمحصلة، إلى تحول القرار الإداري من تعبير عن القانون إلى تعبير عن نزعة براغماتية تحتاج للحماية من أي تدخل للقاضي الإداري، كما أن هذا التحول جعلنا أمام تراجع السمة الإدارية للعقود - والتي كانت إطاراً لضمان المصلحة العامة - لصالح عقود الشراكة بين القطاع الخاص ذات أهداف اقتصادية خاصة كما هو الشأن بالنسبة لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، واللجوء الممنهج لتحديد القانوني لطبيعة بعض العقود في هذا الشأن، كعقد الامتياز والذي يخرج بقوة القانون من الرقابة القضائية الإدارية ويلحق بالقضاء

66 - J. Chevalier, Réflexion sur l'idéologie de l'intérêt général, op.cit, p. 42.

العادي رغم تعلقه بمصلحة عامة⁶⁷. ثم ما يتعلق بتطور أسس المسؤولية الإدارية والتي تعتبر مبدئياً أسساً قضائية، حيث انتقلت من أساس الخطأ إلى مسؤولية بدون خطأ ثم على أساس المخاطر، وفي ذلك تكريس لمقولة أن الإدارة لا تخطئ وإنما تسعى للتضامن عن أنشطة لا مناص من القيام بها⁶⁸، وكما يقول "شايبس" إن تاريخ الخطأ الجسيم هو تاريخ تراجع هذا الأخير⁶⁹.

إن التحولات التي مست نموذج الدولة ستضعنا في المحصلة أمام تحول في مؤسسة القاضي الإداري الذي أصبح تابعا بالضرورة لغايات العمل الإداري مما يجعله بالضرورة قاض سياسي⁷⁰.

الفقرة الثالثة : القاضي الإداري في خدمة السلطة الخفية للقانون الإداري

إن معالجة الدور السياسي للقاضي الإداري يقتضي التوقف على الدور غير المباشر الذي يلعبه القاضي الإداري في تكريس السلطة الخفية للقانون الإداري، والتي تستمد من الطبيعة المتميزة لهذا القانون عن القانون المدني من جهة، ومن جهة أخرى تستمد من الحرية التي يتمتع بها القاضي الإداري في اختيار القانون الواجب التطبيق.

من الشائع لدى الفقه أن القاضي صوت القانون وأن تكون قاضيا فأنت بالضرورة في خدمة دولة القانون، أو بصيغة أخرى يسعى القاضي لضمان سيادة القانون كوسيلة للحفاظ على التوازنات الاجتماعية وفي الوقت نفسه إنه القوة الضامنة للديمقراطية⁷¹، إنه يحد من السلطة السياسية ويحد من كل الأجهزة التي

67 - عبد القادر باينة، الرقابة على النشاط الإداري، دار القلم الطبعة الأولى، 2010، ص. 203.

68 - للتوسع أكثر أنظر: يونس الشاخي، تطور أسس المسؤولية الإدارية في ضوء الاجتهاد الإداري المغربي والمقارن، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2014/2015.

69 - R. Chapus, Droit administratif général, 15 éd, 2001, p. 1304.

70 - M. Deguegue, Politique jurisprudentielle et jurisprudence politique, AJDA, 1995, p. 211.

71 - P. Bouretz, La force du droit, Panorama, Débats contemporains, Esprit, col. Philosophie, 1991, p.17.

تتفرع عنها⁷². لكن مقابل ذلك وضعية القاضي الإداري مختلفة في هذا الشأن لأنها تفرز بعض التناقض، فإلى جانب دوره القضائي فهو لا يلجأ للقانون الموضوعي القابل للتطبيق بين طرفين متساويين، بل يضطر لتطبيق قانون حدده أحد الأطراف من أجل إنصاف أحدهما. ومنه فدور القاضي الإداري لا يخلو من لبس، فلا قدراته التأويلية ولا فعالية مساطره ينبعون منه ذاتيا⁷³.

إن مجالات تحرك النزعة التأويلية للقاضي الإداري محددة سلفا من خلال قانون لا يعرفه المرتفقين في الغالب⁷⁴، بل أصبح يتمدد بشكل متزايد مما دفع بعض الفقه اعتبار أن "كل القانون أصبح قانونا عاما"⁷⁵، أو أن القانون العام نجده على رأس فصول القانون الخاص⁷⁶. ولعل الحرية التي يتمتع بها القاضي الإداري في توظيف قواعد القانون الخاص دليل على هذا الأمر رغم أن القاضي العادي يلجأ بدوره لقواعد القانون الإداري وهذا الأمر طبيعيا نظرا للأحقية التاريخية التي يتمتع بها هذا الأخير.

إن توسيع مجال القانون الإداري كما يشير لذلك "إزنهان" يعكس رغبة السلطة السياسية في حماية الإدارة من اليباضات التي قد تستغل من طرف المرتفقين ضد العمل الإداري⁷⁷. ورغم أن هذه الوضعية يمكن قراءتها بشكل مختلف كما يؤكد على ذلك نائب رئيس مجلس الدولة الفرنسي "Jean-Marc Sauvé" بحيث يعتبر أن خلفيات القانون الإداري تتيح للقاضي الإداري حرية

72 - Ibid. p. 18.

73 - B. Stim, Les libertés en question, Paris, Montchrestien, 7éd, 2010, p. 78.

- أناس المشيشي، القاضي الإداري وقواعد القانون الخاص، مرجع سابق، ص. 45 و 46.74

- المرجع نفسه، ص. 46.75

76 - J.E.M, Portail, discours préliminaire, sur le projet de code civil, in Ecrits et discours juridiques et politiques, Aix en Provence, Presse universitaire d'Aix Marseille, 1998, p. 22.

77 - C. Eseinmenn, La théorie des bases constitutionnelles du droit administratif, RDF, 1972, p.419.

أكبر لتكريس دولة الحق والقانون⁷⁸، إلا أن ذلك لا يمنع من القول إن هناك مجال لتكريس السلط الخفية التي يلعبها القانون الإداري لصالح الإدارة.

هذا التحليل يسعفنا في الاعتراف للقاضي الإداري بنوع من "التفويض الذاتي" من أجل تكريس السلطات الخفية التي يسعى القانون الإداري لتكريسها⁷⁹. ويقصد بالتفويض الذاتي ذلك المجهود التأويلي الذي يبذله القاضي من أجل خلق قاعدة قضائية خاصة، تتيح له التدخل الذاتي تلقائياً دون الحاجة لقواعد خارجية⁸⁰. وتتم هذه العملية من خلال آليتين أساسيتين، الأولى، تتمثل في التفويض الذي تمنحه الإدارة للقاضي الإداري حتى يستطيع ممارسة هذا الامتياز؛ والثانية، نابعة من التدخل التلقائي للقاضي الإداري. لكن الحالتين كما يلاحظ Tusseau يرتبطان بالإرادة الحرة للقاضي الإداري. والنتيجة أن هناك اعتراف من طرف الإدارة باختصاص حصري للقاضي الإداري، خاصة في المرحلة التنازعية يستهدف شرعة سلطها الخفية.

1- في الحالة الأولى يمكن الوقوف على مقتضيات قانون المحاكم الإدارية نفسه، والذي يعد في منطلقه محاولة لإخضاع الإدارة لقانون متميز عن القانون العادي. وفي هذا الأمر رفض من طرف الإدارة -وبمبشيتها الخاصة- بأن تخضع لمبدأ المساواة والذي يميز عادة القانون العادي. وفي هذا الشأن، يمكن القول إن القاضي الإداري أول حام لمقتضيات هذا القانون، وفي ذلك حماية أيضاً للإدارة. وعملياً يمكن الوقوف في الاجتهادات القضائية الإدارية المغربية على ما يمكن أن نسميه استمرار روح المادة 8 من ظهير التنظيم القضائي 1913، والتي تحضر على القضاء عرقلة العمل الإداري⁸¹.

78 - Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, Justice administrative et Etat de droit, Intervention à Institut d'études judiciaires, Université Panthéon-Assas, Lundi 10 février 2014, p.2. www.conseil-etat.fr.

79 - G. Tusseau, Les normes de l'habilitation, Paris, Dalloz, Nouvelles bibliothèques des thèses, 2006, p.600.

80 - Ibid. p. 482.

81 - يتعلق الأمر بالمادة 8 من ظهير التنظيم القضائي الصادر في 9 رمضان 1331 الموافق لـ 12 غشت 1913 بشأن تنظيم المحاكم العادية وتسييرها، وخاصة من خلال فقرتيها الثالثة والرابعة؛ =

2- في الحالة الثانية يفوض القاضي الإداري لنفسه تلقائيا حماية فكرة تميز قواعد القانون الإداري عن باقي المقتضيات خاصة عندما يصبح مدافعا شرسا عن المصلحة العامة والمنفعة العامة وأعمال السيادة.

ففي أحد أحكامه اعتبر القاضي الإداري المغربي "أن الإدارة لم تفصح عن الأسباب الداعية لإصدار القرار المطعون فيه كتابة ولم تمكن الطاعنة أو تدل للمحكمة بأي قرار مكتوب يتضمن العناصر التي ارتكز عليها، ويبقى ما تمسكت به من اندراج القرار المذكور ضمن نطاق القرارات التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي للدولة عدم تعليلها في إطار الاستثناء المنصوص عليه المادة

== واللذان تنصان على أنه: "يمنع على المحاكم أن تأمر ولو بصفة تابعة للطلبات الواردة أعلاه أو بصفة أصلية أي إجراء من شأنه أن يعرقل عمل الإدارات العمومية، سواء عن طريق وضع موانع أمام تطبيق اللوائح التنظيمية الصادرة عنها، أو عن طريق إصدار الأمر بتنفيذ الأشغال العمومية أو توقيفها، أو بتغيير نطاق هذه الأشغال أو كيفية تنفيذها".

ويرى بعض الفقه أن روح هذه المادة المؤسسة للقضاء الإداري استمرت رغم التغيرات المتلاحقة التي شهدتها بنية الدولة المغربية كما هو الشأن بالنسبة "لأمنية جبران" والتي تعتبر أنه حتى بعد صدور ظهير التنظيم القضائي 28 غشت 1974 والذي وإن لم يردد نفس عبارات المادة الثامنة فقد احتفظ بروحه ومضمونه، إذ نص من خلال المادة 25 على ما يلي "يمنع على المحاكم عدا إذا كانت مقتضيات قانونية مخالفة أن تنظر ولو بصفة تبعية في جميع الطلبات التي من شأنها أن تعرقل عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الأخرى أو أن تلغي إحدى قراراتها" معلقة على الأمر بقوله أنه الشيء الذي يعد استمرارا لقانون فترة الحماية ويكذب الطرح الذي يذهب إلى القطيعة بين الماضي والحاضر على الأقل في جانب منه. في اتجاه آخر يرى في هذا الصدد يشير "ميشيل روسي" من خلال كتابه "المنازعات الإدارية بالمغرب" أن القاضي الإداري في ظل الدساتير السابقة ظل يشغل محترما حرفية النص الدستوري سواء في فرض اختصاصه النوعي كما هو الشأن بعد تأسيس المجلس الأعلى المحدث بظهير 1957 وقانون توحيد القضاء المؤرخ في 62 يناير 1965 والذي دخل حيز التنفيذ في فاتح يناير 1966، أو حتى إصلاحات 1974 وفي هذا الصدد كرس الفصل 25 من المسطرة المدنية روح الفصل 8 من ظهير 1913 حيث منع على القضاء الإداري النظر في مسألة سمو القاعدة الدستورية كلما تعارضت مع التشريع الأدنى درجة، لكن ميشيل روسي يلاحظ أن قانون المحاكم الإدارية خرق هذه القاعدة المتمثلة في فصل السلط بالفصل 50 من القانون من خلال فقرته الأخيرة نسخها مع التشديد على أن مسألة دستورية القوانين لا تعود للجهات القضائية، وأصبح الحظر متجاوزا من خلال الفقرة الأخيرة من الفصل 79 من دستور 1992 حيث أصبح لزاما على السلطات بما فيها القضائية عدم الأخذ بالقواعد القانونية المخالفة للدستور. وهكذا فإن مبدأ سمو القاعدة الدستورية في اجتهادات القاضي الإداري أصبحت سارية المفعول مع دخول المحاكم الإدارية حيز الاشتغال.

الثالثة من القانون أعلاه، غير ذي أساس، ما دام أنها لم توضح وجه التهديد الذي يطال الأمن الداخلي أو الخارجي نتيجة الإفصاح عن أسباب قرار عدم تجديد بطاقة الإقامة، حتى تتبين المحكمة من سلامة ما سارت عليه الإدارة من عدم التعليل، على أساس أن القرارات الصادرة في إطار رفض الترخيص بإقامة الأجانب وإن كانت غايتها حماية النظام العام⁸². وفي نازلة أخرى اعتبرت نفس المحكمة أن وحيث إنه بالرجوع للنازلة يتبين أن الطالب تم منعه فعليا من السفر خارج أرض الوطن دون تبليغه قبل ذلك بقرار المنع، ودون أن تدلي به الجهة المطلوبة أثناء الجلسة حتى تتأكد المحكمة من تاريخ صدوره وتاريخ تنفيذه... وحيث نصت المادة 49 من قانون المسطرة الجنائية على أن الأمر بسحب جواز السفر وإغلاق الحدود محدد في الزمن بعدم تجاوز مدة سريته شهرا واحدا، ولا يتم تمديده إلا استثناء إذا كان المعني بالأمر هو المعرقل لعملية البحث... إلا أن عدم إفصاح الوكيل القضائي الحاضر بالجلسة عن أوجه العرقلة متمسكا بسرية البحث يبقى موقفا وجيها... ويبقى استمرار المنع من طرف النيابة العامة وتمديده في الوقت الراهن غير متسم بأي غلو أو تعسف أو خطأ جسيم يبرر قاضي المستعجلات... وقرار المنع لم يتجاوز الثلاثة أشهر التي تقرر المحكمة في ظل الفراغ التشريعي تبقى مدة معقولة من أجل الأبحاث التمهيدية...⁸³.

لكن هذا التمييز الذي يطبع القانون الإداري من خلال تقوية السلط الخفية التي يمثلها لا تنبع من إرادة التمييز في ذاته بل هناك ضرورات عملية مرتبطة أساسا بطبيعة بعض السلط والتي تحتاج بحكم طبيعتها لهذا الأمر، وأحيانا يمنحها القانون الإداري من أجل ضمان الفعالية الإدارية. القاضي الإدارية من خلال تأويله يسعى لتحقيق هذه الغاية. ومن هنا نفهم إصرار "جاك شوفالييه" على ضرورة تجاوز الفصل الذي تكرر في ظل فهم خاطئ

82 - المحكمة الإدارية بالرباط، القضاء الاستعجالي، ملف رقم: 2013/7101/3026، أمر رقم: 2917، بتاريخ 05 غشت 2016.

83 - أمر قضائي رقم 2446 بتاريخ 28 شتنبر 2015 عن المحكمة الإدارية بالرباط.

لمفهوم دولة الحق والقانون بين الدولة من جهة، والقانون من جهة أخرى، على اعتبار أن هذا الأخير تعبير موضوعي على علو القاعدة القانونية على الإدارة نفسها. فواقعيا لا يمكن الفصل بين السياسي والقانوني ذلك أن القانون لا يأخذ معناه الحقيقي إلا من خلال مختلف الوضعيات التي يواجهها، وأهمها، هو الحاجات الوظيفية والسياسية لمؤسسات الدولة في قانون مرن لا يمنع من تحقيق الغايات الاقتصادية خصوصا⁸⁴. إن هذا التحول تحديدا، هو ما يبرر الحاجة الموضوعية لزوايا ممتدة في القانون الإداري ينبغي تفسيرها لصالح الإدارة ما دام هناك قاض إداري غايته الأساسية تذكير المتقاضين بتميز جهاز الإدارة.

في الاجتهادات القضائية الإدارية المقارنة يتم تلقي هذه القوة الخفية للقانون الإداري بكثير من الحذر ففي الولايات المتحدة الأمريكية يقبل القاضي الإداري فكرة تميز القانون الإداري، لكن بعد ذلك يخضع الأمر للتطابق مع مبدأ الشرعية. وفي فرنسا يتم التعامل بشكل مختلف مادام أن القاضي الإداري يسعى لخدمة مبدأ الشرعية في حدود المتطلبات الواقعية وفي الحدود التي لا تعرقل العمل الإداري⁸⁵.

وفي الحالتين ورغم اختلاف المرجعيات ينبغي الاعتراف بالدور السياسي للقضاء الإداري فمطابقة الشرعية تحتاج لتأويل متجدد على ضوء القانون الذي تنتجه الإدارة نفسها، وفي الوقت نفسه المطلوب من القاضي الإداري تكريس متطلبات السياسة العامة للدولة.

84 - J.Chevalier, L'Etat de droit, LGDJ, 6e éd, 2017, p.137.

85 - Ibid, p. 45.

خاتمة

من خلال ما سبق يبدو أن القاضي الإداري سواء في التجارب المقارنة أو في التجربة المغربية يلعب دورا سياسيا، خاصة إذا تعلق الأمر بتفعيل سلطته التأويلية. وهذه السلطة -وعلى عكس ما هو معتقد- لا تنبع منه ذاتيا وإنما من إرادة ذاتية للإدارة، والتي تخلق قانونها بنفسها وتخلق معها الهوامش التي يمكن أن يؤول من خلالها القاضي الإداري مفاهيم فضفاضة كالمصلحة العامة والنظام العام والحريات العامة، مكرسا بذلك نموذج الدولة التي تراه الإدارة وليس كما يراه القاضي الإداري بالضرورة. إن هذا التصور سيتم تأكيده بشكل من الأشكال مع لاختيارات الجديدة للدولة المغربية فيما يتعلق بمبدأ فصل السلط وخاصة فصل السلطة القضائية عن السلطة التشريعية؛ حيث سيشكل حدث استقلال النيابة العامة في النموذج المغربي عن السلطة التنفيذية وغياب أي رقابة على قرارات رئيسها، سيشكل فرصة أكبر بالنسبة للأبحاث المقبلة للتأكد من إمكانية التحول من نموذج قاضي الدولة إلى دولة القضاة.

المرتكزات الدستورية والقانونية للحكمة الترابية بالمغرب

رشيد أجلاب

دكتور في القانون العام بجامعة عبد المالك السعدي،
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - طنجة

إن الحقيقة التي أثبتتها التجربة، بأن المراهنة على "التنمية من فوق" مراهنة خاطئة ومكلفة اقتصاديا وسياسيا واجتماعيا، كما أنها مكلفة زمنيا، ساهمت في الوعي بأهمية الرهان على "التنمية من الأسفل"¹، انطلاقا من التراب وثقافة التراب وفاعلي التراب. من هذا المنطلق، لم تعد الدولة المركزية، مهما بلغت إمكاناتها المادية والبشرية، قادرة اليوم على إرساء قواعد التنمية الترابية²، من

1 - التنمية من الأسفل: تحيل فكرة التنمية من الأسفل على المشاركة الشعبية بشكل سهل وميسر وهذا يعزز الدور التخطيطي والتنموي للهيئات والمؤسسات في المجتمعات المحلية التي تشكل القاعدة الأساسية التي يجب أن تنطلق منها هذه التنمية والتي تصنف على أنها تنمية من أسفل. أنظر: - حسام الدين جاد الرب، "معجم مصطلحات التنمية البشرية"، روافد للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى 2011، ص: 82.

2 - تعني التنمية هنا إنتاج التراب من وجهة نظر بُعد التاريخي، ذلك أن التنمية لا تشمل فقط مسلسل تطور كمي يحسب على أساس الناتج الوطني الخام. فحسب بعض الباحثين لكي نتحدث عن التنمية يجب أن يكون النمو:

- تراكيبيا: فكل نظام ينمو إلا وازداد تنوعا وبالتالي يكون عليه أن يعيد النظر في تركيبته باستمرار مع المحافظة على تناسقه واندماج العناصر المكونة له.

- متعدد الأبعاد: فالتنمية تتجاوز مجرد الجانب الاقتصادي، فمؤ الناتج الوطني الخام الذي يصاحبه التهميش الاجتماعي والتقهقر الثقافي، وإتلاف الوسط الطبيعي لا يعتبر تنمية.

- مستديما: فالنمو يجب أن يستجيب لحاجيات الحاضر بدون أن يرهن مقدرة الأجيال المقبلة في الاستجابة لحاجياتها هي كذلك. للمزيد من التفصيل، أنظر:

(R). PASSET et (J). THEYS : "Héritiers du futur : Aménagement de Territoire Environnement et développement durable", Edition de l'Aube, Paris, 1999, p: 135.

دون القرب من المواطن وإشراكه في تسيير شؤونه وتلبية كافة رغباته على المستوى الترابي. ومن ثم، ظهر مفهوم "الحكامة الترابية" كأحد الخيارات لتعويض نقص الدولة لبلوغ أهداف التنمية الترابية.

ولا شك أن التحولات الكبرى السياسية والاجتماعية والاقتصادية والدولية³، تمل نحو ضرورة بناء علاقة جديدة في التنظيم بين الدولة ومجالاتها الترابية وفق نظرة عقلانية تسمح بتوسيع قاعدة اللامركزية وتطوير ميكانيزماتها العملية، وتتيح الفرص للمجتمع المحلي بتولي قضايا ومشكلاته وتطلعاته الآنية والمستقبلية، في إطار إستراتيجية ترابية متوازنة ومتكاملة الأبعاد والمستويات.

داخل هذا التصور، لابد من نهج سياسة جديدة تحاول الخروج من أزمة الإدارة المركزية، ووضع قطيعة مع الأنماط التقليدية للتدبير العمومي المتعارف عليها، بالعودة لكل ماله علاقة بالمستوى الترابي. وعلى هذا الأساس، استعمل الدستور الجديد⁴ لأول مرة مصطلح "الترابية"، حينما عمل على تسمية الوحدات اللامركزية بالجماعات الترابية عوض الجماعات المحلية وهي: الجهات والجماعات الترابية⁵؛ فـدستور 2011 بتبنيه لمصطلح "الترابية" بدل "المحلية"، يكون قد جرى المشرع الفرنسي في ذلك، بالرغم أن هذه المجازاة تفرض بعض

3 - لقد أفضت التحولات التي شهدتها العالم، خصوصا تلك المرتبطة بسقوط عدة أنظمة في أوروبا الشرقية، وانهيار جدار برلين إلى بروز الحاجة إلى بناء مفهوم جديد للدولة وأسلوب ممارسة الحكم. كما أن تنامي الجهوية وتقويت جانب مهم من اختصاصات الدولة للمحلي في العديد من البلدان الأوروبية مثل فرنسا وألمانيا وإيطاليا وإسبانيا، فرض بدوره التفكير في نفس الاتجاه تحت شعار «دولة أقل ومحلي أكثر من أجل دولة أفضل». أنظر بهذا الشأن: - عبد اللطيف المودني: "الديناميات المحلية وحكامة الدولة"، أفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013، ص: 101.

4 - دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011، الجريدة الرسمية عدد 5969 مكرر الصادر بتاريخ 28 شعبان 1392 الموافق 30 يوليوز 2011.

5 - ينص الفصل 135 من دستور 2011: "الجماعات الترابية هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات".

الملاحظات⁶. إلى جانب القوانين التنظيمية الأخيرة⁷، التي عملت على تكريس هذه المقاربة -الترايية- على أساس "... معايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية..." (الفصل 154) من دستور 2011، ترشيدا للموارد البشرية والمالية ومأسسة للفعل والقرار الإداريين.

في هذا السياق، تأتي أهمية هذه الدراسة كإطار تحليلي لفهم أهمية "الحكامه الترايية" كأسلوب جديد في التدبير التراي، لأن الفكرة المبتغاة هنا، هي التركيز على مسألة تحديث التدبير على المستوى التراي⁸، التي تقوم على إعادة النظر في أساليب التدبير التقليدية⁹، وإحداث تغيير في بنية التدبير على مستوى

6 - أهمها أنها -الترايية- تعد تنويجا لانتصار الجغرافيين الذين استطاعوا اختراق المجال التداولي للسياسات العمومية بمصطلح ظلوا يتبنونه دون غيرهم. حيث ظل مصطلح "المحلية" الأكثر استعمالا وتداولاً مع باقي المصطلحات الأخرى، التي تنتمي لنفس الحقل المعرفي المرتبط به، سواء على المستوى الأكاديمي أو على المستوى القانوني وحتى الإعلامي.

7 - يتعلق الأمر بالظهير الشريف رقم 1. 85. 15 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات، الجريد الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6660. والظهير الشريف رقم 1. 15. 84 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمال والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6625. وأخيراً، الظهير الشريف رقم 1. 15. 83 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 111 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

8 - يهدف التدبير التراي بمنظوره الجديد إلى تحقيق غايتين أساسيتين:
- الأولى إستراتيجية، وتمثل في تحقيق التنمية الشمولية مع الأخذ بعين الاعتبار مفهوم التنمية المستدامة.

- والثانية عملية، وتمثل في تطوير طرق التسيير العمومي المرتبطة بالمجال. للمزيد من التفصيل أنظر بهذا الصدد: - جمال خلوق: "التدبير التراي بالمغرب، واقع الحال ومطلب التنمية"، طوب بريس، الرباط، 2009، ص: 10.

9 - منذ تقرير البنك الدولي لسنة 1995 حول الإدارة المغربية، نجد أن النظام الإداري المغربي له كل مقومات النموذج التقليدي: شخصنة السلطة والممارسة الانفرادية لها، وبذلك تبقى وسائل العمل العصري (التفويض، التشاور، التعاون) ذات تأثير محدود، ويتم تطبيقها بتحفظ==

التصور والممارسة. ولذلك، سيتم التطرق لمبدأ الحكامة الترابية، الذي يعتبر الدعامة الأساسية لإنجاح وإصلاح عملية تحديث منظومة التدبير الترابي، ومدخلا أساسيا لتحسين الجودة والفعالية في التدبير على المستوى الترابي بما يخدم منظور التنمية الترابية.

بناء على ذلك، تحاول هذه الدراسة مقارنة الإشكالية التالية: إلى أي حد استطاعت المراكز الدستورية والقانونية التي يقوم عليها مبدأ الحكامة الترابية، المساهمة في عملية تحديث تدبير الفعل العمومي الترابي، بما يخدم منظور التنمية الترابية؟. على هذا الأساس سيتم اعتماد مبحثين أساسيين للتحليل:

- المبحث الأول: الحكامة الترابية: النشأة والدلالة

- المبحث الثاني: الحكامة الترابية من الدستور إلى القوانين التنظيمية

- المبحث الأول: الحكامة الترابية: النشأة والدلالة

يعتبر مفهوم "الحكامة الترابية" من المفاهيم الموضوعاتية التي لا زال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونه مازال محاطا بكثير من الغموض، من حيث ميلاده و نشأته. كما أنه بالكاد يحاول أن يجد موطأ قدم ضمن حقلي القانون الإداري والعلوم الإدارية، كما أن مفهوم الحكامة الترابية، كأى مفهوم، له سياقه التاريخي الخاص به، والذي يميزه ويطبعه ضمن

= = وصعوبة، إذ يتم تفضيل التفسير على التشاور في الإدارة المغربية. أنظر في هذا الإطار: - تقرير البنك الدولي والأسئلة المرتبطة بالإدارة المغربية (1995) في مؤلف 40 سنة من الإدارة 1956-1996، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 6، 1996. وفي نفس السياق، يشير أحد الباحثين، على أن إصلاح الإدارة الترابية يمر بالأساس، عبر التخلي عن الأساليب والرؤى الكلاسيكية والتقليدية التجريبية، واعتماد طرق جديدة تعند بالنظريات والآليات الحديثة، القائمة على منظور مؤسس على مقارنة علمية وشمولية في تدبير الشأن العام المحلي/الترابي من خلال ما أصبح يطلق عليه اصطلاحا بالتدبير الاستراتيجي الترابي. للمزيد من التفصيل أنظر: - محمد يحيا: "إشكالية التنمية الإدارية في المخطط الخماسي الحالي 2000/2004 (الإدارة الترابية نموذجا)"، مجلة طنجيس للقانون والاقتصاد، العدد 3، 2003، ص: 137.

صيرورته بخصائص ومعاني، بعضها يبقى ملازماً له، وبعضها الآخر يتساقط إما معرفياً وإما عملياً.

والأكيد أن العودة إلى نشأة المصطلح وإلى تحديد مضمونه، مهمة للغاية، لأنها تساعد في تحديد خصائص المفهوم وجوهره الذاتي، وذلك من خلال المرور عبر هذا المستوى الأول من هذه الدراسة، كإطار تحليلي لدراسة هذا المفهوم - "الحكمة الترايبية" - باعتباره أسلوب جديد للتنظيم والتدبير الترايبى، الذي جاء جواباً على مختلف الإكراهات والاختلالات التي تعاني منها الجماعات الترايبية على مستوى الممارسة.

الفرع الأول: نشأة الحكمة الترايبية

عند البحث في سياق ونشأة "الحكمة الترايبية"، يمكن القول، بأن "الحكمة" تاريخياً نشأت في بدايتها بدلالة محلية ترايبية، كما أنها نشأت بدلالة تشاركية. بل إن هاتين الدالتين ظلتا سمتين أصليتين للحكمة وبهما تطبعت. غير أن "الحكمة" إذا كانت انفصلت عن سمة "الترايبية" في لحظة من اللحظات ضمن مجالات ومستويات أخرى، إلا أن سمة المشاركة ظلت لصيقة بها بصورة من الصور، وظلت تشكل الصفة المميزة لها.¹⁰ كما أن الحكمة برزت من جديد في عصرنا الحالي، ضمن القطاع الخاص في الحقل المعرفي للمقولة وعلم التدبير، غير أن لحظة البروز هذه، لازالت تعرف خلطاً لدى الكثير من الكتاب والمهتمين، وهو ما يدعو إلى ضرورة التدقيق فيها.

على العموم، يمكن القول في هذا الصدد، أن تداول مفهوم الحكمة بين الحقلين العام والخاص، تزامن مع منتصف السبعينات من القرن الماضي، إلا أن

10 - للمزيد من التفصيل حول نشأة وظهور مصطلح الحكمة الترايبية، يراجع في هذا الصدد: - عبد الرحمان الماضي: "الحكمة الترايبية التشاركية، منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترايبى"، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، أطروحات وأبحاث: 2 / 2014، مطبعة النجاح الجديدة، الرباط 2014، ص: 45.

الراجح، حسب ما تؤكد عدد من الدراسات، أن مفهوم الحكامة ولج بقوة حقل النقاش العمومي وأخذ معناه العملي ضمن السياسات العمومية في بريطانيا، أي مع انطلاق فترة حكم "مار كاريت تاتشر" سنة 1979. حيث تم استخدام المصطلح في سياق اعتماد برنامج لإعادة هيكلة البلديات المحلية البريطانية، في اتجاه التخفيض من تكلفة نفقاتها وخصخصة عدد من مرافقها التي اعتبرت غير ذات فاعلية.¹¹ إن الولوج الأول لمفهوم الحكامة بصفة عامة ضمن الحقل العام، كان "للحكامة" "الترايبية" وفق صيغة "الحكامة الحضرية"، وهو ما شكل عودة للمفهوم إلى أصله الترايب، مع أن هذه العودة لم تكن وحدها، بل كانت متصلة بمبدأ المشاركة من جديد.

إن الحديث عن "الحكامة الترايبية"، يأتي في سياق التحول في العلاقة بين مركز الدولة ومحيطها وبين الدولة والمواطنين. فلم يعد الاهتمام بالشأن العام والعناية به حكرا على الدولة واجهزتها المركزية واللامركزية فقط. بل، إن أطرافا أخرى، أصبحت مدعوة الآن لتساهم بصورة أو بأخرى في صياغته والتأثير فيه. بالخصوص الساكنة والمجتمع المدني من المنظمات غير الحكومية، والعمل الجماعي ولجان الأحياء ومؤسسات المجتمع المدني عموما.¹² وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول بأن "الحكامة الترايبية" هي نظام إدارة الفعل العمومي الترايب، فلسفته الديمقراطية وقاعدته المواطن والمجتمع المدني.

الفرع الثاني: حول مضمون الحكامة الترايبية

كما سبقت الإشارة إلى ذلك، يعتبر مفهوم "الحكامة الترايبية"، من المفاهيم الموضوعاتية التي لا زال النقاش والحوار حولها مفتوحا بالنسبة للمجتمعات النامية، لكونه مازال محاطا بكثير من الغموض، من حيث ميلاده و

11 - عبد الرحمان الماضي: نفس المرجع، ص: 49.

12 (- D.) Abbadi: "La gouvernance Participative locale au Maroc", Sciences Humaines, Edition 2004, P. 7 :

نشأته. كما يصعب إيجاد تعريف شامل لمفهوم الحكامة، فقد أثار نقاشات نظرا لاستعمالاته المتعددة؛ حيث اكتسب الحديث عن مفهوم الحكامة في السنوات الأخيرة أهمية بالغة، سواء على الصعيد الإعلامي أو السياسي أو المؤسسي، ومرد ذلك إلى سعة تداول المفهوم عبر ربطه بمشكلات وآفاق التنمية.

هكذا اعتبر البعض الحكامة عاملا جوهريا في إصلاح الدولة والمجتمع، وأداة مهمة لترشيد وتبدير الموارد المالية والبشرية ومدخلا أساسيا لتحقيق التنمية، في حين أضفى عليها البعض طابعا إيديولوجيا وسياسيا، حيث اعتبرت الحكامة في هذا الطرح بديلا عن الدولة ذاتها في ظل سيادة العولمة الليبرالية الجديدة، أما الاتجاه الثالث، فقد ارتبطت لديه فكرة الحكامة بالتحويلات الجوهرية في الأنساق النظرية الكبرى وتغيرات مختلف "براديغمات" "الفعل العمومي المحلي" وممارسة السلطة والحكم وكذا بتغير وظائف الدولة في الوقت الحالي.¹³

أما مفهوم التراب سواء بمرجعيتيه العربية والذي تقابله بمفهوم الأرض،¹⁴ ومرجعيتيه اللاتينية الفرنسية التي توزع مقابلاته حسب ثلاثة أبعاد أساسية، والتي تفيد «الحيز المجالي في الأرض الذي تقطنه مجموعة بشرية»، كما يرمز إلى «المجال الجغرافي الذي تمارس عليه سلطات الهيئات العامة»¹⁵، وقد

13 - للتفصيل أكثر، يراجع في هذا الشأن:

- رشيد السعيد: "الحكامة الجيدة بالمغرب ومتطلبات التنمية البشرية"، مطبعة طوب بريس، الرباط، الطبعة الأولى 2009، ص: 14.

14 - التراب هي كلمة مشتقة من فعل تراب، يقال ترب الشيء بالكسر، أصابه التراب وترب الرجل صار في يده تراب، والتراب: الترب والترباء والتيرب والتيراب، والتوراب، والتريب ويقابلها مفهوم الأرض، أنظر:

- لسان العرب لابن منظور، المجلد الأول، منشورات محمد علي بيضون، دار الكتب العلمية، بيروت لبنان، صص: 219 - 220.

15 - جمال خلوق: مرجع سابق، ص: 9.

يرتبط بشخصية مستقلة لبعض المناطق رغم أنها لا تشكل دولة مستقلة بالمفهوم السياسي المتعارف عليه.

وبالمزاوجة بين المصطلحين تصبح "الحكمة الترابية" في علاقة بالمجال الترابي- المكان- تشكل الإطار الذي تمارس عليه الأنشطة التنموية، لأن الحكمة الترابية لا تستهدف جهة واحدة دون غيرها، وإنما تهتم بكل الجهات انطلاقاً من مكانتها الطبيعية، المادية والبشرية، فهي تعني مجموع التراب الوطني المجزئ أو المقسم إلى جهات تحددها معايير تختلف باختلاف خصوصياتها الطبيعية، التاريخية، الثقافية، الاقتصادية والاجتماعية.

تقتضي الحكمة الترابية -حسب أحد الباحثين- «التدبير العقلاني للإشكالية المجالية، والالتزام بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والمحافظة على البيئة...»¹⁶. من جهة أخرى، يُعرّفها بعض الباحثين بكونها «مجموعة من القواعد والبنىات المنظمة وغير المنظمة التي تحدد الطريقة التي بواسطتها يمكن للأفراد والمنظمات التأثير على القرار المحلي، والتي تضمن عيشاً أفضل للمجتمعات المحلية»¹⁷.

بهذا التصور، تنبني "الحكمة الترابية" على مثلث سياسي وتنظيمي قوامه التعددية في مقاربة الشأن الترابي، والانفتاح العريض على المكونات غير الحكومية في اقتسام العمل العمومي؛ وهي إحدى النتائج الحتمية للأخذ بفلسفة تقليص دائرة التزامات الدولة السوسيو اقتصادية بالأساس، أو محاولة لإعادة صياغة بنود العقد الاجتماعي بما يحقق نقل سلسلة من الالتزامات التي تتحملها الدولة، إلى أطراف أخرى تمتلك من المرونة والموارد المتجددة ما يؤهلها للحلول

16 - علي بولريج: "الجهوية والتنظيم الترابي نحو جهوية متقدمة بالمغرب"، أطو بريس للطباعة والنشر، طنجة، الطبعة الأولى، مارس 2012، ص: 19.

17 - عبد العزيز أشرفي: "الجهوية الموسعة نمط جديد للحكمة الترابية والتنمية المندجة"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2011، ص ص: 130-131.

محل الدولة في مجالات محددة؛ حيث تكتفي الدولة بتأطيرها قانونيا في حين تتولى هذه الأطراف الجديدة إدارتها وتسييرها.

المبحث الثاني: الحكامة الترابية من الدستور الى القوانين التنظيمية

إن أي أسلوب من أساليب التنظيم الإداري والترابي، لا بد له من إطار قانوني ينظمه والذي يضم عددا من النصوص القانونية سواء دستورية أو تشريعية أو تنظيمية، وبالتالي فإن "الحكامة الترابية" تحتاج لهندسة قانونية ودستورية تحدد مقوماتها وشروطها وأدواتها وآليات تنفيذها. على هذا الأساس، تضمن دستور 2011 والقوانين التنظيمية الجديدة الخاصة بالجماعات الترابية، العديد من النصوص المتعلقة بمقومات "الحكامة" بما فيها "الحكامة الترابية". وذلك، من أجل ضمان مشاركة المواطنين والمواطنات في تدبير الشأن العام،¹⁸ وضمان التواصل الدائم معهم وتحقيق ولوجهم للمعلومات ومشاركتهم في اتخاذ القرارات وصناعة وتقييم السياسات، والاقتصاد في النفقات، ومحاربة الفساد، إلى جانب الشفافية في جميع القرارات والسياسات العمومية الهادفة لتحقيق التنمية بنوعيتها البشرية والترابية.

الفرع الأول: المراكز الدستورية للحكامة الترابية

مع تطور اللامركزية، انتقلت الجماعات الترابية في المغرب من وحدات يطغى عليها تقديم الخدمات الإدارية للمواطنين والمواطنات، إلى جماعات تقدم وتنظم وتنسق وتتبع جميع خدمات القرب الإدارية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية والتنموية والبيئية، التي تدخل في اختصاصاتها. ومن أجل

18 - لقد ورد مصطلح المشاركة أكثر من 21 مرة كتأكيد من المشرع الدستوري على الأهمية القصوى التي يكتسبها المفهوم حتى وإن لم يتم تعريفه على وجه الدقة. إذ تم استعماله في التصدير وفي الفصول: 1، 6، 7، 10، 11، 12، 14، 15، 16، 18، 30، 33، 60، 136، 137، 146... أيضا يمكن الملاحظة داخل مجال المشاركة وجود مقتضيات أخرى تهم المشاركة عبر الإدماج (الفصل 168) والمشاركة ضمن نطاق الديمقراطية التمثيلية (مشاركة الأحزاب والنفقات).

استمرارية ونجاعة السياسات العمومية على المستوى الترابي، نص الفصل 31 من دستور 2011 على "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية على تعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات على قدم المساواة من الحق في: العلاج والعناية الصحية، الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة، الحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذو جودة، ... التكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية، السكن اللائق، الشغل والدعم من طرف المؤسسات العمومية في البحث عن منصب شغل أو في التشغيل الذاتي، ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق، ... التنمية المستدامة".

لقد جاء دستور 2011 ليؤسس لتنظيم ترابي لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة¹⁹، حيث خصص بابه التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى، ومن بين المقترضات الدستورية الأساسية المتعلقة بالحكومة الترابية، تلك المنصوص عليها في الفصل (136) من الدستور، والذي جعل التنظيم الجهوي والترابي للمملكة يركز على "مبادئ التدبير الحر"²⁰، وعلى التعاون والتضامن؛

19 - إن الأمر يتعلق تحديدا بجهوية متقدمة وليست موسعة، لأن الجهوية الموسعة تقوم على أساس الجهوية السياسية في إطار اللامركزية السياسية، والذي يتطلب وجود برلمان جهوي حقيقي وحكومة جهوية، ويقتصر دور ممثل السلطة المركزية على ضمان التنسيق بين المركز والجهات. أما الجهوية المتقدمة فيمكن تلخيصها في نظام أكثر تقدما للجهوية من النظام المطبق حاليا، بمعنى أن عملية الإصلاح يجب أن تنطلق مما هو موجود مع توسيع اختصاصات الجهات وإعادة تركيب البنيات الجهوية، وتحويل المنتخبين الاختصاصات التقريرية والتنفيذية، وإيجاد نظام يعزز الاستقلالية المالية والتدبيرية للجهات وإعادة النظر في علاقتها بالسلطات المركزية. أنظر: - نادية النحلي: "الجهوية المتقدمة في الدستور المغربي الجديد لسنة 2011"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، نونبر - دجنبر 2012، ص: 17.

20 - مبدأ حرية التصرف في إطار القانون، أو ما يطلق عليه في القانون الإداري بمبدأ التدبير الحر، فالفصل 136 من الدستور يجسد إرادة الدولة في اعتبار الجماعات الترابية بمثابة وحدات مستقلة عن مصالح الدولة. كما أن (الفصل 193) يضمن الممارسة الحرة لاختصاصاتها دون تدخل الدولة، وبدون أن تمارس جماعة ترابية سلطتها على جماعة أخرى. انظر: - أحمد بوعشيق: "الجهوية المتقدمة وإشكالية الحكامة الترابية"، جريدة أخبار اليوم، العدد 827، الأربعاء 08 غشت 2012، ص: 17.

ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة".

واعتبر أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تساهم على حد السواء في "تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية، من خلال ممثليها في مجلس المستشارين" (الفصل 137)، والذي ينتخب أعضائه بالاقتراع العام غير المباشر²¹ لمدة ست سنوات؛ والتعاقد التشاركي المندمج، كمبدأ استراتيجي في دستور 2011، يجعل من كل الأطراف التي شملتها الديمقراطية التشاركية في النص الدستوري شركاء فعليين للدولة، يضطلع كل منهم بأدوار وصلاحيات هامة وأصيلة بالتنوع والتكامل بدل التشابه والتماثل. ويشكل تخصيص الباب التاسع للجماعات الترابية مكسبا كبيرا لتوطيد الحكامة الترابية، حيث نص على انتخاب مجالسها بالاقتراع العام المباشر²² (الفصل 135 من الدستور المغربي)، وعمل على تكريس مبدأ التفريع²³ (الفصل 142)، الذي ينص على أن الجهات والجماعات الترابية تتمتع:

21 - يسمى الانتخاب انتخابا غير مباشر إذا كان الذين يختارون النواب مندوبون يختارهم الناخبون لهذه العملية، أي أن الناخبين لا يختارون نوابهم مباشرة، بل يختارون مجموعة من الأشخاص تتولى عنهم هذه العملية. انظر: - ثامر كامل محمد الخزرجي: "النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة"، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، الطبعة الاولى، 2004، ص: 239.

22 - ويسمى الانتخاب مباشرا إذا كان الناخبون يختارون نوابهم بصورة مباشرة ودون وساطة من أي كان، كما أن الانتخاب المباشر أقرب إلى تحقيق الديمقراطية من الانتخاب غير المباشر، الذي ما هو في الواقع إلا طريقة ملتوية للتعبير عن إرادة الشعب. لهذه الاعتبارات نرى بأن معظم الدول في الوقت الحاضر تأخذ بالانتخاب المباشر لاختيار من يمارس السلطة. انظر: - ثامر كامل محمد الخزرجي: نفس المرجع، ص: 241.

23 - إن تعريف "مبدأ التفريع" يبقى صعبا لكونه يتسم باللبس والنسبية. فجدور المصطلح وأصوله مستمدة من القانون الكنسي خاصة الكاثوليكية الاجتماعية وكذا من الأعراف السياسية والفلسفة القديمة والمتنوعة للفكر الأوروبي. والفكرة الأساسية التي يوحى بها هذا المبدأ، هي أن السلطة السياسية لا يجب أن تتدخل إلا إذا عجز المجتمع بمختلف خلاياه، من الفرد والعائلة، إلى الحي وإلى المجموعات المتنوعة، عن تلبية حاجياته، فالمبدأ يتجاوز المفهوم ==

- الاختصاصات الذاتية: مبدأ التدبير الحر.

- الاختصاصات المشتركة: مبدأ التفريع.

- الاختصاصات المنقولة: مبدأ المعادلة بين الموارد والاختصاصات.

وبهذا المنظور ستركز اختصاصات المجلس الجهوي على مبدأ المداركة أو التفريع، بمعنى أن الدولة لا يمكن لها أن تمارس في المستقبل إلا الاختصاصات التي تتلاءم مع طبيعتها كمستوى وطني؛ بعبارة أخرى، يعني هذا المبدأ في عمقه أن السلطة المركزية لا يمكن لها أن تمارس إلا الاختصاصات التي لا يمكن للجهات أن تمارسه بالنظر إلى خصوصية دورها الرئيسي أو بسبب محدودية الوسائل التي تتوفر عليها.²⁴

ومن أجل الرفع من مستوى السكان في التنمية البشرية المندجة والمستدامة، ومن أجل تحقيق توازن بين مختلف الجهات، وضع الدستور الحالي مجموعة من الآليات للتعاون والتضامن على ثلاث مستويات:

أ- التضامن المالي:

يهدف هذا النوع من التضامن إلى تمويل التنمية البشرية المندجة والمستدامة بواسطة صندوقين (الفصل 136).

- صندوق التأهيل الاجتماعي الذي يرمي إلى سد العجز في البنيات والتجهيزات (الفصل 142). ولهذا الغرض خصص غلاف مالي يتراوح قدره بين 128 و 215 مليار درهم موزع على مدة 12 سنة، يهدف أساساً إلى القضاء على

== البسيط للتنظيم المؤسسي، إذ يسري وينطبق على العلاقات بين الفرد والمجتمع، والعلاقات بين المجتمع والمؤسسات قبل أن يساهم في أي توزيع للاختصاصات بين القاعدة والقمة. انظر: - المصطفى بلقزبور: "توزيع الاختصاصات بين الدولة والجهات أي نموذج ممكن في افق مغرب الجهات؟"، السلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال، العدد الثاني، 2011، ص: 147.

24 - (M). EL YAAGOUBIE: "la notion de régionalisation avancée dans des discours royaux", REMALD, série "Thèmes Actuels", "numéro spécial", 71, 2011, p: 19.

العجز الحاصل في المرافق العامة المحلية: الماء والكهرباء والصحة و التربية والسكن.

- صندوق للتضامن بين الجهات: يهدف لضمان التوزيع المتكافئ للموارد قصد التقليص من التفاوتات بينها.

ب- التضامن المؤسسي:

في ظل صدارة الجهة فإن العمالات والأقاليم ستتولى المهام التالية :

- تفعيل برامج التنمية البشرية.

- تفعيل برامج التجهيز والبنيات التحتية.

- تشجيع التجمعات البيئية للجماعات "intercommunalité" من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج، وأعطي للجهات كذلك إمكانية الإنفاق على كيفية تعاونها مع جماعات ترابية أخرى من أجل مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية.

ج- التضامن التعاقدية:

في إطار الشراكة مع الدولة والجماعات الترابية، يساهم المجلس الجهوي في إنجاز البرامج التالية:

- أشغال البنيات والتجهيزات.

- التأهيل الاقتصادي والاجتماعي للعالم القروي.

الفرع الثاني: المرتكزات القانونية للحكامة الترابية

إذا كانت الجماعات الترابية كوحدات ترابية منظمة منذ 1960 بنصوص قوانين عادية لأزيد من نصف قرن من الزمن؛ فإن المشرع الدستوري رأى من خلال دستور 2011 أن يجعلها منظمة بقانون تنظيمي. وفي هذا السياق، وحتى

ينسجم التصور الدستوري الجديد للجماعات الترابية، القائم على مبدأ التدبير الحر، مع المقتضيات القانونية المؤطرة لعملها، أصدر المشرع ثلاث نصوص قانونية تنظيمية؛ القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات،²⁵ والقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم،²⁶ بالإضافة الى القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات²⁷. وتتضمن هذه القوانين مزيجاً من القواعد والمقتضيات والإجراءات والمساطر القانونية، والتي تستهدف تنظيم الجماعات، وفق مبادئ الديمقراطية المحلية وقواعد الحكامة الجيدة، في تدبير الشأن العام المحلي الواردة في الوثيقة الدستورية.

الفقرة الأولى: القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات

إن القانون التنظيمي للجماعات الصادر تحت رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، جاء بالعديد من المستجدات حاول من خلالها المشرع المغربي أن يساير التصور الجديد الذي جاء به دستور 2011 بخصوص التنظيم الترابي الجديد. والتي تستهدف تكريس مبادئ التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية وقواعد الحكامة الجيدة في تدبير الشأن العام المحلي، وربط المسؤولية بالمحاسبة، وإرساء آليات تشاركية للتشاور والحوار، تماشياً مع المبادئ الدستورية المؤطرة للجماعات الترابية، والتي تم تأكيدها في القسم التمهيدي (المادة 1) في مبدأ التدبير الحر لشؤون الجماعة، مبدأ التفريع كأساس في تحديد الاختصاصات، من

25 - ظهير شريف رقم 85. 18.1 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 113. المتعلق بالجماعات.

26 - ظهير شريف رقم 84. 15. 1 الصادر في 20 من رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 112. المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6625.

27 - ظهير شريف رقم 83. 15. 1 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14. 111. المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

خلال الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة إلى الجماعة، إلى جانب مبدأ التعاون والتضامن بين الجماعات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى.

وإذا كان مبدأ التدبير الحر ومبدأ التعاون والتضامن الذي جاء بهما القانون التنظيمي الجديد، كأحد أهم المرتكزات من أجل تدبير ترابي أكثر نجاعة وجودة وعقلنة وحكمة، لابد من مقومات وشروط أساسية ينبغي توفيرها. وذلك، عبر تمكين الجماعات من موارد بشرية كفأه ومؤهلة، إن على مستوى المنتخبين الجماعيين أو على مستوى الموظفين بالجماعات؛ فتوفر الجماعات على إطار قانوني يسمح بالتدبير الحر سيبقى غير كاف في غياب عنصر بشري مؤهل وكفء، يبلور هذا المبدأ على أرض الواقع ويخرجه إلى حيز الوجود. ومن هنا، أصبح لزاما على الأحزاب السياسية تقديم المرشحين ذوي الكفاءات والمستوى العلمي الملائم، بعيدا عن مرشحين ذوي مستوى علمي متدني الذين سئم منهم المواطنون.

صحيح أن القانون التنظيمي الجديد للجماعات عرف نوع من التراجع والانتكاس، عندما لم يشير إلى ضرورة توفر مستوى وشهادة معينة لا بالنسبة للرئيس ولا مكتبه ولا المستشارين، غير أن ذلك لا يعفي الأحزاب السياسية في تحمل مسؤوليتها فيما يخص اختيار الأشخاص المناسبين والأكفاء، في ظل تنصيب المشرع على وضع الجماعة لبرنامجها التنموي، وكذا إعداد مخططها الاستراتيجي، إلى جانب وضع الميزانية وتدبيرها والاختصاصات الأخرى، لا يمكن لمنتخب ذو مستوى تعليمي متدني أن ينجزها، خاصة في ظل الحديث عن الجودة والمردودية إلى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها إلا أهل المعرفة والخبرة.

ومن أجل تفعيل آليات المشاركة التي هي أساس كل "حكمة" على المستوى الترابي، نص القانون التنظيمي للجماعات على شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات (المادة 123) والجمعيات (المادة 124)، كمدخل

أساسي في تجسيد مبدأ المشاركة في صناعة القرار التنموي المحلي، إذ يبقى الهدف من هذه العرائض مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله. ونص على إحداث آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج العمل وتبعية (المادة 119)، ومن أهمها هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تحدث بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والتي تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع.

الفقرة الثانية: القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم

إذا كان المشرع الدستوري وكما سبقت الإشارة إلى ذلك، نص على مبدأ التفريع والتدبير الحر للجماعات الترابية من خلال المواد 136 و140 من الدستور، فإن أهم ما ميز القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم، هو تنصيبه ولأول مرة على مبدأي التفريع والتدبير الحر، والذي يتمثل أساسا في سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولات ومقررات مجالس العمالة أو الإقليم. وفي اعتماد التصويت العلني كقاعدة لاتخاذ جميع مقررات المجلس، وكذا لانتخاب رئيس المجلس ونوابه والأجهزة المساعدة للمجلس²⁸ ولجانه الدائمة²⁹، عكس ما كان معمول به في القانون السابق³⁰ الذي كان ينص على الاقتراع السري. والأكيد أن هذا الأمر يعتبر إيجابيا، نحو تخليق الحياة والممارسة السياسية على الصعيد الترابي.

وارتباطا بما سبق وتفعيلا لمبدأ الحكامة السياسية على المستوى الترابي، وحسب ما جاء في بعض من مقتضيات القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم،

28 - المادة 07 من القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المشار إليه سالفًا.

29 - المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المشار إليه سالفًا.

30 - ظهير شريف رقم 1-02-269 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 79. 00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، جريدة رسمية عدد 8505 بتاريخ 21 نونبر، ص 3490.

فقد أصبح ممنوعاً على كل عضو منتخب بمجلس العمالة أو الإقليم التخلي طيلة مدة الانتداب عن الانتماء السياسي الذي ترشح باسمه لانتخاب المجلس المذكور، وذلك بهدف منع الترحال السياسي الذي ترشح باسمه لانتخاب المجلس المذكور، وذلك بهدف منع الترحال السياسي والقطع مع سمسرة الانتخابات³¹. في حالة مخالفة أحكام المادة أعلاه، يجرّد العضو المعني من صفة العضوية في المجلس بقرار تصدره المحكمة الإدارية داخل أجل شهر من تاريخ إحالة الأمر عليها من طرف الرئيس أو الحزب السياسي الذي ترشح المعني بالأمر باسمه.

وفي نفس السياق وتكريساً لقيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية تمت عنونة القسم السابع من القانون التنظيمي بقواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر. حيث أوضحت المادة 214 من ذلك القسم أنه يتعين على أعضاء مجلس العمالة أو الإقليم ورؤيسه والهيئات التابعة للعمالة أو الإقليم التقيد بقواعد الحكامة، والتي تتجلى بالأساس في شفافية مداورات المجلس وإعمال آليات الديمقراطية التشاركية، والقواعد المتعلقة بربط المسؤولية بالمحاسبة والتصريح بالامتلاكات...³²

من خلال سرد أهم المقتضيات الواردة في القانون التنظيمي للعمالات والإقاليم والمرتبطة بمسألة تكريس التدبير الديمقراطي الحر والتشاركي والحكماتي لشؤون الإقليم، يتضح أنها متقدمة إذا ما تم مقارنتها بالقانون السابق³³، لكن يبقى الجانب الممارستي والعملي هو المحك الحقيقي والمقياس

31 - هذا المبدأ تم تكريسه وتأكيد من طرف المجلس الدستوري في قراره رقم 967/15، الصادر بتاريخ 30 يونيو 2015، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6376، بتاريخ 9 يوليوز 2015، ص 6427.

32 - المادة 214 من القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المشار إليه سالفاً.

33 - ظهر شريف رقم 269-02-1 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002، بتنفيذ القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمال والعمالات والأقاليم، جريدة رسمية عدد 8505 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3490.

لقياس مدى استيعاب هذه المنظومة الحكامة على مستوى الترابي خصوصا من قبل المجالس الترابية بما فيها مجالس العمالات والأقاليم، حيث هناك ارتباط وثيق بين التنزيل هذه المقتضيات والنخبة السياسية المحلية المسيرة لهذه المجالس، وكذا الأحزاب السياسية الداعمة لهذه النخبة وبالأساس ارتباطها بالإرادة السياسية للدولة ومدى قبولها بشريك على المستوى الاقليمي يتمتع باستقلالية وحرية في تدبير شؤونها.

الفقرة الثالثة: القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

تعتبر الجهة فضاء ترابيا أنشئ خصيصا من أجل تحقيق التنمية والقضاء على الفوارق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بين مختلف الجهات، لكن يلاحظ أنه منذ تاريخ إنشاءها لم تسهم هذه الأخيرة في تحقيق الأهداف المتوخاة منها. حاليا ومع التطور الذي يعرفه المغرب على مختلف المستويات سياسيا واقتصاديا واجتماعيا، ومع تطور عدد السكان وتنوع حاجياتهم وبالنظر لاستفحال الفوارق التنموية بين جهات متعددة داخل الدولة، أصبح من الضروري إعادة النظر في الجهوية القائمة وإعطاؤها نفسا جديدا والعمل على تفعيلها للنهوض بالاقتصاد الوطني وتحقيق التوازن بين الجهات المختلفة وجعل الجهة فعلا قاطرة للتنمية الترابية.

وتحقيقا لكل هذه الأهداف خطا المشرع المغربي خطوة هامة بإقراره لقانون تنظيمي خاص بالجهات رقم 111.14، وذلك لتنزيل مقتضيات الدستور من جهة ولتفعيل متطلبات الجهوية المتقدمة والحكمة الترابية التي ما فتى الجميع ينادي بها من أجل حل المشاكل العديدة التي عانت منها التجربة الجهوية السابقة.

على غرار باقي القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فإن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات تطرق إلى مجموعة من الأحكام والمبادئ من أجل تدبير ترابي (جهوي) أكثر نجاعة وجودة وعقلنة وحكمة، ومن بين أهم

المقتضيات التي تسير في هذا الاتجاه قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، الذي تطرق إليه القسم الثامن من القانون التنظيمي للجهة من خلال المادة 243 التي أكدت على ضرورة احترام مجموعة من المبادئ؛ المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية التابعة للجهة، والاستمرارية في أداء الخدمات وضمان جودتها، بالإضافة إلى تكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، مع ترسيخ سيادة القانون، وأخيرا العمل على احترام مبادئ التشارك والفعالية والنزاهة.

أما في ما يتعلق بعقلنة وحكمة الممارسة السياسية على الصعيد الجهوي، فقد تم التنصيص على اعتماد التصويت العلني كقاعدة لاتخاذ جميع مقررات المجلس، وكذا لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس (المادة 8).

كما لا يجوز أن ينتخب رؤساء او نوابا لرئيس مجلس الجهة ولا أن يزاولوا هذه المهام ولو بصفة مؤقتة المحاسبون العموميون الذين يرتبط نشاطهم مباشرة بالجهة. كما لا يمكن أن ينتخب بصفة نواب للرئيس المستشارون الذين هم ماجورين للرئيس. وتتنافى مهام رئيس أو نائب رئيس المجلس الجهوي مع مهام رئيس أو نائب رئيس مجلس جماعة ترابية أخرى أو مهام رئيس أو نائب رئيس غرفة مهنية أو مجلس مقاطعة³⁴. أيضا لا يمكن الجمع بين رئاسة مجلس الجهة وصفة عضو في الحكومة أو في مجلس النواب أو مجلس المستشارين أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، أو الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري أو مجلس المنافسة أو الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وبهدف منع الترحال السياسي بين أعضاء المجلس الجهوي الذي قد يؤثر سلبا على تسيير الشأن الجهوي، عمل الباب الثالث من القانون التنظيمي للجهة خصوصا المادة 54 طبقا لأحكام المادة 20 من القانون رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، بتجريد العضو المنتخب بمجلس الجهة الذي تخلى خلال

34 - المادة 16 و 17 من القانون التنظيمي للجهة.

مدة الانتداب عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح المعني بالأمر باسمه من صفة العضوية في المجلس.

ومن أجل تكريس مبدأ الديمقراطية التشاركية التي تستند عليها الحكامة الترابية، فإذا كان الدستور أشار إلى إمكانية تقديم العرائض إلى السلطات العمومية فإن القانون التنظيمي للجهات عرفها في مادة 119 على أنها "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين، والمواطنين، والجمعيات، مجلس الجهة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله". كما أتاح القانون التنظيمي، إمكانية أن يقوم المواطنون والمواطنات بإقامة وكيل معين للتتبع، والملاحظ بأن القانون التنظيمي عمل على تقنين العمل التشاركي، وهذا يدل على رغبة في اجتناب تعدد مراكز اتخاذ القرار، وظهور صراعات فتوية، أو طبقية، وتحجيم دور الفاعلين التقليديين وإنقاص سيادتها، والحيلولة دون قيام الشعوية السياسية.

فعلى الراغبين في وضع العريضة، أن تكون لهم مصلحة مشتركة؛ فاشتراط في مادة 118 بأن يكونوا مسجلين في اللوائح الانتخابية، وأن لا يقل عدد الموقعين عن 600 ناخب بالجهة، موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات وأقاليم الجهة، بشرط ألا يقل عددهم عن 5 بالمائة، من العدد المطلوب في كل إقليم أو عمالة طبقا للمادة 121، واشتراط أن تكون الجمعية خاضعة للتراب الوطني، كما أنها خاضعة في التأسيس للقوانين المغربية، وأن يكون جاري بها العمل لمدة لا تقل على ثلاث سنوات، وخاضعا لتراب الجماعة، في مقرها أو أحد فروعها، وأن يكون موضوع العريضة ضمن أحد مواضيع مجالاتها.

اعتبرت المادة 122، أن رئيس الجهة هو المعني بتلقي العريضة مع ضرورة وضع الوثائق التي تثبت توفر الشروط المنصوص عليها في المادة 120، والمادة 121، في حالة قبول العريضة تسجل في جدول أعمال المجلس في الدورة العادية الموالية، كما أنها تحال على اللجان الدائمة المختصة لدراستها قبل عرضها على المجلس للتداول فيها، ويخبر رئيس المجلس الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية

حسب الحالة بقبول العريضة، كما أن دور المجتمع المدني والمواطنين خاضع لسلطة الرئيس واللجان التي لها صلاحية في قبول أو رفض ما تم تقديمه من عرائض، وليس لهم أي دور في التخطيط، أو المشاركة في المجلس ولا التقييم فهناك غموض في تحديد الأدوار، وهناك عدم التوافق مع روح الدستور، الذي وسع من أدوار الفاعلين، والمواطنين، والمجتمع المدني، والهيئات غير الحكومية، بل فقط ما يفهم هو الرقابة القبلية في شخص المجلس.

وتحديد المشرع مدة 3 أشهر من أجل إخبار وكيل أو ممثل الجمعية بأسباب الرفض ابتداء من تاريخ تسلم العريضة، وهي مدة طويلة قد تمر خلالها سياسات مهمة والتي تتطلب توافقا محليا، كما أن عبارة الرفض مع التعليل تبقى غامضة وقد تعطي لرئيس المجلس سلطة مطلقة في الرفض بدون مبرر معقول.

من هنا نستنتج من خلال القانون التنظيمي للجهات، على أنه لم يمنح للفاعلين التشاركيين الجدد إلا سلطة اللاتقرير، وهذا سينتج عنه ضعف القدرة على التواصل واستمرار الضبط الاجتماعي، كما أن المجتمع المدني تم تحديده فقط في الجمعيات حسب المادة 118 من القانون التنظيمي للجهة، والتي تمارس النشاط الاقتصادي والتجاري حسب المادة 120 دون غيرها، من الجمعيات التطوعية وهيئات غير الحكومية؛ فالقانون التنظيمي جاء بمقتضيات ضعيفة مقارنة مع فصول الدستور، وتبقى التجربة الواقعية هي التي ستظهر الواقع الحقيقي للممارسة الديمقراطية التشاركية، وأهدافه الحقيقية من هذا التنصيص.

خاتمة:

إن الهدف من إقرار وترسيخ الحكامة الترابية في سياق دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، كأسلوب جديد للتدبير الترابي؛ هو القدرة على تدبير عامل التحول الذي يعيشه المجتمع المغربي. والذي يحتم وضع حد لهذه الانغلاقية، سواء على مستوى أسلوب التحكم أو الاستحواذ من قبل السلطات المحلية، إلى منطق الانفتاح والتواصل والإشراك الفعلي لمختلف الفاعلين، من خواص ومجتمع مدني ومواطنين.

فالجماعات الترابية مدعوة اليوم إلى تحسين وتطوير قدراتها التديرية وتقوية تنافسيتها. من خلال إعادة النظر في فلسفة عملها، بتبني منظور جديد ومقاربة مغايرة تتوخى الانتقال من النظرة التسييرية الضيقة إلى المقاربة التديرية الحديثة والمتجددة، التي تعتمد الانفتاح والتشارك، والاندماج، كخطوة نحو تأسيس أرضية صلبة للحكامة الترابية. تكفل النجاح المطلوب للجماعات الترابية في انجاز المهام الموكولة إليها.

linguistique sectorielle puise ses présupposés et ses principes dans différentes disciplines et sciences : cela va du droit à la linguistique générale.

Le volet descriptif concerne les différentes descriptions des termes appartenant à un domaine précis ou à un secteur d'activité (droit, éducation, santé...). Quant au volet pratique, il a trait à l'ensemble d'activités auxquelles donne lieu la discipline : l'adoption de mesures législatives et linguistiques, l'élaboration de dictionnaires monolingues, bilingues ou plurilingues...

(2) Par ailleurs, l'approche aménagiste et plus précisément l'aménagement du corpus des langues (cf. supra 2.1.3), qui devra être complétée par une approche terminologique, contribuera amplement à l'élaboration de dictionnaires bilingues, trilingues dans les différents secteurs susmentionnés.

(3) En outre, notre étude des politiques linguistiques à travers le monde permettra aux chercheurs de différents horizons d'appréhender de manière adéquate le régime linguistique particulier marocain.

Références bibliographiques

- عبدالهادي بوطالب : الحقوق اللغوية - حق اللغة في الوجود والبقاء،

والتطور، والنهاء، والوحدة، دار الكتاب، شتنبر 2003.

- Boukous, A., 1995, **Société, Langues et Cultures au Maroc : Enjeux symboliques**. Casablanca : Le Fennec.

- Corbeil, J.-C., « Éléments d'une théorie de l'aménagement linguistique » in **La Banque des mots**, Conseil international de la langue française, N°5, Paris, 1973.

- J.M. Eloy(2012)

http://encyclopedie_universelle.fracademic.com/12193/LINGUISTIQUE_-_Sociolinguistique#, consulté le 10 octobre 2017.

- Paul Vaur (2005)

<http://www.innovation-democratique.com/La-Francophonie-et-la-Langue.html>, consulté le 20 octobre 2017.

Notes

1. L'alphabet Tifinagh adopté au Maroc par l'Institut Royal pour la Culture Amazighe est utilisé pour transcrire les caractères de la langue Amazighe)).

2. L'essentiel des données utilisées dans cette section sont puisées dans le site de J. Leclerc : www.tlfq.ulaval.ca/axl/

(iii) sauvegarder la diversité linguistique et culturelle en prônant le plurilinguisme.

Pour mettre en œuvre une telle politique, quatre mesures majeures ont été prises :

- (a) Encouragement des travaux terminologiques ;
- (b) mise en œuvre d'une société de l'information et des industries de la langue ;
- (c) préservation du français dans les instances internationales ;
- (d) diffusion de la pensée scientifique et technique.

Par ailleurs, la France s'est déclarée en faveur du plurilinguisme aussi bien en Europe qu'à travers le monde, tout en se positionnant clairement sur la place de la langue française sur le plan international.

2.1.4.9 Politiques linguistiques mixtes

Il s'agit de politiques pratiquées concomitamment par un état. Plusieurs types de politiques sont possibles :

- (i) Non-intervention (langue officielle) et politiques sectorielles (minorités) ;
- (ii) non interventionnisme et politique d'assimilation (minorités) ;
- (iii) valorisation de la langue officielle et statut différencié (minorités) ;
- (iv) valorisation de la langue officielle et politiques sectorielles (minorités) ;
- (v) valorisation de la langue officielle et non intervention (autres langues) ;
- (vi) valorisation de la politique officielle, politique d'assimilation et politique de bilinguisme territorial (minorités).

2.2 Conclusion et perspectives d'action

Force est de souligner au terme de cet article que notre entrée en matière par l'intermédiaire du concept de « droit linguistique » se révèle fructueuse à tous égards. Ce qui nous donne la possibilité de tirer à ce niveau les trois conclusions suivantes :

1) Nous définissons la linguistique sectorielle comme étant le carrefour pluridisciplinaire où confluent linguistique générale, aménagement linguistique, sociolinguistique entre autres.

Elle est constituée de trois volets : un volet théorique, un volet descriptif et un volet appliqué. Par volet théorique, nous entendons que la

de 2011. Depuis cette date, l'amazigh est aussi «une» langue officielle avec l'arabe, mais ce statut n'est pas tout à fait équivalent. En effet, il faut attendre l'adoption d'une loi organique qui devrait définir les modalités et le processus de la mise en œuvre de l'officialisation de la langue amazighe, ainsi que son intégration dans l'enseignement, dans les médias et dans l'administration de l'État...

2.1.4.6 Les politiques non interventionnistes

Une politique de non interventionnisme consiste à faire en sorte qu'il y ait un rapport d'harmonie entre le principal groupe linguistique et les minorités. Cela favorise bien sûr le groupe dominant. Néanmoins, une telle politique est accompagnée quelquefois par des mesures de protection de (Allemagne, Sénégal...).

L'Allemagne, à titre illustratif, adopte une telle politique dans la mesure où l'allemand n'a jamais été déclaré langue officielle.

2.1.4.7 Politique de multilinguisme stratégique

L'objectif ultime d'une telle politique est de mettre l'accent sur la complémentarité des langues en présence et d'exploiter au mieux toutes les ressources linguistiques d'un état (Afrique du Sud, Belgique fédérale, Mauritanie, Soudan...).

2.1.4.8 Politique d'internationalisation linguistique

Une telle politique est adoptée surtout par les anciennes puissances coloniales qui visent à garder une présence linguistique à travers le monde (France, Portugal...).

La politique linguistique française à titre d'illustration repose sur trois principes fondamentaux :

- (i) Garantir le rayonnement du français ;
- (ii) veiller à ce que la langue française garde un rôle prépondérant au niveau de la communication internationale ;

québécoises accorde les mêmes prérogatives que le français en ce qui concerne les lois, les règlements, les tribunaux et les travaux parlementaires.

2.1.4.3 La politique linguistique d'assimilation

Une politique d'assimilation est l'une des mesures d'accélération de la minorisation d'un ou plusieurs groupes linguistiques. Une telle politique vise à tout prix l'unité nationale au sein d'un Etat. L'assimilation est adoptée par plusieurs états : Afghanistan, Lybie, Syrie, Iran entre autres.

En Syrie par exemple, la langue officielle est l'arabe. Environ 88% des Syriens sont des Arabes, les minorités non arabes les plus importantes sont les Kurdes (8%) au nord du pays et les Arméniens (2,8%).

La politique linguistique de la Syrie est une politique d'assimilation absolue à l'égard de ces minorités et c'est la population kurdophone qui pâtit le plus d'une telle situation.

2.1.4.4 Les politiques de valorisation de la langue officielle

Une telle politique est une politique d'unilinguisme. Quelquefois, elle favorise la langue nationale, dans d'autres cas, elle favorise une langue coloniale qui a une très large influence internationale. Dans de tels cas, de telles politiques sont accompagnées généralement de mesures reconnaissant et protégeant les langues minoritaires. Le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, l'Espagne entre autres pratiquent une politique linguistique de ce genre.

En Espagne par exemple, le Castillan est la langue officielle de tout l'État, pourtant trois langues (le catalan, le galicien et le basque) jouissent du statut de co-officialité dans les différentes communautés autonomes. D'autres langues comme l'asturien, l'aragonais, l'andalou, l'aranais et l'arabe sont considérées comme des variétés linguistiques qui font l'objet d'un processus de préservation de leur spécificité et de leur richesse. L'expérience espagnole est à cet égard l'une des initiatives les plus intéressantes en Europe. Toutefois, la dernière crise catalane pourrait bouleverser la donne et apporter des changements à cette politique linguistique.

2.1.4.5 Les politiques de bilinguisme ou de trilinguisme

C'est une politique reconnaissant deux ou plusieurs langues officielles. Le cas du Maroc est édifiant à cet égard, l'arabe classique demeure «la» langue officielle de l'État, d'après l'article 5 de la Constitution

du statut juridique de la ou des langue(s) impliquée(e)s. Il s'agit plus précisément d'adopter des mesures en vue de gérer les conflits entre les langues. La Belgique présente un cas instructif de ce genre de politique linguistique sectorielle. La population belge compte 11 358 952 habitants et se répartit de la façon suivante :

- 57 %de flamands d'origine néerlandaise ;
- 42 %de wallons d'origine française ;
- 1 %d'allemands.

En Belgique, Etat fédéral, trois langues officielles (le français, le néerlandais et l'allemand) se partagent le marché linguistique. De même, cet état est divisé en quatre zones linguistiques : Bruxelles, la région flamande au nord, la région wallonne au sud et une petite région allemande à l'est. Les trois communautés représentant les trois groupes linguistiques susmentionnés adoptent les décrets relatifs à leur groupe « ces décrets linguistiques sont applicables au sein des régions flamande et wallonne (selon le cas).Quant à la communauté germanophone, elle ne peut qu'adopter de tels décrets puisque, en vertu de la constitution, il n'y a pas de région germanophone (même s'il existe une région de langue allemande) ».

Plusieurs aspects conflictuels caractérisent ce type de politique linguistique, citons à titre d'exemples les tensions entre les flamands et les wallons au niveau de Bruxelles et le flou qui caractérise les pouvoirs de la communauté allemande.

2.1.4.2 Le statut légal différencié

Une telle politique reconnaît un statut légal différencié afin d'aboutir à la coexistence des différents groupes linguistiques au sein d'un état.

Autrement dit, les droits linguistiques sont garantis pendant que les minorités sont assurées d'une protection spéciale. Plusieurs états adoptent une telle politique (Albanie, Bulgarie, Chine, Québec entre autres).Si l'on s'intéresse de plus près à l'exemple du Québec, on remarque que la promotion de la langue française a eu un impact important sur la scolarisation en français des immigrants et sur l'instauration du français aussi bien dans le domaine du travail que dans celui de l'affichage. Quant à la minorité anglophone, elle jouit d'un éventail assez élaboré de droits linguistiques :le droit d'utiliser l'anglais à l'Assemblée nationale, le droit de traduire toutes les lois en anglais, le droit des procès dans leur langue entre autres. De même, La Constitution Canadienne qui prévaut sur les lois

A. Aménagement du statut des langues

Il touche le type de statut constitutionnel, législatif et réglementaire. Il doit impliquer des dispositions adéquates pour que le statut des langues en présence dans une communauté linguistique soit compatible avec la politique linguistique préconisée. Il doit apporter également quelques précisions sur des notions comme « langue officielle », « langue nationale » ou « langue étrangère ». À ce niveau, il s'agira de déterminer les fonctions que l'on attribue à ces langues et les moyens susceptibles de traduire une politique linguistique effective.

B. Aménagement du corpus des langues

Plusieurs exemples d'interventions sur le corpus peuvent être rappelés : La création d'une écriture et d'un système de transcription phonétique ; les diverses expériences touchant la réforme de l'orthographe en français ; la création de lexiques (dictionnaires multilingues, terminologies spécialisées... ; l'enrichissement du lexique d'une langue spécialisée afin de la rendre apte à une communication plus élaborée et la question de la graphisation, le cas du Tifinagh par exemple.¹

2.1.4 Politique linguistique

La majorité des scientifiques, des linguistes et des politiciens manifestent un intérêt majeur au phénomène de la préservation de la diversité linguistique au sein des communautés linguistiques. On estime que la moitié des 6000 langues parlées à travers le monde sont menacées de disparition. Plusieurs facteurs affectent l'existence ou l'usage des langues humaines (L'usage dans la communication, la dispersion géographique et la situation économique des locuteurs...) et c'est en ce sens que plusieurs pays adoptent des politiques linguistiques pour encourager ou non l'usage d'une langue ou de certaines langues.

Par ailleurs, on entend par « politique linguistique » l'ensemble des mesures pouvant être adoptées en vue de « faire correspondre au mieux une ou plusieurs langues déterminées au besoin et attentes » d'une communauté linguistique.

Plusieurs types de politiques linguistiques peuvent être distinguées² :

2.1.4.1 Les linguistiques politiques sectorielles

L'objectif ultime d'une politique linguistique sectorielle consiste à trouver des solutions adéquates aux problèmes linguistiques indépendamment

2.1.2 Diversité linguistique

Le concept de « diversité linguistique » a fait l'objet de plusieurs travaux dans le domaine de la sociologie du langage, la sociolinguistique et la psychologie sociale, nous pensons surtout à Ferguson, Gumperz, Fishman, Lambert, Labov entre autres.

Lesdits travaux ont montré sans équivoque que la diversité linguistique (bilinguisme, multilinguisme...) est une caractéristique fondamentale de toute communauté linguistique et que l'homogénéité linguistique n'a pas droit de cité. ce qui fait dire à Boukous (1995,15) que « Partout dans le monde, les communautés linguistiques sont hétérogènes du fait de la variété des structures qui constituent les formations sociales et économiques. Cette hétérogénéité est attestée au niveau de la diversité des langues utilisées autant qu'au niveau de la variation propre à chacune des langues coexistantes [...] ».

En outre, la coexistence des langues implique un processus d'interaction et compétition entre les biens symboliques. Ce que confirme J.M.Eloy (2012) en parlant des travaux de Labov « ces travaux prouvent ce que chacun éprouve, hormis peut-être certains linguistiques, à savoir que la langue n'a pas pour seule fonction sociale la communication, mais des fonctions liées à la distinction sociale, la hiérarchisation sociale, et toutes les contradictions sociales ».

2.1.3 Aménagement linguistique

Ce concept a été utilisé pour la première fois en 1973, par Jean-Claude Corbeil, alors directeur de l'Office de langue française du Québec. La définition retenue par le *Conseil International Francophone des Langues* nous semble appropriée : « Toute intervention d'une instance nationale ou internationale, ou d'un acteur social, qui vise à définir les fonctions ou le statut d'une langue ou de plusieurs langues en concurrence, sur un territoire ou dans un espace donné (aménagement du statut), ou à standardiser ou à instrumentaliser une ou plusieurs langues pour les rendre aptes à remplir les fonctions qu'on leur a assignées(aménagement du corpus)dans le cadre d'une politique linguistique préalablement définie ».

Il ressort de la définition ci-dessus que deux d'aménagements linguistiques peuvent être distingués :

de son activité professionnelle et de ses différentes transactions économiques. Par ailleurs, toute communauté linguistique est assurée de la présence de sa langue dans tous les types d'organisations socio-économiques.

2. Vers une approche sectorielle

Plusieurs concepts émergent de notre lecture de la DUDL, d'où la nécessité de les définir en vue de mettre en lumière leur caractère opératoire et les utiliser à bon escient pour appréhender les droits linguistiques dans les secteurs susmentionnés.

2.1 De quelques concepts clés

2.1.1 Communauté linguistique

On entend par communauté linguistique « toute société humaine qui, installée historiquement dans un espace territorial déterminé, reconnu ou non, s'identifie en tant que peuple et développe une langue commune comme moyen de communication naturel et de cohésion culturelle entre ses membres. L'expression propre à un territoire désigne l'idiome de la communauté historiquement établie sur ce même territoire » (Article I, paragraphe 1 de la DUDL).

Cette définition semble satisfaire, à première vue, au critère de la généralité d'autant plus que la dimension culturelle y est soulignée. Toutefois, elle nécessite les remarques suivantes :

(i) Comme le souligne Paul Vauris (2005) « le possible conflit entre le principe de territorialité d'une langue (la langue d'exercice dans un territoire considéré) et celui de la personnalité (la langue est respectée en tant qu'elle est parlée par la personne) tend à être résolu au profit du principe de la liberté d'expression, de communication et d'enseignement ».

(ii) Par ailleurs les travaux sociolinguistiques de W. Labov ont montré que la communauté linguistique n'est plus à considérer comme étant un ensemble de locuteurs visant la même forme linguistique mais reconnaissant la même norme.

(iii) Enfin, il faudrait mettre l'accent sur le fait que toute communauté linguistique est par définition hétérogène et la langue est structurée-structurante de cette hétérogénéité.

Culture et Domaine socio-économique. Huit articles sont dédiés à chacun des deux premiers domaines, trois au troisième domaine et six articles aux trois derniers.

Section I. Administration publique et organismes officiels

Les articles 15-30 reconnaissent l'égalité de statut des langues officielles et l'égalité du droit à leur usage. Ces dispositions touchent les actes juridiques et administratifs, les rapports avec les pouvoirs publics, les documents officiels, les tribunaux de justice et les inscriptions sur les registres publics.

Section II. Enseignement

Les articles 23-30 soulignent la place centrale accordée aux langues d'enseignement quelles qu'elles soient. Les questions d'enseignement des langues sont abordées dans la perspective de la diversification et de l'enseignement plurilingue en vue d'aboutir à la valorisation et au développement des répertoires linguistiques des individus et des groupes.

Section III. Onomastique

Les articles 31-34 stipulent que toute communauté linguistique a le droit d'utiliser son propre système onomastique aussi bien au niveau des noms propres de personnes (anthroponymie) que celui des noms de lieu (toponymie).

Section IV. Médias et nouvelles technologies

Les articles 35-40 édictent une assise juridique à toute politique linguistique médiatique homogène et cohérente.

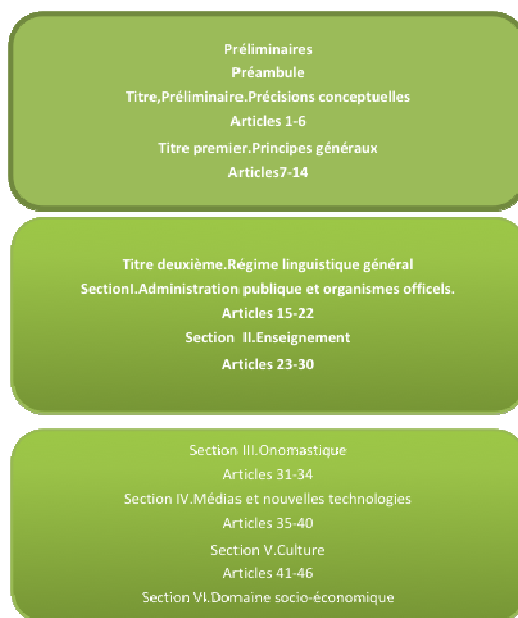
Section V. Culture

Les articles 41-46 précisent que toute communauté linguistique a le droit d'accéder à sa propre production culturelle dans sa langue loin de l'hégémonie des anciennes puissances tutélaires. En outre, une place prépondérante doit être accordée à sa propre langue dans toutes les manifestations culturelles, sans oublier la sauvegarde du patrimoine.

Section VI. Domaine socio-économique

Les articles 47-52 édictent que toute communauté linguistique a le droit d'être dotée dans sa langue de tous les moyens nécessaires à l'exercice

Déclaration universelle des droits linguistiques



Il ressort du tableau ci-dessus que la DUDL est composée de 52 articles touchant six secteurs. Les préliminaires montrent que celle-ci trouve son fondement dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et s'appuie, en outre, sur plusieurs conventions et déclarations. Quant au préambule, il énonce les objectifs politique, culturel et économique dont dépendent la survie et le développement des langues afin d'aboutir à un « équilibre écologique des sociétés ».

1.2 Régime linguistique général

Les deux tiers des articles (38 au juste) de la DUDL, sont consacrés à la présentation du régime linguistique général. Celui-ci vise à instaurer une base juridique favorable à l'aménagement d'un régime d'égalité linguistique garantissant le droit de chaque communauté linguistique à l'utilisation inconditionnelle de sa langue.

Six secteurs clés sont ciblés : Administration publique et organismes officiels, Enseignement, Onomastique, Médias et nouvelles technologies,

Par ailleurs, le concept de « droit linguistique » est primordial dans la DUDL. Celle-ci se présente comme étant « une vision globale des droits linguistiques » dont le but ultime est de « corriger les déséquilibres linguistiques et établir une paix planétaire ». Pour ce faire, elle préconise la diversité linguistique et culturelle en vue « d'assurer la promotion, le respect et l'usage social et privé de toutes les langues ».

1.1 la Déclaration universelle des droits linguistiques

La DUDL a été proclamée le 9 juin à Barcelone. Elle trouve son fondement dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, notamment l'article 2, paragraphe 1 qui stipule que :

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » (C'est nous qui soulignons).

De même, elle est l'aboutissement de plusieurs déclarations, conventions et résolutions dont nous citons, à titre illustratif, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (article 27) et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la même date. La résolution n°47/135 du 18 décembre 1992 de l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies (Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques).

Notons enfin que la DUDL constitue une proposition de base ayant pour finalité d'assurer le droit vécu dans des sociétés linguistiquement équitables. Elle garantit la prise en charge de la diversité linguistique et le renforcement des mesures d'encouragement de la normalisation linguistique et l'aboutissement à un statut juridique différencié.

Le tableau synoptique ci-dessous donne un aperçu général de ladite déclaration :

Des droits linguistiques à la linguistique sectorielle

Dr. Abdellah GANTARE

Professeur d'enseignement Supérieur Habilité

Institut Supérieur des Sciences de la Santé

Université Hassan 1^{er} Settat-Maroc

Introduction

Le présent article ambitionne de mettre en lumière les soubassements théoriques de la linguistique sectorielle (LS dorénavant). Notre entrée en matière s'est faite par le truchement de deux termes qui nous ont semblé incontournables pour une approche de la question : « linguistique sectorielle » et « régime linguistique général ». Ces deux termes nous ont conduit au domaine des droits linguistiques. Ce concept trouve son écho dans la Déclaration universelle des droits linguistiques (Barcelone 1996) (DUDL dorénavant).

Une lecture approfondie de celle-ci nous a éclairé sur les principes de base de la LS. De même, ladite lecture nous a permis de circonscrire le champ de notre propos et de le structurer au moyen d'un appareil conceptuel adéquat. Corollairement, des pistes d'action seront proposées afin de donner des balises sérieuses à des études ultérieures.

1. Des droits linguistiques

D'une manière générale, comme le précise Boutaleb (2003,19-20), le droit linguistique se préoccupe, dans son acception la plus large, des critères qui régissent le statut d'une langue et son utilisation ? Les droits linguistiques concernent aussi bien les droits des personnes et des communautés que les droits intrinsèques d'une langue. Tout d'abord, le concept de droit linguistique réfère au droit d'utiliser une langue ou une autre. Ensuite, il renvoie au critère législatif qui touche la gestion politique des situations linguistiques. Enfin, il se rapporte à la législation linguistique qui fait partie de la « jurilinguistique ».

La coopération régionale cruciale

La dimension transnationale des flux migratoires illégaux nécessite une coopération internationale. Par ailleurs, il est constaté l'existence un climat de suspicion entre le Maroc et l'Algérie. La main tendue des autorités marocaines à Alger et le refus de cette dernière de coopérer¹⁶ rendent le combat contre les réseaux criminels transnationaux plus ardu.

Les relations en dents de scie avec la Mauritanie, poussent le Maroc à opérer unilatéralement dans certaines régions pour assurer la sécurité de ses frontières, les réseaux du trafic illicite opérant autant au nord du pays, qu'au sud dans la région de Laayoune, Guerguerate et Lagouira. Il est utile de signaler que des villes comme Fès, Rabat et Casablanca sont aussi touchées par ce trafic.

Même si les efforts du royaume d'intégrer les migrants subsahariens et les réfugiés dans la société n'engagent que le Maroc et découlent de ses choix souverains. Il n'en est pas moins que la protection des frontières avec l'Europe est un fardeau lourd à assumer pour un pays qui souffre de problèmes structurels. Un climat de confiance entre les pays voisins et une coopération solide avec de la responsabilité partagé avec les institutions régionales et internationales sont impératifs pour alléger la pression du trafic illicite des migrants sur le Maroc.

Conclusion

La « sécuritisation » du trafic des migrants au Maroc est marquée par l'ensemble des politiques et mesures sont consacrés pour le contrôle des frontières et surveillance du territoire menés face aux réseaux du trafic illicite des migrants. La lutte contre la criminalité organisée passe par des opérations conjointes avec les pays voisins, mais le problème qui persiste avec l'Algérie reste le maillon faible de toute stratégie sécuritaire.

L'industrie sécuritaire bénéficie de la situation pour fournir du matériel pour militariser les frontières et tirer profit des activités des groupes criminels organisés. Une menace qui ne peut être limitée que par une meilleure coopération et coordination entre les différentes agences pour assurer la sécurité étatique.

16- Terrorisme : L'Algérie refuse de coopérer ! <http://aujourd'hui.ma/societe/terrorisme-lalgerie-refuse-de-cooperer>.

En outre, on note le retard de la mise en place du conseil supérieur de la sécurité probablement affecté par le débat sur les prérogatives au sein des différents services de sécurité de l'État (ministère de l'intérieur, commandements militaires, état-major, services de renseignements, et les politiciens qui devront siéger au conseil).

Une rivalité entre agences de sécurité a poussé le Roi Mohamed VI à adresser un message clair aux responsables sécuritaires lors du discours du trône du 30 Juillet 2016 « ... *La sécurité du Maroc est un devoir national qui ne souffre aucune exception, pas plus qu'elle ne doit être l'enjeu de lutttes byzantines ou l'objet de négligence ou de laxisme dans l'accomplissement du devoir qu'elle implique. Elle exige plutôt de l'émulation constructive dans la préservation de l'unité, de la sécurité et de la stabilité de la patrie...* »¹⁴.

Cet appel du Chef de l'Etat pour faire de l'intégrité territoriale, la sécurité nationale et l'ordre public, une priorité nationale, met en évidence le souci de mettre en place une coopération plus efficace entre les différents services de sécurité. Une nécessité qui s'impose au vu des relations avec l'UE, de la préservation de la sécurité régionale, de la lutte contre le crime transnational et contre le terrorisme.

La complexité et l'ampleur des menaces nécessitent une approche holistique de l'ensemble des acteurs : Armée, marine royale, gendarmerie, ministère de l'intérieur, forces auxiliaires, police et douanes. Tous ces corps sécuritaires sont impliqués dans la gestion des frontières et la surveillance des territoires. La coopération entre institutions nationales, régionales et internationales s'impose pour combattre les groupes criminels organisés. La coordination entre les agences de sécurité, suite au discours de Roi Mohamed VI du 30 juillet 2017, s'est matérialisée lors de la réunion des sécuritaires du pays, chapeautée par le ministre de l'intérieur¹⁵.

14 - Texte intégral du discours royal : <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/texte-integral-du-discours-royal-loccasion-de-la-fete-du-trone>

15 - Laftit réunit Benslimane, Hammouchi et Mansouri au ministère de l'Intérieur : <https://www.h24info.ma/maroc/laftit-reunit-benslimane-hammouchi-mansouri-ministere-de-linterieur/>.

et des gendarmes pour le contrôle du littoral méditerranéen¹³. Les forces de l'ordre sont opérationnelles dans la ceinture allant de Tanger à Oujda. De plus, la police, les douanes, et la gendarmerie royale installent des points de contrôle mobiles et fixes le long des routes dans les zones frontalières.

Malgré cela, les forces de sécurité ne sont pas en mesure de contrôler la totalité des frontières. Le facteur géographique constitue l'un des freins de la stratégie marocaine à l'œuvre. Les responsables ne cessent d'affirmer l'insuffisance des moyens financiers, logistiques, matériels et humains pour veiller à appliquer les mesures nécessaires pour contrecarrer les réseaux de trafic illicite.

Néanmoins, les instabilités et les menaces se développant aux frontières ont soulevé la question de la restructuration de l'appareil sécuritaire au Maroc. Dans un souci de moralisation de l'administration sécuritaire, des changements dans la Direction Générale de la Sureté Nationale (DGSN) et la Direction Générale Sécurité du Territoire (DGST) ont eu lieu.

Les différents services ont été restructurés en rattachant des hauts cadres à la direction centrale. Certains hauts responsables ont été limogés suite à des allégations de graves infractions administratives

La création, en 2015, du Bureau Central d'Investigation Judiciaire (BCIJ), qui relève de la DGST, a produit un effet de synergie entre les services de sécurité dans les investigations et les enquêtes sur le crime organisé transnational. Ces changements ont permis d'accroître l'efficacité dans la lutte contre toute menace à la sécurité nationale.

Plusieurs responsables des différents organes sécuritaires soupçonnés de trafic d'influence ou de corruption ont été démis de leurs fonctions et poursuivis en justice.

De plus, des formations sont offertes aux agents marocains sur les questions sécuritaires, le droit international relatif aux questions migratoires et le crime organisé.

13 - Ce que coûte au Maroc la lutte contre les migrants qui veulent rejoindre l'Europe : <http://fr.le360.ma/politique/ce-que-coute-au-maroc-la-lutte-contre-les-migrants-qui-veulent-rejoindre-leurope-108735>.

En Aout2016, des mesures de sécurisation des frontières entre le Maroc et la Mauritanie ont été entreprises pour faire face à la crise du poste frontière de El Guerguarate (PFG). Parmi ces mesures, l'appui aux capacités nationales de contrôle des frontières, l'amélioration des systèmes de gestion des frontières et la fourniture du matériel nécessaire pour que les autorités chargées des frontières assurent un contrôle efficace. De plus, les services de sécurité ont pour tâche d'éliminer toute forme d'anarchie dans cette région qualifiée de «Kandahar»¹¹ de l'Afrique du Nord située dans la zone tampon proche du poste frontière d'El Guerguarate.

S'ajoutent à cela, les mesures qui nécessitent l'entretien des barrières et murs, la surveillance des communications, l'échange de renseignements d'informations, la surveillance aérienne de la bande frontalière et l'adjudication d'un plan de sécurité flexible adapté aux zones frontalières et aux changements du contexte régional.

Ces efforts pour sécuriser les frontières et assurer la sécurité régionale s'expliquent par le fait que des pays voisins (Algérie, Mauritanie), ne coopèrent pas suffisamment avec les autorités marocaines par absence de confiance et de canaux de communications opérationnels.

Le Maroc est contraint de combler ce déficit de coopération des pays voisins par le redéploiement des troupes et le renforcement continu en hommes et en matériel, ce qui pèse sur le budget de l'état. Les dépenses publiques relatives à la défense et au maintien de l'ordre et de la sécurité publique sont en évolution par rapport aux dépenses d'autres secteurs.

Les dotations financières¹² destinées aux dépenses du secteur de la sécurité en 2017, notamment, au renforcement des frontières et la surveillance du territoire font de la lutte contre le trafic illicite des migrants un enjeu fondamental de sécurité qui nécessite des moyens et mesures exceptionnelles.

Selon des sources officielles, le dispositif sécuritaire dans la région du nord coute 250 millions d'euros/an, avec 23 000agents des forces de l'ordre

11 - Maroc : l'armée pénètre dans la zone tampon avec le Sahara :

<http://www.afrik.com/maroc-l-armee-penetre-dans-la-zone-tampon-avec-le-sahara>.

12 - Loi de finance 2017 : <https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2017/lf2017fr.pdf>.

Des projecteurs à forte puissance permettant aux patrouilles conjointes marocaines et espagnoles d'assurer la prévention des menaces des groupes criminels organisés.

Il faut néanmoins relever une insuffisance du matériel pour le contrôle biométrique des documents dans les aéroports marocains. Toutefois, en février 2017, environs 850 migrants subsahariens ont franchi les barbelés à lames tranchantes séparant les territoires marocains de la ville de Ceuta.

Suite à cet incident, le Roi Mohamed VI a urgé l'inspecteur général des FAR (Forces armées royales) de mettre en place une nouvelle stratégie de lutte contre l'immigration illégale, et la consolidation de la sécurité aux frontières.

Les autorités marocaines ont notamment décidé de renforcer la présence des différents corps de sécurité près des frontières. Par conséquent les forces de l'ordre, Gendarmerie, Forces auxiliaires et des éléments de la DGSN, ont ratissé les alentours de la clôture qui sépare la ville de Ceuta et la forêt de Belyounech.

Deux à Trois barrages de la gendarmerie royale furent installés sur les 70 kilomètres séparant l'aéroport de Tanger et Ceuta et une trentaine de véhicules supplémentaires appartenant aux Forces auxiliaires et plus de 350 éléments, ont été déployés en renfort tout au long de la route principale empruntée par les migrants.

En conséquence, une seconde tentative de 800 migrants à forcer le passage vers l'enclave espagnole, fut avorté le 4 Juillet 2017 par la gendarmerie royale et la Guardia civile espagnole.

Toutes ses mesures rendent le passage terrestre difficile aux migrants qui sont victimes d'une politique répressive des Etats. La fréquence des passages est ralentie impliquant aux communautés de migrants installés dans les forêts des règles de survie drastiques.

Entre juillet et Aout 350 migrants subsahariens ont pu franchir les doubles barrières de l'enclave de Ceuta. On dénombre plusieurs blessés suite à l'intervention des forces de l'ordre marocaines et de la Guardia civile espagnole.

que seulement 95 réseaux criminels ont été démantelés en 2015 par les autorités marocaines.

Pour limiter les menaces des groupes criminels transnationaux, le Maroca entrepris une série de mesures qui consistent en la création de nouveaux postes avancés, l'envoi de renforts et de matériel dans les zones frontalières, le renforcement de la surveillance et du contrôle aux frontières, l'édification de nouvelles infrastructures et l'installation d'équipements de surveillance électronique.

La présence des barrières entre Nador et Melilla¹⁰ n'est pas une formule efficace pour lutter contre les réseaux de trafiquants. La dynamique s'est ralentie dans le temps, mais le mode opératoire a été modifié.

La construction de nouveaux postes de contrôle frontaliers dans les environs de Saadia a été mise en place, à cela s'ajoute la pose de barbelés sur 114 km entre le Maroc et l'Algérie, avec l'édification d'une clôture métallique dotée de capteurs électroniques. C'est le second mur que le Maroc construit après celui doté également de systèmes électroniques, pour limiter les infiltrations des trafiquants du Polisario.

En contrepartie, l'Algérie a mis en place un mur d'une hauteur de 3.5 mètres de haut sur près de 5 km de long, situé dans la ville rurale de Chraga à 8km au sud d'Ahfir, environ à 10 km au nord de Beni Drar à la frontière algérienne. Cette clôture est munie de caméras de surveillance.

Dans cette politique de prévention, le facteur technologique joue un rôle important dans la surveillance des frontières. À Ceuta et Melilla, les barrières mécaniques sont également équipées de matériels et équipements de pointe pour avorter les tentatives de franchissement des barrières et murs.

Parmi ces équipements on retient:

Des câbles souterrains reliés à des capteurs électroniques dont le but est la détection les battements de cœurs et de tout mouvement;

Des caméras de vision nocturne et thermiques;

10 - À Melilla, le dispositif espagnol est composé de trois barrières : une de six mètres, une de trois mètres, puis à nouveau une de six mètres. Le Maroc a construit une quatrième barrière en 2014.

Bien que Le Maroc soit considéré comme l'unique pays africain ayant des frontières terrestres avec l'Europe (Ceuta et Melilla) le dispositif sécuritaire mis en place a permis de démanteler plusieurs réseaux de trafic de migrants.

Le Maroc a adopté une politique volontariste de lutte contre la criminalité transnationale qui repose sur quatre approches qui sont : la protection des côtes et des frontières terrestres, la surveillance maritime, la surveillance du territoire et la modernisation⁷ des postes frontaliers.

Le Ministère de l'intérieur⁸ et les instances compétentes qui relèvent de son autorité se consacrent aux questions opérationnelles, comme le démantèlement des réseaux de trafic et la coopération avec les pays tiers.

Une source officielle a déclaré que depuis 2014, 40000 tentatives d'immigration clandestine ont été avortées et environ 3000 réseaux structurés ont été démantelés grâce aux efforts conjoints de la police, de la gendarmerie, des forces auxiliaires et de l'armée. Pourtant, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la route espagnole est davantage privilégiée par les réseaux de trafic et par les migrants à cause des moindres risques encourus durant la traversée et de sa proximité des frontières européennes. Le nombre de personnes ayant atteint l'Espagne a triplé en 2017 par rapport à 2016. De sa côté, l'agence Frontex⁹ a affirmé

7 - L'installation des techniques de profilage « profiling techniques », l'achat des équipements et scanners pour les conteneurs et la procurement des outils biométriques pour détecter les faux documents et le passage illégal des frontières, mais il existe toujours des lacunes et insuffisances dans différents postes frontaliers. **Par exemple** : A l'aéroport de Tanger la durée de contrôle de l'authenticité des documents d'un subsaharien muni d'un passeport de son pays avec visa Schengen est de 10 à 20 minutes.

8 - **La Direction des migrations et de la surveillance des frontières** du Ministère de l'intérieur, opérationnelle depuis 2005, est chargée de lutter contre les réseaux de trafic, mais aussi de faciliter et mettre en œuvre les activités de coopération de l'État sur les plans bilatéral, multilatéral et régional. **La police marocaine** est chargée du démantèlement des réseaux criminels, et de la formation des policiers et des agents de l'immigration. La Gendarmerie royale joue un rôle de prévention mais aussi de police criminelle, puisqu'elle est habilitée à mener des enquêtes et à procéder à l'arrestation des personnes impliquées dans des groupes criminels organisés. La Gendarmerie royale participe à des patrouilles conjointes aux frontières en coopération avec la police judiciaire espagnole.

9 - Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report.

2016 : http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2016.pdf.

Le moteur de cette activité est un carnet d'adresse et un réseau bien rodés qui permettront de contourner les lois et les barrières. Le fléau ne cesse de grandir et de se propager, les trafiquants s'adaptent aux politiques répressives et restrictives des autorités compétentes.

La nouvelle route Nord-Africaine du « Haschisch » tire le signal d'alarme sur le risque potentiel à la sécurité et la stabilité du royaume. Il s'avère que les trafiquants, dont la Mafia italienne, ont des liens avec les membres de l'Etat Islamique pour sécuriser la route du Maroc à Tobrouk et Syrte en Libye⁶. L'échange de services peut faciliter la fuite de terroristes recherchés par Interpol. Les liens présumés entre les trafiquants d'humains, d'armes et de drogues et les terroristes constituent une menace à la sécurité nationale.

Le Trafic des migrants est donc considéré comme une activité presque secondaire pour les grands passeurs, qui travaillent en premier lieu dans le trafic du hashish. Les migrants ne figurent dans le convoi que comme « marchandise » complémentaire.

Pour les petits et moyens trafiquants, le trafic des migrants constitue leur activité majeure en raison de la difficulté de se faire une place dans le marché du trafic de drogue et de haschisch.

Dans une région instable et face aux menaces des groupes criminels organisés, un important dispositif sécuritaire doit être mis en place pour lutter contre les menaces non étatiques qui ciblent le royaume.

La réponse de l'appareil sécuritaire aux menaces

La lutte contre les réseaux du trafic des migrants exige la mobilisation de moyens matériels, humains et techniques en vue de renforcer les capacités des intervenants dans le domaine de la sécurité. Une réponse effective aux réseaux de trafic illicite des migrants nécessite une organisation permanente de patrouilles de contrôle conjointe, et la coopération en matière d'échange de renseignement, ainsi que le contrôle des documents de voyage.

6 - The Mafia-ISIS connection: Partners in crime or perfect strangers?<http://english.alarabiya.net/en/features/2017/07/12/The-Mafia-ISIS-connection-Partners-in-crime-or-perfect-strangers-.html>.

pour camoufler le passage à la frontière en déjouant les barrières aux postes frontaliers de Beninsar ,Farkhana ,et Tarajal .

Dans la route maritime, les trafiquants utilisent différents types d'engins pour atteindre les côtes marocaines depuis la Mauritanie et le rivage espagnole depuis Tanger, Ksar Sghir, Fnideq, AL Hoceima, Nador, Mariwari , Larache, Asilah et Moulay bousselham.

Il s'agit de canots gonflables, de bateaux rapides équipés de moteurs puissants, de navires de pêches, voire même de jet-skis et des bateaux de plaisance. La traversée clandestine du détroit de Gibraltar peut aussi se faire à bord d'avions privés au bord de cargaison de drogues pour des prix plus cher. Les prix du voyage dépendent du moyen de transport utilisé et des risques inhérents. Il peut varier de 800 à 6000 Euros.

Le prix est fixé selon la règle qui veut que moins il y a de risque, plus le prix est élevé. Une fois à bord de l'embarcation, les trafiquants mettent souvent à la disposition des migrants des montres boussoles et des téléphones portables pour appeler le sauvetage.

La ville de Laâyoune au sud du royaume, permet la traversée vers les îles Canaries, mais elle est de moins en moins utilisée à cause du nombre élevé de morts dans cette route maritime.

Ainsi, ces réseaux peuvent créer des tensions, dans une région poudrière. Des journaux mauritaniens et algériens ont rapporté des informations sur l'arrestation de douze membres de la marine royale marocaine, le 11 Mai 2017, dans les eaux de Lagouira par l'armée mauritanienne après une poursuite des trafiquants. Cet incident démontre le degré de nuisance des réseaux du trafic illicite sur les relations entre pays voisins. La presse marocaine a démenti l'information, mais le gouvernement a accéléré la procédure de délimitation de ses frontières maritimes.

La dernière crise entre le Maroc et l'Algérie en mai 2017, suite à l'interdiction d'entrée sur le sol marocain d'une trentaine de réfugiés syriens bloqués dans la zone tampon de Figuig, ne peut qu'être orchestrée par un réseau de trafic des migrants. Face à la demande incessante des services des réseaux de trafic et dans un marché très lucratif à faible risque. Le secteur attire de plus en plus des groupes polycriminels qui mettent leurs ressources pour s'acquitter d'une place dans un marché rentable.

la tâche aux trafiquants. Le franchissement terrestre de l'Algérie au Maroc se fait généralement à partir de minuit pour éviter la vigilance des gardes-frontières.

La durée moyenne du séjour à Nador est de 10 à 20 jours s'il y a des enquêtes et poursuites des forces de l'ordre à l'égard des passeurs. Les trafiquants assurent le voyage à différentes étapes, en séparant les membres d'une seule famille avec un décalage dans le temps de la traversée. Le prix dépend de la fermeté et de la vigilance des autorités. Le prix de passage varie entre 800 à 1500 Euros par personne. A noter l'existence d'une nouvelle route des Syriens, Irakiens et Palestiniens en provenance du Mali et de la Mauritanie vers le Maroc.

Dans un récent rapport de Frontex⁴, il est constaté qu'un grand nombre de migrants de différentes nationalités, Marocains, Algériens, Syriens, Sénégalais, Ivoiriens, Ghanéens, Sri Lankais et Congolais, se dirigeant vers l'union européenne ont été capables de déjouer les mesures de contrôle à l'aéroport international de Casablanca et aux postes frontaliers de Ceuta et Melilla. Ils ont été assistés par les trafiquants, avec des documents de voyage, Visas et passeports falsifiés.

Par ailleurs, on note que la police aux frontières assistée par la police scientifique a mis la main sur un réseau de falsification des passeports, après l'interception d'un homme d'affaires syrien⁵ disposant d'un passeport guinéen. Une enquête est en cours sur l'existence d'un groupe criminel transnational qui œuvre pour l'octroi de passeports guinéens permettant l'accès au territoire marocain sans Visa, moyennant le prix de 5000 Dollars.

Malgré la sécurisation des frontières terrestres entre le Maroc et les enclaves espagnoles, des voitures ou des voitures béliers avec des migrants à bord, est aussi une des voies du trafic. Les réseaux criminels opèrent des modifications minutieuses dans les voitures (sièges arrières, coffres, double plafonds, pare-chocs, tableau de bord, airbags, réservoir et même en valises)

4 - Africa-Frontex Intelligence Community Joint Report.

2016 :http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2016.pdf
5Passeports "falsifiés": Un directeur d'une multinationale condamné et interdit de venir au Maroc : <https://www.medias24.com/MAROC/DROIT/170237-Passeports-falsifies-Un-directeur-d-une-multinationale-condamne-et-interdit-de-venir-au-Maroc.html>.

La menace des réseaux du Trafic Illicite des Migrants

Entre l'insuffisance des moyens financiers et l'instabilité politique régionale, le trafic illicite des migrants constitue une menace pour la sécurité des états. Les groupes criminels spécialisés dans le Trafic Illicite des Migrants (TIM) sont flexibles et ajustent leurs modus operandi selon les nouvelles politiques répressives de l'état.

Cette "agence de voyage multinationale" change son mode de fonctionnement et ses itinéraires à chaque changement de mesures par les autorités compétentes chargées de surveillance des frontières et des territoires.

Par exemple, les trafiquants ont changé leurs services au Maroc lors des campagnes de régularisation en 2014 et 2017 après l'adoption du gouvernement d'une nouvelle stratégie nationale en matière de migration et d'asile en décembre 2013. La nouvelle donne politique s'est traduite par un certain nombre d'actions et mesures inédites en faveur des migrants. Les trafiquants offraient ainsi des documents de voyage et d'identité frauduleux permettant aux migrants ne répondant pas aux exigences du ministère de l'intérieur de régulariser leur situation.

En Avril 2017, à Mohammedia, un réseau² Congolais de production de faux documents d'identité à des subsahariens a été démantelé. Des subsahariens ont de la sorte réussi à régulariser leur situation administrative auprès des autorités marocaines, d'autres ont été interpellé par la police marocaine pour approfondir l'enquête sur le l'utilisation des documents frauduleux.

Suite aux accords entre l'UE et la Turquie portant sur la crise des réfugiés syriens et le danger de la traversée à partir des côtes libyennes, un grand nombre de Syriens s'est orienté vers le Maroc pour se rendre en Europe. La procuration de passeports falsifiés ou de fausses cartes d'identités³ marocaines ou passeports européens volés pour ces Syriens leur ont permis de franchir les postes de frontières à Melilla. La corruption de quelques officiels et leur connivence avec les réseaux de passeurs ont facilité

2 - Journal Assabah du 21 Avril 2017.

3 - Entretien avec un réfugié syrien le 04/08/2017 à Rabat depuis plus de 6 ans.

Maroc, les trafiquants agissent en réseaux ce qui leur permet une prise en charge complète du migrant dans les différentes étapes du voyage du pays d'origine aux terres marocaines, du départ à la régularisation, les trafiquants s'adaptent aux politiques restrictives des Etats.

Les réseaux de trafic de migrants et les groupes de crime organisés sont souvent liés, soit qu'ils sont les mêmes, soit qu'ils sont interconnectés. Ils passent des alliances avec des acteurs locaux pour une implantation facile. Les itinéraires empruntés par les trafiquants sont les mêmes que ceux pratiqués par les réseaux criminels de trafic de drogues, de trafic d'armes et de traite humaine.

Ces réseaux transnationaux qui se soucient peu des frontières des états sont la face cachée de la mondialisation ou encore un de ses effets pervers. Le trafic des migrants propose à ces derniers de mettre fin à leurs souffrances, qu'il s'agisse de répondre à une demande d'ordre économique, à une demande d'asile ou encore à une demande de réfugiés. Ces réseaux ont des liaisons en Asie, en Afrique et en Europe.

Au Maroc, les réseaux de trafic opèrent essentiellement dans ses frontières est avec l'Algérie et nord avec les enclaves espagnoles Ceuta et Melilla. Ces frontières-ci permettent les traversées maritimes clandestines du détroit de Gibraltar. Le relief géographique de cette région du pays et ses routes peu praticables, offrent aux trafiquants la garantie de ne pas se faire prendre et d'opérer en toute illégalité et quiétude.

Les trafiquants sont souvent issus de la communauté frontalière. En raison du gain facile, d'anciens migrants ont également intégré le marché du trafic. Ces réseaux sont organisés de façon horizontale et verticale, et fonctionnent dans la discrétion totale. L'information est rare et leurs clients sont toujours dans la menace de coercition. Ils font l'objet d'une pression énorme qui les amène à ne jamais divulguer d'informations sur le réseau et ses intermédiaires. On retient aussi que l'existence d'une solidarité des groupes criminels qui repose sur des liens tribaux et ethniques.

Ces groupes criminels œuvrent à plusieurs niveaux et dans plusieurs domaines. Ils sont caractérisés par leur aspect polycriminel. Ceci qui constitue une menace sur la souveraineté nationale du royaume et la sécurité régionale.

Le trafic des migrants au Maroc : Un combat contre la criminalité transnationale

Dr.Ali Zoubeidi

Chercheur en droit public

Introduction

Le trafic illicite des migrants s'est intensifié depuis la chute du mur de Berlin, avec l'émergence de nouvelles formes de mobilités confrontées par la mise en application de Schengen et le durcissement des voies légale pour la migration. Ce phénomène complexe qui menace la souveraineté territoriale des états et qui bafoue les droits humains des migrants, requiert une politique préventive et une coopération étatique pour limiter cette nouvelle forme de criminalité transnationale.

L'article 3 Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, stipule que «: Le trafic illicite de migrants» désigne le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat »¹.

Nous prenons dans cet article le cas du Maroc dans lequel les réseaux de trafic illicite des migrants transcendent la souveraineté du royaume depuis les années 90, et violent la loi 02-03 depuis sa mise en vigueur en 2003.

Qui sont ces trafiquants ?

Les trafiquants sont organisés dans des réseaux bien sophistiqués et interdépendants, leur degré d'organisation et de coordination nécessite des analyses profondes. Tout au long des routes migratoires vers et à travers le

1 - *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, Doc.A/55/383, adopté par la résolution A/RES/55/25 le 15 novembre 2000 et entré en vigueur le 28 janvier 2004. Texte disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>.

enquêtées comme important lorsqu'il est évalué en termes de gravité et comme faible lorsqu'il est évalué en termes de probabilité de survenance. En somme, le risque fiscal est jugé comme un risque grave mais moins probable.

Conclusion

Pour achever cet article, il y a lieu de rappeler que l'accent a été mis ici sur la manière dont est perçu le risque fiscal par les entreprises marocaines et ce à la lumière des résultats obtenus dans le cadre de l'étude empirique réalisée.

En effet, la mise en relation de l'ensemble des résultats présentés dans aussi bien la première que la seconde section nous ont permis de tirer la conclusion selon laquelle le risque fiscal est globalement perçu par les entreprises marocaines comme étant un risque faible ou peu important, pour la simple raison que sa probabilité de réalisation ou d' occurrence se révèle si faible.

Par là, il faut certainement comprendre que les personnes en question sous-estiment le degré de leur vulnérabilité face au contrôle fiscal lorsqu'elles envisagent de se comporter incorrectement du point de vue fiscal.

Arrivés à cette conclusion, il nous semble primordial de mettre en avant les différents facteurs qui peuvent amener l'entreprise marocaine à croire qu'elle est à l'abri de tout contrôle fiscal.

Compte tenu des réponses obtenues, il est possible de regrouper les entreprises interrogées en trois catégories :

- 46.6% des entreprises ont coché les cas n° 2 et n°6 ;
- 23.3% des entreprises ont coché les cas n° 2, 5 et n°6 ;
- 30 % des entreprises ont coché tous les cas.

L'analyse des choix effectués nous a permis de soulever les remarques suivantes :

- La première catégorie d'entreprises a opté pour les situations extrêmement risquées en face desquelles l'administration fiscale ne tardera pas à réagir. Pour ces entreprises, il est probable que les autres situations qu'elles n'ont pas cochées ne comportent aucun risque du moins en matière fiscale.

- En rajoutant aux cas précités le cas n°5, la deuxième catégorie d'entreprises a fait preuve certes d'un peu plus de réalisme par rapport à la catégorie précédente mais il n'en reste pas moins qu'elles perdent de vue que les cas n°1, 3 et n°4 recouvrent indéniablement un risque fiscal considérable.

- Composée majoritairement de grandes entreprises, la troisième catégorie d'entreprises représente l'exception de l'échantillon du fait qu'elles ont coché toutes les situations. En répondant ainsi, nous ne savons pas exactement si cette partie d'entreprises a fait appel à sa volonté voire à son sens civique ou tout simplement c'est une manière de se conformer au bon sens voulant que le non respect de la loi soit jugé de manière sévère. Cependant, une chose est certaine, ces entreprises ont un degré de connaissance du risque fiscal au dessus des autres catégories.

Pour achever ce paragraphe, nous pouvons avancer que tout porte à croire que la première ainsi que la deuxième catégorie d'entreprises sous évaluent quoique différemment le risque fiscal auquel elles sont exposées. Ces entreprises considèrent plus précisément, qu'elles n'ont qu'un risque minime de se faire prendre dans le cas où elles ne se conforment pas à leurs obligations fiscales. Elles croient avoir un risque fiscal minime à prendre, en sens qu'elles estiment faible la probabilité qu'elles soient vérifiées par l'administration fiscale.

Aux termes des résultats obtenus dans le cadre de la présente section, nous pouvons avancer que le risque fiscal est perçu par les entreprises

composée de six situations fictives plus ou moins risquées et leur avons demandé de choisir celles qui leur semblent attirer l'attention du fisc.

Ainsi, la question posée est la suivante :

Parmi les situations suivantes, choisissez celles où l'entreprise risquerait de subir éventuellement un contrôle fiscal ?

- ✓ Une entreprise déclare souvent un résultat déficitaire ou faible ;
- ✓ Une entreprise en cours de restructuration ;
- ✓ Le directeur se sert du téléphone de l'entreprise moitié pour affaires, moitié pour ses communications personnelles. La facture mensuelle est déclarée parmi les charges de l'entreprise ;
- ✓ Une entreprise a occasionnellement des recettes provenant des activités accessoires. Le montant global de ces recettes se chiffre très souvent à 10% de ses revenus courants, pourtant elle ne les déclare pas au fisc ;
- ✓ Une entreprise demande à ses clients après conclusion de la vente s'ils ont besoin d'une facture. S'ils n'en ont pas besoin, elle encaisse une somme moins importante en espèces et ne fait pas figurer ce montant dans sa comptabilité ;
- ✓ une entreprise déclare ses revenus ou son bénéfice hors les délais impartis.

Il importe de préciser de prime à bord que l'ensemble des situations présentées ci-haut représente incontestablement des irrégularités en matière fiscale quoique à divers degrés. De ce fait, elles sont susceptibles de donner lieu à un contrôle fiscal dont les effets, il faut le rappeler, sont potentiellement dévastateurs sur le plan tant financier que moral. Ces conséquences sont d'autant plus préjudiciables s'il en est établi le caractère volontaire ou délibéré.

Par ailleurs, le contribuable qui prend son devoir fiscal au sérieux ou à cœur au même rang que ses affaires professionnelles doit, en principe, juger sévèrement toutes ces situations sans exception. En revanche, lorsque une ou plusieurs situations proposées ne figure(nt) pas parmi les modalités de réponse choisies, il est fort probable que les cas non cochés coïncident avec ceux dans lesquelles se trouvent les répondants.

conséquences du contrôle fiscal sur l'entreprise ciblée (63.3%). Pour le reste des répondants (36.7%), ces conséquences ne peuvent être que graves.

Ceci dit, il ne nous a pas été surprenant d'apprendre que toutes les entreprises sans aucune exception jugent graves ou sévères les retombées du contrôle fiscal. A notre sens, la gravité perçue découle principalement du fait que les conséquences financières que peut avoir un contrôle fiscal sont, il ne fait pas de doute, lourdes et susceptibles parfois de conduire l'entreprise à déposer le bilan. En effet, outre le rappel d'impôts ou de taxes résultant des redressements opérés, l'administration fiscale peut mettre également à la charge de l'entreprise contrôlée certaines pénalités sous forme d'intérêts de retard ou des majorations éventuelles, ne serait-ce que pour réparer le cas échéant le préjudice subi par l'État à cause du retard de paiement.

Outre le risque de se voir infliger un éventail de redressements et de sanctions qui peuvent sans conteste peser lourdement sur sa trésorerie, l'entreprise risque de voir son image de marque ou sa réputation gravement entachée dans le marché dans lequel elle opère.

Par ailleurs, le fait que ces entreprises trouvent graves ou très graves les conséquences du contrôle fiscal sur place sous-entend non seulement qu'elles sont trop sensibles à la gravité du risque fiscal mais également qu'elles reconnaissent ou tout simplement qu'elles perçoivent efficacement les pouvoirs notamment de redressement et de sanction dont est dotée l'administration fiscale.

En définitive, il ne fait pas de doute que la question de la perception de la gravité des répercussions du contrôle fiscal a bel et bien fait l'unanimité auprès des entreprises questionnées dans la mesure où elles ont toutes considéré le risque fiscal comme un risque plus lourd de conséquences, chose qui peut fort expliquer pourquoi bon nombre de contribuables aussi bien personnes physiques que morales redoutent d'en subir les conséquences.

Paragraphe 2 : Perception du risque de subir un contrôle fiscal

Le présent paragraphe a pour objet d'étudier la perception des entreprises interrogées quant à la fréquence ou la probabilité de leur exposition au contrôle fiscal. A cet égard, nous leur avons présenté une liste

rectifier les bases d'imposition sans avoir cependant à écarter la comptabilité de l'entreprise.

A ces sanctions fiscales qui, pratiquement, ne constituent qu'une réparation financière du préjudice subi par le Trésor se superposent les sanctions pénales. Celles-ci ont été édictées pour la première fois par la loi des finances au titre de l'année 1996/1997, à l'encontre des fraudeurs en matière d'IS ou d'IR et de la TVA. En droit pénal marocain, il existe deux catégories de sanctions pénales¹³ : Les sanctions pénales pécuniaires et les sanctions pénales pécuniaires et corporelles.

En tout état de cause, ces conséquences ne sont pas sans effet sur le plan aussi bien financier que psychologique. Un effet dont nous cherchons, dans le cadre de ce paragraphe, à estimer l'ampleur quoique de manière qualitative.

Afin de mettre en évidence la manière dont est perçu le degré de sévérité des conséquences du contrôle fiscal par les entreprises constituant notre échantillon, nous avons estimé nécessaire de leur poser la question suivante :

D'une manière générale, comment jugez-vous les conséquences du contrôle fiscal sur place pour l'entreprise vérifiée ?

- Très graves
- Graves
- Peu graves

Compte tenu des réponses obtenues à cette question, il paraît que la majorité des entreprises enquêtées ont estimé de très graves les

13 - Sur le plan fiscal, les sanctions pénales sont d'abord conçues pour réprimer les entreprises qui, en vue de se soustraire à leurs obligations de paiement de l'impôt ou dans le but d'obtenir des déductions ou remboursements indus, utilisent l'un des moyens suivants :

- ♥ Délivrance ou production de factures fictives ;
- ♥ Production d'écritures comptables fausses ou fictives ;
- ♥ Vente sans factures de manière répétitive ;
- ♥ Soustraction ou destruction de pièces comptables légalement exigibles ;
- ♥ Dissimulation de tout ou partie de l'actif de la société ou augmentation frauduleuse de son passif en vue d'organiser son insolvabilité.

Dès lors, nous avons considéré que percevoir un risque quelconque aussi complètement que possible revient à estimer tant sa gravité ou la sévérité de ses retombées que sa probabilité de survenance ou tout simplement sa fréquence. Ce faisant, nous partons de l'hypothèse que le jugement de gravité et le jugement de fréquence sont indépendants l'un de l'autre et que la perception globale du risque peut être considérée comme le produit de ces deux jugements.

C'est dans cette perspective que nous situons notre démarche d'appréciation de la perception des entreprises enquêtées à l'égard du risque fiscal qui se décline en deux temps. Il s'agit d'approcher dans un premier temps la manière dont les entreprises interrogées perçoivent le degré de gravité des risques liés à la fiscalité (paragraphe 1) et dans un second temps la probabilité d'en être la cible (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Perception de la gravité des conséquences du contrôle fiscal

Avant d'en venir aux résultats obtenus à cet égard, précisons tout de même que par conséquences du risque fiscal, il faut entendre les redressements et/ou les sanctions sur lesquels peut déboucher un contrôle fiscal. Leur impact varie généralement en fonction du degré de gravité des anomalies repérées par le vérificateur lors du contrôle.

En effet, dans le cas où les irrégularités relevées sont jugées graves¹², la comptabilité de l'entreprise contrôlée sera considérée comme non probante sur le plan fiscal, ce qui aboutit indéniablement à son rejet total. Le rejet de la comptabilité entraîne des conséquences fiscales importantes pour le contribuable du fait que les redressements opérés par l'administration fiscale peuvent affecter l'ensemble des résultats qu'il a déclarés pendant une période donnée.

Dans le cas inverse, c'est-à-dire lorsque l'inspecteur des impôts n'a pu relever que des erreurs, omissions ou inexactitudes commises de bonne foi ou ayant une faible influence sur la situation nette de l'entreprise ou sur son résultat immédiat ou futur, l'administration fiscale va se contenter de

12 - Le code général des impôts notamment dans son article 213 a énuméré, limitativement les irrégularités pouvant être qualifiées de graves.

Sur la base des résultats obtenus au sujet des attitudes des personnes interrogées aussi bien envers les charges fiscales qu'envers la fraude et le fraudeur en matière fiscale, nous pouvons avancer¹⁰ que le contrôle fiscal est très peu redouté par la majorité écrasante des entreprises enquêtées (27/30). Plus précisément, le risque de subir un contrôle fiscal et les conséquences qui vont avec est globalement perçu au Maroc comme étant un risque moins problématique. Cela veut dire en d'autres termes que ces entreprises pensent faussement qu'elles n'ont rien à perdre ou à risquer lorsqu'elles envisagent de se comporter incorrectement d'un point de vue fiscal.

La principale question qui se pose et s'impose à ce stade d'analyse est la suivante : ces entreprises ne craignent pas le contrôle fiscal, serait-ce parce qu'il ne leur arrive pas fréquemment ou tout simplement parce que les conséquences qui en découlent sont insignifiantes ?

C'est justement à cette question que tentera la seconde section d'y répondre.

Section 2 : la manière dont les entreprises marocaines perçoivent partiellement leur propre risque fiscal

Comme nous l'avons signalé ci-haut, l'objet de la présente section consiste à mettre en exergue la manière dont est perçu partiellement le risque fiscal par les entreprises marocaines. Pour ce faire, rappelons-le, nous avons confronté l'échantillon retenu à cet égard avec un certain nombre de questions soigneusement élaborées. Ces questions ont trait à la gravité du risque d'un côté et à sa probabilité d'occurrence d'un autre côté.

Selon le modèle économiste¹¹, le risque peut être défini généralement comme étant la probabilité qu'un événement ou une situation entraîne des conséquences négatives dans des conditions déterminées. Cette définition met en évidence les deux composantes sur lesquelles est censée porter toute évaluation du risque à savoir sa fréquence ainsi que sa gravité. A titre indicatif, les deux critères ainsi retenus pour l'évaluation du risque sont reconnus mondialement.

10 - A moins que les personnes interrogées n'agissent pas en accord avec leurs attitudes déclarées.

11 - Voir chapitre précédent.

Comme nous le voyons, la liste fait état des sanctions aussi bien fiscales que pénales déjà en vigueur, classées par ordre de sévérité croissante.

Les réponses ainsi fournies peuvent être résumées comme suit :

- 3.3% des entreprises préconisent la renonciation à toute sanction ;
- 93.3% des entreprises estiment qu'une amende soit suffisante ;
- 3.3% des entreprises plaident en faveur d'une sanction pénale.

Ce résultat a été à peu près le même que celui auquel nous avons abouti lors du questionnement antérieur.

Encore une fois, il est à remarquer que la majorité des entreprises ont fait preuve d'indulgence ou de clémence envers le fraudeur fiscal du fait qu'elles souhaitent le voir s'en sortir dans le pire des cas avec seulement une amende.

Étant la plus représentée dans notre cas, cette attitude laxiste vis-à-vis du fraudeur fiscal tient à l'évidence au fait, il faut le rappeler, que plus une entreprise a l'occasion de pratiquer la fraude, plus son jugement est moins sévère.

Finalement, ce sont les entreprises qui ont opté pour l'une des deux premières réponses qui ont tendance par le biais des techniques illicites à échapper en tout ou partie à l'impôt quoique à des degrés différents. Ce faisant, ces entreprises courent à coup sûr le risque de se faire éventuellement détectées par le fisc.

Pour achever cette section, nous tenons à affirmer et à confirmer que la fiscalité est un domaine assez complexe. C'est pour cette raison que les données empiriques issues des enquêtes menées dans ce sens ne peuvent pas être aisément explorées comme nous le croyons, chose qui nous a donc conduit à restreindre l'analyse des réponses recueillies dans le cadre de notre enquête en plaçant en particulier le comportement fiscalement déviant ou risqué et son éventuelle relation avec la crainte du contrôle fiscal au cœur de nos préoccupations dans la présente réflexion⁹.

9 - Les attitudes positives à l'égard de l'impôt et de l'imposition peuvent toutefois avoir diverses explications ou lectures.

Pour la simple raison que cette situation peut leur arriver n'importe quel moment, ces entreprises ont choisi bien évidemment de porter un jugement moins sévère sur le fraudeur fiscal.

En effet, ces contribuables voient dans la pratique frauduleuse une faute soi-disant occasionnelle qui n'a rien à voir du tout avec les valeurs morales ou éthiques de la personne qui la commet. La soustraction à l'impôt qui en découle a inéluctablement pour effet de faire de cette catégorie d'entreprises une proie facile pour les agents du fisc.

En revanche, rien qu'une minorité des personnes interrogées qui a mis le fraudeur fiscal dans la catégorie de criminel ou de traître (16%). A notre sens, ces entreprises ont jugé sévèrement toute entreprise ne respectant pas volontairement la loi fiscale pour l'une des raisons suivantes⁸ :

- ✓ Les entreprises fiscalement honnêtes sévissent contre celles qui ne le sont pas ;
- ✓ Les entreprises qui sont dans l'incapacité de frauder ont tendance à sanctionner celles qui ont eu la possibilité d'en commettre ;
- ✓ Les entreprises qui estiment que la fraude répartit le poids de l'impôt sur les non fraudeurs ne sont pas indulgentes envers ces derniers.
- ✓ Les entreprises qui ont fait preuve de bon sens répriment les fraudeurs.

C- Attitudes envers les sanctions applicables en cas de fraude en matière fiscale

Pour pouvoir confirmer la validité des résultats obtenus ci-haut, nous avons jugé judicieux, avant de conclure, de nous attarder sur la question des attitudes des personnes interrogées au sujet des peines à appliquer en cas de fraude fiscale.

La question posée à cet égard est la suivante :

Selon vous, quelle est la sanction la plus lourde à infliger en cas de fraude fiscale ?

- ✓ **Pas de peine ;**
- ✓ **Amende ;**
- ✓ **Prison.**

8 - Il n'est pas évident de déterminer la raison qui sous-tend le jugement porté par cette minorité.

Compte tenu des réponses fournies, il semble que 80% des entreprises tiennent pour négligeables les sommes dissimulées au fisc contre 20% qui en croient l'inverse. En d'autres termes, la majorité des entreprises ont porté peu d'intérêt à la fraude fiscale étant donné son faible montant.

Ce résultat tel qu'il ressort de cette enquête s'explique dans une large mesure par le fait que ce sont les entreprises qui attribuent d'autant plus d'importance à la fraude fiscale qui ont peu d'occasion d'en commettre. Cependant, celles qui ont au moins la possibilité de se soustraire totalement ou partiellement à l'impôt même si cela implique un risque fiscal redoutable tendent à minimiser l'importance de la fraude et à trouver par là une excuse qui justifie leurs propres pratiques irresponsables.

B- Attitudes envers le fraudeur fiscal

A ce niveau, la question énoncée aux entreprises enquêtées est la suivante : **Selon vous, doit-on assimiler l'entreprise qui ne respecte pas la loi fiscale délibérément à :**

- ✓ **L'automobiliste qui roule si vite bien que la vitesse soit limitée ;**
- ✓ **L'étudiant qui triche dans l'examen ;**
- ✓ **Un criminel ;**
- ✓ **Un traître de son pays.**

L'idée sous-jacente est que les entreprises qui vont opter pour l'une des deux premières réponses jugent moins sévèrement le fraudeur fiscal que celles qui vont pencher pour l'une des deux dernières réponses.

Au vu des résultats obtenus, 50% des entreprises placent le fraudeur fiscal au même niveau que l'automobiliste qui roule si vite bien que la vitesse soit limitée contre 33.3% qui l'assimilent à l'étudiant qui triche dans l'examen alors que 16.6% des personnes interrogées ont opté pour la position extrême de criminel ou de traître.

Le fait de placer le fraudeur fiscal sur le même niveau que l'automobiliste roulant trop vite ou l'étudiant tricheur est incontestablement une condamnation, mais qui reste néanmoins insuffisante ou moins sévère dès lors que l'on sait au préalable que l'infraction au code de la route ou la triche dans l'examen est très souvent admise ou tolérée par notre société étant donné sa fréquence plus élevée.

en ce moment, n'ont pas peur d'emprunter la voie à haut risque fiscal à savoir celle de l'évitement de l'impôt. Ce constat reste l'apanage des entreprises, comme nous l'avons montré ci-haut, ayant une « allergie » envers l'impôt.

Paragraphe 2 : Attitudes à l'égard de la fraude fiscale, du fraudeur fiscal et des sanctions correspondantes

Le même raisonnement précédent vaut pour le présent axe de recherche. Encore une fois, nous allons tenter de mettre en évidence le comportement des entreprises enquêtées vis-à-vis du risque fiscal mais cette fois ci à la lumière de leurs attitudes envers la fraude⁷ et le fraudeur en matière fiscale. L'objectif est de voir si les personnes interrogées approuvent ou désapprouvent ce délit en matière fiscale.

A cet égard, nous leur avons posé trois questions successives, ne serait ce que pour débusquer leurs attitudes ou leurs jugements respectivement envers la fraude, le fraudeur et les sanctions y applicables, le cas échéant.

A- Attitudes envers la fraude fiscale

Il s'agit ici de mettre en lumière les attitudes que les personnes interrogées adoptent vis-à-vis de la fraude fiscale, ne serait ce que pour savoir si elles acceptent ou refusent ce délit en la matière. L'exemple retenu dans la présente étude pour incarner la fraude fiscale est celui de la sous déclaration du fait qu'elle est largement répandue dans la vie des affaires.

A ce titre, la question posée est la suivante :

Pensez vous que les sommes non déclarées par certaines entreprises à l'administration fiscale sont insignifiantes ?

7 - Lucien MEHL définit la fraude fiscale comme étant « une infraction à la loi fiscale ayant pour but d'échapper à l'imposition et d'en réduire les bases ». Le même auteur distingue deux conditions ou deux éléments pour qualifier tout acte de frauduleux :

✓ **Un élément matériel** : nous ne parlons de fraude fiscale que lorsque la base d'imposition se trouve inférieure à son montant réel suite au recours à des artifices juridiques et comptables non autorisés ;

✓ **Un élément intentionnel** : nous ne parlons de fraude que lorsque la mauvaise foi du contribuable est établie. En effet, c'est cet élément dont se sert le fisc dans la pratique pour distinguer la fraude de toute erreur ou omission commise de bonne foi et partant de se prononcer sur les sanctions à infliger dans chacune de ces deux situations.

Dès lors, cette attitude défavorable vis-à-vis du prélèvement obligatoire prédispose incontestablement les entreprises dont il est question au moyen des pratiques douteuses à se soustraire en tout ou partie au paiement de leur impôt dû, et partant à courir un risque fiscal qui, une fois avéré, peut entraîner des suites dramatiques.

Pour dire les choses autrement, ce sont les entreprises à attitude négative envers le montant des impôts dus à l'État qui ont tendance à courir un risque fiscal plus élevé. Ce faisant, il semble que ces entreprises perdent de vue que « les impôts sont le prix à payer pour une société civilisée »⁶.

Cette situation est d'autant plus grave lorsque les mêmes entreprises tiennent notre système fiscal pour inéquitable ou injuste.

A notre sens, la notion d'iniquité recouvre deux sentiments négatifs qu'éprouvent les entreprises à l'égard du système fiscal:

- ✓ D'une part, elles estiment que le système les traite injustement par rapport aux autres du fait que les charges fiscales ne sont pas réparties d'une façon équitable entre l'ensemble des contribuables;

- ✓ D'autre part, elles pensent que le gouvernement dilapide ou fait trop peu avec les recettes fiscales qu'il perçoit car les services publics de base tels que l'enseignement et la santé sont loin de répondre à leurs attentes.

A n'en pas douter, ces deux sentiments peuvent influencer négativement le comportement de ces entreprises devant l'observation de leurs obligations fiscales (en l'occurrence le paiement d'impôt). Si c'est bien le cas, elles vont ainsi se trouver dans la zone d'illégalité impliquant incontestablement un risque fiscal accru.

C'est dire que ce sont les entreprises qui ont le sentiment de payer plus d'impôts que ses semblables, ou bien qui sont insatisfaites quant à l'emploi de leur contribution, qu'il est fort probable qu'elles tendent d'une manière ou d'une autre à éluder une partie de leurs dettes fiscales et par voie de conséquence à prendre le risque de subir ultérieurement un contrôle fiscal dont les conséquences ne sont pas négligeables.

De ce qui précède, nous pouvons affirmer que la majorité des entreprises enquêtées (12/19), pour des raisons que nous ignorons du moins

6 - Henry MORGENTHAU, Ministre des finances des USA, 1937.

Celles qui ont accepté pour autant de nous faire part de ce qu'elles en pensent (63.3%), reprochent au système fiscal notamment les faits suivants :

- ✓ La complexité (5/19);
- ✓ Les taux d'imposition sont très élevés (12/19) ;
- ✓ L'iniquité (11/19).

Pour ne prendre que le deuxième reproche, 40% des entreprises enquêtées trouvent leurs charges fiscales démesurément élevées. Ce sentiment tient certainement à l'omniprésence de la variable fiscale dans la gestion de l'entreprise. Ainsi, toute opération effectuée par l'entreprise relevant tant de son cycle d'exploitation que de son cycle d'investissement et de financement est porteuse d'incidence fiscale. C'est d'ailleurs ce qui fait dire à Messieurs B.MERCADAL et P.MACQUERON que « chaque opération de la vie des affaires croise l'impôt⁴ ».

Compte tenu de leur situation financière nettement dégradée, il n'est pas du tout surprenant que ce sont généralement les petites et moyennes entreprises⁵ qui manifestent une telle attitude vis-à-vis du système fiscal marocain.

4 - B.MERCADAL et P.MACQUERON, *Initiation au droit des affaires*, Edition juridique Francis LEFEBVRE, 1984, p.348.

5 - Selon l'article premier de la loi 53-00 formant charte de la PME du 23 juillet 2002 au Maroc. La PME est une entreprise gérée et/ou administrée directement par les personnes physiques qui en sont les propriétaires, copropriétaires ou actionnaires et qui n'est pas détenue à plus de 25% du capital ou des droits de vote par une entreprise, ou conjointement par plusieurs entreprises ne correspondant pas à la définition de la PME. En outre, les PME doivent répondre aux conditions suivantes :

- Pour les entreprises déjà en place, avoir un effectif permanent ne dépassant pas deux cents personnes d'une part et réaliser au cours des deux derniers exercices, soit un chiffre d'affaires annuel hors taxes n'excédant pas soixante-quinze millions de dirhams, soit un total de bilan annuel n'excédant pas cinquante millions de dirhams d'autre part. Cependant, lorsqu'il s'agit d'une PME qui détient directement ou indirectement plus de 25% du capital ou des droits des votes dans une ou plusieurs entreprises, il est fait addition des effectifs permanents et des chiffres d'affaires annuels hors taxes ou des totaux des bilans annuels de ladite PME et des autres entreprises précitées, sans toutefois que le total de chacun des critères dépasse les seuils fixés ci-dessus.

- Pour les entreprises fraîchement créées (au moins deux années d'existence), engager un programme d'investissement initial global n'excédant pas vingt-cinq millions de dirhams d'une part et respecter un ratio d'investissement par emploi de moins de deux cinquante milles dirhams.

l'administration fiscale et par voie de conséquence des redressements et des sanctions qui en découlent. A vrai dire, ce comportement fiscal n'est rien d'autre que le résultat d'un ensemble d'attitudes positives que les entreprises manifestent envers l'impôt et l'imposition.

En définitive, notre propos consiste à dévoiler dans un premier temps ces attitudes et les comportements qui peuvent en résulter pour pouvoir en dégager dans un second temps la manière dont est perçu globalement le risque dont il est question.

Sans prétendre à l'exhaustivité, l'attention sera portée notamment sur les attitudes des entreprises enquêtées à l'égard aussi bien du montant des charges fiscales que de la fraude et du fraudeur en matière fiscale. Ce choix n'est pas fortuit mais s'explique par le fait que lesdites attitudes peuvent être révélatrices de la prédisposition des entreprises soit à courir le risque soit à s'en protéger.

Paragraphe 1 : Attitudes à l'égard des charges fiscales³

Sur la base des résultats obtenus, il est question ici d'étudier la relation qui pourrait exister entre l'importance des charges fiscales supportées par les entreprises enquêtées et leur comportement face au risque fiscal.

Pour ce faire, nous leur avons posé la question suivante :

Quels sont vos reproches à l'égard du système fiscal marocain ?

En posant la question de cette façon, nous partons de l'hypothèse que les entreprises qui se plaignent sans cesse du fait qu'elles sont lourdement taxées ne résisteront pas à la tentation de le signaler parmi les reproches ou critiques adressés à l'encontre du système fiscal marocain.

D'après les réponses obtenues, il s'avère que plus d'un tiers des entreprises (36.7%) ne se sont pas données la peine d'y répondre, cela tient probablement au caractère direct de la question.

3 - Par « charges fiscales », il faut entendre le montant total des impôts aussi bien directs qu'indirects qu'une entreprise paye. Ce montant est facilement calculé en faisant la différence entre le bénéfice dont disposerait une entreprise si elle n'avait pas d'impôts à payer et son bénéfice effectif.

l'automobiliste, et la peur du contrôle fiscal pousse le contribuable à un minimum de sérieux et de véracité dans ses déclarations¹ ». Le contrôle fiscal comporte donc un important aspect dissuasif.

Dès lors, « c'est moins la régularité fiscale pour elle-même qui retient l'attention de l'entreprise et de ses principaux partenaires que la régularité dans la perspective du contrôle fiscal² ». C'est dire que l'entreprise aspire à la régularité fiscale uniquement dans le but d'être à l'abri des redressements et des sanctions pouvant avoir lieu en cas de contrôle exercé par l'administration fiscale plutôt que pour les besoins de sa propre gestion.

Avant de présenter la synthèse des résultats auxquels nous sommes parvenus dans le cadre de notre enquête, quelques clarifications s'imposent quant aux caractéristiques des questions posées aux personnes interrogées.

Etant donné la sensibilité du domaine dans lequel s'inscrit le sujet traité, nous avons estimé nécessaire que soient énoncées de manière indirecte la majorité des questions, ne serait ce que pour obtenir aussi complètement que possible des informations sincères et fiables, sur lesquelles nous pouvons nous appuyer, en vue de tirer de véritables conclusions pouvant donner suite aux travaux de recherche à mener ultérieurement.

En outre, nous nous sommes inspirés des méthodes de travail employées en psychologie sociale pour faire en sorte que le comportement en question soit déterminé ou prédit sur la base des différentes attitudes des répondants. Autrement dit, c'est à partir des réponses fournies par ces derniers qui, en fait, ne constituent que la traduction de leurs attitudes envers tel objet ou telle situation que nous puissions prendre connaissance de leur comportement fiscal et par voir de conséquence de la manière dont ils perçoivent globalement le risque en la matière.

Comme nous l'avons signalé plus haut, toute entreprise, quelque soit sa taille et son secteur d'activité, qui opte pour la voie de la légalité fiscale recherche avant tout la sécurité, c'est à dire une sorte de protection contre toute éventualité de mise en œuvre d'un contrôle diligenté par

1 - J.DEFI, *Quand le fisc vous contrôle*, Editions d'Organisation, Paris, 2002, Page XVI.

2 - M.CHADEFEAUX, *l'audit fiscal*, Litec, 1987, p.34.

Plus précisément, le présent article a pour objet d'étudier la perception du risque, laquelle sera abordée sous un angle pratique et dans un domaine précis tel que celui de la fiscalité d'entreprise. Pour cela, nous avons mené une enquête de terrain auprès d'une trentaine d'entreprises marocaines de taille et de secteur d'activité différents. L'instrument utilisé à cette fin est le questionnaire. Le dépouillement et l'analyse des réponses obtenues ont pu révéler un certain nombre de résultats intéressants.

A la lumière de ces résultats, nous allons pouvoir démystifier in fine la manière dont les entreprises marocaines perçoivent globalement (Section1) puis partiellement (Section2), le risque fiscal auquel elles sont exposées.

Section 1 : la manière dont les entreprises marocaines perçoivent globalement leur propre risque fiscal

La présente section a pour objet de mettre en évidence la façon dont les entreprises marocaines évaluent globalement le risque de subir un contrôle fiscal et les conséquences qui peuvent en découler et ce à la lumière des résultats auxquels a abouti l'enquête par questionnaire que nous avons menée auprès d'une trentaine d'entreprises marocaines de taille et de secteur d'activité différents. Plus précisément, l'accent sera mis sur le comportement fiscal des entreprises enquêtées en tant que facteur expliqué ou déterminé par la crainte du contrôle fiscal, c'est-à-dire par la perception ou l'évaluation globale du risque d'en faire l'objet.

Ce faisant, nous partons de l'idée que seules les entreprises qui veillent constamment au respect scrupuleux des règles fiscales auxquelles elles sont soumises (comportement respectueux de la loi) craignent effectivement un contrôle fiscal et donc jugent élevé le risque y afférent. Cependant, pour ce qui est des entreprises ayant choisi d'éluder en tout ou partie les obligations fiscales mises à leurs charges (comportement risqué), le contrôle fiscal est systématiquement peu craint, ce qui implique un risque fiscal sous-estimé ou dont l'importance est minimisée. Dans le second cas de figure, c'est la non perception ou la sous estimation du risque fiscal qui a indéniablement conduit les entreprises qui en sont les auteurs à s'y exposer.

La relation qui existe entre la discipline fiscale et la crainte du contrôle fiscal est considérée en l'occurrence, comme étant une relation de causalité, en ce sens que « la peur du gendarme sur la route ralentit

La perception du risque fiscal: Cas des entreprises marocaines

Dr. Fahd CHRAIBI

Enseignant-chercheur à l'ENCG de Casa

Malgré l'importance capitale que revêt la gestion du risque fiscal pour toute entreprise soucieuse de bien gérer sa fiscalité ou ses finances, force est de constater que la grande majorité des entreprises marocaines y portent moins d'intérêt. A notre sens, le faible recours audit management semble problématique et ce pour une double raison : d'une part parce qu'en l'état actuel des connaissances, aucune étude ou recherche n'a été menée dans ce sens, du moins au Maroc, pour analyser ce phénomène complexe et d'autre part du fait que cette situation jusqu'alors énigmatique, n'est pas sans conséquences, dans la mesure où les entreprises qui, en principe, ne mettent pas en place les mesures nécessaires pour mettre sous contrôle ledit risque, finissent tôt ou tard par faire l'objet d'un contrôle fiscal dont les retombées, il ne fait pas de doute, peuvent porter atteinte non seulement à leur trésorerie mais aussi à leur image de marque voire même à leur survie. D'où l'importance d'engager une recherche scientifique, de manière à dénouer les fils de ce comportement intrigant.

Dans le même ordre d'idées, il convient de préciser que suite à un certain nombre d'études, la gestion des risques est considérée, d'une manière générale, comme un comportement fortement conditionné ou du moins influencé par la manière dont sont perçus, appréciés et évalués lesdits risques. Par analogie, c'est bien la perception que l'entreprise a du risque fiscal qui la conduit automatiquement à décider de s'en protéger ou non. À notre sens, ce lien si particulier rend par conséquent indissociables la perception et la gestion du risque fiscal.

La question centrale à laquelle nous allons tenter d'apporter les principaux éléments de réponse est la suivante : « **Comment les entreprises marocaines perçoivent-elles le risque fiscal auquel elles sont constamment exposées ?** »

Conclusion

En comblant les déficits d'information, les systèmes de pilotage constituent certes un moyen prometteur contribuant à une bonne gouvernance et permettant ainsi d'éclairer la prise de décision et d'apporter une nette amélioration à la performance des politiques et programmes.

Cependant, ces systèmes d'indicateurs de gestion bien qu'ils soient performants, deviennent inutiles, si par ailleurs la dimension humaine est négligée parce que la réussite ou l'échec de l'application de la décision en dépend étant donné que cette structure sociale influence les processus de passage à l'action.

C'est pourquoi, le président est tenue de fournir de façon permanente l'effort de la mobiliser autour des projets stratégiques de la collectivité territoriale, la motiver, la former en vue de développer sa capacité d'utiliser efficacement l'information à son niveau et au bon moment.

Par ailleurs, il doit veiller à la cohérence du système global de la région, lequel repose essentiellement sur le partage de l'expertise, la communication et les échanges entre les décideurs responsables appartenant à ladite région.

D'où l'utilité d'un audit régulier et périodique en vue de s'assurer que chaque système de pilotage au niveau de chaque commune correspond aux besoins de chacune, et qu'au niveau de la région, la stratégie engagée est parfaitement déclinée.

qui s'imposent³⁶, et par conséquent, une plus grande adaptabilité de l'entreprise à son environnement.

Face à l'incertitude de l'environnement, l'entreprise est tenue de développer sa capacité d'évoluer en permanence qui se fera au moyen de la participation active de tous ses membres en vue d'identifier les problèmes liés au travail³⁷ et y remédier par la suite. Il s'agit donc de créer une organisation apprenante dont les principales caractéristiques sont les suivantes³⁸ :

- Une culture organisationnelle favorisant l'esprit de communauté, d'attention portée à autrui et de confiance, et permettant de bâtir des relations solides.

- Partage de l'information dans le sens d'échanger des données de manière ouverte, opportune et aussi précise que possible. Ce qui désigne la mise en place d'une gestion du savoir.

- Une direction ambitieuse capable de réunir tous ses membres autour d'une vision commune de l'avenir, à laquelle ils doivent tous adhérer.

- Une structure organisationnelle sans frontières propice à la collaboration, à la liberté de coopérer, à l'apprentissage et aux équipes de travail dotées de pouvoir. A ce niveau, le dirigeant devient plutôt animateur et par conséquent, il n'a plus à se soucier du contrôle.

Précisons par ailleurs, que quelle que soit la structure adoptée par le président d'une collectivité territoriale puisque c'est lui le dirigeant, le manager, l'essentiel est que son personnel puisse travailler dans de bonnes conditions. Il doit veiller à ce que les fonctionnaires trouvent dans la structure choisie la façon d'effectuer leurs fonctions de la manière la plus efficace et rentable. En l'occurrence, s'assurer que rien n'entrave l'action, le passage de la situation actuelle à l'atteinte des objectifs.

36 - Dougherty (D.), « Re-imagining the Differentiation and Integration of Work for Sustained Product Innovation », *Organization Science*, september- october 2001, pp.612-31.

37 - Robbins (S.), De Cenzo (D.), op. cit., P.177.

38 - Idem, P. 177-178.

chacun de façon efficace, dans le cadre de sa fonction et de ses responsabilités, après avoir reçu clairement les informations dont il a besoin sur la stratégie de l'organisation³¹.

Donc, le partage de l'information doit être permanent, et pour être partagée, l'information a besoin d'être discutée et débattue. En l'occurrence, il est préférable d'informer régulièrement et de manière interactive. Favoriser l'adhésion par la concertation et la certitude que l'information est bien claire. C'est-à-dire, bien reçue et intégrée et pas seulement transmise et précise.

Un style de management participatif est propice au regroupement de tous autour du référentiel commun que constitue la stratégie de l'entreprise pour mobiliser leurs énergies et réussir ainsi sa mise en œuvre, notamment le passage effectif à l'action au jour le jour. Ce qui est jugé primordial puisque sans l'action, l'objectif reste sans effet.

Par ailleurs, le manager doit aussi veiller à l'adéquation entre la stratégie effectivement choisie et la structure de l'organisation.

4-Choix d'une structure organisationnelle adaptée:

La structure organisationnelle est fonction de variables de contingence notamment, la stratégie, l'environnement, la taille et la technologie³².

« La structure n'est autre que le moyen pour la direction d'atteindre ses objectifs »³³. A cet effet, elle doit être dictée par les besoins de la stratégie³⁴ et être flexible et souple pour pouvoir en permanence s'adapter à l'environnement changeant de façon continue. En l'occurrence, elle ne peut être qu'évolutive, s'appuyant sur une autorité de décision décentralisée, structures plus plates, communication informelle et latérale, peu de règles, tâches flexibles et constamment redéfinies ainsi qu'une collaboration et le mode réseau³⁵, afin de permettre la mise en œuvre des changements rapides

31 - Idem, P. 241.

32 - Robbins (S.), De Cenzo (D.), op. cit., P.168-171.

33 - Idem, P. 170.

34 - Oréal (S.), op. cit., P. 247.

35 Robbins (S.), De Cenzo (D.), op. cit., P.169.

elle évolue, ainsi qu'aux attentes et tempérament des subordonnés.²⁶ La composante humaine est surtout non négligeable parce que l'entreprise est avant tout une communauté d'hommes à gérer.

Ceux-ci semblent certes simples, pourtant difficile à réaliser. De fait, il n'existe pas de style de direction idéal²⁷.

Le style de management est une variable déterminante de l'ambiance et des comportements propres à chaque entreprise. C'est pourquoi un bon dirigeant qui se veut être efficace doit créer son propre style. Toutefois, il est essentiel que ce dernier puisse réconcilier les intérêts stratégiques de l'entreprise et ceux de ses ressources humaines et éviter de privilégier les uns au détriment des autres²⁸. Le manager doit donc être capable de tirer profit de son style afin d'améliorer l'ambiance de l'entreprise, et par conséquent les processus de décision et d'action.

En tant que pilote de l'organisation, le gestionnaire a pour activité principale de prendre des décisions en fonctions d'objectifs à atteindre, des contraintes à respecter, et surtout de les faire appliquer parce qu'une décision ne tient pas uniquement à sa pertinence intrinsèque mais aussi à sa mise en œuvre. Or, la décision qui n'est pas partagée, n'est bien souvent pas mise en œuvre.

À cet égard, il doit s'ouvrir de plus en plus à la participation. « Au lieu de donner des ordres, le dirigeant doit en effet écouter, argumenter, motiver et souvent concéder. Au lieu d'avoir des idées, il lui faut plutôt créer un environnement favorable à l'émergence des idées au sein des groupes qui vont la mettre en œuvre »²⁹. En effet, en s'inspirant de la grille de Blake et Mouton, il est clair que les systèmes de gestion participative sont dans la plupart des cas les plus adéquats³⁰.

Dans un système participatif, le fait que les collaborateurs puissent participer au moins partiellement au processus d'élaboration d'une décision, les rends plus prêts à l'accepter et à tout faire pour l'appliquer en agissant

26 - Papin (R.), *L'Art de diriger*, Dunod, 2008, p. 25.

27 - Idem, p. 25-29.

28 - Oréal(S.), op. cit., P. 239.

29 - Papin (R.), op. cit., p. 29.

30 - Oréal(S.), op. cit., P. 240.

changement, intégrer l'imprévu lié à des événements externes ou internes, et anticiper l'organisation de demain. Ceci va lui permettre de s'adapter de façon continue aux exigences d'un environnement en constante mutation²².

Un diagnostic doit permettre de déceler des problèmes stratégiques de l'entreprise, les dysfonctionnements pouvant affecter son processus managérial, identifier les grandes tendances et les changements qui se produisent pour tenter de dégager les opportunités et les menaces potentielles grâce à cette veille environnementale²³.

À cet égard, l'entreprise doit rester attentive à l'évolution de son environnement. Ainsi, en l'analysant, notamment en sachant découvrir et saisir les occasions de développement, et en détectant les évolutions défavorables pour les éviter ou les surmonter à temps, l'entreprise serait capable d'orienter positivement ses choix stratégiques.

Par ailleurs, l'entreprise est tenue d'observer attentivement son intérieur pour recenser d'abord, de façon très claire, les ressources dont elle dispose puisqu'elles constituent des forces contenant la compétence clé, pouvant garantir l'avantage concurrentiel ou même distinctif de l'organisation. Ensuite, pour identifier ses faiblesses, notamment les activités pour lesquelles l'organisation n'est pas efficace, et le manque de certaines ressources²⁴.

C'est à partir de cette analyse²⁵ interne et externe que le potentiel de l'organisation est identifié et le choix des objectifs réalistes doit émerger.

3-Un bon style de management

Un dirigeant doit toujours essayer d'opter pour un style de direction dont les méthodes de commandement sont adaptées aussi bien aux caractéristiques de l'entreprise qu'à celles de l'environnement dans lequel

22 - Idem, pp. 88-89.

23 - Ritzman (L.), Krajewski (L.), Management des opérations, Pearson Education, 2010, p. 16.

24 - Robbins (S.), De Cenzo (D.), « Management: l'essentiel des concepts et des pratiques », Pearson Education, 2008, P.102-103.

25 - «Analyse SWOT : analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces d'une organisation afin d'identifier un créneau à exploiter » in ibid, P.104.

durables et permanents de l'entreprise ainsi que sa mission prédéfinie¹⁹. Le choix d'objectifs clairement définis, communiqués et compris revêt une importance majeure dans la mesure où ils guident efficacement l'action de ceux qui ont la charge de leur réalisation en mobilisant les énergies de chacun d'entre eux.

Donc, l'objectif constitue l'élément clé du dynamisme au sein de l'entreprise et une source essentielle de motivation. « Le défaut d'objectif précis ne peut conduire qu'à l'incertitude en matière de planification et d'organisation et rendre caducs les efforts pour développer un système d'information et de contrôle destiné à mesurer l'efficacité des décisions managériales »²⁰.

Le choix d'objectifs précis repose sur une analyse prévisionnelle et prospective, et est toujours inhérent à une date d'échéance, à l'issue de laquelle, l'objectif sert de référence au contrôle. Par ailleurs, le repérage des points forts et des dysfonctionnements de la situation actuelle constitue le point de départ de la définition des objectifs.

En effet, c'est sur la base du diagnostic interne et externe, fait antérieurement à la lumière des tendances conjoncturelles les plus probables, qu'on peut définir des objectifs bien identifiés, lesquels vont permettre d'organiser l'avenir de l'organisation.

2-La qualité d'un diagnostic :

Elle s'appuie principalement sur la qualité de l'information interne et externe utilisée pour le faire. D'où l'utilité d'une meilleure compréhension du contexte managérial actuel et d'une mise en place d'une veille stratégique²¹ tout en tenant compte des six dimensions de celle-ci, notamment, commerciale, concurrentielle, sociale et sociétale, scientifique et technologique, juridique et fiscale, économique et financière, pour comprendre l'environnement, découvrir ses évolutions en perpétuel

19 - Oréal(S.), Management stratégique de l'entreprise, Ed. Economica, 1993, P. 144-145.

20 - Idem.

21 - « a veille stratégique est un processus volontariste, par lequel l'entreprise cherche des informations à caractère anticipatif concernant l'évolution de son environnement, dans le but d'identifier et de créer des opportunités ou de répondre à des menaces externes », in Stern (P.), Schoettl (J.M.), « La boîte à outils du management », Dunod, 2009, P. 90.

4-La sélection des indicateurs :

En tant qu'instrument de pilotage, la sélection des indicateurs pertinents requière une adaptation aux objectifs choisis et stratégie poursuivie pour une région. L'indicateur induit l'action et incite son utilisateur à prendre des décisions qui devraient être de qualité. C'est pourquoi, le décideur doit veiller à apprécier ce que l'on entend mesurer, et établit un lien clair et direct entre l'objectif et l'indicateur, lequel ne peut donc être utilisé que si le décideur le juge fiable et réalisable.

Il est à noter qu'il est essentiel d'éviter la surabondance d'information qui ne peut qu'alourdir la charge administrative. C'est pour cela qu'il est préférable de limiter le nombre d'indicateurs pour le suivi tout en étant suffisant pour dresser un tableau complet satisfaisant aux besoins en informations des parties prenantes¹⁷.

Ainsi, pour concevoir un système d'indicateurs de gestion efficace, une réflexion approfondie, de la part du gestionnaire sur les objectifs à poursuivre et les résultats à atteindre, s'avère nécessaire afin de minimiser le risque d'avoir un tableau de bord ne contenant que des indicateurs inutilisables.

II – Les préalables à l'établissement des systèmes de pilotage :

Il n'y a pas de pilotage sans objectif. Le choix des objectifs est la clé de voûte du projet décisionnel, et par conséquent d'une gestion efficace. De même, le diagnostic stratégique est une phase d'analyse préalable destinée à mieux préparer les décisions stratégiques fondamentales puisqu'il constitue le point de départ de la définition des objectifs. Sans oublier que pour réussir la mise en œuvre de la stratégie, il faut mobiliser les ressources humaines autour du projet stratégique, choisir le style de direction approprié, ainsi qu'une structure adéquate avec la stratégie effective choisie.

1-Le choix des objectifs

Il est inutile de mesurer la performance de l'organisation si on n'arrive pas à préciser les objectifs poursuivis. Ceux-ci, tout en respectant la méthode SMART¹⁸, doivent être en parfaite cohérence avec les valeurs les plus

17 - OCDE, op. cit., p. 37.

18 - Selon Drucker, un bon objectif doit être spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporel, in Fernandez (A.), op. cit.

cette dernière en fonction des objectifs fixés. C'est un outil permettant au décideur de déduire si les objectifs choisis seront atteints dans les délais voulus, s'il faut maintenir ou renforcer les actions engagées ou bien les redéfinir. En suivant à tout moment l'action, la réalisation de la stratégie, le décideur vérifie que l'organisation est bien sur la trajectoire stratégique choisie ou si elle s'en écarte, d'en apprécier les raisons.

En effet, grâce au système d'alerte dont dispose un tableau de bord, le décideur peut déceler des écarts nécessitant le plus souvent des actions correctives, s'ils s'avèrent relativement limités par rapport à la trajectoire stratégique, sinon il devrait réviser la stratégie.

Le tableau de bord de gestion assure le suivi de façon dynamique et régulière en fournissant rapidement l'information essentielle bien organisée et bien présentée. Ce qui permet au gestionnaire d'avoir l'impression d'être plus présent et de façon permanente puisqu'il peut suivre l'état d'avancement d'un projet en termes de ressources allouées, de réalisations accomplies et de résultats obtenus et par conséquent veiller à la cohérence des actions¹⁴. Il l'incite même à faire des anticipations. Le tableau de bord de gestion lui donne une vision cohérente de l'activité au regard des objectifs choisis, et sert de support de communication et de référentiel commun pour l'ensemble des acteurs de l'organisation¹⁵.

Par ailleurs, il faut distinguer le tableau de bord de constat qui ne reflète qu'une vision du passé, du tableau de bord de pilotage regroupant des indicateurs qui s'expriment en temps réel et dont le souci est d'être compatible avec la prise de décision¹⁶.

En l'occurrence, dès qu'un tableau de bord bien conçu est mis en place, il est valable, mais risque en tant que système permanent de perdre sa pertinence, si des ajustements progressifs relatifs à l'organisation et à sa gestion ne sont pas faits.

14 - Idem.

15 - Fernandez (A.), Les nouveaux tableaux de bord des managers, Eyrolles, 2013, in Formation tableaux de bord de management, Nodesway, www.piloter.org.

16 - Idem.

satisfaire aux besoins du suivi. En l'occurrence, trois indicateurs de suivi sont à définir ¹¹:

Indicateur de Ressource : informe quelles ressources financières, humaines, matérielles, organisationnelles, réglementaires sont employées pour mettre en œuvre un programme.

Indicateur de réalisation : décrit le produit physique des dépenses engagées. Il informe sur le produit de l'activité, sur la concrétisation ou non des actions du programme.

Indicateur de résultat : décrit un aspect spécifique d'un résultat, une caractéristique pouvant être mesurée. Il renseigne sur les résultats immédiats pour les destinataires directs d'une action et permet de mesurer la distance demeurant par rapport à un objectif donné, à une norme ou à une référence.

Par ailleurs, il existe des indicateurs appelés de contexte, renseignant sur le contexte dans lequel les politiques réglementaires doivent s'appliquer. Ils sont affectés par des facteurs exogènes aux programmes, stratégies et développement régional, pouvant influencer la mise en œuvre de l'action publique et ses résultats¹².

En faisant appel au diagnostic de la réalité socio-économique, les indicateurs de contexte permettent d'interpréter ou de nuancer l'information donnée par les indicateurs de suivi¹³.

3-L'utilité d'un tableau de bord de gestion :

Un tableau de bord de gestion doit être établi dans la perspective d'être un véritable assistant du décideur. C'est un instrument clé de l'amélioration de la performance. Il permet de mesurer la progression de

11 - Commission européennes, Evalved : The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, Directorate-General Regional Policy, Septembre 2013, Commission européennes, Evaluer les programmes socio-économiques. Choix et utilisation d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation. Luxembourg : Office des publications officielles des communautés européennes, 1999, Collection MEANS, Volume 2, in Sabine Cipriano, Perrine Fastié, « Suivi des politiques publiques : Quels indicateurs construire ? », Focus 6 de l'ISBA : Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse, Septembre 2014, p. 1-7.

12 - OCDE, op. cit., p. 33.

13 - Cipriano (S.), Fastié (P.), op. cit. p. 1-7.

objectivement une politique publique notamment, en termes d'efficacité, d'efficience, de durabilité et de pertinence⁷, sur la base des informations données par le suivi

1. Définition du suivi

Précisons que *« le suivi est le processus permanent de collecte et d'appréciation des informations qualitatives et quantitatives sur les intrants, les processus et les résultats des programmes et politiques et sur les réalisations attendues, leur exécution. Il faut donner lieu à une appréciation au regard des objectifs fixés, d'éléments de référence ou de phénomènes comparables pertinents et faire intervenir des éléments incitant les acteurs à atteindre les objectifs »*⁸.

Par ailleurs, pour pouvoir analyser le suivi de la mise en œuvre des projets ou programmes, l'établissement d'un système d'indicateurs s'impose. Il donne une information synthétique et facile à communiquer et améliore la lisibilité de l'action publique.

2. Types d'indicateurs de suivi

Un indicateur se définit généralement comme *« une variable fournissant des informations quantitatives et qualitatives sur un phénomène donné. Il inclut normalement une valeur et une unité de mesure »*⁹.

Les indicateurs sont agencés en tableaux de bord de gestion fournissant au gestionnaire une vision générale et synoptique tout en se focalisant sur l'essentiel¹⁰. En effet, le système de tableau de bord de gestion est un outil pertinent pour une gestion efficace dans la mesure où il permet de produire l'information importante sous la forme d'indicateurs révélateurs et maximiser la valeur informative donnée à l'information afin de mieux

7 - JACOB, Steve. Évaluation. In BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline. Dictionnaire des politiques publiques. 3ème édition actualisée et augmentée. Paris : Presses de Sciences Po, 2010, pp. 257-265. Collection Références.

8 - OCDE, op.cit., p. 28.

9 - Commission européennes, Périodes de programmation 2014-2020, Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion. Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion. Concepts et recommandations. Document d'orientation. Direction générale Politique régionale et urbaine, mars 2014.

10 - Voyer (P.), op.cit., p. 5.

I – L’adoption d’un système d’indicateurs de gestion efficace

Les collectivités territoriales sont de plus en plus reconnues comme l’un des principaux moteurs de la compétitivité nationale². Et pour jouer pleinement leur rôle, elles doivent veiller à satisfaire aux exigences constantes d’une gestion plus rigoureuse orientée sur la performance.

Toutefois, il est primordial de prendre en compte les différentes dimensions de la performance³ et non seulement sa dimension financière afin d’assurer une gestion efficace. L’analyser même en tant que construit plutôt que concept multidimensionnel étant donné que « La performance n’est pas une simple constatation, elle se construit. Elle est le résultat d’un processus de causalité. Ainsi elle est une indication d’un potentiel de résultats futurs et se définit par un vecteur de paramètres reflétant un modèle de causalité dans l’espace et dans le temps »⁴.

Il est à noter que plusieurs perceptions peuvent être accordées à ce terme puisqu’elles dépendent du domaine touché et du contexte d’utilisation⁵. La performance peut désigner une valeur ajoutée à un état initial, la juxtaposition de l’efficience, de l’efficacité, du bien fondé d’une organisation⁶.

Concrètement, avoir une vision complète sur la question de la performance interpelle une analyse aussi bien du suivi que de l’évaluation puisqu’ils sont complémentaires. Celle-ci permet de juger, d’apprécier

2 - OCDE, Conduire les politiques du développement régional : Indicateurs de performance, OCDE, 2009, p.17.

3 - Morin (E.), Savoie (A.), Beaudin (G.), « L’efficacité de l’organisation : Théories, représentations et mesures », Edition Gaétan Morin éditeur, 1994, p.7. Ségot (J.), Raymond (J.), Favier (L.), Management de la qualité et de la performance, Lexitis éditions, 2011, p.23; Lorino (P.), Méthodes et pratiques de la performance, 3ème éditions, Edition d’Organisation, Paris, (2003), in Revue Marocaine d’Audit et de contrôle de gestion, N°1, 2013, « Les indicateurs financiers et non financiers de la performance sont-ils complémentaires ou substituables ?, Nassimi (A.), p. 19-37.

4 - Lebas (M.), « Le concept de performance », in Revue Travail n°34, 1995, p. 137-149, in http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2001.lahlali_m&part=47389.

5 - Ferrac (D.), Construire des pratiques de management de ressources humaines durable au Maroc, l’Harmattan, 2016, p. 107.

6 - Voyer (P.), « Tableau de bord de gestion et indicateurs de performance », Presses de l’université de Québec, 2009, p. 84.

La dimension entrepreneuriale pour la gestion des collectivités territoriales

Dr. Rhizlane DEFOUAD

Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales de Mohammedia
Université Hassan II Casablanca

Introduction

Garantir la tendance vers un développement durable dans un environnement devenant de plus en plus complexe, instable et incertain, impose à toute collectivité territoriale qui se veut être compétitive de se centrer plus sur sa dimension entrepreneuriale.

Pour ce faire, elle est tenue d'intégrer les nouvelles techniques de gestion de l'entreprise dans la gestion de ses affaires d'autant plus que les compétences qui lui sont imparties sont de plus en plus large tendant même vers une décentralisation globale¹, base solide pour une gestion efficace puisqu'elle permet d'améliorer la qualité de prise de décision.

À cet égard, dans quelle mesure les collectivités territoriales peuvent-elles adopter des systèmes de gestion moderne?

Répondre à cette problématique nous amène d'abord, à déterminer ces systèmes permettant d'aboutir à une gestion efficace en produisant et en diffusant des informations susceptibles d'éclairer la prise de décision. Ensuite, à mettre en exergue les préalables à leur mise en œuvre.

Ainsi le plan s'articule autour des axes suivants :

- I- L'adoption d'un système d'indicateurs de gestion efficace
- II- Les préalables à l'établissement des systèmes de pilotage

1 - Mintzberg (H.), Structure et dynamique des organisations, traduction française, les éditions d'Organisations, Paris, 1982, chapitre 11, in Baranger (P.), Helfer (J.P.), et Autres, Gestion: Les fonctions de l'entreprise, Vuibert, 1985, p. 40.

SOMMAIRE

- La dimension entrepreneuriale pour la gestion des collectivités territoriales	
Dr. Rhizlane DEFOUAD.....	7
- La perception du risque fiscal: Cas des entreprises marocaines	
Dr. Fahd CHRAIBI.....	19
- Le trafic des migrants au Maroc : Un combat contre la criminalité transnationale	
Dr.Ali Zoubeydi.....	37
Des droits linguistiques à la linguistique sectorielle	
Dr. Abdellah GANTARE	51

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

Directeurs responsables

Ahmed HASSOUN

hassounbenabbad@yahoo.fr

Mounir EL HAJJAJI

Mounirhaj79@yahoo.fr

Comité scientifique

Dr. Omar El ketteni

Dr. Rachid Essaid

Dr. Abdeljabar Arrach

Dr. Zouahair Lakhyar

Dr. Jamal Hattabi

Dr. Najib Elhajioui

Dr. Yahya Aloui

Dr. Mohamed Jamal Maatouk

Dr. Yahya Haloui

Dr. Hassane Khattabi

Dr. Abderrahim Elomari

Dr. Driss Laghrini

Dr. Najat Elammari

Dr. Abdelkader tialati

Dr. Mohamed Harakat

Dr. Riyad Fakhri

Dr. Abdellatif Khalfi

Dr. Mohamed Elghali

Dr. Abdelfattah Belkhal

Dr. Ouafae Salhi

Dr. Hamid Rbii

Dr. Mrani Zentar Lhassane

Dr. Elhassan Jammai

Dr. Ahmed Maliki

Dr. Saadia Majidi

Dr. Khalid Chiat

Les opinions et les idées exprimées dans cette revue
n'engagent que leurs auteurs

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

REMEJE

Numéro 5 / juin 2020

Directeurs responsables

Ahmed HASSOUN

Mounir EL HAJJAJI

Dossier de presse : 01/2014

Dépôt légal : 2015 PE 0147

ISSN : 2489-1142

Adresses électroniques:

revueremeje@gmail.com –

rochdiadnane@gmail.com

Tél : 06 61 51 63 93 – 06 50 08 19 69 – 06 67 51 53 44

Impression :

OMNIA – Rabat

Tél : 05 37 72 48 39 – Fax : 05 37 20 04 27

E.mail : impoumnia@yahoo.fr

Revue Marocaine des Etudes Juridiques et Economiques

REMEJE

Numéro 5 / juin 2020

Directeurs responsables

Ahmed HASSOUN

Mounir EL HAJJAJI

Direction de rédaction

Rachid ADNANE

Rachid MELLOUKI

Ahmed MAIMOUN

Fahd CHRAIBI

Comité juridique

Adil BOUHAFI

Abderrahmane EL HAJJAJI

Tariq ELKASMI

ⵜⴰⴳⴷⴰⵢⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵏ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ
ⵏ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ ⵜⴰⵎⴰⵔⵉⵜ



المملكة المغربية
وزارة الثقافة
والشباب والرياضة
قطاع الثقافة

Royaume du Maroc
Ministère de la Culture de la Jeunesse et des Sports
Département de la Culture

**Publié avec l'aimable concours du Ministère
de la Culture et de la Jeunesse et des Sports**