

مجلة البديل

لدراسات والأبحاث القانونية و القضائية



مجلة البديل

لدراسات والأبحاث القانونية و القضائية

العدد الرابع: يوليو 2024

مدير النشر : الدكتور الحسين عباسي

REVUE DE L'ALTERNATIF

des Etudes et des Recherches Juridiques et Judiciaires

Une Revue Scientifique à Comité Lecture Concernée
par les Etudes et Recherche Juridiques et Judiciaires

Directeur de Publication

Lahoucine Abassi

في هذا العدد:

تقديم
بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين وبعد، إنه لمن دواعي السرور أن نضع بين أيديكم العدد الرابع من مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية المحكمة والكبيرة بتموجها، وقد شمل هذا العدد مجموعة من الدراسات والأبحاث الهامة والمقالات المميزة التي تم انتقاؤها بدقة من طرف الهيئة العلمية المحكمة لهذا العدد والمتكوّنة من أساتذات باحثات وأساتذة باحثين يُشهد لهم بخبرتهم وإشعاعهم العلمي.

وقد اشتمل هذا العدد على مجموعة من الدراسات المتنوعة، تندرج في مجال القانون الإداري من خلال مجموعة من الإشكالات القانونية الراهنية والتي لها ارتباط وثيق بالتنمية كعنصر أساسي منشود، وكذلك من خلال تحقيق الرهان الأساسي وهو تحفيز الاستثمار وتعزيزه سواء الاستثمار العمومي أو الاستثمار الخاص بشقيه الوطني والأجنبي.

وفي ذات السياق وضمن اختصاص المجلة المحكمة ووعيا بمدى ضرورة مواكبة القانون خاصة القانون الإداري للعملية التنموية وتحفيز الاستثمار كقاطرة لها، فقد تم انتقاء هذه الموضوعات بعناية لدراسة مختلف القضايا التشريعية الراهنية ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

وفي ختام هذا التقديم، لا يسعني إلا أن أقدم بالشكر الجزيل أولا إلى فضيلة الدكتور الكريم الحسين عباسي الذي منحني شرف تقديم هذا العدد المتميز والفني من حيث المواضيع والإشكاليات المطروحة والمرتبطة أساسا بمجال القانون الإداري بجميع تقسيماته، وهو ما يجعل لهذا العمل قيمة علمية وعملية متميزة، وإضافة قيمة إلى المكتبة القانونية الوطنية، وإلى لكل من ساهم في هذا العدد، أحييهم وأتمنى لهم التوفيق في مساهمهم الأكاديمي والعلمي، سواء الذين ساهموا بدراساتهم العلمية، وكذلك أعضاء اللجنة العلمية الذين دققوا الدراسات من حيث اللغة، وأيضا الذين ساهموا في إخراج المجلة وتصميمها وإعدادها للنشر، وسواء الذين تفضلوا بنشرها.

الدكتور عادل تميم
أستاذ القانون الإداري بكلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان

100 DH

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات
والأبحاث القانونية و القضائية

مدير النشر :

الدكتور الحسين عباسي

مؤلف جماعي محكم
حول موضوع:

الإصلاح الإداري والاستثمار

الإشراف: الدكتور الحسين عباسي

التسيق

الدكتور عادل تميم الدكتور حسن الليلي

العدد الرابع:
يوليو 2024

مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية
Revue de l'Alternatif des Études et des
Recherches Juridiques et Judiciaires

مجلة علمية محكمة تعنى بالدراسات
والأبحاث القانونية والقضائية

عدد رابع خاص يوليوز 2024

مؤلف جماعي محكم

حول موضوع:

الإصلاح الإداري والاستثمار

الإشراف: الدكتور الحسين عباسي

التنسيق

الدكتور عادل تميم الدكتور حسن الليلي

مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية

مدير النشر

الدكتور الحسين عباسي

أستاذ القانون الخاص

المعهد العالي للصيد البحري - أكادير-

المدير المساعد

الدكتور صلاح الدين أبوزيد

أستاذ القانون العام والعلوم السياسية

جامعة القاضي عياض - مراكش-

عدد رابع خاص يوليوز 2023

ملف الصحافة: 2021/103 ص

رقم الإيداع القانوني: 2022PE0030

ISSN: 2820-7351

دار الطبع: PCI PRIN TEXTILE - Agadir

الهاتف: 06 71 52 50 48

جميع الحقوق محفوظة

ترحب مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية
بمساهمات جميع الأماةذة الباحثين والباحثين في الحقلين
القانوني والقضائي باللغات العربية والفرنسية والإنجليزية

تبعث كافة المساهمات وطلبات الاشتراك إلى العنوان التالي:
مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية

الهاتف المحمول: 00212663536051

البريد الإلكتروني: revue.raejj@gmail.com

مدير النشر

الدكتور الحسين عباسي
أستاذ القانون الخاص
المعهد العالي للصيد البحري أكادير

المدير المساعد

الدكتور صلاح الدين أبوزيد
أستاذ القانون العام والعلوم السياسية
جامعة القاضي عياض مراكش

رئيس هيئة التحرير

الدكتور عادل العابد
أستاذ التعليم العالي، جامعة القاضي عياض - مراكش -

هيئة التحرير:

الدكتور محمد الزهراوي، أستاذ محاضر مؤهل جامعة شعيب الدكالي - الجديدة-
الدكتور حميد اليسيقي، أستاذ محاضر مؤهل جامعة مولاي اسماعيل - مكناس-
الدكتور هشام بلخنفر، محام بهيئة المحامين لدى محاكم الاستئناف بأكادير كلميم والعيون
الأستاذ يوسف حجوي، باحث في سلك الدكتوراه - جامعة القاضي عياض، مراكش-

اللجنة العلمية الاستشارية

<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور محمد أبيهي: جامعة محمد الخامس - الرباط - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور أحمد الجباري: جامعة عبد المالك السعدي - طنجة-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور بابا الخرشبي: جامعة ابن زهر - أكادير- 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور محمد حمامو: المعهد العالي للصيد البحري - أكادير-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور هشام بوحوص: جامعة عبد المالك السعدي - طنجة - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور عبد الرحيم بن بوعيدة: جامعة القاضي عياض - مراكش-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور رشيد وهابي: محام بهيئة الجديدة 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتورة صباح كوتو: جامعة ابن زهر - أكادير-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتورة حليلة لمغاري: جامعة شعيب الدكالي - الجديدة - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتورة حليلة بن حفو: جامعة ابن زهر - أكادير-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور مصطفى بونجة: محام بهيئة طنجة وأستاذ زائر 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور يونس نفيد: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، المملكة - العربية السعودية-، جامعة شعيب الدكالي، الجديدة، -المملكة المغربية-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور إسماعيل أوبليعيد: جامعة محمد الخامس - الرباط- 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور صلاح الدين أبوزيد: جامعة القاضي عياض - مراكش -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور حسن الزواوي: جامعة ابن زهر - أكادير- 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور عادل تميم: جامعة عبد المالك السعدي - طنجة-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور محمد عباسي: المعهد العالي للصيد البحري - أكادير- 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتورة نهال اللواح: جامعة عبد المالك السعدي - طنجة-
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور عباس بوغالم: جامعة محمد الأول - وجدة - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور مبارك هيا: جامعة ابن زهر - أكادير-

<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور رشيد خواصي: جامعة ابن زهر - أكادير - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور لحسن بهوش: المعهد العالي للصيد البحري - أكادير -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور عمر السكتاني: جامعة الحسن الأول - سطات - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور بوبكر بحاني: المعهد العالي للصيد البحري - أكادير -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور عزيز صديق: جامعة محمد الخامس - الرباط - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور محمد بومديان: جامعة مولاي إسماعيل - مكناس -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور رشيد بطويوي: جامعة ابن زهر - أكادير - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور الطودار: جامعة القاضي عياض - مراكش -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتورة فوزية بنزكنون: جامعة عبد المالك السعدي - طنجة - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الأستاذ عمر أوسيا: جامعة ابن زهر - أكادير -
<ul style="list-style-type: none"> ● الدكتور حمو علي سليمان: جامعة ابن زهر - أكادير - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الأستاذ مروان الرزاني: جامعة القاضي عياض - مراكش -
<ul style="list-style-type: none"> ● الأستاذ هشام الميرزق: جامعة ابن زهر - أكادير - 	<ul style="list-style-type: none"> ● الأستاذ نجيب الصالحي: جامعة ابن زهر - أكادير -
	<ul style="list-style-type: none"> ● الأستاذ أمبارك شلا: جامعة ابن زهر - أكادير -

قواعد وضوابط النشر بمجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية

- تنشر المجلة الدراسات والأوراق البحثية والمقالات العلمية حول القضايا القانونية والقضائية الراهنة، وذلك وفقا للمعايير العلمية المعمول بها في مجال البحث العلمي؛
- يجب أن يتناول البحث موضوعا مستجدا وألا يكون قد سبق نشره، وجميع المواد المرسلة ترسل إلى التحكيم وتلتزم المجلة والكاتب بقبول لجنة التحكيم وفي حال قبول المقال للنشر مع إدراج التغييرات، يلتزم الكاتب بإجرائها وفق لأهداف وتصورات المجلة؛
- يجب احترام المنهجية العلمية القانونية مع احترام الأمانة العلمية والتوثيق؛
- يجب أن تتضمن المقالات العلمية في الورقة الأولى العنوان الكامل للمقال، اسم الباحث ودرجته العلمية والمؤسسة التابع لها (الكلية والجامعة) الهاتف، العنوان الإلكتروني وملخص للموضوع؛
- ويعتبر إرسال المقال الدراسة البحثية عبر العنوان الإلكتروني للمجلة تعهدا من الباحث بأن البحث لم يسبق نشره، وأنه غير مقدم للنشر لدى جهة أخرى؛
- يعتبر إرسال الدراسة البحثية عبر العنوان الإلكتروني للمجلة قبولا من الباحث بالضوابط النشر في المجلة العلمية، ولهيئة التحرير الحق في تحديد أولويات نشر البحوث؛
- تعتبر الآراء الواردة في المقالات المنشورة عن وجهة نظر الكاتبين فقط، وقد لا تعبر بالضرورة عن رأي المجلة؛
- تكتب المقالات العلمية العربية بخط من نوع Sakkal Majalla مقاسه 14 بمسافة 18 نقطة بين الأسطر، العنوان الرئيسي Sakkal Majalla (18 Gras)، العناوين الفرعية Arabic Simplified (14 Gras)، أما الفرنسية والإنكليزية فتقدم بخط من نوع Roman New Times مقاسه 12؛
- ترسل المقالات العلمية على شكل ملف ميكروسوفت وورد إلى البريد الإلكتروني للمجلة: revue.raejj@gmail.com

فهرس الملة

تقديم

1.....الدكتور عادل تميم

مقالات باللغة العربية

دور القضاء الاستعجالي في منازعات الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية

3.....د. حليلة بن حفو

إشكالية الحق في الماء في ظل الإجهاد المائي

19.....ذ. إبراهيم بن لعليد

الإدارة المغربية وتحدي عرقلة الاستثمار

41.....د. عبد الإله طلوع

ورش الجهوية المتقدمة ورهانات الحكامة الترابية بالمغرب ما بعد جائحة كورونا-كوفيد 19-

65.....د. سعادوبوشعاب، وذة. ابتسام الكبوري

السياسات العمومية الجهوية وآليات تحقيق التنمية الترابية بالجهة

79.....محمد بلخدير

اللامركزية الترابية بالمغرب: قراءة في مسارات الإصلاح وواقع الديمقراطية
المحلية

105 د. الحسين اوباري

الشراكة والتعاون كآليات لتمويل المشاريع في ظل النموذج التنموي الجديد

137 د. عادل الصدقي

تحديث التدبير الإداري وتنظيمه بالمغرب

153 دة. فاتن اقرقز

مسلمات التنمية المحلية: نموذج إقليم طانطان

189 دة. سعادو بوشعاب

تدبير صفقات الجماعات الترابية: الأجهزة الإدارية والمالية ونطاق تدخلاتها

205 د. مولاي أحمد الصبحي

رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية

259 د. نورالدين السعداني

موقف التشريع المغربي والمقارن من التحكيم لفض نزاعات الصفقات
العمومية

275 دة. إكرام القبابي

دور القضاء الإداري في التحكيم في حل منازعات الصفقات العمومية

301 ذ. محمد البخاري الإنتظامي، و دة. إكرام القبابي

الشركات الجهوية متعددة الخدمات ورهان تحديث المرفق العام المحلي قراءة

قانونية على ضوء القانون 83. 21

347محمد الشنتوف

تعليل القرارات الإدارية تشريعا وقضاء

363د. سفيان مشرف

رقابة القضاء الإداري على صفقات المجالس الجماعية

401منصف الحائك

مقالات باللغة الفرنسية

Le rôle du cadre institutionnel dans l'attraction des investissements directs étrangers au maroc

BELHASSANI Meryem 1

Aperçu sur l'apport des juridictions financières en matière de réforme administrative et d'attraction des investissements au maroc

ELKHAYAR Mouad 31

Communication et territoire au maroc: opportunités et contraintes

OUBELOUHY Hassan & ATJAR Fatima 47

تقديم

بسم الله الرحمن الرحيم والصلاة والسلام على أشرف المرسلين وبعد، إنه لمن دواعي السرور أن نضع بين أيديكم العدد الرابع من مجلة البديل للدراسات والأبحاث القانونية والقضائية المحكمة والكبيرة بطموحها، وقد شمل هذا العدد مجموعة من الدراسات والأبحاث الهامة والمقالات المميزة التي تم انتقائها بدقة من طرف الهيئة العلمية المحكمة لهذا العدد والمتكونة من أستاذات باحثات وأساتذة باحثين يُشهد لهم بخبرتهم وإشعاعهم العلمي.

وقد اشتمل هذا العدد على مجموعة من الدراسات المتنوعة، تندرج في مجال القانون الإداري من خلال مجموعة من الإشكالات القانونية الراهنية والتي لها ارتباط وثيق بالتنمية كعنصر أساسي منشود، وكذلك من خلال تحقيق الرهان الأساسي وهو تحفيز الاستثمار وتعزيزه سواء الاستثمار العمومي أو الاستثمار الخاص بشقيه الوطني والأجنبي.

وفي ذات السياق وضمن اختصاص المجلة المحكمة ووعيا بمدى ضرورة مواكبة القانون خاصة القانون الإداري للعملية التنموية وتحفيز الاستثمار كقاطرة لها، فقد تم انتقاء هذه الموضوعات بعناية لدراسة

مختلف القضايا التشريعية الراهنة ودورها في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

وفي ختام هذا التقديم، لا يسعني إلا أن أتقدم بالشكر الجزيل أولاً إلى فضيلة الدكتور الكريم الحسين عباسي الذي منحي شرف تقديم هذا العدد المتميز والغني من حيث المواضيع والإشكاليات المطروحة والمرتبطة أساساً بمجال القانون الإداري بجميع تقسيماته، وهو ما يجعل لهذا العمل قيمة علمية وعملية متميزة، وإضافة قيمة إلى المكتبة القانونية الوطنية، وإلى لكل من ساهم في هذا العدد، أحييمهم وأتمنى لهم التوفيق في مساعيهم الأكاديمية والعلمية، سواء الذين ساهموا بدراساتهم العلمية، وكذلك أعضاء اللجنة العلمية الذين دققوا الدراسات من حيث اللغة، وأيضاً الذين ساهموا في إخراج المجلة وتصميمها وإعدادها للنشر، وسواء الذين تفضلوا بنشرها.

الدكتور عادل تميم

أستاذ القانون الإداري بكلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية بتطوان

دور القضاء الاستعجالي في منازعات الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية

د. حليمة بن حفو

أستاذة التعليم العالي

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

جامعة ابن زهر - أكادير

مقدمة

حظي تنظيم الملكية العقارية بعناية خاصة من طرف المشرع المغربي، وذلك بالنظر لأهميتها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، إذ يعول عليها في تنفيذ المشاريع الاستثمارية وخلق فرص الشغل.

فالملكية العقارية تخول المالك، مبدئيا حق استعمال عقاره وكذلك استغلاله وأيضا التصرف به سواء ماديا أو قانونيا.

وإذا كان للمالك الاستئثار بالعقار الذي يملكه، وتسخيره لمصلحته الخاصة ولتلبية حاجياته الشخصية، فإن حقه في الملكية يجب ألا يشكل سدا مانعا في وجه تحقيق المصلحة العامة، وهو ما أكد عليه من جهة أولى الدستور المغربي في الفقرتين 1 و 2 من الفصل 35، وذلك بالنص على أنه:

" يضمن القانون حق الملكية.

ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون".

ومن جهة ثانية، سلكت نفس المنحى المادة 14 من مدونة الحقوق العينية التي ورد فيها:

"يخول حق الملكية مالك العقار دون غيره سلطة استعماله واستغلاله والتصرف فيه، ولا يقيد في ذلك إلا القانون أو الاتفاق".

وهكذا فكلما اقتضت حاجيات الاستثمار العمومي نزع الملكية العقارية، إلا وتعين على المزرعة ملكيته الاستجابة لطلب الجهة نازعة الملكية مقابل تعويض عادل، سواء من خلال الاقتناء بالمرضاة، أو من خلال المسطرة القضائية لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، والتي تناولتها بالتفصيل مقتضيات القانون رقم 81/7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

وقد يحدث ألا تتقيد الجهة نازعة الملكية بسلوك مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وتضع يدها على العقار وتشرع في تنفيذ برامجها الاستثمارية، الشيء الذي يجعلها في وضعية اعتداء مادي.

وهكذا، فإن للمالك الحق في سلوك طريق القضاء الاستعجالي الإداري، فما المقصود بالاعتداء المادي وماهي ضوابطه، وما هو دور قضاء الأمور المستعجلة في منازعات الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية؟.

وعليه سنجيب على هذا التساؤل من خلال تحديد ماهية الاعتداء المادي الإداري المبرر لسلوك طريق القضاء الاستعجالي (المبحث الأول)، ثم نتناول بيان الدور الرقابي للقضاء الاستعجالي بشأن منازعات الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية الاعتداء المادي الإداري

سنتطرق من خلال هذا المبحث إلى بيان مفهوم الاعتداء المادي الإداري (المطلب الأول)، مع توضيح ضوابطه (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم الاعتداء المادي الإداري

يذهب الفقيه سليمان محمد الطماوي¹ إلى أنه "تعتبر الإدارة مرتكبة لاعتداء مادي، إذا ما ارتكبت خطأ جسيماً أثناء قيامها بعمل مادي يتضمن اعتداء على حرية فردية، وعلى مال مملوك لأحد الأفراد".

ويذهب الفقيه محمد الكشور إلى أن الاعتداد المادي يتحقق "لما ترتكب الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي، عدم مشروعية جسيم ظاهر من شأنه أن يتضمن اعتداء على حق الملكية أو مساساً بحرية من الحريات العامة".

كما أن القضاء حاول إعطاء تعريف للاعتداء المادي، وهو ما يتضح من خلال مجموعة من الأحكام، وكمثال على ذلك:

. الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بتاريخ 2010/03/03،

الذي جاء فيه:

"الاعتداء المادي هو عمل يستعصي إدراجه ضمن الممارسات الشرعية للسلطة العامة ويتمثل في كل نشاط مادي يمس بحق الملكية المضمون بمقتضى الدستور"².

¹ . سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام "دراسة مقارنة"، طبعة 1986، دارالفكر العربي، القاهرة، ص 90.

² . حكم عدد 320، صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، في الملف عدد 2008/13/214، بتاريخ 2010/03/03، غير منشور.

. الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالدارالبيضاء، بتاريخ 2010/11/24

الذي ورد فيه:

"وحيث إن الثابت فقها وقضاء هو أن الاعتداء المادي تصرف يصدر عن الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي ويتسم بعدم المشروعية الجسيم والظاهر لاعتدائه على حق الملكية الخاصة أو مساسه بحرية من الحريات العامة المحمية دستوريا فهو إذا كان كل عمل لاصلة له مطلقا بتطبيق نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى الصلاحيات المستندة للإدارة"¹.

. الحكم عدد 2004/677 الصادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ

2004/6/24 في الملف عدد 2003/237 ش، الذي جاء فيه:

"وحيث إن وزارة التربية الوطنية أنجزت لفائدتها منشآت تابعة لها على جزء من عقار المدعين دون أن تثبت أنها اقتنته بالتراضي من مالكه أو سلكت في ذلك مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة، مما يكون معه عملها احتلالا غير مشروع يدخل في دائرة الغصب الذي يعتبر عملا ضارا يستوجب التعويض عنه طبقا لما استقر عليه اجتهاد المجلس الأعلى"

المطلب الثاني: ضوابط تحقق الاعتداء المادي الإداري

يقوم تحقق الاعتداء المادي الإداري على الضوابط الآتية:

أولا. ينبغي أن يترجم الاعتداء المادي بعمل مادي دخل مرحلة التطبيق أو التنفيذ، أي مرحلة تحقق الاعتداء.

ثانيا. يتعين أن يؤدي الاعتداء المادي إلى المساس بحق الملكية أو بحرية ما، سواء كان محل هذا الاعتداء منقولا أو عقارا، مثلا وضع الإدارة يدها على عقار

¹ . حكم عدد 1673، صادر عن المحكمة الإدارية بالدارالبيضاء، في الملف عدد 2010/6/168، بتاريخ

2010/11/24، غير منشور.

مملوك للخواص وشروعها في إنشاء بناية فوقه. أو كان محله حرية من الحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

وهكذا، فإنه يخرج عن مفهوم الاعتداء المادي الإيجابي، عدم تنفيذ تصميم التهيئة على أرض الواقع.

ثالثاً. يجب أن يقوم العمل المادي على خطأ جسيم، وذلك بأن يشكل خرقاً لمبدأ المشروعية¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه ينبغي عدم الخلط بين الاعتداء المادي والغصب، وذلك على اعتبار أن هذا الأخير يقوم على أساس وضع الإدارة يدها على الملكية العقارية الخاصة بالأفراد فقط دون سند قانوني سواء بصفة دائمة أو مؤقتة، وكذلك فإن الغصب نطاقه محصور في الملكية العقارية فقط، دون الحقوق العينية الأخرى، كما أنه لايسري على الحرية الفردية.

وبناء عليه، فإن الغصب يعد بمثابة تطبيق للاعتداء المادي، وفي هذا السياق جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير بتاريخ 2013/10/08، مايلي:

"وحيث إن الواقعة موضوع الدعوى تعتبر في حد ذاتها غصبا لأرض الغير ترتب عنه احتلال نهائي للأرض بإنشاء مرفق عام فوقه بنية الدوام والاستمرار"².

¹ . برهان خليل زريق، نظرية فعل الغصب، الاعتداء المادي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، 2004،

دمشق، 26 وما بعدها

² . حكم عدد 3013/0953، صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 2013/10/08، في الملف عدد

2012/0621ش، غير منشور

المبحث الثاني: الدور الرقابي للقضاء الاستعجالي بشأن منازعات الاعتداء المادي الإداري

أحاط المشرع المغربي الملكية العقارية بمجموعة من الضمانات، تهدف حماية صاحب العقار عند وقوع أي اعتداء على حقه.

وهكذا، نجد أن صاحب العقار له إمكانية سلوك طريق القضاء الاستعجالي الذي ينظر في الدعوى بعد التحقق من توفر شروطها الإجرائية (الفقرة الأولى)، وكلما كان هناك اعتداء، وتوفرت شروط اختصاص القضاء الاستعجالي (الفقرة الثانية)، ويبقى للقضاء الاستعجالي معالجة القضايا المعروضة عليه بناء على معطيات النزاع المطروح عليه (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الدور الرقابي على شروط دعوى الاعتداء المادي الإداري

يلزم لتقديم دعوى الاعتداء المادي الإداري أمام القضاء الاستعجالي، توفر على شروط الدعوى عموماً، أي الصفة والأهلية والمصلحة، وذلك وفقاً للفصل الأول من قانون المسطرة المدنية.

فبالنسبة للصفة، يجب أن ترفع الدعوى من طرف صاحب الحق الذي تعرض ملكه للاعتداء المادي، أو من طرف من ينوب عنه، وغالباً ما يكتفي القضاء الاستعجالي عند بحثه في الصفة بظواهر وثائق الدعوى، وإذا اتضح له أن المقال الاستعجالي مقدم من غير ذي صفة، فإنه يقضي بعدم قبول الدعوى.

أما بالنسبة للأهلية، يلزم في الشخص الذاتي الذي تعرض عقاره لاعتداء مادي، أن يتوفر على أهلية التقاضي، وذلك بأن يكون بالغاً سن الرشد القانوني المحدد في 18¹ سنة ودون أن يعترض أهليته أي عارض من عوارض الأهلية، كما

¹. أنظر المادة 209 من مدونة الأسرة

هي محددة في مدونة الأسرة أي السفه والعته والجنون¹. وفيما يخص الأشخاص الاعتبارية، فإن أهليتها في التقاضي تتحدد بناء على النصوص المنظمة لها. وبناء عليه، فإن الأهلية تعد شرطا موضوعيا لصحة الدعوى، يترتب على تخلفها عدم قبول الدعوى.

وأما بالنسبة للمصلحة، أي تلك المنفعة التي يرغب مالك العقار في الحصول عليها في حالة استجابة القضاء لطلباته، فإنها بدورها مطلوبة في الدعوى الاستعجالية، وذلك تحت طائلة عدم القبول.

وغني عن البيان أن تقديم دعوى الاعتداء المادي الإداري أمام القضاء الاستعجالي، ينبغي أن يتم وفقا للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية، والتي حددتها المادة 3 من قانون المحاكم الإدارية في رفع الدعوى بواسطة مقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، مع تضمين المقال البيانات والمعلومات الوارد النص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية، أي تحديد الإسم العالي والشخصي، وبيان صفة أو مهنة وموطن أو محل إقامة الطرف المدعي والطرف المدعى عليه، وفي حالة تعلق الأمر بشركة يتعين تحديد اسمها ونوعها ومركزها.

الفقرة الثانية: الدور الرقابي على مستوى الاختصاص وشروطه

على مستوى محاكم الدرجة الأولى، فإنه حسب المادة 19 من قانون المحاكم الإدارية، ينعقد الاختصاص لرئيس المحكمة الإدارية أو من ينوب عنه بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر القضائية بالنظر في الطلبات الوقتية والتحفظية.

¹. أنظر المواد 215 و216 و217 من مدونة الأسرة

كما ينعقد نفس الاختصاص السالف الذكر لرئيس القسم المتخصص في القضاء الإداري بالمحكمة الابتدائية التي لا يوجد بدائلتها محكمة إدارية أو من ينوب عنه، وذلك وفقا للمادة 56 من القانون رقم 38.15¹ المتعلق بالتنظيم القضائي.

ومبدئيا، تطبق أمام المحاكم الابتدائية الإدارية والأقسام المتخصصة في القضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية مقتضيات قانون المسطرة المدنية، وخاصة في الشق المتعلق بالقواعد المنظمة لقضاء الأمور المستعجلة.

وهكذا، وباستقراء مقتضيات الفصول من 149 إلى 154، يتضح أن المشرع المغربي حدد الشروط اللازمة لانعقاد الاختصاص لقضاء الأمور المستعجلة، كما أوضح الجهة المختصة بالبت في هذا النوع من القضايا، وأيضا فصل الإجراءات المعمول بها أمام القضاء الاستعجالي.

ويقتضي إسناد الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة بالمحاكم الابتدائية الإدارية أو الأقسام المتخصصة في القضاء الإداري بالمحاكم الابتدائية توفر شرطين أساسيين، وهما:

أولا: الاستعجال

عرف بعض الفقه الاستعجالي بأنه، "قيام خطر حقيقي يخشى فوات الوقت وحدوث ضرر لا يمكن تلافيه إذا رجع المدعي لدرئه إلى القضاء العادي، وطبقت لذلك المسطرة العادية من استدعاء الخصوم أمام المحكمة والتحقق وإصدار الأحكام وسلوك طرق الطعن العادية بشأنها"².

¹ - القانون رقم 38.15، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.22.38 صادر بتاريخ 30 من ذي القعدة 1443 (30 يونيو 2022)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 7108، الصادرة بتاريخ 14 ذو الحجة 14 يوليو 2022، ص 4568.

2 - عبد اللطيف هداية الله: "القضاء المستعجل في القانون المغربي"، الطبعة الأولى، 1988، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 79.

ويعتبر شرط الاستعجال عنصرا أساسيا لإسناد الاختصاص لقاضي الأمور المستعجلة، وفي هذا الصدد جاء في قرار صادر عن المجلس الأعلى سابقا، بتاريخ 1997/10/2، مايلي:

"حيث إنه من الثابت من أوراق الملف وكما أشار إلى ذلك الأمر المستأنف أن محضر الشاهدة المؤرخ في 1996/11/4 قد أكد أن أشغال مد قنوات الواد الحار قد أنجزت في الممر المحادي لعقار المستأنف بمسافة تناهز 800 مترا وقد تم تشييد محطات تبعد الواحدة عن الأخرى ب 50 متر على امتداد 750 متر مما يدل على أن الأشغال الجارية على وشك الانتهاء مما يجعل عنصر الاستعجال غير متوفر في النازلة.

وحيث إنه من بين شروط ومتطلبات قيام اختصاص قاضي المستعجلات توفر عنصر الاستعجال الذي لا يعتبر مائلا في النازلة الحالية وحيث إن تصريح قاضي المستعجلات بعدم اختصاصه للنظر في النزاع يعني أن الاختصاص منعقد في هذه الحالة لقاضي الموضوع أي المحكمة الإدارية نفسها وبذلك فإن الأمر المستأنف كان في محله مما يجب معه تأييده"¹.

وتكتسي دعوى الاعتداء المادي الصبغة الاستعجالية في مجموعة من الحالات، نذكر منها:

أ. الدعوى الرامية إلى وقف الاعتداء المادي وإزالته، كما لو شرعت الإدارة في أشغال من أجل تشييد بناياتها فوق أرض على ملك الغير دون سلوك المسطرة القانونية، إذ من شأن إتمام هذه الأشغال تغيير معالم العقار، مما يصعب معه تداركها وإزالتها، ويكون من شأنه أن يفتح المجال للغير المعتدى على ملكه لسلوك دعوى التعويض عن الاعتداء المادي في مواجهة الإدارة المعتدية أمام القضاء

¹ . قرار عدد 1349، صادر عن المجلس الأعلى، بتاريخ 1997/10/2، في الملف الإداري عدد 97/1/5/959، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى، العدد المزدوج 53-54، السنة 1999، ص 197 وما بعدها.

الإداري (قضاء الموضوع)¹. وفي هذا الصدد جاء في أمر² صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 2011/11/1، مايلي:

"وحيث تختص محكمة الاستعجال برفع الاعتداء المادي بتوفر عنصري الاستعجال والجدية.

حيث إن أشغال البناء جارية في الملك المحفظ موضوع الطلب من طرف المدعى عليه بإقرار الأخير، مما يجعل حالة الاستعجال قائمة في الدعوى.

وحيث تبين بعد دراسة الطلب وتفحص ظاهر الوثائق المدلى بها ودون المساس بما يمكن أن يقضى به في الجوهر جدية المنازعة، مما يتعين معه إيقاف أشغال البناء المباشرة من طرف المدعى عليها الجماعة الحضرية أيت عزة على ملك المدعي ذي الرسم العقاري 39/6279 الكائن بدوار الدشرة لمحارزة قيادة فريجة تارودانت ما لم ينصب الأمر على حقوق ارتفاع المقيدة بالرسم العقاري المذكور بتاريخ 1998-8-26 (سجل 12 عدد 617) مع ما يترتب على ذلك قانونا وبتحميل المدعى عليه الصائر مع النفاذ المعجل".

¹. أنظر المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية التي أعطت الاختصاص للمحاكم الإدارية للنظر في طلبات التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام والتي يندرج ضمنها بطبيعة الحال طلبات التعويض عن الاعتداء المادي.

وقد جاء في أمر استعجالي عدد 895 صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2011/6/29 في الملف عدد 829/1/2011، "وحيث في نازلة الحال، فإن ما دل عليه ظاهر محضر المعاينة المدرج بأوراقها من إحداث بنايات إدارية في العقار موضوع الرسم العقاري عدد 14329 ج منذ سنة 1981، يعني تعلق محل الاعتداء المادي بمرافق عمومية ذات نفع عام مانع من أي تعطيل لخدماتها بمرعاة للمال العام الذي أنفق على هذه المرافق غير المعارض على إحداثها إبان تشييدها المنسحب إلى ثلاثين سنة على وجه التقريب، مما يستتبع التصريح برفض الطلب الذي تظل حقوق رافعه محفوظة" في المطالبة بالتعويض طبقا للقواعد العامة المتعلقة بمسؤولية الدولة" حسبما أكدت عليه الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى من خلال قرارها عدد 345 موضوع الملف الإداري عدد 54269 أو قرارها عدد 692 وتاريخ 2022/02/27. منشور بالموقع الإلكتروني قضاء المعرفة

<https://espaceconnaissancejuridique.wordpress.com>

². أمر عدد 2011/147، صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 2011/11/1، في الملف عدد 2011-136

س، غير منشور

وكذلك جاء في أمر¹ صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 2014/4/1،

مايلي:

"وحيث إنه لما كانت مصالح الجماعة الحضرية لأيت ملول تقوم حسب وثائق الملف بأشغال فوق عقار مستغل قانونا من طرف المدعية موضوع القرار الصادر عن المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر تحت رقم 173/2010 وملحق القرار رقم 2012/01 المؤرخ في 4 يناير 2013 دون أن تتوفر على أي سند قانوني، فإن الطلب يكون بذلك مؤسس ويتعين من أجل ذلك الحكم عليها أو من يقوم مقامها أو بإذنها بإيقاف الأشغال الجارية بالعقار الذي تشغله المدعية بموجب قرار المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر عدد 173/2010 وملحق القرار رقم 2012/01 المؤرخ في 4 يناير 2013 الكائن بجوار الملعب البلدي لأيت ملول، وبإخلائها للعقار المذكور وإفراجها من جميع شواغله وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل احتلاله مع ما يترتب عن ذلك قانونا وتحميل الجماعة المحكوم عليها الصائر".

وأیضا ورد في أمر² صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 2005/8/3،

مايلي:

"وحيث لما كان حق الملكية مضمون دستوريا وقانونيا ولايمكن نزعه من يد صاحبه إلا وفق الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون نزع الملكية، ولما لم يقدّم الدليل من ظاهر واقع النزاع ومستنداته على اتخاذ المدعى عليها الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون نزع الملكية في وضع يدها على العقار بعدم استصدار مرسوم نزع الملكية في إطار ما يتطلبه القانون واستيفاء مسطرة اقتناء

¹ . أمر عدد 2014/31، صادر عن المحكمة الإدارية بأكادير، بتاريخ 2014/4/1، في الملف عدد

2014/7101/14، غير منشور

² . أمر عدد 620، صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 2005/8/3، في الملف عدد 05/5223 س، غير

منشور

العقار بإبرام عقد نافذ في الموضوع، تبقى في وضعية شاغلة العقار أعلاه بغير وجه حق وقائمة بإنجاز الأشغال الجارية به بدون مبرر قانوني ومن تم يبقى الطلب حول إيقاف الأشغال الجارية به مؤسسا سيما وأن حالة الاستعجال قائمة بالنظر لما قد يترتب عن مواصلة إنجازها من صعوبة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه في إطار تصحيح المراكز القانونية للطالب حول الاعتداء المادي".

ب . الدعوى الرامية إلى محور آثار تصميم التهيئة على عقار مشمول بتخصيص عمومي، إذ غالبا ما يلجأ مالك العقار لهذه الدعوى بمجرد انتهاء أجل تفعيل تصميم التهيئة المحدد في عشر سنوات، وذلك على أساس وجود اعتداء مادي سلبي، يتجلى في كون يده ظلت مغلولة طيلة المدة المخصصة لتفعيل تصميم التهيئة، وإن كانت المادة 28 من قانون التعمير¹ تنص صراحة على انتهاء آثار تصميم التهيئة بمرور عشر سنوات، ودون أن تقيد ذلك بسلوك مسطرة خاصة لاسترداد العقارات بعد انتهاء أجل تصميم التهيئة، إذ جاء في المادة المذكورة:

"يعتبر النص القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان بأن المنفعة العامة تستوجب القيام بالعمليات اللازمة لإنجاز التجهيزات المنصوص عليها في البنود 3 و4 و5 و6 و12 من المادة 19 أعلاه.

وتنتهي الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة عند انقضاء أجل 10 سنوات يبتدئ من تاريخ نشر النص القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة في الجريدة الرسمية، ولا يجوز القيام بإعلان المنفعة العامة للغرض نفسه، فيما يتعلق بالمناطق المخصصة للتجهيزات الأنفة الذكر، قبل انصرام أجل 10 سنوات...".

¹ . القانون رقم 012 .90، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1 .92 .31، بتاريخ 15 من ذي الحجة 1412(17 يونيو 1992) المتعلق بالتعمير، منشور الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 (15 يوليو 1992)، ص 887.

وهكذا، فإن الهدف من سلوك مالك العقار طريق القضاء الاستعجالي كإجراء وقائي، هو وقف الاعتداء الذي تعرض له عقاره، أو إزالة هذا الاعتداء في حالة البدء فيه، أو منع الاعتداء على ملكه في حالة ما إذا كانت الإدارة بصدد التبرئ له، أو إنهاء التخصيص.

وفي الأخير فإن التساؤل يطرح حول موقف القضاء الاستعجالي بشأن الحالة التي يتقدم فيها المالك بدعوى ترمي إلى استصدار أمر بطرد الإدارة وإفراغها من عقاره باعتبارها محتلة دون سند أو قانون؟.

بداية نشير إلى أنه سبق إعمال مسطرة الإفراغ في مواجهة الإدارة قبل إنشاء المحاكم الإدارية¹. أما حالياً فإنه حماية للمال العام، استقر القضاء الإداري على عدم الاستجابة لطلب طرد الإدارة من العقار المحتل أو هدم المرفق العام المشيد فوقه.

ثانياً: عدم المساس بالموضوع

يتعين لاختصاص قاضي الأمور المستعجلة في منازعات الاعتداء المادي أن يقتصر على اتخاذ إجراء وقائي وتحفظي، وذلك بصريح العبارة الواردة في المادة 19 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

وهكذا، فإن مناط اختصاص القضاء الاستعجالي، يقتضي عدم المساس بأصل الحق موضوع النزاع الذي ينعقد اختصاص البت فيه لقاضي الموضوع، وذلك وفقاً للفصل 152 من قانون المسطرة المدنية، وهو ما أكد عليه أيضاً القضاء في مجموعة من الأحكام والقرارات، ومثال ذلك:

¹. أنظر محمد الكشور، تعليق على القرار عدد 3224 الصادر بتاريخ فاتح دجنبر 1993 (ملف 89/3611)، منشور بمجلة قضاء المجلس الأعلى العدد 48، ص 286 وما بعدها.

. الأمر الاستعجالي عدد 272 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 2008/05/28¹، الذي جاء فيه:

" من المقرر فقها وقضاء أنه يرجع لقاضي الأمور المستعجلة الاختصاص بجعل حد لكل اعتداء مادي أو غصب أو قطع تعسفي لوضعية قانونية أو تعاقدية، وذلك بإرجاع الأطراف إلى الوضع الذي كانوا عليه قبل حدوث الغصب حماية منه للمراكز القانونية الواضحة وضرورة صيرورة وترتيب آثاره القانونية، واختصاصه بالبت في مثل الطلب وبالإستجابة إليه مشروط وبمقتضى الفصلين 149 و 152 من قانون المسطرة المدنية بتوافر حالة الاستعجال وعدم المساس بأصل الحق وهما شرطان متلازمان إذا انعدم أحدهما زال اختصاص قاضي الأمور المستعجلة لفائدة قضاء الموضوع.

. المقصود بأصل الحق الممنوع على القضاء المستعجل المساس به هو السبب القانوني الذي يحدد حقوق كل من الطرفين والتزاماته قبل الآخر، إذ يحظر عليه تناوله بالتفسير والتأويل وتأسيس قضاءه بذلك على أسباب تمس أصل الحق أو تعرض لقيمة المستندات المدلى بها أو تأمر باتخاذ إجراء تمهيدي بإثبات أصل الحق المقصود بالحماية من خلال الإجراء المطلوب".

وتجدر الإشارة إلى أن شرط عدم المساس بالموضوع، يعتبر مسألة قانون تبقى خاضعة لرقابة محكمة النقض.

¹. أمر عدد 272، صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 2008/05/28، في الملف عدد 08/255 س، غير

الفقرة الثالثة: حدود صلاحيات قاضي الأمور المستعجلة في منازعات الاعتداء المادي الإداري

يتمتع قاضي الأمور المستعجلة بعدة صلاحيات في منازعات الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية، كلما توفر فيها شرطي الاستعجال وعدم المساس بالحق.

غير أن التساؤل يثار حول حدود هذه الصلاحيات، وما إذا كانت مطلقة، أم أنها تبقى مقيدة بمقتضيات قانون المسطرة المدنية، وخاصة الفقرة الأولى من الفصل 25 منه، التي تنص على مايلي:

"يمنع على المحاكم عدا إذا كانت هناك 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".

يتضح من خلال هذا الفصل أن عمل الإدارة المشروع يبقى جديرا بالحماية، ولذلك يمنع مبدئيا على القضاء النظر في الطلبات التي يكون من شأنها عرقلة عمل الإدارات العمومية للدولة أو الجماعات العمومية الأخرى، أو أن يلغي أحد قراراتها.

وبالمقابل، فإنه متى كان عمل الإدارة غير مشروع، وفيه خرق للضوابط القانونية التي يتعين على الإدارة التقيد بها، فإنه لا يمكن للقضاء الاستعجالي أن يضفي الحماية على العمل غير المشروع، وتبعاً لذلك لا مجال لإعمال مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية.

وبناء عليه، فإن قاضي الأمور المستعجلة له سلطة واسعة في معالجته منازعات الاعتداء المادي، ولا تحد منها مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية.

خاتمة

من المعلوم أن المشرع المغربي أسند الاختصاص في القضايا الاستعجالية إلى رئيس المحكمة الإدارية أو من ينوب عنه أو إلى رئيس القسم المتخصص في القضاء الإداري أو من ينوب عنه بالمحكمة الابتدائية التي لا يوجد بدائلها محكمة إدارية. فقضاء الأمور المستعجلة يشكل أحد الضمانات المهمة المقررة لحماية الملكية العقارية في منازعات الاعتداء المادي الإداري.

وفي الأخير، فإن تدخل قضاء الأمور المستعجلة، يظل رهينا بتوفر عنصري الاستعجال وعدم المساس بالجوهر، وكذلك بتوفر الشروط الشكلية والموضوعية في الدعوى الاستعجالية، بالإضافة إلى تحقق واقعة الاعتداء المادي على الملكية العقارية.

إشكالية الحق في الماء في ظل الإجهاد المائي

ذ. إبراهيم بن لعليد
أستاذ محاضر بجامعة محمد الأول

مقدمة

من المعلوم أن الحق في الماء انتقل من دائرة الحقوق البديهية التي لا تحتاج إلى نص بالنظر إلى وفرتها وجودتها إلى دائرة الحقوق المحمية بنصوص ووثائق دولية ووطنية بسبب الإجهاد والندرة والمساس بنوعيتها. وهذا الانتقال مر عبر مراحل زمنية وتطلب وعيا من لدن هيئات الأمم المتحدة وإجماع مختلف التشريعات الوطنية.

ومع التغيرات المناخية التي يعرفها العالم، وكذا فترات الجفاف التي عاشتها وتعيشها مجموعة من الدول في العقد الأخير، ازداد الاهتمام بالحق في الماء من طرف الأشخاص والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية. والأدهى من ذلك أعلن المغرب حالة الطوارئ المائية في النصف الثاني من سنة 2022.

وعلى غرار ما قامت به السلطات في حالة الطوارئ الصحية من تقييد حرية الأشخاص في التنقل وغير ذلك من تقليص هامش حرية وحقوق الأفراد¹، بادرت السلطات كذلك في إطار حالة الطوارئ المائية إلى اتخاذ مجموعة من التدابير من

¹ مع حالة الطوارئ الصحية أصبح الحق في الصحة يعلو على باقي الحقوق الأخرى لاسيما الحق في التعليم والحق في التجول والحق في التنقل وغيرها من الحقوق الأساسية. ومسألة تقييد الحقوق تفرضها اعتبارات مختلفة؛ فمثلا الحق في حرية التعبير مقيد وليس مطلق ومنع خطاب الكراهية قيد واضح لا يحتاج لتفصيل.

أجل التأقلم مع الإجهاد المائي بشكل عام ولضمان الحق في الماء للأشخاص بشكل خاص.

ولئن كان ولا يزال الحق في الماء حق مقدس، ويستمد مشروعيته من خلال مجموعة من المواثيق المتعلقة بحقوق الانسان¹، ومن خلال التشريعات الوطنية، فإن حالي الإجهاد المائي والندرة تفرض على الجهات المعنية تقييد هذا الحق في الزمان والمكان بصرف النظر عن الآثار الجانبية لذلك على قطاعات ومجالات أخرى.

وعليه يثور التساؤل هل الحق في الماء حق بصرف النظر عن الوثائق القانونية الدولية والنصوص القانونية الوطنية؟ أم أنه حق بالاستناد إلى الوثائق القانونية الدولية والنصوص القانونية الوطنية؟ وهل يمكن تقييده في زمن الإجهاد والندرة أم أنه حق مطلق يأبى التقييد كالحق في الحياة؟

وعليه، فمناقشة هذا الموضوع، الذي يطرح إشكاليات قد تبدو للوهلة الأولى بسيطة وواضحة ولكنها معقدة، ستم وفق الخطة الآتية:

☞ الفقرة الأولى: التأصيل والتأطير القانوني للحق في الماء

☞ الفقرة الثانية: النطاق والتقييد القانوني للحق في الماء

¹ مذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان، الحق في الماء: مداخل لمواجهة الاجهاد المائي بالمغرب، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، أكتوبر 2022، ص 11.

الفقرة الأولى: التأصيل والتأطير القانوني للحق في الماء

من المؤكد أن المجتمع الدولي بذل جهودا جبارة عبر مسار تاريخي طويل لتكريس الحق في الماء، وترجم تلك الجهود في مجموعة من الوثائق الدولية أحيانا بشكل ضمني وتارة بشكل صريح. والمغرب بدوره، في العقدين الأخيرين، سن مجموعة من المقتضيات الصريحة المتعلقة بالحق في الماء في الدستور وفي القانون المتعلق بالماء.

أولا: على المستوى الدولي

تجسدت هذه الجهود الدولية المبذولة في هذا المضمار في بعض الوثائق الدولية، بعضها أقر بشكل غير مباشر الحق في الماء، والبعض الآخر اختار الإقرار المباشر والصريح له.

1- بشكل غير مباشر

يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان البوابة الأولى للحقوق بصفة عامة، ففي مادته 25¹ أكد على أن لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفي لضمان الصحة والرفاهية له ولأسرته²، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وغيرها، إلا أن واضعوا النص أغفلوا الإشارة بشكل صريح وواضح للمشرب وإن كان يستفاد ضمينا من مستوى معيشي كاف وكذا الرفاهية.

¹ تنص المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته...".

² Marie Tsanga Tabi, Jeanne gremmel, la difficile émergence du droit à l'eau, de sa reconnaissance internationale à sa mise en œuvre à l'échelle nationale: les cas de la France et du Royaume-Uni, sciences Eaux et territoires, N 10, éditions institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, 2013, p 57.

ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الحق في الحياة في مادته السادسة¹، والحق في الماء يعتبر جزءاً لا يتجزأ² من مجموعة من الحقوق لا سيما الحق في الحياة³. هذا الموقف أكدت عليه اللجنة المعنية بحقوق الانسان⁴ في تعليقها العام 6⁵ الصادر سنة 1982 في دورتها السادسة عشر، بحيث اعتبرت الحق في الماء يرتبط بالحق في الحياة⁶.

وتولى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية النص في المادة 11 على حق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، ويلاحظ أن هذا الحق بهذه الصياغة هو تكرار لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الانسان كما هو الحال بالنسبة لمختلف مواده في باقي الوثائق الدولية وهي مسألة بديهية مادام الأمر يتعلق بنقل مبادئ الإعلان لمستوى الإلزام.

¹ تنص المادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: "الحق في الحياة حق ملازم لكل إنسان. وعلى القانون أن يحمي هذا الحق. ولا يجوز حرمان أحد من حياته تعسفاً...".

² في الحقيقة هناك حقوق تشمل الحق في الماء، والحق في الماء بدوره يشمل حقوق ويتضمن حريات.

³ Céline Dubreuil, le droit à l'eau, du concept à la mise en œuvre, Conseil mondial de l'eau, p7.

⁴ حسب المادة 28 من العهد تنشأ لجنة تسهر على تطبيق مقتضيات العهد.

⁵ ينص التعليق العام رقم 6 على أنه: "... وفي هذا الصدد، ترى اللجنة أن من المستصوب أن تتخذ الدول الأطراف كافة التدابير الممكنة لتخفيض وفيات الأطفال وزيادة المتوسط العمري، ولا سيما باتخاذ تدابير للقضاء على سوء التغذية والأوبئة...": التعليق العام رقم 6، سنة 1982، الفقرة الخامسة.

⁶ Voir:

1- Haut-commissariat aux droits de l'homme, Droits de l'homme, fiche d'information N 35, p 6.

2- Céline Dubreuil, op. cit, p 7.

ومضمون هذا الحق يفيد أن الماء ضروري للعيش ويرتبط مع باقي الحقوق الأخرى لاسيما الحق في التغذية الكافية ومكافحة الجوع والفقير. وهذا ما فصلت فيه لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 15¹ الصادر سنة 2002 في دورتها التاسعة والعشرون².

ويرتبط أيضا الحق في الماء بشكل وثيق بالحق في الصحة الجسمية والعقلية المنصوص عليه في المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حسب لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم 14³ الصادر سنة 2000 في دورتها الثانية والعشرون⁴.

ويتضح من التعليقين أن اللجنة اعتبرت الحق في الماء في البداية شرطا أساسيا لتحقيق الحق في الصحة سنة 2000، ولكنها أضافت سنة 2002 أن الحق

¹ ينص التعليق على أنه: "... وتحدد الفقرة الأولى من المادة 11 من العهد عددا من الحقوق الناشئة عن إعمال الحق في مستوى معيشي كاف، والتي لا يمكن الاستغناء عنها لإعمال ذلك الحق، بما في ذلك "... ما يفي بحاجاتهم من الغذاء، والكساء، والمأوى". ويشير استخدام عبارة "بما في ذلك" إلى أن قائمة الحقوق هذه لا يراد منها أن تكون حصرية. وبالطبع فإن الحق في الماء يقع ضمن فئة الضمانات الأساسية لتأمين مستوى معيشي كاف، نظرا إلى أنه واحد من أهم الشروط الأساسية للبقاء": التعليق العام رقم 15 بشأن الحق في الماء، سنة 2002، الفقرة الثالثة.

² Voir:

1- Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p 4.

2- Marie Tsanga Tabi, Jeanne gremmel, op. cit, p 57.

³ "... وتفسر اللجنة الحق في الصحة، وفقا للتعريف الوارد في المادة 12 / 1، على أنه حق شامل لا يقتصر على تقديم الرعاية الصحية المناسبة وفي حينها فحسب، بل يشمل أيضا المقومات الأساسية للصحة مثل الحصول على مياه الشرب المأمونة والاصحاح المناسب، والإمداد الكافي بالغذاء الآمن والتغذية. ...": التعليق العام رقم 14 بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، سنة 2000، الفقرة الحادية عشرة.

⁴ Voir:

1- Henri Smets, le droit à l'eau, conseil européen du droit de l'environnement, 2002, p 24.

2- Céline Dubreuil, op. cit, p 7.

3- Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p 6.

في الماء مكون أساسي للحق في مستوى عيش لائق، ولهذا يفيد الاعتراف بحق الأشخاص في مستوى عيش كاف وبالحق في الصحة الجسمية والعقلية بأن الحق في الماء جزء لا يتجزأ من حقوق الانسان المعترف بها وبالأحرى مكون أساسي لتزويد العديد من الحقوق المنصوص عليها صراحة¹.

2)- بشكل صريح ومباشر

أقرت مجموعة من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان الحق في الماء بشكل صريح وواضح لا سيما الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل المعتمدة في 20 نونبر 1989 وقبلها الاتفاقية الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز ضد المرأة سنة 1979، فضلا عن اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في 13 دجنبر 2006². ففي الفقرة الثانية من المادة 14 من اتفاقية التمييز ضد المرأة نص المشرع الدولي على التمتع بظروف معيشية ملائمة لا سيما الماء بشكل واضح³، وهو ما يعكس أن الحق في الماء يرتبط بالمستوى المعيشي الكافي المنصوص عليه في المادة 11 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وعلى العكس من ذلك نص المشرع الدولي في اتفاقية حقوق الطفل في الفقرة الأولى من المادة 24 على الحق في الماء بشكل صريح⁴ ولكن أسكنه بجانب

¹ Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, pp 13-14.

² Voir:

1- Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond, l'essentiel, 31 mars 2021, p 2.

2- Haut-commissariat aux droits de l'homme, Op. cit, pp 21-24.

3- Céline Dubreuil, op. cit, p 7.

4- Marie Tsanga Tabi, Jeanne gremmel, op. cit, p 57.

³ "... التمتع بظروف معيشية ملائمة، ولاسيما فيما يتعلق بالإسكان والاصحاح والإمداد بالكهرباء والماء، والنقل، والاتصالات".

⁴ أميمة سميح الزين، الحق في الماء حق أساسي من حقوق الإنسان، مجلد 2013، العدد الأول، 2013.

الحق في الصحة والغذاء والبيئة¹. وهو ما يؤكد أن الحق في الماء يرتبط بالحق بالصحة كما هو واضح في المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي التعليق العام للجنة السالف الذكر.

ونصت كذلك اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في الفقرة الثانية من المادة 28 على الحق في الحصول على الماء² وربطته بالحق في مستوى معيشي والحماية الاجتماعية³.

إن المتمعن في طبيعة هذه الوثائق الدولية التي نصت على الحق في الماء بشكل صريح سيدرك أنها وثائق تخص الفئات الهشة في المجتمع (المرأة، الطفل، الأشخاص المعاقين). وسيلاحظ أيضا أن اتفاقية حماية حقوق الطفل أدرجت الحق في الماء مع الحق في الصحة والغذاء والبيئة بينما أدرجته الاتفاقيتين المتعلقتين بالمرأة والمعاقين إلى جانب الحق في مستوى معيشي كاف وهو التوجه الذي اعتنقه المشرع المغربي كما سنرى لاحقا.

وعلاوة على ذلك، يعتبر التعليق العام رقم 15 الصادر سنة 2002 بشأن الحق في الماء أول وثيقة رسمية للأمم المتحدة توضح فيه اللجنة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بشكل مفصل مضمون الحق في الماء بحيث ربطته بضرورة تحقيق مستوى معيشي كاف باعتباره شرط أساسي للحياة⁴.

¹ "... وعن طريق توفير الأغذية المغذية الكافية ومياه الشرب النقية...".

² "... ضمان مساواة للأشخاص ذوي الإعاقة مع الآخرين في فرص الحصول على المياه النقية...".

³ Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p24.

⁴ Céline Dubreuil, op. cit, p 9.

أما الاعتراف العالمي بهذا الحق لأول مرة فيعود لسنة 2010 حيث اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرار¹ يعترف بالحق في الماء الصالح للشرب كحق أساسي وجوهري للتمتع بالحياة وممارسة جميع حقوق الانسان². وهذا القرار تبناه مجلس حقوق الانسان بتاريخ 30 شتنبر 2010³. هذا ويعتبر الحق في الماء النظيف الهدف رقم 6 ضمن 17 هدفا للتنمية المستدامة لسنة 2030 الذي اعتمده الدول الأعضاء في الأمم المتحدة⁴.

وتفاعلا مع الوثائق الدولية السالفة الذكر، بادر المشرع المغربي في إطار تنفيذ التزاماته المتعلقة بضمان الحق في الماء إلى تكريسه في نصوص قانونية.

ثانيا: على المستوى الوطني

في ظل التغيرات المناخية التي يعرفها العالم بشكل عام والمغرب على وجه الخصوص كان لزاما على المشرع تحيين وتعديل القانون 10. 95⁵، ليتماشى مع مستجد التغيرات المناخية والاقبال المتزايد على الماء فضلا عن المستجد الدستوري وبذلك سن القانون 36. 15.

¹ اتخذت الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستون في 28 يوليوز 2010 قرار اعتبار الحق في الحصول على مياه شرب مأمونة ونقية والصرف الصحي حق من حقوق الانسان ولا بد منه للتمتع التام بالحياة وبجميع حقوق الانسان. رمز الوثيقة A/RES/64/292، ص 4.

² Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, op. cit, p 2.

³ Marie Tsanga Tabi, Jeanne gremmel, op. cit, p 57.

⁴ Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, op. cit, p 2.

⁵ إن أول نص قانوني يخص الماء في المغرب يعود تاريخه لسنة 1914، ومع تطور المجتمع المغربي كان لا بد من تحيين النصوص تبعا للحاجيات والظروف وبذلك اعتمد المغرب قانون آخر 10. 95. غير أن بعد عقدين من الزمن تغيرت الظروف الاقتصادية والاجتماعية في المغرب وشهد تغيرات مناخية حتمت تعديل القانون السابق بالقانون 36. 15.

1- الدستور

كان لمجموعة من الدول قصب السبق في دسترة الحق في الماء منذ العقد الأخير من القرن الماضي¹، ونفس النهج صارت عليه مجموعة من الدول الافريقية كجنوب افريقيا وأوغندا ومجموعة من دول أمريكا الجنوبية كالإكوادور وكندا الأوروبية في الفصل 47 من دستورها سنة 2004² وعلاوة على الدول الأوروبية كسولوفينيا سنة 2016³.

والمغرب بدوره نص في الفصل 31 من دستور 2011 على الحق في الحصول على الماء، ويلاحظ أن المشرع المغربي تأخر عن دسترة هذا الحق مقارنة مع باقي التشريعات التي تفتنت لأولوية هذا الحق ضمن حزمة الحقوق الأساسية للأشخاص.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي اختار أن يسكن الحق في الحصول على الماء جانب العيش في بيئة سليمة شأنه شأن دساتير بعض الدول لا سيما بلجيكا وفنلندا، عكس الدول التي اختارت أن تربطه بالصحة أو الحق في الحياة⁴.

وبصرف النظر عن موقع الحق في الماء في الدستور، يدفع الاعتراف بهذا الحق الدولة ويجبرها على أن تتدخل في الحالات الصعبة لتوفير هذه المادة الحيوية⁵، وهذا ما أشار إليه وزير الماء والتجهيز بقوله: "تم توصيل الماء الصالح

¹ Voir:

1- Henri Smets, le droit à l'eau, op. cit, p 37.
2- Céline Dubreuil, op. cit, p 8.

² Voir:

1- Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, op. cit, p 2.
2- Haut-commissariat aux droits de l'homme, Op. cit, p 8.
3- Céline Dubreuil, op. cit, p 8.

³ Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, op. cit, p 2.

⁴ Henri Smets, op. Cit, p 37.

⁵ Henri Smets, op. cit, p 38.

للشرب ل 2 مليون و700 ألف مواطن ومواطنة في أكثر من 68 إقليم¹. وهذا الرقم يشير فقط للمستفيدين من التدخل المجاني في ظل الدولة الاجتماعية، أما رقم الذين لا يتمتعون بهذا الحق فلم يشر إليه السيد الوزير. غير أنه بالرجوع لمؤشر التنمية المستدامة يتضح أن الدولة المغربية رفعت نسبة المواطنين الذين يحصلون على مياه شرب إلى 80 في المائة سنة 2020 مقابل إجهاد مائي يقدر بحوالي 51 في المائة سنة 2019²، وهو ما يفيد أن نسبة 20 في المائة لا تحصل على مياه شرب مدارة بأمان.

وفي السياق نفسه، يقدر في فرنسا عدد الأشخاص غير المستفيدين من الحق الماء بشكل دائم ب 235000³، أما ساكنة العالم التي لا تستمتع بحق الولوج الآمن للماء الصالح للشرب فتقدر بنسبة 29 في المائة⁴. وهذه النسبة يلاحظ أنها كبيرة ومرشحة لتكبر أكثر في ظل الإجهاد المائي والندرة التي يشهدها العالم.

وباعتبار الدستور أسمى تعبير عن إرادة الأمة، كان لزاما أن يتماشى ويستجيب القانون 36.15 المتعلق بالماء للمقتضيات الدستورية.

(2)- القانون 36.15

تماشيا مع نهج ربط الحق في الماء بالحق في بيئة سليمة الذي اعتنقه المشرع الدستوري، نص القانون 36.15⁵ المتعلق بالماء في مادته الثانية على مبدأ

¹ www.telquel.ma visité le 15/03/2024 à 15h.

² مذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 13.

³ Travaux de commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, op. cit, p 3.

⁴ Ibid.

⁵ ظهير شريف رقم 1.16.113 صادر في 6 ذي القعدة 1437 الموافق ل 10 غشت 2016 بتنفيذ القانون رقم 36.15 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 21 ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016، ص 6305.

تيسير حصول المواطنين والمواطنات على قدم المساواة على الماء والعيش في بيئة سليمة طبقاً لأحكام الفصل 31 من الدستور.

ووعياً من المشرع بالتهديدات التي تمس التمتع بالحق في الماء، نص في الباب التاسع من هذا القانون على تدبير الأخطار المتصلة بالماء وميز بين حالتين؛ ترتبط الأولى بزمن الفيضانات وتتعلق الثانية بالخصاص أو الندرة¹. وهذه الخطوة التشريعية نظم المشرع في الوقت نفسه تدبير الوفرة وتدبير الندرة وحسنا فعل.

وفي تفصيل جوهر الحالة الثانية التي تهمنا في هذه المقالة، نميز بين الخصاص الطبيعي الناتج عن الجفاف وندرة التساقطات والخصاص الاصطناعي² الناتج عن تصرفات الانسان وسلوكه لا سيما عدد الأتقاب المائية التي لا يراعي أصحابها إلا مصالحهم خصوصا البحث عن الأرباح الطائلة على حساب التنمية المستدامة، ناهيك عن أصحاب الأتقاب المائية العشوائية الذين لا يستحضرون معطى الفرشة المائية ولا تهمهم الثروة المائية، وعلاوة على ذلك نجد السياسات العمومية التي تنشُد تنمية اقتصادية قوية على حساب الانسان وبيئته وحقوقه عموماً وعلى حساب الثروة المائية أو ما بات يعرف "بالذهب الأزرق"³ على وجه الخصوص.

وسواء تعلق الأمر بالخصاص الطبيعي أو الاصطناعي، تبنى المشرع تراتبية في الاستفادة والتمتع بالحق في الماء، بحيث أعطى الأولوية في حالة الخصاص، كما هو واضح في المادة 126 من نفس القانون، لتزويد السكان بالكميات الضرورية من الماء الصالح للشرب مع الأخذ بعين الاعتبار حاجيات القطيع، وعلى العكس

¹ تنص المادة 124 من القانون 36.15 على أنه: "تضع وكالة الحوض المائي، في حالة الجفاف، مخططاً لتدبير الخصاص في الماء بتشاور مع الإدارة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية ولجن العمالات أو الأقاليم المعنية بالماء...".

² من صنع الانسان، ومن سوء سياساته وقراراته.

³ أميمة سميح الزين، مرجع سابق، ص 126.

من ذلك نص المشرع في القانون القديم 10. 95 في المادة 86 على ضمان أولوية تزويد السكان بالماء وإرواء الحيوانات.

وتجدر الإشارة إلى أن وعي المشرع بالتهديدات التي تمس الحق في الماء لم تدفعه فقط لتدبير الندرة والوفرة، بل سعى إلى إيجاد حلول للعجز الذي قد تعرفه الفرشة المائية، ولعل اعتماده نظام تحلية مياه البحر بديل ناجح استقاه من الدول المشرقية¹ لتعزيز الحق في الماء للإنسان.

وبديهي جدا أن تأتي حاجيات الإنسان في صدارة الترتيب وتلها حاجيات القطيع بلغة القانون الجديد وبعدها حاجيات الفلاحة. وفي الحقيقة تحيلنا فكرة الأولوية في التمتع بالماء على إشكالية نطاق الحق في الماء وتقييد هذا الحق في زمن الإجهاد أو الندرة.

الفقرة الثانية: نطاق الحق في الماء وتقييده

بعد إقرار الحق في الماء دوليا في الوثائق الدولية كخطوة أولى، كان تنزيله ضمن التشريعات الوطنية خطوة موائية لا محيد عنها. إلا أن نطاق هذا الحق يشوبه الغموض واللبس لا سيما في ظل الإجهاد المائي الذي يعيشه المغرب والذي أفضى إلى تقييد هذا الحق في الزمان والمكان.

أولا: نطاق الحق في الماء

مما لا شك فيه أن الماء هو الحياة، فبدونه لا حياة ممكنة للأشجار والأغراس والحيوانات ولا حياة للإنسان²، وتعبير آخر تكمن وظيفة الماء في عيش الكائن البشري وباقي الكائنات الحية الأخرى. وإذا أسلفنا القول إن التراتبية

¹ مذكرة المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 32.

² Lydie lukonga, michel bongo liz, l'eau et la santé, Croix rouge espagnole, p 3.

المرتبطة بالحق في الماء تجعل الانسان في الصدارة وبعده الحيوانات والقطيع، فإنه من البديهي أن تأتي الأشجار والأغراس والتنمية بشكل عام في ذيل الترتيب.

فيما يخص المستوى الأول المرتبط بالإنسان، يطرح الحق في الماء عدة إشكاليات لا يسعف هذا الحيز الغوص فيها. ولتمحيص بعضها ننطلق من التعليق العام رقم 15 المشار إليه من قبل والذي يقر بأن الحق في الماء للأشخاص هو الحصول على الماء بكمية كافية وبشكل مأمون ومقبول وميسور ماليا لاستخدامه لأغراض شخصية ومنزلية.

ويبدو من هذا التعليق أن الحق في الماء يتميز بمجموعة من الخصائص¹ المرتبطة بإشكاليات عديدة. ففيما يخص الخاصية الأولى، لا بد أن يكون الماء كاف وهو الأمر الذي يدفعنا للتساؤل عن الكمية التي يصبح معها الحق في الماء كاف، وتأثير المكان والزمان في تلك الكمية؛ بمعنى هل تظل الكمية الكافية ثابتة بصرف النظر عن المكان والزمان أم أنها تتغير بتغيرهما. وفي خضم هذه الأسئلة نسجل الاختلاف الحاصل في تحديد الكمية الكافية وتحدد أحيانا ما بين 25 و50 لتر² وبين 40 و50 لتر³ أو بين 50 و100 لتر لتلبية الحاجيات الأساسية⁴، غير أن منظمة الصحة العالمية حددت الحد الأدنى في 20 لتر لكل شخص يوميا⁵، وهذا الاختلاف في الكمية من البديهي جدا تفسيره باختلاف المكان والزمان؛ فمتطلبات الشخص في المجال القروي تختلف عن متطلبات الشخص في المجال الحضري.

¹ Voir:

- 1- Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, pp 8-9.
- 2- Céline Dubreuil, op. cit, p 9.
- 3- Henri Smets, op. cit, pp 104-106.

² Henri Smets, op. cit, p 44.

³ Céline Dubreuil, op. cit, p 9.

⁴ Céline Dubreuil, op. cit, p 6.

⁵ Voir:

- 1- Selon l'OMS « la quantité minimale d'eau potable pour assurer une vie digne est de 20 litres par peronne et par jour »: Lydie lukonga, michel bongo liz, l'eau et la santé, Croix rouge espagnole, p 4.
- 2- Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p 9.

ومنطقي كذلك أن تختلف هذه الكمية من حيث الزمن، لأن زمن الوفرة يختلف تماما عن زمن الإجهاد وزمن الندرة.

والحق في الماء بالنسبة للأشخاص يفيد أن الماء لا بد أن يكون ذا جودة، ونعتقد أن الماء الموجه للاستهلاك يقتضي أن يستجيب لمعايير الجودة، وفي إطار الجودة نميز بين أربع مستويات: المياه الممتازة وبعدها المياه الجيدة لتليها المياه المتوسطة وفي الأخيرة المياه غير الصالحة أو المياه المتسخة¹، ويميز البعض بين جودة الماء انطلاقا من لونها² أو مذاقها أو رائحتها، وغني عن البيان أن الأنشطة الصناعية والمعدنية واستعمال الأسمدة في المجال الزراعي تؤثر في جودة الماء إلى جانب مياه الصرف الصحي³.

وباستحضار العلاقة بين الحق في الماء والصحة الجسدية والعقلية كما سبقت الإشارة إليهما⁴، يظهر جليا أن الكمية الغير الكافية من الماء للأشخاص أو ضعف الجودة يؤدي إلى أمراض مختلفة بعضها مرتبط بالخاصية الأولى وبعضها الآخر مرتبط بالخاصية الثانية⁵. وإجمالا يبقى الماء مهم من حيث الكم والكيف لتفادي انتشار الأمراض⁶.

وعلاوة على خاصية الكمية الكافية والجودة لا بد أن يكون الحق في الماء للأشخاص سهل الولوج، بحيث يمكن الحصول عليه بدون خطر وتعب وضياح الوقت. فإذا كان البعض يعتقد أن الماء متاح للجميع داخل المنزل فهو اعتقاد خاطئ، وعليه فخاصية الولوج السهل لا يفيد مطلقا أن يتواجد في مقر السكن

¹ La qualité excellente, la bonne qualité, la moyenne qualité et la mauvaise qualité: Agence du bassin hydraulique de guir-ziz-gheris, amane magazine, information-sensibilisation-partage, ETUDES ABHGZR, op. cit, p8.

² L'eau bleue est propre et potable, l'eau verte est douteuse et l'eau noire est l'eau mauvaise: Lydie lukonga, michel bongo liz, op. cit, p 4.

³ Agence du bassin hydraulique de guir-ziz-gheris, amane magazine, information-sensibilisation-partage, ETUDES ABHGZR, op. cit, p8.

⁴ راجع أولا من الفقرة الأولى.

⁵ Lydie lukonga, michel bongo liz, op. cit, pp 4-5.

⁶ Lydie lukonga, michel bongo liz, op. cit, p 4.

وإن كان هذا هو المبتغى والطموح ولذلك يستوي أن يكون داخل المنزل أو بالقرب منه¹، لأن البعد يهلك على وجه الخصوص النساء والأطفال ويمنعهم من التمتع بحقوق أخرى لا تقل أهمية².

والحصول على الماء بشكل سهل وبعيدا عن الأخطار يحيلنا مباشرة لخاصية المقابل المادي وعن إشكالية مجانية الحق في الماء. في هذا الصدد هناك شبه إجماع على أنه ليس بالضرورة أن يكون مجاني ولكن من الأهمية بمكان أن يكون المقابل المادي في متناول الأشخاص وأن لا يتجاوز قدراتهم³ كما أكد التعليق العام رقم 15، حتى لا نكون أمام ما يسمى "بفقراء الماء"⁴. نسجل الاختلاف الحاصل حول المجانية؛ فبينما يدعو الاتجاه الأول أن تكون الكمية الكافية كما هي محددة أعلاه مجانا وخارجها بالأداء يؤكد البعض على المقابل المادي بعيدا عن جميع الاعتبارات⁵. وهنا نود مناقشة هذه الفكرة من خلال الواقع العملي بالمغرب حيث ترجمت إلى ما يسمى بالشرط الأول والثاني والثالث مثلا، ويؤدي الأشخاص مقابل مادي مختلف تبعا للأشطر، وهنا نعتقد أن الشرط الأول هو الكمية اللازمة والكافية لتلبية الحاجيات المنزلية والأغراض الشخصية.

وارتباطا بالواقع أيضا، نجد فئات عديدة من الأشخاص الطبيعية يجمع بينها الهشاشة وفي مقدمتها السجناء والمهاجرون والأشخاص بدون مأوى والمهاجرون والرحل لا تتمتع بالحق في الماء كما فصلناه⁶.

وبالموازاة مع حق الأشخاص الطبيعية في الحق في الماء، نرى لزاما الإشارة كذلك لحق الأشخاص المعنوية في الماء، فالأشخاص المعنوية العامة لا سيما

¹ Henri Smets, op. cit, p 9.

² Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p11.

³ Ibid.

⁴ Marie Tsanga Tabi, Jeanne gremmel, op. cit, pp 57-58.

⁵ Henri Smets, op. cit, p 10, p 39, p 47.

⁶ Ibid.

المستشفيات والمدارس تتمتع بالحق في الماء طبقا للخصائص المشار إليها سابقا شأنها شأن الأشخاص المعنوية الخاصة لا سيما الجمعيات والتعاونيات ¹.

والحق في الماء يرتبط ارتباطا وثيقا بالحق في التطهير للأشخاص الطبيعية وللأشخاص المعنوية وكذا في المجال الحضري والمجال القروي، ويجمع بين الحقين الحق في الصحة، لأن الولوج للحق في الماء وحده لا يفضي إلى صحة جيدة بقدر ما يتطلب أيضا تديير تلك المياه والمحافظة على البيئة ².

وإذا كان الماء مكون أساسي لا يمكن الاستغناء عنه في الزمن للإنسان والحيوان، إلا أن بعض التشريعات لم تعر أهمية للحيوان مقابل أهمية النشاط الفلاحي ³.

وفيما يتصل بالمستوى الثالث المتعلق بالتنمية بشكل عام، والذي يأتي من حيث الأولوية في الدرجة الأخيرة ومن حيث الاستهلاك في الصدارة. فالحصة الكبيرة من الموارد المائية بمختلف أنواعها يتم استهلاكها في المجال الفلاحي وغيره من المجالات التي تدخل في خانة التنمية، وتؤدي دور محوري في مشاكل التلوث والإجهاد المائي.

وواضح جدا من التعليق العام رقم 15 أن الحق في الماء يرتبط بالأغراض الشخصية والمنزلية دون النشاط الفلاحي، والتشريعات الوطنية تتفق بدورها في إعطاء الأولوية للاستعمال الشخصي والمنزلي وتختلف في ترتيب باقي الأولويات لا سيما الفلاحة والصناعة والهوايات لا سيما تشريع البنين أم التشريع الفرنسي فقد أشار إليها بصيغة العمومية ⁴.

¹ Henri Smets, op. cit, p 9.

² Lydie lukonga, michel bongo liz, op. cit, p 9.

³ Haut-commissariat aux droits de l'homme, op. cit, p41.

⁴ Ibid.

وفي عمق هذا النقاش، لا مناص من استحضار دور الدولة والسلطات العمومية التي تعمل على تيسير حصول الأشخاص على الماء، والأكثر من ذلك حمايته من الاستنزاف والتلوث وغير ذلك من الأخطار من خلال سن قوانين ووضع برامج واتخاذ إجراءات وتخصيص ميزانية. والدولة عن طريق الجهات المعنية تحاول التوفيق، حسب إرادتها واستطاعتها، بين الحق في الماء والإكراهات التقنية والاقتصادية والمناخية الموجودة التي تدفعها لتقييده.

ثانيا: تقييد الحق في الماء

إذا كانت مجموعة من الأصوات الحرة والنداءات المتكررة إلى جانب الكتابات الرصينة والبلاغات التحذيرية والصرخات المدوية سواء على المستوى الوطني أو الدولي قد نهت إلى الوضعية المائية الحالية والمستقبلية في بلادنا، فإن عدم الاهتمام بها والأخذ بها أفضى إلى إجهاد مائي قد يتحول، مع استمرار الجفاف والتبذير والاستغلال المفرط، إلى ندرة الماء كمستوى خطير.

وأمام هذا الاجهاد، كان لزاما أن تتدخل الجهات المعنية، وإن كان هذا التدخل متأخرا، بمختلف أنواعها وتخصصاتها لمواكبة هذا الاجهاد، وبذلك أقرت تقييد الحق في الماء.

ويأتي في صدارة دواعي تقييد الحق في الماء توالي سنوات الجفاف؛ فالمغرب خلال 70 سنة الأخيرة عرف عشرون موسم جفاف¹، وتعتبر مرحلة 2018-2022 أشد الفترات جفافا، ويرى المجلس الوطني لحقوق الانسان أن جفاف سنة 2022 هو الأقسى منذ عقود بحيث لم يسجل المغرب عجزا في الموارد المائية منذ ما يزيد عن 76 سنة². وغني عن البيان أنه بمناسبة هذا الجفاف وبسبب الاجهاد المائي

¹الموقع الرسمي لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات، انظر الرابط الالكتروني الآتي: <https://www.agriculture.gov.ma/ar/programme/changements-climatique-et-resilience>

اطلع عليه بتاريخ 9 أبريل 2024 على الساعة 21:00.

²مذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 13.

أعلنت الحكومة المغربية في بداية شهر يوليوز من سنة 2022 عن طريق وزارة التجهيز والماء أن المغرب يعيش "حالة طوارئ مائية". فضلا عن ذلك أعلن الملك بتاريخ 14 أكتوبر 2022 أن المغرب يعيش في وضعية إجهاد مائي هيكلية¹.

وبالرجوع لبداية هذه الفترة 2018-2022 سندرك أنها تشير لنهاية عمر مخطط المغرب الأخضر وبداية استراتيجية الجيل الأخضر² حيث راهن المخطط على تحقيق أهداف متناقضة³، وركز على سياسة مدمرة ومجهدة للثروة المائية بالعديد من المناطق القاحلة⁴ والأمر نفسه وقع أيضا في اسبانيا وكاليفورنيا⁵. وهو ما يمكن أن نعبر عليه بغياب تقدير لآثار الأنشطة التي من شأنها أن تضر

¹ خطاب الملك في البرلمان بتاريخ 14 أكتوبر 2022: "أصبح المغرب يعيش في وضعية إجهاد مائي هيكلية. لذا ندعو لأخذ إشكالية الماء، في كل أبعادها، بالجدية اللازمة، لاسيما عبر القطع مع كل أشكال التبذير، والاستغلال العشوائي وغير المسؤول، لهذه المادة الحيوية. وكلنا مغاربة مدعوون لمضاعفة الجهود، من أجل استعمال مسؤول وعقلاني للماء. وهو ما يتطلب إحداث تغيير حقيقي في سلوكنا اتجاه الماء. فواجب المسؤولية يتطلب اليوم، اعتماد اختيارات مستدامة ومتكاملة والتحلي بروح التضامن والفعالية، في إطار المخطط الوطني الجديد للماء، الذي ندعو إلى التعجيل بتفعيله".

² ترجع انطلاقة سياسة "مخطط المغرب الأخضر" إلى سنة 2008 وانتهت سنة 2018؛ بمعنى أن عمر المخطط هو 10 سنوات. وبعد سياسة "مخطط المغرب الأخضر" أصبحنا أمام ما يسمى "استراتيجية الجيل الأخضر" الذي انطلق سنة 2020 وسينتهي سنة 2030.

³ التوفيق بين الإنتاجية التنافسية والتحكم في المخاطر أفضى إلى إجهاد الفرشة المائية.

⁴ رغم الاتفاق المنعقد على الآثار السلبية لمخطط المغرب الأخضر لا سيما في المناطق الصحراوية، أبت وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات عبر مديرية الاستراتيجية والإحصائيات سنة 2020 إلا أن تصدر مرجعا، متاح عبر موقعها الإلكتروني الرسمي، يضم حصيلة مخطط المغرب الأخضر وآثاره ما بين سنة 2008 و2018، والغريب في الأمر أنها فصلت في انعكاساته الاقتصادية والاجتماعية دون أن تستحضر إجهاد الفرشة المائية وتهديد الحق في الماء: مديرية الاستراتيجية والإحصائيات، مخطط المغرب الأخضر: الحصيلة والآثار، 2008-2018، 2020.

وحذت وكالة الحوض المائي لكبير-زيز-غريس حذو مديرية الاستراتيجية والإحصائيات بإصدارها مجلة في

يناير 2021 وضمن مواضيعها الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية للمحور الفلاحي مسكي بودنيب:

Agence du bassin hydraulique de guir-ziz-gheris, amane magazine, information-sensibilisation-partage, ETUDES ABHGZR, N 4, janvier 2021, pp 12-20.

⁵ Il existe des régions où l'eau est rare ou est devenue rare du fait des usages agricoles intenses (Espagne, californie): Henri Smets, op. cit, p 9.

بالثروة المائية خاصة الاستثمار فيما بات يعرف "بالفواكه الجائرة"¹. والأدهى في الأمر أن الوزير المسؤول على قطاع الماء صرح بأنه لن يتم مستقبلا حظر زراعة هذه الفواكه رغم تسببها في استنزاف المياه الجوفية بحجة التوازنات الاقتصادية² ومورد رزق الفلاحين³، ولدحض الحجة الاقتصادية والحجة الاجتماعية التي طرحها الوزير يكفيننا الاستشهاد بموضوع القنب الهندي وأهميته الاقتصادية والاجتماعية إلا أنه تعلق بمصلحة استقرار الدولة على باقي المصالح الأخرى. ونرى أن تصريحه يضرب عرض الحائط مقترحات وتوصيات الباحثين والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في منع زراعة تلك الفواكه.

في خضم ذلك، يثير الحق في الماء إشكالا في التطبيق لاصطدامه بالقلّة والندرة الناتجة عن الجفاف والتنمية الاقتصادية الجائرة كما أسلفنا الذكر. ومبدئيا يعتبر الحق في الماء حق مطلق غير أنه يمكن تقييدها استثناء بناء على اعتبارات تملئها مصلحة وبيئة الانسان وحقوقه الأساسية.

في الواقع يتم تقييد الحق في الماء صيفا نظرا لارتفاع الطلب وقلة الموارد المائية، بمعنى أن التقييد في هذه الحالة يصبو لخلق التوازن بين الطلب والوفرة.

والتقييد قد يمس جميع المواطنين كما هو واضح في المثال السابق، وقد يخص أصحاب مشاريع معينة لا سيما أصحاب مشاريع الحمامات ومشاريع غسل السيارات والزراعي على اعتبار أن هذه المشاريع معروفة بالاستهلاك المفرط للماء، إلا أن اعتماد أصحابها عليها في كسب قوتهم اليومي جعل السلطات تقلص من

¹ يقصد بها أساسا البطيخ الأحمر بجهة درعة تافيلالت والأفوكادو بنواحي القنيطرة والحوامض بنواحي مراكش.

² الأفوكا تدر على المغرب 120 مليار سنتيم في سبعة أشهر فقط: <https://madar21.com/231807.html>
اطلع عليه بتاريخ 9 أبريل 2024 على الساعة 20:00.

إننا نرى أن العائدات المالية للزراعات الأكثر هدرا للموارد المائية لا تساوي بأي حال من الأحوال القيمة الحقيقية لتكلفتها المائية.

³ www.telquel.ma visité le 15/03/2024 à 15h.

أيام عملهم في الأسبوع. والشيء نفسه مع المستثمرين في الفواكه الجائرة حيث تم تقليص المساحة المسموح بغرسها في هكتار واحد لا سيما بجهة درعة تافيلالت¹.

وقد وجهت مجموعة من الانتقادات لهذه القرارات التي تستهدف أصحاب هذه المشاريع البسيطة والتي لا تستهلك كمية ضخمة من الماء ويستفيد منها عدد لا يستهان به من الأشخاص مقارنة مع المستثمرين في الفواكه الجائرة التي تستهلك آلاف الأطنان من الماء ويستفيد منها المستثمر وحده.

وإلى جانب القرارات أعلاه، نضيف قرار قطع الماء يوميا بالليل، تُشمل جميع القطاعات ذات الصلة بالاقتصاد حيث يضطر مثلا صاحب المقهى لصدها ونفس الشيء بالنسبة لأصحاب المطاعم وجميع المشاريع التي تركز على الماء.

وعموما، إذا كان تقييد الماء يخص فصل الصيف فإنه قد يمتد ليشمل باقي الفصول الأخرى، وإذا كان موجه لبعض المشاريع البسيطة فإنه قد يشمل باقي المشاريع الأخرى وباقي القطاعات والمجالات في المستقبل. ولذلك هناك من يقر بأن الماء هو موضوع تفاقم الصراع بين المصالح الفردية والمجتمعية بشأنها²، وبصفة عامة يعتبر حسب البعض موضوع صراع المستقبل³، وهو ما يعكس بحق أن الماء هو السلام والأمن⁴.

وعلى النقيض من ذلك، بزوال خطر الإجهاد أو الندرة سيزول تقييد الحق في الماء وسيعود حقا مطلقا، أو باعتماد بدائل أخرى لا سيما تحلية مياه البحر كتوجه مهم اعتنقته الدولة المغربية⁵ في العديد من المدن في الحاضر والمستقبل لا

¹ عامل إقليم زاكورة، قرار عملي رقم 34 بتاريخ 24 أكتوبر 2022.

² محمد عبد النبوي، www.levert.ma، اطلع عليه بتاريخ 2 يناير 2024 على الساعة 22:00.

³ أميمة سميج الزين، مرجع سابق، ص 126.

⁴ « ... L'eau c'est la vie, l'eau c'est le développement, l'eau c'est la paix ». Marie-Pierre Poirier, Directrice régionale de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du centre. <https://www.unicef.org/senegal/recits/forum-mondial-de-leau-%C3%A0-dakar-les-temps-forts-de-lunicef> visité le 9 avril 2024 à 22h30.

⁵ مذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان، مرجع سابق، ص 34.

سيما أكادير حيث يتم اعتمادها في تزويد الأفراد بالماء الصالح للشرب واعتماده أيضا في المجال الفلاحي.

وعموما ترتب على إجهاد الفرشة المائية المساس بقطاعين أساسيين أولهما القطاع السياحي وثانيهما القطاع الاقتصادي وفي عمق هذين القطاعين نجد جانب اجتماعي مادام يوفر لقمة العيش لعدد لا يستهان به من الأشخاص، ولنا في هدم ما يسمى باقتصاد الواحة أي الاقتصاد الاجتماعي، الذي تعتمد عليه أعداد من الأسر في توفير قوتها اليومي وتدريب أبنائها وغير ذلك، صورة واضحة.

ويمكن فهم القرارات المتخذة من زاوية التكيف مع التغيرات المناخية بالدرجة الأولى والتخفيف من أثارها من زاوية ثانية.

على سبيل الختم

يرتبط الحق في الماء بجملة من المفاهيم الحقوقية، كما أنه يمثل خرق حزمة من الحقوق الإنسانية كالحق في التعليم والحق في الصحة والحق في العيش بسلام مساس بالحق في الماء¹. وبذلك تتضمن المواثيق الدولية والقوانين الوطنية مجموعة من الحقوق الأساسية التي تتصل بشكل مباشر وغير مباشر بالحق في الماء ويعتبر انتهاكها انتهاك للحق في الماء.

من هنا، نفهم أن العلاقة بين الحق في الماء وما يتصل به من حقوق علاقة عكسية، فكلما زاد الاعتناء بها وصونها قل مستوى المساس به، وكلما تعرضت للاعتداء كنا في انتهاك صارخ وواضح للحق في الماء.

وبناء على مختلف الأفكار المفصل فيها سابقا نقترح ما يلي:

- توظيف اليوم العالمي للماء الذي يوافق 22 مارس من كل سنة للتحسيس بأهمية الماء وأخطار تبذيره والاستهلاك المفرط،

¹ Henri Smets, op. cit, p 23.

- ضمان الحد الأدنى للماء لكل شخص، مع المراقبة المستمرة لجودتها في المدن والقرى على السواء،
- نهج سياسة تحلية مياه البحر واستغلال الواجهتين البحريتين من خلال تحقيق هدف بناء 20 محطة في أفق سنة 2030،
- عقد اتفاقيات تفاهم من أجل الاحتكاك بالتجارب الدولية من خلال تبادل الزيارات لتبادل الخبرات، واتفاقيات شراكة مع الجهات ذات الاهتمام المشترك بالماء¹،
- إنشاء المزيد من السدود الصغرى والكبرى لتطعيم الفرشة المائية وضمان استمرارها،
- حظر غرس الفواكه الجائرة،
- تشجيع الأبحاث والدراسات العلمية ذات الصلة بتدبير الإجهاد أو الندرة مستقبلا.

¹ عقدت وكالة الحوض المائي لزين غريس اتفاقية تفاهم مع وكالة تدبير الماء بجهة فينيتو بإيطاليا من أجل تبادل المعارف والتجارب، ووقعت اتفاقية شراكة مع وزارة الداخلية ووزارة الاقتصاد والمالية وولاية جهة درعة تافيلالت لمواجهة الكوارث الطبيعية:

Agence du bassin hydraulique de guir-ziz-gheris, amane magazine, 10 ans de gouvernance de l'eau, première édition, janvier 2019, p11.

الإدارة المغربية وتحدي عرقلة الاستثمار

د. عبد الإله طلوع

دكتور في القانون الإداري والعلوم الإدارية
جامعة الحسن الأول - سطات

المقدمة

تعد الإدارة آلية أساسية لتنفيذ السياسات العمومية، في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، كما تجسد وسيلة لخدمة حاجيات المواطنين، وفق مبادئ ومعايير تديرية يحددها الدستور.

وقد حرص المغرب منذ استقلاله على بناء وإرساء دعائم الإدارة، وتماشيا مع تيارات التحديث عمد المغرب إلى القيام بإصلاحات مهمة، تهدف إلى تأمين النمو الاقتصادي والاستقرار السياسي.

وانخرطت الإدارة المغربية في سلسلة من الإصلاحات، قصد إعادة الاستقرار والتوازنات الماكرو اقتصادية، عبر تحرر الإدارة من التزاماتها لفائدة الفاعلين الخواص، للخروج من الأزمة التي عرفتها، فالمشرع حاول إصلاح الإدارة من خلال تشخيص واقع حالها لرصد الاختلالات البارزة التي تعرقها، ومن أهم النقاط التي من الواجب إصلاحها، هي تبسيط المساطر الإدارية وتخفيف الإجراءات البيروقراطية وتراكم المساطر وتعقيد قنوات التواصل الإداري، وتدخل السلطات، والبطء في معالجة الملفات واتخاذ القرارات الإدارية، وتفشي الفساد والمحسوبية والانحراف الإداري، كما أضحى الفساد الإداري يشكل عائقا بنيويا أمام كل

محاولات الإصلاح وأمام الشفافية والفعالية وتشجيع الاستثمار، ويعود ذلك إلى طبيعة السلوك الإداري غير الخلقى، الناتج عن السلوك البشري، لذا أصبح البعد الخلقى الذي يطغى على ممارسة العمل الإداري بالمرافق العمومية هاجسا قويا في المبادرات الإصلاحية بالمغرب، وذلك منذ تولي محمد السادس الحكم¹.

كما أن الإدارة تقوم على منطق التعليمات والأوامر والسلطة التسلسلية وتنفيذ التعليمات بشكل ألي، وتعدد مراكز القرار وتداخل المسؤوليات وإخضاع التفويضات لآليات قانونية، ولا يمكن الحديث عن إصلاح القوانين، التي تسمح بالتوظيف والذي يجب أن يعتمد على الكفاءة ويقضي هذا المعطى إعادة النظر في مقتضيات قانون الوظيفة العمومية، وإصلاح إجراءات الترقى ومراجعة أشكال التنقيط، لإصلاح العنصر البشري الذي يعد هو المحرك الأساس لأي إصلاح إداري، ومن ثمة لا يمكن للإدارة أن تتطور إلا بتطور العقلية ووضعيات القائمين عليها².

يتطلب تشجيع الاستثمار كذلك مرونة أكبر في تعامل الرؤساء مع مرؤوسهم، بمنح الموظف استقلالية أكبر وذلك للتسريع في اتخاذ القرار وتفويض المسؤوليات للوصول إلى أهداف محددة، وفي هذا الاتجاه تم إحداث مؤسسة الوسيط، نسعى خلال هذه المقالة مقارنة إشكالية العلاقة الجدلية بين تأثير تحديات الإدارة على عرقلة الاستثمار؟

¹: عبد الحق عقلة، "مدخل لدراسة القانون الإداري وعلم الإدارة" ج1، منشورات كلية الحقوق الرباط، الطبعة الأولى 1994، ص 23.

²: عبد الإله طلوع: واقع اختلالات الإدارة العمومية بالمغرب، محاولة في التشخيص، منشور بمجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية العدد 14، 2021، ص 229.

المطلب الأول: اختلالات الإدارة العمومية

تعد الإدارة عصب الحياة العملية في المجالات جميعها، وعلى غرار ذلك فلا بد من تشخيص على مستواها حتى نقف عند الاختلالات التي تعترتها، وتتجلى في اختلالات تنظيمية، في كونها تتسم بطول الإجراءات والجمود، إضافة إلى طغيان المركزية الشديدة والمتحفظة وتتضح الاختلالات الإجرائية في تعقد المساطر الإدارية، وعدم الانسجام بين نظام الوظيفة العمومية وبين التطورات التي تلحق بالإدارة.

الفقرة الأولى: واقع الاختلالات التنظيمية في الإدارة

تسعى الإدارة إلى تلبية الحاجات العامة بأكبر قدر من الكفاية، وبالشكل الذي يخدم احتياجات المرتفقين، غير أنه في أغلب الأحيان قد لا يتحقق هذا الهدف، ذلك بسبب ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن، التي تكون سيئة أو غير مرضية لأسباب تنظيمية محضة¹.

أولاً: إشكالية تضخم هياكل التنظيم الإداري

يرتد واقع الإدارة العمومية إلى اختلاف ملحوظ بين الهياكل الإدارية والكفاءات والوسائل المخولة، وقد نتج هذا عن تراكم البنيات المركزية، لأن الخطوات نحو إعادة تنظيم الإدارات لم ترتكز على تصور منهجي مسبق يوضح مهمة الدولة أمام اختصاصات الوزارات، على الرغم من توجه الدولة نحو التخلي عن مهامها لصالح الخواص إلا أنها لم تستند على تصور متعلق بتموقع إدارة الدولة، وقد أكد الباحثون ضعف خدمات الإدارة العمومية بما أنها تفتقد الهياكل

¹: محمد حسن النعيمي (السلوك البشري ودوره في الإصلاح الإداري) منشورات مطبعة النجاح الرباط، الطبعة الأولى 2001، ص 286.

التنظيمية، التي يطبعها الجمود والرتابة وعدم التغيير والتطوير، في حين أن القانون الإداري يحتاج إلى المرونة والسرعة وهذا يكاد يكون شبه مفقود.

ثانيا: تحفظ المصالح المركزية

من المؤكد أن التحديات المرتبطة بالتنمية الاقتصادية والاستقرار السياسي والمجتمعي، وخاصة في مرحلة نشوء الدولة الحديثة، دفعت السلطات العمومية إلى تكريس وجودها أو حضورها على المستوى المركزي، بهدف تأمين تقديم الخدمات العمومية، وهذا ما جعل الإدارة المركزية تحس بأنها المؤسسة الوحيدة المعهود لها بحماية المصلحة الوطنية، ما ترتب عليه عدم اعترافها للمصالح الخارجية باختصاصات ذات أهمية، الشيء الذي ساهم في مركزية سلطات اتخاذ القرار، وهذا تكريس لخاصيات النظام البيروقراطي المتمثلة في المركزية المفرطة. وعليه يتضح السبب الذي يقف عائقا أمام الإدارة ولا يمكنها من تفعيل اللاتركيز الإداري، وهو التخوف من سحب قبضة مسؤوليها، لذا يجب التحسيس بأهمية اللاتركيز الإداري على الصعيدين المركزي والمحلي¹.

ثالثا: البيروقراطية الإدارية وتأثيرها في أداء الإدارة المغربية

من الواضح أن الإدارة العمومية لا تتحسن ولا تنضبط، حتى وإن استقامت أخلاقها وتجاوزت عرقلتها مع مرتفعها ورداءة خدماتها²، والحالة أن الإدارة تمثل الجهاز الذي يقدم خدمات ومعاملات بالأساس، أما الإدارة العمومية فتنهج نمطا بيروقراطيا كأسلوب تنظيمي، أبان عن علل وأمراض ونقائص، انعكست سلبا على

¹: عبد الاله طلوع: واقع اختلالات الإدارة العمومية بالمغرب، محاولة في التشخيص، منشور بمجلة عدالة للدراسات القانونية والقضائية العدد 14، 2021، ص 235/234.

²: حياة بلغال: "الإدارة المغربية في علاقتها بالمرتفعين"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط السنة الجامعية 1997-1998، ص18.

سلوك الموظف الذي ما فتئ يخل بأخلاق المرافق العمومية، وكانت السبب الرئيسي في تدني مستوى الخدمة العمومية.

إن البيروقراطية في صورتها السلبية داخل الجهاز الإداري مصدر معاناة المرتفق اليومية الذي يصعب عليه اختراق البنيات في ظل تعقد المساطر وتعدد الوحدات والوظائف تضع الإدارة نفسها فوق الأشخاص والمجموعات وخارج وفوق اللعبة الاجتماعية وبذلك يطغى على الإدارة التمرکز وشخصانية السلط¹، وضعف الإنتاجية وانتشار اللامبالاة، واتباع سياسة الكم على حساب الكيف أي الجودة، بسبب غياب تنظيم عقلائي في التوظيف القائم على المحسوبية والزبونية والولاء عوض الكفاءة في إسناد المهام والوظائف والتي لا تراعي وضع "الشخص المناسب في المكان المناسب"، وانعدام احترام التعامل الأخلاقي داخل الإدارة، وانتشار عدد من الموظفين الفعليين الذين عوض أن يكونوا عوامل إنتاج أصبحوا مجرد أعوان إداريين مستنزفين للمال العام دون مقابل².

فالتنظيم الإداري المغربي، يتأثر أحيانا في عمقه وجوهره بالنظام الإداري الفرنسي، ومن ثمة فإن المبادئ والآليات والفعاليات التي تشكل العناصر المكونة في هذا النظام الإداري لا تستجيب للوضعية

والظروف التي أعقبت استقلال المغرب³، والسبب راجع بالأساس إلى مخلفات الاستعمار، حيث ورث المغرب غداة استقلاله جهازا إداريا مثقلا بالمركزية المفرطة وباللوائح والإجراءات الإدارية المعقدة المسالك، وكلها مظاهر الوضعية

¹: على السدجاري، الدولة والإدارة بين التقليد والتحديث، دار المناهل للطباعة والنشر الرباط، الطبعة الأولى 1994، ص40

²: علي سدجاري: مرجع سابق، ص42

³: خالد الغازي، الفكر الإداري الحسني، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط أكدال، السنة الجامعية 97 19/98، ص22.

الإدارية التي يصعب معها اتخاذ القرار الصائب والأداء الجيد لتحقيق الأهداف المنشودة¹.

كما إن التمسك الحرفي بهذه اللوائح والإجراءات الإدارية ووضعتها موضع التقديس جعلها لدى الموظفين غاية في حد ذاتها، بدلا من أن تكون وسيلة لأداء العمل، كما أن الميل إلى كثرة الإجراءات جعلها مصدرا من مصادر قوة الموظف تستخدم بهدف السيطرة على المواطن عوض خدمته².

إن هذه الأسباب تتضافر مع الأسباب السابقة لتدل على أن للانحرافات الأخلاقية داخل الإدارة جذورا منتشرة في الاتجاهات جميعها، ولاقتلاعها لابد من تحليل هذه الأسباب وعدم الاكتفاء بمعالجة الأعراض فقط، بذلك تتجلى مظاهر بيروقراطية الإدارة³.

¹: خالد الغازي: مرجع سابق، ص19

²: سعد الوالي: الموظف العمومي وجريمة الاختلاس، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 8 198/1989، ص131.

³: تعقد ومركزية مسير مسلسل اتخاذ القرار؛

- التمسك بالبعد الشكلي والإجرائي في العمل الإداري؛
- شخصنة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس؛
- سوء التواصل وغياب المكاتب الاستقبال؛
- الضبابية وعدم وضوح في اتخاذ القرار؛
- تفشي الرشوة والفساد الإداري³؛
- محدودية التسيير الإداري وسياسة التحفيز وجلب الكفاءات الإدارية؛
- ضعف رضی الموظفين من وجهة الوظائف الممنوحة لهم؛
- وجود اختلالات مالية؛

الفقرة الثانية: الاختلالات التديرية بالإدارة

ساهم التطور السريع للإدارة على المستوى المركزي أو على الصعيد الترابي في ظل غياب مخطط شمولي، بمجموعة من التحديات التنظيمية والتواصلية، التي غالبا ما توضع لها حلول ظرفية أو تحت تأثير مبادرات فردية لبعض الوزراء أو رؤساء الحكومات المتعاقبة بعد دستور 2011، ومن ثمة تكونت إدارات يعاب عليها في معظم الأحيان طابعها غير المتجانس والازدواجية في المهام¹، هذا وضع ناجم عن أسباب سياسية وإدارية وتقنية²، أدت إلى نتائج سلبية على المستوى العملي، خاصة التنسيق بين مختلف المصالح الإدارية، وضعف التواصل بين هذه الأخيرة والمرتفقين.

بذلك تفرض الممارسات البيروقراطية هيمنتها بسبب تعقيد الجهاز الإداري سواء من حيث غموض الاختصاصات والإجراءات الإدارية والمشاكل المرتبطة بتضخم البنيات الإدارية، إضافة إلى سوء التدبير الذي يطول تسيير المرفق العام، في ظل قصور الجهاز الرقابي، وعدم امتثال الإدارة لأحكام القضاء وغياب مفهوم الوقت، سنقارب في هذه الفقرة (أولا) غموض الاختصاصات، و(ثانيا) أزمة حكامه تسيير المرفق العمومي، و(ثالثا) انتشار ظاهرة الرشوة بالإدارة العمومية و(رابعا) ضعف منظومة الرقابة.

¹: ميشيل روسي: المؤسسات الإدارية المغربية؛ تعريب إبراهيم الزباني، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1993، ص 207

²: قد يفسر إحداث الوزارات باعتبارها متنوعة: أهمية مؤقتة حظي بها مشكل معين بالنظر إلى ظرفية سياسية محددة، ضرورة التوازن في الحقائق الوزارية بين الشخصيات والأحزاب السياسية.

أولا: غموض الاختصاصات

تقول الباحثة التونسية (رياض الزغل في أطروحتها غموض التنظيم)، إن ما يميز النصوص التشريعية في الأقطار العربية هو الضبابية والغموض وعدم ضبط الاختصاصات وتحديدها بدقة¹.

تتسم وظائف الإدارة بالتداخل وعدم الوضوح إلى درجة يصعب فيها تصنيفها وتنظيمها نظرا للترابط المعقد فيما بينها ويعود ذلك إلى غياب تقنين واضح يركز على معطيات موضوعية لتحديد المهام، خاصة فيما يتعلق ببعض القطاعات التي تتقارب اختصاصاتها أو تتشابه، وفي بعض الأحيان يلاحظ تداخل الاختصاصات، داخل المرفق الواحد، حيث لا يتم اللجوء إلى مذكرة المصلحة أو الدوريات إلا نادرا لتوضيحها، بل إن بعض الأعوان العموميين لا يعرفون حدود اختصاصات المصلحة التي يعملون بها.

كما شكل الحفاظ على الوحدة الوطنية هم الدولة الأكبر، فكانت الضامن الوحيد لوسائل السلطة والتطوير الاقتصادي والاجتماعي²، فأصبحت النتيجة الطبيعية لهذا الواقع هي تراجع الحرية لصالح مؤسسات السلطة³؛ إذ غالبا ما ينظر إلى الإدارة على أنها تجسيد لسلطة الدولة ووسيلة لتنفيذ قراراتها، تزود نفسها بهياكل ومؤسسات منها الظاهر والخفي، وما يزيد هذا الغموض تعقيدا هو كثرة الوظائف الرئيسية للإدارة وتعددتها لدرجة يصعب معها تصنيفها وتنظيمها بالنظر إلى الترابط المعقد فيما بينها على الرغم من وجود عدة أشكال لتقسيمها وتوزيعها بين مختلف الوزراء، فإن أي شكل من أشكال هذا التوزيع لا يمكنه

¹: محمد حركات: التدبير الاستراتيجي والمنافسة، مطبعة فضالة المحمدية، الطبعة الأولى 1997، ص 46.

²: Ali Sedjari: la décentralisation entre le pouvoir et le changement، AMSA,ed Afrique-orient, casa 1989,p:67-70

³: Ministère délégué au prés de premier ministre chargé des affaire administratives « Rapport préliminaire sur l'amélioration du travail administratif » octobre 1992 p: 9

الإفلات من الانتقادات¹، لذلك ظل تقسيم المهام بين الإدارات العمومية سواء المركزية أو الترابية، مصدرا لخلافات مستمرة بين مختلف الوزارات، الأمر الذي يتطلب التفكير في مشاريع لتقويم هذا الوضع²، وساهم من جهة أخرى، التسييس المفرط للإدارة من خلال توزيع الحقائق الوزارية على مجموعة من الأحزاب السياسية، في جعل التنسيق بين مختلف الوحدات الوزارية أمرا صعب التحقق يتجلى ذلك بالخصوص على مستوى إعداد النصوص الوزارية التنظيمية أوتلك المتعلقة باختصاصاتها، حيث تتخذ في الغالب طابعا عاما على نحو يسهل الخلط بين الاختصاصات³ الموكولة إليها، وتؤدي عمومية تلك النصوص إلى جعل المسؤوليات غير واضحة بما فيه الكفاية، لأن المهام المسندة إلى بعض الوزارات لا تكون محددة بالدقة اللازمة بواسطة النصوص القانونية المنظمة لها⁴.

من نتائج غياب تحديد الاختصاصات المباشرة بشكل دقيق، كثرة حالات ازدواجية الاختصاصات وتنازعها، سواء الوزارة نفسها أو بين مختلف الوحدات الوزارية، مع ما قد تسفر عنه هذه الوضعية من عواقب سلبية كتوتر العلاقات بين المصالح، وإضعاف فاعلية بعضها مما يخلق اختلالات في التسيير...⁵، مما قد تكون له انعكاسات سلبية كذلك على مصالح المرتفقين.

إن النظام الإداري الحالي يتميز بالاحتفاظ على المستوى المركزي بأهم الاختصاصات والسلط التقريرية، كما يوجد على أرض الواقع فارق مهم بين المهام

¹:M rousset: réflexion sur quelques aspects du système administratif marocain RJPEM, Ed, faculté de droit rabat n=°1976 ; p: 129

²:A. Akla:l'administration marocaine avec ses relation avec le publique, op, cit ,p: 87

³: يقصد بالاختصاصات، الصلاحيات الموكولة إلى جهة إدارية قصد اتخاذ القرارات اللازمة، تمنح بمناسبة ممارسة الوظيفة.

⁴: مثلا قطاع البيئة تتدخل فيه اختصاصات أجهزة وزارية عديدة: كوزارة الفلاحة ووزارة الصحة ووزارة الماء ووزارة الطاقة ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير... .

⁵: عزيز إدريس: إشكالية الشفافية داخل الإدارة العمومية المغربية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام كلية الحقوق الرباط -أكداال 96-97، ص:85.

المزاولة حاليا من طرف المصالح الخارجية للوزارات، وتلك التي يجب إسنادها إليها في إطار سياسة فعلية اللاتركيز الإداري¹، والملاحظ على مستوى النصوص المنظمة لاختصاصات الإدارة، أنها تتراوح بين الكثرة المفرطة والعديمة الجدوى أحيانا والندرة بل الانعدام في مجالات أخرى² مع ما يوازي ذلك من تعقيد في المساطر والإجراءات الإدارية وتشعب المسالك وعدم وضوحها لدى المرتفقين سيما مع كثرة النصوص وتداخلها في بعض الحالات، نتيجة تزايد دور الإدارة في المجتمع وتدخلها في مختلف مناحي الحياة، إلى جانب ذلك توجد مظاهر أخرى تغذي محدودية وروتينية العمل الإداري، فمن جهة يلمس ضعف إلمام العديد من الموظفين بالنظم والإجراءات ذات العلاقة بالمصلحة التي يعملون بها، مما قد يثير مشاكل لها تأثير في تطبيق تلك الإجراءات³.

من جهة أخرى، فكثرة النصوص ودرجة إلمام المرتفقين بالنظم المعمول بها في الأجهزة الإدارية تكون أضعف مقارنة مع معرفة الموظف النسبية، ما يجعل المواطن تائها في البحث عن السبيل الواجب اتباعه لقضاء حاجياته الإدارية، خاصة في واقع مغربي فيه نسبة الأمية مرتفعة حسب احصائيات المندوبية السامية للتخطيط، وإشهار القاعدة المنظمة للسير الإداري يمر عبر قنوات رسمية بعيدة عن تناول المواطن العادي- كالجريدة الرسمية-، وإن تأخير حصول المواطن على الخدمات العامة، يرجع إلى طول الوقت الذي تستغرقه الإجراءات الإدارية المعقدة، لذلك تبقى قنوات الحوار الإداري ضيقة جدا، وتبدو كما لو أنها تجمع بالقوة عنصرين متعارضين إلى درجة العداء، صاحب السلطة (الإدارة) والخاضع لها (المرتفق)⁴.

¹: المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب الإدارة المغربية وتحديات 2010 مرجع سابق ص:4.

²: مصطفى سلمي، مساهمة المواطن في العمل الإداري من منظور علم الإدارة-دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق اكدال، 1996، ص:55(غير منشور)

³: الإدريسي محمد: سياسة الإصلاح الإداري في ضوء ميثاق حسن التدبير مرجع سابق، ص: 21

⁴: ALI Sedjari: op, cit. , p:45

من المؤكد أن العديد من مظاهر الخلل الإداري يرجع سببها إلى تضخم في المساطر والمسالك الطويلة والمتشعبة وثقل الملفات والاستمارات، وغموض الاختصاصات، وهي عوامل تضعف مردودية الإدارة، مما زاد الهوة بينها وبين المواطنين، ويلاحظ في هذا الصدد غياب تصور شامل وعلمي يهدف إلى تخفيف الإجراءات الإدارية واختزال عدد الوثائق المطلوبة في علاقة المواطنين مع الإدارة.

ثانيا: أزمة حكامه تبير المرفق العمومي

بما أنه لم يكن هناك بديل عن لعب الدور المحوري في عملية التنمية، فقد شكل الإنفاق، أهم الوسائل المالية التي تدخلت بواسطتها الدولة، للتأثير في العوامل الاقتصادية والاجتماعية، فازدادت المالية العمومية اختناقا وانحصارا بفعل تضخم النفقات العمومية ومحدودية والتعدي على أملاك الدولة واستفحال التصرف بسوء النية في المال العام، إذ لا يجب إغفال أن أحد العوامل الأساس الدافعة إلى عدم تفاعل المواطنين مع إدارتهم يكمن في مظاهر البذخ والإسراف، التي جعلت إمكانات الإدارة ووسائلها حكرا على بعض الأطراف، الأمر الذي أفقدها المصدقية ودفعا إلى اللامبالاة بها، ومن ثمة خلق جو من اليأس والإحباط وانعدام الثقة في مؤسسات الدولة.

إن نظام المزايا المتمثل في الكماليات المرهقة لميزانية الدولة كلاستعمال التعسفي والاستفزازي لسيارات الدولة وهواتفها وأموالها ومساكنها، وكذا التعويضات غير المستحقة عن التنقلات الخيالية الممنوحة في جو من العشوائية والتميز المجحف بين موظفي الدولة، كل هذا لا يمكن أن يكون سوى تبنير مفرط لموارد الدولة، ومنبع للتدمير والاستياء لدى طبقة من الموظفين الذين يستفيدون من تلك المزايا¹.

¹: عبد الحق عقلة: مدخل إلى دراسة القانون الإداري وعلم الإدارة الجزء الأول، مرجع سابق، ص 79

في هذا الصدد، فإن الإنفاق على المستلزمات المكتبية والمنزلية المتجددة باستمرار مع ما يرافقها من بذخ وإسراف عشوائي يثير مشاعر المواطنين وحساسياتهم، وتتناقض مع الأزمة المالية التي تتذرع بها الحكومة في المناسبات كلها¹، فعملية تنصيب المسؤول الجديد في المرحلة الأولى، غالباً ما يرافقها مباشرة الاهتمام بالمكتب وتجديده، ويظهر ذلك في المصاريف الضخمة التي يتطلبها تأثيثه وتجهيزه بأحدث المعدات ولو كان المكتب يتوفر سابقاً على تجهيزات متطورة، وينتج عن هذا تبذير لا تحده سوى درجة حرص المسؤول على الإنفاق². ويوازي سوء التسيير ضعف المراقبة الإدارية والمالية والقضائية الفعلية على المسؤولين أو قصورها.

ثالثاً: ظاهرة الرشوة بالإدارة العمومية

بداية نؤكد أنه تم تصنيف المغرب في السنوات الأخيرة، وفق مؤشر ملامسة الرشوة، في مراتب متأخرة ضمن البلدان التسعة عشر المنتمية إلى منطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط³، تعتبر الرشوة أولاً وقبل كل شيء انحرافاً خلقياً، قبل أن تكون جريمة قانونية يعاقب عليها القانون الجنائي⁴، لأنها تنحرف بسلوك الموظف أو المكلف بخدمة ذات مصلحة عامة وتجعله يخل بمبادئه الخلقية وبواجباته القانونية التي لا يؤديها إلا بمقابل في الغالب⁵.

¹: محمد الإدريسي: مرجع سابق، ص 27

²: محمد الناصري وآخرون: «التحولات الاجتماعية بالمغرب، مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مأزق السلطة منذ قرن» إصدارات مركز طارق بن زياد، ص 55-56

³: الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، الحكامة الجيدة بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور الجديد 2011، يونيو 2011-ص 6 و7.

⁴: وذلك في الفصول من 248 إلى 256 من مجموعة القانون الجنائي المغربي، وقد ورد في الفقرة الأولى من الفصل 248 أنه " يعد مرتكباً لجريمة الرشوة ويعاقب بالحبس من سنتين إلى خمس سنوات وبغرامة من خمس آلاف درهم إلى مائة ألف درهم.

⁵: أحمد الخمليشي: "الرشوة من جرائم الإخلال بالثقة والعبث بأجهزة الإدارة العمومية"، مجلة الأمن الوطني العدد 198، ص 17-18-19.

لعل تحليل ظاهرة الرشوة باعتبارها سلوكا منحرفا في الإدارة العمومية، يكتسي صعوبة كبيرة، ذلك لتشعب صورها حسب القانون الجنائي؛ إذ من بين ما جاء في الفصل 248 من القانون المذكور (كل من طلب أو قبل عرضا أو وعدا أو طلب أو تسلم هبة أو هدية أو أية فائدة أخرى.) هذا من جهة، ولتعدد ممارسها من جهة أخرى.

قد تأخذ الرشوة عدة مظاهر، كشكل المتاجرة بالغش التي يتم فيها التعاقد بين الطرفين في آن واحد من عملية الفساد، بينما سريتها بعيدة عن وضعها الحقيقي أو الظاهر، ومن خلال ذلك يتعمد المفسدون تغييب الضحية عن الواقع الحقيقي لهذا التعاقد.

كما تأخذ الرشوة شكل الابتزاز، في هذا النوع تنتفي صيغة التعاقد، وذلك لأن صاحب مفتاح القرار الرسمي يقف حاجزا بين صاحب حق معين وحقه الذي يفترض أن يأخذه بالمجان (التمدرس أو التطبيب. . .)؛ إذ غالبا ما يفرض صاحب مفتاح القرار الرسمي على الضحية دفع المقابل وغالبا ما يلوذ الضحية بالصمت، بفعل الخوف الناتج عن تاريخ طويل من القمع في الإدارات العمومية، فالخوف من الانتقام وإفلات المجرمين من العقاب عنصران أساسان لتفسير ظاهرة الابتزاز¹ في كافة أنواع الإدارات، إذ لا يزال موظفو الإدارات وأعوانها لا يقدمون الوثائق الإدارية إلا مقابل مكافأة ليست لها أية علاقة بالتنبر الجبائي المؤدي يسمونها هدية أو قهوة أو حلوة حسب الشائع في الواقع العملي².

¹: سيون اسيدون، الفساد وحقوق الإنسان"، (النور الرائد للجمعيات غير الحكومية في محاربة الفساد)، الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة. ترانسبرنسي المغرب. المنشور بالموقع الإلكتروني www.ahiwar.com تم التصفح بتاريخ 09/08/2018.

²: سهام ملح، مرجع سابق، ص 20 و21

سواء أخذت الرشوة هذا الشكل أو ذاك الشكل، فهي تتم إما من أجل تقديم خدمة عامة من المفروض أن تقدم مجانا أو أقل من التكلفة، مقابل الحصول على خدمة الصحة أو الدروس الخصوصية في المدارس الحكومية. . . أو قد تتم من أجل إنهاء الإجراءات الإدارية التي لا بد للمواطن من الخضوع لها خصوصا وأن معاملاته تتم مع الجهة المحتركة أداء تلك المهام، أي الجهة الوحيدة التي يحصل منها على بعض حاجاته اليومية وأمثلة ذلك كثيرة، مثل التراخيص بأنواعها كالبطاقة الشخصية و رخصة السياقة. . .

إن خطورة هذا الواقع تزداد تفاقما بتغير النظرة العامة إلى الرشوة، فإذا كانت الرشوة بصورة السلوك الذي يحاول صاحبه إخفاءه، الذي ينال احتقار المجتمع، فلقد أصبحت اليوم مقبولة من فئات متزايدة من المواطنين، مما يعني أن القيم الاجتماعية تغدو غير معادية لهذا الشكل من الانحراف الخلقي، وهنا تحدث الطامة الكبرى عندما تتحول الرشوة إلى سلوك اجتماعي مقبول¹، يتضافر مع سلوكيات أخرى مشينة من قبيل إهدار الأموال العمومية، ويعود السبب وراء انتشار ظاهرة الرشوة بالأساس إلى غياب سلطة الضمير والسياق الاجتماعي، وتعد المساطر الإدارية وتضخم القطاع العام وصعوبة إثبات الرشوة.

وبالمقابل أصبح تخليق الإدارة العمومية اليوم، معيارا ضروريا في مدى تقدم الدول² خصوصا أن التطورات التي عرفتها دول العالم في هذا المجال، تتطلب منا مواكبتها على الوجه الأحسن والتدرج في وضع استراتيجيات لمحاربة كل مظاهر الفساد التي غزت الإدارات العمومية والتي تعرقل الاستثمار.

¹: أحمد رشيد: "الفساد الإداري الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية"، مؤسسة دار النشر، طبعة 1976، ص 9

²: محمد التغزوتي، الحكامة الجيدة في تدبير المرافق العمومية، بحث لنيل شهادة الماستر في القانون العام،

جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السنة

الجامعية، 2013/2014 ص 17.

رابعاً: ضعف أنظمة الرقابة الكلاسيكية

تستند ممارسة الرقابة على المال العام في المغرب إلى العديد من النصوص القانونية، كما تعتمد عدة أجهزة التي تختلف من حيث طبيعتها وأدوارها وأساليب عملها، لكنها تلتقي في الهدف من إحداثها، هو الحرص على تأمين الاستعمال المعقلن والرشيد للمال العام والتصدي للانحرافات والتجاوزات التي يمكن أن تعترى إدارته والسعي إلى تصحيحها وكذلك المساهمة في تقويم التدبير العمومي وتطويره، وتتم الرقابة المالية بتقنيات متعددة وأساليب مختلفة يمكن تمييزها باعتماد عدة معايير، أهمها المعيار العضوي الذي يتأسس على طبيعة الجهة المكلفة بالرقابة.

ليتم التأكد من أن الأهداف المرسومة قد تم تحقيقها بكفاية وإتقان وسرعة أمر يتطلب إعمال رقابة على سير العمل الإداري بالمصالح المركزية والخارجية بصورة منتظمة ومفاجئة، لكن هذا الوضع تنتفي حقيقة وجوده داخل إدارتنا، فإذا كانت فلسفة الدولة ذات التوجه الليبرالي تقوم على إخضاع الإدارة للسلطة السياسية من جهة وخضوعها لمراقبة القانون من جهة أخرى، فإن معظم ممارساتها غير رسمية وخارجة عن القانون مما يزيد فرص الفساد ويحبط كل المحاولات التي تؤطر الممارسات الإدارية ويسمح بظهور سلوكات وقواعد موازية (المحسوبية والزنونية)¹.

فطالما أن الجهاز البيروقراطي ضخم والجهاز الرقابي الداخلي قاصر عن توجيه العمل الإداري وتعديله تبقى الرقابة الداخلية حبيسة المنطق القانوني وحريصة على بث روح الاستقامة في مباشرة المهام ومدى مطابقتها للقواعد القانونية² دون أن تمتد إلى تحسين جودة العمل، أما رقابة المؤسسة القضائية

¹: عبد الحفيظ أدمينو: أطروحة لنيل الدكتوراه نظام البيروقراطية الإدارية بالمغرب، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2001/2002، ص 267.

²: Le colloque des inspecteurs généraux des ministres، séminaire sur le thème: le contrôle interne comme élément de gouvernance (mardi 2 octobre 2001).

فهي شبه غائبة¹، أو مكتفية بمراقبة الشرعية والتزام المنطق القانوني الصرف، على الرغم من تعدد أشكال المراقبة والتفتيش، فإن أجهزة الرقابة لم تستطع تحقيق الهدف المرجو منها بالعمل على تكريس المساءلة والتقويم في تدبير الشأن العام، والتحقق المستمر² من أن عمليات الجهاز الإداري تسير بكفاية نحو تحقيق السياسات العامة والمخططات التنموية³.

إن غياب المراقبة والمحاسبة ليس ميزة المجال الإداري بل هو سمة الحقل السياسي، فالأسلوب المعتمد في اتخاذ القرارات وغياب المراجعة وكذا النقد الذاتي والمحاسبة الذاتية والمؤسسية هي ثقافة يجهلها الفضاء السياسي مما يقلل أهمية كل محاولة تغيير أمام إفلاس المسؤولية وتطرح إشكالية مفارقة القانون واللاقانون⁴.

بذلك أبان واقع الاختلالات المالية والإدارية بالمغرب خلال المرحلة الماضية عن هشاشة البناء الرقابي، ما حتم على المغرب ضرورة القيام بإصلاح الأجهزة الرقابية بغية حماية المال العام من الهدر والاستعمال السيئ له دون مراقبة، على الرغم من مسلسل الإصلاح الذي ابتدئه المغرب في ظل العشرية الأخيرة الذي ارتبط بفلسفة ربط المسؤولية بالمحاسبة وتحديث الإدارة ومتطلبات الحكامة، ورغم ذلك فإن التدبير المالي والإداري لازال يتخبط في عدة مشاكل، والتي لها طابع بنيوي مرتبطة بالمراقبة وطبيعة النظام السياسي ومن ثمة فإنه لإصلاح الأجهزة الرقابية لتقوم بالمهام المنوطة بها عبر تفعيل الاقتراحات الآتية:

● إطار اشتغال هيئات المراقبة القانونية:

¹: أمينة عروب: الإصلاح الإداري في ضوء المفهوم الجديد للسلطة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، علم السياسية والقانون الدستوري، كلية الحقوق أكدال الرباط، سنة 2001-2002، ص:89

²: احمد رشيد: نظرية الإدارة العامة - السياسة العامة والإدارة، دار المعارف، الطبعة الخامسة، ص:137

³: الإدارة المغربية وتحديات 2010، أرضية المناظرة، ص:17

⁴: أمينة عروب: مرجع سابق: ص:69

- ضمان استقلالية الهيئات المكلفة بالمراقبة؛
 - تزويد أجهزة المراقبة بالوسائل البشرية والمادية الكافية؛
 - تطوير آليات التعاون والتنسيق بين مختلف الهيئات المكلفة بالمراقبة؛
 - تحسين محيط مراقبة المالية العامة.
- تأثير عوامل المحيط السياسي والثقافي في أجهزة المراقبة أمر لا جدال فيه، لذا ينبغي أن تساير هذه الأجهزة التغيرات المحيطة وتوفير البيئة الملائمة من أجل مساعدتها على القيام بوظائفها وذلك من خلال:
- تكريس مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة والمساءلة والإدلاء بالحسابات، وفق ما كرسه دستور 2011؛
 - تبني سياسة صارمة وحازمة اتجاه الاعتداءات والتجاوزات التي تطول المال العام والقطع مع سياسة اللاعقاب؛
 - الاهتمام بالوظيفة الرقابية واثمين أعمالها وتمتيع الأجهزة المكلفة بالمراقبة بوضع اعتباري داخل الدولة وضمن الاحترام الواجب لها؛
 - ضرورة انفتاح هيئات المراقبة على الرأي العام وخاصة هيئات المجتمع المدني والصحافة والمهتمين بقضايا التدبير العمومي من أجل العمل المشترك فيه على توفير مناخ ملائم الحكامة الجيدة والتدبير الشفاف للمال العام؛
 - تطوير نظام المراقبة وتحديثه نحو تبني مقرب الافتحاص وتقويم الفعل العمومي.

خامسا: غياب مفهوم الوقت

للوقت أهمية بالغة في العمل الإداري، لكن نجد انه لا يتم الاكتراث به حيث يشكل البطء والروتين، أحد أسباب تأخر في أداء خدماتها وتنفيذ مخططاتها الرئيسية، وما يكرس صفة البطء هو طول المساطر الإدارية وجمودها، فتأخر المساطر الموافقة نتيجة قوة المنطق المركزي يؤدي إلى توقيف النشاط الإداري،

وتكريس ثقافة الانتظارية وفقدان روح المبادرة مما يجعلها إدارة خارج الزمن كما جاء في تقرير البنك العالمي، وما يعمق أزمة إدارة الوقت في المغرب أيام العطل وفي السياق نفسه فإن الموظفين هم أيضا يساهمون في الاستخدام السيء للوقت سواء تعلق الأمر بعمل الإدارة أو بمعاملات المرتفقين¹، عدم تدبير الوقت بشكل عقلاني في إطار مفهوم زمني، سيؤدي لا محالة إلى مفارقة أخرى والمتمثلة أساسا في غياب التقويم الشامل لأداء هذه الأجهزة، فإحداث المؤسسات والأجهزة الإدارية والبحث عن موارد لتدبيرها، يتم في الغالب بدون البحث عن النتائج المنتظرة من هذه المؤسسات، فالتقويم قبل كل شيء هو انخراط ووعي يعي الزمن، فعدم تدبير الوقت يؤثر بشكل واضح في تسيير الشأن العام، من ثمة فعالية المرفق العمومي محليا وجهويا ووطنيا، لذا وجب البحث عن آليات جديدة تتكيف مع الزمن والمستجدات اليومية.

المطلب الثاني: الإدارة المغربية واشكالية تعقد المساطر

ليس للإدارة من هم سوى الاهتمام بالشكلية على حساب فعالية العمل الإداري وجوهريه، وأصبح عرفا لا يستند إلى أسس علمية، وارتباط المساطر الإدارية رهين بطبيعة الهياكل الإدارية والموارد البشرية والنصوص القانونية، فالعمل الإداري والسلوكات تجعل إشكالية التعقيد الإداري بارزة، منها تعقد المساطر وكثرتها وعدم وضوحها لدى المتعاملين معها، في ضوء ما سبق سنقسم هذا المطلب إلى فقرتين، نعالج في (الفقرة الأولى) طول المساطر الإدارية وتعقدها، وندرس في (الفقرة الثانية) تعقد المساطر وتأثيره سلبا في الاستثمار.

¹: امينة عرب: الإصلاح الإداري على ضوء المفهوم الجديد للسلطة، مرجع سابق، ص 71-70.

الفقرة الأولى: طول المساطر الإدارية وتعقدها

ساهم اتساع مهام الدولة وازدياد مسؤوليتها في الضغط على الجهاز الإداري وأصبح غير قادر على تلبية حاجات المواطنين، وأدى ذلك إلى خلق معضلة تسمى معضلة الاستجابة الإدارية¹، ومما زاد الأمر تعقيدا كثرة الإجراءات والمساطر التي تتبعها الإدارة في إنجاز خدماتها، هكذا أصبحت غير قادرة على تلبية حاجيات المرتفقين، وأكد الملك الراحل الحسن الثاني رحمه الله، '... ليس بخاف عليك شعبي، أننا عادة استرجاع الاستقلال وجدنا أنفسنا امام ميراث شعبي ثقيل، فخلال أربعين سنة وضعت للبلاد أحكام وقوانين لم يكن معظمها ملائما لمصلحة أهلها...'². ما يمكن استنتاجه هو أن الاستعمار كان له تأثير كبير وسلي في الجهاز الإداري، على مستوى المساطر والإجراءات، فبعد ازدياد وظائف الدولة وتنوعها صدرت مجموعة من القوانين، شكلت عبئا ثقيلا على كل طالب الخدمة العمومية/ المرتفق، وعلى مقدمها الموظف، بسبب تعددها وتنوعها وطولها³.

كما أن العمل داخل الإدارة وتقريب خدمات المرتفقين، يتم في إطار مجموعة من القوانين التي تحدد مسير الإجراءات الإدارية، سواء من ناحية تحديد الاختصاصات والصلاحيات وكذا الأساليب وطرائق التنفيذ، هذه الإجراءات والمساطر تؤثر في السلوك الإداري، إذ تخضع المعاملات الإدارية لإجراءات طويلة أغلبها يتسم بالجمود نتيجة تقادم القوانين التي تنظمها وانعزالها عن أي تغيير أو تجديد.

¹: ياسين العوان: دور الإدارة في تحديد علاقتها مع المواطنين. مجلة الشؤون الإدارية، العدد السابع، سنة 1985، ص 22.

²: خطاب العرش 3 مارس 1963.

³: عزيز إدريس: إشكالية الشفافية داخل الإدارة العمومية المغربية، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، أكادال/ الرباط، السنة الجامعية 1996/1997، ص 87.

إن لطول الإجراءات الإدارية، وما ينتج عنه من روتين له عدة أسباب وعوامل كالتهرب من المسؤولية أو توزيعها لتأكيد الطمأنينة وضمان تحقيق الأهداف الإدارية على الوجه المرغوب فيه¹، من

الأسباب الأخرى، وجود فائض أو تضخم في الوظيفة من حيث وجود عدد من الموظفين العاملين في الإدارة، ما يساعد في طول المسطرة وتعقدها وتجزئتها إلى مراحل عدة، الشيء الذي يؤدي إلى تبذير المال العمومي من ناحية، وإلى سوء استغلال الوقت داخل الإدارة والعنصر البشري من ناحية أخرى، بالإضافة إلى استياء الأفراد المتعاملين مع الأجهزة الإدارية من ملزمين ومنتفعين حيث ينددون بطول المساطر وتعطل احتياجاتهم ومصالحهم الضرورية والملحة، وتعقد الخدمات المقدمة².

وترتبط المساطر الإدارية بطبيعة الهياكل الإدارية والموارد البشرية والنصوص القانونية، فالعمل الإداري يجعل إشكالية التعقيد الإداري في السلوكات بارزة، منها تعقد المساطر وكثرتها وعدم وضوحها لدى المتعاملين معها، ويمكن إجمال تعقد المساطر في هذه المظاهر:

- تعدد المساطر الإدارية، حيث يصعب حصرها أو حتى إحصاؤها؛
- وجود سيرورات ومساطر غير متماسكة وغير واضحة للمتعاملين معها؛
- كثرة الاستثمارات والمطبوعات.

ومن جانب آخر أظهرت عدة دراسات مجموعة من الاختلالات التي تعترى المساطر الإدارية نذكر منها:

¹: مولاي محمد البوعزاوي: تحديث الإدارة الترابية بالمغرب، نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي العدد 9، الطبعة الأولى 2015 ص 102.

²: المرجع السابق نفسه ص: 287.

- مساطر متجزئة ومشتتة بين عدة وحدات إدارية؛
- مساطر بدون سندات قانونية؛
- مساطر متكررة بين عدة وحدات دون التنسيق فيما بينها¹.

الفقرة الثانية: طول المساطر وعرقلة الاستثمار

أكدت عدة دراسات متخصصة في الاقتصاد، أن الوضع التنافسي للمغرب من حيث جاذبيته للمستثمرين ليست مريحة جدا، علما بأن المجهودات المبذولة من قبل الإدارة لتبسيط مساطر الاستثمار تبقى غير كافية وعاجزة عن تحقيق الأهداف المعلن عنها في الميثاق.

إن إخفاق ميثاق الاستثمار في تحقيق الأهداف المعلن عنها يجد تبريره بالإضافة إلى الظرفية الاقتصادية غير الملائمة في غياب سياسة اقتصادية وطنية شفافة وواضحة المعالم، وكذلك في عدم احترام قواعد الحكامة الجيدة، وعدم تخليق الإدارة وتأهيلها، وضعف الأطر الإدارية المؤهلة وذات كفاءة، وفي انعدام ضمانات قضائية فعالة من شأنها تبسيط المساطر القضائية وتسريعها أمام المحاكم التجارية، إصدار أحكام نزيهة وعادلة تخلق الثقة والطمأنينة في نفوس المستثمرين.

ويعتبر الاقتصاد الوطني أكثر المتضررين من تعقد المساطر الإدارية وطولها، حيث يفوت عليه إمكانات مهمة في جلب المستثمرين خصوصا منهم الأجانب، وحسب النتائج الأولية لمركز التنافسية للاقتصاد الوطني الذي نظّمته مؤسسة TELE MARK مع 600 مقابلة صغرى ومتوسطة نجد أن 65 بالمئة من المقاولات

¹: الصديق حيدة: تخليق الإدارة العمومية المغربية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، في القانون العام وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، كلية الحقوق أكادال محمد الخامس، السنة الجامعية 2004/2003، ص

المستجوبة تعتبر أن المساطر الإدارية جد معقدة وبطيئة¹، وهذه المقاولات عادة ما تصطدم بعدة عراقيل إدارية وتعقيدات قانونية، وذلك نتيجة افتقاد المحيط الإداري السرعة والمرونة². للأسباب الآتية:

• ثقل المسطرة الإدارية التي تعرقل المبادرات الخاصة خصوصاً تلك التي تتعلق بتعدد المخاطبين؛

• تعقيد الوثائق الإدارية والإجراءات من أجل الحصول على رخصة إدارية تمكن المقاول من فتح مقاولته، مما يسبب في تمديد آجال إنجاز المشروعات ويؤدي إلى خسارة المقاول وخسارة الاقتصاد المغربي أيضاً بما فيه الخزينة العامة؛

ووعياً منها بضرورة توفير الشروط الأساس الكفيلة بريح رهان التنمية والتنافسية ومواجهة إكراهات العولة وانفتاح السوق الداخلي على المنافسة الدولية، قامت السلطات العمومية³ ببلورة برنامج إصلاحي يهيم تجاوز العقبات التي تواجه الاستثمار والتي تقف حائلاً في وجه المستثمرين، ويروم البرنامج توضيح الرؤية المستقبلية للسلطات العمومية والمستثمرين ومختلف الفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، والحدّ من التردد وتمكينهم من اتخاذ القرارات المناسبة للنهوض بالاستثمار في إطار يتسم بالوضوح والشفافية.

¹: رضوان العنبي بن علي: البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي، نحو منظور جديد للتدبير العمومي بالمغرب، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية جامعة الدول العربية، سلسلة أطروحات الدكتوراه، الطبعة الأولى 2015، ص 105.

²: رضوان العنبي بن علي: مرجع سابق: ص 105.

³: في هذا الإطار جاءت الرسالة الملكية التي وجهها الملك محمد السادس للوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي بتاريخ 9 يناير 2002 فيما يخص التدبير اللامتمركز للاستثمار وذلك لاتخاذ إجراءات ملموسة لتبسيط المساطر الإدارية وتجاوز تعقيدها، أنظر النص الكامل في الرسالة المنشورة بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق العدد السادس والستون، لسنة 2000، ص 57.

الخاتمة

ترتبط الإدارة أشد الارتباط بالإدارة المركزية، وتوصف بكونها منغلقة وأكثر بيروقراطية في مفهومها القدحي الذي يعني البطء، والتعقيد، حيث تصاغ أغلب قراراتها وفق هرمية تسلسلية ومكتبية، ما يجعلها توصف كذلك بالشطط في استعمال السلطة. كما عمل الفاعل السياسي والإداري على إدخال العديد من الإصلاحات توخت تأهيل الإدارة استنادا إلى خلق إطار قانوني يلائم وتشجيع الاستثمار الوطني والخارجي، ووعيا من المسلسلات الحكومية أن أية عملية سياسية إصلاحية لن يكتب لها النجاح في ظل غياب أرضية ملائمة لها، فقد توجه عملها إلى محاولة تخليق الحياة الإدارية بهدف محاربة أنواع الفساد الإداري التي عطلت سنوات طوال تقدم الإدارة المغربية، حيث تم الاهتمام بمحاولة تكريس الشفافية الإدارية آلية لخلق التواصل ما بين الإدارة ومرتفقها وما بين الرؤساء والمرؤوسين، فالشفافية من وسائل محاربة الفساد الإداري الأساس وجعل الإدارة واجهة زجاجية تعمل في جو من الوضوح.

لتحقيق هذا الهدف اتجهت الدولة إلى محاولة تبسيط المساطر الإدارية باعتبارها قناة التعامل الإداري، ومن ثمة الاهتمام بوضع استراتيجية محكمة تعتمد التكنولوجيا الحديثة في مختلف الإدارات بهدف تسهيل عملية التواصل الإداري، وكذا التواصل بين الإدارات والمرتفقين، إذا كانت المصالح الخارجية هي الأقرب إلى المواطنين فإن إعادة النظر في طريقة عملها يدخل في صلب تحديث الإدارة وتقريبها من المواطنين، لهذا الغرض أعيد النظر في الآليات القانونية لتسييرها، ذلك لتجاوز مكان ضعف الإدارة العمومية، التي لم تعد تسيير التطورات التي تعرفها، عن طريق عصرنة طرق تديورها وإعادة توزيع العنصر البشري، وكذلك الوسائل المادية والمالية بشكل يسمح للإدارة اللامركزية بتحديد الحاجيات والأهداف والوسائل اللازمة، وترك حرية اتخاذ القرار للمسؤولين المحليين بعيدا عن ضغوطات المركز.

ورش الجهوية المتقدمة ورهانات الحكامة الترابية بالمغرب ما بعد جائحة كورونا-كوفيد 19-

د. سعادو بوشعاب

باحثة في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية
والاقتصادية بطنجة.

ذ. ابتسام الكبوري

طالبة باحثة في سلك الدكتوراه مختبر البيئة والتنمية وتدير المجال.
جامعة ابن طفيل، كلية الآداب والعلوم الإنسانية بالقنيطرة

مقدمة

شكلت تداعيات جائحة كورونا أزمة ليس فقط على الصعيد الوطني بل كذلك على الصعيد الدولي، مما دفع بالدولة إلى إعادة صياغات استراتيجيات على مستوى الجهوي للنهوض بالتنمية في إطار تعزيز الديمقراطية التشاركية من خلال اشراك وتضامن كافة فئات المجتمع.

عبر آليات الحكامة الجيدة حيث لا يمكن تحقيق التنمية بدون تشارك واندماج وطني تفاعلي يرسخ وحدة الانتماء للوطن ويقوي شرعية الدولة والنظام السياسي¹. والمغرب كغيره من الدول العالم اعتمد على نظام الجهوية من خلال الخطب السياسية والملكية بعد وضع دستور 1992 و1996 وقانون تنظيم الجهات 96-47 في 2 ابريل 1997 نظرا لدور الجهة في تحقيق تنمية اجتماعية ونمو اقتصادي.

¹ رضوان زهر: الجهوية والأحزاب السياسية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33/32،

2011، ص 1.

ومع دستور 2011 أصبحت الجهة تنبؤا مكانة الصدارة بين الجهات من خلال التدبير الحر وأصبحت مطالبة بإنعاش النمو الاقتصادي لتحقيق التنمية من خلال التنسيق بين مختلف الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين والمجتمع المدني.

أصبحت مطالبة بتحقيق جهوية متقدمة ديمقراطية الجوهر مكرسة للتنمية المستدامة والمندمجة اقتصاديا واجتماعيا وبيئيا، تكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة من خلال اعتماد أساليب الحكامة الجيدة.

وفي هذه الدراسة المختصرة للجهوية المتقدمة بالمغرب سوف نكتفي بتسليط الضوء على الأدوار التي قطعتها الجهة للوصول إلى ما هي عليه اليوم، وكذا المعوقات التي تحول دون نجاح الجهوية المتقدمة.

وهذا ما سوف يدفعا للتفصيل وشرح المقتضيات القانونية للورش الجهوية لإرساء نموذج تنموي حكما تي؟ والتحديات والمعوقات التي تحول دون نجاح ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب؟

المحور الأول:

المقتضيات القانونية لإرساء نموذج جهوي تنموي حكما تي

شكلت التنمية محور اهتمام جميع الدول سواء الكبرى أو الصغرى، ولتحقيقها كان لابد من اعتماد نظام جهوي يسهل تحقيق التنمية بشكل متوازن وشامل ومتكامل لكافة تراب الدولة، وهذا ما دفع الدول إلى إعادة تقسيم ترابها لتلبية حاجيات ومتطلبات المواطنين والتغلب على التحديات خاصة في ظل الأزمات مما دفع إلى التطرق إلى التطور والمرتكزات (المطلب الأول) مع إبراز الأدوار التنموية للجهة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الجهوية المتقدمة التطور والمرتكزات

لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية أصبحت الحاجة ملحة لبروز نموذج جهوي جديد يطرح كبديل للتغلب على المعوقات والتحديات، وقد أدى هذا التغيير إلى ضرورة التطرق لمراحل تطور الجهوية مرورا بالمرتكزات.

الفقرة الأولى: مراحل تطور الجهوية بالمغرب

مرت الجهوية بمراحل متعددة حيث قبل الحماية كان موجودا في شكل تقسيم جهوي شاسع المساحة وقائم على أساس قبلي¹.

وبعد توقيع معاهدة فاس 1912 بسط الاستعمار نفوذه على المغرب ونهج سياسة فرق تسد من خلال اعتماد جهات عسكرية واخرى مدنية واستعملت الجهة كإطار لعدم التركيز وطمس روح النظام المحلي.

بعد الاستقلال حل التنظيم الاقليمي والجماعي محل التنظيم الجهوي، ولم يظهر التنظيم الجهوي إلا بعد استفحال الفوارق الجهوية وعجز الإطار الإقليمي على مواجبتها.

وذلك نظرا لمحدودية وقصوره على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واعتبرها قاعدة ترابية لهذه التنمية وتم تقسيم المجال الترابي إلى سبع جهات، وفي سنة 1992 تم الارتقاء بالجهة إلى مصاف الجماعات المحلية الفصل (96). ومع دستور 1996 (فصل 100) إلى القانون المنظم للجهات رقم 47-96 الصادر في 2 ابريل 1997 أصبح للجهة كيان مستقل وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي واختصاصات قانونية تفريرية واستشارية. فما هي مرتكزات النظام الجهوي؟

¹ عبد العزيز أشرفي: الحكامة الترابية وتديبر المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 2014، ص 178.

الفقرة الثانية: مرتكزات والدعائم الجهوية المتقدمة بالمغرب

شكل الخطاب الملكي 3 يناير 2010 حول تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية ليسطر التوجهات والمرتكزات الأساسية للجهوية والتي تتجلى في ما يلي¹:

أولاً: التثبيت بمقدسات الأمة وتوابعها في وحدة الدولة والوطن والتراب، فالجهوية المتقدمة ينبغي أن تكون تأكيد ديمقراطي لتمييز المغربي الغني بتنوع روافده الثقافية والمجالية المنصهرة في وطنية موحدة.

ثانياً: الالتزام بالتضامن إذ لا ينبغي اختزال الجهوية في مجرد توزيع جديد للسلطات بين المركز والجهات.

ثالثاً: اعتماد التناسق والتوازن في الصلاحيات والإمكانات وتفادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف الجماعات المحلية والسلطات والمؤسسات.

رابعاً: انتهاج سياسة اللاتمركز الواسع الذي لن تستقيم الجهوية بدون تفعيله في نطاق حكامه ترابية ناجعة قائمة على التناسق والتفاعل.

وقد جاء الخطاب الملكي من أجل جهات قوية تستجيب لتطلعات المواطنين وحاجياتهم التنموية.

المطلب الثاني: المقتضيات القانونية والأدوار التنموية للجهوية المتقدمة

شكلت التنمية محور اهتمام الجماعات الترابية، مما دفع بالجهات إلى النهوض بالتنمية انطلاقاً من المقتضيات الوثيقة الدستورية 2011. مع التطرق إلى دور الجهة لتحقيق التنمية.

¹ الخطاب الملكي السامي مراكش 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، بوابة الوطنية للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: المقتضيات الدستورية للنهوض بالتنمية الجهوية

يؤطر الفصل الأول من دستور 2011 مسألة اللامركزية الترابية ويربطها بالجهوية المتقدمة بشكل واضح وهكذا نصت الفقرة الرابعة من هذا الفصل على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة" كما جرى تخصيص الباب التاسع من الدستور كاملا للحديث عن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، مؤكدا على "أن الجهة تنبؤا تحت إشراف مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، وذلك في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وفي نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات¹.

كما صدرت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية للتفصيل في التنظيم الترابي للمملكة التي جاء بها دستور 2011، وعلى رأسها القانون التنظيمي للجهات بالإضافة إلى العديد من المراسيم التنظيمية ذات الصلة بتفعيل المقتضيات الواردة في القانون التنظيمي للجهات².

كما نجد الخطب الملكية منها خطاب 33 للمسيرة الخضراء بتاريخ 6 نونبر 2006³ وخطاب تنصيب اللجنة الاستشارية الجهوية بتاريخ 3 يناير 2010 وخطاب 9 مارس 2011 للإعلان عن التعديلات التي تبرز روية الدولة لتطوير النظام الجهوي بالمغرب من خلال اعتماد الجهوية نابعة من الإرادة الشعبية ديمقراطية.

¹ الفصل الأول من الدستور المغربي (الظهير الشريف رقم 1-11-91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور (الأمانة العامة للحكومة ، سلسلة الوثائق القانونية المغربية.

² القانون التنظيمي للجهات 111.14.

³ خطاب الملكي السامي 6 نونبر 2006.

وهذا ما نجده في نص 136 على أن "التنظيم الجهوي والترابي للملكة يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن. ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة، كما نجد البرنامج الحكومي أشار بشكل واضح على أهمية استراتيجية لإصلاح النوعي والهيكلية من خلال¹:

- اعتماد ميثاق اللاتمرکز وتفعيل اللاتمرکز الإداري.
 - استكمال الترسانة القانونية والتنظيمية اللازمة لتفعيل مضامين القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية.
 - وضع آلية للتشاور والتتبع والتنسيق وضمان التنزيل الأمثل للجهوية المتقدمة عبر لجنة وطنية.
 - مواكبة الجماعات الترابية لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة اختصاصاتها.
 - تفعيل صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات.
- مع الإشارة إلى الدور التشريعي الذي لعبه البرلمان في إخراج القوانين التنظيمية للجماعات الترابية من خلال تنظيم "المنتدى البرلماني للجهات" تضمن أفكار تهدف إلى تطوير ودعم البناء المؤسساتي الجهوي.
- وقد عرف مشاركة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي والمجلس الوطني لحقوق الإنسان وجمعية رؤساء الجماعات الترابية للحوار والنقاش حول الجهوية والخروج بتوصيات.

¹ جلسة مشتركة لمجلس البرلمان والتي عقدت يوم 19 ابريل 2017.

الفقرة الثانية: أدوار الجهة في تحقيق التنمية في ظل أزمة كوفيد كورونا

تعتبر الجهوية أساس دعم التنمية المحلية من خلال المخططات التنموية الاجتماعية والاقتصادية والتي تضمن مشاركة المواطنين في تنظيم وتدير شؤونهم، في إطار استقلال ذاتي إداري سواء على المستوى الاقتصادي (أولاً) أو في ظل أزمة كورونا (ثانياً).

1- دور الجهة في تحقيق التنمية الاقتصادية

تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية تشمل التنمية الاقتصادية ودعم المقاولات وإنعاش أسواق الجملة الجهوية، والإنعاش الاقتصادي والاجتماعي وذلك من خلال توفير الحاجيات الأساسية لنهوض بالتنمية¹، وفي هذا الإطار يعد ميثاق الوطني للإقلاع الصناعي بالمغرب بمثابة الإطار الجديد لتطوير الأنشطة الصناعية. ويهدف إلى إنشاء أقطاب صناعية جهوية مما سيعزز الإمكانيات الصناعية لمختلف الجهات من خلال دعم ستة قطاعات² تتمثل في ترحيل الخدمات في جهات الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وهي:-

- صناعة الطيران: على صعيد جهة الدار البيضاء.
- الصناعات الغذائية: في جهة مكناس فاس والغرب والجهة الشرقية وتادلة.
- منتجات البحر: سيتم إنشاء القطب الرئيسي في مدينة أكادير.
- صناعات السيارات: على صعيد مدينة طنجة.

¹ انظر المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات 111. 14

² محمد محود عبد الله يوسف: دور الجهوية في تحقيق التنمية المستدامة بالمغرب، ص 57.

كما نجد الاهتمام بالتنمية القروية من خلال بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة وإنعاش الأنشطة غير الفلاحية بالوسط القروي¹، مع إبرام اتفاقيات مع الفاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي.

كما تم انعاش الزراعي من خلال مخطط المغرب الأخضر الذي يمثل إطار العمل الجديد لسياسة الفلاحية ويتضمن ركيزتين تستهدف أولا تطوير زراعة عصرية والركيزة الثانية ذات طابع اجتماعي.

وفي هذا الإطار تم التنصيب على آلية جديدة لتنفيذ المشاريع ويتعلق الأمر بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كشخص اعتباري خاضع للقانون العام مع إمكانية خلق شركات للتنمية الجهوية والتنصيب على إمكانية الجهات تأسيس مجموعات فيما بينها (مجموعات الجهات).

مع ضرورة مواكبة الجهة لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكولة إليها، وذلك عن طريق تحديد الآليات لتمكين المنتخبين من دعم قدراتهم التدييرية عند بداية كل انتداب جديد.

2- دور التنموي للجهة في ظل أزمة كورونا

استنادا إلى مقتضيات القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات تتولى الجهات مجموعة من الاختصاصات الذاتية والمشاركة والمنقولة وبالتمعن في الاختصاصات الذاتية للجهات يتبين بأنها لا تخول للجهات صلاحيات مباشرة في علاقة بمكافحة الأوبئة.

¹ انظر المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

أما على مستوى الاختصاصات المشتركة فالجهات تمارس بشكل تعاقدي مع الدولة مجموعة من الاختصاصات التي يمكن تفعيلها لمواجهة الجائحة نذكر منها¹:

- البحث العلمي التطبيقي.
- تعميم التزويد بالماء الصالح للشرب والكهرباء وفك العزلة.
- المساعدة الاجتماعية.
- التأهيل الاجتماعي.

كما يمكن للجهات أن تتولى ممارسة بعض الاختصاصات المنقولة من طرف الدولة والمبادرة تكون للدولة ومنها مايلي: الصحة-التعليم –الطاقة والبيئة.

المحور الثاني:التحديات والآليات المعتمدة لنجاح الجهوية المتقدمة

شكلت التنمية محور اهتمام بالجهة رغم المعوقات والتحديات التي تواجهها(المطلب الأول)، مع الاعتماد على الآليات قانونية لإنجاح الجهوية المتقدمة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المعوقات والتحديات التي تحول دون نجاح الجهوية بالمغرب

عرفت التنمية الجهوية عدة تحديات أهمها تهميش دور الجهة (الفقرة الأولى)، ومحدودية البعد التنموي (الفقرة الثانية)، مع محدودية المخططات المعتمدة (الفقرة الثانية).

¹ المادة 91 من القانون التنظيمي للجهات 111. 14

الفقرة الأولى: تهميش دور الجهة

من خلال انعدام سلطة اتخاذ القرار بالنسبة للأجهزة التي تكون فيها الجهة ممثلة تمثيلا ملائما، بالإضافة إلى مركزية القرار في اعداد مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث يلاحظ انفراد الإدارات المركزية بدور رئيسي في حين الجهة لا تحتل سوى حيزا ضيقا على الهامش، لكن مع دستور 2011 بدأت الجهة تتبوأ مكانة الصدارة في بلورة المخططات التنموية.

الفقرة الثانية: محدودية البعد التنموي جائحة كورونا

أفرزت جائحة كورونا ضعف الجهات في مواجهة الأزمة نظرا لقلّة الامكانيات والمعدات سواء الصحية أو المعيشية مما اربك الدولة لإعادة صياغة مخططات تنموية تستجيب للحاجيات الأساسية للمواطنين.

فالدولة تعاني من معيقات تتمثل في الفوارق الطبقية و المجالية، وتنامي الفساد والرشوة والحد من معظلة البطالة، تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية. صعوبة إنتاج نخب محلية.

الفقرة الثالثة: محدودية المخططات الجهوي

ظهرت الجهوية لأول مرة في التصميم الخماسي 1960-1964 حيث اعتبر أنه لا يمكن تحقيق تنمية شاملة دون تحقيق توازن جهوي، وكان بمثابة القطيعة مع الاقتصاد الاستعماري وتشيد اقتصاد وطني. واختارت الدولة اتباع النهج الليبرالي كاختيار أساسي لتسيير مختلف جوانب الحياة العصرية.

أما المخطط 1965-1967 فقد اعتبر مخططا للاستقرار و الانطلاقة. وتم تحديد أهدافه في الميادين الاتية: الفلاحة - السياحة- تكوين الأطر.

بعد ذلك جاءت مرحلة جدية في السياسة الجهوية حيث تم التأكيد على مسألة أساسية في المخطط الخماسي 1968-1972 وهي أن التصاميم السابقة لم تأخذ بعين الاعتبار المعطيات والمتطلبات الجهوية، مرور بالإصلاح ظهير 16 يونيو 1971¹ الذي سيقسم المغرب إلى 7 جهات اقتصادية وظفت لتجميع المعطيات الجهوية وتسهيل عملية إعداد التراب الوطني، لكن هذا التصور سيبقى وفي للتقسيم الإداري المعمول به سنة 1959 وذلك باتخاذ الإقليم كقاعدة مجالية، في دستور 2011 سوف تحتل الجهة مركز اتخاذ القرار، رغم التحديات التي عرفها تستوجب ضرورة نقل الفعلي للاختصاصات الذاتية للجهات يستوجب أن يواكب نقل الموارد المالية والبشرية من خلال تبسيط وتخفيف مساطر التدبير المالي الذي يتسم بالتمركز، مع ضرورة تفعيل إنشاء صندوق التضامن بين الجهات وصندوق التأهيل الاجتماعي من خلال ترسيخ شراكة مسئولة بين الجهات والدولة وفق حكمة جهوية جيدة.

المطلب الثاني: الآليات القانونية المعتمدة في إطار برامج التنمية

تتمثل في الشراكة والتعاقد (الفقرة الأولى) والتعاون (الفقرة الثانية) والديمقراطية التشاركية (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: الشراكة والتعاقد

من خلال التعاون على إنجاز مشاريع مشتركة بين الدولة والمؤسسات العمومية أو الجماعات الترابية من جهة والمقاولات الخاصة من جهة أخرى. وقد نص القانون التنظيمي للجهات رقم 111.14 من خلال المادة 99 على أن يتداول مجلس الجهة في القضايا التالية اتفافية التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص"².

¹ ظهير 16 يونيو 1971

² مادة 99 من القانون التنظيمي للجهات 111.14.

كما نصت المادة 46 على الشراكة مع القطاع الخاص، وتعد هذه الشراكة الحل الأنجع للمشاكل التي يعرفها التسيير العمومي، حيث تهدف هذه العقود إلى تقديم خدمات تتميز بمستوى عالي من المهنة والجودة والكفاءة والتدبير الجيد والاستراتيجي للمرافق والمؤسسات العامة¹.

الفقرة الثانية: آلية التعاون

يتمثل التعاون في تعاون لامركزي على المستوى الداخلي والخارجي، بالنسبة للتعاون الداخلي نصت عليه المادة 148 من 1411. 14 القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، حيث جاء فيها "يمكن للجهات أن تؤسس فيما بينها بموجب اتفاقيات يصادق عليها من قبل مجالس الجهات المعنية مجموعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي وذلك من أجل عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة".

كما نجد الفصول 143 و144 و146 من الوثيقة الدستورية 2011 تؤكد على التعاون بين الجماعات الترابية سواء عن طريق التعااضد أو عن طريق تشجيع تنمية بين الجماعات.

أما بخصوص التعاون الخارجي يتمثل في التعارف على الشعوب ومن تم العمل على تقريب أواصرها وثقافتها. وتوفير فرص الشغل.

الفقرة الثالثة: آلية الديمقراطية التشاركية

عالج الدستور في عديد من فصوله الديمقراطية التشاركية وذلك عبر آلية تقديم العرائض سواء فيما يخص المواطنين وجمعيات المجتمع المدني، بالنسبة للمواطنين والمواطنين من خلال الفصل 15 "يحق للمواطنين والمواطنين الحق في تقديم عرائض للسلطات العمومية".

¹ مادة 46 من القانون التنظيمي للجهات 1411. 14.

كما نجد الفصل 139 "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشارك كما نص الفصل 12 "تساهم الجمعيات المهتمة بالشأن العام والمنظمات غير الحكومية في إطار الديمقراطية التشاركية في إعداد قرارات مشاريع لدى مؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية¹.

وقد أكد القانون التنظيمي من خلال المادة 119 على امكانية تقديم العريضة من لدن الجمعيات وكيفية تقديمها، وبهذا تشكل آليات الحكامة الجيدة دعامة أساسية للنهوض بالتنمية الجهوية².

خاتمة

ختاماً تعد الجهة قاطرة للتنمية الشاملة ومرجعاً لتطوير آليات التدبير الحر من خلال اعتماد مخططات وإستراتيجيات مبنية على معطيات واقعية، وعلى التنسيق بين كافة الفاعلين وإشراكهم في صياغة التنمية. قصد الارتقاء بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين وتفعيل البرامج بجودة الخدمات المقدمة للمواطنين وتفعيل البرامج الرامية إلى الرفع من تنافسية الاقتصاد وتأهيله للحد من آثار الأزمات، رغم التحديات والمعوقات التي تعترضها إلا أنه استطاعت الجهة بلورة مخططات إستراتيجية فعالة بفعل مشاركة جميع الفاعلين وتوحيد تدخلاتهم وفق أهداف ومرتكزات تنموية تديرية حكما تية.

¹ أنظر المواد 12 و15 و139 من الدستور فاتح يوليوز 2011.

² أنظر المادة 119 من القانون التنظيمي للجهات 14.111.

لائحة المراجع

الخطب الملكية:

- الخطاب الملكي السامي مراکش 3 يناير 2010 بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية، بوابة الوطنية للجماعات الترابية.
- الخطاب الملكي السامي 6 نونبر 2006 wikisource.org/wiki
- الخطاب الملكي السامي 9 مارس 2011

الكتب:

- محمود عبد الله يوسف: دور الجهوية في تحقيق التنمية المستدامة بالمغرب
- رضوان زهرو: الجهوية والاحزاب السياسية، مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد 33/32، 2011.
- عبد العزيز أشرفي: الحكامة الترابية وتديير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، 2014.

القوانين:

- الدستور: المملكة المغربية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الثانية، 2012.
- القانون التنظيمي للجهات 14.111.

السياسات العمومية الجهوية وآليات تحقيق التنمية الترابية بالجهة

محمد بلخدير

طالب باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام،
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة

للقوف على مفهوم السياسات العمومية الترابية الجهوية ومعرفة أدوارها المتعلقة بتفعيل وتحقيق التنمية الترابية الشاملة والمتوازنة بالجهة وذلك من أجل القضاء على الفوارق الاجتماعية والمجالية، لابد من الرجوع إلى الوثيقة الدستورية لسنة 2011، حيث في إطارها وردت مجموعة من المصطلحات لها صلة بهذا المفهوم وهي تتداخل وتتقاطع معه في المعاني والمهام، كما أنها وردت وفق تراتبية محددة وبشكل هرمي، احتلت فيها السياسة العامة قمة هذا الهرم وأتت بعدها السياسات العمومية ثم السياسات القطاعية، فالسياسات الترابية، وهذه الأخيرة تشمل ثلاث مستويات وهي السياسات العمومية الترابية الجهوية وتلك المتعلقة بالعمالات والأقاليم ثم السياسات العمومية الترابية للجماعات.

يعتبر منطوق الفصل 137 إطاراً دستورياً للسياسات العمومية الترابية بشكل عام والسياسات العمومية الترابية الجهوية بشكل خاص، حيث نص على أنه: "تساهم الجهات والجماعات الترابية الأخرى في تفعيل السياسات العامة للدولة، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين".

وعلى هذا الأساس أصبحت السياسات العمومية الترابية الجهوية تحظى باهتمام كبير لكونها هي الأداة التنموية التي تمتلكها الجهة من أجل إعداد وتنزيل

وتنفيذ وتقييم جميع برامجها ومشاريعها ومخططاتها داخل مجالها الترابي، وهو ما نص عليه المشرع الدستوري كذلك حيث منحها موقع الصدارة بين الجماعات الترابية الأخرى في تنفيذ وتبوع وتقييم كل البرامج المتعلقة بالتنمية الاقتصادية وذلك من خلال الفصل 143¹ من الدستور، وهو ما تم التأكيد عليه وتفصيله بعد صدور القانون التنظيمي للجهة 14-111 سنة 2015، حيث أسندت للجهة بموجبه مجموعة من الاختصاصات التنموية أهمها ما جاءت به المواد المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوي وبالتصميم الجهوي لإعداد التراب².

وفي نفس السياق، توالى الإصلاحات القانونية والإدارية لإنجاح ورش الجهوية المتقدمة، حيث تم إصدار الميثاق الوطني للاتمركز الإداري سنة 2018 والذي نجد من بين أهدافه، التوطين الترابي للسياسات العمومية من خلال أخذ الخصوصيات الجهوية بعين الاعتبار في إعداد السياسات وتنفيذها وتقييمها وضمان إتقائتها وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة أو الإقليم، وتحقيق التعاضد في وسائل تنفيذها وتقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها وموآبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية.³

¹ لمزيد من التفصيل، يمكن الرجوع إلى الفصل 143 من دستور 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 11. 91، الصادر في 27 شعبان 1432، الموافق لـ 29 يوليوز 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 59640 مكرر، بتاريخ 28 شعبان 1432، الموافق لـ 30 يوليوز 2011، ص 3600.

² انظر المواد 81 – 82 – 83 المتعلقة ببرنامج التنمية الجهوية والمواد 88 – 89 – 90 المتعلقة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب من القانون التنظيمي للجهة 14-111، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 83-15، صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015)، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص 6585.

³ المادة 3 من المرسوم رقم 618-17-2 الصادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمركز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738 بتاريخ 19 ربيع الآخر 1440 (27 ديسمبر 2018)، ص 9787.

وعليه وأمام هذا الزخم القانوني والمؤسسي الذي واكب تنزيل مشروع الجهوية المتقدمة ببلادنا، وهو ما يشكل الإطار العام الذي تتبلور فيه السياسات العمومية الجهوية، هذه الأخيرة أصبحت ترفع مجموعة من التحديات التنموية، الأمر الذي يدفعنا إلى طرح الإشكالية الرئيسية لهذا الموضوع والتي تتجلى في السؤال التالي:

إلى أي حد يمكن للسياسات العمومية الجهوية أن تكسب رهان التنمية الترابية بالاعتماد على الآليات القانونية والمؤسسية للجهة والمبادئ الجديدة للتدبير الترابي؟

هذه الإشكالية سيتم تحليل مضامينها عبر الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية:

- ما هي الآليات القانونية والمؤسسية للجهة؟ وما هو دورها في دعم السياسات العمومية الجهوية لتحقيق التنمية؟
- ما هي المبادئ الجديدة للتدبير الترابي؟ وكيف يمكن لها تجويد السياسات العمومية الجهوية من أجل بلوغ التنمية الشاملة والمستدامة؟

ولمقاربة وتحليل هذه الإشكالية سوف نعتمد على المنهج الوظيفي باعتباره يمكننا من الوقوف على أدوار كل الفاعلين والمتدخلين في التنمية الترابية بالجهة، كما أنه قادر على ضبط وتبيان وظائف ومحتويات كل القوانين المتعلقة بالإطار القانوني والمؤسسي للتنمية الجهوية، على أن نستعين بالمنهج الإحصائي لأن الأرقام والمؤشرات هي التي ستضفي طابع الواقعية والموضوعية على هذا البحث.

وسوف نعالج هذا الموضوع من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: التأطير الدستوري والتنظيمي للجهوية المتقدمة كإطار عام لبلورة سياسات عمومية جهوية تنموية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية للجهة والمبادئ الجديدة للتدبير الترابي ودورها في النهوض بالتنمية الجهوية.

المطلب الأول: التأطير الدستوري والتنظيمي للجهوية المتقدمة كإطار عام لبلورة سياسات عمومية جهوية تنموية

إن الحديث عن دور السياسات العمومية الجهوية في تحقيق مطلب التنمية الترابية بالجهة يستوجب الوقوف على أهم التجارب الجهوية التي عرفها المغرب انطلاقاً من اعتماد أول نظام جهوي سنة 1971 بتجربة إحداث الجهات الاقتصادية ذات الطابع الاستشاري، مروراً بتجربة 1997 التي كانت مجرد جهوية إدارية تقرر ولا تنفذ، وانتهاءً بالتجربة الحالية التي قام دستور 2011 بتحديد إطارها القانوني، وهي جهوية متقدمة وصفت بالوظيفية حيث أصبحت فيها مجالس الجهات تقوم بتداول وتنفيذ مقرراتها بديمقراطية¹، كما تم دعم الجهوية المتقدمة سنة 2015 بالقانون التنظيمي 14-11، وبالتالي أصبحت الجهة في الوقت الراهن تتوفر على جيل جديد من القوانين التنظيمية التي ساهمت في إحداث قفزة نوعية في التدبير التنموي الترابي، إذن ما هي انعكاسات ذلك على نجاعة وفعالية السياسات العمومية الجهوية؟ وللإجابة على هذا السؤال، سنتناول دور المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة في الرفع من مستوى تدبير السياسات العمومية الجهوية في فقرة أولى ثم مساهمة الآليات القانونية للجهة في تنفيذ السياسات العمومية الجهوية في فقرة ثانية.

الفقرة الأولى: دور المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة في الرفع من مستوى تدبير السياسات العمومية الجهوية

لطالما كان رهان تحقيق التنمية دافعا وراء انخراط المغرب في تبني سياسات عمومية جهوية، واعتبارها الآلية المثلى لبلورة استراتيجيات تنموية

¹ الفصل 138 من دستور 2011.

حقيقية تشاركية تنبثق من تطلعات المواطنين واحتياجاتهم¹، و من تم يمكن اعتبار تبني المغرب لنظام الجهوية المتقدمة بمثابة فرصة سانحة لتطوير التدبير الجهوي الذي كان في التجارب السابقة يقتصر على التسيير الإداري اليومي الروتيني دون أن يتجاوز ذلك إلى ما هو تنموي، لكن الجهوية المتقدمة أصبحت اليوم ذات جوهر اقتصادي يمتد طموحها إلى تحقيق التنمية الشاملة على كل المستويات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.

يعد ورش الجهوية المتقدمة ورشا ملكيا بامتياز، فهو نابع من التوجهات الاستراتيجية للدولة المغربية، لذلك تم دعمه بترسانة قانونية مهمة، وفي هذا الإطار خصص المشرع المغربي الباب التاسع للجهات والجماعات الترابية الأخرى من دستور 2011، حيث قام باستبدال مصطلح الجماعات المحلية بمصطلح الجماعات الترابية التي أصبحت بمقتضى الدستور أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام، تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية²، كما جاءت الوثيقة الدستورية بمجموعة من المبادئ المؤطرة للجهوية المتقدمة أصبحت مرتكزات مهمة لبلورة سياسات عمومية جهوية ذات جدوى وذات أثر على الساكنة الجهوية، وسوف نقتصر هنا على رصد أبرزها، وهي:

1. مبدأ الصدارة

بأ الدستور المغربي الجهة، تحت إشراف رئيسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتبعية برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية وذلك حسب مقتضيات الفصل 143 من الدستور.

¹ نادية فتح، "السياسات العمومية الجهوية بالمغرب ورهان التنمية: جهة طنجة . تطوان . الحسيمة نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2020 – 2021، ص 18.

² الفصل 135 من الدستور.

2. مبدأ التدبير الحر

يعتبر من بين المستجدات المهمة التي جاء بها الدستور حيث ينص الفصل 136 منه على أنه: "يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون وعلى التضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من التنمية البشرية المندمجة والمستدامة"، كما يشكل مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية أحد أهم مظاهر وتجليات الحكامة الترابية المنصوص عليها دستوريا، علاوة على كونه منعطفاً هاماً في مسارات تعزيز اللامركزية الإدارية، كما أنه مقوم من مقومات الجهوية المتقدمة، وآلية فعالة لريح الرهانات المطروحة على تنمية هذه الجماعات وجعلها أقطاباً حقيقية للتنمية، وعليه يمنح هذا المبدأ نوعاً من الحرية للفاعل الترابي لممارسة اختصاصاته من أجل النهوض بالتنمية المندمجة اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وتعزيز ثقافة القرب¹.

إن هذا المبدأ قادر. في حال تطبيقه بشكل صحيح. أن يساهم في إنتاج وصناعة سياسات عمومية جهوية حقيقية فعالة وناجعة، لكن شريطة حمايته من تدخلات السلطة الإدارية التي قد تطاله تحت مسميات متعددة من قبيل المساعدة والتنسيق والرقابة القبلية، غير أن المشرع أحال هذه المسؤولية على القضاء الإداري الذي يعول عليه من أجل إنصاف المتضررين من ذلك وضمان ممارسته كما نص عليه القانون الذي أقر للجهة استقلالية قراراتها.

3. مبدأ التفريع

وهو من أهم المبادئ الضابطة لتنازعية وتنافسية الاختصاصات بين الدولة والجهات وبين الجهات فيما بينها، وينص الفصل 140 من الدستور على أنه:

¹ صلاح الدين الأحمادي، "مساهمة المبادئ الدستورية للتدبير الترابي في بناء النموذج التنموي الجديد"، مقال منشور بمركز تفاعل للدراسات والأبحاث في العلوم الاجتماعية، سلسلة الدراسات السياسية والدستورية، العدد الرابع، ضمن كتاب تحت عنوان "النموذج التنموي الجديد: أي مدخلات لأي مخرجات؟"، مطبعة دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2021، الرباط، ص: 382 – 383.

"للجماعات الترابية وبناء على مبدأ التفرّيع اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، تتوفر الجهات والجماعات الترابية الأخرى، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها".

فمن شأن اعتماد مبدأ التفرّيع كأساس لتوزيع الصلاحيات أن يساهم في تجاوز الغموض الذي يطبع تدخلات الجماعات الترابية الناتج عن استعمال المشرع للمصطلحات الغامضة والفضفاضة أو المكررة في مختلف النصوص والقوانين وكذلك إرساء مبادئ الحكامة الإدارية¹.

لذلك فتوضيح اختصاصات الجهة وضبطها، وفي المقابل تحديد صلاحيات وأدوار الدولة في هذا الإطار كفيل بخلق تكامل وتفاعل إيجابيين بين المركز والمحيط مما سيساهم بدون شك في توفير أرضية مناسبة تمكن السياسات العمومية الجهوية من تنزيل برامجها التنموية وتنفيذها بطريقة صحيحة.

4. مبدأ التضامن والتعاون

وهو من أهم مرتكزات التنظيم الترابي الجهوي وذلك بموجب الفصل 136 من الدستور، والذي سبق وأن أشرنا لمضمون هذا الفصل حيث أورده المشرع إلى جانب التدبير الحر للجماعات الترابية، الأمر الذي يجعلنا ندرك قيمته ودوره في دعم بعض المجالات الترابية التي تعاني من خصائص هيكلية في البنيات الأساسية والموارد المالية، يعزى إلى إرث استعماري ثقيل قسّم المغرب إلى قسمين: مغرب نافع وآخر غير نافع، هذه السياسة أفرزت لنا تفاوتات مجالية صارخة مازالت نتائجها سارية المفعول إلى اليوم حيث مازالت العدالة المجالية بين الجهات تشكل مطلباً بعيد المنال، لكن هناك طموح لدى مدبري الشأن الجهوي بالمغرب حيث يعول

¹ فاطمة الزهراء بنحمزة، "مبدأ التفرّيع وتوزيع الاختصاصات بين الدولة والجهة في المغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2011 – 2012، ص 79.

على ضرورة تنزيل وتطوير مبدأ التضامن والتعاون للتغلب على مشكل الخصاص التنموي الذي تعاني منه بعض الجهات، وهو ما جعل الدستور يجسد هذا المفهوم بشكل واضح في الفصل 142 حيث جاء فيه على أنه: "يحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية.

يحدث أيضا صندوق التضامن بين الجهات، و يهدف إلى التوزيع المتكافئ للموارد، قصد تقليص التفاوتات بينهما".

كما أن المشرع الدستوري قام أيضا بتأطير نظام التعاون بين الجهات فيما بينها وبين الجماعات الترابية الأخرى وذلك في الفقرة الأخيرة من الفصل 143 حيث ورد فيها: "أنه كلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها. "، وطبقا لمقتضيات الفصل 144 كذلك "يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات فيما بينها، من أجل التعاضد في الوسائل والبرامج. "، وفي هذا الإطار هناك أنواع وصيغ أخرى للتعاون، حدد القانون شروطها مثل تعاون الجماعات الترابية للمملكة مع جماعات ترابية أجنبية قصد تبادل الخبرات والتجارب فيما بينها.

وعليه يعد مبدأ التضامن والتعاون من المبادئ الحديثة التي نظمها الدستور كشكل من أشكال تقوية العلاقة بين جميع أصناف الوحدات الترابية التي تنتمي إلى نفس المجال الترابي، فالتضامن كلما كان قويا ومتينا كلما احتل التعاون بين الجماعات مجالا أكبر وميادين متعددة¹، وهو ما يجعل السياسات العمومية الجهوية تستفيد من النتائج الإيجابية التي يحققها تفعيل هذا المبدأ حيث يمكنها من تأمين شروط تنزيل برامجها التي تحتاج إلى وجود بنية تحتية مهمة وموارد مالية كافية، وهو ما يعتبر قيمة مضافة للتنمية الجهوية.

¹ صلاح الدين الأحمادي، "مساهمة المبادئ الدستورية للتدبير الترابي في بناء النموذج التنموي"، مرجع

سابق، ص 392.

5. مبدأ المشاركة المواطنة

نصت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على الدور الأساسي الذي يلعبه المجتمع المدني في إطار الديمقراطية التشاركية التي تعتبر مكملة للديمقراطية التمثيلية، وذلك للمساهمة جنبا إلى جنب في الرقي بالتنمية الجهوية، وهو ما جعل الدستور يقوم بتأمين هذه المشاركة وجعلها كذلك من ركائز التنظيم الترابي في نفس الفصل 136 الذي سبق وأن تعرضنا لمضمونه سابقا، لذلك قام المشرع في الفصل 139 بدسترة مبدأ المشاركة المواطنة حيث "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتعها.

يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وتفصيلا لمضمون هذا الفصل، حدد القانون التنظيمي للجهة 14-111 لسنة 2015 شروط هذه المشاركة وقام بتبيان كيفيةها.

تعتبر الديمقراطية التشاركية إذن شكلا من أشكال التدبير المشترك للشأن العام، يتأسس على تقوية مشاركة السكان في تدبير أمورهم، وهي تشير إلى نموذج سياسي "بديل" يستهدف زيادة انخراط ومشاركة المواطنين في النقاش العمومي وفي اتخاذ القرار السياسي¹.

إن حضور المجتمع المدني ومساهمته في مختلف مراحل السياسات العمومية الجهوية له مزايا متعددة من بينها تجويد هذه السياسات وإضفاء الشرعية عليها وتمكين المواطن من المشاركة في القرار الجهوي وإرجاع الثقة التي كانت مفقودة بينه وبين المنتخب، والتجسيد الفعلي لسياسة القرب لأن الساكنة

¹ منية بنلمليح، "العرائض كآلية من آليات الديمقراطية التشاركية"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 12، لسنة 2019، ص 7.

الجهوية هي الأدرى بمشاكلها وهي المقصودة بنتائج هذه السياسات وجدواها، ومن شأن هذه المشاركة أن تحد من الاحتقان الاجتماعي وكثرة الاحتجاجات.

الفقرة الثانية: مساهمة الآليات القانونية للجهة في تنفيذ السياسات العمومية الجهوية

لقد أصبحت الضرورات التنموية اليوم تلح على إيجاد مؤسسة جهوية فاعلة، تتحرك في مجال ترابي متجانس ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا، كما أن وجود أجهزة ومؤسسات جهوية فاعلة وديمقراطية تخدم الشأن الجهوي بحرية وحماسة تنموية مرهونة إلى حد كبير بطبيعة الآليات التي تشكل روافد المؤسسات الجهوية¹.

وهو ما سعى القانون التنظيمي للجهة 14-111 إلى ترجمته على أرض الواقع، وذلك بتحديد مجموعة من الآليات القانونية لتمكين الجهة من النهوض بالتنمية داخل مجالها الترابي، ويعتبر برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب من أهم هذه الآليات التي تعتمد عليها السياسات العمومية الجهوية من أجل تنزيل وتنفيذ وتقييم هذه البرامج.

1. برنامج التنمية الجهوية

وهو بمثابة أداة لبرمجة المشاريع والأنشطة ذات الأولوية المقرر إنجازها بتراب الجهة، وقد نصت المادة 83 من القانون التنظيمي المشار إليه أعلاه على أنه: "يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها خلال السنة الأولى من مدة انتداب المجلس، برنامج التنمية الجهوية ويعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه.

¹ صلاح الدين زكاري، "الديمقراطية التشاركية على ضوء الدستور والقوانين التنظيمية"، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية: 2016 – 2017، ص 198.

يحدد هذا البرنامج لمدة ست سنوات الأعمال التنموية المقرر برمجتها أو إنجازها بتراب الجهة، اعتبارا لنوعيتها وتوطينها وكلفتها، لتحقيق تنمية مستدامة ووفق منهج تشاركي وبتنسيق مع والي الجهة بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

ويجب أن يتضمن برنامج التنمية الجهوية تشخيصا لحاجيات وإمكانيات الجهة وتحديد أولوياتها وتقييما لمواردها، ونفقاتها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى وأن يأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع".

كما اشترطت نفس المادة أعلاه على أنه: "يتعين أن يواكب برنامج التنمية الجهوية التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة وأن يعمل على بلورتها على المستوى الجهوي وأن يراعي إدماج التوجهات الواردة في التصميم الجهوي لإعداد التراب، والالتزامات المتفق بشأنها بين الجهة والجماعات الترابية الأخرى وهيئاتها والمقاولات العمومية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية بالجهة، ويتم تفعيل برنامج التنمية الجهوية عند الاقتضاء، في إطار تعاقدى بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين".

وفي هذا الإطار وضع المشرع القانوني مرسوما رهن إشارة المجلس الجهوي وكل المتدخلين في التنمية الجهوية، وهو متعلق بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده¹.

وبالرجوع إلى المبادئ الدستورية للجهوية المتقدمة، والتي هي مرتكزات أساسية لتدبير السياسات العمومية الجهوية يتبين أن مبدأ التدبير الحر قد مكن المجلس الجهوي من امتلاك حرية كبرى في صياغة قراراته التنموية التي تخص

¹ المرسوم رقم 2. 16. 299 صادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج التنمية الجهوية

وتتبعه وتحيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور لإعداده، الجريدة الرسمية عدد 6482، الصادر في 9 شوال 1437 الموافق لـ 14 يونيو 2016، ص 5341.

المجالات الترابية داخل الجهة، وبالموازاة مع ذلك يجب الأخذ بعين الاعتبار الأدوار التي منحها الدستور لوالي الجهة مثل المساعدة والمواكبة والتنسيق من أجل مصلحة التنمية الجهوية والوطنية طبقا لمقتضيات الفصل 145¹، وفي هذا الإطار نجد أن القانون التنظيمي 14-111، قد أناط بالجهة داخل دائرتها الترابية مهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة وذلك بتنظيمها وتنسيقها وتتبعها على جميع المستويات، وهو ما قامت بتفصيله المادتان 80 و 82 من هذا القانون².

وغني عن البيان أن هناك مجموعة من الإكراهات التي تعاني منها الجهة منها ما هو مالي ومنها ما هو بشري، الأمر الذي يؤثر سلبا على صناعة السياسات العمومية الجهوية، غير أنه بتظافر الجهود بين كل المتدخلين في الشأن الجهوي وخاصة القطاع الخاص يمكن إيجاد حلول لكل العوائق التنموية، لكن يبقى أهم مطلب يجب تحقيقه هو مطلب الالتقائية بين جميع أنواع السياسات العمومية التي تعتبر الجهة مجالا معنيا بتنزيل وتفعيل أغلب برامج هذه السياسات.

كما أن مسألة التخطيط في المغرب قد عانت وتعاني من انعدام أي تصور مندمج وذلك بسبب غياب التشخيص المسبق، إضافة إلى غياب التنسيق بين مختلف المتدخلين الذي ينتج عنه عدم الانسجام بين البرامج التنموية، وكذا عدم التقائية البرامج المنجزة على المستوى الوطني مع المنجزة على المستوى الترابي، مما يؤدي إلى إهدار الوقت والمال والمجهود دون بلوغ فعالية السياسات العمومية وكذا في ظل عدم مقدرتها على حل المشاكل العمومية الترابية³.

¹ انظر الفصل 145 من دستور 2011.

² لمزيد من التفصيل يمكن الرجوع للمادتين 80 و 82 من القانون التنظيمي للجهة 14-111، مرجع سابق.

³ مراد أزماني، "السياسات العمومية الترابية ومداخل الالتقائية"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلة القانون والأعمال الدولية، متاح على الرابط التالي:

<https://2u.pw/Ow/mn8w>، تاريخ الزيارة والساعة: 2024/02/03 على الساعة 22H30.

2. التصميم الجهوي لإعداد التراب

وهو وثيقة مرجعية لكل مشروع تنموي يراد إقامته بالمجال الترابي للجهة، حيث يروم تحقيق التوافق بين الدولة والجهات حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية تمكن من تحديد التوجهات والاختيارات والأولويات المتعلقة بالتنمية الجهوية، ولهذه الغاية حددت المادة 89 من القانون التنظيمي للجهات 14-111 أدوار التصميم الجهوي لإعداد التراب، وهي كالتالي:

- يضع إطاراً عاماً للتنمية الجهوية والمستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية؛
- يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلة على مستوى الجهة؛
- يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة وإجراءات تنميتها وكذا مشاريعها المهيكلة.

ولهذا الغرض أصدر المشرع القانوني نصاً تنظيمياً حدد من خلاله مسطرة إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه¹، وذلك سنة 2017.

وفي هذا الإطار نصّت المادة 88 من نفس القانون التنظيمي الخاص بالجماعات على أنه: "يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الجهوي لإعداد التراب، وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني، وبتشاور مع الجماعات الترابية الأخرى والإدارات والمؤسسات العمومية، ومسؤولي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة.

¹ المرسوم رقم 2. 17. 583، صادر في 7 محرم 1439 الموافق لـ 28 شتنبر 2017، المتعلق بتحديد إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وتعيينه وتقييمه، الجريدة الرسمية عدد 6615 الصادر في 13 صفر 1439 الموافق لـ 28 شتنبر 2017، ص: 6385.

كما أنه وتطبيقا لمقتضيات الفل 145 من الدستور، يساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة على تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب.

يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتنمية المجالية لمجموع التراب الجهوي".

ونظرا لأهمية ودور الوثيقة الخاصة بالتصميم الجهوي لإعداد التراب، فقد تضمنت المادة 88 السابقة الذكر صيغاً وعبارات واضحة تدعو المجلس الجهوي إلى ضرورة إشراك مختلف المتدخلين في التنمية الجهوية، وذلك عملاً بمنهجية المقاربة التشاورية، حيث حددت هؤلاء في باقي الجماعات الترابية الأخرى والمؤسسات العمومية وممثلي القطاع الخاص المعنيين بتراب الجهة، كما أكدت هذه المادة أيضاً على مساعدة والي الجهة لرئيس المجلس الجهوي في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب وهو ما يشكل قيمة مضافة للتدبير الجهوي.

وعلى هذا الأساس تعتبر سياسة إعداد التراب الوطني أهم ركيزة في الحكامة الترابية وألية استراتيجية لتحقيق شروط التنمية المتوازنة بين الجهات، وخاصة في إطار اتخاذ المغرب قرار اعتماد الجهوية المتقدمة في تدبير الفعل العمومي الترابي، الأمر الذي سينعكس إيجاباً على صعيد بنيات وهياكل الدولة، وسيمكنه من إصلاح وتحديث العلاقة بينها وبين باقي المستويات المكونة لها¹.

إضافة إلى ما سبق ذكره فالتصميم الجهوي لإعداد التراب يمثل أيضاً مناسبة مهمة يتم من خلالها استشراف مستقبل المجال الجهوي وتشخيصه لتحديد الفرص المتاحة من أجل استغلالها وضبط المخاطر من أجل تجاوزها لجعل هذا المجال أكثر جاذبية، وقادراً على استقطاب الاستثمار الوطني والأجنبي، ولن يتأتى ذلك إلا بالاعتماد على الذكاء الاقتصادي قصد بلوغ التنمية الجهوية

¹ عادل تميم، "سياسة إعداد التراب ودوره في تحقيق الحكامة الترابية"، مجلة دفاتر إدارية، عدد 3، السنة

المنصفة والمستدامة، المحدثة لمناصب شغل جديدة للقضاء على البطالة والفقر باعتبارهما يشكلان أهم أهداف السياسات العمومية الجهوية.

المطلب الثاني: الآليات المؤسسية للجهة والمبادئ الجديدة للتدبير الترابي مدخل أساسي لكسب رهان التنمية الجهوية

نص القانون التنظيمي للجهة 14-111 على إحداث إدارة جديدة للجهة، تتألف من مديرية عامة للمصالح ومديرية لشؤون الرئاسة والمجلس¹ وغيرها من الأجهزة الأخرى، حيث تلعب مجتمعة دورا أساسيا في بلورة تنفيذ السياسات العمومية الجهوية، باعتبار أن الجهاز الإداري هو الذي يمتلك الخبرة والتجربة الكافيتين لصنع هذه السياسات والسهر على تنفيذها وتتبعها في مختلف مراحلها، وفي هذا الإطار أكد جيمس أندرسون على أهمية دور الإدارة في هذا المجال بل ذهب أبعد من ذلك حينما أورد وجهة نظر أخرى في هذا الموضوع مفادها بأن هناك من يرى بأن الإدارة قادرة على صنع السياسات العمومية مثلما هي قادرة على إعاقتهما².

غير أن التنمية الجهوية لا تتوقف على الموارد البشرية والمالية فحسب بل تتطلب ضرورة توفر الجهة على آليات مؤسسية من أجل تفعيل وتجسيد الفعل التنموي الناجع والفعال، كما تحتاج أيضا إلى اعتماد مبادئ جديدة للتدبير الترابي، يمكن من خلالها تجاوز المشاكل والإكراهات التي أعاقت التنمية الجهوية في التجارب السابقة عن التجربة الحالية.

¹ للاطلاع يمكن الرجوع إلى المواد: 123 - 125 - 126 من القانون التنظيمي للجهة 14-111، مرجع سابق.

² جيمس أندرسون، "صنع السياسات العامة"، ترجمة عامر الكبيسي، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الطبعة الأولى 1999، ص 60.

الفقرة الأولى: تفعيل الآليات المؤسسية للجهة

1. الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع

طبقا للمادة 128 من القانون التنظيمي للجهات السالف الذكر والتي نصت على أنه: "لأجل تمكين مجالس الجهات لتدبير شؤونها يحدث لدى كل جهة، تحت اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، شخصا اعتباريا خاضعا للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يشار إليه بعده باسم "الوكالة"، ويكون مقر الوكالة داخل الدائرة الترابية للجهة.

كما حددت المادة 130 مهام هذه الوكالة التي تتولى القيام بما يلي:

أ. مد مجلس الجهة كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسة التقنية. المالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية؛

ب. تنفيذ مشاريع وبرامج التنمية التي يقرها مجلس الجهة.

يمكن لمجلس الجهة أن يعهد إلى الوكالة باستغلال أو تدبير بعض المشاريع لحساب الجهة، طبقا للشروط والكيفيات التي يحددها بمقرر.

ويمكن للوكالة أن تقترح على مجالس الجهة، إحداث شركة من شركات التنمية الجهوية المشار إليها في المادة 145 من هذا القانون التنظيمي تشتغل تحت إشراف الوكالة".

وبما أن الأمر يتعلق بمؤسسة فنية حديثة النشأة، أوكل لها المشرع مهامها جساما بالنظر لارتباطها بورش وطني كبير هو ورش الجهوية المتقدمة، نخلص إلى كون مجالس الجهات في تدبير شؤونها رهين بمدى نجاح الوكالة الجهوية لتنفيذ

المشاريع في النهوض بمهامها¹، إذ أنها تمثل الذراع التنموي الأول للمؤسسة الجهوية، فكلما كان قويا كلما تمكنت الجهة من تحقيق أهدافها التنموية.

غير أن التقرير الموضوعاتي الأخير للمجلس الأعلى للحسابات حول تفعيل الجهوية المتقدمة أقر بوجود تباين بين الجهات في تخصيص الاعتمادات للوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع لتمكينها من ممارسة المهام المخولة إليها بالشكل الأمثل.

وحسب معطيات الوزارة المكلفة بالمالية، فقد عرفت الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع منذ بداية نشاطها تزايداً مضطرباً في عدد المشاريع الموكولة إليها من طرف الجهات، فبرسم سنة 2022، بلغ إجمالي ميزانية الاستثمار المبرمجة من قبل هذه الوكالات ما يناهز 8,2 مليار درهم مقابل 6,4 مليار درهم خلال سنة 2021، بزيادة سنوية بلغت 28%، وإلى غاية متم شهر يونيو 2023، وصل الغلاف المالي الإجمالي لمشاريع الاستثمار المبرمجة من طرف هذه الوكالات ما يفوق 8,9 مليار درهم².

لذلك ينبغي على مجالس الجهات أن تجتهد في إيجاد موارد مالية إضافية لدعم هذه الوكالات والحرص على توفير اعتمادات كافية وتوزيعها بشكل متكافئ فيما بينها في أفق تحقيق العدالة المجالية التي نصبوا إليها جميعاً.

2. شركات التنمية الجهوية

بعدما كانت الجهة في التجارب السابقة عن التجربة الحالية للجهوية المتقدمة تعاني مجموعة من الإكراهات المالية أهمها: عدم القدرة على توفير اعتمادات لتمويل مشاريعها نتيجة الاستنزاف الذي تتعرض له ميزانية الجهة، وذلك بأداء فواتير مرتفعة لشركات خاصة في إطار قيامها بأشغال أو خدمات

¹ نادية فتح، مرجع سابق، ص 196.

² المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي حول "تفعيل الجهوية المتقدمة: الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد والاختصاصات"، أكتوبر 2023، ص 22.

لصالح المؤسسة الجهوية، وهو الأمر الذي تفتن إليه المشرع في القانون التنظيمي للجهة 14-111، وذلك بتحويل هذه الأخيرة الحق في تأسيس شركات للتنمية الجهوية، وقد استلهم المشرع المغربي هذه الفكرة من أوروبا التي تعرف ارتفاعا كبيرا في عدد هذه الشركات حيث تتعدد مجالات تدخلاتها، هناك النظافة، النقل، تنظيم أسواق الجهة، صيانة الساحات العمومية، ترميم وصيانة المنشآت التاريخية¹.

وتجسيدا لذلك نص المادة 145 من نفس القانون التنظيمي أعلاه على أنه: "يمكن للجهة ومجموعاتها ومجموعات الجماعات الترابية المنصوص عليها أدناه، إحداث شركات مساهمة تسمى "شركات التنمية الجهوية" أو المساهمة في رأسمالها باشتراك مع شخص أو عدة أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام أو الخاص. وتحدث هذه الشركات لممارسة الأنشطة ذات الطبيعة الاقتصادية التي تدخل في اختصاصات الجهة أو تدير مرفق عمومي تابع للجهة.

لا تخضع شركات التنمية الجهوية لأحكام المادتين 8 و 9 من القانون رقم 89-39 المؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص".

والملاحظ أن المشرع حاول أن يحصر غرض شركات التنمية الجهوية عندما حدده في الأنشطة ذات الطبيعة الصناعية والتجارية التي تدخل في اختصاص الجهة ما يعني أن الأنشطة الثقافية والفلاحية التي تختص بها أيضا بصريح المادة 82 من قانون 14-111 كاختصاصات ذاتية أو منقولة بناء على المادة 94 منه لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون محلا لشركة التنمية الجهوية².

¹ فؤاد أحلوش، "الجهة المتقدمة ورهان تحديث ودمقرطة هياكل الدولة والجماعات الترابية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2017 - 2018، ص 250.

² هشام عزي، "شركات المساهمة للتنمية الجهوية بين قانون الجهات وقانون شركات المساهمة"، مقال منشور على الموقع الإلكتروني لمجلة منازعات الأعمال، متاح على الرابط التالي: <https://2h.ae/RxLP>

ولضمان مشاركة الجهة والتحكم في تسيير شركة التنمية الجهوية بنسبة كبيرة في توجهاتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لكن مع مراعاة التوفيق بين مصالح هذه الشركة التي تهدف إلى الربح وبين المصالح التنموية للجهة، رجحت المادة 146 من القانون التنظيمي كفة الجهة وأقرت على أنه: "لا يمكن أن تقل مساهمة الجهة أو مجموعاتها أو مجموعات الجماعات الترابية في رأسمال شركة التنمية الجهوية عن نسبة 34% وفي جميع الأحوال، يجب أن تكون أغلبية رأسمال الشركة في ملك أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام".

كما المشرع كان حكيما عندما ألبس شركة التنمية الجهوية لباس شركة المساهمة، لأنها هي الأقدر من غيرها على احتضان المشاريع التنموية التي ينبغي أن تطلقها الجهة لتحقيق الرهانات التنموية المعقودة عليها للحد من البطالة والفقر وإنعاش العمل الاجتماعي وتشجيع الاستثمار وتسخير الصفقات العمومية لخدمة التنمية الجهوية¹.

وسيرا على نفس المنوال ومن أجل خدمة التنمية الجهوية، قامت الدولة بتشجيع وتوسيع هذا النمط من الشركات حيث تم إحداث شركات تنمية متعددة الخدمات بموجب القانون رقم 21-83² لسنة 2023، وذلك قصد التكفل بمجموعة من الخدمات الحيوية للسكان المحلية، مثل تدبير الماء والكهرباء والتطهير السائل والإنارة العمومية، وهو ما سيمكن من إنهاء احتكار بعض الشركات الأجنبية التي سبق وأن فوّتت لها الجماعات الترابية مهمة تسيير هذه المرافق في إطار عقود التدبير المفوض.

¹ هشام عزي، نفس المرجع السابق.

² ظهير شريف رقم 1.23.53 صادر في 23 ذي الحجة 1444 (12 يوليوز 2023) بتنفيذ القانون رقم 83.21 المتعلق بإحداث الشركات الجهوية متعددة الخدمات، الجريدة الرسمية عدد 72.13 بتاريخ 17 يوليوز 2023.

ولهذه الغاية ومن أجل تنزيل القانون المشار إليه أعلاه، تمت المصادقة في المجلس الحكومي بتاريخ شهر فبراير 2024 على ثلاثة مراسيم تفصيلية لتطبيق مقتضيات هذا القانون، وفي حالة تنزيل هذه المراسيم بالشكل الصحيح والأمثل، يمكن لهذه التجربة أن تحقق النجاح مما سيساهم في رد الاعتبار للكفاءات المغربية والشركات الوطنية، وبالتالي المشاركة في النهوض بالتنمية الترابية وتقليص نسب البطالة المرتفعة وتحسين مستوى عيش الساكنة بالمجال الترابي الجهوي.

وتعتبر شركات التنمية الجهوية نمطاً جديداً للحكامة الترابية هدفها الرفع من الأداء التنموي للجهة وكذا العمل على تحقيق جودة الخدمات المقدمة إلى ساكنة الجهة مع توخي الحفاظ على التوازن المالي للجهة وذلك بالاقتصاد في تكاليف الأشغال والخدمات التي كانت ترهق مالية الجهة سابقاً.

وأمام الدور الفعال الذي تلعبه هذه الشركات يجب على الدولة أن تقوم بتشجيع الجهات وتحفيزها على اعتماد شركات التنمية الجهوية، وذلك بمنح الجهة الوسائل والآليات اللازمة لممارسة اختصاصاتها في هذا المجال، لكن التقرير الموضوعاتي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2023 حول "الجهوية المتقدمة" والمشار إليه سابقاً في هذا البحث، أورد أنه عكس الطموح الذي تسعى الدولة تحقيقه من خلال الرفع من هذه الشركات، أشار التقرير في هذا الصدد إلى أنه انحصرت عدد الجهات التي شرعت في استغلال شركات التنمية الجهوية في ثلاث جهات (الدار البيضاء . سطات، الرباط . سلا . القنيطرة و سوس . ماسة) في حين مازالت الشركتان المحدثتان على مستوى جهة طنجة . تطوان . الحسيمة، وجهة الشرق في طور التفعيل، كما أن جهتي بني ملال . خنيفرة، وكلميم . واد نون لا تزال في طور المصادقة والتأشير على مقررات إحداث ثلاث شركات تنمية جهوية¹.

¹ المجلس الأعلى للحسابات، تقرير موضوعاتي حول "تفعيل الجهوية المتقدمة الإطار القانوني والمؤسسي، الآليات والموارد والاختصاصات"، مرجع سابق، ص 23.

الفقرة الثانية: اعتماد المبادئ الجديدة للتدبير التربوي للجهة

لتحقيق التنمية الجهوية المنشودة، لابد من الارتكاز على مفهوم التراب باعتبارها ركنا ماديا يكتنز مؤهلات متعددة، وهو ما يجسد الأهمية الكبرى التي توليها الدولة لكل من التصميم الوطني لإعداد التراب والتصميم الجهوي لإعداد التراب، وذلك لكونهما وثيقتان مرجعيتان لكل عملية تنمية ببلادنا.

ويعتبر التشخيص الاستراتيجي التربوي هو الطريق الصحيح والأمثل من أجل اكتشاف إمكانيات الجهة والعمل على تسويقها وطنيا ودوليا وذلك لجذب المستثمر وتشجيعه على إنشاء مشاريع استثمارية تضمن فرص شغل قارة ودائمة لساكنة الجهة، وفي هذا الإطار يمكن اعتبار المبادئ الجديدة للتدبير التربوي للجهة بمثابة آليات حديثة سوف تساهم بدون شك في خلق قفزة نوعية في النهوض بالتنمية الجهوية، ومن أهم هذه المبادئ نجد الذكاء التربوي والتسويق التربوي.

1. الذكاء التربوي

إن التراب لم يعد مجالا للتجاذبات السياسية أو تعبيرا عن المجال الطبيعي، الذي يستوطنه البشر بل أصبح يشكل منتوجاً يجب تدبيره بعقلانية للحفاظ عليه، وتأهيله لجعله قادرا على خدمة وظائفه الجديدة، مما يحتم التعامل معه بالذكاء الذي يستحقه، تم تسويق ما يخرجه من إمكانات بالشكل الذي يمكنه استقطاب وجذب منافع اقتصادية¹.

ظهر مفهوم الذكاء التربوي سنة 1998، وهو مشتق من مفهوم الذكاء الاقتصادي الذي يهدف إلى إنتاج الأدوات الملائمة والمساعدة على اتخاذ القرار

¹ شفيق الصنهاجي، "التنمية التربوية من خلال المشاريع المهيكلية الكبرى . إقليم الفحص أنجرة نموذجا"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، السنة الجامعية 2017 - 2018، ص: 86.

واليقظة والنفوذ من أجل التمكن من خلق الثروة بناء على تحقيق مبدأ التنافسية والأمن، أما مفهوم الذكاء الترابي فهو حسب كل من إدريس الكراوي وفيليب كليرك يعتمد مقاربات علمية تركز على إدماج تكنولوجيا المعلومات واستخدامها مع مجموعة من المناهج بغية تحليل وتشخيص التراب لذلك فهو وسيلة بين يدي الباحثين والفاعلين والجماعات الترابية، بغية التمكن من معرفة أفضل لمجالهم الترابي، وهو أداة للتحكم في هذا المجال على نحو أفضل بتسخير التقنيات التي تتيحها التكنولوجيا الحديثة، حيث أنه سيساعد الفاعلين الترابيين على وضع السياسات والبرامج التنموية وتنفيذها وتقييمها¹.

ولذلك يمكن اعتماد الذكاء الترابي من طرف كل المتدخلين والفاعلين في التنمية الجهوية وذلك لمعرفة نقط القوة وضبط مكامن الخلل للمجال الترابي للجهة قصد تفادي بناء مشاريع وبرامج تنموية بشكل عشوائي، وعلى معلومات خاطئة، تكون سببا مباشرا في فشلها، ومن ثم ينبغي الاعتماد في هذا الإطار على يقظة دائمة لتجنب عامل المفاجئة.

أما فيما يخص فعالية الذكاء الترابي فتجلى في:²

. أن الذكاء الترابي نمط تفكير يمكن الفاعل المحلي من تطوير السياسة التديبيرة والانتقال من قرارات غير ذات تأثير إلى إفرزات استراتيجية استباقية؛
. أن الذكاء الترابي أداة معرفة في خدمة كل الفاعلين لبرمجة السياسات التنموية الترابية المستدامة وتتبعها وتقييمها؛

¹ إدريس الكراوي وفيليب كليرك، "الذكاء الترابي والتنمية الجهوية بواسطة المقابلة، تجارب دولية مقارنة"، أعمال الملتقى الدولي للدخلة، مطبعة البيضاوي، السنة 2022، ص 514.

² حليلة القسطلي، "حكمة المدن نحو مستقبل حضري أفضل"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، السنة 2013، ص: 65.

. أن الذكاء الترابي يساعد على اكتساب المعارف لفهم البنيات والديناميات الترابية لخدمة الساكنة.

ولتجسيد مبدأ الذكاء الترابي كآلية حديثة لتجويد تدبير السياسات الترابية العمومية الجهوية، لابد من اعتماد الخطوات التالية:

أ. التشخيص الاستراتيجي الترابي

وهو طريقة تمكننا من تحديد التوافق بين الأهداف المعلنة للتراب، والموارد التي يحتوي عليها للوصول لهذه الأهداف ويروم التشخيص الاستراتيجي إعطاء الانطلاقة للعملية التنموية الترابية وتعبئة كل الفاعلين حول المشاريع الترابية.

فهو يقوم على حصر الوسائل الموجودة (المالية والبشرية والتقنية) مع دراسة مدى ملائمتها لتحقيق الأهداف المنشودة، وكما يعتبر اعتماد المقاربة التشاركية في التشخيص الاستراتيجي الترابي بين مختلف المتدخلين مدخلا لجعل التراب في خدمة التنمية.

ب. استشراف التراب

ويقصد به استشراف المستقبل المأمول والممكن للمجال الترابي مع مراعاة إمكانياته وإكراهاته الآنية والمستقبلية، فهو يختلف عن التخطيط بكونه لا يحدد بشكل مسبق، ولكنه يوضع من أجل تحديد مختلف السيناريوهات الممكنة اعتمادها، وإعطاء تصورات حول الانتقال من وضعيات قارة إلى أخرى متغيرة وذلك بتبني رؤية مستقبلية لتنظيم وتنمية التراب.

2. التسويق الترابي

يمكن تعريف التسويق الترابي بأنه المجهود المبذول من طرف المسؤولين الترابيين، لإضفاء قيمة أكبر على المجال في الأسواق التنافسية، للتأثير في سلوك الزبناء عن طريق تقديم عرض ترابي ذو قيمة عالية أفضل من تلك العروض

المقدمة من طرف المنافسين الآخرين، مما يعني أن تدبير المجال أصبح قائما على مبدأ التنافسية الترابية، وذلك عبر تحديد وتحليل الحاجيات الآنية والمستقبلية لمجموع الزبناء المستهدفين والعمل على الاستجابة لهذه الحاجيات من خلال تقديم منتج ملائم في طبيعته، وفي الوقت والأجال المطلوبين وفق الخصوصيات الترابية المحلية (الهوية الترابية) بغرض الوصول إلى تنمية ترابية حقيقية¹.

إن فلسفة التسويق الترابي تهدف بالأساس إلى تشخيص واقع المجال الترابي وتحديد أولوياته ليتوافق مع دور الجماعات الترابية الجديد حيث أصبحت جماعات مقاولة وبالخصوص الجهة التي أصبحت تعتمد مفهوم التسويق الترابي وذلك لكونه آلية تمكن الجهة من تسويق كل الإمكانيات التي يتوفر عليها مجالها الترابي سواء كانت رأسمالا ماديا أو غير مادي، خاصة في الوقت الراهن الذي تطورت فيه التكنولوجيا الرقمية وأصبحت وسيلة يعتمد عليها في إبراز وإشهار جاذبية الاقتصاديات الترابية الجديدة.

لذلك فنظام المعلومات الترابي بإمكانه أن يلعب دورا حيويا في النهوض بالذكاء والتسويق الترابيين وهو الأمر الذي أكده المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حين دعا إلى أنه: "ينبغي أن يتم الاضطلاع بحكامة منظومة المعلومات الترابية في إطار تعاون فعلي بين مختلف هياكل الدولة والجماعات الترابية، وذلك في أفق إنشاء مرصد الإعلام والاتصال على مستوى كل جهة، ويتعلق الأمر هنا بتزويد الجهات باستراتيجية للذكاء الترابي، فبدل أن تظل مجرد طالب للمعلومات يعتين أن تكون قادرة على إحداث وتدبير منظومة للمعلومات خاصة بها".²

¹ فتيحة البشتاوي، "التسويق الترابي ودينامية المجال"، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة الحسن الثاني، المحمدية، السنة الجامعية 2015 - 2016، ص 17.

² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "الحكامة الترابية رافعة للتنمية المنصفة والمستدامة"، إحالة ذاتية رقم 2019/42، ص 20.

خاتمة

يمكن لنا أن نخلص إلى أن السياسات العمومية الجهوية أصبحت فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية الترابية بالجهة وذلك بفضل التطور الملموس الذي حدث على مستوى المرتكزات القانونية والآليات المؤسسية التي أصدرها المشرع المغربي في إطار الجهوية المتقدمة، حيث أن التدخل الاقتصادي والتنموي للجهة كان هو الغاية من جميع الاختصاصات والمهام التي أسندت للمجلس الجهوي ولكل المتدخلين والفاعلين في التنمية الجهوية، كما حددها القانون التنظيمي رقم 111.14 الخاص بالجهات.

أضف إلى ذلك أن الاعتماد على المبادئ الجديدة للتدبير الترابي من قبيل الذكاء والتسويق الترابيين بإمكانها تحفيز دينامية المجال الترابي للجهة والترويج له محليا ووطنيا باعتبار أن الإمكانيات التي يزخر بها التراب أصبحت تفرض على جميع المتدخلين في التنمية الجهوية أن يتعاملوا معه كمنتوج يتطلب التعريف به وتسويقه لدى المستثمرين، وذلك بوضع منصات رقمية لهذا الغرض وهو ما سيساهم في تنفيذ السياسات العمومية الجهوية بشكل ناجع وفعال لبلوغ التنمية الترابية المنصفة والمستدامة، غير أن المدخل السليم والأسلم لتدبير المجال الجهوي على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والبيئي هو تنزيل مبادئ الحكامة الترابية التي تعتبر من مخرجات النموذج التنموي الجديد ببلادنا.

اللامركزية الترابية بالمغرب:

قراءة في مسارات الإصلاح وواقع الديمقراطية المحلية

د. الحسين اوباري

دكتور في القانون العام وعلم السياسة

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادير – جامعة ابن زهر

مقدمة

انطلقت سيرورة إصلاح اللامركزية الترابية بالمغرب منذ السنوات الأولى التي أعقبت حصوله على الاستقلال، حيث بدأت الخطوات الأولى بوضع أسس التنظيم الجماعي سنة 1959 مع المصادقة على ظهير التقسيم الإداري للمملكة، وصولاً إلى سنة 2011، التي شهدت إصدار دستور جديد يحمل مبادئ وتغييرات عميقة في مجال اللامركزية الترابية، همت بالأساس تعزيز مبدأ التدبير الحر للشؤون المحلية واعتماد الانتخاب المباشر لأعضاء مجالس الجهات، إضافة إلى منح صلاحيات تنفيذ مقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤساء المجالس. كما جاء الدستور الجديد بالعديد من المقتضيات الهادفة إلى إشراك الساكنة المحلية في تدبير شؤونهم، مثل حق تقديم العرائض للسلطات العمومية وتشجيع آليات التشاور العمومي. ومع ذلك، فقد بيّن التنزيل العملي لهذه المقتضيات وجود نواقص ومعوقات أثرت سلباً على فعاليتها، مما جعل عمليات تحقيق الديمقراطية المحلية تتقدم ببطء، وخلق فجوة بين مدبري الشأن العام الترابي والمواطنين وجمعيات المجتمع المدني.

تهدف هذه الدراسة إلى استعراض أهم الإصلاحات التي طرأت على اللامركزية الترابية في المغرب، وتقديم تحليل لتأثيرها على واقع الديمقراطية المحلية، من خلال محاولة الإجابة على السؤال المركزي:

ما مدى إسهام سيرورة إصلاح اللامركزية الترابية في تطوير الديمقراطية المحلية بالمغرب؟

وللإجابة على هذا السؤال، سنعتمد التقسيم التالي:

- **المبحث الأول:** التأسيس للامركزية الترابية بالمغرب وواقع الديمقراطية المحلية
- **المبحث الثاني:** الإصلاحات الدستورية لسنة 2011 ودورها في تعزيز الديمقراطية المحلية

المبحث الأول: التأسيس للامركزية الترابية بالمغرب وواقع الديمقراطية المحلية

تستند اللامركزية إلى منح هيئات منتخبة سلطات وصلاحيات من أجل ممارسة الاختصاصات الموكولة إلهما في حيز جغرافي محدد وتحت مراقبة الدولة، وهي بذلك تمثل نموذجا للعلاقة بين المستوى المركزي والمستوى الإداري المحلي كما تم الاعتراف به قانونيا، وهي أيضا صورة من صور الديمقراطية لأنها تمكن السكان من إدارة شؤونهم المحلية بواسطة الهيئات اللامركزية التي ينتخبونها¹، فالانتخاب معيار أساسي من معايير اللامركزية، إلى جانب تحويل الاختصاصات وحرية التدبير².

¹ نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز -الجانب القانوني والمحاسباتي-، كروسميديا، الرباط، الطبعة الأولى، 2019، ص 33.

² المرجع نفسه، ص 33-34.

لم يكن المغرب في معزل عن محيطه الإقليمي والدولي، فقد دخل بدوره في العديد من التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي كان لها أثر كبير في إعادة تعريف علاقة الدولة بالتراب، وفي هذا الإطار، انخرط المغرب في مسلسل طويل من الإصلاحات التي هدفت بالأساس لتدعيم اللامركزية الترابية، ومنح الجماعات الترابية أدوارا جديدة في مجال التنمية، إضافة إلى إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي. وقد بدأ هذا المسلسل منذ الميثاق الجماعي الأول لسنة 1959، ومازال مستمرا إلى حدود اليوم.

المطلب الأول: بناء النموذج اللامركزي وتوسيع صلاحيات المجالس المنتخبة

الفقرة الأولى: الميثاق الجماعي 1959

تعود الجذور الأولى لإرساء أسس اللامركزية الترابية بالمغرب إلى سنة 1959 التي تميزت بالمصادقة على ظهير التقسيم الإداري للمملكة¹، حيث عمد إلى تقسيم المملكة إلى مستويين هما العمالات والأقاليم والجماعات. وقد حاول المشرع من خلال هذا القانون القطع مع روح التنظيم القبلي بالتركيز على ورقة التحديث الإداري²، وهو ما سيتم التأكيد عليه من خلال اعتماد أول ميثاق جماعي³ سنة 1960 تميز أساسا بالتمهيد لنظام اللامركزية، مع اختصاصات محدودة وجهاز تنفيذي مزدوج ونظام وصاية قوية⁴. وقد عرفت نفس السنة تنظيم أول انتخابات جماعية في تاريخ المغرب⁵، بالاقتراع العام المباشر.

¹ الظهير المؤرخ في 2 دجنبر 1959 بمثابة التقسيم الإداري للمملكة.

² المودني عبد اللطيف، الدينامية المحلية وحكامه المدن، منشورات إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013، ص 132-133.

³ ظهير التنظيم الجماعي الصادر بتاريخ 23 يونيو 1960.

⁴ 1959-1976: وضع البنات الأساسية للامركزية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، بدون تاريخ النشر، اطلع عليه بتاريخ 2024-05-06، الرابط: <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/1976-1959-wd-allbnat-alasasyt-llamrkyzt>

1959-wd-allbnat-alasasyt-llamrkyzt

⁵ بمقتضى ظهير 01 شتنبر 1959 الذي حدد القواعد المتعلقة بالانتخابات وتكوين المجالس الجماعية.

شكلت الانتخابات الجماعية الأولى في المغرب خطوة مهمة في طريق الديمقراطية المحلية، حيث توجت بحصول الأحزاب الوطنية الرئيسية على أكثر من 65% من مقاعد المجالس الجماعية، كما عرفت ذات الانتخابات نجاحا كبيرا تمثل في نسبة المشاركة المرتفعة، ونجاحا نوعيا تمثل أساسا في مستوى النخبة السياسية التي أفرزتها صناديق الاقتراع، لكن هذه التجربة لم تدم طويلا بسبب الأزمات السياسية التي عرفها المغرب، لتنتهي رسميا سنة 1963¹، وفي نفس السنة تم إجراء انتخابات جماعية جديدة، تميزت بغياب أحزاب المعارضة، وفوز جبهة الدفاع عن المؤسسات الدستورية بما يفوق 90% من المقاعد، وهو ما يعد مؤشرا على غلبة الهاجس الأمني للنظام السياسي لرغبته في التحديث وإرساء دعائم الديمقراطية المحلية، ما تأكد فيما بعد من خلال إجراء انتخابات 1969 في ظل حالة الاستثناء سنة 1965².

رغم الانتقادات التي وجهت لهذه المرحلة والإجراءات التشريعية والتنظيمية التي عرفتها، وعلى رأسها ضيق الطابع اللامركزي للعمل الجماعي، وازدواجية المهام بين الجهاز المنتخب والجهاز المعين، ومحدودية صلاحيات المجلس الجماعي، إلا أنه وباستحضار السياق التاريخي والمناخ العام السائد آنذاك والمطبوع أساسا بهاجس الاعتبارات الأمنية وضمان استمرارية النظام السياسي، يمكن القول أن هذه الإجراءات قد شكلت "قطيعة جذرية مع مبادئ وأنماط تنظيم وتسيير البنيات التقليدية والمخزنية لفترة ما قبل الاستعمار، وقطيعة كذلك مع الأنظمة المترددة والأنماط المتعددة للإدارة المحلية التي تم إرساؤها تدريجيا من طرف سلطات الحماية... فقد أصبحت الجماعات المحلية تسيير من طرف جهاز تنفيذي منتخب،

¹ يوسف أحيان، استراتيجية التكامل بين اللامركزية المتقدمة واللامركز الواسع في تدبير المشاريع الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2016-2017، ص 68.

² Ali Sedjari, Décentralisation et pouvoir local au Maroc, In Revue Juridique Politique et Economique du Maroc, N° 23, 1990, p11.

مع وجود هيئات وجهات داخلية تشارك في تسيير وإدارة شؤونها¹. ومنه يمكن القول أن تجربة 1960 بنقائصها قد ساهمت في وضع الأسس الأولى للديموقراطية المحلية بالمغرب، وذلك من خلال تجاوز الاعتبارات القبلية في التقسيم الترابي، وانتخاب السكان لممثلهم في الجماعات المحلية، وإشراكهم في تدبير الشأن العام المحلي.

الفقرة الثانية: الميثاق الجماعي 1976

شهدت مرحلة السبعينيات العديد من الأحداث على المستويين الداخلي والخارجي من قبيل استرجاع الأقاليم الجنوبية، والانفتاح النسبي للنظام السياسي بعد انخفاض التوتر السياسي وتنامي الوعي على المستوى الدولي بأهمية مشاركة السكان في تدبير الشأن المحلي، وقد ساهمت هذه الأحداث في إخراج ميثاق جماعي جديد لحيز الوجود.

شكل صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976 بداية مرحلة جديدة في مسلسل اللامركزية الترابية بالمغرب، وذلك من خلال تنصيبه على مقتضيات أساسية هدفت أساسا للتوسيع من هامش حرية المشاركة السياسية، واختصاصات المجالس وتمكينها من الموارد المالية والبشرية²، وتخويل رؤسائها السلطة التنفيذية وجعل الإدارة الجماعية تحت تصرفهم، إلى جانب إحداث المجموعات الحضرية في المدن المقسمة إلى جماعات من أجل التنسيق وتعميم الخدمات الجماعية على مستوى المدينة. وبمقتضى هذا القانون أيضا، أصبح رئيس المجلس الجماعي هو

¹ أزرير الحسين، الجماعات المحلية والتنمية المحلية، الجماعة الحضرية لمدينة مكناس نموذجا، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة مولاي إسماعيل، المغرب، 2016، ص 99.

² بالموازاة مع إصدار الميثاق الجماعي، صدر أيضا الظهير الشريف رقم 1. 76. 584 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976، متضمنا مقتضيات متعلقة بالتنظيم المالي للجماعات المحلية.

الجهاز التنفيذي الوحيد لقرارات المجلس، زيادة على الاختصاصات التي أصبح يمارسها لصالح الجماعة.

رغم الإصلاحات الهامة التي أتى بها الميثاق الجماعي لسنة 1976، والتي ساهمت في تقليص الهوة بين النموذج اللامركزي المغربي ومتطلبات الديمقراطية المحلية، إلا أن مسألة الوصاية بقيت حاضرة بقوة وشكلت عائقا قويا أمام استكمال بناء النظام اللامركزي، ومرة أخرى كان الهاجس الأمني حاضرا بقوة، خصوصا مع المحاولات الانقلابية التي عرفتھا مرحلة السبعينيات، ورغبة المغرب في استكمال وحدته الترابية من خلال تأهيل المناطق الجنوبية المسترجعة حديثا.

المطلب الثاني: توطيد التدبير الجماعي وواقع الديمقراطية المحلية

الفقرة الأولى: الميثاق الجماعي 78. 00

شهد العالم منذ نهاية ثمانينيات القرن الماضي عدة متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية نتيجة إعادة ترتيب الخريطة العالمية، وإنهاء سياسة الأقطاب والمعسكرات والدول القطرية، في مقابل الاتجاه نحو تعزيز المقاربات الترابية والتركيز على الفضاءات المحلية؛ فقد تبلور اقتناع في الأوساط المجتمعية السياسية والاقتصادية بكون التراب هو المجال الأنسب لمناقشة ومعالجة مسألة التنمية. وقد عزز هذا التوجه الأزمه التي عرفتھا الدولة التدخلية، والعجز المتواصل للدولة المركزية عن معالجة إشكالات التنمية في ظل المتغيرات التي فرضتها العولمة، وإكراهات المنافسة الاقتصادية وإملاءات المؤسسات المالية الدولية وتوصيات المنظمات الحكومية وغير الحكومية التي أصبحت تفرض على الدول إشراك المجالات الترابية والفاعلين الترابيين في بلورة وتنفيذ مخططات التنمية¹.

¹ Schrijver, F J. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom, Amsterdam University Press, 2006, p 41.

إضافة إلى الظرفية العالمية السالفة الذكر، شكل تقييم تجربة التدبير الجماعي التي راكمها المغرب على مدى 25 سنة من صدور أول ميثاق جماعي، من خلال المناظرات الوطنية للجماعات المحلية والنقاش الأكاديمي الذي رافقها، حافزا للتفكير في تطوير النظام القانوني للتدبير الجماعي، رغبة من النظام السياسي في التكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية. وفي هذا الإطار، قدمت المديرية العامة للجماعات المحلية إلى المناظرة السابعة للجماعات المحلية مشروعا لإصلاح ظهير 1976 يرتكز على العديد من المبادئ من بينها:

- تدعيم حقوق وحرية ومسؤوليات الجماعات؛
- توضيح العلاقة بين الجهاز التداولي والجهاز التنفيذي؛
- التخفيف من الوصاية وإدخال آليات جديدة للمراقبة القضائية والرقابة المالية¹.

تدعيم مبادئ وأسس اللامركزية الترابية كان حاضرا بقوة في خطاب افتتاح السنة التشريعية 2000-2001، من خلال تأكيد الملك على تحصين الصرح الديموقراطي انطلاقا من قاعدته الأساسية المتمثلة في الجماعات المحلية. واستبدال تديرها الإداري البيروقراطي بتدبير ديموقراطي².

¹ المديرية العامة للجماعات المحلية، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء، 19-21 أكتوبر 1998، اللامركزية واللامركزية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 25، ص 34-35.

² المملكة المغربية، مجلس النواب، مقتطف من خطاب الملك محمد السادس بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 2000-2001.

مهدت التوجيهات الملكية لصدور القانون 78.00¹ سنة 2002 بمثابة الميثاق الجماعي، والذي وسع ودقق اختصاصات المجالس الجماعية، كما بين الاختصاصات التي يمكن نقلها للجماعة، مع ضرورة اقتران هذا النقل بتحويل الموارد اللازمة لممارستها. إضافة إلى ذلك، تضمن القانون 78.00 العديد من المقتضيات التي هدفت إلى دعم مكانة المجلس الجماعي من خلال توسيع اختصاصاته، وعقلنة نظام الوصاية من خلال إجبارية تعليل القرارات، إضافة إلى إرسائه لمقتضيات خاصة بالجماعات الحضرية الكبرى، همت بالأساس الإقرار بما يعرف بوحدة المدينة وتأسيس نظام المقاطعات.²

رغم الإصلاحات التي أتى بها القانون 78.00، والتي سعى من خلالها المشرع لتقوية أسس الديمقراطية المحلية وتجاوز نقائص المرحلة السابقة، إلا أن هذا القانون قد أثرت بشأنه العديد من الانتقادات نوجزها فيما يلي:

- التمعن في قراءة قانون 78.00 تبين أن صفة الميثاق لا تناسبه، فهو لا يعدو أن يكون مجرد تعديل لظهير 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي³.
- القانون 78.00 شكل استمرارية لظهير 1976 على جميع المستويات.
- الاهتمام بتطوير سياسة اللامركزية لم يوازيه الاهتمام باللاتمركز، خصوصا على مستوى الإدارة الترابية⁴.

¹ ظهير شريف رقم 1-02-297 صادر في 25 من رجب 1423 (213 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي.

² أجعون أحمد، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 96، 2013، ص 136.

³ بوجيدة محمد، قراءة نقدية للقانون 78.00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD، سلسلة مواضيع الساعة، الميثاق الجماعي الجديد: نحو جماعة مواطنة، العدد 44، 2004، ص 22.

⁴ العربي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2002، ص 69.

- تطابق بين مشروع القانون 00.78 وصيغته النهائية ما يعني أن توصيات المناظرة السابعة للجماعات المحلية بشأنه لم يتم أخذها بعين الاعتبار.
 - الاحتكام إلى المعيار الديموغرافي في التنظيم الجماعي، دون مراعاة الخصوصيات المحلية، والفوارق بين المجالات المحلية¹.
 - تشديد الوصاية على المنتخبين، من خلال مقتضيات تهدف إلى تخليق العمل الجماعي، إضافة إلى إسناد صلاحيات وصائية للوالي أو العامل، ما يطرح مشكلة تداخل الصلاحيات، وغموض الحدود الفاصلة بين دور الدولة ودور الجماعات المحلية².
- مما سبق، يمكن الاستنتاج أن كفة الهاجس الأمني كانت في هذه المرحلة أيضا راجحة على حساب متطلبات الديمقراطية المحلية، وأن أمور اللامركزية ظلت تدار بشكل حصري من المركز بغض النظر عن مخرجات المناظرات واللقاءات التشاورية.

الفقرة الثانية: القانون 08.17

أدى دخول القانون 00.78 حيز التنفيذ إلى تسجيل العديد من الاختلالات والنقائص، ما أدى إلى فتح نقاش عمومي بشأنه، من خلال ندوات ولقاءات وأيام دراسية، وطنية وجهوية، وهذا التوسيع المكثف للمشاورات لتعديل الميثاق قبل إنهاء الولاية لمدتها يعكس الأهمية والدور الجديد للجماعات كرافد للتنمية، سواء من خلال تطوير نصوص قديمة، أو من خلال إضافات ومفاهيم جديدة لم يستوعبها المنتخب المحلي بعد، وخاصة في الجماعات القروية.

¹ إلياس أردة - بلال الزروالي - عادل مفتاح، مراحل تطور التدبير الجماعي بالمغرب وإرساء أسس اللامركزية، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي بأفلو- الأغواط، العدد الخامس، شتنبر 2020، ص 191.

² المرجع نفسه، ص 192.

عموما، يمكن القول أن ما ميز المراجعة هذه المرة هو¹:

- تزامن النقاش حول مراجعة الميثاق الجماعي بإعلان المغرب طرح الحكم الذاتي كخيار سياسي وحل نهائي للنزاع المفتعل بالصحراء.
- توسيع مجال الاستشارة بغض النظر عن مدى الأخذ باقتراح المجتمع المدني.
- الاعتراف رسميا بأن التنمية المحلية والوطنية لا يمكن أن تتحقق بدون إشراك المجتمع المدني والساكنة ومختلف الفاعلين المعنيين.

أدى تقييم تجربة التدبير الجماعي في ضوء الميثاق الجماعي 78.00 إلى إدخال بعض التعديلات بمقتضى القانون² 17.08 بتاريخ 18 فبراير 2009، والتي همت أساسا تطوير أجهزة الجماعة وتكريس مفهوم التدبير العمومي المحلي والتعاون والشراكة، إضافة إلى مقتضيات جديدة خاصة بالجماعات الحضرية الخاضعة لنظام المقاطعات، وتقنين عمل اللجان. وفي هذا الصدد قام القانون الجديد بخلق لجنة خاصة ذات صبغة استشارية سميت لجنة المساواة وتكافؤ الفرص.

وإلى جانب ذلك، همت التعديلات أيضا تعزيز انفتاح الجماعة على محيطها الاقتصادي والاجتماعي، عبر إقامة شراكات مع الفاعلين الخواص والمجتمع المدني، وتوسيع صيغ التعاون اللامركزي والتعاون الدولي مع الجماعات الترابية الأجنبية، وتخويل الجماعات المبادرة بإحداث شركات التنمية المحلية والمساهمة فيها.

إن قراءة التعديلات التي أتى بها القانون 17.08 تدعو لتقديم العديد من

الملاحظات:

المهدي الفحصي، صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته: قراءة سياسية¹ وقانونية في قانون 17.08، نشر بتاريخ: 11-02-2018، اطلع عليه بتاريخ 09-05-2024، على الرابط: <https://dr-elfahssi-dcsp.blogspot.com/2018/11/1708.html>

² ظهير شريف رقم 1.08.153 صادر بتاريخ 18 فبراير 2009 بتنفيذ القانون رقم 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه.

- جاءت الاختصاصات المخولة للمجالس الجماعية بصيغة عامة، مما يُصعّب فهم الدور الحقيقي للجماعة، وحدود تدخلاتها، خصوصا إذا استحضرننا مسألة تداخل الاختصاصات بينها وبين مختلف المؤسسات والهيئات المتدخلة في تدبير الشأن المحلي¹.
 - إعطاء الأولوية للاعتبارات الاقتصادية والتنموية في التعديلات التي طالت الميثاق، وإغفال الملاحظات الأخرى المسجلة على الميثاق الجماعي السابق، والتي تهم ضعف إشراك السكان وهيئات المجتمع المدني في تدبير الشأن المحلي، وثقل نظام الوصاية.
 - رغم تضمن الميثاق الجماعي للعديد من المفاهيم التي تعتبر من صميم الممارسة الديمقراطية، مثل: التشارك، الحكامة، مقارنة النوع، التخطيط التشاركي. . . إلا أن قراءة الميثاق في مجمله لا توحى باستحضار المشرع للديموقراطية المحلية كتصور ناظم للتدبير الجماعي.
 - الاستمرار في تطبيق نظام الوصاية رغم الانتقادات الكثيرة الموجهة إليه²، وهو ما يشكل عبئا كبيرا على التدبير الجماعي ومثبطا للديموقراطية المحلية.
- إضافة إلى الملاحظات المثارة بشأن القانون 17.08، فإن دخوله حيز التنفيذ مكن من الوقوف على نقائص أخرى بعضها لها علاقة مباشرة بالقيود التي يفرضها القانون السالف الذكر على التدبير الجماعي، وبعضها الآخر له علاقة بمستوى النخبة السياسية التي أفرزتها صناديق الاقتراع، ونذكر في هذا الصدد الصعوبات الكبيرة التي رافقت وضع وتنفيذ مخططات التنمية المحلية، فحوالي

¹الأعرج محمد، قراء أولية في قانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، ضمن: الميثاق الجماعي الجديد: أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟، المجلة المغربية للسياسات العمومية REMAPP، العدد 4، 2009، ص 25.

²نذكر هنا بتوصيات الملتقى الوطني للجماعات المحلية المنظم بأكادير يوم 12 دجنبر 2006.

20% من الجماعات المحلية فقط هي التي نجحت في وضع مخطط التنمية داخل الآجال المحددة¹.

نذكر أيضا في نفس الإطار الصعوبات المتعلقة بتطبيق مقتضيات الشراكة والتعاون التي نص عليها القانون 08.17، حيث أثبتت التجربة ضعف السلطة التفاوضية لأغلب المصالح الخارجية للوزارات مما يطرح من جديد مشكل اللاتمركز، إضافة إلى ضعف الترسانة القانونية المنظمة لمجال التعاون والشراكة، ووضع شروط تعجيزية أحيانا من طرف الوزارات ومصالحها الخارجية²، دون أن نغفل عدم وعي بعض رؤساء الجماعات المحلية بأهمية الشراكة وتفضيلهم منطق التسيير على منطق التدبير، وضعف إشراك المجتمع المدني في التدبير الجماعي رغم التنصيص على ذلك ضمن مقتضيات الميثاق.

انطلاقا مما سبق، يمكن القول أن التعديلات التي أتى بها القانون 08.17 قد شكلت إلى حد ما لبنة أخرى في صرح الديمقراطية المحلية، خصوصا من خلال تقوية الجهازين التداولي والتنفيذي للجماعة، وخلق لجنة المساواة وتكافؤ الفرص وتعزيز فرص إشراك المجتمع المدني في التدبير الجماعي وإتاحة إمكانيات هامة فيما يخص الشراكة والتعاون. لكن التطبيق العملي لهذه المقتضيات اصطدم من جهة بثقل نظام الوصاية وضعف الموارد المالية والبشرية الموضوعة رهن إشارة الجماعة، ومن جهة أخرى بضعف النخبة السياسية التي لم تستطع استدماج الفلسفة الجديدة للعمل الجماعي.

عموما، يمكن القول أن المغرب رغم انخراطه المبكر في مسلسل اللامركزية، إلا أن الممارسة العملية قد أبانت عن العديد من الاختلالات، فالانتخابات الجماعية التي تعتبر آلية أساسية من آليات الممارسة الديمقراطية، يتم التحكم

¹ مذكور لدى: المهدي الفحصي، صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته، مرجع سابق.

² المهدي الفحصي، صعوبة تطبيق بعض مقتضيات الميثاق الجماعي من خلال مستجداته، مرجع سابق.

في نتائجها بشكل غير مباشر عن طريق التقطيع الانتخابي وأحيانا أخرى بشكل مباشر. كما أن صلاحيات المجالس الجماعية المقيدة أصلا بالقانون، كانت تخضع للضبط والرقابة، فقد كانت برامج عمل الجماعات ومداوماتها وقراراتها تخضع لوصاية تامة لوزارة الداخلية ومصالحها اللامركزية. وقد ساهم ذلك في خلق نخبة محلية تتسم بالانتهازية والميل نحو الاغتناء السريع وخدمة المصالح الخاصة، مما انعكس سلبا على تحقيق التنمية المحلية. فإلى أي حد قد ساهم الدستور الجديد وقوانينه التنظيمية في تصحيح الوضع؟

المبحث الثاني: الإصلاحات الدستورية لسنة 2011

ودورها في تعزيز الديمقراطية المحلية

أدت التحديات التنموية التي أفرزها الواقع الجديد بأبعاده الداخلية والخارجية، إضافة إلى التجارب التي راكمها المغرب في مجال اللامركزية الترابية، إلى تبويئ الجماعات الترابية مكانة هامة في التعديلات الدستورية لسنة 2011، إذ سيتم لأول مرة في تاريخ المغرب الإقرار دستوريا باللامركزية التنظيم الترابي للمملكة، وهو ما يعني أن البناء المؤسسي للدولة المغربية وتدير مجاله الترابي تتقاسمه كل من السلطة المركزية والمجالس المنتخبة للجماعات الترابية.

المطلب الأول: مكانة الجماعات الترابية ضمن الهندسة الدستورية

الفقرة الأولى: تعزيز مكانة الجماعات الترابية

من بين المستجدات التي أتى بها دستور 2011، تسمية الجماعات الترابية بدل الجماعات المحلية، وفي ذلك إشارة هامة لتحول عميق في نظرة الدولة للجماعات الترابية، فالتراب مفهوم معقد، وهو نتاج تفاعلات خاصة تتدخل فيها المعطيات المادية المتمثلة في الموارد الطبيعية، واللامادية المرتبطة بالعلاقات

الرمزية المعبر عنها اجتماعيا وثقافيا وكذلك معرفيا وسياسيا، فتفاعل هذه العناصر هو ما يمنح التراب هويته الخاصة التي تميزه عن باقي المجالات الترابية، فالتراب ليس معطى جغرافيا فقط، بل كيان معاش من طرف مجموعة بشرية مرتبطة به ارتباطا وثيقا¹.

تتمثل الدعائم الكبرى التي يتأسس عليها التنظيم اللامركزي الترابي في ظل دستور 2011، في مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية في شؤونها، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، ومبدأي التعاون والتضامن بين الجماعات وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، ومبدأ تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم.

ومن المؤشرات الكبرى الدالة على التحول في نظرة الدولة للجماعات الترابية نذكر النقاط التالية:

- إفراد الباب التاسع من دستور 2011 كاملا للجماعات الترابية.
- ارتفاع عدد الفصول المخصص للجماعات الترابية من ثلاث فصول في الدساتير السابقة إلى اثني عشر فصلا.
- تنظيم الجهات والجماعات الترابية الأخرى بمقتضى قوانين تنظيمية.
- منح السلطة التنفيذية لمداولات ومقررات مجالس الجماعات الترابية لرؤسائها دون تمييز بين المجالس الجماعية والمجالس الترابية الأخرى.
- خلق آليات للحوار والتشاور بين المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني ومجالس الجماعات الترابية.

¹ عادل امليح، التنمية الترابية بالمغرب: ملاحظات منهجية، الحوار المتمدن، العدد 6351، نشر بتاريخ 14-09-2019، اطلع عليه بتاريخ 10-05-2022 على الرابط:

<http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=649352>

- الاعتراف دستوريا بحق المواطنين والمواطنات والجمعيات في تقديم عرائض إلى المجالس الترابية لإدراج نقطة تدخل ضمن اختصاصها.
- منح الجماعات الترابية سلطة تنظيمية لممارسة اختصاصاتها وصلاحياتها في حدودها الترابية.
- مساهمة الجماعات الترابية في تفعيل السياسات العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثلها في مجلس المستشارين.
- استناد الجماعة في ممارسة اختصاصاتها على مبدأ التفريع كأساس لتحديد الاختصاصات الذاتية والاختصاصات المشتركة مع الدولة والاختصاصات المنقولة إليها، مع مراعاة عنصري الانسجام والتكامل مع الجماعات الترابية الأخرى.
- تأسيس مبدأ التعاون والتضامن بمنح الجماعة سلطة تحديد أشكال التعاون مع الجماعات الترابية الأخرى، بغية تحقيق أهدافها، وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة¹.
- الجماعات ملزمة بوضع آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها².
- إخضاع قرارات المجالس الجماعية لرقابة المشروعية دون غيرها، والتنصيب على اختصاص القضاء وحده في المنازعات المتعلقة بتسيير المجالس والعزل وبطلان المداولات وإيقاف تنفيذ المقررات والقرارات³.

¹ المادة 3 من القانون التنظيمي 113.14، ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 7 يوليو 2015، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436، الموافق ل 23 يوليو 2015، ص 6660-6661.

² الفصل 139 من دستور 2011، ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.

- المادة 119 من القانون التنظيمي 113.14.

³ المادة 95 من القانون التنظيمي 113.14.

- وبشأن التعاون الدولي، أتاح القانون التنظيمي رقم 113.14 للجماعة إمكانية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا للحصول على تمويلات في الإطار نفسه بعد موافقة السلطات العمومية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

الفقرة الثانية: التكريس الدستوري لمبادئ الديمقراطية المحلية

يعتبر Alexis de Tocqueville من المدافعين الأوائل عن فكرة الديمقراطية المحلية في مقابل الديمقراطية التمثيلية التي تنبني على تعزيز وتقوية الطابع المركزي للدولة¹، فبالنسبة إليه، تعتبر اللامركزية وسيلة لضمان الحرية، وتكتملة لنظام التمثيلية وذلك بتنظيمها لقوى مضادة متنوعة.

أكد الفصل الثاني من دستور 2011 على أن اختيار ممثلي الأمة في المؤسسات المنتخبة يكون بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم، كما أكد الفصل 135 على الأصول الديمقراطية للنخب المحلية التي تتولى تسيير الجماعات الترابية وذلك من خلال التنصيب الصريح على انتخاب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر، ولعل التنصيب على هذا المبدأ في الدستور إشارة إلى رغبة الدولة في تحقيق متطلبات الديمقراطية المحلية.

من القضايا الأساسية الأخرى المرتبطة بالديموقراطية المحلية والتي أشار إليها الدستور نجد مسألة التمثيلية السياسية المتعلقة بالمرأة، فبموجب الفصل 19 منه، أصبحت المناصفة بين الرجل والمرأة مبدأً دستورياً يجب احترامه، وهو ما يتكامل مع ما جاء في الفصل 30 بشأن تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية.

¹ Bacot, Guillaume. « Chapitre 8 / L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », Laurence Guellec éd. , Tocqueville et l'esprit de la démocratie. The Tocqueville Review/ La Revue Tocqueville. Presses de Sciences Po, 2005, p 208.

إضافة إلى ذلك، حافظ الدستور الجديد على مبدأ الثنائية البرلمانية الذي كان معمولاً به في الدستور السابق، بما يضمن تمثيلية الجماعات الترابية في مجلس المستشارين، وبالتالي مساهمة المنتخبين المحليين في التشريع، خصوصاً ما يتعلق منه بقضايا اللامركزية والتنمية المحلية، حيث أُلزم الفصل 78 من الدستور كلا من الحكومة وأعضاء البرلمان أثناء ممارسة السلطة التشريعية بأن تودع مشاريع القوانين المتعلقة على وجه الخصوص بالجماعات الترابية والتنمية الجهوية وبالقضايا الاجتماعية بالأسبقية لدى مكتب مجلس المستشارين. وبذلك يكون المشرع الدستوري قد ضمن للسكان المحليين المشاركة بصفة غير مباشرة في ممارسة التشريع ومراقبة العمل الحكومي، والمساهمة في تفعيل السياسة العامة للدولة وفي إعداد السياسات الترابية وذلك عن طريق ممثلي الجماعات الترابية في مجلس المستشارين¹.

من ناحية أخرى، اعتمد دستور 2011 الديموقراطية التشاركية كمرجعية أساسية مكتملة للديموقراطية التمثيلية²، بهدف معالجة أوجه القصور التي تعترى هذه الأخيرة، والمتمثلة أساساً في إقصاء المواطنين من تدبير الشأن العام، وحصص وظائفهم في انتخاب من يمثلهم. ولتفعيل هذا المبدأ، أقر الدستور العديد من الآليات سنّاتي على ذكرها فيما يلي من هذه المداخل.

المطلب الثاني: آليات الديموقراطية المحلية في دستور 2011

أعطى الدستور المغربي لسنة 2011 أهمية خاصة للامركزية الترابية، وربط بينها وبين العديد من الآليات التي تعتبر من صميم الممارسة الديموقراطية، وتهدف هذه الآليات إلى إشراك المواطنين والمجتمع المدني في إعداد برامج العمل، واقتراح إدراج نقطة في جدول أعمال الجماعة. . غير أن واقع الممارسة السياسية قد أبان

¹الفصل 137 من دستور 2011.

²الفصل الأول من دستور 2011.

عن مجموعة من القيود التي تكبل هذه الآليات وتقلص من فعاليتها وهو ما سنتطرق إليه في هذا الجزء من المداخلة.

الفقرة الأولى: آليات إشراك الساكنة المحلية في عملية اتخاذ القرار

تعيش الديمقراطية التمثيلية أزمة عالمية، حيث لم يعد مقبولا في الوقت الحالي حصر آليات الممارسة الديمقراطية في العملية الانتخابية، بل أصبح لزاما على الأنظمة السياسية خلق آليات جديدة لإشراك المواطنين في تدبير شؤونهم بشكل مستمر، ومن تم تعزيز الديمقراطية التمثيلية.

المغرب بدوره لم يكن بمعزل عن هذه التحولات التي يعرفها العالم بأسره، لذلك، جاء دستور 2011 حاملا معه العديد من الآليات التي تهدف إلى إشراك المواطنين في تدبير الشأن المحلي بشكل مستمر أو عرضي، وفيما يلي بعض هذه الآليات:

أولا: آلية العرائض

اختارت العديد من الدول المتقدمة العرائض كألية لإشراك للمواطنين في تدبير شؤونهم، وإثارة انتباه صانع القرار المحلي إلى هموم السكان وانشغالاتهم. وقد اختار المغرب بدوره هذه الآلية من خلال الفصل 139 من الدستور، بهدف إشراك المواطنين في بلورة مشاريع التنمية التي تهم جماعتهم، وقد حدد القانون 113.14 شروط تقديم العرائض¹ وكيفية إيداعها من قبل المواطنين في المادتين 123 و125 ومن هذه الشروط²:

- أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسون بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛

¹ تعرف المادة 122 من القانون التنظيمي 113.14 العريضة بوصفها: "كل محرر يطالب بموجبه المواطنين والمواطنون والجمعيات مجلس الجماعة بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله".

² المادة 123 من القانون التنظيمي 113.14.

- أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛
- أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛
- ألا يقل عدد الموقعين منهم عن 100 مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و200 مواطن أو مواطنة بالنسبة لغيرها من الجماعات، باستثناء الجماعات ذات نظام المقاطعات التي يشترط عند تقديم العرائض إلها أن تتضمن ما لا يقل عن 400 توقيع.

من المستجدات التي أتى بها دستور 2011 أيضا السماح للمجتمع المدني بالتقدم بعرائض، وفق شروط حددها القانون 113.14 في المادة 124، وتتعلق أساسا بأقدمية الجمعية والتي لا يجب أن تقل عن 3 سنوات وبالوضعية القانونية للجمعية، وتوطينها داخل حدود الجماعة الترابية، إضافة إلى ارتباط موضوع العريضة بمجال نشاطها.

هذه الشروط ستعرض للعديد من الانتقادات:

- تقييد الحق في توقيع العريضة بشرط التقييد في اللوائح الانتخابية فيه تضييق على مشاركة المواطنين في تدبير الشأن المحلي، بخلاف التجربة الفرنسية التي لا تشترط ذلك¹.
- رفض المشرع مقترح اعتماد التوقيع الإلكتروني خلافا للتوجه العالمي في هذا الصدد².
- رغم الإقرار الدستوري بحق المواطنين في تقديم عرائض، إلا أن الدستور لم يتضمن ضمانات لحسن تطبيق هذه الآلية، ويظهر ذلك جليا من خلال

¹ مصعب التجاني، العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، فبراير 2019، ص 131.

² المصدر نفسه، ص 129.

مواد القانون التنظيمي 113.14 والتي تركت لرؤساء الجماعات صلاحية قبول أو رفض العريضة¹.

- أحال الدستور في موضوع العرائض على قانون تنظيمي، والذي أحال بدوره على نص تنظيمي²، وهذا من شأنه أن يضعف هذا الحق ويفرغه من مضمونه³.

- حرمان الجمعيات الجديدة والتي يقل عمرها عن 3 سنوات، من حقها في ممارسة حق التقدم بعرائض، وتضييق هذا الحق بدعوى عدم الاختصاص، إضافة إلى اشتراط المصلحة المشتركة، كلها أسباب يمكن أن تؤدي إلى إفراغ حق تقديم العرائض من مضمونه والتضييق على ممارسته.

- غياب ضمانات قانونية في حال إخلال المجلس بالالتزامات والمقتضيات القانونية الواجبة. أو في حال رفض تسلم العريضة أو تسليم الوصل أو عدم تبليغ القرار بشأن العريضة داخل الآجال القانونية⁴.

عمليا وبالرجوع إلى التقرير الذي أصدرته المديرية العامة للجماعات الترابية حول الديمقراطية التشاركية المحلية نجد أن عدد العرائض المقدمة من طرف المواطنين والمواطنات إلى غاية 31 غشت 2019 لا يتجاوز 212 عريضة موزعة حسب مقدميها كالآتي⁵.

¹ المادة 125 من القانون التنظيمي 113.14.

² انظر المادة 125 من القانون التنظيمي 113.14.

³ بويركل ياسين، معيقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 16، المجلد 3، يوليو 2019، ص 132.

⁴ محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018، ص 133-134.

⁵ الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية نموذجا، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، منشور بدون تاريخ على الرابط:

https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/sites/default/files/inline-files/Rapport_bilan%20p%C3%A9tititions_.pdf 2024-05-12، اطلع عليه بتاريخ ..

- جمعيات المجتمع المدني قدمت 166 عريضة أي بنسبة 78 بالمائة من مجموع العرائض المقدمة؛
- المواطنين والمواطنون قدموا 46 عريضة أي بنسبة 22 بالمائة من مجموع العرائض المقدمة؛
- تم تقديم هذه العرائض إلى 97 جماعة من أصل 1590 جماعة ترابية موجودة على الصعيد الوطني أي بنسبة 6 في المائة موزعة حسب أصنافها كالآتي:

- 80 جماعة من بين 1503؛

- 9 عمالات وأقاليم من بين 75؛

- 8 جهات من بين 12.

تعكس هذه الأرقام صعوبة تحقيق الشروط التي وضعها المشرع في القوانين التنظيمية لآلية تقديم العرائض على المستوى الترابي، مما جعل المواطنين وجمعيات المجتمع المدني غير قادرين على ممارسة إحدى أهم آليات الديمقراطية المحلية التي أقرها دستور 2011، ما يستدعي تعديل القوانين والنصوص التنظيمية قصد تبسيط الشروط المطلوبة لممارسة هذا الحق.

ثانيا: آليات التشاور العمومي

من مستجدات الدستور الجديد نجد أيضا آلية التشاور العمومي والتي عرفها التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني بأنها: "مجموع الآليات والتنظيمات التي يؤسسها المواطنات والمواطنون وجمعيات المجتمع المدني والفاعلون الاجتماعيون، من أجل تنسيق وتأطير وتنظيم مشاركتهم في

السياسات والقرارات العمومية، ومخططات التنمية محليا وجهويا ووطنيا، في إطار الديمقراطية التشاركية، وعلى أساس أحكام الدستور¹.”

ولمأسسة هذه الآلية نصت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 في عدة فصول على دمج المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد وتتبع وتقييم السياسات العمومية من خلال آليات الديمقراطية التشاركية²، وذلك من خلال آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها³، ومن خلال مساهمة الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام والمنظمات غير الحكومية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها⁴.

وضع الدستور تصورا عاما حول آليات التشاور العمومي، لكن هذا التصور يتخذ في مجمله شكل مبادئ عامة يصعب تطبيقها في غياب نصوص قانونية وتنظيمية تبين بدقة كيفية تفعيل هذه المبادئ⁵، ولحدود كتابة هذه المداخلة، تبقى المبادرة التشريعية في هذا المجال غائبة حتى بعد مرور أزيد من إثني عشرة سنة من صدور دستور 2011، رغم أن إخراج قانون التشاور العمومي تفعيلاً للفصول 12 و13 و139 (فق. 1)، يشكل رهانا أساسيا للرفع من وتيرة مشاركة المجتمع المدني ومختلف الفاعلين الاجتماعيين في السياسات العمومية، كما يشكل أرضية مهمة لمأسسة المشاركة المواطنة.

¹التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الصفحة 58 و62، اطلع عليه بتاريخ 2024-05-12، على الرابط:

<https://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1400241201.pdf>

²الفصول: 1 - 6 - 12 - 13 - 33 - 139 - 170، من دستور 2011.

³الفقرة الأولى من الفصل 139 من دستور 2011.

⁴الفقرة الثانية من الفصل 139 من دستور 2011.

⁵أشار القانون التنظيمي 113.14 في المادة 121 إلى أن مجالس الجماعات ملزمة بإحداث آليات للحوار والتشاور، لكنه في المقابل لم يحدد بدقة هذه الآليات، وترك الأمر للأنظمة الداخلية للجماعات.

ومن الناحية العملية، أكد بحث حول اشتغال الهيئات الاستشارية قامت به المديرية العامة للجماعات الترابية بداية سنة 2019¹، أن أغلب الجماعات الترابية قد قامت فعلا بإحداث الهيئات الاستشارية الخاصة بها، وتم إشراك هذه الهيئات أثناء بلورة برامج التنمية، إلا أن أكثر من نصف الهيئات لا تتوفر على برنامج عمل.

إن القراءة الكمية لهذه المعطيات لا تسعفنا كثيرا في التحليل، فالممارسة الفعلية تبين وجود إكراهات تحول دون تحقيق النتائج المرجوة من هذه الهيئات، نظرا للتحكم القبلي في تكوينها وتسييرها من طرف المجالس المنتخبة، إضافة إلى الاستغلال السياسي لهذه الهيئات من خلال اختيار الجمعيات التابعة لحزب رئيس المجلس أو له شخصا لتكون على رأس هذه الهيئات، وبالتالي فدورها في أغلب الأحيان لا يتعدى مباركة قرارات المجلس.

لذلك وجب إيجاد حلول قانونية تساهم في إبعاد التحكم السياسي عن الجمعيات المشكلة للهيئة من أجل أن تكون لها فعالية ونجاعة وتساهم في التمثيل الحقيقي للمواطنين والمواطنات، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال الاختيار العقلاني والسليم لجمعيات تشتغل وفق منهج واضح وتملك استقلالية في قرارها.

الفقرة الثانية: آليات الحكامة والتعاون

أولا: الحكامة وربط المسؤولية بالمحاسبة

يعتبر تقلد مناصب المسؤولية على أساس تعاقدية، من المبادئ الكبرى لأي نظام ديموقراطي، وانسجاما مع هذا المبدأ، تطرق الباب الثاني عشر من الدستور المغربي للمبادئ العامة للحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، حيث نص

¹ نتائج بحث حول اشتغال الهيئات الاستشارية قامت به المديرية العامة للجماعات الترابية بداية سنة 2019، منشور على الموقع التالي <https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/alhyyat>

alastsharyt، بدون تاريخ نشر، اطلع عليه بتاريخ: 2024-05-13.

الفصل 158 على وجوب تقديم الأشخاص المنتخبين أو المعينين الذين يمارسون مسؤولية عمومية تصريحاً كتابياً بالملكات والأصول التي في حيازتهم من بداية تسلم مهامهم حتى نهايتها.

كما فصلت المادة 269 من القانون التنظيمي 113.14 في قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر وأجملتها في المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية، والاستمرارية في أداء الخدمات وضمنان جودتها، وتكريس قيم الديمقراطية والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، إضافة إلى ترسيخ سيادة القانون، والتشارك والفعالية والنزاهة.

إن هذه المبادئ رغم التنصيص عليها دستورياً ومن خلال القوانين التنظيمية، تبقى بعيدة عن التطبيق في غياب تفعيل أدوار المجالس الجهوية للحسابات، وأجهزة الرقابة البعيدة التابعة لكل من وزارة المالية¹ ووزارة الداخلية².

ثانياً: الشراكة والتعاون

• التعاون الدولي اللامركزي

أورد المشرع الدستوري التعاون الدولي ضمن الاختصاصات الذاتية للجماعة، وجعل منه آلية من آليات تنزيل مبدأ التدبير الحر، كما اعترفت المادة 86 من القانون التنظيمي رقم 113.14 بحق الجماعة في إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي، وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية طبقاً للقوانين الجاري بها العمل³، كما نصت المادة 94 من نفس القانون على صلاحية رئيس المجلس الجماعي في

¹ الظهير الشريف رقم 1.59.269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية.

² مرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية.

³ قانون تنظيمي رقم 14.113 - جريدة رسمية عدد 6381 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6661 - 6718.

إبرام اتفاقيات التعاون والشراكة والتوأمة طبقا لمقتضيات المادة 86 من نفس القانون.

• التعاون الداخلي

أقر القانون التنظيمي 113.14 من خلال الفصل 149 بحق الجماعات في إبرام اتفاقيات الشراكة أو التعاون فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية. أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص.

من خلال قراءة النصوص الدستورية والقانونية المنظمة لمسألة الشراكة والتعاون، يمكن الإدلاء بالملاحظات التالية:

- استثناء الدول من أشخاص القانون الدولي الذين يمكن للجماعة إبرام اتفاقيات تعاون وشراكة معها، مما يضيق دائرة التعاون الدولي اللامركزي¹.
- تقييد التمويلات الخارجية في إطار الشراكة والتعاون بضرورة موافقة السلطات العمومية، وهذا التقييد جزء من الوصاية التي مازالت الدولة تمارسها على الجماعات الترابية، فيما يتناقض مع مبدأ التدبير الحر لشؤون الجماعة.
- حصر الجمعيات التي يمكن للجماعة إبرام اتفاقية شراكة وتعاون معها في الجمعيات الحاصلة على صفة المنفعة العامة، وهذا في حد ذاته تضيق لمجال ممارسة هذا الحق، خصوصا إذا استحضرننا شروط حصول الجمعية على

¹ الفقرة الثانية من المادة 86 من القانون التنظيمي 113.14: "لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة أو مؤسسة التعاون بين الجماعات أو مجموعة الجماعات الترابية ودولة أجنبية."

صفة المنفعة العامة والمسطرة المعقدة التي تمر منها هذه العملية، والهيئات التي تقرر فيها¹.

- تضيق آفاق الشراكة والتعاون باشتراط عدم إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص، بمناسبة عقد اتفاقية التعاون أو الشراكة.

رغم أن القراءة السطحية للتطورات التي عرفها التنظيم الترابي للمغرب في السنوات الأخيرة، خصوصا بعد دخول مقتضيات دستور 2011 حيز التنفيذ، توحي بكون النظام اللامركزي المغربي يكتسي طابعا ديموقراطيا، إلا أنه ومن خلال تحليل المراحل التي مر منها التدبير الجماعي بالمغرب منذ الاستقلال، إلى حدود اليوم، يمكن القول أن الدولة المركزية في المغرب كانت دائما حاضرة بقوة في تدبير المجال وضبطه وأن معالجة هذا الملف من طرف الدولة ظل دائما محكوما بالهواجس الأمنية، مما جعل اللامركزية مكبلة بقيود الضبط المركزي، والذي يحدد شكلها ويرسم حدودها، ويرجعها إلى السكة عند الاقتضاء. ويتم ذلك من خلال آليات تشريعية تتجلى أساسا في صياغة القوانين التنظيمية والقوانين والنصوص التنظيمية بحيث تضع قيودا وضوابط على مبادئ وآليات الديموقراطية المحلية التي أقرها الدستور، ومن خلال آلية الوصاية قديما، والرقابة حديثا، والحضور القوي لممثل الدولة، بما يتناقض مع مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية، مما يقلل من فرص تقليص المسافة بين النظام اللامركزي المغربي ومتطلبات الديموقراطية المحلية.

إن ردم الهوة بين النموذج اللامركزي المغربي ومتطلبات تحقيق الديموقراطية المحلية يستدعي في نظرنا العديد من الإصلاحات:

¹ أنظر الفصل التاسع من ظهير 1. 58,376 المعدل والمتمم بالقانون 75. 00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 02. 206 بتاريخ 23 يوليوز 2002، الجريدة الرسمية 5046 بتاريخ 10 أكتوبر 2002.

- مراجعة المقتضيات القانونية المتعلقة بالعرائض للتخفيف أولاً من الشروط التي تقيد ممارسة هذا الحق، والتنصيب ثانياً على ضمانات لحسن تطبيق هذا المقتضى الدستوري.
- الإسراع بإخراج قانون التشاور العمومي للوجود، بما يضمن التطبيق السليم لمبادئ الديمقراطية التشاركية كما هو منصوص عليها دستورياً، لاسيما آلية التشاور العمومي.
- دعم استقلالية الجماعات الترابية إدارياً ومالياً وممارسة اختصاصاتها في إطار مبدأ التدبير الحر وقواعد الحكامة الجيدة، وذلك من خلال مراجعة نظام الرقابة التي تمارسها الإدارة الترابية على تصرفات الجماعات، وتقوية الرقابة القضائية بشقيها الإداري والمالي.
- التخفيف من القيود الموضوعية في وجه التعاون والشراكة، لاسيما اشتراط صفة المصلحة العامة في جمعيات المجتمع المدني، واشتراط موافقة السلطات العمومية لتلقي أموال في إطار التعاون الدولي.
- ضمان نزاهة وشفافية الانتخابات من خلال مدخلين:
 - إيلاء مهمة الإشراف على الانتخابات التمثيلية إلى هيئة مستقلة بدلاً من وزارة الداخلية.
 - مراجعة معايير التقطيع الانتخابي لضمان عدم التحكم المسبق في نتائج الانتخابات.
- تنمية الثقافة السياسية للمواطنين، من خلال دعم دور الأحزاب السياسية في التأيير والتواصل السياسي.
- دعم قدرات المنتخبين في بناء وتنفيذ برامج العمل، واستدماج آليات الديمقراطية التشاركية التي أقرها الدستور، لاسيما آلية العرائض وهيئات التشاور.

المراجع

المراجع باللغة العربية

الكتب

- نبيه محمد، الجهوية المتقدمة بين اللامركزية واللامركز-الجانب القانوني والمحاسباتي-، كروسميديا، الرباط، الطبعة الأولى، 2019.
- المودني عبد اللطيف، الدينامية المحلية وحكاما المدن، منشورات إفريقيا الشرق، الدار البيضاء، 2013.
- محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018.

المجلات

- أجعون أحمد، التنظيم الإداري المغربي بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD ، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 96، 2013.
- الأعرج محمد، قراء أولية في قانون رقم 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي، ضمن: الميثاق الجماعي الجديد: أي مستقبل للسياسات العمومية المحلية؟، المجلة المغربية للسياسات العمومية REMAPP ، العدد 4، 2009.
- إلياس أردة - بلال الزروالي - عادل مفتاح، مراحل تطور التدبير الجماعي بالمغرب وإرساء أسس اللامركزية، مجلة الباحث الأكاديمي في العلوم القانونية والسياسية، المركز الجامعي بأفلو- الأغواط، العدد الخامس، شتنبر 2020.

- بوجيدة محمد، قراءة نقدية للقانون 78. 00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية REMALD ، سلسلة مواضيع الساعة، الميثاق الجماعي الجديد: نحو جماعة مواطنة، العدد 44، 2004.
- بويركل ياسين، معيقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 16، المجلد 3، يوليو 2019.
- مصعب التجاني، العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، فبراير 2019.

الأطروحات

- العربي الغمري، تحديث الإدارة الترابية للدولة في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2002.
- أزير الحسين، الجماعات المحلية والتنمية المجالية، الجماعة الحضرية لمدينة مكناس نموذجا، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الجغرافيا، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة مولاي إسماعيل، المغرب، 2016.
- يوسف أحيان، استراتيجية التكامل بين اللامركزية المتقدمة واللامركز الواسع في تدبير المشاريع الترابية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2016-2017.

النصوص القانونية

- ظهير 1. 58,376 المعدل والمتمم بالقانون 75. 00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 02. 206 بتاريخ 23 يوليوز 2002، الجريدة الرسمية 5046 بتاريخ 10 أكتوبر 2002.
- ظهير شريف رقم 1. 59. 269 الصادر في 17 شوال 1379 (14 أبريل 1960) المتعلق بالمفتشية العامة للمالية.
- ظهير شريف رقم 1-11-91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.
- قانون تنظيمي رقم 14. 113 - جريدة رسمية عدد 6381 بتاريخ 23 يوليو 2115 ص 6661 - 6718.
- مرسوم رقم 100-94-2 صادر في 6 محرم 1415 (16 يونيو 1994) في شأن النظام الأساسي الخاص بالمفتشين العامين للإدارة الترابية بوزارة الدولة في الداخلية.

التقارير

- التقرير التركيبي للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، منشورات وزارة العلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، متاح للتحميل على الرابط:

<https://hiwarmadani2013.ma/storedfileattach/1400241201.pdf>

- المديرية العامة للجماعات المحلية، أعمال المناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية، الدار البيضاء. 19-21 أكتوبر 1998، اللامركزية واللامركز، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، العدد 25.

Ouvrages

- Schrijver, F J. Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom, Amsterdam University Press, 2006.

Revues

- Ali Sedjari, Décentralisation et pouvoir local au maroc, In Revue Juridique Politique et Economique du Maroc, N° 23, 1990.
- Bacot, Guillaume. « Chapitre 8 / L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices », Laurence Guellec éd. , Tocqueville et l'esprit de la démocratie. The Tocqueville Review/ La Revue Tocqueville. Presses de Sciences Po, 2005.

المواقع الإلكترونية

- البوابة الوطنية للجماعات الترابية، الرابط:
<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar/>
- مدونة الدكتور المهدي الفحصي، الرابط: <https://dr-elfahssi-dcsp.blogspot.com/>
- موقع الحوار المتمدن، الرابط: <http://www.ahewar.org/>

الشراكة والتعاون كآليات لتمويل المشاريع في ظل النموذج التنموي الجديد

د. عادل الصدقي

باحث في المالية العامة والحكامة

مقدمة

وعيا بالأهمية الاقتصادية للاستثمار في التنمية، عمل المغرب على تحسين جاذبية الاستثمار والقيام بإصلاحات اقتصادية ووضع ترسانة قانونية عبر آليات دستورية، لضبط حدود وصلاحيات المخولة لكل من الجماعات الترابية من جهة والقطاع الخاص والمجتمع المدني من جهة أخرى، تمثلت في اخراج القانون 12-86 لينظم عقود الشراكة بين القطاعيين العام والخاص قصد خلق المقومات الضرورية لإحداث التوازن بين مختلف المتدخلين، غير أن هذا التوازن يمكن أن يختل في أي ظرف من الظروف إذا لم يتم تعزيزه بدعائم أساسية تسهر على حمايته من أي اكراهات، الأمر الذي من شأنه تسريع وتيرة الاستثمارات العمومية من المرافق والخدمات العمومية حيث حظي مفهوم الشراكة بين مختلف المتدخلين سواء القطاع العام والخاص الذي يقوم على أساس استقطاب الكفاءات لتطوير وتمويل المشاريع التنموية، والتي تقدم الخدمات العامة للمواطنين والمواطنات مقابل حصول هذا الأخير على بدل مالي يغطي استثماراته المالية وما تحمله من كلفة يصعب تغطيتها، وهذا ما جعل المشرع يهتم بالشراكة والتعاون للجماعات الترابية خاصة وأن هذه الأخيرة أسندت لها بمقتضى القوانين التنظيمية، مسؤوليات كبيرة وجسيمة كانت في الوقت القريب من اختصاص

الدولة، وأمام هاته المسؤوليات والأدوار الجديدة يبقى مجال التعاون والشراكة السبيل الأمثل لتحقيق مشاريع تنموية¹.

وقد جاءت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بعدة تعديلات همت استحداث أساليب وآليات جديدة للتعاون والشراكة تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية المحلية عن طريق توسيع إمكانيات التعاون والتنسيق، إن على مستوى الأطراف أو على مستوى مجالات التعاون وآلياته، وميزين أشكال مختلفة للشراكة والتعاون تشمل إبرام اتفاقيات، وتأليف واستحداث مجموعات للجهات أو مجموعات الجماعات الترابية أو إحداث شركات للتنمية الجهوية،² وغيرها من ميكانيزمات التي يتيحها القانون في إطار تقوية التنسيق والتعاون بين مختلف المتدخلين من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني.

ويعتبر التعاون والشراكة آليتين أساسيتين في نجاح أي تجربة محلية أو جهوية، وذلك نظرا لما تقدمه من حلول للضعف المسجل على المستوى الأداء التنموي للجماعات الترابية، وأهمية هذه التقنيات فرضت ضرورة وجود إطار قانوني متطور، يكون في مستوى المكانة التي أصبح يحتلها التعاون والشراكة، كوسيلة تستخدمها الجماعات الترابية لمواجهة حاجياتها المتزايدة، أمام عدم كفاية مواردها الذاتية.

وأمام البحث عن نموذج الناجح للشراكة والتعاون، نجد أن التقرير الذي أعدته اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، التي عينها جلالة الملك نصره الله، والتي وضعت تصورا عاما للنموذج التنموي الجديد الذي عرض على جلالة

1_ خالد الغازي: " مبداء التعاون اللامركزي من جهة نظر دستورية " أشغال الأيام المغربية العاشرة للقانون المنظمة من طرف شبكة الحقوقيين المغاربة يومي 17-18 ابريل 2015 تحت عنوان القانون الدستوري للجماعات الترابية"، إشراف أمال المشرفي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2015 ص: 74.

2 عادل تميم: "الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري دراسة مقارنة" الطبعة الأولى 2017 مؤسسة افزارن للطباعة بطنجة ص: 139.

الملك بعد انتهاء اللجنة من إعداده على أساس مبدأ الشراكة والتعاون بين مختلف المتدخلين في إطار وضع تصورا عاما للتنمية المحلية وفق المقاربة التشاركية.

ومن أجل مقارنة البنية القانونية والمالية والتنظيمية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص سنعمل في المطلب الأول على تحليل آليات الشراكة بين القطاعين عبر الاستعراض المراحل الرئيسية للإشراف على المشروع وتوضيح مساطر إبرام هذه العقود على أن نتطرق في المطلب الثاني إلى التعاون كأحد دعائم تمويل التنمية المحلية.

المطلب الأول: آليات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

شكل إصدار القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بالتأكيد إطارا تشريعا لهذه الممارسة وتطورا مهما في مسار تحديث المساطر وتدعيم الشفافية والفعالية في مجالات العمومية، وبالتالي التسريع من وثيرة الاستثمارات العمومية في مجال البنيات التحتية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية مع المحافظة على الجودة وعلى كلفة الخدمات، إذ أصبحت الشراكة إحدى الآليات توظيفا لتدبير السياسات العمومية وتحقيق التنمية المستدامة¹.

وتشكل الموارد المالية التي تتوفر عليها الجماعات الترابية عاملا محددًا لتنميتها، إذ أن نقل الاختصاصات المعتمدة في إطار اللامركزية يجب أن يكون مصاحبا بتوفير الموارد المالية الكافية، غير أن الضعف الواضح في تمويل التنمية المحلية يعد مؤشرا رئيسيا للمشاكل الكثيرة التي يعرفها التدبير

عبد الجبار عراش: أي تأطير قانوني لتنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الرباط دار ابي رقرق للنشر طبعة 2014 ص9.¹

المحلي، مما يستدعي البحث عن مصادر تمويلية تشكل بديلا ناجعا للموارد التقليدية التي تعتمد عليها الوحدات اللامركزية، وأمام هذه الإشكاليات أتى القانون المنظم للجماعات الترابية (111.14_112.14_113.14) بعدة تعديلات همت استحداث أساليب واليات جديدة للتعاون والشراكة تستهدف الفعالية والمردودية في مجال التنمية عن طرق توسيع إمكانية التعاون بين مختلف المتدخلين، وأمام المتغيرات التي تعرفها الدولة بعد أزمة كورونا والبحث عن نموذج تنموي جديد يستجيب لتطلعات المواطنين.

إن أي جهة لوحدها كيفما كانت وضعيتها المالية، ومهما بلغت درجة كفاءة المنتخبين والموظفين فان نجاحها يبقى في حدود ضيقة خاصة وان الجماعات الترابية لها مسؤوليات كبيرة وجسيمة، كانت في وقت قريب من اختصاصات الدولة، وأمام هاته المسؤوليات والأدوار الجديدة يبقى مجال التعاون والشراكة السبيل الأمثل لتحقيق الأهداف التنموية، على اعتبار أن الأمر لا يتعلق فقط بوضع ترسانة من المساعدات (تسهيلات، إعانات. .) من أجل حل الإشكال المالي المحلي، ولكن أيضا لتحديد وتقوية الروابط التنظيمية بين الجماعات الترابية والقطاع الخاص بهدف تحديد أولويات فيما يخص التمويل، رغم أن هذه الشراكة مع القطاع الخاص أو المجتمع المدني في أشكالها التقليدية، سواء التعاقدية أو المؤسساتية، لم تفلح في بلوغ أهداف التنمية المستدامة.¹

¹ يونس سلامة: "الشراكة قطاع العام- قطاع الخاص التوجه المغربي على ضوء التجارب المقارنة" سلسلة المغربية لبحوث الإدارة والاقتصاد والمال العدد الرابع مطبعة طوب بريس الرباط الطبعة الأولى 2011،

الفقرة الأولى: الإطار القانوني والمالي لتطوير عقود الشراكة

تعتبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص، من أهم أصناف عقود الشراكة التي يُمكن اللجوء إليها خاصة في ظل محدودية الموارد المالية المتوفرة، والرغبة من الاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص، ومن ضمان توفير الخدمات بصفة تعاقدية وتقديمها في الآجال وبالجودة المتوخاة، وأداء مستحقاتها جزئياً أو كلياً من طرف السلطات العمومية وبحسب المعايير المحددة سلفاً، وقد تم وضع تصور لتطوير عقود الشراكة، استجابة للمتغيرات التي عرفها العالم بعد أزمة كورونا وكذا وفق النموذج المغربي المبني أساساً على الخطوط العريضة التي جاء بها النموذج التنموي الجديد.

فقد تم تعريف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المادة الأولى من القانون 12.86 حيث جاء فيها أن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة، تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي في حين نجد المشرع الفرنسي، فقد عرف عقد الشراكة إداري، يعهد بمقتضاه أحد الأشخاص القانون الخاص القيام بمهمة شاملة تتعلق بتمويل الاستثمار المتعلق بالأعمال والتجهيزات الضرورية للمرفق العام وإدارتها، واستغلال وصيانتها طوال مدة العقد المحدد وفق طبيعة الاستثمار أو طرق التمويل، في مقابل مبالغ مالية تلتزم الإدارة المتعاقدة بدفعها إليه بشكل مجزأ طوال مدة الفترة التعاقدية¹.

⁵ رشيد عدنان: "نشأة وتطور عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص" مجلة مسالك عدد 17-18 سنة

2011 ص: 170.

إن من أهم مبررات اعتماد هذه الآلية دورها في جلب رؤوس الأموال الخاصة للمشاركة في تمويل المشاريع المقامة بالجماعة بما يتناسب وإستراتيجية التنمية المحلية، وتحسين مستوى تدبير الجماعات الترابية، وكذا تحديث وعصرنة المرافق العامة، ناهيك عن تسهيل تداول رؤوس الأموال من أجل تمويل البنيات التحتية من غير أن يؤثر ذلك على الميزانية، فضلا عن التشجيع على إنشاء وانتشار المقاولات بالجهات ومن بين الأسباب والأهداف الداعية إلى تقوية أسلوب الشراكة، هناك:

- أهمية ومتطلبات التحديث المجالي والبنات التحتية.
- قوة المنافسة بين الجهات سواء في المحيط الوطني أو الدولي تجعل النشاط الجهوي قاطرة نحو التنمية والرفع من وثيرة مشاريع التهيئة الكبرى والمعقدة في سبيل تحسين صورة الجماعات الترابية على المستوى الداخلي والخارجي.

وبناء على ذلك يتضح أن التنمية والتنشيط الإقتصادي للجماعات الترابية لا يقتصر على متدخل واحد بل يحتاج إلى تعددية في المتدخلين:

أولا: مساهمة الخواص في تمويل المشاريع والبرامج المقامة بالجماعات الترابية بما يتناسب وإستراتيجية التنمية المحلية

ثانيا: استفادة الجهة من تجربة المقاولات الخاصة فيما يخص أساليب عملهم، والتشبع بروح المقاول والمبادرة، وذلك لتأكيد فكرة الجماعة المقاول القادرة على التنشيط الإقتصادي والتنموي¹.

ثالثا: استفادة الجماعات الترابية من فعاليات المجتمع المدني في إطار علاقاتها مع المنظمات الدولية في دعم مشاريع تنموية.

⁶ محمد أمين عبيدي: " الجهوية المتقدمة ورهان التغيير" بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام جامعة عبد المالك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة 2011-2012 ص: 3.

وقد منح المشرع للجماعات الترابية إمكانية إبرام اتفاقيات الشراكة بين مختلف المتدخلين من أجل إنجاز مشروع أو نشاط مشترك لا يقتضى اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام أو الخاص¹.

الفقرة الثانية: تدعيم الشراكة لتقوية اختصاصات الجماعات الترابية

تتميز عقود الشراكة بمجموعة من الخصائص التي تبرز خصوصياتها واختلافها نظرا لتعدد الأطراف المشتركة في تنفيذها والهدف من الشراكة الذي يكون بالدرجة الأولى بالنسبة للجماعات الترابية هو تحقيق المشاريع التنموية لصالح العام، حيث تعمل الشراكة على إيجاد صيغة ملائمة تمكن الأطراف التي تجمع بينهم (الجماعات الترابية - القطاع الخاص - المجتمع المدني) أهداف مشتركة أو برامج متشابهة، من أجل تحقيق الغايات المنشودة من خلال توحيد الرؤى والجهود وتكامل القيم، والعمل على تجاوز التحديات والمصاعب التي قد تعترض العمل، الشيء الذي يوفر بيئة صالحة للعمل المشترك سواء على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد وتزداد الأمور صعوبة في حالة عقد الشراكات مع الجهات أو المؤسسات الأجنبية، التي تتطلب السرعة والمهنية في التعامل، حيث يصطدم ذلك بمركزية القرار وإبعاده من المستوى الجهة، وحتى في حالة صدور القرار وعقد الشراكة فإن هذه الأخيرة لا تتخذ ذلك الطابع اللازم بها، أي شراكة ذات بعد وطابع جهوي، بل إنها تنحو في الأخير أن تكون اتفاقية مركزية موقعة من طرف أكثر من وزارة أو مسؤول في المركز.

⁷ المادة 164 القانون التنظيمي رقم 14. 111 المتعلق بالجهات

المادة 132 القانون التنظيمي رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم

المادة 149 القانون التنظيمي رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات

إن القانون 12. 86 المنظم للشراكة بين القطاعين العام والخاص حصر الأشخاص العامة التي لها الحق في إبرام عقود الشراكة في الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية، واستثنى بذلك الجهات وباقي الجماعات الترابية، غير أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية قد خصصت مجموعة من النصوص لاتفاقيات التعاون والشراكة، في إطار الاختصاصات المخولة لها، إمكانية إبرام فيما بينها أو مع جماعات تربية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العمومية أو الهيئات غير الحكومية الأجنبية أو الهيئات العمومية الأخرى أو الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة اتفاقيات التعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة، لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص اعتباري خاضع للقانون العام

أو الخاص¹، وتحدد الاتفاقيات على وجه الخصوص، الموارد التي يقرر كل طرف تعيبتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك على اعتبار حصة كل طرف في المشروع سواء كان ماديا أو تقنيا، وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات الترابية المعنية سندا ماليا ومحاسبيا لمشروع أو نشاط التعاون، وترد أغلب اتفاقيات الشراكة في المجالات الحيوية والمهمة، التي من شأنها تدعيم التنمية المحلية والجهوية، وتدفع بالاقتصاد الجهوي ليدعم نظيره الوطني، وذلك في حالة ما إذا تم تجاوز العوائق التي تعترض هذا الأسلوب والمتمثلة أبرزها في:

⁸ المادة 10 القانون رقم 12. 86

يصادق على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف الدولة بمرسوم. يصادق على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف المؤسسات العمومية التابعة للدولة من لدن مجلسها الإداري ويتم التصديق عليها من طرف سلطات الوصاية. يصادق على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المبرمة من طرف المقاولات العمومية وفق مقتضيات نظامها الأساسي. يتم تبليغ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص المصادق عليه إلى نائل العقد قبل أي شروع في التنفيذ.

1- عدم توفر الجهة على سلطة إبرام اتفاقيات الشراكة، إذ تضطر هذه الأخيرة إلى إرسال طلبات الشراكة إلى المركز وانتظار مصادقة على عقد الشراكة⁹، وهو ما يجعل المنتخبين لا يعملون على التفكير بجد في إبرام شركات مع المصالح الخارجية.

2- وكذلك من العوائق التي تحول دون تطور وانتشار أسلوب الشراكة، حجم كلفة المشاريع التي تحددها الدولة والتي تكون مرتفعة فترتفع معها حصة مشاركة الجماعات الترابية فيها، الأمر الذي يجعل الجماعات الترابية بمواردها الضعيفة غير قادرة على الدخول في مثل هذه الشركات نظرا للالتزامات التي تبقى على عاتقها في اتفاقية الشراكة.

إلا أنه تبقى تجارب ضعيفة بالمقارنة مع الأهداف المتوخى من الشراكة، ورغم العوائق التي تعترضها على المستوى المحلي أو الجهوي، فإن هذه الأخيرة قد أبانت عن إيجابيات مشجعة، حيث أنه كلما ساهم أي طرف في إنجاز أي مشروع يكون الهدف منه تنموي، تشجع الجماعات الترابية على عقد شركات جديدة في إطار جماعة مقابلة يكون هدفها الأسمى تحقيق التنمية المحلية، بالإضافة إلى ظهور فاعل جديد كالمجتمع المدني، الذي تنامت أدواره في ظل الدعم الذي يتلقاه من المنظمات الدولية في شكل مشاريع تنموية، على اعتباره قربه من المواطنين وكذا المقاربة التشاركية التي يشتغل بها وهذا ما جعل اختصاصاته تتنامى في العقد الأخير.

⁹ نجاة سرار: "إشكالية العلاقة بين التنمية المستدامة والجهوية المتقدمة" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة 2012-2013 ص336.

المطلب الثاني: التعاون كأحد دعائم تمويل المشاريع التنموية

تشكل صيغة التعاون ما بين الجماعات الترابية إحدى أهم الآليات التي توظفها الدولة لتجسيد التنمية التشاركية، بعناصرها ومفهومها الواسع، نظرا للمزايا العديدة التي تحققها، وتتمثل هذه الأخيرة خاصة في الاستجابة أكثر للحاجيات المتزايدة للمواطنين، فالتعاون ينم عن ذلك السلوك العقلاني الذي يجب أن يحكم عقلية المنتخب المحلي، إذ بفضلها يتم تحقيق مردودية أكبر، وبالتالي تحقيق التوازن للجماعات الترابية، أي تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل الوسائل الممكنة، وذلك بالبحث عن إطار محكم لعمل يعتمد النظرة المستقبلية الجريئة والتخطيط المتبصر الذي يتلائم ضمن إستراتيجية شمولية بين خصوصيات الجماعات الترابية ومتطلبات التنمية المحلية وتحديات الاقتصادية المتنامية، وكذلك الكشف عن حقيقة دور التعاون اللامركزي في تقوية حركية الحكامة المحلية في إطار مقارنة تشاركية بين مختلف المتدخلين¹ في ظل مشروع الدولة الذي يعتمد بالأساس على تصور النموذج التنموي الجديد، وفق نظرة مستقبلية ترسم التوجهات الكبرى للدولة.

الفقرة الأولى: التأطير القانوني لمبدأ التعاون

يعتبر مبدأ التعاون من القيم التنظيمية المؤطرة للفعل الإداري الناجع والفعال، حيث أجمع الباحثون في علم الإدارة على أن نجاح العمل الإداري هو رهين بمدى التعاون الحاصل بين الوحدات الإدارية وتضامنها، لكن رغم الأهمية البالغة للتعاون بين الجماعات الترابية نجد أن هذه الأخيرة لم تلجا بعد إلى تفعيل هذه الآلية على أرض الواقع في أغلب الجماعات الترابية، هذا من جهة ومن جهة أخرى أنه لا يمكن لها أن تكون ناجحة في سياستها التنموية، ما لم تشكل نسقا

¹ عادل تميم: "الجهوية المتقدمة بين إشكالية توزيع الاختصاصات والتأطير الدستوري" مرجع سابق،

مفتوحا متفاعلا مع المحيط الخارجي، وقد يأخذ هذا التفاعل أشكالا وأبعادا مختلفة لا تتقيد بالزمان ولا بالمكان، لذا فالجماعات الترابية مدعوة لأن تنفتح على محيطها، وهذه إمكانية منحها إياها القانون المنظم للجماعات الترابية مع الفاعلين الاقتصاديين بشكل عقلاني ومدروس لبلورة تنمية اقتصادية عبر تهيئ الجو الملائم للاستثمار، وما يترتب عنه من حل مشاكل مرتبطة أساسا بتنمية النسيج الاقتصادي ومن خلال تطوير العلاقات التعاونية من جهة مع المؤسسات العمومية وفعاليات المجتمع المدني، لإنجاز برامج اقتصادية واجتماعية مندمجة ومن جهة أخرى مع القطاع الخاص لإحداث مرافق عمومية وتسييرها¹.

وهذا ما جعل القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تنطرق لمسألة التعاون حيث أناط للمجالس التقرير في القضايا المتعلقة بالتعاون ولاسيما في تدعيم وتعزيز التعاون بين الجماعات الترابية فيما بينها ركيزة من ركائز التنظيم الجهوي الترابي، كما نص عليه في دستور 2011 الفصل 136 و144 من شأنه أن يشكل وسيلة للتعاون الترابي في ميدان التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وإعداد التراب الوطني، ويخول بالتالي للجماعات الترابية، التي لا تملك وسائل مادية كافية، الاستفادة من مساعدات لتمكينها من إدارة شؤونها، ومن التقليل من تبعيتها نحو المركز كما أن آلية التعاون هاته تشكل بالنسبة للجماعات الترابية إطارا مرجعيا لسياستها التعاونية، وإنجاز برامج العمل بين الجماعات لجعل الجهة على علم بالاختيارات المتخذة على المستوى المحلي، وبالتالي تكامل المبادرات التنموية حتى تكون أكثر استجابة لمتطلبات وحاجيات ساكنة الجهة، وأكثر نجاعة وفعالية، فالتعاون بين الجماعات الترابية يعتبر أداة للتضامن بين الجهات الغنية والفقيرة ويشكل مرجعا مهما وإطار ملائما للنهوض بالعمل الجهوي².

¹ خالد الغازي: "مبدأ التعاون اللامركزي من جهة نظر دستورية" مرجع سابق، ص: 76.

²Tarik Zair: La coopération conventionnelle entre collectivités territoriales coopération et partenariat des collectivités territoriales, S-D de abderrahmane zanane , imp el maarif al Jadida rabat 2014 , P: 23

وتشكل مؤسسات التعاون بين الجماعات إحدى الدعامات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تروم على تعزيز روابط الشراكة والتعاون بين الجماعات لمواجهة العجز المالي في تحقيق مشاريع التنمية المحلية وهي احدي الخطوط العريضة للنموذج التنموي الجديد.

وقد أبانت تجارب الجماعات في هذا المجال على الدور الريادي لمؤسسات التعاون في إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك بسد العجز أو الخصاص الحاصل في البنيات التحتية والتجهيزات كما ساهم في تلبية الطلبات الاجتماعية المعبر عنها ومن جانب أخر ساهمت هذه المؤسسات في المحافظة على الموارد التي تمثل قلبها معاناة حقيقية حيث تمكنت من ممارسة أنشطة تنموية بتعبئة حد ادني من الموارد الذاتية وفي مضمونها تعكس مؤسسة التعاون بين الجماعات شكلا من أشكال التعبير عن التضامن المجالي والاجتماعي وذلك بتوطيد العلاقة بين الوحدات الإدارية التي تنتمي إلي نفس المجال وتؤمن بنفس القيام.

الفقرة الثانية: إشكالات القانونية والممارسة لمبدأ التعاون وتأثيره على الاستقلال المالي للجماعات الترابية

إن مسألة تأطير التعاون من الناحية الشكلية خاصة على المستوى الدستوري، قد وقع لبس بحيث كان من الممكن الاكتفاء بمقتضيات الفصل 136 الذي يجعل من " التعاون" ركيزة من ركائز التنظيم الجهوي الترابي، ومن الملاحظات الشكلية، أن المشرع الدستوري من خلال ترتيبه للأبواب، جعل من شركات التنمية تتصدر باقي أشكال التعاون، وهنا لا يعقل أن تتصدر شركات خاضعة للقانون الخاص، مؤسسات عمومية كمؤسسة التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية والتي تعتبر أشخاصا خاضعة للقانون العام خاصة وأن ترتيب الأبواب في المجال التشريعي له دلالات عميقة تحيل على نوع من التراتبية في الأهمية والمغزى.

وفيما يخص تطير القانوني للتعاون، فقد أثار عدة إشكالات قانونية خاصة ما يتعلق بمؤسسات التعاون بين الجماعات، والتي تمارس اختصاصات تدخل في صميم اختصاصات مجالس الجماعات الترابية، فضلا عن أن هذه المؤسسات تخضع لنظام تشريعي خاص لا يجد أساسه في الدستور، فبنية مؤسسات التعاون الجماعي تختلف نوعيا عن بنية المجالس الجماعية من حيث التشكيل والنشأة، فإذا كانت المجالس الجماعية ممثلا شرعيا للسكان بانتخابها بالاقتراع العام المباشر، فكيف يعقل أن تمارس هذه الاختصاصات من طرف مؤسسات التعاون الجماعي التي ينتدب أعضائها من طرف مجالس الجماعات المعنية¹.

وفي إطار الديمقراطية التشاركية وطبقا للفصل 139 من الدستور، تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها، وهو ما يشكل مصدرا مهما لتعبئة إمكانيات مالية لتنفيذ مشاريع بناء على برامج عمل متفق عليه.

كما أتاح القانون التنظيمي للجهة إمكانية تنفيذ برنامج التنمية الجهوية عند الاقتضاء، في إطار تعاقدية بين الدولة والجهة وباقي المتدخلين مثلا في إطار ما يسمى بعقود البرامج، ومن أجل مجابهة هذه الفوارق، عمل دستور 2011 على تكريس مبدأ موازي لمبدأ التدبير الحر بالقوة والدرجة نفسيهما، وهو مبدأ التعاون والتضامن، لضمان حد أدنى من المرافق والخدمات للمواطنين بغض النظر عن النطاق الترابي الذي يوجدون فيه في إطار من التضامن والتآزر، من جهة، ولإيجاد آليات للتعاون في ما بين الوحدات الجغرافية المختلفة في إطار وحدة الدولة، من جهة ثانية.

¹ محمد بوجيدة: "تداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة" مرجع سابق،

في هذا الإطار، نصت الفقرة الثانية من المادة الرابعة من القانون التنظيمي للجهات على أن التنظيم الجهوي يرتكز على مبدأي التعاون والتضامن بين الجهات، وبينها وبين الجماعات الترابية الأخرى، من أجل بلوغ أهدافها وخاصة إنجاز مشاريع مشتركة وفق الآليات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي، ويشكل كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات مصدرين أساسيين في تحقيق النهوض بأوضاع الساكنة على مستوى الجهات، ونص في هذا السياق الفصل 142 من الدستور على أنه يُحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، يهدف إلى سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، كما يُحدث أيضا صندوق للتضامن بين الجهات، يهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات بينها. مما سيساعد على تحقيق التوازن والتضامن بين الجهات و سد العجز بينها في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات.

ويمكن القول ان الجماعات الترابية مدعوة قبل أي وقت مضى بابتكار حلول بديلة للتمويل في إطار النموذج التنموي الجديد، وان الشراكة بين القطاعين العام والخاص توفر إطارا قانونيا لتمويل وإنجاز المشاريع البنية التحتية وإدارتها وفق الأساليب الحديثة في التسيير بما يؤدي إلى قيام المرفق العام بالوظيفة المنوطة به على أكمل وجه كعقد اتفاقيات التعاون والشراكة مع القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، واتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي مع جماعات الترابية وطنية وأجنبية. كما يمكن للجماعات الترابية إبرام اتفاقيات مع فاعلين من خارج المملكة في إطار التعاون الدولي لتحقيق التنمية المحلية وكذا الحصول على تمويلات في نفس الإطار بعد موافقة السلطات العمومية، ويمكن للجماعات الترابية الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية في إطار الاستفادة من التجارب الدول في تفعيل آلية التعاون والشراكة لتمويل المشاريع التنموية. كما ينبغي في إطار النموذج التنموي الجديد تعزيز

التعاون الدولي ومنح صلاحيات واسعة للمجالس الجماعات الترابية سلطة إبرام اتفاقيات تعاون لامركزي دولي بين مختلف المتدخلين سواء القطاع الخاص أو منظمات الدولية والتي تساهم على المستوى الاقتصادي من تجاوز إشكالية تمويل التنمية المحلية في إطار الشراكة والتعاون بين مختلف المتدخلين وفق الآليات التالية.

- وضع استراتيجية لتقوية وتحفيز الاستثمار الوطني، وإصلاح وتطوير منظومة الاستثمار.
- وضع سياسة وطنية شاملة لبرنامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص، على غرار التجارب الدولية تراعي إشراك جميع الفاعلين من القطاع الخاص والمجتمع المدني واطروخبرات وجامعات.
- مواصلة الإصلاح الإداري والمالي، من أجل تحديث مرافق الإدارة العمومية، وتمكينها من تجاوز معيقات التدبير البيروقراطي.
- إعادة النظر في أسلوب المؤسسات العمومية، وتطوير أسلوبها حتى يتمكن وضع استراتيجية قطاعية مع ضمان التناسق بين مستويات الإعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم.
- ضرورة توفر إرادة سياسية لتزليل مضامين الإصلاح القانوني والمالي وضمان تنزيل الجيد والفعلي للإطار القانوني المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- إتباع سياسات الإصلاح المالي والاقتصادي والإداري، ضمن رؤية شمولية تستهدف عقلنة وترشيد النفقات العمومية، وتتوخى الشفافية والجودة والفعالية في التدبير العمومي.

ولإنجاح عملية تطوير وتحديث الشراكة، فلا بد من إدماج جميع العناصر السالفة الذكر، وتوفير المناخ الملائم لذلك، ولتحقيق هذا المبتغى يجب المزيد من الحزم والصرامة من جهة، والإدارة السياسية المدعومة بمبادئ القيم الاجتماعية والإنسانية، كالشفافية والنزاهة والمساواة لأن المشكل الحقيقي ليس مشكل إصدار القوانين، وإدخال تعديلات على منهجية وأدوات سير الإدارة العمومية إن المشكل يكمن في مدى توفر الرغبة في الإصلاح وتجاوز المصالح الشخصية.

تحديث التدبير الإداري وتنظيمه بالمغرب

د. فاتن اقريقز

مقدمة

لاستكمال مسلسل الانتقال الديمقراطي ببلادنا، عمل المغرب جاهدا خلال السنوات الأخيرة على النهوض بتدبير سياساته العمومية وحوكمتها من خلال إعادة النظر في التنظيم الإداري للمملكة وعصرنته، واستكمال ورش تحديث التدبير المالي وتنزيل مقتضيات التدبير المرتكز على النتائج.

والجدير بالذكر، أن الإصلاح الإداري يحتل موقعا متميزا في قائمة الخطط التنموية والقومية لسائر الدول، نظرا لعدم إمكانية تحقق أية عملية تنموية دون النجاح في تحقيق إصلاح إداري، خاصة وأن تنفيذ هذه الخطط يتم عبر الأجهزة الإدارية المختلفة. ولا شك أنه كلما ارتقى عمل هذه الأجهزة إلى مستويات عليا من الأداء المتقن والمحترف، حققت الخطط التنموية والقومية أهدافها والعكس صحيح. ولا زالت عملية الإصلاح الإداري مشكلة تؤرق دول العالم، خاصة النامية منها بالدرجة الأولى، التي لا تزال ترزح تحت وطأة الفساد الإداري رغم المحاولات التي تبذلها للخروج من هذا المأزق.

ويستند هذا الإصلاح على المرجعية الدولية، فالمؤسسات المالية الدولية أكدت بعد فشل تجارب برنامج التقويم الهيكلي أن النهوض بالتنمية في الدول النامية، يحتاج إلى إعادة النظر في طرق تدبير سياساتها العمومية خاصة فيما يتعلق بالتدبير الإداري والمالي. وقد دعت هذه المؤسسات إلى تبني طرق جديد للتدبير وإلى ضرورة تخليق الحياة العامة واعتماد مقومات الحكامة الجيدة، وذلك

من أجل محاربة الفساد والرفع من جودة الأداء العام ولترسيخ مقومات الدولة الديمقراطية بهذه البلدان.

وفي إطار ما دعت إليه منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا ال "مينا" وتماشيا مع الإملاءات الدولية تعهد المغرب بإصلاح وتحديث الإدارة العمومية. واعتبر هذه الخطوة دعامة أساسية للخروج وتجاوز التجارب الفاشلة لنماذج التنمية السابقة، وأملا أيضا في دعم النمو الاقتصادي وجلب الاستثمارات الأجنبية ومحاربة الفساد من أجل بناء دولة المؤسسات.

وباعتبار الإدارة هي الجهاز المسؤول عن تنزيل مخططات التنمية، حيث يرتبط نجاح تنفيذ هذه الأخيرة بمدى براعة وقدرة هذا الجهاز في تحقيق ذلك¹، فإن السلطات المغربية جعلت من عملية الإصلاح الإداري أولوية من الأوليات من أجل النهوض بتنمية بلادنا والارتقاء باقتصادنا. وقد تدرج المغرب منذ استقلاله في إصلاح إدارته العمومية مثله مثل باقي دول العالم، واعتبر الإصلاح كعملية ترميم للأجزاء المكونة للجهاز الإداري بعد خروجه من الاستعمار.

ولا مناص من القول، إن حصيلة المجهودات المتراكمة التي بدلتها السلطات المغربية طيلة هذه السنين للنهوض بإدارتها وحوكمة تدير ماليتها، تبقى دون المستوى المطلوب ولم تستطع تحقيق التنمية بمفهومها الشامل. وضلت المركزية حاضرة بشكل قوي، بفعل انعدام وجود إرادة حقيقية للإدارة في إخراج المشاريع الإصلاحية إلى حيز الوجود، وبسبب كذلك عدم مراجعة وتوحيد الهياكل الوزارية والتباطؤ في تحديث النصوص التشريعية وإخراجها إلى حيز التنفيذ.

هكذا، واجه المغرب تحديات كبرى في مجال النهوض بالتدبير الإداري، خاصة بعد صدور دستور 2011 الذي دستر مبدأ الحكامة واعتبرها الحل الأمثل

¹ -سحر عبد الله الحملي: "الإصلاح الإداري مفهومه. . . وأليات تطبيقه. (دراسة مقارنة)". المجلة العلمية لقطاع كليات التجارة، جامعة الأزهر، العدد العاشر، يناير 2013، ص 339.

للنهوض بتدبير السياسات العمومية، وألية لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة ببلادنا. وهي تحديات تثير العديد من الإشكاليات التي تستوجب منا البحث، حيث نقف عند الإشكالية المحورية التالية: إلى أي حد استطاع المغرب التغلب على الصعوبات المطروحة في تنزيل مقتضيات الإصلاح الإداري والالتزام بما دعى إليه دستور 2011؟

ومن أجل معالجة هذه الإشكالية، سنقوم بالإجابة عن سؤالين فرعيين وهما التاليين:

ما هي الإصلاحات التي تبناها المغرب من أجل النهوض بتدبير إدارته؟ وكيف استطاعت السلطات المغربية استكمال ورش إصلاح التدبير والتنظيم الإداري ببلادنا بعد دستور 2011؟ ولا ريب في أن الإجابة عن هذه الأسئلة الفرعية ستكون من خلال المطلبين التاليين:

- **المطلب الأول: مداخل الإصلاح الإداري بالمغرب**
- **المطلب الثاني: التنظيم الإداري وفق التوجهات الجديدة لدستور 2011**

المطلب الأول: مداخل الإصلاح الإداري بالمغرب

بعد صدور تقرير البنك الدولي لسنة 1995 حول المغرب، تبنى هذا الأخير مجموعة من الإصلاحات الجديدة والمستعجلة همت مجالات متعددة، كان من أهمها البرنامج الوطني لتحديث وتجويد فعالية التدبير الإداري. ارتكز هذا البرنامج على ثلاث نقط أساسية وهي: اللامركزية، تدبير الموارد البشرية وتبسيط المساطر الإدارية. وقد انطلق المغرب فعليا في تنفيذ برنامج شامل لإصلاح الإدارة العمومية وتحديثها منذ سنة 2002.

هذه المبادرة لإصلاح الإدارة المغربية وجدت الأرضية السياسية مهيئة للانطلاق، حيث تبنت حكومة التناوب منذ سنة 1999 مجموعة من التعديلات والإجراءات المهمة والثرينة كان أبرزها فكرة وضع "ميثاق حسن التدبير". وقد كان الهدف من هذه الخطوة، وضع نظام جديد من شأنه أن يسمح بتخليق الحياة العامة والقضاء على الفساد المتفشى في الإدارات العمومية، ويسمح كذلك بإعادة ثقة المواطن بالدولة ومؤسساتها. ولا شك في أن أسباب هذا الفساد الإداري كان يعود بالدرجة الأولى إلى تعقيد المساطر وضعف الأجور، الشيء الذي عرض موظفي القطاع العام إلى الإغراء والتوجه نحو الفساد لتحقيق الربح لإشباع حاجاتهم.

وفي ضل وجود مجموعة من المشاكل والاختلالات التي عانت منها الإدارة المغربية، خاصة المرتبطة بمجال التنمية سواء على المستوى الاقتصادي أو المالي أو السياسي أو الاجتماعي، انطلق المغرب في وضع اللبنة الأولى لإصلاح الإدارة العمومية.

الفرع الأول: أسس الإصلاح الإداري بالمغرب

في إطار دعم أطروحة إصلاح التدبير الإداري ودمقرطته، تبني المغرب ما دعت إليه مبادرة ال "ميناء"¹ وكذا توجهات المؤسسات المالية الدولية. وكان من أبرز ما دعى إليه هذا التوجه الدولي والإقليمي من أجل الخروج من أزمة سوء التدبير العمومي، النقطة التالية: ترسيخ اللامركزية وتعزيز اللاتركيز الإداري، إصلاح

¹ - انطلقت مبادرة منطقة ال «ميناء» في عملية إصلاح القطاع العام منذ سنة 2003، وهي مبادرة سعت إلى تحسين وتعزيز تدبير المؤسسات من أجل الوصول إلى الإدارة الرشيدة. ووفق إعلان مراكش في نوفمبر 2009، تم وضع الشروط الأساسية للنهوض بالإدارة والاستثمار. حيث تضمن إصلاح الإدارة العمومية تسع مجالات وهي: إدارة الموارد البشرية، والمالية العامة، ولوائح النزاهة، وصياغة القوانين، وتبسيط الإجراءات الإدارية، والحكامة الإلكترونية، والشراكة بين القطاعيين العام والخاص، مشاكل النوع الاجتماعي وأخيرا إدارة الموارد المالية.

نظام الوظيفة العمومية، عقلنة تدبير الموارد المالية والبشرية، تحسين العلاقة بين الإدارة ومستخدميها وأخيرا وليس آخرا الحكامة الإلكترونية.

ونتيجة لتظافر الجهود، استطاعت الدولة التأسيس لنظام اللامركزية واللاتركيز الإداري ببلادنا، ووضعت اللبنة الأولى للجهوية منذ نهاية التسعينات. ويمكن تعريف مفهوم الجهوية أولا كمجموعة متناسقة ذات أهداف سياسية وهو بهذا المعنى مفهوم قديم ذو مدلول سياسي، وثانيا يقصد به الإطار والمجال الإداري والاقتصادي لجهة معينة (régionalisation). ويحيل هذا المعنى على مجموعة منسجمة تهدف إلى تحقيق تكامل اقتصادي واجتماعي وإداري للجهة¹.

ومن جهة أخرى، تعتبر الجهوية إجراء يهدف إلى تكريس اللامركزية واللاتركيز الإداري من خلال خلق وحدات ترابية تحظى بالاستقلالية المعنوية والمالية تحت إشراف الدولة². وقد قطع ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب أشواطاً طويلة، حتى أصبح حلم الأمس حقيقة نعيش على وقعها اليوم وسياسة ممارسة في تدبير الشؤون الترابية في مختلف جهات المملكة، خاصة بعد وضع الأسس الأولى للتدبير اللامركزي واللاتركيز الإداري ببلادنا. بالإضافة إلى ذلك، عملت السلطات جاهدة كذلك من أجل تعزيز مسار هذا الإصلاح على تحديث الإدارة العمومية وعصرنتها ومحاولة الارتقاء بالعلاقة القائمة بينها وبين مرتفقيها في سبيل تصحيح صورتها أمام المجتمع المغربي خاصة والدولي عامة.

عموما يعتبر المغرب من أبرز الدول التي تبنت تقنيتي اللامركزية واللاتركيز في نظامه الإداري، إذ أنه أعرب عن رغبته في نهجه لهذا الأسلوب منذ الاستقلال، وانطلق في وضع لبناته الأولى منذ التسعينات.

¹ مصطفى القاسمي: "الجهوية بين متطلبات التنمية ومستلزمات الحكامة". مسالك، العدد 15/16، 2011، ص 31.

² محمد أحمد بنيس: "مأزق الدولة المغربية بين المركزية والجهوية". مجلة حكامة، العدد 3، المجلد 2، سبتمبر 2021، ص 40.

الفقرة الأولى: تطور نظام اللامركزية بالمغرب

حاول المغرب في إطار خلق التوازنات وإخماد دخان التوترات التخفيف من التدبير المركزي، وتوجه لدعم اللامركزية وتعزيز اللاتركيز الإداري. وقد غدت سياسة اللامركزية الجهوية بالمغرب موضوع الخطب السياسية والدراسات الأكاديمية بعد صدور دستور 1996، وذلك نظرا لأهمية هذه السياسة في النهوض بتنمية مختلف جهات المملكة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وما إلى غير ذلك.

هكذا، شهدت اللامركزية قفزة نوعية بعد دستور 1996. وأعطت دفع جديدة للممارسة الإدارية من خلال تبني مجموعة من النصوص التي كانت ترمي إلى الحد من المركزية المفرطة للسلطات على المستوى الترابي.

ونتيجة للتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي عرفها المغرب، ومن أجل مواكبة التحولات المتسارعة في مختلف الميادين، عملت الدولة على إعادة النظر في أنماط تنظيم إدارتها. ولعل الانطلاق الحقيقي لهذا الإصلاح كان مع القانون المنظم للجهات رقم 96-47 الصادر في 2 أبريل 1997. وأصبحت الجهة بصور هذا القانون كيانا مستقلا يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وباختصاصات قانونية تقريرية واستشارية، وإن كانت هذه الاستقلالية نسبية وغير كاملة في حقيقة الأمر.

هذا النص القانوني اعتبره البعض بالمقارنة مع القوانين السابقة قفزة نوعية، حيث حاول التخفيف من المركزية وذلك بتكليف البنات الإدارية المركزية مع مناهج حديثة، يمكنها تلبية الاحتياجات الاجتماعية والإجابة على انتظارات المواطنين. وقد كان غرض المشرع من هذا القانون تكييف التنظيم الإداري وملاءمته ومتطلبات الانفتاح السياسي الذي أطر المشهد المغربي آنذاك.

بعد ذلك، صدر القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002، كمحاولة من الدولة لتدارك ثغرات النص التشريعي السابق المتعلق بنظام اللامركزية. وجاء هذا القانون الجديد بمجموعة من الإصلاحات المهمة والجوهرية، عدل بموجبها المشرع القانون رقم 96-47 السالف الذكر من أجل تقوية مسلسل اللامركزية وتشجيع الديمقراطية المحلية.

وتعزيزا لهذا التوجه، صدر كذلك القانون المتعلق بتنظيم العملات والأقاليم رقم 00-79 في 3 أكتوبر 2002. وقد انبثق عن هذه القوانين أفكار جديدة انصببت في اتجاه توسيع اختصاصات المجالس المحلية. وأصبح من حق هذه المجالس التعاقد من أجل التعاون والشراكة مع الإدارة ومع باقي الأشخاص المعنوية للقانون العام والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص، أو مع المؤسسات والمنظمات الدولية. والهدف من توسيع هذه الاختصاصات هو تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة الترابية للنهوض بالتدبير الديمقراطي ببلادنا والعمل على الارتقاء به إلى مصاف الدول الصاعدة¹.

ويمكن القول، إن هذا التوجه الجديد كان المنطلق لدمقرطة الحياة السياسية وتعزيزها على المستوى المحلي. ومع صدور القانون رقم 08.17 المعدل للقانون السابق رقم 78.00، تم تثبيت نظام اللامركزية المحلية ومنح المنتخبين المحليين والمجالس الجماعية اختصاصات واسعة وحقيقية على مستوى تدبير الشأن العام المحلي. بالإضافة إلى أنه جاء بمقاربة جديدة في إعداد المخططات التنموية للجماعات وهي المقاربة التشاركية.

وقد وقعت السلطات المغربية دعما منها للمقاربة التشاركية مع نظيراتها من السلطات المحلية الفرنسية ما يقارب ثلاثين مشروع للتعاون اللامركزي في

¹ حميد أبولاس، ماريا زمبونينو بوليتو: "دراسة حول اللامركزية الإدارية والسياسية في المغرب وإسبانيا". مطبعة سبارطيل، طنجة، 2010، ص118-119-120.

مجالات متعددة اقتصادية ثقافية وتكوينية. ونذكر منها، على سبيل المثال لا الحصر، 32 اتفاقية للتعاون اللامركزي الموقعة بين منطقتي ورزقات و-Franche Comté في يونيو 2008 وهو تعاون يأتي في إطار النهوض برقمنة التدبير العمومي للمملكة¹.

الفقرة الثانية: نحو اللاتركيز الإداري بالمغرب

إن ما قامت به الدولة في سبيل ترسيخ اللامركزية لم يقتصر فقط خلال هذه المرحلة على إصلاح النظام اللامركزي، وإنما شمل كذلك محاولة تعزيز نظام اللاتركيز الإداري. هذا الأخير، يقوم على تفويض السلطات المركزية لبعض سلطاتها وصلاحياتها إلى السلطات الإدارية المحلية من أجل التنسيق مع السلطات السياسية المنتخبة في إطار تفعيل سياسة اللامركزية.

وقد تعددت التعاريف والمفاهيم المرتبطة بهذا المصطلح، حيث عرفه الفقيه الفرنسي جيورج فيديل على أنه نمط من التنظيم الإداري والذي تعطى فيه سلطة اتخاذ قرارات إدارية مهمة لموظفين تابعين للسلطة المركزية والمنتشرين في المناطق أو المرافق الإدارية المختلفة. كما عرفه نظيره بيتيلي بكونه الوسيلة التي تزايد عن طريقها اختصاصات الموظفين التابعين للسلطة المركزية في مختلف أنحاء الدولة. في حين ركز كل من الفقهاء أوبي ودوكوس في تعريفهما لعدم التركيز الإداري على أنها اعتراف بمنح سلطات خاصة للموظفين المحليين، حيث يكون من حقهم اتخاذ قرارات إدارية بدون حاجة للرجوع إلى الوزير².

¹ S. EL OUAZZANI: « Analyse des politiques publiques en matière d'adoption du Cloud Computing et du BIG data. Une Approche comparative des modèles français et marocain ». Thèse de Doctorat de l'Université de Paris-Saclay, préparée à Télécom Ecole de Management, soutenue à Paris le 10 juin 2016, p32.

² CH. ROIG: « Théorie et réalité de la décentralisation ». Revue française de science politique, 16^e année,

أما على مستوى الفقه الإداري المغربي، فقد عرفها الأستاذ محمد مرغني على أنه نظام يقضي بمنح الاختصاصات الإدارية لمندوبي الحكومة المركزية على الصعيد المحلي مع بقائهم تابعين لها، ومعينين من قبلها دون أن يترتب على ذلك استقلالهم عن الإدارة المركزية. كما أن تعريف الأمور الإدارية يتم تحت إشراف ورقابة المسؤول الإداري المركزي، ويضلل المعينين خاضعين في ممارسة عملهم للسلطة المركزية¹.

وفي هذا الإطار، أعربت السلطات المغربية عن عزمها على تقوية سياسة اللاتركيز ببلادنا، لما له من مميزات عديدة في سبيل النهوض بالتنمية المحلية وتعزيز مسار الجهوية المتقدمة. وقد كانت مجهودات الدولة في سبيل تنزيل سياسة الجهوية ببلادنا واضحة للعيان، بل واتسمت بالجدية في العديد من محطاتها وإن لم تحقق ما كانت تطمح إليه خلال هذه المرحلة. ويمكن القول، إن سياسة اللاتركيز الإداري احتاجت المزيد من الوقت لتنزيل مقتضياتها على أرض الواقع، وهو ما كان له تأثير على سياسة الجهوية المتقدمة خلال هذه الفترة حيث ظلت محدودة الأفق أمام غياب نظام للتركيز الإداري. بالموازاة عرفت هذه الفترة العديد من الإصلاحات على مستوى تحسين مردودية الإدارة العمومية وتلميع صورتها أمام المجتمع المغربي لإعادة ثقته بها.

¹ محمد مرغني: "مبادئ العامة للقانون الإداري المغربي". مطبعة الساحل الرباط، الطبعة الثالثة، 1982، ص 94.

الفرع الثاني: النهوض بالإدارة العمومية وتحسين علاقتها بمرتفقيها

دعما للتوجه الديمقراطي وتعزيزا لمنظومة حقوق الإنسان، ومن أجل تلميع صورتها أمام أفراد مجتمعاتها، وللارتقاء بمكانتها لدى المنتظم الدولي، توجهت الدولة المغربية نحو إصلاح نظام وظيفتها وتجويد خدمات إدارتها العمومية المقدمة لمرتفقيها.

الفقرة الأولى: إصلاح نظام الوظيفة العمومية

انطلق المغرب في إصلاح نظام الوظيفة العمومية منذ سنة 2004 محاولا إعادة الثقة بين الدولة وموظفيها. هذا الإصلاح، اعتبر في بداية الأمر عملية منهجية طموحة، بدأت ببرنامج التقاعد الطوعي الذي خفض مجموع أعداد الموظفين لأكثر من 7 % في عام 2005، ومنحهم حقوقهم وجميع مستحقاتهم. وخلال نفس السنة انطلقت الحكومة في مهمة إنشاء هيكل وظائف منسق، قائم على الكفاءة في جميع أنحاء الإدارات ضمانا لتكافؤ الفرص. وتم التعجيل لإتمام هذه المهمة في سنة 2007، حيث عرفت إنشاء قاعدة بيانات شاملة للعاملين. واعتبر هذا الهيكل شرط أساسي للانتقال للمرحلة الرابعة، والتي تم من خلالها مواجهة التحدي الأكثر صعوبة وهو ترشيد الأجور وربطها بمقاييس الأداء الجديدة. فضلا عن تفعيل مزيد من التغييرات لجعل أنظمة التعيينات والترقيات تتماشى مع هيكل التوظيف الجديد للحكومة بكامل تطبيقاتها¹.

وقد كان الهدف من وضع تخطيط للقوى العاملة ومن عملية إصلاح إدارة الكفاءة هو خفض مجموع الأجور مقابل الزيادة في الإنتاج العام. وأدت الجهود الأولى الموجهة للإصلاح في نهاية الأمر إلى خيبات أمل لتكلفتها العالية على ميزانية

¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "تقرير الإدارة العامة في إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا". باريس، 2010، ص81.

الدولة، كما أن حزمة الإصلاح المعتمدة لم تكن على القدر الكافي من الفعالية. فبرنامج الحوافز الجديد والشامل دفع ما بين يناير ويونيو من سنة 2005 المبالغ المستحقة دفعة واحدة على أساس مدة الخدمة ومعايير أخرى مختلفة الشيء الذي أثقل كاهل الدولة. بالموازاة حصل هؤلاء المستفيدون أيضا على معاشات التقاعد، والتي وصلت إلى 2.5 في المئة من آخر راتب لهم. وأمام نفس التوجه، حصل الموظفون المتقاعدون على القروض بفوائد مميزة ومساعدات أخرى لدفعهم على إقامة المشاريع الجديدة. الشيء الذي أدى إلى خلق ما يعادل 22000 وظيفة جديدة في القطاع الخاص، وأكثر من 20 في المئة في القطاع العقاري و13 في المئة في الأنشطة التجارية¹.

وتبقى نتائج هذا البرنامج الإصلاحي مقبولة من حيث مجموع النتائج التي حققها، حيث عجل بعملية التقاعد التي وصلت إلى 38591 موظفا من الخدمة المدنية في القطاع العام، أي 7.5 في المئة من مجموع القوى العاملة. هذه السياسة سمحت للحكومة بتخفيض مجموع الأجور الإجمالي من 12.8 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2004، إلى 10.6 في المئة في عام 2007 مما جعل هذه النسبة في وضع أفضل. وصحيح أن التكاليف كانت باهظة على المدى القصير، وبلغت 1.11 مليار درهم مغربي، إلا أن المدخرات على مجموع الأجور بلغ حوالي 15 مليار درهم أو 1 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي نفس الإطار تم الرفع من رواتب موظفي القطاع العمومي المصنفين في جداول من 1 إلى 9، بين يوليو 2008 ويوليو 2009. كما ارتفعت فاتورة الأجور من 75.4 إلى 120 مليار درهم وعلى التوالي من 11.38% إلى 11.84% من الناتج المحلي الإجمالي. ويظهر بجلاء أن وثيرة نمو حجم الأجور المدفوعة لموظفي الخدمة العمومية كان سريعا جدا مقارنة مع نمو الناتج المحلي الإجمالي، وأن فاتورة الأجور كانت مرتفعة نسبيا

¹ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: "تقرير الإدارة العامة في إطار إصلاح السياسات بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا". مرجع سابق، ص 83.

في المغرب مقارنة مع باقي دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا¹. كل هذه التحديات التي واجهت مجال الوظيفة العمومية جعلت منه النظام الأكثر تعقيدا وصعوبة في الإصلاح والأكثر مقاومة للتغيير.

الفقرة الثانية: تحسين العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها

من أجل تحسين صورة الإدارة المغربية كان لا بد من إعادة النظر في جودة ما يقدمه هذا الجهاز من خدمات لمرتفقيه خاصة وأنه تعرض للعديد من الانتقادات. وفي هذا الإطار دعى الملك محمد السادس إلى تعزيز ثقافة الخدمة العامة في عدة مناسبات والتي كان أبرزها الرسالة السامية المقدمة يوم 29 أكتوبر 1999 بمناسبة المؤتمر الوطني حول " مساندة الأخلاقيات في الخدمة العمومية". وقد شدد الملك بمناسبة هذه الرسالة على ضرورة تجويد الخدمات العمومية والرفع من الإحساس بالمسؤولية، ما يؤكد رغبة الدولة في التوجه نحو النهوض بحقوق الإنسان ومحاربة الفساد الإداري. توجه أكده كذلك سموه مرة أخرى في خطاب العرش لسنة 2000، فكانت الانطلاقة بالعمل مع مبادرة ال "ميناء" من أجل إصلاح الإدارة العمومية وترشيدها.

إن السلطات المغربية عملت جاهدة من أجل تنزيل مقتضيات هذه الخطب الملكية، وتوجهت نحو دعم منظومة حقوق الإنسان لتحسين العلاقة بين الإدارة ومرتفقيها، وكذا تخليق الحياة العامة من خلال مجموعة من المبادرات كنشر اتفاقية الأمم المتحدة لمحاربة الفساد في الجريدة الرسمية والتي وقع عليها المغرب سنة 2000 وصادق عليها سنة 2007².

¹ -Rapport de La Cour suprême des comptes": Système de la fonction publique". Synthèse, Octobre 2017, P12.

² ظهير شريف رقم 1. 07. 58 صادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نوفمبر 2007) بنشر اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموقعة بنيويورك في 31 أكتوبر 2003.

ودعما لهذا الطرح وفي إطار إعادة الثقة وتقويتها بين الإدارة ومرتفقيها، وتعزيزا لمسطرة تخليق العمل الإداري ومحاربة الفساد، صدر القانون رقم 03.01 المتعلق بإلزام الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية¹. هكذا، أولى المغرب اهتماما بالغاً لمسألة تعليل القرارات الإدارية، خصوصاً في القرارات ذات التأثير المباشر على المراكز القانونية للأفراد، ومن خلال سعي المشرع كلما أتاحت له الفرصة إلى تعزيز الحماية القانونية للحقوق والحريات، وتكريس المفهوم الجديد للسلطة وإعادة الثقة والوضوح بين الإدارة ومرتفقيها.

وبدون شك، إن تعليل القرارات الإدارية له دور بارز في الحد من سلطة الإدارة التقديرية، وذلك بترشيدها وعقلنتها بما يضمن حماية الحقوق والحريات. هذه العملية تفرض على الإدارة التقييد بالقانون والعمل على احترامه وجعل أسباب القرار الإداري مبنية على الحجج والدلائل السليمة والبعيدة عن جميع مظاهر الانحراف والتعسف. وهو ما كرسه هذا القانون الجديد بل وعمل أيضاً على مساعدة القاضي الإداري على تعميق الرقابة على أعمال الإدارة والحد من سلطتها التعسفية.

في هذا الإطار، نشير إلى أن فرنسا من الدول السبّاقة إلى تكريس مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية بموجب القانون رقم 587/79 الصادر بتاريخ 11/07/1979 المتعلق بتعليل القرارات الإدارية وتحسين العلاقة بين الإدارة والجمهور، حيث وضع حداً للمبدأ السائد فقهاً وقضاً "لا تعليل إلا بنص"².

¹ - القانون التنظيمي رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل القرارات الإدارية، الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.02.202، بتاريخ 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، الجريدة الرسمية، العدد 5029، ص 2282.

² - la loi n°79. 587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. J. O du 12-7-1979.

والأكد أن المشرع المغربي حدى حدود نظيره الفرنسي عندما أقر هذا المبدأ، ليكون بدوره قد تجاوز الفراغ التشريعي في هذا المجال. وأمام الأهمية الكبيرة التي يحملها هذا القانون، فإنه لم يوضح بشكل جلي الشروط الشكلية والموضوعية لصحة التعليل. وترك المجال للقاضي الإداري للتدخل وتحديد الشروط الواجب احترامها لضمان صحة تعليل القرار الإداري والتي حددها في أن يكون التعليل مكتوباً وواضحاً وكاملاً ومتضمناً للأسباب الواقعية والقانونية الصحيحة¹.

ورغم المجهودات المبذولة من طرف السلطات في سبيل النهوض وتصحيح الاختلالات التي تشكو منها الإدارة المغربية، فإن مسار الإصلاح ظل ضعيفاً ويعاني العديد من الإكراهات أمام استمرار نظام المركزية الخفية في اتخاذ القرارات، وهي عقبات استطاع دستور 2011 أن يتخطاها فيما بعد.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري

وفق التوجهات الجديدة لدستور 2011

علماً أن الإدارة جزء لا يتجزأ من الدولة، حيث تقوم بتنفيذ برامجها وسياساتها العمومية في جميع الميادين سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية، فإن ذلك يجعلها مقترنة بالإصلاح ومسؤولة أمام عدم التزامها به خدمة لعملية الانتقال الديمقراطي التي انخرط فيها المغرب وجسد معالمها دستور 2011. وتنزيلاً لما جاء به الدستور الجديد، صدرت مجموعة من القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية، والمرتبطة بإصلاح الإدارة وتطويرها في اتجاه تدعيم سياسة اللامركزية واللامركزية الإداري. وهي سياسة ستسمح بتقوية النهج الديمقراطي الذي اعتمده الدولة ورسخت مقوماته في الوثيقة الدستورية

¹ هشام ودر: "تعليل القرارات الإدارية بين مقتضيات النص القانوني ورهان حماية الحقوق والحريات". مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الحادي عشر، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، ألمانيا، 2021، ص 43-44.

الجديدة، حيث ترتبط سياسة اللاتمركز الإداري بمبدأ تفويض سلطة القرار في ميادين متفاوتة النطاق لأعوان الدولة المحليين الذين يخضعون للسلطة التسلسلية للأجهزة المركزية، وذلك عبر ميكانيزم إعادة توزيع الصلاحيات داخل إدارة الدولة انطلاقاً من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي.

ويعد اللاتمركز الإداري كإحدى صور المركزية، وأساس لقيام نظام جهوي إيجابي وفعال يسمح بالمشاركة المجتمعية، ويستجيب لضرورات التدبير العقلاني الرشيد ببلادنا. كما أن ربط اللاتمركز الإداري بتحديث التدبير العمومي له أهمية الكبيرة ومن شأنه أن يعزز التنمية الشاملة والمستدامة. ومن هذا المنطلق، أصبح إرساء نظام متطور للتركيز الإداري ضرورة ملحة لمواكبة ورش الجهوية المتقدمة بالمغرب ورهانا للمرحلة القادمة، ما دفع بالدولة إلى العمل على تحديث إدارتها وعصرنة تديرها بما يتلاءم وسرح الجهوية المتقدمة.

الفرع الأول: تعزيز ورش الجهوية بصدور ميثاق اللاتمركز الإداري

لا ريب في أن المفهوم الحقيقي للجهة تجسد مع مجيء ورش الجهوية المتقدمة الذي أعلن عنه الخطاب الملكي السامي الصادر في 3 يناير 2010 والذي كرسه فيما بعد صدور دستور 2011. وقد كان لتقرير اللجنة الاستشارية للجهوية وقعا كبيرا، بعدما وضعت مجموعة من التوصيات والمقترحات لتقوية مسار الجهوية المتقدمة¹. وأظهر هذا التقرير بجلاء الدور المهم للجهة في تعزيز اللامركزية وإتمام البناء المؤسسي من خلال هياكلها ووظائفها، وآليات اشتغالها من أجل التسيير اليومي للشؤون الجهوية خاصة المهام المنوطة بالجهاز التداولي أي المجلس الجهوي.

¹ - سناء حمار الراس: " التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة". أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، رقم الأطروحة 94 / 2017، السنة الجامعية 2016 / 2017، ص 200.

الفقرة الأولى: المكانة الجديدة للجهة في التنظيم الإداري والسياسي

حرص دستور 2011 على دسترة الجهوية وكذا مقتضيات التنظيم اللامركزي من خلال تأكيده على مبدأ الجهوية المتقدمة، وجعل الجهات والجماعات الترابية مستويات أساسية في التنظيم الترابي للمملكة. وقد أطر الفصل الأول من دستور 2011 مسألة اللامركزية الترابية وربطها بالجهوية المتقدمة بشكل واضح، حيث نصت الفقرة الرابعة من هذا الفصل على أن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"¹.

كما خصص الدستور الباب التاسع كاملاً للحدث عن الجهات والجماعات الترابية الأخرى، مؤكداً أن: "الجهة تتبوأ، تحت إشراف مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى، وذلك في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، وفي نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات. وكلما تعلق الأمر بإنجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية، فإن هذه الأخيرة تتفق على كفاءات تعاونها".

وقد صدرت في سنة 2015 القوانين التنظيمية للجماعات الترابية للتفصيل في التنظيم الترابي للمملكة، الذي وضعه الدستور الجديد من أجل تحقيق التنمية المحلية وترسيخ الحكامة الترابية. فالنهوض بالجهة لمستوى يسمح لها بتعزيز سلطتها التنظيمية، يحتاج إلى وضع القواعد التنظيمية لإزالة التداخلات وتوضيح العلاقات بين المركز وبين الجهة وباقي مستويات الجماعات الترابية الأخرى.

وتعتبر الجماعات الترابية أهم تجسيد لنظام اللامركزية الإدارية الترابية، وتأخذ صفة أشخاص معنوية خاضعة للقانون العام وتسيير شؤونها بكيفية

¹ - تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية حول الجهوية المتقدمة المقدم إلى الملك محمد السادس سنة 2011 "التصور العام"، منشورات م. م. أ. م. ت سلسلة نصوص ووثائق، العدد 241، 2011، ص 53.

ديمقراطية، وتتكون حسب الفصل 135 من دستور المملكة من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات. ويعد التنظيم اللامركزي وما شاهده من تحولات وتطورات متلاحقة في السنوات الأخيرة من أبرز حلقات المسلسل الديمقراطي المغربي، حيث تسعى من خلاله الدولة إلى تعزيز الديمقراطية المحلية وتقريب القرار من المواطنين والسماح لهم بالمشاركة في التدبير العمومي، انطلاقاً من الموارد والمؤهلات المحلية لإنجاز مشاريع تستجيب لحاجيات الناس ومتطلباتهم. وتقوم هذه العملية بوجود هيئة محلية منتخبة، تتحمل مسؤولية تصريف الشؤون العمومية الترابية تحت رقابة وإشراف الدولة، حتى لا تفضي اللامركزية إلى تنازع في مصالحها أو بين تلك المصالح والمصالح الوطنية. فتعقد وتشابك المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة، وما أسرفه ذلك من إخفاقات في التدبير المركزي للعملية التنموية، فرض بشكل حاسم ضرورة خلق مستويات لا مركزية تتحمل إلى جانب الدولة الوطنية جزءاً من المسؤولية، حيث تغدو الدولة رمزا للسيادة والوحدة ويكون التراب تجسيدا للتنوع والفعالية والمشاركة¹.

إن الجماعات الترابية باعتبارها شريكا للدولة، بالإضافة إلى المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني، لها أدوار كبيرة ومتنوعة على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولتفعيل ذلك في جو سليم، أصدرت الدولة المغربية القوانين التنظيمية المؤطرة لهذه الجماعات الترابية بمستوياتها الثلاث تحينا لمقتضيات القوانين السابقة، والمتمثلة في: القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات القانون²، القانون التنظيمي رقم 112.

¹ سعيد المير: "التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية". أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي الرباط، السنة الجامعية 2006-2007، ص 129.

² القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، والصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.83، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6585.

14 المتعلق بالعملات والأقاليم¹، والقانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات القانون².

وقد استلهمت هذه القوانين الثلاث³ من التوصيات والخطب والتوجيهات الملكية حول ضرورة تدبير الجهة لشؤونها بطريقة ديمقراطية، وفق منطق قانوني حدائي منفتح ومتطور يجمع بين مبدأ الانتخاب من الناحية السياسية، ومبدأ الاستقلال والمبادرة من الناحية الإدارية والمالية. والهدف من هذه الترسنة القانونية وما صاحبها من إصلاحات هو "ترسيخ اللامركزية في اتجاه إفراس مجالس محلية واقليمية وجهوية تجمع بين ديمقراطية التكوين وعقلانية التقطيع ونجاعة وشفافية وسلامة التدبير، والتوفر على أوسع درجات الحكم الذاتي الإداري والمالي، والتي من شأنها أن تنهض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية..."⁴

وقد كرس القانون التنظيمي للجهات مفهوم الصدارة في المادة 5 تنزيلا لمقتضيات الفصل 143 من دستور 2011 الذي نص على أن "تتبوأ الجهة مكانة

¹ القانون التنظيمي 112. 14 المتعلق بالعملات والأقاليم، الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015، والصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1. 15. 84، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادر بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليوز 2015، ص 6625.

² القانون التنظيمي رقم 113. 14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 15. 85، الصادر في 20 رمضان 1436، الموافق ل 07 يوليوز 2015، ص 6660.

³ توزع هذه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وفقا لأحكام الفصل 146 من الدستور إلى مواد وأقسام تمهيدية وأقسام في صلب الموضوع الذي هو تنظيم الجماعات الترابية في علاقاتها الداخلية والخارجية. وتتضمن الأقسام التمهيدية أحكام عامة، والأقسام الأخرى تتحدث عن شروط تدبير الجماعات الترابية لشؤونها، وعن اختصاصات وصلاحيات الجماعات الترابية ومجالس تلك الجماعات. فمنها ما يتحدث عن إدارة الجماعات الترابية وأجهزة تنفيذ المشاريع وآليات التعاون والشراكة، إلى جانب الأقسام التي تتناول النظام المالي لكل جماعة ومصدر مواردها المالية. كما نجد أقساما تتحدث عن أمور أخرى كتدبير المنازعات التي تكون الجماعات الترابية طرفا فيها، وتضمنت الأقسام الأخيرة الحديث عن قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحركأحد المبادئ العليا التي جاء بها دستور 2011.

⁴ مقتطف من خطاب العرش للملك محمد السادس يوم 30 يوليوز 2000: " انبعث أمة". الجزء 45، القسم الثاني، المطبعة الملكية، الرباط، 2000. ص 692.

الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عملية إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتبعتها، مع مراعاة الاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية، ويتعين على السلطات العمومية المعنية مراعاة مكانة الصدارة المشار إليها في الفقرة أعلاه". وبالتالي فمفهوم الصدارة يحمل الكثير من الدلالات من الناحية الشكلية بصرف النظر عن معانيه الموضوعية، وهو نتيجة طبيعية لتوجه الدولة نحو تبني الجهوية المتقدمة.

فالقانون رقم 111.14 أعطى اختصاصات مهمة للجهة، عكس ما كان سائدا، حيث لم يكن بمقدور الجهات أن تؤدي اختصاصاتها وصلاحياتها العادية، وبالأحرى أن تؤدي وظائف ومهام يمكن أن تصنفها في إطار الريادة والصدارة¹. وعلى مستوى قواعد التنظيم المالي التي كانت سابقا مجموعة في القانون التنظيمي للجماعات الترابية (الجماعات المحلية سابقا)، تم توسيعها في إطار القانون الجديد لتشمل أفعال وأعمال كثيرة في التدبير العمومي الترابي، لنذكر على سبيل المثال ما يتعلق بالتنصيب على إحداث شركات التنمية المحلية وعقد اتفاقية التعاون والشراكة. وهي نصوص تشريعية سعت إلى ترسيخ الممارسة الديمقراطية محليا وتفعيل حقيقي لمبادئ الحكامة الجيدة، والتي جسدها شرط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات، كما أنها تضمنت مجموعة من القواعد المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر².

والجدير بالذكران للتنمية الجهوية مستقبل واعد أمام المكانة الوازنة التي تبوأتها الجهات في منظومة التدبير الترابي المغربي، ونجاحها يتوقف على توفير بعض الشروط والظروف المواتية للعمل والمساهمة الفعالة في المشاريع والأوراش

¹ - عماد أبركان: "نظام اللاتمرکز ومتطلبات الحكامة الترابية". منشورات مجلة مسالك في الفكر والسياسة والاقتصاد، عدد مزدوج 29-30/2015. ص 27.

² - OCDE: "Accompagner les réformes de la gouvernance locale au Maroc". Guide de bonne pratiques, 2017, P. 35.

التنموية الكبرى، والمتمثلة في: تحقيق التناسق بين السياسات القطاعية الحكومية والمخططات و برامج التنمية الاقتصادية المعتمدة من قبيل الهيئات المنتخبة في مقدمتها المجالس الجهوية، توفير ظروف وشروط العمل المناسبة للجماعات الترابية وتعبئة مكثفة لكافة الموارد، تعزيز الحكامة الجيدة ونقلها من المستوى المركزي إلى المستوى الترابي¹.

ولا شك في أن الموارد المالية هي حجر الزاوية لأي إصلاح والمحرك الأساسي للتدبير الحر، فمهما تعددت الاختصاصات التي تعطى لجماعة ترابية معينة ومهما كانت صلاحياتها التقديرية في مجالات اختصاصاتها فإن عدم توفرها على الوسائل المالية اللازمة للنهوض بهذه الاختصاصات يفرغ الاستقلال المالي المعترف به لها من كل محتوى، ويجردها من أي دور مستقل في مجال التنمية². فالأساس من الإصلاح، ليس ما تخوله النصوص القانونية من صلاحيات للمؤسسات المحلية، بل هو مرهون بتوفيره للموارد المالية من أجل ترجمة تلك الاختصاصات والصلاحيات على أرض الواقع.

الفقرة الثانية: ميثاق اللاتركيز الإداري ترسيخ للجهوية المتقدمة بالمغرب

إن متطلبات الحكامة الترابية ومستلزمات التنمية المحلية، أصبحت تفرض تجاوز مرحلة الوصاية الإدارية بمفهومها الضيق التقليدي والمتجلي في الرقابة الوصائية من أجل تكريس المقاربة الضبطية للدولة³. وقد ساهم هذا التوجه في

¹ - عماد ابركان والمصطفى قريشي: "الحكامة الترابية بالمغرب رهان مرهون بين الجهوية المتقدمة واللاتمركز الواسع". مطابع الرباط نت، الطبعة الأولى، 2015، ص 60.

² - عبد الرفيق زعنون: "مبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية". مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، المركز الديمقراطي العربي، ألمانيا، ص33.

³ - محمد البوعزاوي: "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب: نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهان التنمية". مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، الطبعة الأولى، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص 99.

انخراط الدولة ودعمها الجاد لسياسة عدم التركيز الإداري، الذي استهدفت من خلاله إعادة توزيع السلط داخل إدارة الدولة بين المصالح المركزية والمصالح اللامركزية، بحيث تمارس الأولى رقابة تسلسلية على الثانية، وبالمقابل يتم تحميل المصالح اللامركزية هامشا من التقرير في بعض الأمور دون العودة للمصالح المركزية.

وفي هذا الإطار، جاء خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس الذي ألقاه يوم 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الولاية التشريعية، والذي دعى فيه إلى ضرورة إخراج ميثاق اللاتمركز الإداري وتحديد برنامج زمني دقيق لتطبيقه. واعتبر جلالتة في رسالته السامية الموجهة إلى المشاركين في أشغال المؤتمر البرلماني الثالث للجهات الذي انطلق يوم 19 ديسمبر 2018، أن إطلاق الأوراش والتدابير المتعلقة باللاتمركز الإداري وإعادة النظر في الإطار القانوني للمراكز الجهوية للاستثمار¹، يندرج ضمن المنظور الشامل الهادف لتوفير أسباب نجاح مسار التنمية الجهوية. وقد توجت هذه المرحلة الانتقالية بصدور المرسوم رقم 2-17-618 بمثابة الميثاق الوطني للاتمركز الإداري بتاريخ 18 ربيع الآخر 1440 الموافق لـ 26 ديسمبر 2018 وذلك بعد أن طال انتظاره.

ويعتبر هذا الميثاق، تنويجا للمجهودات المتواصلة للدولة على مختلف الأصعدة والتي ما فتئت تعمل بجد على التخفيف من مركزية التدبير الإداري، وعلى منح المصالح الخارجية للإدارة المركزية التقرير في بعض الصلاحيات والمهام. وهو ما أصبح ضرورة ملحة للاستجابة للظروف الراهنة الداعية للإصلاح ووضع نموذج ناجح لتدبير ترابي يقوم على تقوية البنيات الإدارية الترابية لتتماشى والتطور الذي شهدته الجماعات الترابية.

¹ القانون رقم 47. 18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار. والصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1-18-19 الصادر في 07 جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019). منشور بالجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير 2019.

فالدولة أصبحت ملزمة تحت ضغط المتغيرات الدولية والإقليمية والتحديات الداخلية بالتخلي عن مجموعة من الصلاحيات لفائدة فاعلين آخرين. فهي لم تعد قادرة بمفردها على التحكم في تدبير مشاكل التنمية المجالية والاستجابة للحاجيات المتزايدة للساكنة، خاصة في زمن يشهد بروزا متزايدا لفاعلين جدد على المستوى الترابي (المؤسسات العمومية والقطاع الخاص والمقاولات الاقتصادية وهيئات المجتمع المدني)، ما دفعها ذلك إلى خلق توازنات جديدة لتوفيق بين مختلف الفاعلين دعما للتوجه الديمقراطي بالبلاد.

ويقوم نظام اللاتمرکز المنظم بموجب المرسوم السالف الذكر على مجموعة من المبادئ المنصوص عليها في المادة الثامنة، والمتمثلة في: الإنصاف في تغطية التراب الوطني، التفرع في توزيع المهام وتحديد الاختصاصات، تخويل الجهة مكانة الصدارة في التنظيم الإداري، تكريس الدور المحوري لوالي الجهة، بالإضافة إلى ضمان النجاعة والفعالية والتلقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها على مستوى الجهة وعلى مستوى العمالة والإقليم وضمان حسن سير الإدارات اللامركزية.

كما حددت المادة السابعة من هذا الميثاق مجموعة من الأهداف التي يجب الاشتغال عليها وكان أبرزها¹: العمل على التطبيق الأمثل للتوجيهات العامة لسياسة الدولة في مجال إعادة تنظيم مصالحها على مستوى الترابي، الأخذ بعين الاعتبار خصوصيات الجهات والأقاليم في إعداد السياسات، إرساء دعائم لتعزيز التكامل في الوظائف والمهام بين المصالح اللامركزية للدولة والهيئات اللامركزية، تقديم كل أشكال الدعم والمساعدة للجماعات الترابية ومواكبتها في إنجاز برامجها ومشاريعها التنموية، أعمال مبدأ التقائية السياسات العمومية وتجانسها وتكاملها، تحقيق الفعالية والنجاعة في تنفيذ البرامج والمشاريع العمومية.

¹ - مرسوم رقم 2. 17. 618 صادر في 18 من ربيع الاخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، 19 ربيع الأول 1440، 27 ديسمبر 2018.

وانطلاقاً مما سبق، منح ميثاق اللاتركيز الإداري دوراً مهماً لوالي الجهة، باعتباره ممثل السلطة المركزية على المستوى الجهوي في تنسيق أنشطة المصالح اللامركزية، والسهر على حسن سيرها ومراقبتها تحت سلطة الوزراء المعنيين، بما يسمح بتحقيق النجاعة والفعالية والالتقائية المطلوبة في تنفيذ السياسات العمومية على مستوى الجهة وتتبعها. وبالتالي فوالي الجهة يسهر على تكامل وانسجام استراتيجيات وتدخلات الدولة على المستوى الجهوي، وعلى مواكبة الجماعات الترابية في إعداد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب الوطني بما يمكن من تدعيم علاقات الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية من أجل ضمان الوحدة وفعالية عمل الدولة على المستوى الجهوي. فوالي الجهة يتولى تنسيق أنشطة تمثيلات المؤسسات العمومية التي تساهم في تنفيذ السياسات والبرامج العمومية ذات البعد الترابي وهو ما يسمح بتحقيق الانسجام مع أنشطة المصالح اللامركزية للدولة¹.

وقد أراد المشرع من مؤسسة الجهة والوالي أن يساهم كل من موقعه في ضمان تعايش إيجابي وفعال لنظام اللاتركيز الإداري، ونظام اللامركزية الترابية الذي تلعب فيه مؤسسة الجهة بنمطها الجديد قاطرة التدبير الترابي. ويتعين على الهيئات الأخرى بأن تعمل في تنسيق وتعاون مع ممثلي السلطة المحلية المتمثلة في الوالي والعامل، لتنزيل السياسات العمومية المتعلقة بالبرامج الاقتصادية والاجتماعية على مستوى المجال الترابي للجهة.

هكذا، يمكن القول إن تفعيل نظام اللاتركيز الإداري وفق المقاربة الديمقراطية، يتوقف على تمكين المصالح اللامركزية من الموارد المالية الكافية، وعلى الكفاءات البشرية القادرة على الابتكار والقيام بالمهام المسندة لهذه المصالح، ثم على أعمال مبدئي الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة. فمحدودية

¹ - عبد الكريم بخنوش: "اللاتركيز الإداري مدخل لإنجاح الجهوية المتقدمة بالمغرب". منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 123-122، 2015، ص 133-134.

مردودية المصالح الممركزة كانت بالأساس نتيجة ضعف الموارد والكفاءات البشرية، وغياب للمحاسبة والمساءلة مما انعكس سلبا على النماذج التنموية التي خطط لها المغرب منذ عقود، حيث نتمنى أن يستطيع تدارك هذا الأمر مع ما عرفه الحقل الترابي من مستجدات إصلاحية.

الفرع الثاني: استكمال تحديث التدبير الإداري بالمغرب

أصبح خطاب إصلاح الإدارة المغربية أكثر جدية بصدور دستور 2011. هذا الأخير حث على تغيير أنماط التدبير الإداري والمالي العمومي وعلى الالتجاء إلى التقنيات الحديثة للتنظيم المتمثلة في الحكامة الجيدة، وعلى الاستغناء عن التدبير التقليدي المعتمد على الطرق البيروقراطية العتيقة لما لذلك من أهمية بالغة على التنمية الاقتصادية للبلاد.

إن المفهوم الجديد للتدبير العمومي ذو الاستراتيجية يرتكز بالأساس على الجودة في الفعل، أي فعل الدولة ومؤسساتها سواء على المستوى الاقتصادي، السياسي، الاجتماعي والتقني وذلك باعتماد المعرفة العلمية والتطور التكنولوجي. هذا التوجه الجديد دعى كذلك إلى الاهتمام بالعنصر البشري كفاعل رئيسي في عملية الإصلاح الإداري، الشيء الذي فرض على الدولة إعادة النظر في تكوينه وتأهيله خصوصا على المستوى المعرفي لخلق كفاءات قادرة على وضع الحلول وأخذ القرارات.

ضمن هذا السياق، اعتمدت الدولة لتزليل مقتضيات الإصلاح على برنامج عمل تحديث الإدارة لسنوات (2014-2016) والذي تضمن محاور عديد من بينها: تطوير منظومة الموارد البشرية، تعزيز علاقة الإدارة بالمواطن من خلال إعادة الثقة بينهما، وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، مع تحسين الاستقبال وتبسيط المساطر الإدارية ودعم الإدارة الالكترونية.

ومن زاوية أخرى، جاء خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس الذي ألقاه يوم 14 أكتوبر 2016 بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، مبرزاً لمكان النقص الذي يعرفه برنامج إصلاح الإدارة وشخص كذلك أهم أسباب أزمة التنمية والمتمثلة في: "أن المرافق والإدارات العمومية تعاني من عدة نقائص، تتعلق بالضعف في الأداء... كما أنها تعاني من التضخم ومن قلة الكفاءة وغياب روح المسؤولية لدى العديد من الموظفين."

هكذا يمكن القول إن التحولات التي عرفها المغرب على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، خاصة مع انفتاحه على العالم الخارجي وتوقيعه على مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات الدولية ذات الطابع التجاري والاستثماري، كانت أكثر ضخامة وسرعة ولم يستطع برنامج الإصلاح الإداري لسنتي 2014-2016 مواكبتها لوحده. وتطلب ذلك تحديث منظومة المال والأعمال، والعمل على تبسيط الإجراءات الإدارية والتعقيدات المسطرية، وتكريس مبادئ الحكامة الجيدة التي تتطلب مساطر مبسطة وتراتبية إدارية مصغرة، تكون سهلة وفي متناول المواطنين إتباعها. وهي أسباب سرعت في وضع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021 وتبني مقاربة منهجية جديدة في تدبير الإصلاح.

ولعله من المفيد أن نؤكد أن الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021 جاءت بمفهوم جديد للتدبير والمتمثل في التدبير المبني على النتائج ومؤشرات نجاعة الأداء. هذه الخطة الوطنية حاولت ضمان الالتقائية بين القطاعات تروم تحقيق الإصلاح الشامل والارتقاء بمستوى أداء الإدارة العمومية وتعزيز قدراتها التدييرية لتكون "في خدمة المواطن والمقاول، وراعية للمرفق العمومي والمصلحة العامة".

وقد تضمنت هذه الخطة الجديدة للإصلاح أربع تحولات هيكلية محورية ومندمجة ومتفاعلة فيما بينها، ويتعلق الأمر بكل من: التحول التنظيمي، التحول التدييري، التحول الرقمي، والتحول التخليقي. كما تضمنت هذه الخطة مجموعة

من الأهداف التي تم العمل على تفعيلها على أرض الواقع، والتي كان أبرزها عصرنة تدبير الإدارة من خلال إدخال نظام المعلومات والرقمنة، ترسيخ مبدأ الحكامة في تدبير المرافق العمومية وإخراج القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية وإجراءاتها حيز الوجود في سبيل تحسين جودة الأداء الإداري.

الفقرة الأولى: رقمنة الإدارة المغربية وحوكمتها:

تلعب الإدارة الالكترونية دورا مهما في مسار تحديث وإصلاح الإدارة المغربية، وفي تجاوز سلبيات النظم الإدارية التقليدية خاصة منها الصعوبات التي يواجهها المواطنين في علاقتهم بالإدارة، واتساع الفجوة الرقمية التي تتولى الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات مهام الإشراف عليها ومراقبتها¹، حيث أصبح تطور الإدارة الالكترونية من أهم الرهانات التي ستساهم في تحقيق التنمية المستدامة والمندمجة ببلادنا.

1- النهوض بالإدارة الالكترونية

إن المشرع المغربي عملا جاهدا على إصدار مجموعة من القوانين لتنظيم ومواكبة المستجدات التي عرفتها الإدارة الالكترونية وتحقيق مختلف الأهداف المرجوة من تطبيقها. فتم في هذا الإطار إحداث وكالة التنمية الرقمية بموجب القانون رقم 61.16، وكذلك القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة والذي يخول للإدارة الإلكترونية مكانة مهمة.

وقد أحدث القانون رقم 61.16 وكالة التنمية الرقمية التي هي مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي وتخضع لوصاية الدولة،

¹ - بالإضافة إلى مهام أخرى كتعميم الولوج إلى خدمات الاتصالات. هذه الوكالة تصدر تقارير سنوية، تستعرض من خلالها تطور اسواق الاتصالات، كان أبرزها تقرير سنة 2016، والذي تميز بإجراء بحث ميداني حول قياس الفجوة الرقمية، ويبقى اخر هذه التقارير التي صدرت، تقرير سنة 2017 للوكالة الوطنية لتقنين المواصلات.

حيث تطرق المشرع من خلال هذا القانون إلى مهام الوكالة والغرض من إنشائها وكذا أجهزة الإدارة والتسيير والتنظيم المالي للوكالة الرقمية. وأسند لهذه الوكالة تفعيل استراتيجية المغرب الرقمي 2020، والغاية من ذلك جعل المغرب ضمن البلدان المنتجة للتكنولوجيا الرقمية على المدى المتوسط، وإضفاء قيمة على الاقتصاد الوطني وتحسين جاذبية المغرب للاستثمار في المجال الرقمي¹.

بالموازاة، نجد أن القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة جاء من أجل تنزيل مقتضيات الفصل 27 من دستور 2011، وكذلك من أجل مواءمة التشريعات الوطنية مع المواثيق الدولية المصادق عليها. فالحق في الحصول على المعلومة تؤطره المادة 01 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها المغرب، والتي ألزمته بضرورة تحيين تشريعاته لتمكين المواطنين من هذا الحق². وقد كرس هذا القانون البعد الرقمي من خلال نقطتين مهمتين وهما:

تتمثل النقطة الأولى في تدبير النشر الاستباقي، حيث جاء في المادة 01 من القانون رقم 31.13 على أنه "يتوجب على الهيئات المعنية في حدود اختصاصها أن تقوم في حدود الإمكان بنشر الحد الأقصى من المعلومات التي بحوزتها والتي لا تندرج ضمن الاستثناءات في هذا القانون، بواسطة جميع وسائل النشر المتاحة خاصة الالكترونية منها، بما فيها البوابات الوطنية للهيئات العمومية".

كما تتمثل النقطة الثانية في إجراءات الحصول على المعلومات، حيث أدرج المشرع في القانون المتعلق بالحق في الحصول على المعلومة بابا خاصا بإجراءات المتعلقة بها. هذا الأخير يحتوي على مراحل حصول المرتفق على المعلومة والآجال

¹ - القانون رقم 61.16 المحدث بموجبه وكالة التنمية الرقمية الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 17.1.27 الصادر في 8 ذي الحجة 1438 (30 أغسطس 2017). الجريدة الرسمية عدد 6604 بتاريخ 23 ذي

الحجة 1438 (14 سبتمبر 2017) المادة الثانية، ص 5058.

² - اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، 12 يونيو 2016.

الموضوعة لذلك، والمساطر المتبعة في حالة رفض الإدارة للطلب أو عدم التجاوب معه.

وقد نصت المادة 4 من نفس القانون على ضرورة تضمين البريد الإلكتروني في الطلب الذي يقدمه المعني بالأمر للحصول على المعلومات التي تلزمه. فعملية الرقمنة من شأنها أن تسهل عمليات الإصلاح الإداري، كما ستساعد بشكل إيجابي وفعال في تثبيت إدارة القرب والنجاعة والسرعة في تنفيذ الأعمال بفعالية ونزاهة وشفافية داخل المرافق العمومية. وأعطى المثال ببوابة "شكايتي. ما" التي تم إطلاقها بتعاون مع وزارة الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي، حيث تتلقى هذه البوابة شكايات المواطنين والمقاولات ومغاربة العالم من أجل معالجتها والرد عليها.

بالإضافة إلى ذلك وضعت الدولة الاستراتيجية الوطنية لرقمنة في أفق خلق إدارة إلكترونية قائمة بالذات لمواكبة التطورات السريعة والمتلاحقة التي يشهدها العالم حالياً¹، ومن أجل كذلك تعزيز الإصلاح الإداري الذي تبناه المغرب ولاعتبار أن تكنولوجيا المعلومات والاتصال تشكل إحدى العوامل التي يتم بها تقييم مدى تقدم الإدارة العمومية واحترامها لمبادئ الحكامة الجيدة.

كل ما سبق ذكره، فرض على الدولة العمل على تطوير أنظمتها بشكل تدريجي حيث وضعت الاستراتيجية الوطنية للانتقال الرقمي 2030 التي تروم جعل الرقمنة رافعة للتنمية السوسيو اقتصادية، والتي حاولت من خلالها السلطات النهوض بمجال التكنولوجيا المعلومات وتطويره لتوفير المعلومات اللازمة وتسهيل مسار اتخاذ القرارات الإدارية في إطار تحقيق الحكامة الإلكترونية. وقد أثبتت جائحة كوفيد-19 أن المغرب حقق تقدماً ملحوظاً في هذا المجال حيث استطاع

¹ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات بشأن: "تقييم استراتيجية المغرب الرقم 2013". تقرير خاص، فبراير

تقديم العديد من الخدمات خلال هذه الجائحة انطلاقاً من المنصات الرقمية. ولا ريب في أن وجود إدارة قوية وفعالة في مجال تقديم الخدمات الإلكترونية، سيحسن من جودة الخدمات المقدمة من طرف المرافق العمومية ويساهم في خلق مناخ إيجابي لجلب الاستثمارات الأجنبية خدمة للتنمية¹.

عموماً، انتصر المشرع المغربي للتوجه الوطني الجديد والذي انصب في جزء منه على تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصال خاصة فيما يتعلق بالإدارة الإلكترونية، بالإضافة إلى أنه عزز هذا التوجه بإصدار القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية.

2- ميثاق المرافق العمومية لتعزيز الحكامة

جاء القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية والصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 22 يوليوز 2021²، لتنزيل مقتضيات الفصل 157 من دستور 2011 الذي نص على ما يلي " يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية. "

وتقوم فلسفة الحكامة الجيدة على رهان إحداث التغيير المنشود والحد من الفساد وسوء التدبير الذي تعاني منه مؤسسات الدولة والمجتمع والإدارات العمومية خصوصاً. فضمن حسن أداء المرافق العامة بمختلف أنواعها، رهين بمدى احترامها وامتثالها لتطبيق مبادئ الحكامة الجيدة المنصوص عليها في دستور المملكة والمتمثلة في: ضمان المساواة والاستمرارية، تحسين جودة الأداء

¹ - فهد مبارك الهاجري: "العقود الإدارية عبر الانترنت". دار النشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2015، ص 39.

² - القانون التنظيمي رقم 54.19 الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.21.58 ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7006 ذو الحجة 1442 (22 يوليوز 2021)، ص 6.

واحترام الشفافية، ربط المسؤولية بالمحاسبة، تطبيق مبدأي النزاهة والحياد وما إلى غير ذلك من المبادئ التي تدخل في هذا الحقل المعرفي.

والأكيد أن التدبير العمومي يقتضي عقلية مبادرة وجريئة وليس فقط عقلية دفاعية، ويقتضي كذلك تكامل البنيات المؤسساتية من أجل تلبية رغبات المستفيدين وذلك بأقل تكلفة، كما يقتضي احترام تام للتنظيمات المعمول بها قانونا أخذنا بعين الاعتبار المبادئ الأساسية المبني عليها المرفق العام. فإعمال هذا القانون هو تكريس لحق المواطن في خدمات عمومية فعالة، وضمان للمساواة في الولوج إلى المعلومة والحق في الحصول عليها، في إطار من الاحترام والكرامة¹.

وتجدر الإشارة إلى أن ميثاق المرافق العمومية صدر متأخرا بعشر سنوات بعد دستور 2011، هذا التأخر قد يفرز بعض النتائج القانونية التي وجب الانتباه لها. فصياغة هذا القانون كانت انطلاقا من تقرير أعدته الشراكة SIGMA-OCDE في إطار تقييم وضعية الخدمات العمومية بالمغرب وتجويدها². وهو تقييم مرتبط بفترة سابقة على دستور 2011 و تم اعتماده لصياغة هذا القانون، علما أن المملكة عرفت في الفترة الممتدة بين سنتي 2011 و 2021 تطورات عديدة ومختلفة، إن على مستوى إصدار النصوص القانونية أو على مستوى أجرات عمل بعض المؤسسات الدستورية، حتى إن بعض الظروف الطارئة والمتعلقة بجائحة كورونا كان من الممكن أن يكون لها نتائج مباشرة وغير مباشرة في بلورة مثل هذا الميثاق المنظم للمرافق العمومية.

ويبقى القول إن مشروع تحديث الإدارة الذي انخرط فيه المغرب قبل دستور 2011 ليتمد إلى حد الساعة، لا يمكنه أن يحقق الأهداف المسطرة من إطلاقه إذا لم يرافقه قانون لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية ببلادنا.

¹ - القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق للمرافق العمومية. مرجع سابق، ص 7.

² - تقرير منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية حول الحكامة العامة: "الحكامة المنفتحة بالمغرب". 2017،

الفقرة الثانية: تحسين جودة الأداء الإداري وتنزيل القانون رقم 55. 19

إن تحديث الإدارة وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين وفق المقاربة الديمقراطية، لا يتأتى إلا من خلال الاستمرار في تصحيح الأخطاء السابقة وبلورت مخططات واستراتيجيات وطنية، وتنزيل التشريعات الملائمة والتي تراعي مكامن الخلل وتعمل على إصلاحه لتحقيق التنمية المندمجة. وقد أشار مخطط الإصلاح الإداري لسنوات 2018-2021 إلى وضعية الإدارة وما تعرفه من صعوبة على مستوى تدوين المساطر والنشر المنتظم لها، وعن بطيء تفعيل التدابير والإجراءات التي تؤثر سلبا على المرتفقين وعلى توفير البيئة الملائمة للاستثمار، وهو ما دفع الدولة إلى العمل على تبسيط المساطر الإدارية وإصدار القانون رقم 55. 19.

1- أهمية تبسيط المساطر الإدارية

يعتبر موضوع تبسيط المساطر الإدارية من المواضيع المهمة التي أثارت الجدل في الساحة الوطنية، باعتبارها ركيزة أساسية في عملية الإصلاح أو التحديث الإداري، ورافعة لتطوير جودة الخدمات المقدمة من قبل الإدارة إلى المرتفقين والمستثمرين الخواص. فتبسيط المساطر الإدارية يرمي إلى الإنقاص والتخفيف من عبئ المسارات والمساطر والإجراءات وكل ما يترتب عنها من تأخير في الأجال وتمطيط في تنفيذ الخدمات الإدارية. ويمكن تعريف التبسيط الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات العملية الهادفة إلى تيسير الحياة اليومية للمرتفق وتيسير نشاط المقاول.

ولا ريب في أن الهدف من هذا الإجراء هو تحسين وتجويد العلاقة بين الإدارة ومحيطها، ما يتطلب تبني إصلاح شمولي للعديد من جوانب الممارسة الإدارية، ومن ضمنها الجانب المتعلق بالسلوك الإداري الشخصي للعاملين داخل الإدارة العمومية. فالإصلاح يجب أن يتأسس على وسائل وأساليب جديدة للممارسة الإدارية، ويكرس للمفهوم الجديد للإدارة المبادرة والمجاورة ويعزز

المشاركة المواطنة في اتخاذ القرارات بما يسمح بدمقرطة المجال الإداري وتجاوز التسيير البيروقراطي للشأن العام.

وقد أولى جلالته اهتماما خاصا بعلاقة الإدارة بالمستثمرين، لما لذلك من أهمية بالغة في عملية النهوض بالاقتصاد الوطني، وهذا ما تم تأكيده في الخطاب الملكي السامي الصادر يوم 4 أكتوبر 2016، والذي جاء فيه: "... وقد ارتأيت أن أتوجه إليكم اليوم، ومن خلالكم لكل الهيئات المعنية، وإلى عموم المواطنين، في موضوع بالغ الأهمية، هو جوهر عمل المؤسسات. وأقصد هنا علاقة المواطن بالإدارة، سواء تعلق الأمر بالمصالح المركزية، والإدارة الترابية، أو بالمجالس المنتخبة، والمصالح الجهوية للقطاعات الوزارية. كما أقصد أيضا، مختلف المرافق المعنية بالاستثمار وتشجيع المقاولات، وحتى فضاء الحاجيات البسيطة للمواطن، كيفما كان نوعها. فالغاية منها واحدة، هي تمكين المواطن من قضاء مصالحه، في أحسن الظروف والآجال، وتبسيط المساطر وتقريب المرافق والخدمات الأساسية منه".

والأكيد أن ما تضمنه هذا الخطاب يشكل مرجعية ثابتة ودعما قويا للمبادرات الإصلاحية العميقة، الهادفة إلى محاربة التعقيد والبطء المسطري الإداري، وكذلك دعوى لإقامة علاقة جديدة بين الإدارة والمواطن لتحفيز الاستثمارات بمختلف أشكالها. وترجمت هذه التوجيهات الملكية بإصدار مجموعة من النصوص القانونية المؤطرة لعمل الإدارة في علاقتها بالمرتفقين، وذلك من قبيل الميثاق وطني للاتمركز الإداري وكذلك القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح مراكز الجهوية للاستثمار، وإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار¹، ثم أخيرا

¹ - القانون التنظيمي رقم 41.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار و احداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار الصادر بموجب الظهير الشريف رقم 1.19.18 بتاريخ 7 جمادى الأخيرة 1440 الموافق ل 13 فبراير 2019، الجريدة الرسمية عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 الموافق ل 21 فبراير 2019. ص

صدور القانون رقم 55. 19 المتعلق بتبسيط المساطر الإدارية بتاريخ 19 مارس 2020.

(2)- مستجدات القانون رقم 55. 19

يتضمن القانون رقم 55. 19 إحدى عشرة بابا وثلاثة وثلاثون مادة، جاءت بهدف تحديد المبادئ والقواعد التي تنظم المساطر والإجراءات الإدارية المتعلقة بالقرارات الصادرة عن الإدارات العمومية، والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها والمؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري آخر خاضع للقانون العام أو أي هيئة مكلفة بمهام المرفق العام¹). حدد هذا القانون مجموعة من القواعد وجب احترامها، إذ ألزم الإدارة مثلا بعدم مطالبة المرتفقين إلا بالقرارات الإدارية والوثائق والمستندات التي تم جردها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها ونشرها بالبوابة الوطنية. كما أنه قيد الإدارة حينما فرض عليها عدم مطالبة المرتفق بأكثر من نسخة واحدة من ملف الطلب المتعلق بالقرار الإداري، أو بتصحيح الإمضاء على الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب، أو بالإدلاء بوثائق ومستندات إدارية متاحة للعموم أو بالإدلاء بنسخ مطابقة لأصول الوثائق والمستندات المكونة لملف الطلب. وقد أوجب القانون رقم 55. 19 على الإدارة فيما يخص إيداع الطلبات المتعلقة بقراراتها، ضرورة تسليم وصل للمرتفق يتضمن إحدى العبارتين التاليتين: عبارة "ملف مودع" إذا تبين بأن الملف يتضمن جميع الوثائق والمستندات المطلوبة، أو عبارة "ملف في طور الإيداع" في حالة عدم إدلاء المرتفق بوثيقة أو مستند أو أكثر من الوثائق والمستندات المطلوبة.

بالإضافة إلى ما سبق، ألزم هذا القانون الإدارة بتحديد أجل معالجة ملف المرتفق وتسليم كل قرار إداري في مدة لا تتعدى 60 يوما، وهي مدة يمكن تقليصها إلى 30 يوما فيما يخص القرارات الإدارية التي تتعلق بإنجاز مشاريع استثمارية. كما

¹ - القانون رقم 55. 19. المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.

20. 06 بتاريخ 11 من رجب 1441 (6 مارس 2020) الجريدة الرسمية العدد 6866، المادة الأولى.

خول نفس القانون للمرتفق حق اللجوء إلى الطعن في قرارات الإدارة، وذلك داخل أجل 30 يوماً ابتداء من تاريخ انقضاء الآجال المحددة لتسليم القرار أو من تاريخ تلقي الرد السلبي. ويستثنى في ذلك الطعون الخاصة بقرارات الرفض الصادرة عن اللجنة الجهوية للاستثمار، والتي تبقى خاضعة لأحكام القانون رقم 47.18. وفرض هذا القانون ضرورة الاعتماد على التكنولوجيا الرقمية كألية لتبسيط المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية، وحدد لها مدة زمنية لتفعيل هذا المبتغى في أجل أقصاه 5 سنوات ابتداء من دخول القانون 55.19 حيز التنفيذ. وهي مدة طويلة نوعاً ما خاصة وأن المنافسة الدولية باتت تقاس بمدى سرعة تنزيل القوانين والعمل على تطبيقها.

وعلاوة على ذلك، دعى القانون الجديد إلى إرساء مبدأ شفافية المساطر والإجراءات المتعلقة بالقرارات الإدارية. كما حدد في المادة الرابعة من نفس القانون مجموعة من المبادئ الأخرى والمتمثلة في: إشاعة الثقة بين المرتفقين والإدارة، تحديد الآجال القصوى لدراسة الطلبات، اعتبار سكوت الإدارة على الطلبات بعد انصرام الآجال المحددة بمثابة موافقة، الحرص على التحسين المستمر لجودة الخدمات المقدمة للمرتفقين، تقريب الإدارة من المواطنين، تعليل القرارات الإدارية السلبية.

وإن كان القانون رقم 55.19 جاء بمستجدات مهمة، والتي تم التأكيد عليها من خلال منشور رئيس الحكومة رقم 20/2020¹، فإن تطبيقها يبقى رهيناً بمدى التزام جميع الإدارات بتفعيل محتوى هذا القانون كل فيما يخصها. وبالتالي وجب على كل إدارة عمومية جرد جميع قراراتها التي تدخل في مجال اختصاصاتها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها في مصنفات تحدد نموذجها بنص تنظيمي، مع نشر

¹ - منشور رئيس الحكومة رقم 20/2020 المتعلق بتفعيل مقتضيات القانون رقم 55.19. المرتبط بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية بتاريخ 21-دجنبر 2020.

هذه النصوص التنظيمية المرتبطة بتطبيق مقتضيات هذا القانون في أقرب الآجال على البوابة الالكترونية.

إن هذا الإصلاح الإداري المعلن عنه هو انعكاس لتصور جديد ومقاربة حديثة لإصلاح الإدارة المغربية وتنزيل لمقتضيات النص الدستوري. فتبسيط المساطر الإدارية وتسهيل إجراءاتها وفق مبادئ الحكامة الجيدة هو المدخل الحقيقي والأداة المناسبة لتجسيد المفهوم الجديد للسلطة، حيث سننتقل من ثقافة إدارة الامتيازات إلى ثقافة الإدارة المواطنة. كما أن مقتضيات هذا الإصلاح الذي تم توثيقه من خلال القانون 55.19 هو تغيير للعقليات نحو دعم دولة الحق والقانون والحد من الشطط في استعمال السلطة ومن تفشي بعض الممارسات السلبية من الرشوة واستغلال النفوذ، التي غالبا ما يعاني منها المواطنون والمستثمرون وتؤثر في مردودية الأنشطة الاقتصادية.

خاتمة

تبقى الإدارة جوهر أي بناء ونماء والوسيلة لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة. وقد استطاع المغرب التغلب على العديد من الصعوبات في تنزيل مقتضيات الإصلاح التي دعى إليها دستور 2011. ويكفي القول إنه أخرج الميثاق الوطني للامركز الإداري إلى حيز التنفيذ من أجل تعزيز ومواكبة التنظيم الترابي القائم على الجهوية المتقدمة.

كما قطع المغرب مراحل عديدة من الإصلاح، حيث أصبح الحديث عن الإدارة الالكترونية اليوم حقيقة متداولة بعد أن تم إدراج البرمجة المعلوماتية في نسق عمل الإدارة العمومية ببلادنا. هذا الأسلوب الجديد في التدبير سيسمح بتعزيز الحكامة الجيدة وتحسين العلاقة بين الإدارة والمواطنين وتسهيل ولوج الجميع واستفادتهم من الخدمات التي يقدمها هذا الجهاز.

إن ورش إصلاح الإدارة العمومية وعصرنتها، يحظى باهتمام كبير من طرف الدولة وأجهزتها وهو ما أكده تقرير النموذج التنموي الجديد، باعتباره خيارا استراتيجيا ضروريا لضمان نجاعة السياسات العمومية ورهاننا لاستكمال مسلسل الانتقال الديمقراطي ببلادنا. وهو ما يجعلنا نتساءل إلى أي حد سيستطيع المغرب بكل مكوناته تنزيل مقتضيات الإصلاح الإداري على أرض الواقع وتفعيل ما جاءت به النصوص التشريعية الجديدة على مستوى الممارسة العملية؟

مسلزمات التنمية المحلية: نموذج إقليم طانطان

د. سعادو بوشعاب

باحثة في تدبير الشأن العام المحلي

المقدمة

عرفت جهة كلميم وادنون كغيرها من جهات المغرب في العقدين الاخيرين مجموعة من الإصلاحات الهامة إصلاحات شملت مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه هل شملت التنمية جميع أقاليم الجهة أم بعض الأقاليم فقط؟

خصوصا أن الإجابة عنه تقتضي تحليل مؤشرات مختلفة ومتنوعة في مجال التنمية، فقد ظل المحللين سواء على المستوى الوطني أو الجهوي يختلفون حول سلم الأولويات في برمجة الإصلاحات التي تمت إلى غاية يومنا هذا، ومدى بلوغ الأهداف من حيث تحقيقها للعدالة الاجتماعية.

ومن جهة أخرى يرى البعض ضرورة تقييم أثر مختلف المشاريع التي تم تنفيذها في ما يتعلق بمدى إستفادة الساكنة منها. غير أن الإشكالية لم يستفيد منها المواطن بشكل عادل لكون شرائح عديدة لازالت تعاني من البطالة وتدني الأجر وضعف الإستفادة من مختلف الخدمات الأساسية خصوصا في مجالات حيوية كالصحة والتعليم.

ولعل التشخيص الذي أقربه جلالة الملك محمد السادس يعد كافيا لإبراز قصور السياسات التنموية المتبعة حتى الان عن تحقيق ما يصبو إليه المغاربة من تقدم ورضاء¹.

في ظل غياب الرؤية المندمجة في المخططات الاستراتيجية السابقة التي نفذت أو التي لازالت على قيد التنفيذ.

أن بلورة نموذج تنموي يتأسس على أسس وركائز فلسفية ومرجعية تروم تغيير العقلية المترددة، وتكسير إختلالات ومحاربة ثقافة التبخيس وتصحيح مسار سياسي نحو الديمقراطية والانفتاح على الشباب والسير نحو إدارة ناجعة ومنتجة، إدارة رقمية محفزة داعمة ومستقطبة للأطر والكواد.

المبحث الأول:

السياق العام للنموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية

تمحور سياق النقاش الوطني الجاري حول دعوة صاحب الجلالى الملك محمد السادس إلى ضرورة بلورة نموذج تنموي جديد لبلادنا نا يطبق على أوسع نطاق ويهدف إلى تحقيق التفاعل والتكامل بين البرامج القطاعية ورفع مختلف التحديات التي تواجهها المنطقة، وإقامة منظومة اقتصادية جهوية محفزة للنمو وخلق الثروات ومدرة لفرص الشغل².

¹ خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة ترؤس جلالتة إفتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية من الولاية التشريعية العاشرة 13 أكتوبر 2017.

² المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية، خطاب الملكي السامي بتاريخ 6 نونبر 2012 الموجه إلى الامة بمناسبة الذكرى السابعة والثلاثين للمسيرة الخضراء، أكتوبر 2013،

ص5. pdf. 5bfe1/10/2020/media/cese.ma

فقد تم إعتقاد مقارنة تشاركية واسعة في وجه جميع الفاعلين قصد إشراكهم في تشيد النموذج التنموي من خلال وضع تشخيص لواقع التنمية وتحديد الأولويات بغية التشيد التشاركي النهائي للنموذج.

الاستفادة من حصيلة الأبحاث المنجزة من طرف المنظمات الحكومية وغير حكومية وطنيا ودوليا.

مع احترام الحريات والحقوق الأساسية، مساواة الرجل والمرأة في الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية (المطلب الأول) والعمل وفق مرتكزات لتنمية الأقاليم الجنوبية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: المبادئ الموجهة للنموذج التنموي الجديد بالأقاليم الجنوبية

شكلت المبادئ الموجهة للنموذج التنموي بالأقاليم الجنوبية خطوة إيجابية في تكريس مبدأ التعاون والتشارك في صياغة القرارات التنموية في الجهة.

الفقرة الأولى: إعتقاد التشاركية واحترام القانون

تشكل التشاركية أساس بني الجهة من خلال إشراك كافة المتدخلين في صياغة القرارات التنموية وإدماجهم، وتتوخى هذه المقاربة التشاركية وضع تشخيص لواقع التنمية وتحديد الأولويات بغية التشيد التشاركي النهائي للنموذج.

وإعتقاد مبدأ التدبير الحر والتعاون والتضامن والتدبير التشاركي لتحقيق تنمية جهوية،

ومبدأ احترام القانون الذي يعد أسى تعبير عن إرادة المواطن لكونه يطبق على الجميع دون تمييز.

الفقرة الثانية: حكامه مسؤولة وخلق فرص الشغل

اعتماد دستور المملكة لسنة 2011 الحكامة الجيدة في الباب الثاني عشر من خلال المساواة بين المواطنين في ولوج المرافق العمومية، وإضطلاع هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها.

وخلق فرص شغل من خلال تشجيع الاستثمار في القطاع البحري والصناعي وتشجيع السياحة من خلال منح مساعدات (فرصة- المقاول الذاتي).

منح تحفيزات ضريبية وتزويد الجهة بصناديق التنمية وتشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة.

بالرغم من أهمية قطاع الصيد البحري بالأقليم طانطان فإن قيمته المضافة ضعيفة، غياب التكامل بين قطاعي السياحة والصناعة التقليدية.

الفقرة الثالثة: إقرار نظام إجتماعي إدماجي

العمل على مساعدة المواطنين الأكثر هشاشة من خلال مساعدتهم ومساواة بينهم في الاستفادة من فرص الشغل.

وفي هذا الإطار لابد من إستحضار المجهودات الدولة في محاربة الهشاشة من خلال برنامج أوراش الذي إستفاد منه ما يقارب 861 منصب شغل مباشر مؤقت خلال سنة 2022، وفق اتفاقية شراكة للإدماج الاقتصادي للشباب التي صادق عليها المجلس الإقليمي خلال الدورة الأستثنائية مع وزارة الإدماج الاقتصادي والمقاولة الصغرى والتشغيل والكفاءات¹.

¹ <https://mapguelmim.ma>

الفقرة الرابعة: تـمـيـن الثـرات والتـنـوع الثـقـافـي¹

احترام الهوية الجهوية للجهات ولاسيما ما يتعلق بتـمـيـن الثـرات والتـنـوع الثـقـافـي من خلال تشجيع المعارض والمواسيم والمهرجات للتعريف بالثرات الحسانية ونشر ثقافة الحسانية إلى جانب الامزيغية، مع تبني جهوية متقدمة.

المطلب الثاني: مرتكزات النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية

يرتكز النموذج التنموي الجديد على أربعة مرتكزات تشكل أساس التنمية بالجهة، باعتبارها تساهم في بلورة سياسة تنموية قادرة على مواجهة التحديات.

الفقرة الأولى: القطع مع سياسة الريع وأحداث أقطاب تنافسية

بأرساء إطار اقتصادي أفضل أداء وأكثر إنصافا يعتمد على نهج سياسة واضحة المعالم ومنصفة في جلب المستثمرين الخواص، من خلال تقديم تسهيلات للولوج إلى القروض بالنسبة للمقاولات الصغرى ومنح تحفيزات للانخراط بشكل واضح في الاقتصاد.

وإحداث صناديق جهوية لتحفيز الاقتصادي لتمويل المشاريع المهيكلية ومشاريع الاقتصادية والاجتماعية وهذا مادعى اليه الدستور في الفصل 142 "أن تحدث لفترة معينة ولفائدة الجهات صندوق التأهيل الاجتماعي لسد العجز في مجالات التنمية البشرية والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات².

¹ ملخص اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات وإستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، على الموقع droitpdf.com. 2021

² المادة 1 من المرسوم 2. 17. 598 صادر بتاريخ 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111. 14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي.

وصندوق للتضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد وتقليص الفوارق بين الجهات¹.

وتتمين الموارد الطبيعية والتوزيع المنصف لاستثمارها لصالح الساكنة المحلية من خلال مقاربة تشاركية مع جميع الفاعلين لبلورة سياسة واضحة في هذا الإطار، مع ضمان تخصيص قسط هام من مداخيل الموارد الطبيعية لتنمية الجهات الثلاثة في جنوب المغرب.

وتقديم الدعم للمقاولات الصغرى والمتوسطة، بالإضافة إلى نهج سياسة قطاعية قوية من أجل تهمين مؤهلات وتوجهات المجال الثرابي ودعم أنشطة تحويل الأسماك ومنتجات البحر وتشجيع الفلاحة وتربية الماشية.

الفقرة الثانية: النهوض بالتنمية البشرية وتهمين الثقافة الحسانية

يتم النهوض بالتنمية البشرية وتهمين الثقافة الحسانية من خلال:

- تحسين ولوجية الخدمات وعقلنة وترسيخ شبكات التضامن الاجتماعي وتشجيع برامج التنمية البشرية، وتشجيع مشاركة النساء ومواكبة إدماج العائدين من تندوف.
- تهمين الثقافة الحسانية والنهوض بها من خلال تهمين أماكن الذاكرة (المواقع الأثرية والتراث المعماري وإنشاء المتاحف الجهوية) مع التعريف السمي البصري بالثقافة الحسانية وإدماجها لغة وتراثا في المضامين البيداغوجية للسياسات الجهوية في مجال التربية والتعليم.
- تأهيل القطاع الصحي وإعادة الاعتبار إلى دور التربية والتكوين بصفتها شرطين لولوج الشغل.

¹ المادة 1 من مرسوم 2. 17. 667 بتاريخ 20 نونبر 2017 بتحديد معايير مداخيل صندوق التضامن بين الجهات.

- ترسيخ قيم المواطنة في المناهج الدراسية وتسير تعميم الولوج إلى التعليم.

الفقرة الثالثة: ضمان تنمية وتهيئة ترابية أكثر إستدامة

لتحقيق تنمية وتهيئة ترابية أكثر إستدامة يتوجب علينا:

- حماية الأنظمة البيئية: من خلال انشاء المحميات الطبيعية وجمع ومعالجة النفايات و زرع أشجار جديدة.
- المحافظة على الموارد المائية وتطوير الطاقات المتجددة بترشيد في أستهلاك الماء والترشيد في استهلاك الكهرباء والطاقة.
- تحسين منظومة الربط الوطني والدولي للأقاليم الجنوبية وتطوير التهيئة الحضرية.

ويقتضي هذا المنظور رؤية وممارسات مجددة في مجال التدبير و إستغلال الموارد الطبيعية، والهدف من ذلك إشراك السكان وممثلهم وتأمين استفادتهم الفعلية من هذه البرامج بطريقة منصفة وعادلة.

الفقرة الرابعة: ترسيخ مبادئ حكامه مسؤولة

تتمثل هذه المبادئ في:

- تكريس مبادا الديمقراطية وإعادة الثقة للمواطنين في إتخاذ القرارات.
- احترام السلطة ودعم فعالية الحقوق والمؤسسات من خلال إستشارة الأطراف المعنية ومشاركة الساكنة وإدراج العمل العمومي في الإطار الجديد¹.
- ربط المسؤولية بالمحاسبة باعتباره من أهم مبادئ الحكامة الجيدة في ترسيخ دولة الحق والقانون.

¹ محمد الأسعد: مقالة النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية المغربية، بكتاب الأقاليم الجنوبية المغربية بين التحولات السوسيوإقليمية وتحديات التنمية الترابية، الناشر مركز نماء الدراسات والأبحاث حول الصحراء، مطبعة دمشق للطباعة الرقمية، العيون، الطبعة 2021 الأولى، ص240.

المبحث الثاني:

مستلزمات تنمية محلية نموذجاً إقليم طانطان

مع تبني فكرة التنمية الجهوية التي تتطلب اعتماد إستراتيجية التخطيط وفق أبعاده، الأمر الذي ساهم في ظهور فكرة التنمية العمرانية للجهة والتي يقصد بها تحسين نوعية الحياة في المدينة، حيث يشمل الجانب الثقافي والاقتصادي.

وحسب الدراسة فإن تنمية الجهة رهين بتنمية أقاليم التابعة لها، وفي هذا الصدد قالت نائبة الأمين العام للأمم المتحدة في الدورة 72 الذي إنعقد في 5 شتنبر 2017 "من الواضح أن المدن هي التي سيفوز بها في معركة الاستدامة أو يخسر".

وقد تجسد هذا الوعي برهانات الإنتقال نحو المدن المستدامة في جميع الاعلانات الصادرة عن مؤسسات التعاون الدولية والإقليمية، وعلى مستوى الجهات المانحة الدولية وعلى أعتنام الفرص الاجتماعية والاقتصادية المستقبلية في أفق 2050 التمدن الجماعي للسكان وذلك بالتمكن من رفع الرهانات العالمية الكبرى، المتمثلة في ضمان إستقرار الدولة والتخفيف من وطأة الفقر وتقليص الفوارق الاجتماعية والجغرافية (المطلب الأول)، مع التطرق إلى مستلزمات نجاح تنمية الإقليم (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تحديات التنمية المحلية بإقليم طانطان

تتنوع التحديات التنمية المحلية بإقليم طانطان إلى إقتصادية وإجتماعية وأخرى مرتبطة بعقلية الساكنة

الفقرة الأولى: تحديات إقتصادية وإجتماعية

لتحقيق التنمية المحلية لابد لنا من الوقوف على التحديات والمعوقات التي تعرق مسار التنمية بالمنطقة.
أولا: على مستوى الاقتصادي

- رغم ماتزخر به المدينة من خيارات تفتقر للمؤسسات الاقتصادية القوية(الشركات الكبرى).
 - إنتشار الأنشطة غير مهيكله كتجارة الرصيف والباعة المتجولين ما يترتب عنه ضعف مردودية النشاط الاقتصادي وإنخفاض الدخل الفردي لدى معظم الساكنة.
- ثانيا: على المستوى الاجتماعي:

- فنجد إنتشار البطالة بالجهة حيث بلغ 22 في المائة سنة 2020 حسب احصائيات المديرية الجهوية للمندوبية السامية للتخطيط، لينتقل عدد السكان النشيطين العاطلين عن العمل من 26 ألف و759 عاطلا سنة 2019 إلى 31 ألف و323 عاطلا سنة 2020¹.
- تنامي الفقر والتميش والإقصاء، وهذا ماجعلها تحتل المرتبة الثامنة في نسبة الفقر بمعدل يصل إلى 7.5 عام 2014 مقابل معدل وطني قدره 4.8 بالمائة².

² Sahra. gov. ma/ar/banniere-home

الفقرة الثانية: تحديات في مجال التجهيزات وفي البيئة

على الرغم من النهوض بالمجال البيئي وتوفير الموارد الأساسية للمنطقة الا أنها تعرف معيقات في هذه المجالات.
أولاً: على مستوى التجهيزات

- تدهور المجال الحضري ونقص في الطرق والربط بالكهرباء وضعف شبكة الصرف الصحي¹.
- الانقطاع المتواصل لشبكة الماء في بعض أحياء الإقليم، نظراً لتزايد استهلاك الماء بنسبة 29 بالمائة، مما يحتم البحث عن بدائل مثل تحلية ماء البحر².
- قلة المرافق العمومية (التعليمية-الصحية-الرياضية).
- ضعف قطاع النقل الحضري.

ثانياً: على مستوى البيئي

- مشكل جمع ومعالجة النفايات
- تدمير المآثر التاريخية
- تراجع المساحات الخضراء
- غياب التنسيق الجمالي في النسيج العمراني

ثالثاً: تحديات ترتبط بساكنة طانطان

- سيادة الروح الانهزامية غير الطموحة
- نقص الثقة بين الساكنة والنخب المحلية

¹ <http://www.mapquelmim.ma>

² النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية المغربية، ص 226.

- -عدم تبادل الخبرات والموارد فيما بينهم
- -المركزية في إصدار القرارات
- -عدم التوفر على القيادات والكوادر المتخصصة في التنمية.

المطلب الثاني: مستلزمات النهوض بالتنمية بإقليم طانطان

لتحقيق التنمية بإقليم طانطان يجب الأخذ بمقومات الحكامة الجيدة المتمثلة في:

الفقرة الأولى: شروط النهوض بتنمية إقليم طانطان

تنفيذا للتوجهات الملكية السامية بالنهوض بالتنمية الجهوية، يستوجب من الجماعات الترابية ومن الساكنة والمجتمع المدني العمل وفق مقاربة تشاركية وحكمانية.

أولاً: التخطيط والتعاقد

بوضع مخطط التواصل مع جميع الفاعلين في مجال التنموي والتفكير في كيفية التنزيل مند البداية، انطلاقاً من الاعداد والتنفيذ والتتبع والتقييم¹. وإعتماد أسلوب التعاقد كأداة لتحقيق التنمية بالتعاقد مع أطر متخصصة وكفاءات قادرة على معرفة خصوصيات وإحتياجات الساكنة المحلية، ومن بلورة مخططات تنموية تدمج فيها مختلف الفاعلين².

والعمل على حماية البنية الهشة بمحاربة التصحر وحماية المسالك وأشجار النخيل، لابد كذلك من الاهتمام بالمنظومة البيئية للوحدات التي تشكل حاجزا ضد زحف الرمال.

¹ تقرير المعهد الدولي ايفياس فرع شمال إفريقيا والشرق الأوسط: مارس 2020، نحو نموذج تنموي قوامه التربية، الرباط، إيفياس شمال إفريقيا والشرق الأوسط. ، ص 63.

² عادل الصافي، الجنوس بشري:الرأسمال البشري مورد أساسي لتأهيل التراب المحلي وإنجاح النموذج التنموي، حالة الجماعة الترابية اسجن، إقليم وزان، ص 119.

ويجب العمل على المحافظة عليه بمشاركة كافة المتدخلين، وإعداد وتفعيل خطة لهيئة وتنظيم الغابوي الرعوي والمحافظة على المحميات.

ثانيا: ربط المسؤولية بالمحاسبة

محاسبة كل من ساهم في عرقلة تنمية الإقليم، إشراك جميع فعاليات المجتمع المدني في صياغات المقترحات حول سياسة التنمية بالإقليم.

ثالثا: إعتداد سياسة العيش المشترك

من خلال خلق توافق بين جميع فعاليات المجتمع المدني وفاعلون سياسيون وساكنة وتجاوز الخلافات والصراعات القبلية داخل الإقليم لتحقيق التنمية.

الفقرة الثانية: سبل النهوض بتنمية إقليم طانطان

لنهوض بتنمية إقليم طانطان لابد من انعاش الاقتصاد بدا بموسم طانطان، تشجيع السياحة الواحية.

أولا: إنعاش الاقتصاد الاجتماعي

حضي موسم طانطان بالرعاية السامية لصاحب الجلالة منذ أول نسخة له أبتداء من سنة 2004، وهو من المناسبات التي يتميز بها الإقليم، نظرا لصينه العالمي خصوصا بعد الاعتراف به كرافعة من روائع التراث الشفهي غير المادي للإنسانية سنة 2005، ليتم تسجيله في الاثحة التمثيلية للتراث غير المادي للإنسانية سنة 2008 من طرف منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو).

فهو رافعة للتنمية الاقليم من خلال التعريف بالثقافة الحسانية والتسويق الترابي للجهة، ومحطة التقاء للرحل حيث تجتمع فيه كل القبائل الصحراوية من أجل بيع وتبادل السلع وهذا يساهم بشكل كبير في إنتعاش التجارة والسياحة وتوفير فرص للشغل.

لذلك لابد من التفكير في تطوير هذا الموسم وإجراء إصلاحات خصوصا إصلاح الطرق التي تؤدي اليه وتوفير وسائل النقل وتزويد المنطقة بالماء والمرافق العمومية.

ثانيا: تشجيع السياحة الواحية

تزرخ جهة كلميم وادنون بمجموعة من الواحات السياحية الهائلة والتي ستساهم في إنعاش السياحة وتوفير الشغل سواء بإقليم كلميم أو إفني وطانطان موضوع الدراسة حيث نجد من أشهر الاماكن السياحة التي يشتهر بها إقليم طانطان هي واحة وين مذكور والتي تقع شمال غرب تلمزون وتبعد بحوالي 30 كلمترا عن المدينة وتتميز بأشجار النخيل التي تحيط ببرك مائية والبساط الاخضر وشلالات تسحر الزائر، كانت عبارة عن مكان لاستراحة القوافل التجارية القادمة من الصحراء والمتجهة لسوق امحيريش بكلميم، لكن في السنوات الاخيرة أصبحت تواجه كل اشكال التهميش والضياع بحيث نجد غياب طرق معبدة ولا تغطية هاتفية ولابنيات تحتية، وهذا ما يتطلب من الجهة النهوض بهذه الواحة لكونها تشكل مرصد للسياحة وستساهم في توفير الشغل.

خاتمة

يقتضي نجاح تنمية إقليم طانطان وجود قيادة من مستوى عالى، تتكلف بتتبع تفعيل المخططات التنموية وتقييم البرامج المسطرة، مع ضرورة التعاقد مع أطر متخصصة في المجال السياسات التنموية وربط المسؤولية بالمحاسبة.

التوصيات:

- اعتماد تخطيط إستراتيجي مركّز على التكامل والتعاون وتظافر الجهود على المستوى الجهوي.
- اعتماد قانون 61. 16 المحدثه بموجبه وكالة التنمية الرقمية.
- فرض غرامات على المتسببين في التلوث خصوصا المعامل المتواجدة في المدار الحضري ووسط المدينة.
- اعتماد أسلوب التعاون بين الجماعات كرافعة لتدبير المدينة والنهوض بها.
- الرفع من جودة الحكامة.
- تحسين جودة السكن لتحقيق الرفاه والعيش المشترك الكريم.
- توفير الظروف لتنمية القطاع الخاص المحلي ولإستقطاب الاستثمارات الأجنبية.
- الإسراع بإعتماد مشروع قانون 49. 17 المتعلق بالتقييم البيئي الذي يهدف إلى إخضاع السياسات والبرامج والمخططات والتصاميم للتقييم البيئي الأستراتيجي.

لائحة المراجع

- 1- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة ترؤس جلالته إفتتاح الدورة التشريعية العاشرة 13 أكتوبر 2017.
- 2- خطاب جلالة الملك محمد السادس بتاريخ 6 نونبر 2012 الموجه إلى الأمة، بمناسبة الذكرى السابعة والثلاثين للمسيرة الخضراء.
- 2- المرسوم 2. 17. 598 صادر بتاريخ 20 نونبر 2017 بتطبيق أحكام المادة 231 من القانون التنظيمي رقم 111. 14 المتعلق بالجهات فيما يخص صندوق التأهيل الاجتماعي.
- 3- المرسوم 2. 17. 667 صادر بتاريخ 20 نونبر 2017 بتحديد معايير توزيع مداخل صندوق التضامن بين الجهات.
- 4- محمد الأسعد: النموذج التنموي الجديد للأقاليم الجنوبية المغربية، كتاب الأقاليم الجنوبية المغربية بين التحولات السوسيوإقليمية وتحديات التنمية الترابية، الناشر مركز نماء للدراسات والأبحاث حول الصحراء، مطبعة دمشق للطباعة الرقمية، العيون، الطبعة الأولى 2021.
- 5- عادل الصافي، الحنوس بشري: الرأسمال البشري مورد أساسي لتأهيل التراب المحلي وإنجاح النموذج التنموي، حالة الجماعة الترابية اسجن، إقليم وزان.
- 6- إيفياس فرع شمال إفريقيا والشرق الأوسط: مارس 2020، نحو نموذج تنموي قوامه التربة، الرباط، إيفياس شمال إفريقيا والشرق الأوسط.
- 7- ملخص اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي: النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات وإستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، .droitpdf. com. 2021

تدبير صفقات الجماعات الترابية:

الأجهزة الإدارية والمالية ونطاق تدخلاتها

د. مولاي أحمد الصبحي

دكتور في الحقوق

مدير مصالح جماعة المضيق

أستاذ زائر بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
عين الشق، الدار البيضاء، جامعة الحسن الثاني

مقدمة

تكتسي الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية أهمية بالغة في ترجمة الرهانات النوعية المعقودة عليها للرفع من منسوب التنمية الترابية، خصوصا وأن القوانين التنظيمية المؤطرة للجماعات الترابية قد منحت مجالس الجهات موقع الصدارة في منظومة التدبير العمومي الترابي بالمغرب، الأمر الذي أصبح يفرض الارتقاء بوظائف الجماعات الترابية من مجرد ممارسة التسيير الإداري إلى تدبير عملية التنمية في أفق جعلها فاعلا أساسيا في بناء اقتصاديات جهوية رائدة، لاسيما أن المشرع قد عمل على التحويل التدريجي لبعض الصلاحيات الاقتصادية التي تمارسها الدولة على المستوى الترابي لفائدة الجماعات الترابية، وهو ما يؤكد الزخم الكبير للمجهود الاستثماري للجماعات الترابية الذي وصل 19 مليار درهم برسم مالية سنة 2023¹، الأمر الذي يعطي إشارات واضحة على طبيعة الصفقات العمومية التي ستبرمها الجماعات الترابية لإنجاز المشاريع المبرمجة.

¹: قانون المالية لسنة 2023، مذكرة تقديم، ص28 منشورة بالموقع الرسمي للبرلمان.

ان منظور السلطة التنظيمية لتدبير الصفقات العمومية عرف عدة تحولات تبعا لطبيعة المرحلة والسياقات الداخلية المرتبطة بتطوير النموذج التنموي المغربي، وهو ما عكس درجة اهتمام السلطة التنظيمية بآلية الصفقات العمومية باعتبارها الآلية المثلى لتنزيل البرامج التنموية على المستوى الوطني والترابي، مما قاد إلى مباشرة إصلاحات متدرجة ومتتالية ركزت على الجوانب التقنية والاقتصادية والقانونية والمؤسسية من خلال اعتماد مقارنة إصلاحية شاملة أخذت بعين الاعتبار تحديث تدبير الصفقات العمومية في انسجام تام مع توجهات دستور 2011 ومخرجات النموذج التنموي الجديد التي أكدت في التقرير العام على العمل في اتجاه انبثاق "مغرب الجهات" مزدهر وحيوي.

وفي إطار تنفيذ توصيات اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، صدر المرسوم رقم 2. 22. 431 المتعلق بالصفقات العمومية بتاريخ 08 مارس 2023، وقد انبثق عن هذا الإصلاح الجديد إرساء مقتضيات جديدة حملت إشارات قوية عن وجود توجه نحو تدعيم التدبير الحديث لعقود الصفقات العمومية من خلال اعتماد نظام قانوني موحد يطبق على مصالح الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وباقي الأشخاص الاعتبارية الخاضعة للقانون العام.

وأمام هذه الأهمية البالغة للإطار القانوني المؤطر للصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الترابية من خلال ما خصها المشرع من أحكام وإجراءات ومساطر، فإنه يتعين كذلك الإحاطة بمكونات أخرى لا تقل أهمية عن ذلك، ويتعلق الأمر بالإطار المؤسسي المرتبط بالصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الترابية.

وفق هذا التصور تبرز الإشكالية الرئيسية التالية:

إلى أي حد تمكنت السلطة التنظيمية في مجال تدبير صفقات الجماعات الترابية من وضع مقتضيات كفيلة بالتأطير المحكم لدور الأجهزة الإدارية والمالية، وتحديد نطاق تدخلاتها، بما يضمن الفعالية الاقتصادية والنجاعة المالية المتوخاة من الصفقات العمومية؟.

إن تأطير إشكالية البحث، تطلب منا التركيز في تأطير الموضوع على الجوانب القانونية المؤطرة لتدخلات الأجهزة الإدارية والمالية المتعلقة بتنظيم وتديبر ومراقبة الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية، وذلك من خلال اعتماد تصميم منهجي ثنائي يقوم على تقسيم الموضوع إلى مبحثين:

يتناول المبحث الأول الأدوار التديبرية للمجلس التداولي والامر بالصرف انطلاقا من الصلاحيات المتعددة التي جاءت بها القوانين التنظيمية المؤطرة لعمل الجماعات الترابية، مع استعراض تجربة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بالنسبة للجهات (المبحث الأول).

وفضلا عن ذلك، عمل المشرع على إخضاع أعمال الجماعات الترابية إلى مراقبة إدارية ومراقبة مالية للتأكد من شرعية المقررات التي تصدرها مجالس الجماعات الترابية ومن شرعية المقررات الصادرة عن رؤسائها وكذا التحقق من مدى احترام الجماعات الترابية للنصوص والأنظمة التي تؤطر أنشطتها الإدارية والمالية على حد سواء، وعليه يتعين تسليط الضوء على الأجهزة الخارجية المتدخلة في مجال تديبر الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية باعتبارها من صميم أعمال الجماعات الترابية. (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الأجهزة المباشرة المعنية بتدبير الصفقات العمومية على مستوى الجماعات الترابية

لقد مكّن التصور الدستوري الجديد من تدعيم أدوار المجالس الجماعية، بما يضمن وجود مجالس محلية منتخبة لها مرجعية قانونية قوية وشرعية انتخابية حقيقية وقادرة على التأثير الفعال في محيطها الترابي، وفي هذا النطاق يبرز الدور المهم للفاعل السياسي في تعزيز المكتسبات التديرية من خلال قدرة المجالس المنتخبة على معالجة القضايا التنموية بمنظور تديرسي وسياسي متكامل، الأمر الذي يتعين معه الإحاطة بتجليات الرقابة السياسية للمجالس التداولية في مجال تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية، كما أن المشرع المغربي راهن على الجهات كقائد للتنمية الترابية للاضطلاع بأدوار أساسية في الفعل العمومي الترابي، وهو ما استدعى مدّ الجهات بكل الآليات المدعومة القادرة على تعزيز التنفيذ الجيد للمشاريع الجهوية، وذلك من خلال إحداث وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع تساعد المجلس الجهوي في تنزيل البرامج التنموية الجهوية (المطلب الأول).

وبالموازاة يتعين تسليط الضوء على مسؤولية الأمر بالصرف في تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الأدوار التديرية للمجلس التداولي والوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع بالنسبة لصفقات الجهات

تتمتع المجالس المنتخبة ضمن مجالاتها الترابية بسلطة تنظيمية وصلاحيات تنفيذية لاتخاذ التدابير اللازمة التي يتطلبها تدبير مهام التنمية الترابية وضمن استمرار المرفق العام، ويجد هذا التوجه أساسه في الوثيقة الدستورية لسنة 2011 التي عملت على توسيع مجالات عمل المجالس المنتخبة وتمتعها بصلاحيات مهمة تمتد إلى تدبير العقود الإدارية التي تبرمها في مجال الصفقات العمومية

ويرتكز تدبير الجماعات الترابية لشؤونها على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة ترابية سلطة التداول بكيفية ديموقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها طبقا لأحكام القوانين التنظيمية المؤطرة لعملها والنصوص التشريعية والتنظيمية المتخذة لتطبيقها¹.

ويدبر شؤون الجماعة الترابية مجلس منتخب أنيطت به صلاحيات واسعة ويمارس رقابة سياسية على الجهاز التنفيذي للجماعة والتي تتخذ أشكالا مختلفة ومتنوعة، ولعل أهمها مراقبة تدبير المشاريع التنموية ومدى ملاءمتها مع الحاجيات الحقيقية للجماعة الترابية، وكذا وقعها وأثرها على التنمية الترابية.

ويمكن إبراز تجليات وأثر هذه الرقابة السياسية التي يمارسها المجلس التداولي من خلال تتبعه للصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية في بعض الجوانب الرئيسية، لا سيما اعداد مشروع الميزانية وتعديله وبرمجة الفوائض الحقيقية:

أولا: دراسة واعتماد مشروع ميزانية الجماعة الترابية

تعتبر الميزانية الوثيقة التي يقرر ويؤذن بموجبها بالنسبة لكل سنة مالية مجموع موارد وتكاليف الجماعة²، وتقدم هذه الأخيرة داخل أبواب الميزانية في فصول منقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات³، ويضم كل برنامج مجموعة

¹ المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 215، ص. 6585).

المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 215، ص. 6585).

المادة 3 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 215، ص. 6585).

2 المادة 152 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

3 المادة 157 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

متناسقة من المشاريع المزمع تنفيذها خلال السنة ويتولى رئيس المجلس إعداد مشروع الميزانية على أساس برمجة تمتد على ثلاث سنوات لمجموع موارد وتكاليف الجماعة طبقا لبرنامج عملها¹، هذه الأخيرة تتضمن المشاريع المزمع إنجازها من طرف الجماعات الترابية التي تعتمد بالدرجة الأولى على آلية الصفقات العمومية من أجل تنزيلها وإخراجها إلى حيز الوجود.

إن مناقشة مشروع الميزانية من طرف المجلس التداولي، تسمح لهذا الأخير بالغوص في الحثيات وتفاصيل المشاريع المدرجة بالمشروع والمطالبة بإدخال تعديلات عليها، وإضافة إلى مناقشة مسطرة تنفيذها والجدولة الزمنية للصفقات التي يتعين إبرامها وأنواع الصفقات التي يعتزم الأمر بالصرف اعتمادها لإنجاز المشاريع المذكورة.

كما يراقب المجلس التداولي كذلك خلال هذه المرحلة مدى تطابق وملاءمة المشاريع المدرجة بالميزانية مع الأهداف والمحاور المسطرة ببرنامج عمل الجماعة الترابية، والذي يتضمن المحاور الاستراتيجية لعمل المجلس خلال فترته الانتدابية.

ثانيا: تعديل الميزانية وبرمجة الفائض الحقيقي

لقد خولت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية للمجالس التداولية إمكانية تعديل الميزانية بوضع ميزانيات معدلة، وفقا للشكليات والشروط المتبعة في اعتماد الميزانية والتأشير عليها²، ويمكنه القيام بتحويل الاعتمادات داخل أبواب وفصول وبرامج الميزانية، من خلال فتح اعتمادات جديدة أو الرفع من مبالغ اعتمادات أو تحويلها أو تغيير تخصيصها، كما يقوم المجلس بعد حصر الميزانية بتاريخ 31 يناير من السنة الموالية ببرمجة الفائض الحقيقي الصافي للجزء الأول

1 المادة 183 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

2 المادة 201 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

من الميزانية والذي يتم نقله إلى الجزء الثاني، وهي فرصة للمجلس لبرمجة مشاريع تنموية والمساهمة في وضع تصور لإبرام صفقاتها وتنفيذها.

فضلا عن ذلك نشير إلى آلية أخرى لا تقل أهمية عن سابقتها تتعلق بمطالبة أعضاء المجلس بإدراج نقط تتعلق بتدبير المشاريع والصفقات المنجزة أو التي في طور الإنجاز من قبل الجماعة الترابية وذلك بجدول أعمال دوراتها¹، سواء العادية أو الاستثنائية، كما يمكن لأعضاء المجلس توجيه أسئلة كتابية إلى رئيس المجلس بخصوص كل مسألة تهم مصالح الجماعة²، ولاسيما الصفقات المبرمة من طرفها، ولتفعيل هذه الآلية ألزم القانون التنظيمي رئيس المجلس بتخصيص جلسة واحدة عن كل دورة التي يعقدها لتقديم أجوبة عن الأسئلة المطروحة.

فضلا عن ذلك يمكن للمجلس التداولي تشكيل لجنة للتقصي حول مسألة تهم تدبير شؤون الجماعة³، وأن يقترح كموضوع لها تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعة الترابية، وتعتبر آلية رقابية مهمة من شأنها الوقوف على سياسة الأمر بالصرف في تدبير هذه الصفقات ومدى تحقيق النتائج والأهداف المسطرة، حيث سمح القانون للمجلس بطلب من نصف الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل تشكيل هذه اللجنة، وتعد تقريرا حول المهمة التي أحدثت من أجلها في ظرف شهر على الأكثر، ويعرض هذا التقرير على أنظار المجلس لمناقشته، كما يقرر في شأن توجيه نسخة منه إلى المجلس الجهوي للحسابات⁴.

إن الصلاحيات التي منحها القوانين التنظيمية للمجالس التداولية تجعل الرقابة السياسية من أهم الأصناف الرقابية، إعتبارا لكونها تمارس من قبل المعنيين مباشرة بتدبير شؤون الجماعة الترابية، ومن الأشخاص المعهود إليهم

1 المادة 36 و 40 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات مرجع سابق

2 المادة 46 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

3 المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

4 الفقرة الأخيرة من المادة 215 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

بحكم النصوص التشريعية والتنظيمية بممارسة الاختصاصات المخولة للجماعات الترابية من أجل بلوغ أهداف التنمية الترابية¹، فهي من جهة رقابة ذات طابع داخلي وسياسي محض يمارسها أعضاء المجلس التداولي على أعمال وتصرفات الأمر بالصرف، ومن جهة أخرى رقابة لاحقة وتقييمية تتمحور في جزء كبير منها على مناقشة أساليب إنجاز برامج الجماعة الترابية وطرق تنفيذ المشاريع التنموية. ورغم أهمية الرقابة التي تمارسها المجالس المنتخبة على الأمر بالصرف للجماعة الترابية، فإن واقع الممارسة العملية يؤكد أن دورها يبقى محدودا ومحصورا في حالات محددة لا يمكن أن تُؤثر بشكل واضح في تدير الصفقات المبرمة من قبل الجماعة الترابية، ولا أن تُمثل رقابة حقيقية على التصرفات المالية للأمر بالصرف.

واعتبارا لموقع الصدارة التي تتمتع بها الجهات، والدور المنوط بها المتعلق بتحقيق التنمية الترابية المندمجة والمستدامة، وما يتطلب ذلك من توظيف مختلف الآليات المؤسسية التي أثبتت جدواها في مجال الصفقات العمومية، وضع المشرع المغربي رهن إشارة الجهات الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وذلك لتمكينها من التحكم في المشاريع الترابية والأعمال التنموية بشكل احترافي باعتبارها وكالة قادرة على تقديم المساعدة القانونية ووضع هندسة تقنية ومالية للمشاريع والبرامج التنموية التي تقررها مجالس الجهات

إن نجاح تجربة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كمقاربة حديثة في التدير، وفي ضوء ما حققته من نجاح في العديد من التجارب الدولية، شكل دافعا مهما للمغرب لاستلهام هذه التجربة وتضمينها على مستوى النصوص القانونية المؤطرة للجماعات الترابية، خصوصا وأن المشرع المغربي راهن على الجهات كقائد للتنمية

1 محمد الشاوي: "إشكالية الرقابة على صفقات الجماعات الترابية بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، ص: 77.

الترابية للاضطلاع بأدوار أساسية في الفعل العمومي الترابي، وهو ما استدعى مدّ الجهات بكل الآليات المدعمة القادرة على تعزيز التنفيذ الجيد للمشاريع الجهوية، وذلك من خلال إحداث وكالات جهوية لتنفيذ المشاريع تساعد المجلس الجهوي في تنزيل البرامج التنموية الجهوية.

وبذلك يكون المشرع المغربي قد تبنى التوجهات التي أقرتها الدولة المغربية بخصوص تشجيع العمل بالأنماط الإدارية الجديدة كالوكالات المتخصصة ووكالات التنمية ذات الامتداد الترابي لتنمية بعض الجهات¹، حيث تم تمكين المجلس الجهوي من وكالة تحمل اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، وهي شخص اعتباري خاضع للقانون العام ويتمتع بالاستقلال الإداري والمالي ويوجد مقرها داخل الدائرة الترابية بالجهة².

ومن أجل تمكين هذه الآلية من الاختصاصات التي تناسب وأهداف الجهوية المتقدمة، فإن القانون التنظيمي المتعلق بالجهات، أناط بها القيام بدورين أساسيين، يتمثل الدور الأول في مد مجلس الجهوي كلما طلب رئيسه ذلك، بكل أشكال المساعدة القانونية والهندسية والتقنية والمالية عند دراسة وإعداد المشاريع وبرامج التنمية وتدخل هذه المساعدة في إطار الإعداد القبلي لكل مشروع تنموي، حتى يكون في مستوى التطلعات، الأمر الذي سيمكن الوكالة من التوفر على المعلومات الخاصة بمخططات التنمية والتي ستساعد في تكوين تصور متكامل عنها، ويرتبط الدور الثاني بالعمل على تنفيذ المشاريع التنموية التي تداول فيها المجلس في دوراته، وهو ما يدخل في صلب المهام التي أحدثت من أجلها هذه الآلية المؤسسية.

1: البيجيوي عبد الفتاح: "مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 100، سنة 2014، ص: 235.

2: المادة 128 من القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق.

وبذلك تكون الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع الإطار الأنسب لتحريك المشاريع المزمع القيام بها من لدن مجلس الجهة من خلال مساهمتها في صياغة الرؤى والدراسات الأولية للمشاريع والبرامج التي يمكن أن يستفيد منها تراب الجهة وجعلها تلعب دورا رئيسيا في مرحلة تنفيذ هذه البرامج والمشاريع، بالإضافة لذلك يمكن للوكالة أيضا أن تلعب دورا اقتراحيا كلما تعلق الأمر بإحداث شركة من شركات التنمية الجهوية التي ينص عليها القانون التنظيمي للجهات وتشتغل تحت إشرافها¹.

وهكذا يكون المشرع المغربي تبنى الأهداف التي رسمتها اللجنة الاستشارية للجهوية لهذه الوكالة والتي تستشف من تسميتها، فهي تعتبر آلية لتسريع تنفيذ ما تقرره المجالس الجهوية من مشاريع وفق القانون التنظيمي رقم 14.111 وهو ما يجعلها منسجمة مع الدور الأساسي لأسباب نزولها، أي مساعدة المجالس الجهوية على تخطيط وتنفيذ المشاريع التنموية².

ومن خلال هذه الأدوار التي أنيطت بالوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، يمكن القول بأن المشرع أراد أن يجعلها في صلب الدينامية التنموية، باعتبارها الآلية الفعالة للانتقال إلى تنفيذ المقاربة المجالية وإضفاء الفعالية والنجاعة على التدبير العمومي الترابي³، مما يتسق مع التوجهات الدولية التي اختارت الاشتغال بهذه الآلية في العديد من الدول الأوروبية مثل إنجلترا وفرنسا وإيرلندا وإيطاليا، وقد أثبت هذا المنهج التدبيري فعاليته وأصبح يتوسع بشكل ملحوظ باعتباره يمثل نموذج التدبير العمومي الحديث الذي يوظف المناهج التدبيرية المعمول بها في

1: المادة 138 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات.

2: حددت اللجنة الاستشارية مهام الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع في تقديم المساعدة التقنية وتنفيذ المشاريع التي تقررت في دورات المجالس الجهوية.

3: محمد صدوقي، الوكالة لتنفيذ المشاريع، الرهانات والإكراهات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية 2017، عدد مزدوج 2-3 حول التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية، ص: 38.

القطاع الخاص على صعيد تنفيذ المشاريع العمومية الترابية ذات الأبعاد التنموية.

وهنا نؤكد على أن هذه الوكالات قد تمتعت منذ تطبيقاتها الأولى باستقلالية مهمة وتحكمت في مبادئها المرجعية معايير من قبيل الحرص على الفعالية والنجاعة والتدبير المرتكز على النتائج، وقد اعتبرت هذه الآلية من أهم آليات تحسين الخدمات العمومية وإرساء قواعد الحكامة الجيدة، حيث اعتبر اعتماد هذه الآلية على صعيد هذه التجارب الرائدة إحدى السمات البارزة في التدبير العمومي الحديث، والذي يتأسس على الفعل بين ما هو سياسي وما هو تدييري، بتحويل القائمين عليها هامشا واسعا من الحركة في أخذ المبادرات وربط المسؤولية بالمحاسبة¹.

إن المغرب قد راكم العديد من التجارب المتعلقة باعتماد أسلوب الوكالات، والتي ساهمت في عملية التنمية الترابية، ويتعلق الأمر بوكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم الجنوب والشمال والتي يحسب لها العديد من الإنجازات والمساهمات المرتبطة بتوحيد الجهود وتدعيم الاندماج الاقتصادي للجهات، وهو ما يساهم في توفير الشروط الضرورية لتحقيق التنمية المستدامة عبر رؤية جديدة لتهيئة المجال²، وبالتالي فإن اختيار المغرب الاشتغال بهذه الآلية مع تحديث منهجية اشتغالها على صعيد الجهات، سيمكن من تأهيل المجالات الترابية وفق مقاربة جديدة على صعيد تنفيذ المشاريع الجهوية.

1: سعيد جفري، التنظيم الترابي بالمغرب، دار الرشاد للنشر والتوزيع، مطبعة الأمنية، الرباط، ص: 2018، ص: 55.

2: مولاي محمد بوعزاوي، تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهام التنمية، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 9، مطبعة الأمنية الرباط، 2015، ص: 249.

ونشير في هذا الصدد إلى أن انتقال المغرب من وكالات التنمية إلى وكالات تنفيذ يأتي في إطار الاستراتيجية المغربية للتنمية الشاملة ذات البعد المحلي والجهوي والوطني، وهنا يتعين الأخذ بعين الاعتبار المكانة التي تحتلها وكالات تنفيذ المشاريع المنشأة حديثا ووكالات تنمية الأقاليم الموجودة منذ وقت طويل، هاتان الهيئتان العموميتان اللتان تتمتعان بالاستقلال المالي والقانوني تبدوان كأداة للتنمية يتمحور حولهما الفضاء الوطني بأكمله، الأمر الذي يجعلهما تضطلعان ببعض الخصوصية التدييرية مما يؤهلها لتشكلا نقطة التقاء سواء على مستوى طابعهما المتمثل في التنشيط الاقتصادي والاجتماعي أو على مستوى هدفهما المتمثل في تمويل التنمية في إطار التوزيع الوطني للاختصاصات (الدولة، الجماعة الترابية)، هذا التقارب يمكن أن يكون مفيدا، إذا ما تم إعادة توزيع الوسائل المادية والتقنية وتفعيل التضامن التمويلي اللازم.

إن هذه المؤهلات والإمكانات التي تمتاز بهذه الوكالات والخبرات التي راكمتها يؤهلها للعب دور طلائعي في مسار التنمية وهو ما جعل المشرع المغربي يتوج هذه التجارب السابقة على صعيد الوكالات بإحداث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، والتي ستتيح المساعدة للمجالس الجهوية في التدبير والتخطيط والبرمجة حسب معايير حديثة، مما سيوفر الشروط اللازمة للخروج من دوامة الضعف وعدم النجاعة التي ميزت لمدة طويلة أداء الجماعات الترابية، حيث أن نجاح الجهات في تدبير المشاريع التنموية رهين بقدرتها على تأمين تدبير جيد، وهو ما يقتضي تطوير مستوى التأطير¹، غير أن النجاح في هذا النهج المؤسسي يفرض الاستعانة بخبراء ذوي قدرات عالية وكفاءات في تدبير المشاريع والبرامج، التتبع والتقييم، وكذلك

1 Intisar Ben Sbih, « Les agences régionales d'exécution des projets : un nouvel outil de gestion locale : quelle articulation avec les agences de développement » remadasa, numéro double: 2-3 ; 2017 ; p 59.

الفهم الجيد للأهداف والاستراتيجيات والمحيط الخاص الذي تتطور فيه الوكالات، وهنا يتعين أن يركز التدبير على النتائج¹.

وقد عرفت الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع منذ بداية نشاطها تزيادا مضطردا في عدد المشاريع الموكولة اليها من طرف الجهات، فبرسم سنة 2022، بلغ اجمالي ميزانيات الاستثمار المبرمجة من قبل هذه الوكالات ما يناهز 2.8 مليار درهم مقابل 4.6 مليار درهم سنة 2021، بزيادة سنوية بلغت 28%، وإلى غاية متم شهر يونيو 2023، وصل الغلاف المالي الإجمالي لمشاريع الاستثمار المبرمجة من طرف هذه الوكالات ما يفوق 9.8 مليار درهم².

ونشير في هذا السياق إلى أن مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة أحدث الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، حيث أسند لها مهمة الإشراف على تنفيذ برنامج التنمية الجهوية، بالإضافة إلى تنفيذ مجموعة من المشاريع التنموية على مستوى الجهة، وقد اتبعت منهجية محكمة في إحداثها من خلال حرص رئيس الجهة على اتباع الإجراءات القانونية المؤطرة لإنشائها.

وفي هذا الصدد أصدر رئيس الجهة قرارا يقضي بفتح باب الترشيح لشغل منصب مدير الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع³، وقد أسفرت عملية الانتقاء على تعيين مديرة على رأس هذه المؤسسة ابتداء من سنة 2017، والتي شرعت مباشرة

1 rapport de coseil économique, social et envernomental, la gestion et développement des compétence humain: levier fondamental de réussite de la régionalisation avancé, n° 11 / 2013.

2 التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2022-2023، ص 131

3 المادة الثانية من قرار رئيس مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة رقم 59 بتاريخ 17 نونبر 2016، بشأن فتح الترشيح لشغل منصب مدير للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، وذلك بناء على مقرر مجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة، خلال دورته الاستثنائية المنعقدة بتاريخ 28 أبريل 2015، القاضي بتشكيل لجنة الإشراف والمراقبة المنصوص عليها في المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 14.111، وهذه الشروط الواردة تتقارب وترتكز على توجهات منشور وزير الداخلية رقم 52 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 2015.

في عملها باستقطاب مجموعة من الكفاءات سواء من الإدارة الجهوية أو من الإدارات الترابية أو من غيرها من المؤسسات العمومية، عبر فتح باب الترشيح لشغل مناصب المسؤولية بالوكالة بتاريخ 19 أكتوبر 2018، وهكذا أصبحت تتوفر الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع لجهة طنجة تطوان الحسيمة، بفضل هذه التوظيفات الجديدة على سبعة وثلاثين (37) مستخدما موزعين على الشكل التالي¹:

- المهندسون المدنيون.
 - التقنيون في الهندسة المدنية.
 - المهندسون في المعلومات.
 - الملحقون.
 - رؤساء الأقسام.
 - إداريون، تقنيون، متعاقدون والموضوعون رهن إشارة الوكالة.
- إن هذه التركيبة المهمة من الموارد البشرية للوكالة تشكل نقطة قوة وعامل مهم لممارسة الاختصاصات المنوطة إليهما، والتي يتولى مدير الوكالة بلورتها والسهر على إدارتها من خلال القيام بالأدوار التنفيذية بطريقة مستقلة، مع احترام القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وحسب المعايير الاحترافية، حيث تتوفر في مدير الوكالة الشروط المؤهلة لممارسة المهام المتعلقة بتسيير الوكالة من خلال العمل على تنفيذ قرارات لجنة الإشراف والمراقبة وإعداد مشروع الميزانية، والأمر بقبض المداخيل والتحكم في النفقات بصفته أمرا بالصرف، وصياغة تقرير سنوي

1: عبد اللطيف تملكوتان، "العنصر البشري وتحديات التنمية المندمجة في ظل الجهوية المتقدمة، مرجع سابق، ص: 648.

حول أنشطة الوكالة وتسييرها ووضعيتها المالية والمنازعات التي قد تكون الوكالة طرفاً فيها إلى جانب ممثلها أمام المحاكم، وتعيين وإعفاء المستخدمين¹.

وحتى تتمكن وكالة تنفيذ المشاريع لجهة طنجة تطوان الحسيمة من تحقيق الأهداف المتوخاة منها، استفادت من مواكبة مؤسسة بدائل التنمية (DAI) في إطار الشراكة والتعاون التي تجمعها بمجلس جهة طنجة تطوان الحسيمة²، وقد تم خلال انعقاد دورة لجنة الإشراف والمراقبة للوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع (سنتبر 2018) تقييم وضعيتها تقدم الأشغال المسندة إليها، حيث كانت الحصيلة غنية ومتنوعة تعلقت بعدة محاور يمكن إجمالها³ في محور فك العزلة عن العالم القروي ومحور دعم قطاع التعليم والتكوين فضلاً عن برنامج المحافظة على البيئة والحماية من الكوارث الطبيعية ومحور تأهيل المراكز القروية وبرنامج دعم وتشجيع الإقتصاد الاجتماعي والتضامني، إضافة إلى برنامج الحسيمة منار المتوسط وبرنامج تنمية التجهيزات الثقافية بالجهة، إلى جانب برنامج دعم قطاع الشباب والرياضة بالجهة ومحور تثمين منتوجات الصناعة التقليدية.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن إنجاز العديد من هذه الدراسات والتشخيص المعمق بشأن هذه المشاريع ودراسات الجدوى لعدد من البرامج المتضمنة في برنامج التنمية الجهوية ثم تمويله من مجلس الجهة ومؤسسة البدائل الألمانية (DAI)، وبين الجدول الآتي وضعيتها طلبات العروض وسندات الطلب والعقود المرتبطة بالبرنامج الاستثماري:

1 المادة 139 من القانون التنظيمي للجهات، مرجع سابق.

2 حصيلة النصف الأول من الولاية الانتخابية 2015 – 2021 المجلس لجهة طنجة تطوان الحسيمة من أكتوبر 2015 إلى دجنبر 2018، ص: 2018.

3 حصيلة السقف الأول من الولاية الانتخابية 2015 – 2021 من أكتوبر 2015 إلى دجنبر 2018، مرجع

سابق، ص: 75 – 86.

التكلفة بمليون درهم	العدد	العمليات
57.397	118	طلبات العروض المعلن عنها
74.201	71	الصفقات المبرمة
55.18	15	سندات الطلب
1.95	12	طلبات العروض المعلن عن فتح أظرفتها

المصدر: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع لجهة طنجة-تطوان-الحسيمة

حصيلة النصف الأول من الولاية الانتخابية 2015 – 2021 من أكتوبر 2015 إلى دجنبر 2018، ص: 86.

وهنا تبرز الممارسة العملية أن الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع يمكن أن تضطلع بأدوار مهمة ومزايا عديدة، غير أنها بالمقابل تواجه العديد من الإشكالات المرتبطة أساسا باستقلالية المدير وسلطة الأجهزة المنتخبة في التعيين، حيث أن طريقة تعيين مدير الوكالة تحد من حرية الاختيار لرئيس المجلس وتؤثر على مواصفات الشخص الذي يمكن أن يساعده على تنفيذ المشاريع التنموية المقررة بمجلس الجهة، مما أعطى الانطباع بالتحكم المسبق في الجهاز التنفيذي وأعماله، وهو ما يستدعي مراجعة طريقة ترتيب وعمل الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، مما يجعلها تابعة للمجلس الجهوي على المستويين التنظيمي والوظيفي، مع خصها برقابة بعدية إدارية وقضائية في إطار إعطاء عملية تدقيق الحسابات، ومنحها مداخل خاصة بها حتى تؤمن الاستقلالية المطلوبة¹.

1 Tobias Boch, « l'autonomie des gouvernementales en Allemagne et en norvège: expliquer la variation dans l'autonomie de gestion d'un pays et d'un pays et d'une agence à l'autre », revue internationale des sciences et duministratives 2014/2 (vol,80), p: 310. <https://www.cairn.onfo/revue-internatiionale-des-sciences-administaratives-2014-2-page:351>. consulté15/9/2020 à12h.

ورغم هذه الصعوبات التي تواجه الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع فإن المؤشرات تدل أن نظام الوكالات في التدبير العمومي حقق النجاح وأسفر عن آثار إيجابية في نوعية ومصداقية الأداء في الإدارة العمومية، ويستجيب لرهانات التنمية ومتطلبات الحكامة الجيدة، وهو الأمر الذي أكدته نتائج الافتحاص التي قامت به المحكمة المالية الأوروبية لوكالات التنفيذ التي أقرت بأنها حققت نتائج إيجابية مقارنة مع النتائج التي كانت تحققها سلطات الوصاية سابقا، وهو الأمر الذي يقتضي تعميم منهجية وكالة تنفيذ المشاريع على صعيد جميع الجماعات الكبرى حتى تضطلع بدورها المأمول وتساهم في الدينامية التنموية عبر تكريس الفعالية والنجاعة في تنفيذ المشاريع.

المطلب الثاني: مسؤولية الأمر بالصرف في تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية

يقوم رئيس مجلس الجهة بتنفيذ مداورات المجلس ومقرراته ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض ينفذ برنامج التنمية الجهوية وينفذ الميزانية ويعتبر الأمر بقبض مداخيل الجهة وصرف نفقاتها¹، كما يعهد إليه القيام بكافة العمليات المالية والمحاسبية المترتبة عن إبرام وتنفيذ الصفقات العمومية المبرمة من طرف الجهة²، ويتولى إبرام صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات³، ويصادق عليها⁴.

1 المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، مرجع سابق

2 المادة 3 من المرسوم رقم 2.17.449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها مرجع سابق.

3 يتولى رئيس مجلس الجهة إبرام صفقات الجهات، ورئيس مجلس الجماعة إبرام صفقات الجماعات، ورئيس مجلس العمالة أو الإقليم، إبرام صفقات مجالس العمالات أو الأقاليم.

4 يتولى رئيس مجلس كل جماعة ترابية كذلك، المصادقة على هذه الصفقات.

ويتعين على رئيس مجلس الجماعة الترابية التقيد بقواعد الحكامة الجيدة، ولهذه الغاية يتخذ الإجراءات اللازمة من أجل ضمان احترام المقتضيات المنظمة للصفقات¹، والسهر على إبرامها في إطار احترام حرية الولوج إلى الطلبية العمومية، والمساواة في التعامل مع المتنافسين وضمان حقوقهم والشفافية في الاختيار²، ومن أجل مساعدته على القيام بمهامه، وفي هذا النطاق خول القانون للأمر بالصرف أن يفوض إمضاءه إلى المدير العام للمصالح، وأن يمارس تحت مسؤوليته ومراقبته كأمر بالصرف المنتدب مهمة التوقيع على الوثائق المتعلقة بقبض المداخيل وصرف النفقات، بما فيها الصفقات العمومية³.

ويستأثر الأمر بالصرف بصلاحيات اتخاذ المبادرة من خلال الشروع في تنفيذ نفقات الجهة⁴، وخاصة المتعلقة بالصفقات العمومية، فهو الذي يبرم صفقات الأشغال والتوريدات والخدمات، ويصادق عليها، ويصدر أوامر بالخدمة للشروع في تنفيذها، كما أنه المؤهل الوحيد قانوناً للالتزام بنفقاتها والأمر بصرفها وأدائها.

وارتباطاً بذلك فإن تنفيذ نفقات الجماعات الترابية عن طريق الصفقات العمومية وسندات الطلب، يحتم أن يعمل الأمر بالصرف على مباشرة سلسلة إجراءات وتدابير، ويتعلق الأمر بالجوانب التالية:

أولاً: إجراء مراقبة مسبقة لنفقة الصفقة في مرحلة الالتزام

الالتزام بالنفقة هو العمل الذي تحدث أو تثبت بموجبه الجماعة الترابية التزاماً من شأنه أن يرتب عليه تحمل ولا يمكن التعهد به إلا من طرف الأمر

1 المادة 244 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات. ، مرجع سابق

2 المادة 223 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات، المرجع نفسه

3 المادة 109 من القانون التنظيمي رقم 14.114 المتعلق بالجهات. ، المرجع نفسه

4 نفس الأمر ينطبق على الأمر بالصرف لمجلس العمالة أو الإقليم والأمر بالصرف للجماعات.

بالصرف¹، لذلك يتعين على هذا الأخير فور الإعلان عن النتائج النهائية للصفقة وتوقيعها من طرف نائليها توجيه مقترح الالتزام بنفقة الصفقة إلى المحاسب المكلف من أجل التأشير عليها وإدراجها في محاسبتها²، وذلك داخل أجل اثني عشر (12) يوم عمل كاملة من تاريخ إيداعها³، وذلك طبقاً للأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

ولتنفيذ مراقبة الالتزام بالنفقة ترفق مقترحات الالتزام بنفقات الصفقة وببطاقة التزام تحدد على وجه الخصوص بنود الميزانية واسم البرنامج المدرج فيها الصفقة، بالإضافة إلى الاعتمادات المفتوحة بالميزانية للمشروع، وكذا مقترح الالتزام بنفقة الصفقة.

وإذا كانت مراقبة مشروعية مقترح الالتزام بالنفقة من طرف المحاسب العمومي لا تطرح إشكالا بالنسبة للأمر بالصرف، لأنها لا تتطلب سوى تتبع استعمالات الاعتمادات الممنوحة له أثناء الالتزام بالنفقة، وهذا ما يتم عادة من خلال منظومة التدبير المندمج للنفقات (GID)، فإن مشروعية النفقة، بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية تتطلب من الأمر بالصرف التجربة والإمام بمختلف النصوص المنظمة للإنفاق العام⁴.

ثانياً: المصادقة على الصفقة التي أبرمتها الجماعة الترابية

إن رئيس مجلس الجماعة الترابية هو المؤهل قانوناً للمصادقة على الصفقات المبرمة من قبل الجماعة الترابية، بحيث يتعين عليه فور التأشير على

1 المادة 52 من المرسوم رقم 2. 17. 449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها مرجع سابق.
2 المادة 56 من المرسوم رقم 2. 17. 449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها مرجع سابق.
3 المادة 64 من المرسوم رقم 2. 17. 449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها مرجع سابق
4 علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدبيرية للأميرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة الترابية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015 - 2016، ص: 220.

مقترح الالتزام بنفقة الصفقة من طرف المحاسب العمومي¹، مباشرة إجراءات المصادقة على الصفقة مع ضرورة احترام أجل خمسة عشر (15) يوماً²، التي حددها المشرع كحد أدنى بين تاريخ إعلان النتائج النهائية للصفقة وتاريخ المصادقة عليها.

ويتعين على الأمر بالصرف بعد ذلك، تبليغ المصادقة على الصفقة إلى صاحبها ومطالبته بإعداد الضمانات المالية اللازمة والتبئ للشرع في تنفيذ الأشغال موضوع الصفقة، وذلك بموجب أمر بالخدمة صادر عن رئيس مجلس الجماعة الترابية، ويكون مرفقا بمراجع التأشير التي وضعها المحاسب العمومي على مقترح الالتزام بالصفقة³.

ثالثاً: تصفية نفقة الصفقة والأمر بدفعها

تصفية نفقة الصفقة العملية التي يقوم بها الأمر بالصرف بعد إثبات حقوق المقاول صاحب الصفقة، ويكون هذا الإثبات في الغالب بالنسبة لصفقات الأشغال من خلال جداول المنجزات والكشوف التفصيلية المؤقتة والنهائية التي يعدها ويوقعها الشخص المكلف بتتبع تنفيذ الصفقة، بالإضافة إلى محاضر التسليم المؤقت والنهائي التي تباشرها لجنة تقنية مختصة⁴، ويتولى الأمر بالصرف مهمة إصدار الأمر بأداء نفقة الصفقة بمجرد التأكد من حقيقة الأشغال المنجزة،

1 في حال رفض المحاسب التأشير على نفقة الصفقة، وتمسك الأمر بالصرف بمقترح الالتزام، يعرض الأمر على وزير الداخلية، أو الشخص المفوض من لدنه، من أجل البت فيها، ويكون قراره ملزماً للطرفين، ما عدا إذا كان الرفض معللاً بنقص أو عدم توفر الاعتمادات، أو بعدم التقيد بنص تشريعي أو تنظيمي.

2 المادة 152 من المرسوم رقم 2.12.349 المتعلق بالصفقات العمومية مرجع سابق.

3 المادة 66 من المرسوم رقم 2.17.449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها. مرجع سابق.

4 سناء حمر الراس: "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016/2017، ص: 131.

وعلى أبعء تقدير خلال الخمسة وأربعين (45) يوما الموالية لتاريخ هذا الإنجاز، وتوجه إلى المحاسب المكلف بالأداء مرفقة بالوثائق المثبتة المتعلقة بها، وذلك بعد تجميعها في قوائم الإصدار وإرسالها كذلك بواسطة دعامة الكترونية عبر بوابة التدبير المندمج للنفقات¹ إلى المحاسب العمومي الذي يتوفر على أجل خمسة عشر (15) يوما من أجل وضع تأشيرته أو تعليقها².

ويتحمل الأمر بالصرف أثناء مزاولة مهامه المسؤوليات المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل³، بحيث لا يجوز لزوجيه وكذا لأصوله وفروعه أن يقوم بمهمة المحاسب العمومي المعني بالجماعة الترابية التي يتولى مهمة الأمر بالصرف بها⁴، كما يمنع عليه بصفته هذه أن يفتح حسابا جاريا أو حسابا للإيداع لتلقي أموال في ملكية الجماعة الترابية، أو معهود بها إليهما، وإضافة لذلك لا يجوز له أن يتصرف في أموال مقيدة في اعتماد حساب مفتوح في اسم المحاسب العمومي للجماعة الترابية إلا بموجب أوامر تصدر إلى هذا المحاسب مدعومة بالوثائق المثبتة والمحددة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل⁵.

وتقوم العلاقة بين كل من الأمر بالصرف والمحاسب العمومي على مبدأ الفصل وعدم الجمع بين المهمتين، وهذا راجع إلى رغبة المشرع في إخضاع العمليات المالية والمحاسبية المرتبطة بالنفقات العمومية، وتلك المنجزة بواسطة الصفقات العمومية أو سندات الطلب لرقابات متعددة ومنفصلة لحماية للمال

1 المادة 79 من المرسوم رقم 2. 17. 449 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات ومجموعاتها، مرجع سابق.
2 يمكن للأمر بالصرف في حال رفض المحاسب التأشير على الأمر بالدفع، أن يصدر أمرا بالتسخير لتجاوز هذا الرفض تحت مسؤوليته.

3 الظهير الشريف رقم 1. 02. 25 الصادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61-99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين (ج عدد 999 بتاريخ 29 أبريل 2002).

4 المادة الرابعة من المرسوم رقم 2. 17. 449 نفس المرجع.

5 المادة التاسعة من المرسوم رقم 2. 17. 449 نفس المرجع.

العام المحلي من الضياع¹، من أجل ذلك فالأمر بالصرف هو المسؤول عن الالتزام بالنفقة وتصفيتها والأمر بدفعها، بينما المحاسب العمومي مكلف بمراقبة الالتزام بالنفقة قبل تنفيذها ومراقبة صحة النفقة بعد تنفيذها وقبل أدائها وأن الهدف من الفصل بين هذه المهام، هو عدم جمع جميع عمليات النفقة في يد مسؤول واحد، بل إن مبادئ المراقبة الداخلية تقتضي وضع سلطات أداء النفقات بيد المحاسب العمومي، وذلك لتمكينه من ممارسة مراقبة الأمر بالصرف.

وإذا كانت هذه العلاقة تعتبر منطقية وواضحة إلى حد بعيد في إطارها النظري، فإن واقع الممارسة العملية يؤكد عكس ذلك، بحيث يرى الأمر بالصرف بأن المحاسب العمومي يبالغ في مراقبة المشروعية في بعض الأحيان، من خلال إثارة أسباب واهية، أضف إلى ذلك أنه لا يحترم آجال التأشير على مقترح الالتزام بالنفقة والتأشير على أوامر الدفع والأداء ولا يراقب الملف ويثير ملاحظاته دفعة واحدة، بحيث يثير في كل رفض للتأشير سبب معين ومخالف لمذكرة الرفض الأول، في حين يرى المحاسب العمومي بأن ليس لديه أية رغبة في تعطيل الإنفاق العام وإظهار سلطته في هذا المجال، بقدر ما هو تخوف من تحمل المسؤولية في حال عدم قيامه بمهامه وفق المقتضيات القانونية، ومن خلال هذا الأخذ والرد، يلاحظ مدى تعقد هذه المسطرة وأسباب بطئها².

إن هذا الوضع يؤثر سلبا على تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية ويؤدي إلى التأخير في إنجاز العديد من المشاريع التنموية، بحيث تكون المدة الفاصلة ما بين لحظة برمجة المشروع الاستثماري من قبل المجلس،

1 علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التديرية للأمين بالصرف، وتكريس نظام المراقبة الترابية"، مرجع سابق، ص: 221.

2 توفيق ادسامي: "المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2013/2014، ص: 151.

وتاريخ إعطاء انطلاقته - حسب التجربة المهنية - أزيد من خمسة (5) أشهر، هذا إذا ما أعدت كل المساطر دون أخطاء، وإذا ما تحلى الأمر بالصرف وأطره الإدارية والتقنية باليقظة الضرورية في متابعة الملفات.

ونظرا للدور المحوري للأمر بالصرف في تدير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعة الترابية، فقد تضمنت المنظومة القانونية عددا من الإجراءات والتدابير والسلوكيات التي يجب أن يتقيد بها ويحترمها الأمر بالصرف أثناء ممارسة مهامه، نذكر منها:

• منع تضارب المصالح

نص الدستور بصريح العبارة على مسألة تنازع المصالح بموجب الفصل 36 منه¹: "يعاقب القانون على المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسريبات المخلة بالتنافس النزيه، وكل مخالفة ذات طابع مالي.

وعلى السلطات العمومية الوقاية، طبقا للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات و الهيآت العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها وبإبرام الصفقات العمومية وتديرها والزجر عن هذه الانحرافات".

وعلى هذا الأساس، يمنع على الأمر بالصرف أن يربط مصالح خاصة مع الجهة² التي يمارس مهامه بها، أو أن يبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات³، وبالرجوع لمرسوم الصفقات العمومية، نجد المشرع المغربي قد وضع العديد من الضوابط للحيلولة دون الوقوع في وضعية تنازع المصالح، بحيث يتعين على الأمر بالصرف المحافظة على الاستقلالية في معاملاته مع المتنافسين،

1 الفصل 36 من الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، ج عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص: 360.

2 المادة 68 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات. ، مرجع سابق

3 ونفس الأمر ينطبق على الأمر بالصرف لمجلس العمالة أو الإقليم أو مجلس الجماعة.

وألا يقبل منهم أي امتياز أو مكافأة وأن يتمتع عن ربط أية علاقة معهم من شأنها أن تمس بموضوعيته ونزاهته واستقلالته¹.

• التصريح الإجباري بالامتلاكات

كرّس الدستور المغربي لسنة 2011 قاعدة التصريح الإجباري بالامتلاكات من خلال الفصل 158 منه الذي نص على أنه: " يجب على كل شخص، منتخبا كان أو معينا، يمارس مسؤولية عمومية أن يقدم، طبقا للكيفيات المحددة في القانون، تصريحًا كتابيا بالامتلاكات والأصول التي في حيازته، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، بمجرد تسلمه لمهامه، وخلال ممارستها، وعند انتهائها"، وبذلك يعد التصريح الإجباري بالامتلاكات إحدى الآليات الأساسية للحفاظ على الذمم المالية للمسؤولين عن تدبير الشأن العام حتى لا تشكل ممارسة المسؤولية فرصة للاغتناء غير المشروع، كما أنها تشكل إحدى الآليات الهامة التي تمكن من مساءلة ومحاسبة المسؤولين عن التدبير².

وعلى هذا الأساس، يتعين على الأمر بالصرف للجماعة الترابية فور مباشرة مهامه، إيداع التصريح بالامتلاكات لدى المجلس الجهوي للحسابات، ونشير في هذا الصدد إلى أن إجبارية التصريح يخضع لها كذلك المدير العام للمصالح أو مدير المصالح حسب الحالة، المفوض له كأمر بالصرف المنتدب.

1 سناء بن مسعود: "تنازع المصالح في تدبير الصفقات العمومية"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الثامن، عدد خاص بأشغال الندوة العلمية الوطنية المنظمة من طرف شعبة القانون العام بكلية الحقوق عين الشق الدار البيضاء، بشراكة مع مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية بتاريخ 26 أكتوبر 2019، ص: 231 - 242.

2 علي مزون: "نقعات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأميرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة الترابية"، مرجع سابق، ص: 135.

وإذا كان الأمر بالصرف يتمتع بصلاحيات واسعة في ميدان تدبير النفقات العمومية، وخاصة في مجال الصفقات العمومية، فإن ذلك تترتب عنه مسؤولية كبيرة في حال عدم احترام تطبيق القانون أثناء ممارسة مهامه، ويتعلق الأمر بالمسؤولية التأديبية أو المدنية أو الجنائية¹، بصرف النظر عن العقوبات التي يمكن أن تصدرها المحاكم المالية في حقه.

• المسؤولية التأديبية

إن الأمر بالصرف يعتبر مسؤولاً في ميدان النفقات العمومية المنجزة بواسطة الصفقات العمومية، طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها، عن التقيد بقواعد الالتزام بهذه النفقات وتصفيتها والأمر بدفعها والتقيد بالنصوص المؤطرة للصفقات العمومية، كما أنه مسؤول عن أوامر التسخير التي استعملها فيما يخص أداء هذه النفقات²، ويمكن أن تثار مسؤوليته في حال تحمل ميزانية الجماعة الترابية التي يشرف على تديرها فوائد عن التأخير في أداء مستحقات مقابلة مكلفة بتنفيذ صفقة عمومية إذا ما ثبتت مسؤوليته الشخصية في تأخير الأمر بالصرف، ويتحمل معه المسؤولية الموظفون والأعوان الذين يعملون تحت إمرته بصفة شخصية محل هذا الأخير إذا ثبتت مسؤوليتهم عن الخطأ المرتكب³.

1 المادة الأولى من القانون رقم 61.99 بتاريخ 29 أبريل 2002 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمحاسبين العموميين، مرجع سابق.

2 حياة الخلاحي، "دور القانون في محاربة الفساد بالمغرب، الصفقات العمومية نموذجاً"، مرجع سابق، ص: 373.

3 علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة الترابية"، مرجع سابق، ص: 122.

• المسؤولية الجنائية

يتحمل الأمر بالصرف مسؤولية جنائية شأنه في ذلك شأن باقي المواطنين عن الجنايات والجنح التي يرتكبها، ويخضع في ذلك للعقوبات العامة المنصوص عليها في التشريع الجنائي المغربي، خاصة المسؤولية الجنائية عن الأخطاء المالية التي يرتكبها أو تشكل جرائم في التشريع الجنائي المغربي¹، ونذكر منها جريمة اختلاس الأموال العمومية، جريمة الغدر، جريمة الرشوة، وجريمة استغلال النفوذ²، كما يحيل الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات على النيابة العامة الأفعال التي تكتسي طابعا جنائيا³، وهذا المقتضى تكرسه كذلك المادة 162 من نفس القانون، عند اكتشاف المجالس الجهوية للحسابات لأفعال ذات طابع جنائي وهذه الإحالة هي التي تشكل جوهر العلاقة بين القاضي المالي والقاضي الجزري، وتتسم بطابع موضوعي بحيث تنصرف إلى جوهر الإخلال بالمال العمومي⁴.

• المسؤولية المدنية

يتحمل الأمر بالصرف من ماله الخاص التعويض عن الأضرار التي تسببت بخطأ شخصي منه في إلحاقها بالغير⁵، وبهذه الصفة، فهو يتحمل مسؤولية مدنية تستند في أحكامها لقواعد المسؤولية الإدارية، لأنه من غير الممكن أن تخضع

1 عبد العالي الفيلاي: "مسؤولية رئيس المجلس الجهوي في تدبير النفقات العمومية الجماعية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط - عدد خاص - 2019، ص: 217 - 252.

2 نظم المشرع جريمة اختلاس الأموال العمومية بمقتضى الفصلين 241 و 242 من القانون الجنائي، كما نظم جريمة الغدر بمقتضى الفصلين 243 و 244، وجريمة الرشوة بمقتضى الفصول 248 و 249 و 251، وجريمة استغلال النفوذ بموجب الفصل 205 من القانون الجنائي السالف الذكر.

3 المادة 111 من القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، مرجع سابق.

4 محمد الخمليشي: "إشكالية حماية المال العام على ضوء العلاقة بين المحاكم المالية والقضاء الجزري"، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدبير، تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بمكناس، مجلة نصف سنوية، العدد 2، دجنبر 2016، ص: 96 - 115.

5 ميشيل روسي: "القانون الإداري المغربي"، المطبعة الملكية، الرباط 1988، ص: 573.

الإدارة التي تتوخى تحقيق الصالح العام لنفس القواعد التي تطبق على الأفراد، والذين يستهدفون تحقيق الربح بالدرجة الأولى، ففي هذه النقطة بالذات تتداخل أحكام المسؤولية المدنية مع أحكام المسؤولية الإدارية¹.

وتحتكم المسؤولية الشخصية للأمر بالصرف إلى نص الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود المغربي الذي يعتبر بأن الخطأ الشخصي حسب مدلول هذا الفصل، الخطأ المنفصل عن ممارسة المهمة والنتائج عن تدليس أو الأخطاء الجسيمة التي يرتكبها وتنطوي عن سوء نية، وقصده غير السليم، حيث يرتكبها بنية الإساءة².

المبحث الثاني: دور العامل واختصاص المحاسب العمومي على صعيد مراقبة صفقات الجماعات الترابية

إن مجالات تدخل الوالي أو العامل تتسع لتشمل الأعمال التي تقوم بها الجماعات الترابية، حيث يمارس الولاية والعمال المراقبة الإدارية حسب الفقرة الثانية من الفصل 145 من دستور 2011، باعتبارهم يجسدون السلطة التنفيذية المرتبطة بمراقبة المجالس المنتخبة، غير أن دستور 2011 جعل هذه المراقبة تتسم بالمرونة والتكيف مع مستجدات الديمقراطية المحلية وتتحصر في مراقبة احترام الشرعية، الأمر الذي جعل الجماعات الترابية تخضع للمراقبة الإدارية على مختلف الأوراش والمشاريع والأشغال التي تنجزها، مما يجعلها مراقبة إدارية متعددة الوظائف في ضوء المقتضيات الجديدة المؤطرة للجماعات الترابية، الأمر الذي يفرض الإحاطة بأهم مجالات رقابة الولاية والعمال على صفقات

1 الحسين الصفراوي: "مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية بوجدة، السنة الجامعية 2009 - 2010، ص: 132.

2 ميشيل روسي: "القانون الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص: 613.

الجماعات الترابية (المطلب الأول)، مع الانتقال إلى رصد وكشف دور المحاسب العمومي على مستوى الخزينة الجهوية والإقليمية في مراقبة احترام تطبيق القواعد المتعلقة بإبرام وتنفيذ وأداء المقابل المالي للصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مجالات رقابة الوالي والعامل على صفقات الجماعات الترابية

إن المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية بصفة عامة، والصفقات العمومية على وجه الخصوص التي يمارسها الوالي أو العامل، تجد أساسها من خلال ما تضمنه دستور 2011 من مقتضيات، حيث نص الفصل 145¹ على أنه: "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية".

وقد تم تأطير هذه العلاقة الرقابية من خلال القوانين التنظيمية الثلاث للجماعات الترابية، حيث أصبح ممثل الدولة يؤدي وظيفة دستورية حقيقية حينما يراقب شرعية أعمال الجماعات الترابية، فإذا كانت هذه الأخيرة هي صاحبة الاختصاص في وضع برامج التنمية الجهوية وبرامج تنمية العمالات أو الأقاليم وبرامج عمل الجماعات حسب الحالة والتي تترجم من خلالها رؤيتها التنموية للمجال الترابي التابع لها والمشاريع الاستثمارية الواجب إنجازها بغية تلبية حاجيات وانتظارات المرتفقين، فإن أوجه الرقابة التي تمارسها سلطات المراقبة الإدارية تبقى حاضرة وبقوة طيلة مختلف مراحل تدبير الأوراش والمشاريع الجماعية، حيث تخضع لمراقبة قبلية مسبقة تبدأ بالزامية التأشير على برامج العمل والتأشير على ميزانيات الجماعات الترابية وبرمجة فوائض الميزانية،

1 الفصل 145 من الظهير الشريف رقم 1. 11. 91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليوز 2011)

بتنفيذ نص الدستور، مرجع سابق

والترخيصات في البرامج، وبرامج التجهيز المتعددة السنوات، بالإضافة إلى شرط الموافقة المسبقة من أجل اللجوء إلى الاقتراض لتمويل صفقات عمومية.

كما يمارس الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم كذلك، المفوض لهم من طرف وزير الداخلية، طيلة دورة حياة الصفقة العمومية الخاصة بالجماعات الترابية رقابة، من خلال النظر في الشكايات الموجهة إليه من طرف المتنافسين المشاركين في الصفقات المعلن عنها من قبل الجماعات الترابية أو نائلي وأصحاب الصفقات في حال وجود صعوبات مرتبطة بتنفيذ الصفقة، واستنادا إلى ما ذكرناه، نورد أهم أوجه هذه المراقبة على مشاريع الجماعات الترابية، انطلاقا من برمجتها واعتمادها، ثم وضعها حيز التنفيذ:

أولا: إلزامية التأشير المسبق على برامج عمل الجماعات الترابية

تضع الجماعات الترابية، تحت إشراف رئيس مجلسها برنامج عملها الذي يحدد الأعمال التنموية المقررة إنجازها أو المساهمة فيها بتراب الجماعة الترابية خلال مدة ست (6) سنوات، ويتم إعداده بانسجام مع توجهات البرامج الأخرى، لاسيما برنامج التنمية الجهوية وبرامج المصالح اللامركزية للإدارة المركزية.

وهنا تتدخل سلطة المراقبة الإدارية في شخص والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم لمراقبة البرامج والمشاريع المدرجة في البرنامج وذلك لضمان الالتقائية والفعالية مع باقي برامج الدولة داخل النفوذ الترابي التابع له، لذلك فإن مقرر مجلس الجماعة الترابية المتعلق ببرنامج عملها غير قابل للتنفيذ إلا بعد التأشير عليه من قبل سلطة المراقبة الإدارية، طبقا لأحكام القانون التنظيمي المؤطر لعمل الجماعة الترابية المعنية¹.

1 المادة 12 من المرسوم رقم 2. 16. 103 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.

ثانياً: سلطة المراقبة الإدارية في التأشير على ميزانيات الجماعات الترابية والمقررات ذات الوقع المالي

إن ممارسة اختصاصات المراقبة المسبقة على ميزانية الجماعات الترابية، من خلال إلزامية التأشير عليها قبل دخولها حيز التنفيذ تعتبر ذات أهمية بالنسبة لسلطة المراقبة الإدارية، وتتجلى في وضع منظومة من التوجيهات العامة المتعلقة بالمالية الترابية، والتي تهدف من خلالها إلى ملاءمة ميزانية الجماعات الترابية، مع الوضع الاقتصادي والاجتماعي للدولة، من خلال الحرص على مسايرة البرامج والمشاريع التنموية المتضمنة بالميزانية مع السياسات التنموية العامة والأوراش الكبرى للدولة، وكذا وضع قواعد ذات إطار تنظيمي محدد للسياق العام الذي يحيط بهذه الجماعات الترابية، وللوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد ككل¹.

وتتضمن هذه المراقبة كذلك إصدار توجيهات ذات طبيعة تقنية في شكل مذكرات ودوريات سنوية بمناسبة إعداد مشروع الميزانية، ونذكر على سبيل المثال الحرص على أن تكون الاعتمادات المدرجة بميزانية الاستثمار والمخصصة لتغطية تكاليف المشاريع المبرمجة في الميزانية صادقة وممكن تحقيقها، بناء على دراسة تقنية تفصيلية لمصدر مواردها المالية، وهنا تملك سلطة المراقبة الإدارية صلاحيات مهمة للتدخل وتوجيه البرمجة المتعلقة بهذه المشاريع ووضع ضوابط معينة من أجل البت فيها والتأشير عليها.

وإذا كانت القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية قد أسندت إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية إعداد مشروع الميزانية وعرضها على المجلس التداولي للتصويت عليها، فإن هذا التصويت لا يكفي لوحده لإضفاء الشرعية عليها وجعلها ميزانيات مكتملة وقابلة للتنفيذ، بل تظل تلك الشرعية

¹عبد اللطيف برحو: "مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2009-2010، ص: 60.

ناقصة وغير مكتملة، حتى تفصح سلطة المراقبة الإدارية عن موقفها بالقبول أو الرفض¹.

وبذلك تبقى المراقبة المسبقة على مشروع الميزانية شرطا لا محيد عنه من شروط إقرارها وإلا قوبلت مختلف المشاريع المضمنة بها للرفض، وهو ما يجعل تدخل الرقابة على هذا المستوى وبغض النظر عن الآليات المعتمدة يشمل عناصر متعددة تؤثر سلبا على المدلول الحقيقي للاستقلال المالي والإداري للجماعات الترابية وتؤثر بشكل واضح على المشاريع التنموية الترابية، وبذلك تعتبر من أكثر الأشكال الرقابية إثارة للجدل وأشدّها توجيها للفعل الترابي ولبرمجة المشاريع الترابية².

وبالاسترشاد بالتجربة الفرنسية، نجد بأن المشرع الفرنسي وبمقتضى قانون 2 مارس 1982 طرح مبدأ مفاده أن أعمال الجماعات الترابية واجبة التنفيذ بحكم القانون، وهنا يبدو أن المشرع أراد إقرار المساواة بين أعمال الجماعات الترابية وأعمال الدولة وقام باستبدال المراقبة القبليّة التي يمارسها العامل، بمراقبة بعدية مسندة إلى القاضي الإداري³، واحتفظ للعامل بدور أساسي في الإحالة على القاضي الإداري، حيث ألزم الجماعات الترابية بإخبار العامل بمختلف أعمالها قبل أن تصبح واجبة التنفيذ، وذلك كي يتمكن من رفع إحالة إلى القضاء في حال عدم قانونيتها⁴.

1 أحمد قديمري: "تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية المغربية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 311.

2 عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، مطبعة الأمانة، الرباط، الطبعة الأولى، 2016، ص: 356.

3 حميد أبولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة، دراسة مقارنة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 134 - 135، السنة 2017، ص: 75-98.

4 الفقرة 3 من المادة 72 من قانون 2 مارس 1982 الفرنسي، مرجع سابق.

أما بالنسبة للمراقبة المالية على ميزانية الجماعات الترابية الفرنسية، فهي منظمة بمقتضى المادة 1. L. 1612. والمواد الموالية لها من قانون 2 مارس 1982 وتسد هذه المراقبة إلى الغرف الجهوية للحسابات، بعد إحالة الأمر عليها من طرف العامل، والتي تصدر بشأنها رأي ومقترحات يتعين على الجماعة المعنية التفاعل معها، وإلا تدخل العامل في حال رفضها بقرار معلل، ويجعلها واجبة التنفيذ¹.

وتأسيسا على ما سبق، تبرز الأهمية التي تحظى بها المراقبة الموجهة لميزانية الجماعات الترابية، وكذا كل المقررات المالية الأخرى، وعلى مشاريع هذه الجماعات الترابية والتي تكمن بالأساس في حماية المال العام الترابي من كل التصرفات غير القانونية وغير الفعالة، بالإضافة إلى دور توجيهي وإرشادي، تتجلى أساسا في المعلومات والمعطيات التي توفرها سلطات المراقبة الإدارية.

ثالثا: التأشيرة المسبقة على المشاريع المبرمجة والترخيصات في البرامج

تتدخل المراقبة الإدارية على المشاريع المحلية من قبل الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم في مختلف مراحل برمجتها واعتمادها ووضعها حيز التنفيذ، وبالتالي تخضع عملية برمجة هذه المشاريع، وعلى غرار برنامج العمل والميزانية لرقابة مسبقة، من خلال إلزامية التأشير على مقرراتها، وكذا الترخيصات في البرامج، والبرمجة المتعددة السنوات.

1- التأشير على برمجة فائض الميزانية

يثبت في بيان تنفيذ الميزانية في أجل أقصاه 31 يناير من السنة الموالية، المبلغ النهائي للمداخيل المقبوضة والنفقات المأمور بصرفها والمتعلقة بنفس

1 حميد أبولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص: 75-98.

السنة¹، ويدرج الفائض في حال وجوده في ميزانية السنة الموالية برسم مداخيل الجزء الثاني تحت عنوان "فائض السنة السابقة"² كما يخصص هذا الفائض لتغطية الاعتمادات المرحلة من نفقات التسيير والتجهيز، كما يمكنه في حدود المبلغ المتوفر أن يؤدي إلى فتح اعتمادات إضافية موجهة لتمويل نفقات التجهيز"³.

وتتم برمجة الفائض الحقيقي من طرف المجالس التداولية ويخضع للتأشير وفق نفس الشكليات المحددة في مسطرة إعداد الميزانية من طرف والي الجهة المفوض له من قبل وزير الداخلية بالنسبة للجهات أو عامل العمالة أو الإقليم بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات.

إن الهدف من هذه المراقبة هو بالدرجة الأولى يكمن في التأكد من أن هذه المشاريع تدخل ضمن اختصاصات الجماعة الترابية المعنية، أضف إلى ذلك أن الوالي أو العامل وبصفته ممثل الدولة وممثل الحكومة يسهر على ضمان التنسيق والاتقائية بين المشاريع المقترحة من طرف الجماعات الترابية وباقي مشاريع القطاعات الحكومية الأولى، وبطبيعة الحال فإن الممارسة العملية هي التي ستجيب عن طبيعة المراقبة الإدارية الفعلية التي تمارسها السلطة المكلفة بالتأشير ودرجة تقييمها لعملية البرمجة وفرض مراقبة دقيقة وصارمة على مضامينها.

(2)- الترخيصات في البرامج والمشاريع متعددة السنوات

تقدم نفقات ميزانية الجماعات الترابية مقسمة إلى برامج ومشاريع أو عمليات، يضم البرنامج مجموعة متناسقة من المشاريع أو العمليات، تقرن به أهداف محددة، وفق غايات ذات منفعة عامة، وكذا مؤشرات مرقمة لقياس النتائج المتوخاة، والتي

1 الفقرة الأولى من المادة 203 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

2 الفقرة الثانية من المادة 203 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

3 المادة 204 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

ستخضع للتقييم، قصد التحقق من شروط الفعالية والنجاعة والجودة المرتبطة بالإنجازات¹، وتكون برامج التجهيز متعددة السنوات المنبثقة من البرمجة الممتدة على ثلاث (3) سنوات موضوع ترخيصات في البرامج على أساس الفوائض التقديرية²، وتتعلق الترخيصات في البرامج بالأساس بنفقات الاستثمار الكبرى التي يتجاوز مبلغها ومدة الالتزام بها أكثر من سنة مالية ويتم فتح اعتمادات الالتزام بخصوص المشاريع التنموية، تحدد فيه اعتمادات الالتزام التي تمثل الحد الأعلى للنفقات المأذون للآمرين بالصرف بالالتزام بها بخصوص المشاريع المبرمجة والمتعاقد بشأنها عن طريق صفقات عمومية، إلا أنه لا يمكن تصفية النفقات المتعلقة بها أو أداؤها، إلا بعد تحويل اعتمادات الالتزام المفتوحة برسم القيمة الإجمالية للمشروع إلى اعتمادات الأداء والتي تمثل الحد الأعلى للنفقات الممكن صرفها خلال كل سنة مالية.

وإجمالاً فإن سلطة المراقبة الإدارية تمارس مراقبة مزدوجة على الترخيصات في البرامج، أولها الموافقة المبدئية على البرمجة متعددة السنوات بعد التأكد من جدوى المشروع ومدى انسجامه مع برنامج عمل الجماعة وضبط وسائل تمويله، بالإضافة إلى رقابة من حيث الشكل والمضمون، تبدأ بالتأكد من مدى احترام برمجة المشاريع على السنوات المالية والأشطر المتعلقة بكل جزء من المشروع، وكل فترة زمنية للإنجاز.

رابعاً: الرقابة على القروض

يلعب صندوق التجهيز الجماعي دوراً مهماً في دعم ومواكبة الجماعات الترابية بخصوص التمويل ومواكبة لتسريع وتيرة إنجاز المشاريع الاستثمارية، بغية تلبية حاجيات وانتظارات المرتفقين، إلا أن لجوء الجماعات الترابية إلى عملية الاقتراض، لا يمكن القيام به إلا بعد موافقة سلطة المراقبة الإدارية على مقرر

1 المادة 190 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

2 المادة 163 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

المجلس التداولي الخاص بالاقتراض¹، ولا تقف عند هذا الحد، بل تتعداها إلى مراقبة الجدوى الاقتصادية للمشروع المراد تمويله عن طريق القرض، كما تتدخل طيلة عملية الاقتراض، انطلاقاً من المراحل الأولى لإبرام عقد القرض إلى حين تسديد أقساطه.

خامساً: البت في شكاية المتنافس أو نائل أو صاحب الصفقة المعلن عنها أو المبرمة من قبل الجماعات الترابية

يمارس والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، رقابة طيلة مراحل دورة حياة الصفقة العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية، وذلك من خلال دراسة والبت في الشكايات المقدمة من قبل المتنافسين، أو نائل أو أصحاب الصفقات المعلن عنها أو المبرمة من طرف الجماعات الترابية.

وفي هذه الحالة يجوز لكل متنافس شارك في صفقة أعلنتها جماعة ترابية أن يرفع شكايته إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية، إذا سجل اختلالات أو عيوب مسطرية على مستوى إعداد أو إبرام الصفقة، وإذا لم يقتنع المشتكي بجواب رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية، يمكنه خلال أجل خمسة (05) أيام ابتداء من تاريخ تسلم الجواب أن يرفع شكايته إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حسب الحالة، والمفوض لهم من قبل وزير الداخلية.

وفي هذه الحالة، يراقب الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم، الحثيات الواردة في الشكاية، ولاسيما مراقبة مدى تقييد الجماعة الترابية بقواعد مسطرة إبرام الصفقة، كما يراقب ملف طلب المنافسة وأنه لا يحتوي على بنود تمييزية أو شروط غير متناسبة مع موضوع الصفقة، وكذا مراقبة أسباب إقصاء عرض المتنافس المعني ومدى احترامه للقواعد القانونية المؤطرة للصفقات العمومية.

المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

وفي جميع الحالات، يتخذ والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة مقررًا يأمر من خلاله بالقيام بتصحيح الخلل المثبت أو أن يقرر إلغاء المسطرة، أو أن يأمر بإيقاف مسطرة الدعوة إلى المنافسة، لمدة لا تفوق عشرة (10) أيام، كحد أقصى شريطة أن تكون الشكاية صحيحة، وتتضمن مبررات مقبولة تبين أن المتنافس قد يلحقه ضرر إذا لم يتم توقيف المسطرة.

وفي نفس الاتجاه، تتدخل سلطة المراقبة الإدارية في شخص والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم حسب الحالة، للنظر في الشكايات المقدمة من أصحاب الصفقات الذين تعترضهم مشاكل وصعوبات أثناء تنفيذ صفقة الأشغال المبرمة مع الجماعة الترابية، حيث يتعين على المقاول الذي نشأ عنده خلاف কিيفما كان نوعه خلال تنفيذ الصفقة، أن يحدد شكاية تحدد الخلاف وآثاره على تنفيذ الصفقة، وإن اقتضى الحال آثاره على أجل التنفيذ وعلى الأثمان، ويرفقا بمذكرة مطالبه¹.

وترسل الشكاية إلى رئيس مجلس الجماعة الترابية الذي يتعين عليه أن يعلن عن جوابه في أجل الثلاثين (30) يوما تحسب من تاريخ التوصل، وإذا لم يقتنع المقاول بالجواب المقدم له من طرف الجماعة الترابية صاحبة المشروع، أو لم يتوصل بأي جواب داخل الأجل المحددة سلفا، يتوفر المقاول على أجل ثلاثين (30) يوما لتقديم مذكرة مطالبه إلى والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم الذي يتوفر على أجل خمسة وأربعين (45) يوما للبت في شكاية المقاول².

1 الفقرة الأولى من المادة 81 من المرسوم رقم 2. 14. 394 بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال، مرجع سابق.

2 الفقرة الثالثة من المادة 81 من المرسوم رقم 2. 12. 394 بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال مرجع سابق.

سادسا: اختصاص سلطة المراقبة الإدارية بالبت في الشكايات المقدمة
بمناسبة اللجوء إلى المسطرة الإدارية القبلية

ألزم المشرع المغربي كل متنافس أو نائل أو صاحب صفقة يرغب في رفع دعوى قضائية أمام المحكمة المختصة، ضد جماعة ترابية صاحبة المشروع من أجل إلغاء أحد قرارات جهازها التنفيذي المتخذة بمناسبة إعداد أو إبرام أو تنفيذ صفقة عمومية، سلوك مسطرة إدارية قبلية تتمثل في توجيه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته¹ إلى السيد والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، حيث يتدخل هذا الأخير من خلال إجراء مراقبة على مضمون الشكاية واقتراح الحلول الكفيلة لتصحيح الخلل المثبت داخل أجل ثلاثين (30) يوما².

وينطبق نفس الأمر عند مطالبة المتنافس أو نائل أو صاحب الصفقة بأداء دين أو تعويض كيفما كان نوعه، يتعلق بصفقة عمومية خاصة بالجماعة الترابية، بحيث لا يمكنه رفع دعوى أمام المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة الأمر مسبقا على والي الجهة، أو عامل العمالة أو الإقليم، الذي يدرس شكايته في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ التوصل بها³.

وبالاسترشاد بالتجربة الفرنسية نجد بأن مراقبة الأعمال الإدارية للجماعات الترابية تخضع للمقتضيات المضمنة في الجزء الأول والثاني والثالث من الباب الثالث من المدونة العامة للجماعات الترابية: (المواد من 1. L. 2131 إلى 9. L. 2131 بالنسبة للجماعات ومن 1. 3131 إلى 5. 3131 و 1. 3132 إلى 3. 3132 بالنسبة للعمالات والأقاليم ومن 1. L. 4141 إلى 5. L. 4141 و 1. 4142 إلى 3. 4142 بالنسبة إلى الجهات).

1 المادة 265 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

2 المادة 266 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

3 المادة 267 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات، مرجع سابق

كما ألزم قانون 22 يوليو 1982 الجماعات الترابية بإشعار العامل بالعقود المتعلقة بصفقات الجماعات الترابية ومؤسساتها العمومية داخل أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ توقيعها¹، وخول قانون 29 يناير 1993 المتعلق بالوقاية من الفساد وشفافية الحياة الاقتصادية والمساطر العمومية للعامل، أن يطلب في أي لحظة تعليق الأعمال في مجالات معينة تندرج ضمن اختصاصات الجماعات الترابية إلى أن يتدخل القاضي الإداري خلال الثلاث أشهر بعد إعلامه في مجال الصفقات واتفاقيات التدبير المفوض للمرافق العمومية.

المطلب الثاني: الاختصاصات الرقابية للخزينة الجهوية والاقليمية

إن تنفيذ الميزانية المحلية يتطلب اتخاذ إجراءات لتحصيل الموارد وأداء النفقات بشكل يتطابق مع القواعد لتنفيذ ومراقبة العمليات المالية والمحاسبية، وكذا مسك المحاسبة العمومية المطبقة على الجماعة الترابية، بالإضافة إلى تحديدها للالتزامات ومسؤوليات الأعوان المكلفين بتطبيقها.

وإذا كان الأصل في الاختصاص هو تحقيق التوازن في المسؤولية بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، فذلك لوجود ثنائية مؤسساتية ترتبط بالمبدأ المقدس في القانون العام المالي والذي يملئ ضرورة الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية، وهذا تفاديا للتجاوزات المحتملة في مجال تنفيذ النفقة العمومية².

1 حميد أبو لاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص: 92.

2: السعدية بورايت: "المخالفات المستوجبة لمسؤولية المدبرين العموميين أمام القضاء المالي"، المجلة الدولية للأبحاث الجنائية والحكامة الأمنية، عدد خاص بموضوع "حماية المال العام مقاربات متعددة" - الجزء الأول - السنة 2019، ص: 201 - 222.

إن المحاسب العمومي يضطلع بدور أساسي في مراقبة احترام القواعد المنظمة لتنفيذ ومراقبة كل العمليات المرتبطة بتبرئ وإبرام وتنفيذ وأداء المقابل المالي للصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية، وتشمل هذه المراقبة المالية، المرحلة التحضيرية للإعداد للصفقة واختيار نوع الصفقة مروراً بمراقبة ملف طلب الاستشارة الذي يعده رئيس مجلس الجماعة الترابية، ويراقب كذلك كافة الإجراءات المتعلقة بإبرام الصفقة، حيث يراقب مدى مشروعية الصفقة بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي الجاري بها العمل، وبعد تنفيذ الصفقة يتولى باعتباره المسؤول عن صرف الأموال العامة، التأكد من صحة نفقة الصفقة ومن هوية مستحقيها، وتشمل هذه المراقبة المالية:

أولاً: المراقبة المسبقة لنفقة الصفقة في مرحلة الالتزام

إن تدبير الصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية يستدعي مراقبة كيفية صرف النفقات المتعلقة بها، وذلك في الحالات المخصصة لها ضمن بنود وفقرات الميزانية الجماعية، وفي هذا الصدد، يبلغ الأمر بالصرف بواسطة دعامة ورقية والكترونية مقترح الالتزام بنفقة الصفقة إلى المحاسب العمومي من أجل التأشير عليه، وإدراجه في محاسبته¹، مرفقة بمختلف الوثائق والبيانات الضرورية المتعلقة بالنفقة، وخلال هذه المرحلة يقوم المحاسب المكلف بمراقبة المشروعية من خلال التأكد من أن مقترحات الالتزام بالنفقات مشروعة بالنظر إلى الأحكام التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي الجاري بها العمل²، ويحدد الأجل المخول للمحاسب المكلف لوضع التأشير أو تعليقها في اثني عشر (12) يوم عمل كاملة بالنسبة للصفقات، وفي غياب أي جواب داخل الأجل المحدد، يتعين عليه وضع

1 المادة 56 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 المادة 61 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

تأشيرته على مقترح الالتزام، بمجرد انصرام الأجل المذكور وإرجاعه إلى الأمر بالصرف¹.

وتتم مراقبة الالتزام بنفقة الصفقة من قبل المحاسب العمومي إما بوضع التأشيرة على مقترح الالتزام بالنفقة وإما بتعليق التأشيرة على مقترح الالتزام وإعادة ملف الالتزام غير المؤشر عليه إلى الأمر بالصرف قصد تسويته، وإما برفض معلل للتأشيرة²، وإذا تمسك الأمر بالصرف بمقترح الالتزام بنفقة رفض المحاسب التأشير عليها يعرض الأمر على وزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه من أجل البت فيه³، وفي هذه الحالة يجوز لوزير الداخلية أو الشخص المفوض من لدنه بموجبه مقرر، تجاوز رفض التأشير المذكور، ما عدا إذا كان رفض التأشير معللا بنقص أو عدم توفر الاعتمادات أو بعدم التقيد بنص تشريعي أو تنظيمي.

ومن هنا يتضح على أن التأشيرة المسبقة على الالتزام بنفقة الصفقة، تعد شرطا لا محيد عنه في تنفيذ التصرف أو الإجراء المالي⁴، إذ أن أول ما يهتم به المحاسب العمومي في مراقبة مقترح الالتزام بالنفقة، هو التأكد من توفر الاعتمادات المالية⁵، وإن كان السؤال يطرح نفسه، بعد اعتماد منظومة التدبير المندمج للنفقات، هل لا زال المحاسب العمومي هو الذي يراقب توفر الاعتمادات؟ إذا ما أخذنا في الحسبان، أن هذه المراقبة قد اختفت من الناحية العملية، مع

1 المادة 64 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 المادة 63 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

3 المادة 67 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

4 عبد العالي الفيلاي: "الجماعات الترابية بالمغرب بين الحكامة المالية وتجويد آليات الرقابة"، مرجع سابق، ص: 252.

5 المادة 61 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

دخول هذه المنظومة حيز التطبيق، حيث أن النظام يراقب مدى توفر الاعتماد، خلال إعداد مقترح الالتزام من قبل الأمر بالصرف.

وبعد التأكد من توفر الاعتماد المالي، يقوم المحاسب بفحص صحة الإدراج المالي للنفقة¹، ومدى مطابقتها مع بند الميزانية المؤشر على استعمال اعتماداته، وبالتالي يجب على الأمر بالصرف احترام هذه التخصيصات، بل إن المحاسب لا يمكنه التأشير على مقترح الالتزام بالنفقة، إذا تبين أن موضوع نفقة الصفقة لا يتطابق مع التخصيص بميزانية الجماعة الترايبية المؤشر عليها.

ويجب الإشارة إلى أن هذه المراقبة تتعدى في بعض الأحيان موضوع نفقة الصفقة إلى البحث في مدى مطابقة تفصيلات النفقة الموجودة سواء في دفتر الشروط الخاصة بالصفقة أو في بيان الأثمان بالنسبة للنفقات التي يتم الالتزام بها عن طريق بطاقة الالتزام بالنفقات والتي تكون مصحوبة بالوثائق والمستندات التبريرية.

وإذا كانت مراقبة توفر الاعتمادات المالية لا تطرح إشكالا بالنسبة للمحاسب العمومي بحكم أن منظومة التدبير المندمج للنفقات تتولى ذلك، فإن مراقبة صحة الإدراج المالي للنفقة تطرح إشكاليات التأويل بين الأمر بالصرف والمحاسب العمومي، بل إن تقدير صحة الإدراج يختلف من محاسب إلى آخر²، وهو ما حاولت المقتضيات الجديدة لرسوم المحاسبة العمومية تجاوزه، في إطار المقاربة الجديدة لتدبير الميزانية وشمولية الاعتمادات، حيث خول المرسوم للأمر بالصرف إمكانية تحويل الاعتمادات داخل نفس الفصل وحرية التصرف في

1 المادة 61 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأمرين بالصرف، وتكريس نظام المراقبة الترايبية"، مرجع سابق، ص: 217.

الاعتمادات والالتزام بالنفقات المدرجة داخل الفصل، دون الرجوع إلى المجلس التداولي للبت فيها¹.

كما يراقب المحاسب العمومي مدى مشروعية نفقة الصفقة بالنظر إلى النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، ويقصد بتلك المشروعية، بالنظر إلى النصوص المتعلقة بالصفقات العمومية ومرسوم المحاسبة العمومية، وكذا مقتضيات ميزانية الجماعة الترابية، وهذا يتطلب من الأمر بالصرف والمراقبين المكلفين بدراسة ملفات مقترحات الالتزام بالنفقات الإلمام والاطلاع بمختلف هذه النصوص.

إن السؤال الذي يطرح نفسه بإلحاح بالنسبة لمراقبة المشروعية، هو معرفة حدودها مع مراقبة الملاءمة، وإن كان التمييز بينهما من الناحية النظرية واضح، فإن العديد من المحاسبين تجاوزوا اختصاصهم، من خلال التناول على مهام المراقبة الإدارية التي يقوم بها والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم، ويهدف إتاحة الفرصة للمحاسب العمومي للقيام بمراقبة شاملة ومعمقة نظرا للعدد الكبير من مقترحات الالتزام الواردة عليه، تم رفع المدة المخصصة لإجراء المراقبة المالية لمقترح الالتزام بنفقات الصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية من ثمانية (8) أيام في مرسوم 2010²، إلى اثني عشر (12) يوما في المراسيم الجديدة المنظمة لمحاسبة الجماعات الترابية لسنة 2017.

1 مرسوم رقم 2. 16. 310 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة، (ج عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص: 5459).

المادة 64 من المرسوم رقم 2. 02. 441 بتاريخ 17 محرم 1431 (3 يناير 2010) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية ومجموعاتها، مرجع سابق

وإذا كانت نفقات الصفقات المبرمة من قبل الجماعات الترابية تخضع إلى مراقبة مسبقة في مرحلة الالتزام، فإن هذه المراقبة قد تكون موضوع تخفيف يدعى "المراقبة الترابية"¹، وتطبق على الجماعات الترابية التي تتوفر على نظام المراقبة الداخلية التي تمكنها من التأكد من بين عمليات المراقبة المسندة إليها بموجب النصوص التنظيمية الجاري بها العمل من أن النفقة مشروعة، ومن مجموع النفقة التي تلتزم بها الجماعة الترابية طيلة سنة الإدراج، ومن انعكاس الالتزام على استعمال مجموع الاعتمادات برسم السنة الجارية والسنوات اللاحقة²، ويقوم المحاسب وعلى الرغم من استفادة الجماعة من نظام المراقبة الترابية بضرورة مراقبة مشروعية الصفقات والعقود الملحقة والقرارات التعديلية المرتبطة بها، والتي تفوق قيمتها، مأخوذة بشكل منفصل أربعمائة ألف (00.000.400) درهم، وكذا الصفقات التفاوضية مهما كان مبلغها³.

إلا أن ما يجب ملاحظته، هو أن رقابة المحاسب العمومي تقف عند حدود مراقبة مدى مشروعية الالتزام بالنفقة، دون أن تتعداها مراقبة مدى فعالية نفقة الصفقة وآثار إنجاز هذه الأخيرة على التنمية الترابية، ذلك أن الصفقة يمكن أن تحترم المواصفات والشروط التي تقتضيها النصوص القانونية والتنظيمية، ورغم ذلك تدخل في نطاق تدبير المال العام المحلي⁴.

1 المادة 55 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 المادة 68 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

3 المادة 69 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

4 محمد الشاوي: "إشكالية الرقابة على صفقات الجماعات الترابية بالمغرب" مرجع سابق، ص: 90.

ثانياً: مراقبة صحة تنفيذ النفقة

يجب على المحاسب العمومي قبل التأشير على عملية الأداء مراقبة صحة النفقة، وتظهر جليا أهمية المراقبة التي يمارسها المحاسب العمومي في هذا الشأن بالنظر إلى التأثيرات التي تنتج عن قرار التأشير الذي يتخذه، فهو ينتج عنه صرف أموال عمومية، التي يجب أن يكون مطابقا للنصوص التشريعية والتنظيمية¹، كما أن من شأن عدم احترام هذه المقتضيات أن يؤدي إلى مساءلته وتحمله مسؤولية قانونية، وفي بعض الحالات يمكن أن تكون معززة بجزاءات مدنية أو جنائية يتولى القانون ضبط حالتها، وكذلك الجزاءات المترتبة عنها².

وتبدأ مسطرة مراقبة صحة تنفيذ نفقة الصفقة، بإصدار الأمر بالصرف للحوالة أو الأمر بأداء نفقة الصفقة، طبقا للشروط والشكليات المحددة، ويتكلف المحاسب العمومي بالتنفيذ الفعلي لعملية مراقبة صحة النفقة، حيث يتعين عليه إجراء مراقبة صحة الدين، والتي تنحصر في مجالات محددة³، ولا تشمل بأي حال من الأحوال مراقبة مشروعية النفقة⁴، وبالتالي تنصب هذه المراقبة على العناصر التالية:

- التأكد من صحة حسابات التصفية وفق الأشغال المنجزة، ومن مطابقتها هذه الحسابات للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل وينتج عن التصفية جعل الديون مؤكدة في مبدئها ومبلغها، فمسلسل التصفية يشمل جانبيين، ويتعلق

1 علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأميرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية"، مرجع سابق، ص: 221.

2 السعدية بواريت: "المخالفات المستوجبة لمسؤولية المديرين العموميين أمام القضاء المالي"، مرجع سابق، ص: 210.

3 المادة 80 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

4 الفقرة الثالثة من المادة 80 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

الأول بمعاينة والتحقق من الدين، والثاني يقوم على التأكد من صحة العمليات الحسابية، وتتم هذه المراقبة بناء على الوثائق والمستندات المثبتة للنفقة المحددة قائمتها بقرار مشترك لوزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية، بما في ذلك الوثائق المتضمنة للإشهاد على الخدمة المنجزة.

- مراقبة الطابع الإبرائي للتسديد: حيث مبدئياً لا يمكن أن يباشر أي أداء إلا للدائن الحقيقي الذي يثبت حقوقه، ويعتبر هذا الشرط أساسياً في مباشرة المحاسب العمومي لإجراء الأداء الفعلي للنفقة موضوع الأمر بالصرف، لذلك فإن أي أداء للنفقة لا يجب أن يتم إلا لفائدة الدائن الحقيقي أو من يمثله قانوناً¹.

وإضافة إلى هذين العنصرين الأساسيين في مراقبة صحة نفقة الصنفقة، يتعين على المحاسب العمومي مراقبة مجموعة من العناصر الإضافية الأخرى، قبل أداء النفقة²، حيث يتأكد من أن مراقبة صفة الأمر بالصرف، ويتعلق الأمر بالجهاز التنفيذي للجماعة الترابية المعنية، والمؤهل قانوناً لتنفيذ العمليات المتعلقة بالميزانية من الأمر بقبض المداخل وصراف النفقات³، بالإضافة إلى التأكد من توفر اعتمادات الأداء وتوفر الأموال بحيث لا يمكن أداء النفقة من الناحية المحاسبية من طرف المحاسب العمومي، إلا إذا توفرت الاعتمادات اللازمة والكافية بالميزانية، ولا يتم الاستمرار بالصرف إلا في حدود الاعتمادات المفتوحة بالميزانية.

وقد يبدو للوهلة الأولى أن هذه المراقبة التي يمارسها المحاسب العمومي بمناسبة مراقبة صحة النفقة، قد تكون مكررة مع المراقبة التي يمارسها أثناء

1 المادة 89 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 سناء حمر الراس: "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، مرجع سابق، ص: 135.

3 كما أشرنا إلى ذلك سلفاً، يكتسب صفة الأمر بالصرف رئيس مجلس الجماعة الترابية، وتفويض هذه المهمة منحصرة في المدير العام للمصالح أو مدير المصالح حسب الحالة.

مراقبة الالتزام، لكن الأمر مختلف في المرحلتين، ففي مرحلة الالتزام يتأكد المحاسب من أن الاعتمادات المخصصة للصفحة مفتوحة بالميزانية، بينما يتأكد في مرحلة مراقبة صحة النفقة من توفر الأموال أو السيولة اللازمة لدفع النفقة.

وللإشارة فإنه إذا كانت الصفحة مدرجة ضمن قوائم الاعتمادات المنقولة الخاصة بنفقات الاستثمار فإن الاعتمادات المالية المخصصة لها، تكون متوفرة ولا يجري المحاسب بشأنها مراقبة على توفر الأموال كما يندرج توفر الأموال، في إطار قاعدة وحدة الصندوق التي يتم بموجبها استعمال مجموع الأموال المتوفرة لتغطية مجموع النفقات بصرف النظر عن التخصيص الأصلي للأموال¹.

كما أن مراقبة اعتمادات الأداء تستوجب على المحاسب العمومي عدم الخلط بين المبلغ المخصص للصفحة، والمبالغ الإضافية الملتزم بها والتي يتعين أداؤها والتي تتعلق بمراجعة الأثمان² أو فوائد التأخير عن الأداء³، حتى لا يتم أداء مثلا المبلغ الناتج عن مراجعة الأثمان من المبلغ الأصلي المخصص للصفحة، أو العكس، خاصة إذا علمنا بأن منظومة التدبير المندمج للنفقات، لا تقوم بهذه المراقبة، بل تشمل مراقبة المبلغ الإجمالي عند الأمر بالصرف.

ويتوفر المحاسب العمومي من أجل وضع تأشيرته أو تعليقها على نفقة أداء المقابل المالي لتنفيذ الصفحة، على خمسة عشر (15) يوما، غير أنه إذا عاين مخالفة معينة، فإنه يقوم بتعليق التأشير وإرجاع الأوامر بالأداء غير المؤشر عليها إلى الأمر بالصرف معززة بمذكرة معللة بصورة قانونية تضم مجموع الملاحظات

1 الفقرة 4 من المادة 80 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2 قرار رئيس الحكومة رقم 3-302-15 صادر في 15 من صفر 1437 (27 نوفمبر 2015) بتحديد قواعد وشروط مراجعة أثمان الصفقات العمومية (ج عدد 6420 بتاريخ 10 ديسمبر 2015).

3 مرسوم رقم 2-16-344 صادر في 17 من شوال 1437 (22 يوليوز 2016) بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبية العمومية.

المسجلة من طرفه من أجل التسوية¹، وتسري هذه الآجال ابتداء من تاريخ تسلم الأوامر بالصرف وحوالات الأداء.

وإذا قام المحاسب العمومي بتعليق أداء نفقة، وطلب الأمر بالصرف، كتابة وتحت مسؤوليته تجاوز هذا الرفض، يقوم المحاسب العمومي الذي تستبعد حينئذ مسؤوليته بوضع تأشيرته على الأمر بالأداء، ويرفق هذا الأمر بنسخة من مذكرة ملاحظاته ومن الأمر بالتسخير².

واستثناء يتعين على المحاسب العمومي رفض الامتثال لأوامر التسخير إذا كان تعليق الأداء معللاً بأحد الأسباب التالية³:

- عدم وجود الاعتمادات أو عدم توفرها أو عدم كفايتها.
- عدم وجود الأموال أو عدم توفرها أو عدم كفايتها.
- عدم وجود التأشيرة القبلية على مقترح الالتزام.
- انعدام الصفة الإبرائية للتسديد.

وفي حالة رفض الأمر بالتسخير يقوم المحاسب العمومي فوراً بإخبار الوزير المكلف بالمالية أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض للبت في الأمر.

إن الهدف من هذا المقتضى هو تحقيق نوع من التوازن بين سلطات الأمر بالصرف وسلطات المحاسب العمومي حتى لا يستفرد هذا الأخير بالسلطة، ولتفادي التوقف عن تنفيذ الصفقات بسبب تشبث كل طرف بموقفه.

1الفقرة السادسة من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

2المادة 81 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق.

3الفقرة الثانية من المادة 81 من المرسوم رقم 2. 17. 451 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات، مرجع سابق

ومن أجل تحديد المسؤوليات في هذا الشأن، فإن الأمر بالصرف يحدد في الأمر بالتسخير ملاحظات المحاسب العمومي موضوع الخلاف والتي يتحمل فيها الأمر بالصرف مسؤوليته، كما أن الأمر بالتسخير لا يؤدي بالضرورة إلى مساءلة الأمر بالصرف، فقد تكون ملاحظات المحاسب العمومي غير مبنية على أساس، وبالتالي يكون موقف الأمر بالصرف صحيحا، وفضلا عن ذلك يمكن أن يكون موقف المحاسب العمومي صحيحا، ويكون الأمر بالصرف ضرورة استعجالية وتبريرات مرتبطة بتنفيذ الصفقة جعلته يتجاوز ملاحظات المحاسب العمومي لإنجاز المشروع.

وبذلك يتضح بأن الاختصاصات الرقابية التي يمارسها المحاسب العمومي على الأمر بالصرف، سواء تعلق الأمر بالمراقبة المسبقة لنفقة الصفقة أثناء مرحلة الالتزام أو مراقبة صحة نفقة الصفقة وأدائها، تعتبر في واقع الأمر مراقبة ذات طابع تقني إجرائي، وتهدف بالأساس إلى التأكد من مطابقة هذه النفقات للأحكام التشريعية والتنظيمية ولتضمينها المعطيات والوثائق والبيانات اللازمة التي تبرر صحة النفقة، وإن كانت هذه الرقابة لم تسلم بدورها من انتقادات.

خاتمة

لقد عرف دور الأجهزة المعنية بالتدبير الحديث الترابي نقلة نوعية على ضوء التأطير الدستوري والقانوني للجماعات الترابية، وهو ما يبرز على مستوى التصور الدستوري الجديد لدور مجالس الجماعات الترابية، والرهان المعقود على هذه المجالس التداولية في معالجة قضايا التنمية الترابية بمنظور تديري وسياسي متكامل، مما يجعل المجالس التداولية للجماعات الترابية تتمتع بصلاحيات مهمة، إلا أن تأثيرها يبقى محدودا ومحصورا في حالات محددة دون أن تؤثر بشكل ملموس في مسار تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية.

وفي هذا الإطار، سجلنا بأن مسؤولية الأمر بالصرف في تدبير الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية تظل قائمة، وذلك من خلال مباشرته لسلسلة من الإجراءات والتدابير، والتي تشمل المراقبة المسبقة لنفقة الصفقة في مرحلة الالتزام، والمصادقة على الصفقة العمومية التي أبرمتها الجماعة الترابية، وتصفية نفقة الصفقة العمومية والأمر بدفعها، وإضافة إلى مسؤوليته في منع تضارب المصالح، والالتزام بالتصريح الإجمالي للممتلكات.

وارتباطا بتدبير صفقات الجهات تم الوقوف على تجربة الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع كمقاربة حديثة في التدبير، باعتبارها وكالة قادرة على تقديم المساعدة القانونية ووضع هندسة تقنية ومالية للمشاريع والبرامج التنموية التي تقررها مجالس الجهات، وفي النطاق ذاته نؤكد على ضرورة تقوية القدرات التدبيرية والحرص على وضع آليات فعالة لتنسيق تدخلاتها مع باقي الفاعلين على المستوى الجهوي.

وعلاوة على ذلك، تبين لنا بأن الصفقات العمومية التي تبرمها الجماعات الترابية تخضع للمراقبة الإدارية التي يمارسها الوالي أو العامل، والتي تجد أساسها في النص الدستوري لسنة 2011 والقوانين التنظيمية الثلاث المؤطرة للجماعات الترابية، وهو ما يجعل الهدف الأسى من هذه المراقبة الإدارية هو التأكيد على أن المشاريع تدخل ضمن اختصاصات الجماعات الترابية ومراقبة مدى انسجامها والتقائتها مع باقي البرامج التنموية.

وإضافة لذلك تم رصد وكشف دور المحاسب العمومي على مستوى الخزينة الجهوية والإقليمية في مراقبة احترام تطبيق القواعد المتعلقة بإبرام وتنفيذ وأداء المقابل المالي للصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية.

وفي الختام، لا بد من التأكيد بأن تطوير النصوص القانونية والتنظيمية المؤطرة للصفقات العمومية لا يكفي لضمان حسن التدبير لتحقيق الفعالية

الاقتصادية والنجاعة المالية المتوخاة من الصفقات العمومية المبرمة من قبل الجماعات الترابية، بل هناك محددات جوهرية تعتبر عنصرا أساسيا للحكامة، يرتبط جزء كبير منها بكفاءة المدبر الترابي، ومستوى الموارد البشرية والعاملة بها.

المراجع باللغة العربية والأجنبية

- سعيد جفري التنظيم الترابي بالمغرب، دار الرشاد للنشر والتوزيع، مطبعة الأمنية، الرباط، السنة: 2018.
- أحمد قدميري: "تدبير الموارد المالية والبشرية للجماعات الترابية في ظل تطور اللامركزية الترابية المغربية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2017-2018.
- سناء حمر الراس: "التدبير المالي الترابي بين إكراهات الواقع ومتطلبات الحكامة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2016/2017.
- علي مزون: "نفقات الدولة بين تطوير القدرات التدييرية للأمرين بالصرف وتكريس نظام المراقبة التراتبية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015 / 2016.
- توفيق اداسي: "المراقبة الإدارية على تنفيذ نفقات الدولة بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط، السنة الجامعية 2013/2014.

- الحسين الصفراوي: "مسؤولية الأمر بالصرف والمحاسب العمومي في تنفيذ الميزانية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية بوجدة، السنة الجامعية 2009 – 2010
- سناء بن مسعود: "تنازع المصالح في تدبير الصفقات العمومية"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الثامن، عدد خاص بأشغال الندوة العلمية الوطنية المنظمة من طرف شعبة القانون العام بكلية الحقوق عين الشق الدار البيضاء، بشراكة مع مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية بتاريخ 26 أكتوبر 2019. ص: 231 – 242.
- عبد العالي الفيلاي: "مسؤولية رئيس المجلس الجهوي في تدبير النفقات العمومية الجماعية"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط – عدد خاص – 2019، ص: 217 – 252.
- السعدية بورايت: "المخالفات المستوجبة لمسؤولية المدبرين العموميين أمام القضاء المالي"، المجلة الدولية للأبحاث الجنائية والحكامة الأمنية، عدد خاص بموضوع "حماية المال العام مقاربات متعددة" – الجزء الأول – السنة 2019، ص: 201 – 222.
- حميد أبولاس: "الجماعات الترابية من الوصاية إلى المراقبة على ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية الجديدة، دراسة مقارنة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، العدد 134 – 135، السنة 2017
- محمد صدوقي: "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع، الرهانات والإكراهات"، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، السنة الثانية 2017، عدد مزدوج 2 – 3 حول التدبير الإداري والمالي للجماعات الترابية.

- محمد الخمليشي: "إشكالية حماية المال العام على ضوء العلاقة بين المحاكم المالية والقضاء الجزري"، مجلة الأبحاث في القانون والاقتصاد والتدبير، تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، بمكناس، مجلة نصف سنوية، العدد 2، دجنبر 2016، ص: 96 – 115.
- عماد أبركان: "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 13، مطبعة الأمنية، الرباط، الطبعة الأولى، 2016
- مولاي محمد بوعزاوي "تحديث الإدارة الترابية بالمغرب نحو ترسيخ الديمقراطية وكسب رهام التنمية"، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، العدد 9، مطبعة الأمنية الرباط، 2015.
- عبد الفتاح البيجيوي: "مؤسسة الوالي والعامل وأفاق عدم التمركز الإداري بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 100، سنة 2014.
- ظهير شريف رقم 1-15-83 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص، 6585).
- ظهير شريف رقم 1.15.84 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6625).
- ظهير شريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، (ج. ر عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص، 6660).

- ظهير شريف رقم 1. 02. 25 صادر في 19 من محرم 1423 (3 أبريل 2002) بتنفيذ القانون رقم 61. 99 المتعلق بتحديد مسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، (ج. ر عدد 4999 بتاريخ 29 أبريل 2002).
- مرسوم رقم 2. 22. 431 صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023) المتعلق بالصفقات العمومية، (ج. ر عدد 7176 بتاريخ 9 مارس 2023)، ص: 2860.
- مرسوم رقم 2. 17. 449 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات (ج. ر عدد 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017).
- مرسوم رقم 2. 17. 449 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للعمال والأقاليم ومجموعاتها (ج. ر عدد 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017).
- مرسوم رقم 2. 17. 449 الصادر في 4 ربيع الأول 1439 (23 نوفمبر 2017) بسن نظام للمحاسبة العمومية للجهات، (ج. ر عدد 6626 بتاريخ 30 نوفمبر 2017).
- المرسوم رقم 2. 16. 103 الصادر في 23 رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد مسطرة إعداد برنامج عمل الجماعة وتبعه وتعيينه وتقييمه وآليات الحوار والتشاور.
- مرسوم رقم 2. 16. 310 صادر في 23 من رمضان 1437 (29 يونيو 2016) بتحديد شروط وكيفيات تحويل الاعتمادات المفتوحة في ميزانية الجماعة، (ج عدد 6482 بتاريخ 14 يوليوز 2016 ص: 5459).
- مرسوم رقم 2-16-344 صادر في 17 من شوال 1437 (22 يوليوز 2016) بتحديد آجال الأداء وفوائد التأخير المتعلقة بالطلبات العمومية، (ج ر عدد 6488 بتاريخ 4 غشت 2016، ص، 5774).

- قرار رئيس الحكومة رقم 15-302-3 صادر في 15 من صفر 1437 (27 نوفمبر 2015) بتحديد قواعد وشروط مراجعة أثمان الصفقات العمومية (ج عدد 6420 بتاريخ 10 ديسمبر 2015).
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2022-2023
- Intisar Ben Sbih, « Les agences régionales d'exécution des projets nouvel outil de gestion locales: quelle articulation avec les agences de développement » remadasa, numéro double: 2-3 ; 2017.
- Tobias Boch ; « l'autonomie gouvernementales en Allemagne et en Norvège: expliquer la variation dans l'autonomie de gestion d'un pays et d'un pays et d'une agence à l'autre », revue internationale des sciences et d'administrations » 2014/2 (vol,80).
- rapport de conseil économique, social et environnemental, « la gestion et développement des compétences humains, levier fondamental de réussite de la régionalisation avancé », n° 11 / 2013.

رقابة المجالس الجهوية للحسابات على مالية الجماعات الترابية

د. نورالدين السعداني

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

تقديم

القول بمركزية الحديث عن دور المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة المال العام مسألة متجاوزة التعليل، والبحث في أهم الأبحاث التي تناولت بالشرح والتحليل اختصاصاته تميل إلى العدد القليل، على الرغم مما تقوم به من أدوار في مجال الرقابة المنصبة على المال العام التي تعد عنصرا أساسيا في النهوض بمفهوم التدبير الجيد، هذه الرقابة التي تشمل تقديم الحساب وتبيان الصرف الجيد للنفقات، وهي بهذا الدور تكون قد تجاوزت المفهوم التقليدي للرقابة التي انصبت غالبا على العمليات البسيطة للتدقيق من خلال مطابقة التدبير، مركزة بالمقابل على جملة من المسائل الأخرى المتعلقة بضرورة تحقيق المردودية والنجاعة وغيرها من الأهداف الأخرى التي تصب في الهدف الأساسي وهو الحرص على جودة الإنفاق العام.

ويجد هذا الإهتمام أسسه ومنطلقه من كون الرقابة على المال العام تستلزم وجود جهاز قضائي متخصص في الميدان المالي يتولى هذه الرقابة¹، حيث أن المحافظة على المال العام تستوجب وجود نظام رقابي فعال، وتكتسي الرقابة أهمية خاصة في مجال التسيير والتدبير من خلال ربطه بالمسائلة والمحاسبة، ومن

¹ محمد الشريف بنخي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على التدبير المالي للجماعات تحليل للأدوار وتحديد للمسؤوليات، المجلة المغربية للقانون الإداري والعلوم الإدارية، العدد 1 طبعة 2016، ص 1

ثم فإن ضبط الرقابة المالية وزيادة الإهتمام بها، وإستقلالية الجهة المخول لها ممارستها، والحرص على المصلحة العامة والنظرة الشمولية للمال العام، كل ذلك سيقود إلى النهوض بالإقتصاد العام والإنتقال النوعي في الإستخدام الأمثل لإدارة المال العام،¹ خاصة على المستوى الترايبي.

وفي هذا السياق فقد تم إحداث المجالس الجهوية للحسابات التي تختص بكل ما هو ترايبي من خلال ممارسة إختصاصاتها سواء على ذات الصبغة القضائية أو الإدارية وهو ما سنحاول تبيانه منطلقين من إشكالية رئيسية كالتالي:

أي دور للمجالس الجهوية للحسابات على مستوى رقابة مالية الجماعات الترابية بالمغرب؟

ولإحاطة بكل عناصر هذه الإشكالية سوف نعتد على مطلبين أساسيين كما يلي:

المطلب الأول: الإختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

المطلب الثاني: الإختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

¹ علي حدودي، إختصاص المجالس الجهوية للحسابات في مجال التأديب المالي - دراسة قانونية -، مجلة

القانون والأعمال، عدد 33، 2018 ص 1

المطلب الأول: الإختصاصات القضائية للمجالس الجهوية للحسابات

طبقا لأحكام الفصل 98 من الدستور¹، تختص المجالس الجهوية للحسابات بالرقابة على مالية الجماعات الترابية وهيئاتها، وبناء على ذلك تتولى المجالس الجهوية للحسابات مهام رقابية على المستوى القضائي، وهو ما تؤكدته المادة 118 من مدونة المحاكم المالية من خلال الفقرة الأولى والرابعة والتي تنص على سلطة المجلس الجهوي للحسابات في البث في حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات ومراقبة تسييرها وكذلك ممارسة مهام قضائية في ميدان التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية بالنسبة لكل مسؤول أو موظف أو مستخدم يعمل في الجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية الخاضعة لوصاية هذه الجماعات والهيئات وكل الشركات أو المقاولات التي تملك فيها الجماعات المحلية أو الهيئات على انفراد أو بصفة مشتركة بشكل مباشر أو غير مباشر أغلبية الأسهم في الرأسمال أو سلطة مرجحة في إتخاذ القرار².

ولكي نحيط بكل تفاصيل الإختصاص القضائي للمجلس الجهوي للحسابات سنخصص الفقرة الأولى لإختصاص البث في الحسابات بينما ستخصص الفقرة الثانية للتأديب المتعلق بالميزانية

الفقرة الأولى: البث في الحسابات

إن الإختصاص العام المخول للمحاكم المالية بشكل عام وللمجالس الجهوية للحسابات على سبيل الخصوص يتعلق أساسا بمبدأ خضوع حسابات المحاسبين العموميين وحسابات الجماعات الترابية لسلطتها الرقابية، بمعنى أن

¹ أنظر الفصل 98 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

² أنظر المادة 118 من مدونة المحاكم المالية

الرقابة هنا تشمل الحسابات وليس المحاسبين العموميين الذين لا يخضعون للرقابة كأشخاص (la cour juge les comptes et non pas les comptables)

وهذا يعني بأن النص القانوني قد سار نفس منحي محكمة الحسابات الفرنسية، فالمادة 126 من مدونة المحاكم المالية (والتي تحاكي ما أورده المادة 25) تنص على أن المجلس الجهوي للحسابات يقوم بالتدقيق والبت في حسابات الجماعات الترابية وهيأتها. . . ، وهذا ماتؤكدده المادة 117 من نفس القانون بنصها على تولي هذه المجالس " مراقبة حسابات الجماعات الترابية وهيأتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها".¹

فمراقبة حسابات المحاسبين هي مراقبة تلقائية، تمارسها المجالس الجهوية للحسابات بإستمرار، بإعتبارها العمل التقليدي للهيئات العليا للرقابة على المال العام الترابي، ذلك أن كل محاسب عمومي ملزم بتقديم حساب تسييره والمستندات المتعلقة بهذا التسيير إلى المجلس الجهوي للحسابات سنويا حسب الكيفيات المقررة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل.²

ويعد النظر في الحسابات من أبرز الإختصاصات المسندة للمحاكم المالية بصفة عامة، حيث تنصب المراقبة في هذا المجال على التأكد من مدى سلامة عمليات المداخل والنفقات التي أنجزها المحاسب، ومدى مطابقتها للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وقد أجمع الفقهاء الفرنسيون والمغاربة المختصون في المجال المالي على إعتبار إختصاص النظر في الحسابات إختصاص مادي، انطلاقا من كون رقابة المحاكم الجهوية للحسابات أو المحاكم المالية بصفة عامة تقف عند حدود البت أو النظر في الحسابات دون المحاسبين العموميين.

¹ عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات الترابية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، المجلة المغربية للإدارة

المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الطبعة الثانية، عدد 97، 2016

² المادة 126 من مدونة المحاكم المالية

وبالإضافة إلى كون اختصاص النظر في الحسابات هو اختصاص مادي يركز على الحساب أكثر من تركيزه على المحاسب صاحب الحساب، فهو كذلك اختصاص من النظام العام، يمارسه المجلس وتؤطره المادة 126 من مدونة المحاكم.¹

ومحورية هذا الإختصاص أكدها المشرع المغربي بوضوح من خلال المادة السادسة من الظهير المتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، حينما أقرب بأن المحاسبين العموميين يعتبرون ما عدا في حالة إصدار أمر بالتسخير بكيفية مشروعة من الأمر بالصرف، مسؤولين شخصيا وماليا في حدود الإختصاصات المسندة إليهم وعلى حدود الرقابة الممارسة على حساب المحاسب العمومي.

ومما ينبغي الإشارة إليه هنا هو أنه لضمان رقابة فعالة وناجحة على الأموال العمومية الترابية، عمد المشرع المالي المغربي إلى توسيع دائرة الأشخاص الذين يخضعون لرقابة قاضي الحسابات على المستوى الترابي، وذلك اقتداء بالتجربة الفرنسية، وهكذا ففضلا عن تنصيبه من حيث المبدأ في الفصل 133 من المرسوم الملكي الصادر بتاريخ 21 أبريل 1967 المنظم للمحاسبة العمومية، على أن حسابات محاسبة الدولة تخضع لمراقبة قاضي الحسابات، جاء في مدونة المحاكم المالية على أن هذه الأخيرة تبث بحكم الواقع في حسابات المحاسبين،² ولممارسة هذه الرقابة بشكل فعال ألزم المشرع خاصة من خلال المادة 126 من القانون 62.99 بمثابة مدونة المحاكم المالية، المحاسبون العموميون بتقديم حساباتهم سنويا إلى المجلس الجهوي المختص، إذ يتوجب عليهم تقديم بيان

¹ حليلة السلامي، رقابة المجالس الجهوية للحسابات على المال العام المحلي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، عين الشق، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2012-2013، ص 69

² حليلة السلامي، مرجع سابق ص 69

محاسبي عن عمليات المداويل والنفقات وكذا عمليات الصندوق التي يتولون تنفيذها.

وإرتباطا بالوثائق المحاسبية المقدمة من طرف المحاسبون العموميون، فهناك وثائق عامة حددتها نصوص تنظيمية، كتلك المتعلقة بوضعية المحاسب والميزانية وكذلك ممتلكات الجماعة والقيم غير النقدية، ووثائق مثبتة لعمليات المداويل والنفقات المسطرة في الجدول الرئيسي لحساب التسيير، ويتعلق الأمر من جهة بأوامر المداويل الصادرة من قبل الأمر بالتحصيل والمؤداة فعليا من قبل الملزمين، وكذا مختلف المستندات المتعلقة بإلغاء جزئي أو كلي لأمر بالمداويل، ومن جهة ثانية مجموع الأوامر بدفع النفقات الصادرة عن الأمر بالصرف والمؤداة من قبل المحاسب الجماعي، وكذا شهادة إعادة الإدراج بالميزانية عند الإقتضاء، لذلك فالمجالس الجهوية للحسابات تمارس رقابتها على طبيعة العمليات المسجلة في الوثائق المالية لهؤلاء المحاسبين، قصد التأكد من عدم وجود مخالفات للقواعد المالية والمحاسبية، لتعاقب عند الضرورة على المخالفات للقوانين والقواعد الجاري بها العمل. بمعنى آخر فالمجالس الجهوية للحسابات تسعى، من خلال إختصاص النظر في الحسابات، إلى التحقق من مشروعية العمليات المالية للمحاسبين العموميين طبقا للمقتضيات القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

1

من جهة أخرى ونحن بصدد الحديث عن البث والتدقيق في حسابات الجماعات الترابية، لابد من الإشارة إلى نقطة مهمة وهي التسيير بحكم الواقع حيث تقع المسؤولية على المحاسب العمومي بحكم الواقع أي كل شخص يباشر من غير أن يؤهل لذلك من لدن السلطة المختصة بعمليات قبض الموارد ودفع النفقات وحياسة واستعمال أموال عمومية أو قيم في ملك أحد الأجهزة العمومية

¹ المحجوب الدرالي، الرقابة القضائية على المالية المحلية، دراسة تحليلية على ضوء تقارير المجلس الأعلى للحسابات، مجلة المنارة عدد 2020، بحث منشور عبر الإنترنت

الخاضعة لرقابة المحاكم المالية بمعنى أن المقتضيات القانونية المنظمة لهذه الرقابة تحكم أعمالاً تعتبر غير مشروعة وغير قانونية من الناحية المبدئية لكنها قد تتداخل مع ضرورات السرعة والفعالية في التدخل المالي التراخي، بمعنى أن هذه العمليات تكون من تنفيذ من لا يمتلك الصفة القانونية للقيام ولا يخوله القانون ممارسة هذا الإختصاص، وهو يدخل في صميم إختصاص المحاكم المالية فيما يتعلق بالشق الخاص بالبث في الحسابات حيث يتم تكييفها بهذه الصفة على المجالس الجهوية للحسابات إما بصفة تلقائية من قبل وكيل الملك أو بمبادرة من السلطة الوصية على الجماعات الترابية والمؤسسات الأخرى أو حتى من قبل المدبرين الترابيين أنفسهم.¹

الفقرة الثانية: التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية

بالرجوع للمادتين 118 و 136 من مدونة المحاكم المالية²، تخضع لرقابة المجالس الجهوية للحسابات في إطار التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية، وداخل مجال الإختصاص التراخي لكل هيئة، الجماعات الترابية وهيئاتها ومختلف المؤسسات العمومية الخاضعة لوصايتها، والمقاولات ذات الإمتياز وشركات الاقتصاد المختلط الترابية، وكذا الولاية والعمال بإعتبارهم أميين بالصرف بالنسبة لمجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات.

ومن جهة ثانية يعتبر كل من الأمرين بالصرف ومراقبي الإلتزام بنفقات الجماعات الترابية وهيئاتها والمحاسبين الجماعيين خاضعين لمجال تدخل المجالس الجهوية للحسابات بخصوص أية مخالفات ترتكب من قبلهم وتندرج ضمن المقتضيات المتعلقة بالتأديب.³

¹ عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص 231

² أنظر المادة 118 والمادة 136 من مدونة المحاكم المالية

³ عبد اللطيف بروحو، نفس المرجع، ص 233

هذا النوع من الرقابة التي يمارسها القاضي المالي يبرز خصوصية وحدانية تجربة المجالس الجهوية للحسابات، بحيث يمارس هذا الأخير اختصاصا قضائيا مزدوجا، إذ يمارس رقابة قضائية على المحاسبين العموميين والأمينين بالصرف في آن واحد.

وبتأمل مواد مدونة المحاكم المالية، يظهر بشكل واضح الاختصاص القوي للمجالس الجهوية للحسابات في ميدان التأديب المالي، وتبرز قوة هذا الاختصاص، في عدة جوانب سواء من حيث طبيعة المتابعة والمساءلة في هذا الميدان، حيث المسؤولية الشخصية والطابع الإتهامي الذي يرخي بظلاله على هذه الأخيرة، أو من حيث طبيعة الإجراءات والمساطر والتواجد البارز للنيابة العامة، وحضور المتهمين والشهود وإصدار الأحكام باسم جلالة الملك، وارتداء البدلة القضائية، أو من حيث نظام العقوبة المتسم بصفتي الزجر والردع، وتبرز هذه القوة من خلال إتساع مجال وحدود الرقابة الممارسة من طرف المجالس الجهوية للحسابات في هذا الميدان، لا من حيث الأشخاص الخاضعين لها وتعدددهم، أو من حيث طبيعة الأجهزة الخاضعة لهذه الرقابة¹.

بصفة عامة وبالرجوع إلى مختلف المواد التي حددت التأديب المتعلق بالميزانية من خلال مدونة المحاكم المالية، وهي مواد متفرقة، يتبين أنها تهتم العمليات التي يقوم بها الآمرون بالصرف ومساعدوهم (الإلتزام بالنفقات العمومية وتصفياتها والأمر بصرفها، إبرام الصفقات العمومية، إثبات الديون العمومية، تحصيل هذه الديون. . .) كما تهتم أيضا، بعض جوانب التدبير الإداري، وما يهم التدبير الترابي، كما تهتم كذلك المسؤولية عن أي ضرر يلحقونه بالجهاز العمومي الذي يتحملون داخله مسؤوليات، وذلك بسبب الإخلال الخطير في المراقبة التي هم ملتزمون بممارستها أو من خلال الإغفال أو التقصير المتكرر في

¹ حليلة السلامي، مرجع سابق، ص 88

القيام بمهامهم الإشرافية، وهو ما يبين أهمية هذه الصلاحيات في ضبط التسيير المتعلق بالشأن العام الترابي وهي صلاحية لا تقل أهمية منحها المحاكم المالية في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية.¹ وهو ما يستخلص من مختلف السلطات المخولة للقاضي المالي الترابي في مجال الرقابة القضائية على المال العام الترابي، خاصة وأن مختلف العقوبات تركز على مسألة إرجاع المال وفرض غرامات مالية، وهو ما يبرز الحرص الكبير على الحفاظ على الأموال العمومية بالرغم من أن الممارسة العملية أبانت على المستوى الترابي صعوبات كبيرة في هذا الباب وخاصة الحفاظ على النظام العام المالي سواء على مستوى الاختصاصات القضائية المسندة للقاضي أو على مستوى مساطر التحقيق والبت على مستوى العقوبات المخول له توقيعها والتي تكتسي الصبغة المالية على المستوى القضائي.²

المطلب الثاني: الاختصاصات الإدارية للمجالس الجهوية للحسابات

بالإضافة للاختصاصات القضائية التي يتولاها المجلس الجهوي للحسابات كجهاز قضائي، فهو يمارس رقابة إدارية وتتعلق بالأساس بمراقبة التسيير ومراقبة استخدام المال العام هذا بالإضافة إلى إصدار تقارير وتوصيات للجماعات الترابية في هذا الصدد³

ولكي نحيط بجميع هذه التفاصيل سوف نتطرق للمراقبة التي يجريها المجلس الجهوي للحسابات على مستوى تنفيذ الميزانية (الفقرة الأولى)، ثم نتطرق في الفقرة الثانية لمراقبة التسيير وإجراءات استخدام الأموال العمومية.

¹ محمد أشركي، المحاكم المالية وديوان المظالم: الضمير المالي والضمير الإنساني، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، يونيو، 2005، ص 22

² حليلة السلامي، مرجع سابق، ص 99

³ فاطمة الزهراء شمارخ، حكمة التدبير المالي المحلي، مراقبة المجالس الجهوية للحسابات نموذجاً، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية، سطات، السنة الجامعية 2012-2013 ص 103

الفقرة الأولى: المراقبة على إجراءات تنفيذ الميزانية واستخدام الأموال

العامّة

يرجع أصل المراقبة على إجراءات تنفيذ الميزانية إلى النموذج الفرنسي، كبديل للمراقبة التي تمارسها السلطة المركزية في إطار الوصاية الإدارية على الجماعات الترابية¹

فمراقبة إجراءات تنفيذ الميزانية هي آلية حديثة، تضاف إلى الآليات الرقابية الأخرى المخولة إلى المجالس الجهوية للحسابات، وإذا كان هذا الاختصاص المستجد والممنوح لهذه المجالس يعتبر إضافة نوعية في سياق توسع مجالات تدخلها، فإنه يعد من قبل البعض مجرد إضافة هيئة وصاية جديدة لوزارتي الداخلية والمالية.

لكن بالمقابل يعتبر كثيرون أن منح هذا الاختصاص للمجالس الجهوية للحسابات إنما يستهدف بالأساس ضبط آليات ووسائل تنفيذ ميزانيات الجماعات الترابية وكذا مساعدة السلطات الوصية على الجماعات الترابية لتتبع التنفيذ والتدخل لضمان السير العادي والطبيعي للجماعات الترابية المعنية.

غير أن ما يلاحظ بهذا الخصوص تركيز المشرع على جانب ضيق من جوانب تنفيذ الميزانية المحلية وعدم اهتمامه بمختلف مراحل ومضامين ومساطر هذا التنفيذ، فمدونة المحاكم المالية وإن كانت تتحدث في المادة 142 عن " كل قضية تخص الإجراءات المتعلقة بتنفيذ الميزانية" فإنها في المواد الأخرى تركز فقط على الحساب الإداري المرفوض من قبل المجلس (بالتصويت السليبي) وبالتالي تختزل عمليا هذه الرقابة في إبداء الرأي فقط في الحسابات الإدارية المرفوضة من قبل

¹ Olivie ph. le point de vus de l'ancienne autorité de tutelle. In acte de colloque. Cour des comptes unive 8 et 9 nov. 1984. consacré aux chambres régionales des comtes sous direction de philip loic economica 1985. P 186

المجالس التداولية والمحالة عليها من قبل السلطة الوصية، مما يشكل تقزيما لدور المجالس الجهوية للحسابات في مراقبة تنفيذ الميزانية الترابية¹.

وحدير بالذكر أنه في حالة لم يصادق على الحساب الإداري لجماعة ترابية أو هيئة من طرف المجلس التداولي المختص، يمكن لوزير الداخلية أو الوالي أو العامل عرض ذلك على المجلس الجهوي بصفته تلقائيا أو بناء على طلب من الأمر بالصرف المعني أو من طرف الرافض للحساب الإداري.

وبناء على دراسة الحساب الإداري والمداولات المتعلقة بالرفض والمستندات المثبتة المقدمة من طرف المحاسب العمومي يصدر المجلس الجهوي رأيه حول شروط تنفيذ ميزانية الجماعة الترابية داخل أجل شهرين يبتدئ من تاريخ عرض الأمر عليه².

الفقرة الثانية: رقابة التسيير

يعد إختصاص رقابة التسيير بإعتباره رقابة مندمجة لجميع أوجه تدير الشأن العام الترابي، إختصاصا إداريا أصيلا للمجالس الجهوية للحسابات³. ويعتبر من أهم الإختصاصات التي أسندت للمحاكم المالية عموما، بالنظر لكونه يتجاوز تطبيقات المشروعات على مستوى العمليات المالية، ليقف بالأساس على جودة التسيير بناء على مؤشرات المردودية في علاقتها بالأهداف المعلنة.

وبالعودة إلى تفاصيل المادة 147 من مدونة المحاكم المالية، تتضح بجلاء جدوى هذا الإختصاص الرقابي، على إعتبار أن مراقبة المجلس الجهوي للحسابات

¹ معاد السعيد، إختصاصات المجالس الجهوية للحسابات، مجلة القانون والأعمال الدولية، عدد نوفمبر 2018، ص غير محددة

² معاد سعيد، نفس المرجع

³ محمد حركات، إستراتيجية وتنظيم الجماعات المحلية بالمغرب، مجموعة البحث حول الاقتصاد الحضري والجهوي والبيئة، جامعة محمد الخامس، مطبعة المعارف الجديدة، 2002، ص 3

تشمل بالنسبة للأجهزة الخاضعة لمراقبته، جميع أنواع التسيير ليتولى بذلك تقييم مدى تحقيق الأهداف المعلنة والنتائج المسجلة، بالإضافة إلى تكاليف وشروط اقتناء واستخدام الوسائل المعتمدة وهو ما يحيل إلى المعايير المرتبطة بالفعالية والنجاعة والإقتصاد.

ويسهر المجلس الجهوي للحسابات لنفس الغاية على مدى ملائمة الأنظمة والإجراءات المطبقة داخل الأجهزة الخاضعة لمراقبته في إتجاه ضمان تسيير أحسن لمواردها وإستعمالاتها مع حماية ممتلكاتها وحصر جميع العمليات المنجزة، كما يستفاد من نفس المادة بأن المجلس الجهوي له إمكانية إجراء تقييم لمشاريع هذه الأجهزة بهدف التأكد من مدى تحقيق الأهداف المحددة لكل مشروع إنطلاقا مما تم إنجازه وبالنظر إلى الوسائل المستعملة.

وإلى جانب الاهتمام بجوانب المردودية وإبداء إقتراحات لتكريس فعالية طرق التسيير، فإن المهام الرقابية للمجلس الجهوي للحسابات لم تغفل الجوانب المرتبطة بالمشروعية والتي لها أهميتها بإعتبارها منطلقا لأي عمل تقييمي، لذلك فإن هذه المحاكم المالية تقف كذلك على مشروعية وصدق العمليات المنجزة¹. وهو ما أكدته مجموعة من مواد مدونة المحاكم المالية وخاصة المادة 147² حيث تختص المجالس الجهوية للحسابات بممارسة رقابة التسيير من الناحية المجالية على الجماعات الترابية وهيئاتها ومختلف المؤسسات العمومية ذات الطابع الترابي وكذا المقاولات ذات إمتياز تدير المرافق العمومية الترابية، إضافة إلى المؤسسات والشركات التي تملك الجماعات الترابية حصصا في رساميلها.

أما من الناحية الموضوعية، فرقابة التسيير يمكن أن تطال تقييم مختلف مشاريع هذه الهيآت الخاضعة لرقابته، ويمكن أن تكون متبوعة بإقتراحات

¹ حليمة السلامي، مرجع سابق، ص 100

² أنظر المواد 147 و 148 من مدونة المحاكم المالية بالمغرب

تتضمن الوسائل الكفيلة بتحسين طرق التسيير وتطوير الآليات والوسائل قصد الرفع من الفعالية والمردودية.¹

وجذير بالذكر ونحن بصدد رقابة التسيير أن مسطرة الرقابة في هذا الصدد جعل منها المشرع المغربي مسطرة دقيقة تتماشى وخصوصيات التدبير المالي الترابي، فعلى عكس الإختصاصات ذات الطابع القضائي للمجالس الجهوية للحسابات، تتمتع هذه الأخيرة فيما يتعلق برقابة التسيير بحرية تامة في وضع برنامج المراقبة، حيث يحدد المجلس من خلال برنامجه السنوي الأجهزة والهيئات التي ستكون موضوع رقابة التسيير، ومن خلال هذا البرنامج المشار إليه في المادة 120 من المدونة² يقوم رئيس المجلس الجهوي بتعيين المستشارين الذين يقومون بعمليات المراقبة.³

ومن أهم العناصر التي يمكن أن تساعد المجلس الجهوي للحسابات على وضع برنامج متكامل في مجال هذه الرقابة، كون الأجهزة الخاضعة لرقابته ملزمة سنويا بتقديم حساباتها ووثائقها المحاسبية إلى المجلس وملزمة كذلك بتقديم محاضر هيأتها التداولية مرفقة بنسخ من تقارير المحاسبين والمراقبين الداخليين والخارجيين.⁴

كما يمكن إستغلال نتائج عمليات المراقبة القضائية في إستخراج مؤشرات تمكن من تحديد الأجهزة التي يجب أن تخضع لمراقبة التسيير على سبيل الأسبقية، ودائما في إطار مسطرة مراقبة التسيير، يتوفر مستشاري المجلس الجهوي للحسابات في إطار قيامهم بعمليات المراقبة على سلطات وصلاحيات واسعة، إذ يؤهلون للإطلاع على كافة الوثائق أو المستندات المثبتة الكفيلة

¹ عبد اللطيف بروحو، مرجع سابق، ص 239

² أنظر المادة 120 من مدونة المحاكم المالية بالمغرب

³ المادة 151 من مدونة المحاكم المالية بالمغرب

⁴ المادة 149 من مدونة المحاكم المالية بالمغرب

بتزويدهم بمعلومات حول تسيير هذه الأجهزة والإستماع إلى الأشخاص الذين يرون أن إفادتهم ضرورية.

وفي إطار هذه المراقبة يجب على القاضي أن يحاول التركيز على مجموعة من الركائز الهامة يمكن تلخيصها فيما يلي:

قيام السلطة المسيرة للجهاز موضوع المراقبة بحماية مصالحه دون أن تكون قد عملت على أن توفر لنفسها أو لغيرها منافع غير مبررة
مراعاة هذه السلطة مجمل النصوص التشريعية والتنظيمية التي تؤطر عمل الجهاز

قيام هذه السلطة، بعد أن حصلت على موافقة الهيئة التداولية للجهاز وبعد أن قدمت لهذه الهيئة جميع العناصر، بتدبير العملية التي وافقت عليها الهيئة التداولية بأكثر فعالية ممكنة وبأقل تكلفة.

وهي ركائز مهمة في ضبط ومراقبة عملية التسيير، رغم أن الممارسة العملية أبانت على صعوبة ضبط كل مرتكز لوحده، ففي المغرب تكاد المحاكم المالية تتوفر على مؤشرات قانونية، مقابل ضعف المؤشرات غير القانونية خاصة على المستوى الترابي تلك التي تهم حساب النتائج من التكاليف، وهو ما يكون له تأثير سلبي على جودة التقارير والملاحظات التي يصيغها مستشاري المجلس الجهوي للحسابات بمناسبة قيامهم بعمليات مراقبة التسيير.

وعلى مستوى آخر تتوقف فعالية مراقبة التسيير على تطوير آليات التحليل المالي، إذ يلعب هذا التحليل دورا هاما في تحديد مدى شمولية مراقبة التسيير، فتسيير وضعية مؤسسة معينة قد يثيران الحذر أو لا يثيرانه، وذلك حسب ما إذا كانت نفقاتها مرتفعة بالمقارنة مع مداخيلها العادية، وكذا حسب هامشي التضريب والإستدانة المتوفرين لديها.¹

¹ حليلة السلامي، مرجع سابق ص 102

خاتمة

لاشك أن الجماعات الترابية بالمغرب اليوم عرفت تطورا على مستوى منظومتها القانونية مكنها من تولي صلاحيات وإختصاصات تهم مختلف جوانب التنمية الترابية، مما جعلها تتدخل في كافة الميادين على مستوى نطاقها الترابي عبر خلق وتديير مشاريع تنموية الغاية منها تحقيق المنفعة العامة، وهو ما يستلزم مواكبة دائمة للجماعات الترابية فيما يتعلق بالتدبير المالي بإعتباره الوسيلة التي من خلالها تتدخل هذه الأخيرة في أي عملية تنموية وهو ما تتولاه مجموعة من الأجهزة التي تمارس مراقبة مواكبة للتدبير الترابي، أبرزها المحاكم المالية التي جاء بها المشرع المغربي من أجل الحرص على التنزيل السليم للامركزية الترابية وكبح كل محاولات الفساد الترابي من خلال تمكين المجالس الجهوية للحسابات من مجموعة من الآليات والصلاحيات القانونية التي تجعلها تتدخل سواء من خلال إختصاصها الإداري أو القضائي لفرض رقابة صارمة على القرار المالي الترابي، والدفع أكثر نحو تحقيق حكامه على مستوى مالية الجماعات الترابية بالمغرب.

موقف التشريع المغربي والمقارن من التحكيم

لفض نزاعات الصفقات العمومية

د. إكرام القبابي

مقدمة

عرف النظام القانوني لعدة دول نظام التحكيم منذ زمن بعيد، إلا أن التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء، لفض المنازعات لم تظهر أهميتها وخاصة في نطاق المنازعات الإدارية إلا في أوائل الثمانينات من القرن الماضي مع اتجاه الدول إلى الاقتصاد الحر، وخصخصة مؤسسات وشركات القطاع العام، وتفويت تديرها إلى شركات أجنبية، فبدأ هذا النوع من التحكيم يتزايد تدريجيا عن طريق ما يسمى بالتدبير المفوض.

وقد اتجه نظام التحكيم ليصبح نظاما قضائيا عالميا يعلو فوق النظم القضائية الوطنية وتعددت الهيئات والمنظمات التي تمارس عملية التحكيم، كما تعددت الاتفاقات الدولية التي تضمن للتحكيم وقراراته الاحترام الواجب كنظام قضائي، مما جعله يرتبط في السنوات الأخيرة بفكرة التنمية الاقتصادية، وقد اتسع نطاق الأخذ به ليتعدى العقود التجارية إلى عقود التنمية الاقتصادية سواء أكانت عقودا مدنية أو عقودا إدارية مما يبرر ذبوع التحكيم كوسيلة لفض المنازعات وينمي العلاقات الاقتصادية بين الأفراد والدول.

فلقد نزلت الدولة إلى الأسواق التجارية تببع وتشتري، وتقترض وتقترض، تصدر وتستورد، شأنها في ذلك شأن الأفراد، فباشتداد حاجتها لتنمية مشاريعها

الاقتصادية أدركت أن ذلك لن يتأتى لها إلا بالاستفادة من التطور الصناعي والتكنولوجي، وتحت تأثير ضعف كفايتها الذاتية فتحت المجال للتعامل مع الشركات الأجنبية الدولية للاستفادة من خبراتها ورؤوس أموالها وتقديمها التكنولوجي، فأخذ الكثير من هذه الدول بمبدأ خصخصة بعض المرافق العامة والتي لم يكن من السهل التفكير في خصخصتها منذ عهد قريب مما شجع الكثير من الشركات الأجنبية على إبرام عقود معها تتعلق بمجالات الاستثمار والصناعة والتمويل. . . ، وتتكفل بإدارتها، وأدى ذلك في نهاية المطاف إلى قبولها لشرط التحكيم في هذه العقود.

إن مركز الجدلية القائمة بين الحرية في اللجوء إلى مسطرة التحكيم وبين حماية وسلامة طبيعة العقد الإداري، طرحت مسألة صياغة العقود الخاصة بالمعاملات، فالداخلية منها تختلف عن تلك الدولية، لأن هذه الأخيرة ترم في غالب الأحيان بين أطراف ينتمون إلى دول مختلفة بحيث يكون لاختلاف عواملها الثقافية والسيكولوجية أثر كبير في صياغتها، فهناك ثقافة تفضل بوجه عام عقودا مفصلة لدرء كل اختلاف محتمل لأن الصفقة بالنسبة إليها هي العقد (نموذج أمريكا)، وهناك ثقافة تفضل أن يكون العقد في شكل مبادئ عامة لأن جوهر الصفقة هو الصفقة بين الأطراف (نموذج الصين)، ويظهر أن الأمر في غالب الأحيان يعود إلى مفاوضات غير متكافئة بحيث يسعى الجانب القوي إلى اتفاق تفصيلي لضمان نجاح الصفقة في كل أبعادها المطلوبة ولو بشروط مذعنة بينما يفضل الجانب الضعيف اتفاقا عاما يمكنه من مواجهة الظروف الطارئة والتي قد تتسبب في عدم نجاح الصفقة¹.

وعلى هذا الأساس فقد دارت كثير من الخلافات حول مدى مشروعية اللجوء إلى التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء لحسم منازعات العقود الإدارية،

¹ أبو بكر بودي، "معياري التفرقة بين التحكيم التجاري الدولي والتحكيم التجاري الوطني"، سلسلة دفاتر المجلي الأعلى، عدد 2005/7، ص. 12.

"الصفقات العمومية نموذجاً"، وبناء عليه سوف نحاول إلقاء الضوء عن مدى مشروعية وجوازية التحكيم ومن وجهات نظر مختلفة في إطار النسق القانوني المتفرعة منه في كل من المغرب وفرنسا.

وعليه سأحاول خلال (المطلب الأول) معرفة موقف المشرع المغربي من التحكيم في منازعات الصفقات العمومية.

أما (المطلب الثاني) فسأخصه لتسليط الضوء على مواقف بعض النماذج من التشريعات الأخرى، كفرنسا.

المطلب الأول: موقف المشرع المغربي من التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية

يتحدد في كل دولة عادة نطاق المنازعات التي يجوز حسمها بواسطة التحكيم وذلك في ضوء الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العليا للدولة، ويقع على المشرعين والقضاة في مختلف الدول مسؤولية تحديد التوازن بين المصالح القومية المحلية، والتي تقتضي إبقاء منازعات معينة في نطاق اختصاص محاكم الدولة وحدها، وبين المصالح التي تتطلب العمل على رواج التجارة المحلية والدولية، وتحريك دواليب الاستثمار تماشياً مع الاتفاقيات الدولية، والشروط والأشكال الخاصة بإبرام الصفقات لدرجة أصبحت عادة قانونية مضمنة داخل العقود والاتفاقات البروتوكولية.

فالتحكيم في المنازعات الإدارية، أصبح أمراً واقعاً لما له من مميزات وخصائص دعت إلى اللجوء إليه، فالمرحلة التاريخية التي مر بها المشرع المغربي من التحكيم في فض المنازعات الإدارية عامة ومنازعات الصفقات العمومية خاصة، تمثل في مرحلتين أساسيتين: قبل صدور القانون (الفقرة الأولى) وبعد صدور القانون (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الموقف السابق على صدور قانون التحكيم الإداري

قبل صدور القانون رقم 08. 05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، كان موقف المشرع المغربي من التحكيم في المادة الإدارية متسما بالصرامة والثبات على مبدأ عدم قابلية المنازعات الإدارية للتحكيم، غير أن ذلك لم يكن ليمنع بعض الاستثناءات من البروز بمقتضى قوانين خاصة.

فالمتبع لمختلف المحطات التشريعية التي شهدها المغرب بخصوص التحكيم في المنازعات الإدارية، سيخلص إلى أن المشرع المغربي ظل ثابتا على المبدأ العام الذي يحظر التحكيم في المادة الإدارية، فقانون المسطرة المدنية لسنة 1913 نص في مادته 527 على أنه: "لكل الأشخاص أن يتفقوا على التحكيم في الحقوق التي يملكون التصرف فيها باستثناء المسائل التي تتعلق بالنظام العام".

كما أن المادة 186 من نفس القانون كانت تقضي بوجوب تبليغ النيابة العامة كل الدعاوى التي تتعلق بالنظام العام وتلك المرتبطة بالدول والبلديات والمؤسسات العمومية. والملاحظ أيضا أن قانون المسطرة المدنية لسنة 1974 لم يأت بجديد في هذا الشأن حيث أن المنع بقي قائما حسب نص المادة 306 كما أن وجوب تبليغ النيابة العامة في الدعاوى التي تكون فيها الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية طرفا، بقي قائما حسب نص المادة 9 من نفس القانون¹.

وإذا كان مبدأ حظر التحكيم في المنازعات الإدارية قد شكل سمة أساسية من سمات القانون المغربي منذ سنة 1913 فإن تساؤلات عديدة قد طرحت حول المرتكزات التي قام عليها هذا المبدأ. وفي هذا الإطار، ينبغي التمييز بين مرتكز قانوني يقوم على أساس وجود نصوص قانونية وآخر يركز على المبادئ العامة للقانون.

¹مصطفى بونجة، "التحكيم في العقود الإدارية بالمغرب، دراسة مقارنة"، رسالة لنيل الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2007-2008، ص. 21.

1- النصوص التشريعية

لقد كرس المشرع المغربي مبدأ حظر التحكيم في المنازعات الإدارية منذ سنة 1913 تاريخ صدور أول تنظيم قانوني للمسطرة المدنية، حيث نص في الفصل 527 من ظهير 1913|08|12 على استثناء القضايا المتعلقة بالنظام العام من التحكيم. وقد ازداد هذا الحظر التشريعي ترسخا بسبب التفسير الواسع الذي تبناه قضاة فرنسيون كانوا يتولون مهمة القضاء بالمغرب إبان فترة الحماية لمفهوم النظام العام وكذلك الأمر بالنسبة لقضاة مغاربة كانوا متأثرين بالقضاء والقانون الفرنسيين، على الرغم من أن المنع في فرنسا كان ينصب على أشخاص القانون العام وليس على مواضع القانون العام كما كان عليه الحال في المغرب¹.

وبعد إلغاء مقتضيات ظهير 12/08/1913 ودخول قانون 1974 المنظم للمسطرة المدنية بالمغرب حيز الوجود، نظم المشرع المغربي التحكيم في الفصول من 306 إلى 327 حيث ظل محافظا على نفس التوجه المتأثر بالمشرع الفرنسي وقرارات مجلس الدولة الفرنسي في أولى قراراته².

في هذا الإطار، حددت المادة 306 من قانون المسطرة المدنية النطاق الموضوعي للتحكيم وقررت بذلك المنع فيما يتعلق ب:

- الهبات والوصايا المتعلقة بالأطعمة والملابس والمسكن
- المسائل المتعلقة بحالة الأشخاص وأهليتهم
- المسائل التي تمس بالنظام العام وخاصة النزاعات المتعلقة بـ:

²⁰⁰. ROUSSET, « L'arbitrage et les personnes publiques au Maroc », REMARC, n°56-, 2007, p: 26

² Sur ce point, voir par exemple, Azzedine KETTANI: « L'arbitrage et les réalités Marocaines», contribution au colloque organisé par le ministère de la justice et la CGEM en collaboration avec la cour

Suprême, 34- mars, publications du centre de publication et de documentation juridique, série: carier

De la cour, N°62005/, p:72.

- عقود أو أموال خاضعة لنظام يحكمه القانون العام
 - النزاعات المتعلقة بتطبيق قانون جبائي
 - النزاعات المتعلقة بقوانين تتعلق بتحديد الأثمان والتداول الجبري والصرف والتجارة الخارجية.
- وبالنسبة للنزاعات الضريبية، نجد أن قانون المالية لسنة 2007 في الباب الثاني من القسم الثاني قد نص صراحة في الفقرة الثانية من المادة 244 على أنه: "لا يمكن للنزاعات المتعلقة بتطبيق القانون الجبائي أن تكون موضوع تحكيم".
- واضح إذن، أن المشرع المغربي قد تعامل بحذر شديد مع مسألة السماح لأشخاص القانون العام باللجوء إلى الاحتكام في مواضيع تتعلق بالقانون العام، وهو موقف له -على كل حال- ما يبرره، خاصة في تلك الفترة الزمنية التي لم تكن تسمح بتجاوز سلطة المحاكم الرسمية كجهة قضائية للبت في مختلف النزاعات خاصة المرتبطة بمجال القانون العام.

(2)- المبادئ العامة للقانون:

إضافة إلى النصوص التشريعية، استند مبدأ حظر التحكيم في المنازعات الإدارية إلى المبادئ العامة للقانون.

ويقصد بالمبادئ العامة للقانون مجموعة القواعد القانونية التي يمكن استخلاصها من استقراء النظام القانوني، حيث أنه توجد إلى جانب القوانين المكتوبة مبادئ كبرى يعتبر الاعتراف بها كقواعد قانونية أمرا ضروريا لتكملة صرح النظام القانوني الذي تعيش في ظله الأمة بما لها من تنظيمات سياسية، اقتصادية واجتماعية¹.

¹ نجلاء حسن سيد أحمد خليل، "التحكيم في المنازعات الإدارية"، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية، 2003-2004، ص 123.

ومن بين المبادئ العامة للقانون التي استند عليها معارضو التحكيم في المادة الإدارية تأثراً بقرارات مجلس الدولة الفرنسي في الموضوع، نذكر ثلاث مبادئ أساسية هي:

- مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية
- فكرة النظام العام
- نظرية عدم أهلية الإدارة للاحتكام

أ- مبدأ الفصل بين السلطتين الإدارية والقضائية

مما لا شك فيه، أن مبدأ حظر التحكيم في المادة الإدارية هو نتاج طبيعي للتطور التاريخي للمنازعة الإدارية وللتصور الفرنسي للنظام القضائي القائم على مبدأ الازدواجية وكذلك لمبدأ فصل السلطات.

ذلك أن الأمر يتعلق بتصور فرنسي قضى بإيجاد قاض خاص بالإدارة هو قاضي المنازعات الإدارية يعمل على تطبيق قواعد قانون خاص كذلك هو القانون الإداري وفي المغرب، لا يمكن لأحد أن ينكر بأن النظام القانوني المغربي قد امتح من نفس معين النظام القانوني الفرنسي، فالنظامان معا يتقاسمان نفس الخصائص وإن اختلفا في التفاصيل.

ومن بين البصمات التي تركها النظام القانوني الفرنسي على نظيره المغربي، تلك المتعلقة بمبدأ فصل السلطتين الإدارية والقضائية حيث تبدو مقولة الفقيه الفرنسي¹ "كيف يمكن أن نتصور قبول الدولة لمحكمين في حالات لم تقبل بشأنها حتى بقضاة مدنيين"، غاية في الأهمية وذات دلالات عميقة، إذ أنه من الصعب أن

¹ E. LA FERRIERE, « Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux », Paris, 1988, T2, p: 145, cité par: B. BOUAZZAOUI, « L'arbitralité des litiges administratifs », REMARC n°34, 2005, p: 69.

تتخلى الدولة عن عدالة إدارية ذات قواعد وأسس واضحة المعالم، موضوعة مسبقا ومعروفة لدى الجميع، لتفضل وسيلة أخرى لحل النزاعات يسهر على تطبيقها محكمون خواص.

كما أن الاتفاق على حسم المنازعات الإدارية عن طريق التحكيم من شأنه أن يمثل اعتداء جسيما على اختصاص القضاء الإداري وعلى مبدأ الفصل بين السلطات، فمن الضروري وجود قاض خاص بالنسبة للإدارة، يقضي في المنازعات الخاصة بها، ولقد عبر عن هذا الرأي بعض الفقه في عام 1957 حيث ذهب إلى أن "القضاء الإداري يستطيع أن يمارس الرقابة على أعمال الإدارة أفضل من المحكمين"¹.

وعليه، فإن مبدأ حظر لجوء أشخاص القانون العام إلى التحكيم مرده حسب الاتجاه إلى ضرورة احترام قواعد الاختصاص القضائي بشكل عام، فإجازة التحكيم . حسب رأيهم - ستمكن القاضي العادي بأن يمارس الرقابة على قرار المحكمين في حالة الطعن فيه أو في حالة تذييله بالصيغة التنفيذية أو في حالة بطلان اتفاق التحكيم، وبالتالي سيخرج النزاع من دائرة الاختصاص القضائي الذي يتبعه، وتعرض المنازعات الإدارية على القضاء العادي².

لكن هذا الرأي مردود عليه جملة وتفصيلا، على اعتبار أنه من السهل جدا تغيير قواعد الاختصاص القضائي بالطعن في أحكام المحكمين، بحيث ينعقد الاختصاص للجهة المختصة أصلا بنظر النزاع، وهو الأمر الذي سار عليه المشرع المغربي في قانون رقم 08.05 المشار إليه في الفقرة الرابعة من الفصل 310 حيث عقد اختصاص النظر في طلب تذييل الحكم التحكيمي إلى المحكمة الإدارية كلما تعلق النزاع بعقود إدارية.

¹ أوردت هذه المقولة، نجلاء حسن سيد أحمد خليل، "التحكيم في المنازعات الإدارية"م. س، ص. 124.

² زكرياء اليزيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 14، ص. 26.

ب - فكرة النظام العام

تعد فكرة النظام العام من الأفكار الأساسية في علم القانون بصفة عامة¹، حيث يقترن استخدام مصطلح النظام العام بالقواعد الآمرة التي لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها، فالنظام العام يعد قييدا على سلطان الإرادة²

وبالإطلاع على تشريعات فرنسا، المغرب ومصر، نجد أن المشرع في هذه الدول لم يكلف نفسه عناء وضع تعريف لمفهوم النظام العام، وهذا أمر مقصود بطبيعة الحال، على اعتبار أن فكرة النظام العام هي من الأفكار القانونية التي تستعصي على التعريف لمرونتها وتغيرها بتغير الزمان والمكان، فما يعتبر من النظام العام في دولة ما في وقت ما قد لا يعتبر كذلك في وقت لاحق.

وإزاء هذه الصعوبة، اكتفى الأستاذ السهوري عبد الرزاق³ بتقريب المفهوم إلى الأذهان، حيث يرى "أن القواعد القانونية التي تعتبر من النظام العام هي قواعد يقصدها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية تتعلق بنظام المجتمع الأعلى وتعلو على مصلحة الأفراد".

وفي هذا الصدد، ينبغي التعرض لمفهوم النظام العام في نطاق القابلية للجوء إلى التحكيم، حيث كان يقصد بهذا المفهوم قديما بطلان اتفاق التحكيم لمجرد وجود قواعد قانونية أمرة منظمة للمسألة محل اتفاق التحكيم مما يعني أنها صارت غير قابلة للفصل فيها بطريق التحكيم، إلا أن التصور الحديث يختلف

¹ عماد طارق البشري، "فكرة النظام العام بين النظرية والتطبيق: دراسة مقارنة بين القوانين الوضعية والفقهاء الإسلاميين"، المكتب الإسلامي، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، 2005، ص. 5.

² أحمد عبد الكريم. سلامة "المختصر في قانون العلاقات الخاصة الدولية"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، بدون ذكر التاريخ، ص. 225.

³ أورده عادل مصلح ناجي الظفري "مشروعية التحكيم في المنازعات الإدارية -دراسة مقارنة-"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة، السنة الجامعية 2006-2007، ص. 125.

عن التصور القديم، ومن شأنه أن يشجع اللجوء إلى التحكيم ويوسع من نطاقه، فبطلان نظام التحكيم لمساسه بالنظام العام لا ينبع من وجود قاعدة أمره منظمة للمسألة محل التحكيم على اعتبار أن هذه القاعدة لا تكفي للقول بحظر التحكيم في هذه المسألة، بل يجب على المحكم أن يراعي أثناء تحكيمه احترام تلك القاعدة، فصدور حكم التحكيم بالمخالفة لها يعرض للبطلان لمخالفة النظام العام¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه نظرا لارتباط فكرة النظام العام بمفهوم المصلحة العامة كما أوردنا سالفًا فمن غير المستبعد أن يقرر المشرع بأن اعتبارات المصلحة العامة تقتضي جواز اللجوء إلى التحكيم لحسم بعض المنازعات الإدارية.

وفي هذه الحالة يمكن أن تخرج بعض المنازعات من مجال الحظر إلى مجال الجواز والمشروعية كما هو الأمر في بعض الاستثناءات الواردة في قانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية والتي سنتناولها لاحقًا.

ج - نظرية عدم أهلية الإدارة للجوء إلى التحكيم:

لم يتعرض المشرع المغربي ولا الفقه لنظرية عدم أهلية الإدارة للاحتكام غير أن جل الكتابات الأجنبية والمغربية التي تعرضت لموضوع التحكيم في المادة الإدارية قد أشارت لها ولو بطريقة محتشمة²، حيث أن هذه النظرية لم تكن وحدها صالحة كأساس لحظر اللجوء إلى التحكيم لولا مساندة القضاء الفرنسي لها وهو ما تمثل في الحكم الصادر عن محكمة Lille سنة 1929 والذي ذهب فيه المحكمة

¹ سامية راشدة، "التحكيم في العلاقات الدولية الخاصة"، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 1987.

² في هذا الإطار، أنظر باللغة العربية، على سبيل المثال:

محمد قصري والتحكيم في المنازعة الإدارية بالنسبة لأشخاص القانون العام، غير منشور.

Et en français, voir par exemple:

Y. GAUDMET, "L'arbitrage de droit public au Maroc", REMALD, n°46, Septembre-octobre 2002 "L'arbitrage et les personnes publiques au Maroc, vers la modernisation de règlement des litiges" REMALD, N°56-, 2007, p:27.

بمناسبة مشاركة تحكيم أبرمتها مدينة Roubaix مع أحد أشخاص القانون الخاص إلى أن "المدينة ليس لها أهلية إبرام مشاركة تحكيم وأن الجزاء المترتب على ذلك هو البطلان النسبي في حالة تمسك مجلس المدينة بذلك".¹

ومما هو جدير بالذكر أن هذه النظرية وإن كان من شأنها أن تؤدي إلى التقليل من حالات القضاء ببطلان مشاركة التحكيم من الناحية العملية إلا في حالة تمسك صاحب المصلحة بذلك، إلا أنها من الناحية القانونية معرضة لكثير من النقد²، حيث وصمت هذه النظرية أشخاص القانون العام بنقص الأهلية، فقد طبقت نظرية الأهلية المدنية في نطاق القانون الإداري وشبهتها بالوصاية الإدارية رغم وجود فارق بينهما، فالوصاية الإدارية لا تعني عدم أهلية الإدارة كما هو المقصود بالنسبة للقاصر، وإنما تعني أن السلطة المركزية تستطيع أن تمارس الرقابة للمصلحة العامة بشكل أكثر فاعلية من السلطة اللامركزية، هذا فضلا عن أن أشخاص القانون العام تتمتع بالحق في التقاضي، وهو من حقوق التصرف، فكيف يمكن القول بأنها رغم تمتعها بأهلية التقاضي لا تملك حق اللجوء إلى التحكيم.

ومن جهة أخرى لم تستطع هذه النظرية أن تقدم مبررا قانونيا لحظر لجوء أشخاص القانون العام إلى التحكيم رغم أنها ليست ناقصة الأهلية.

وإذا كانت النصوص التشريعية التي تحظر لجوء أشخاص القانون العام إلى التحكيم. لا تثير أي إشكال نظرا للقيمة القانونية التي تتمتع بها داخل الدولة القانونية، فإن التساؤل يثار بالنسبة للمبادئ العامة للقانون التي ارتكز عليها بعض الفقه ومع جانب من القضاء للقول بعدم جواز لجوء الدولة إلى التحكيم.

¹A. PATRIKIOS, "L'arbitrage en matière administrative " LG. DJ, collection Thèses, 1998, p 35

²نجلاء حسن سيد أحمد خليل، "التحكيم في المنازعات الإدارية"م. س، ص. 128.

فهل تتمتع بنفس المكانة التي تحتلها النصوص القانونية حيث يترتب على ذلك إلزام الإدارة باحترامها وعدم مخالفتها.

في الواقع، إن تحديد القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون يساعد في تحديد مدى إمكانية الخروج عنها من جانب السلطة التشريعية بإقرار التحكيم في المنازعات الإدارية. فإذا كانت لها قوة القانون جاز الخروج عنها بواسطة القانون نفسه طبقاً لمبدأ توازي المساطر والشكليات. أما إن كانت لها قوة دستورية فإن الأمر يتطلب تدخل المشرع الدستوري وتغيير الدستور نفسه.

في هذا الإطار، يرى بعض الفقه أنه لا يوجد أي مانع دستوري يحول دون إقرار التحكيم في المادة الإدارية فمبدأ حظر التحكيم له قيمة تشريعية ويجوز للمشرع العادي الخروج¹.

وبالفعل، فقد استثنى المشرع المغربي من خلال قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية رقم 08.05 بعض المنازعات الإدارية من حظر التحكيم دون حاجة إلى مراجعة الدستور على اعتبار أن الدستور المغربي لم ينظم هذا الأمر أصلاً، والتي لنا لها عودة في مناسبة أخرى.

الفقرة الثانية: الموقف اللاحق على صدور قانون التحكيم

تحت ضغط التطورات الاقتصادية، اهتم المشرع المغربي بضرورة خلق محيط قانوني ملائم للاستثمار بشكل عام، وجاذبا للمستثمرين الأجانب في عصر عولمة الصفقات وعولمة الاقتصاد والتنافس بين الأنظمة القانونية الوطنية، لأن المستثمرين في حاجة إلى جو من الأمن القانوني يضمن لهم رؤية واضحة بخصوص

¹ Y. GAUDMET, "L'arbitrage, aspect de droit publics", Revue Arbitrage, 1992, p. 250.

التشريع الواجب التطبيق ويطمئنهم على حل نزاعاتهم بالطرق البديلة عن القضاء وفي مقدمتها التحكيم¹.

ومن أجل إحداث ممارسة تحكيمية بالمغرب تعنى بفعالية التحكيم الإداري وجدواه في خدمة المصلحة العامة والعليا للدولة، كأحد أهم الوسائل القانونية المعترف لها بتسوية منازعات المواد الإدارية وتحقيق النمو الاقتصادي دون الإخلال بالمركز المالي لميزانية الدولة².

وعليه، فإن تلك التغيرات والتطورات الاقتصادية، دفعت بالمشرع المغربي إلى إحداث تغيير تدريجي في موقفه تجاه التحكيم في المادة الإدارية.

بعد رفض طويل من قبل المشرع المغربي لإجراء تعديل على مقتضيات قانون المسطرة المدنية لاسيما الفصل 306 الذي كان يحظر بشكل صريح الاحتكام في المسائل التي تمس النظام العام وخاصة النزاعات المتعلقة بعقود أو أموال خاضعة لنظام يحكمه القانون العام وتلك المتعلقة بتطبيق قانوني جبائي... فإن ذلك الرفض لم يكن من الممكن أن يعمر طويلا خاصة إذا انطلقنا من حقيقة واضحة مفادها أن المشرع في أية دولة كانت، لا بد وأن يتأثر بالتطورات العالمية³.

أضف إلى ذلك أن الأسس التي قام عليها موقفه الرافض للتحكيم في المادة الإدارية كانت قد بدأت في الانهيار التدريجي، خاصة أمام الغموض الذي يكتنف فكرة النظام العام كإحدى أهم تلك الأسس، فضلا عن الرغبة الجامحة لدى المسؤولين في تشجيع الاستثمارات الأجنبية التي يشترط أصحابها من ضمن ما يشترطون توفر دول الاستقبال على نظام قضائي مرن يسمح بوجود وسائل بديلة لحل النزاعات إلى جانب العدالة الرسمية⁴.

¹ زكرياء اليزيدي، التحكيم في العقود الإدارية بين التأييد والاعتراض، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد رقم 14، ص. 73.

² زكرياء اليزيدي، التحكيم في العقود الإدارية بين التأييد والاعتراض، م. س. ص. 73.

³ زكرياء اليزيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س. ص. 31.

⁴ زكرياء اليزيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س. ص. 31.

كل ذلك ساهم في إحداث تغيير نوعي في موقف المشرع المغربي من التحكيم في المادة الإدارية، بحيث أنه إذا كان قد كرس حظر التحكيم على التصرفات الأحادية لأشخاص القانون العام فإنه أقر بالمقابل التحكيم في العقود الإدارية، فكيف ذلك؟

يقصد أولاً بالتصرفات الأحادية لأشخاص القانون العام، تلك الأعمال الانفرادية الصادرة عن شخص معنوي عام والمحدثة لأثار قانونية، سواء بإحداث حق أو إنشاء التزام تجاه الأفراد، وهو ما يصطلح على تسميته في فقه القانون الإداري (بالقرارات الإدارية)، وتنعت تلك التصرفات بكونها أحادية اعتباراً لعدم حاجة الجهة المصدرة لها إلى توافق مع طرف آخر لإصدارها، حيث نكون والحالة هاته أمام تصرفات من نوع آخر تسمى العقود الإدارية¹.

وبخصوص مدى مشروعية اللجوء إلى التحكيم كوسيلة بديلة عن القضاء الإداري لحل النزاعات المرتبطة بالنوع الأول من التصرفات الإدارية، كان موقف المشرع المغربي حاسماً ولا يقبل أي تأويل، حيث نص في الفصل 310 من القانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية على ما يلي: "لا يجوز أن تكون محل تحكيم النزاعات المتعلقة بالتصرفات الأحادية للدولة أو الجماعات المحلية أو غيرها من الهيئات المتمتعة باختصاصات السلطة العمومية"².

وفي هذا الصدد تكشف التطورات المتسارعة التي تشهدها المادة الإدارية ولادة مجموعة من الهيئات التي تنطبق عليها في جزء مهم من نشاطها قواعد القانون الإداري، بل وخول لها القضاء العديد من امتيازات السلطة العامة وأهمها امتياز إصدار القرارات الإدارية وكمثال على هذا النوع من الهيئات الجديدة، نذكر السلطات الإدارية المستقلة³ كالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري التي تصدر

¹ زكرياء الزبيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س، ص. 32.

² زكرياء الزبيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س، ص. 32.

³ P. GELARD, « Rapport sur les autorités administratives indépendantes », Office parlementaire pour L'évolution de la législation, Paris, 2006.

قرارات إدارية يمكن الطعن فيها من خلال دعوى الإلغاء بسبب تجاوز في استعمال السلطة طبقا للمادة الثامنة من قانون المحاكم الإدارية ونفس الأمر ينطبق على الجامعات الرياضية التي أثارت جدلا فقها وقضائيا واسعا حول طبيعتها القانونية¹.

وهكذا يمكن القول بأن المشرع المغربي قد كرس مسألة حظر التحكيم على التصرفات الأحادية لأشخاص القانون العام، وهو موقف يتماشى مع ما هو حاصل في مختلف التشريعات المقارنة والسابقة إلى إقرار التحكيم في المادة الإدارية.

بحيث تلجأ أشخاص القانون العام المتمثلة في الدولة، الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وهي بصدد قيامها بواجباتها بهدف تحقيق المصلحة العامة إلى العديد من الأساليب، فقد تلجأ إلى إصدار قرارات إدارية بغرض إحداث أثر قانوني مشروع مع خضوعها في ذلك لرقابة القضاء الإداري من خلال عدة وسائل أهمها دعوى الإلغاء بسبب التجاوز في استعمال السلطة، وقد تلجأ إلى أسلوب آخر يطبعه الاتفاق والتراضي مع غيرها سواء كان هذا الغير فردا أو شركة وذلك بأن تبرم عقودا تسمى "العقود الإدارية"².

ومن الطبيعي أن يترتب عن تنفيذ هذا النوع من العقود منازعات تستلزم ضرورة حسمها، حيث يرجع اختصاص البت فيها إلى المحاكم الإدارية طبقا للمادة الثامنة من قانون إنشائها إذ نجد أن القاضي الإداري المغربي قد لعب دورا هاما في إبراز خصوصيات العقد الإداري وتوضيح معالمه وتمييزه عن العقد المدني، العقد التجاري وعن عقود الإدارة الخاصة، فكان أن تكونت اجتهادات قضائية مغربية شكلت مرجعا أساسيا للفقه والمشرع على السواء³.

¹ زكرياء اليزيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س، ص. 32.

² Sur ce point, voir par exemple: J. Marie PONTIER: «la notion de contrat administratif», publications. De l'université juridique francophone, Paris, 2013, p:10.

³ زكرياء اليزيدي، التحكيم في المنازعات الإدارية بين المشروعية والملائمة، م. س، ص. 33.

بيد أن تزايد الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية السبع وبطء الإجراءات واستفحال الأسباب كانت كافية للبحث عن وسائل بديلة لحل منازعات العقود الإدارية، حيث ظهر التحكيم كأحد أهم تلك الوسائل وأفضلها.

في هذا الإطار، أقر المشرع المغربي من خلال القانون رقم 08.05، مشروعية التحكيم في العقود الإدارية، حيث نص في الفقرة الثالثة من الفصل 310 على ما يلي: "بالرغم من أحكام الفقرة الثانية من الفصل 317 أدناه، يمكن أن تكون النزاعات المتعلقة بالعقود التي تبرمها الدولة أو الجماعات المحلية محل اتفاق تحكيم في دائرة التقيد بالمقتضيات الخاصة بالمراقبة أو الوصاية المنصوص عليها في النصوص التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل فيما يخص العقود المعنية".

أما فيما يتعلق بعقود المقاولات العامة الخاضعة لقانون الشركات وكذلك عقود المؤسسات العامة فقد تم تنظيمها بموجب الفصل 311 من القانون الجديد، حيث أجاز لها المشرع إبرام اتفاقات تحكيم وفق الإجراءات والشروط المحددة من لدن مجالس إدارتها أو رقابتها أو أجهزة تسييرها.

وبذلك يكون قانون التحكيم رقم 08.05 سمح بجوازية المنازعات الإدارية وهذا واضح في نص الفصل 310 سيعدل أحكام التحكيم في قانون المسطرة المدنية المغربي ومتجاوزا المستوى التقليدي الذي انبنت عليه فصول التحكيم.

وتأكيدا على وجوب استعمال التحكيم كحل بديل عن القضاء في منازعات الصفقات العمومية تم تأكيده من خلال القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، في نص المادتين 16 و17.

وبذلك يكون المشرع عند إقراره بجوازية التحكيم في حل منازعات الصفقات العمومية خطأ خطوة جيدة لإعطائه لمثل هذه الوسائل اهتماما وفتح الاختيار أمام المتنازعين في اتباع القضاء أو سلك طريق آخر بديل عنه، ومتجاوزا المستوى التقليدي الذي انبنت عليه فصول التحكيم والتي كانت وفيه للنصوص

التحكيمية التي ميزت المنظومة القانونية الإدارية الفرنسية ومنعها الدولة وأشخاص القانون العام من الدخول في اتفاقيات تحكيم.

المطلب الثاني: موقف التشريع الفرنسي

من التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية

من البديهي أن التحكيم أضحى اليوم من الوسائل البديلة لحل المنازعات كيفما كان نوعها، فهو طريق جديد وبديل عن سلك القضاء، فلما كان التحكيم هو الاتفاق على طرح النزاع على شخص معين يدعى محكم أو أشخاص معينين ليفصلوا فيه دون المحكمة المختصة، كان لزاماً أن يكون للتحكيم مزايا مهمة تبعد النزاع عن القضاء وتطرحة على أنظار هيئة تحكيمية.

ويتطلب بحث قابلية التحكيم في منازعات العقود الإدارية، بحث القوانين التالية المرفقة بمواقف مشرعها، والتي اقتصرنا على النظر الفرنسي، وذلك بمعرفة الموقف السابق من التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية (الفقرة الأولى)، وبعدها عدول المشرع على هذا الموقف بصدور قانون التحكيم (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الموقف السابق من التحكيم في منازعات الصفقات العمومية

الأصل العام في نظر هذا النوع من القضايا يعود إلى اختصاص القضاء الإداري، إلا أنه نظراً لكثرة القضايا المعروضة أمامه فضلاً عن بطء الإجراءات، أصبح الحديث عن التحكيم كنوع من القضاء الخاص يفرض وجوده كوسيلة لحل هذه المنازعات، إلا أنه وقع سوء تفاهم بين القوانين التحكيمية العصرية والقضاء، وهو على حد وصف أحد الفقهاء الفرنسيين "أن التحكيم في المادة الإدارية عالم ميؤوس منه في التطبيق"¹.

¹ Y. Gaudemet, in A. Patrikios, L'arbitrage en matière administrative, L. G. D. J, 1997, tome 189, préface, p. XVII.

فنظراً لأن القانون الفرنسي يحظر على الدولة وهيئاتها ومؤسساتها العامة اللجوء إلى التحكيم وفقاً لما تضمنته نص المادتين 83 و1004 من قانون المرافعات الفرنسي القديم الصادر عام 1803، واستمر هذا المنع حتى بعد التعديلات التي أدخلت على القانون المدني الصادر في 1972 والمعدل بالقانون الصادر في 1975|7|9 المادة 2060 باعتبار أن القضاء هو صاحب الاختصاص الأصلي بنظر النزاع الإداري¹.

ومن الجدير ذكره أن المشرع الفرنسي قد أجاز التحكيم استثناءً بالنسبة للأشخاص العامة في بعض صور العقود الإدارية من الناحية الموضوعية والمتمثلة في القوانين التالية:

1. التحكيم في ظل قانون² 17/4/1906:

لقد أجاز المشرع في المادة 69 من قانون 17 أبريل 1906 المتعلق بتحديد الميزانية العامة للمصروفات والإيرادات للدولة، والجماعات المحلية والمؤسسات العامة والمحلية، اللجوء إلى التحكيم لتصفية مصروفاتها المتعلقة بالأشغال العامة والتوريدات طبقاً لأحكام الباب الرابع من قانون المرافعات المدنية.

وتطبيقاً لقانون 17/4/1906 أصدر المشرع مدونة جديدة للتحكيم في الصفقات العامة والتي دخلت حيز التطبيق بمرسوم 8 سبتمبر³ 2001.

¹ التحكيم في العقود الإدارية بين التأيد والاعتراض (دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا والمغرب)، رسالة مقدمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون العام، من الباحثة نادية بنيوسف سنة 2009. ص. 54 و55.

² Art. 69 de la loi du 17 avril 1906 (articles 247 et 361 du code des marchés publics), complété par l'article 52 du décret du 25 juillet 1960 et par l'article 2, al. 2 du décret n°73-856 du 6 septembre 1973.

Sur le champ d'application de cette dérogation, voir A. delaubadère, F. Moderne, P. Delvoe, traité des contrats administratifs, t. 2, LGDJ; 2d, 1984, p. 948-949. Et D. Foussard, l'arbitrage en droit administratif, Rev. arb, 1990, p. 20-21

³ J. O, du 8 mars 2001, en annexe, p. 37005a 37026M. P, Dalloz 2001. 984 du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des Marchés Publics.

والواقع أن المشرع الفرنسي قد استبعد من التحكيم بتحديد المشروعات العامة التي تتخذ شكل الشركة الوطنية، وشركات الاقتصاد المختلط واستلزم أن يتم التحكيم بمشارطة تحكيم وليس عن طريق شرط التحكيم، أي بعد وقوع النزاع، لأن هذا النوع من العقود يشترط الحصول على تصاريح معينة من السلطة المختصة للتأكد من انطباق نص المادة عليه¹.

وتتضمن هذه التصاريح أن يتم الحصول على:

- إذن من مجلس الوزراء مصدقا عليه من وزير المالية والوزير المختص بالنسبة للدولة.
- إذن بقرار صادر من المجلس العام بالنسبة للمديريات والهيئات العامة الإقليمية.
- إذن من المجلس البلدي على اللجوء إلى التحكيم والتصديق على الموافقة من المحافظ أو الوزير المختص بالنسبة للبلديات ونقابات البلديات والمؤسسات العامة القروية.

لكن بصدور قانون 2 مارس 1982 تم إلغاء طلب السلطة الوصائية بالنسبة للمديريات والبلديات...، والبلديات كما ضمن هذا القانون بالنسبة للنقابات والمناطق الحضرية ضرورة الحصول على الموافقة من المجلس البلدي واعتماد مدير المقاطعة بالنسبة للبلديات وهذه الشروط تعتبر جوهرية وتترتب على تخلفها بطلان شرط التحكيم.

2. التحكيم في ظل قانون رقم 25 يوليو 1960:

المرسوم بقانون رقم 25 يوليو 1960 الذي وسع من نطاق تطبيق القانون الصادر في 17|4|1906، حيث امتد بموجبه نطاق سريانه إلى العقود التي تبرمها

¹ زكرياء اليزيدي، "التحكيم في العقود الإدارية بين التأييد والاعتراض"، م. س. ص. 56 و57.

البلديات ونقابات المشتركة والمراكز الحضرية وقطاعات البلديات والمؤسسات العامة الإقليمية والبلدية.

3. التحكيم في ظل قانون 9 يوليو 1975:

لقد أجاز المشرع اللجوء إلى التحكيم لبعض الطوائف من المؤسسات ذات الطابع الصناعي والتجاري والتي تم صدور الترخيص بشأنها بمقتضى مرسوم 2002 بعد تاريخ طويل يقارب ثلاثين سنة منذ تبني قانون 7/1975¹.

والملفت للانتباه أن المشرع الفرنسي لم يتبن فكرة المنع بصفة كلية، رغم التقيد الكبير بالأصول التشريعية الأولى لفكرة منع لجوء الدولة وهيئاتها ومؤسساتها العامة إلى التحكيم.

الفقرة الثانية: الموقف اللاحق على صدور قانون التحكيم

بعد الحديث عن الموقف السابق على صدور قانون التحكيم والذي يحظر تطبيق التحكيم في الصفقات العمومية أي عدم إمكانية عرض نزاعات الصفقات العمومية على التحكيم، سنتطرق في هذه الفقرة، إلى موقف المشرع الفرنسي من التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية.

مما لا شك فيه أن فعالية التشريع قد أغنت قانون التحكيم المتعلق بالأشخاص العامة، وتظهر تلك الفعالية من خلال قوانين تؤكد على جواز التحكيم في العقود الإدارية².

¹ Loi n°75 -596 du 9 juillet 1975 complétant le premier alinéa de L'article 2060 du code civil (le quel pose l'interdiction de l'arbitrage en matière publique par un second alinéa qui dispose « toute fois des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre »).

²E. Bruce, La compétence du juge administratif dans l'arbitrage des personnes publics, 2006 n°1, p. 67.

قوانين اعتمدها المشرع الفرنسي لإخراج المنازعات الإدارية المتعلقة بالأشخاص العامة استثناء من دائرة المنع من اللجوء إلى التحكيم بنص المادة 2060 من القانون المدني الفرنسي، ومن ضمن هذه القوانين:

• القانون الصادر في 15 فبراير 1982 المتعلق بالتوجيه والبرمجة من أجل البحث العلمي والتطور التكنولوجي، الذي أعطى الأهلية للمؤسسات العامة حق اللجوء إلى التحكيم في حالة النزاع الناتج عن تنفيذ عقود البحوث المبرمة مع المنظمات الأجنبية¹.

• القانون الصادر في 30 ديسمبر 1982 بشأن توجيه وسائل النقل الداخلية، الذي بموجبه منح لهيئة السكك الحديدية الفرنسية حق اللجوء إلى التحكيم وإدراج شرط التحكيم في عقودها².

• القانون الصادر في 19 أغسطس 1986 والذي بمقتضاه خول للدولة وللجماعات المحلية والمؤسسات العامة حق اللجوء إلى التحكيم في العمليات والعقود الممنوحة للمستثمرين الأجانب الخواص بهدف تنفيذ وتسيير أعمال مرافق الجماعات المحلية وتحقيق المصلحة الوطنية³.

• القانون الصادر في 12 يوليو 1999 الخاص بالابتكار والبحث العلمي للمؤسسات التي تساهم في التعليم العالي بحقها باللجوء إلى التحكيم لحسم المنازعات التي تنشأ عن تنفيذ العقود المبرمة مع المؤسسات

¹Art. 19 de la loi n°82-610 du 15 février 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique ouvre la faculté de recourir à l'arbitrage en cas de litiges liés à l'exécution de contrats de recherches passés avec des organismes étrangers.

²Art. 25 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

³ B. Pacteau, une nouvelle hypothèse d'arbitrage pour les litiges administratifs (l'article 9 de la loi du 19 août 1986),LPA,8 octobre 1986, p. 12-14, M. deboissésou, interrogation et doutes sur une évolution législative: l'article 9 de la loi du 19 août 1986, Rev. arb, 1987, p. 3-21.

الأجنبية والتي صدر بشأنها المرسوم رقم 2000-764 يوضح الشروط العملية للجوء إلى التحكيم ونطاقه¹.

ولقد تم توسيع مجال حق اللجوء إلى التحكيم في هذه العقود بموجب القانون الصادر في 26 يوليو 1996 تحت رقم 96-660.

• القانون الصادر في 2 يوليو 1990 المتعلق بتنظيم المرفق العام للبريد والاتصالات الفرنسية، وعلى أساسه تم إدراج مشاركة التحكيم في عقود الاتصالات والبريد الفرنسي².

• التحكيم الجديد في قانون الصفقات العامة الصادر في 7 ديسمبر 2001 الذي قضى في الفصل 132 وطبقا لأحكام الفصل 69 من القانون 17 أبريل 1906 على إمكانية لجوء الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة التابعة لها إلى التحكيم لتسوية النزاعات المتعلقة بتصفية نفقات عقود الأشغال العامة والتوريدات وفق أحكام الكتاب الرابع من قانون المسطرة المدنية الجديد.

أما بالنسبة للجوء الدولة إلى التحكيم فيتم بواسطة مرسوم موقع عليه من طرف وزير المالية والوزير المختص³.

• التحكيم في الحفريات الأثرية بنص الفصل 10-523 من قانون التراث⁴.

• التحكيم في مدونة الصفقات العامة الصادرة في الأول من أغسطس 2006، حيث تضمن الفصل 128 منه نفس مقتضيات الفصل 69 من

¹ PH. Fouchard, une nouvelle extension de l'arbitrage en droit public: la faculté de compromettre de la poste et de France télécom, Rev. arb, 1990, p. 945-947.

² PH. Fouchard, l'arbitrage en droit administratif, Rev. arb, 1990, p. 3.

³ J. O, du 8 mars 2001 du décret n°2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics

⁴Fouilles archéologiques (article 1523-10 du code du patrimoine). Ar 128 du décret n° 2006-975 du 1er août 2006, portant codes des marchés publics.

القانون 17 ابريل 1906 وأحكام التحكيم المنصوص عليها في الفصل 132 من قانون الصفقات العامة لسنة 2001 السابق الإشارة إليه¹.

● التحكيم في عقود الشراكة بموجب الفصل 11 من القانون الصادر في 17 يونيو 2004، والذي تضمن بالنص على «أن عقد الشراكة يستوجب بالضرورة بنودا تتعلق (. . .) بالطرق الوقائية لتسوية النزاعات ضمن الشروط التي تمكن عند الاقتضاء اللجوء إلى التحكيم تطبيقا لأحكام القانون الفرنسي»².

من الملفت للانتباه، وحيث أن الأمر جدير بكشف قائمة القوانين الخاصة بالتحكيم، ورغم سعة المعالجة الفقهية لتقنية التحكيم في المواد الإدارية، إلا أنها تظل محدودة في التطبيق خاصة من طرف الجماعات العامة³.

¹ Ar128du décret N2006_975ducode patrimoine.

² Ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur le contrat de partenariat, J. 0,19 juin 2004. 10994(disposition reproduite à l'article 1414-12 du code général des collectivités territoriales dans

Sa rédaction issue de l'ordonnance du 17 juin 2004: « un contrat de partenariat comporte nécessairement des clauses relatives (. . . .) aux des litiges et aux modalités de préventions et de règlement conditions dans lesquelles il peut ,le cas échéant ,être fait recours à l'arbitrage avec application de la loi française »

³ D. Debichillon, P. Tterneyre, Contentieux des contrats administratifs, Rép, cont. adm, Dalloz; décembre 2000 n°70 p. 11.

خاتمة

عموماً فالتحكيم أضحى اليوم ضرورة ملحة في منازعات الصفقات العمومية لما يخوله من مزايا لأطراف المنازعة، ولكن يقتضي عند اختيار التحكيم كوسيلة لفض النزاع المرور عبر سلسلة من الإجراءات المسطرية، التي تراعي من خلالها خصوصيات هذا العقد نظراً لما يتميز به باعتبار أحد أطرافه من القانون العام وارتباطه بالمال العام والخزينة العمومية تبتدىء من حيث المبدأ بوقوع نزاع ثم عرضه على الهيئة التحكيمية بعد اختيارها من لدن أطراف النزاع، وتتوج إجراءات التحكيم بصدور حكم تحكيمي يكون مآله التنفيذ إذا ما استوفى جميع شروط صحته من طرف القضاء هذا الأخير الذي يكون له دور مساعد ومكمل في تدليل العقبات التي تعترض التحكيم قبل بدء الإجراءات أو أثناء قيام الهيئة التحكيمية بأعمالها وتكون الرقابة عموماً لاحقة بعد انتهاء الهيئة التحكيمية من عملها.

كما تجدر الإشارة إلى أن هناك توحيد الاتجاهات على رأي واحد وهو العمل بالتحكيم لفض النزاعات من خلال الاعتراف بالتحكيم في منازعات العقود الإدارية عامة ومنازعات الصفقات العمومية بوجه خاص، بحيث أجاز المشرع المغربي التحكيم، كما سبق الإشارة إلى ذلك، لأول مرة في فض منازعات الصفقات العمومية من خلال القانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية في الفصل 310 الذي تم تأكيده من خلال القانون الحالي رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية في المادة 16، دون أن ننسى أن دفتر الشروط الإدارية العامة الذي أشار إلى التحكيم في فض منازعات الصفقات العمومية في المادة 82 منه.

لكن العمل بالتحكيم سيظل رهينا بمبدأ استجابته لسؤال الفعالية
ومسؤولية المحكم ومهامه، والشروط الواجب توفرها فيه ودور رقابة القضاء في
تجويد مهمته وكذا مساهمته في جودة العدالة الإدارية.

دور القضاء الإداري في التحكيم في حل منازعات الصفقات العمومية

ذ. محمد البخاري الإنتظامي
د.ة. إكرام القبابي

مقدمة

تعد الصفقات العمومية من بين أهم العقود الإدارية، التي تعتمد عليها الأشخاص المعنوية العامة في تنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، وذلك بتعاقدتها مع المقاول الذي قد يكون شخصا طبيعيا أو معنويا.

وبالتالي فهي من الأدوات المهمة المرتبطة بإحداث المشاريع الكبرى وتحسين أداء المرافق العمومية، حيث تشكل أهم ركائز النشاط الاقتصادي للبلاد من خلال مساهمتها في إنعاش وتحديث النسيج الاقتصادي الوطني، دون إغفال الدور الاجتماعي الذي تقوم به، لذلك حرص المشرع المغربي على تنظيم جميع الأحكام والإجراءات المتعلقة بتهيئتها، وإبرامها وتنفيذها وممارسة الرقابة عليها.

إذن فالصفقات العمومية هي الوسيلة الأساسية التي تعتمد عليها الدولة لتنفيذ سياستها التنموية وقد حددها المشرع في مرسوم الصفقات العمومية رقم 2. 22. 431 الصادر في 15 شعبان 1444 (8 مارس 2023)¹، بأنها كل: "عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع و شخص ذاتي أو اعتباري يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات".

¹ المادة الأولى من مرسوم رقم 2. 22. 431 صادر في 15 من شعبان 1444 (8 مارس 2023) يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7176، بتاريخ 9 مارس 2023، ص 2862.

وبما أن الصفقة العمومية عقد مكتوب يبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوامز والخدمات والدراسات، فإن أي تعاقد لا يخلو من نزاع بين أطرافه وبالتالي تثار منازعات بشأن إبرامها وتنفيذها التي تكون بسبب اختلال بأحد المبادئ التي على أساسها تقوم عملية إبرام الصفقات العمومية.

فالغرض الأساسي من إبرام الصفقة العمومية هو تنفيذها، وهو ما يرتب آثارا قانونية بالنسبة للمصلحة المتعاقدة وكذا المتعامل الحائز على الصفقة حيث تتولد حقوق والتزامات متبادلة بين الطرفين، لكن قد يتعثر هذا التنفيذ فتنشأ نزاعات بين الطرفين عند البدء في التنفيذ أو أثناء التنفيذ أو عند التسليم المؤقت أو النهائي للصفقة.¹

وفي ظل استئثار الدولة بوظيفة حل المنازعات بين الأفراد من جهة، وفي علاقتهم بالإدارة من جهة أخرى من خلال مرفق القضاء، تعرضت العدالة الرسمية في العالم، ومنها المغرب، لكثير من الانتقادات سواء من قبل المواطنين أو من طرف المؤسسات الدولية المهتمة بهذا المجال، وذلك بسبب بطء العملية القضائية نظرا لارتفاع عدد القضايا المعروضة أمام المحاكم، فضلا عن إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية وما تطرحه من صعوبات مختلفة، وما يترتب عن ذلك من إضعاف لمبدأ فعالية الخدمات القضائية في المجتمع، الأمر الذي تكون له انعكاسات سلبية ومباشرة على تدفق الاستثمارات التي أصبحت تشكل الرهان الحقيقي لكل الحكومات باختلاف توجهاتها السياسية والاقتصادية لارتباطه المباشر بمعدلات النمو وبضمان الأمن الاقتصادي والسلم الاجتماعي للدول والمجتمعات إضافة إلى ذلك تعدد طرق الطعن، وعدم نجاعة مساطر التبليغ

¹ محمود عبد المجيد المغربي، "المشكلات التي يواجهها تنفيذ العقود الإدارية وآثارها القانونية"، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 1998، ص 126.

والتنفيذ وقلة الموارد البشرية ذات الكفاءة المهنية العالية وتواضع الإمكانيات المادية للمحاكم¹.

فقد ظهرت الطرق البديلة في البداية في نزاعات، ينظمها القانون الخاص حيث كان التطور المستمر للتجارة والخدمات، وما نتج عنه من تعقيد في المعاملات، وحاجة إلى السرعة والفعالية، في تسوية النزاعات من طرف هيئات متخصصة أكثر من القاضي سببا في نشأة الحاجة لآليات قانونية يمكن للأطراف من خلالها حل خلافاتهم بشكل سريع وعادل وفعال مع منحهم مرونة وحرية لا تتوفر عادة في المحاكم².

وعليه، فالتشريعات الوضعية تزكي هذا الاستثناء وتسمح للخصوم باللجوء إلى قاض خاص يختارونه بمحض إرادتهم ورضاهم، ثم يجعلونه حكما بينهم خارج النظام القضائي للدولة، وهو ما يعرف بالتحكيم.

عرف المغرب مسطرة التحكيم أول مرة في شكلها النظامي منذ صدور قانون المسطرة المدنية لسنة 1913 في بابه الخامس عشر من الفصل 527 إلى الفصل 543، بعد ذلك صادق المغرب على عدة اتفاقيات دولية وإقليمية وثنائية في هذا المجال، خاصة منها اتفاقية نيويورك بشأن الاعتراف بالمقررات التحكيمية الأجنبية وتنفيذها، التي اعتمدها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية التابعة لهيئة الأمم المتحدة بتاريخ 10 يونيو 1958، وصادق عليها بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.59.266 المؤرخ في 19 فبراير 1960، واتفاقية واشنطن لسنة 1965 الخاصة

¹ محمد سلام، "الوساطة والتوفيق كآليات بديلة لتسوية نزاعات الاستثمار"، مجلة القصر، العدد 10، يناير 2005، ص 59 و60.

² التطور التاريخي للطرق البديلة: كان القضاء منذ القدم ولا يزال الوسيلة الأساسية لحل النزاعات، لكنه ومع تطور ظروف التجارة والاستثمار الداخلي والدولي بدأت تنشأ إلى جانب القضاء وسائل أخرى لحسم المنازعات وبذلك ظهر التحكيم فتطور مع تطور التجارة الدولية، وتميز بإجراءات المحاكمة التي اقترت كثيرا من إجراءات المحاكمات القضائية، ثم بشكلياته التي قربته أكثر من المحاكم القضائية. ثم جاءت المعاهدات الدولية لتحضنه وتحصن أحكامه، فلم يعد التحكيم وسيلة بديلة لحسم المنازعات المدنية والتجارية، بل أصبح أو يكاد يصبح الوسيلة الأساسية لحسن منازعات التجارة الدولية.

بتسوية الخلافات الراجعة التي تنشأ في إطار لاستثمارات بين الدول معينة ورعايا دول أخرى و التي انضمت إليها المملكة، بمقتضى المرسوم الملكي رقم 564.65 المؤرخ في 31 أكتوبر 1966، علاوة على اتفاقيات أخرى مع عدة دول تضمن شرط اللجوء للتحكيم، وفي إطار الإصلاح القضائي لسنة 1974، صدر ظهير شريف بمثابة قانون بتاريخ 28 شتنبر 1974 بالمصادقة على قانون المسطرة المدنية، إذ تضمن في بابه الثامن تنظيم مسطرة التحكيم في الفصول من 306 إلى 327¹.

ونظرا لكون هذا القانون لم يتعرض للوساطة كوسيلة بديلة لفض المنازعات ولم ينظم للتحكيم الدولي، إضافة إلى كونه لم يلم بكل قواعد التحكيم مما فسح المجال أمام العمل القضائي، منذ السنوات الأولى لتطبيق هذا النص، لاعتماد الاتفاقيات الدولية التي انضم إليها المغرب بصفة قانونية، وتطبيق مقتضياتها على النزاعات المعروضة، خاصة في موضوع الاعتراف بالأحكام التحكيمية الأجنبية الدولية وتذليلها بالصيغة التنفيذية² ومراعاة للتطور الاقتصادي الذي عرفته جل دول المعمور، وما صاحبه من ازدهار للتجارة الدولية وتحريها، خاصة بعد توقيع اتفاقية مراكش³ التي أعلنت عن ميلاد منظمة التجارة العالمية، والتي دخلت حيز التنفيذ في بداية يناير 1995 ودعت دول العالم إلى الانخراط في عولمة الاقتصاد، وتحديث تشريعاتها، حيث أرفقت هذه الاتفاقية بملحق خاص تحت عنوان "تفاهم بشأن القواعد والإجراءات التي تحكم تسوية المنازعات، عن طريق التحكيم والتوفيق والوساطة"⁴.

1 مشروع قانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، مرفق بمذكرة تقديم، وزارة العدل مديرية التشريع، الصفحة 1، (www.justice.gov.ma).

2 مشروع قانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص.1.

³ اتفاق وقع في مدينة مراكش المغربية في 15 أبريل 1994 بمناسبة مرور 12 عام على جولة أوروغواي وإنشاء منظمة التجارة العالمية التي جاءت رسميا إلى حيز الوجود في 1 يناير 1995.

4 مشروع قانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص.2.

واعتبارا لما نص عليه القانون الإطار رقم 03. 22 من تدابير تشجيع الاستثمار الأجنبي الصادر بالجريدة الرسمية 9 ديسمبر 2022، على أنه سمح بإمكانية تسوية الخلافات الناشئة عن عقود الاستثمار التي قد تنشأ بين الدولة المغربية والمستثمر، وذلك بإمكانية اللجوء إلى التحكيم (المادة 37 من ميثاق الاستثمار)¹.

فقد صار من الضروري تعديل المقتضيات القانونية المنظمة للتحكيم في قانون المسطرة المدنية بسن قواعد جديدة تنظم التحكيم الدولي والوساطة الاتفاقية، فصدر القانون رقم 05. 08 القاضي بنسخ وتعويض الباب الثامن من القسم الخامس من قانون المسطرة المدنية بالجريدة الرسمية بتاريخ 6 ديسمبر 2007، (الفصول من 306 إلى 327-70)².

بعد مرور أكثر من عشر سنوات على صدور هذا القانون، وفي ضوء الانتعاش الاقتصادي الذي يعرفه المغرب بحكم تدفق الاستثمارات الأجنبية، وإحداث القطب المالي بالدار البيضاء بمقتضى القانون رقم 44. 10 الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 30 ديسمبر 2010 كما تم تغييره وتتميمه في القانون رقم 68. 12 الصادر في الجريدة الرسمية بتاريخ 12 يونيو 2014، على غرار الأقطاب المالية للدول التجارية الكبرى في العالم، والذي صاحبه تدشين المركز الدولي للوساطة والتحكيم³، واستجابة للرغبة الملحة للمستثمرين في تبسيط وتسريع المساطر الإدارية والقضائية في عملية الاستثمار، ومنها مسطرة التحكيم والوساطة، وسعيا إلى تأهيل القضاء لمواكبة التحكيم من خلال تبسيط مسطرة التذليل بالصيغة التنفيذية و الاعتراف بأحكام المحكمين الصادرة فيها وتنفيذا

1 ظهير شريف رقم 1. 22. 76 صادر في 14 من جمادى الأولى 1444 (9 ديسمبر 2022) بتنفيذ القانون،

الإطار رقم 03. 22 بمثابة ميثاق الاستثمار، الجريدة الرسمية عدد 7151، ص 7905.

2 مشروع قانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص 2.

3 مشروع قانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص 3.

للتعليمات الملكية السامية الواردة في الخطاب الملكي ليوم 20 غشت 2009 بمناسبة الذكرى 56 ثورة الملك والشعب الذي أعلن عن إطلاق الإصلاح الشامل والعميق للقضاء، والذي أكد فيه جلالته على ضرورة تطور الطرق القضائية البديلة كالوساطة والتحكيم والصلح، وتنزيلا لأهداف وتوصيات ميثاق إصلاح منظومة العدالة الصادر في يوليوز 2013، وخاصة التوصية رقم 137 الرامية إلى تشجيع اللجوء إلى الوساطة والصلح والتحكيم لحل المنازعات أصبح على هذا الأساس من الضروري فصل المقتضيات المنظمة للتحكيم والوساطة الاتفاقية عن قانون المسطرة المدنية مع تحيينها وإدخال التعديلات اللازمة عليها لتواكب المستجدات التي عرفتها التجارة الدولية، وفي هذا الإطار تم إعداد قانون رقم 95.17 الذي ينظم التحكيم والوساطة الاتفاقية وفق مقاربة تشاركية و منظور جديد يتميز بمجموعة من المستجدات الجوهرية¹.

لذلك يعتبر التحكيم وسيلة بديلة عن القضاء لحل النزاعات، بحيث يتلقى اهتماما متزايدا على صعيد مختلف الأنظمة القانونية والقضائية، وذلك لما يوفره هذا الأخير من مرونة وسرعة في البت في النزاعات بالإضافة إلى الحفاظ على السرية، وما تضمنه من مشاركة الأطراف في إيجاد الحلول لمنازعاتهم، حيث جاء في القانون رقم 95.17 من تعريف التحكيم من خلاله مادته الأولى هو: "عرض نزاع على هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق التحكيم".

لكن التحكيم حتى يؤدي دوره المنشود كطريق استثنائي وبديل عن القضاء في حل منازعات الصفقات العمومية، وحتى تتحقق فاعليته ونجاعته في حل هذا النوع من المنازعات، فإن الأمر يتطلب تدخل قضاء الدولة بما له من سلطة عامة،

1 الظهير الشريف رقم 1-22-34، بتاريخ في 23 شوال 1443 (24 ماي 2022)، الصادر بتنفيذ القانون رقم

95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، الجريدة الرسمية عدد 7099.

يستطيع عن طريقها إجبار الخصوم على تنفيذ قرارات وأحكام المحكمين إن هم امتنعوا عن تنفيذها.

وقد حرص المشرع المغربي بمقتضى القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية على التوفيق بين إرادة الأطراف من جهة وحسن تدبير التحكيم من جهة ثانية فقد سمح للقضاء بالتدخل في العملية التحكيمية وجعل ذلك مقيدا بمجموعة من الضوابط القانونية.

وفيما يخص اعتماده(التحكيم) في الصفقات العمومية كان مع القانون السابق رقم 08. 05 المتضمن في صلب المسطرة المدنية 2007، الذي أقر إمكانية اللجوء إلى التحكيم كآلية بديلة لحل المنازعات في العقود الإدارية إلى جانب الوساطة في المادة 310 الفقرة الثانية، وتم تأكيده في القانون الجديد رقم 95. 17 في المادة 16، يمكن القول إذن أن التحكيم في عقود الصفقات العمومية هي حديثة النشأة على رغم أن المرسوم السابق(20 مارس 2013) المنظم للصفقات العمومية لم يرقم بأي إحالة على هاتين الوصيلتين، إلى غاية صدور المرسوم¹ القاضي بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المتعلقة بالأشغال(13 ماي 2016)، ولكن الإحالة تتعلق بالنزاعات المتعلقة بالتنفيذ مما يفيد أن النزاعات المتعلقة بالإبرام تستثنى من التحكيم والوساطة، وذلك لكونها تخضع لمسطرة خاصة وردت في المادة 82 من مرسوم الصفقات العمومية الجديد (8مارس2023).

الإشكالية:

على ضوء ما تقدم ذكره، ارتأينا أن تتمحور إشكالية البحث على النحو

الآتي:

1مرسوم رقم 2. 14. 394، الصادر في 26 شعبان 1437(13ماي 2016)، المتعلق بدفتر الشروط الإدارية العامة والمطبقة على صفقات الأشغال، الجريدة الرسمية عدد 6470، بتاريخ 2 يونيو 2016.

ما هو دور القضاء الإداري في التحكيم كوسيلة بديلة في حل منازعات
الصفقات العمومية؟

من خلال الإشكالية أعلاه، ارتأينا تقسيم هذا البحث إلى محورين،
نخصص (الأول) لفعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية على إجراءات
العملية التحكيمية، و(الثاني) لفعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية بعد
صدور الحكم التحكيمي وتنفيذه.

المطلب الأول: فعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية على إجراءات
العملية التحكيمية

المطلب الثاني: فعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية بعد صدور
الحكم التحكيمي وتنفيذه.

المطلب الأول: فعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية على إجراءات العملية التحكيمية

يعد التحكيم ذلك الاتفاق الذي يتعهد بمقتضاه الأطراف على الفصل في
المنازعات الناشئة بينهم أو المحتمل نشوؤها من خلال عملية التحكيم بدلا من
عرض هذه المنازعات على قضاء الدولة، وذلك بطرح النزاع على أشخاص معينين
يسمون بالهيئة التحكيمية ليفصلوا فيه دون المحكمة المختصة أصلا للبت فيه¹.

لكن التحكيم حتى يؤدي دوره المنشود كطريق استثنائي وبديل عن القضاء
في حل منازعات الصفقات العمومية، وحتى تتحقق فاعليته ونجاعته فإن الأمر

¹ تنص المادة الأولى من قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية في فقرتها الأولى على أنه: "يراد بالتحكيم عرض
نزاع من لدن هيئة تحكيمية تتلقى من الأطراف مهمة الفصل في النزاع بناء على اتفاق تحكيم".
المادة الأولى من القانون رقم 17.95 المتعلق بالتحكيم والوساطة الإتفاقية، م. س، ص 3579.

يتطلب تدخل قضاء الدولة بما له من سلطة عامة يستطيع عن طريقها إجبار الخصوم على تنفيذ قرارات وأحكام المحكمين إن هم امتنعوا عن تنفيذها.

وقد حرص المشرع المغربي بمقتضى القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية على التوفيق بين إرادة الأطراف من جهة وحسن تدبير التحكيم من جهة ثانية فقد سمح للقضاء بالتدخل في العملية التحكيمية وجعل ذلك مقيداً بمجموعة من الضوابط القانونية.

فالرقابة القضائية المنصبة على مرحلة ما قبل انطلاق عملية التحكيم تشكل ضمان الانطلاقة السليمة والصحيحة للعملية التحكيمية للوصول إلى حسم النزاع بناء على إجراءات سليمة من الناحية القانونية، هذه الرقابة القضائية تتجلى على وجود اتفاق التحكيم (الفقرة الأولى) وكذلك الرقابة القضائية على تعيين الهيئة التحكيمية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الرقابة القضائية على وجود اتفاق التحكيم

يعد اتفاق التحكيم - سواء اتخذ شكل عقد أو شرط¹ الأساس القانوني والمنطلق الرئيسي لعملية التحكيم برمتها، وقد حظي هذا الأخير بتنظيم تشريعي دقيق جعل البطلان جزاء للإخلال بكيفيات إبرامه وشروط صحته وقد سمح المشرع للقضاء بالتدخل للوقوف على وجود اتفاق التحكيم.

فالهدف من اتفاق التحكيم، هو الحيلولة دون المطالبة بالحق المتنازع عليه عن طريق القضاء، على نحو لا يكون صالحاً لأن يكون محلاً لهذه المطالبة، ومن تم فالمطالبة بالحق بعد الاتفاق على التحكيم تكون باطلة، لهذا نجد القضاء يتدخل من حين لآخر تفعيلاً لدور التحكيم خصوصاً حينما يتعلق الأمر بالصفقات

¹ تنص المادة 6 من نفس القانون على أن "شرط التحكيم هو الإتفاق الذي يلتزم فيه أطراف عقد بأن يعرضوا على التحكيم كل أو بعض النزاعات التي قد تنشأ عن العقد المذكور والمرتبطة به".
المادة 6 من القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الإتفاقية، م. س، ص. 3580.

العمومية ونجد هذا التدخل من خلال رقابة القضاء على وجود اتفاق التحكيم (أولاً)، وكذلك على صحة هذا الاتفاق (ثانياً).

أولاً: رقابة القضاء على وجود اتفاق التحكيم

إذا كان اتفاق التحكيم يتخذ صورة عقد أو شرط التحكيم فهذا الأخير يقصد به التزام الأطراف باللجوء إلى التحكيم قصد حل نزاع نشأ أو قد ينشأ عن علاقة قانونية تعاقدية أو غير تعاقدية¹.

ولعل ما يعتبر اتفاق التحكيم تجسيدا لرغبة الأطراف في حل النزاع أمام الهيئة باعتبارها مؤسسة قانونية قائمة بذاتها وتجاوز الدور الكلاسيكي للقضاء كإجراء لفض النزاعات المعروضة عليه.

ولكي ينشأ هذا الاتفاق صحيحا وينتج آثاره يتعين أن يبرم كتابة، هذه الأخيرة تتخذ شكلين إما أن يتخذ شكل عقد رسمي أو عرفي أو محضر، يحرر أمام الهيئة التحكيمية طبقا لمقتضيات المادة الثالثة من القانون المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية.

ويترتب عن إبرام اتفاق التحكيم استبعاد القضاء الرسمي وعرض النزاع الناشئ بين الأطراف على هيئة التحكيم، وهكذا فإذا ما تجاوز أحد الأطراف هذا الاتفاق بأن يعرض موضوع النزاع على القضاء الرسمي، فإنه يتعين على صاحب المصلحة أن يثير الدفع بالتحكيم قبل إبداء أي دفاع في الجوهر لأنه يعتبر من الدفع الشكلية² التي يجب أن تثار قبل أي دفاع في الموضوع وليس دفعا بعدم

¹ الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون رقم المتعلق بالتحكيم والوساطة الإتفاقية 95.17.

² وفي نفس السياق ذهب الفقه والقضاء المصري إلى اعتبار الدفع بوجود اتفاق التحكيم دفعا بعدم القبول عكس القانون السويسري الذي اعتبره دفعا بعدم الإختصاص، حيث نجد المادة السابعة من القانون الفدرالي السويسري المتعلق بالقانون الدولي الخاص تنص على أنه "إذا أبرم الأطراف اتفاق التحكيم بشأن نزاع فيه التحكيم فيجب على المحاكم السويسرية أن تحكم بعدم اختصاصها".

الاختصاص، وهو ما نصت عليه المادة 18 من قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية الذي ورد فيها: "عندما يعرض نزاع مطروح أمام هيئة تحكيمية استنادا إلى اتفاق تحكيم، على نظر إحدى المحاكم، وجب على هذه الأخيرة أن تصرح بعدم القبول إلى حين استنفاذ مسطرة التحكيم أو إبطال اتفاق التحكيم.

إذا كان النزاع لم يعرض على هيئة التحكيمية وجب أيضا على المحكمة المختصة أن تصرح بعدم القبول.

يتعين على المدعي عليه في كلتي الحالتين أن يدفع بذلك قبل كل دفاع في الجوهري، ولا يجوز للمحكمة المختصة أن تصرح تلقائيا بعدم القبول... "

وهو كذلك ما أكدته محكمة النقض المجلس الأعلى في قرارها عدد 1214 الصادر بتاريخ 02/10/2022 في الملف التجاري عدد 577/1/2001 حيث جاء في تعليقه: " إن الدفع بعدم اللجوء إلى شرط التحكيم هو من الدفوع الشكلية التي يجب أن تثار قبل كل دفع أو دفاع في الجوهري وإلا كانت غير مقبولة، ولا يمكن إثارتها لأول مرة أمام محكمة الاستئناف ما لم يتعلق الأمر بالنظام العام وما لم يكن الحكم صدر غيابيا في حق المتمسك به، إذ أن عقد التحكيم كدفع شكلي لا يخرج عن نطاق القاعدة المنظم بمقتضى الفصل 49 من قانون المسطرة المدنية من حيث وجوب التمسك به قبل أي دفع أو دفاع في الجوهري".¹

ونظرا لكون الدفع المتعلق بشرط التحكيم دفعا يترتب عنه عدم القبول كان لا بد من إثارته في المرحلة الابتدائية، وإذا تم الدفع بوجود اتفاق التحكيم أمام المحكمة التي تنظر في النزاع فإنه يجوز لمن رفع الدعوى أن يطلب من المحكمة رفض الدفع بالتحكيم إذا أثبت أن اتفاق التحكيم باطل وإذا قضت المحكمة برفض الدفع واستمرت في النظر في الموضوع فإنها تكون بذلك قد منعت

¹ مصطفى بونجة ونهال اللواح، " التحكيم التجاري من خلال العمل القضائي المغربي، " رصد لقرارات محكمة النقض ومحاكم الموضوع، الطبعة الأولى 2014، ص. 116.

اللجوء إلى التحكيم، بمعنى أن المحكمة لها سلطة البت في الدفع والحكم بعدم قبول الدعوى إذا تبين لها قيام شرط التحكيم إلا إذا تبين لها أن اتفاق التحكيم باطل أو أن النزاع المعروض عليه لا يشمل اتفاق التحكيم فإنها ترد الدفع بالتحكيم وتبت في النزاع¹.

ويبقى إشكال مطروح حول مسألة جوهرية تتعلق بعرض النزاع على المحكمة دون اللجوء إلى الهيئة التحكيمية كما وقع الاتفاق عليه بين الأطراف، فهل يعتبر ذلك تنازلاً ضمناً عن اتفاق التحكيم أم أنه لا بد من أن يكون التنازل مكتوباً شأنه شأن الاتفاق؟

إجابة على هذا الإشكال يمكن القول أن الدفع بوجود اتفاق التحكيم يجب أن يثار قبل كل دفع أو دفاع في الجوهر، وأن لجوء الأطراف إلى القضاء بعد سبق الاتفاق على التحكيم واستمرارهم في الدعوى يعد تنازلاً ضمناً عن الاتفاق السابق إذا اختار صاحب المصلحة الجواب عن الدفع دون إثارة وجود الاتفاق التحكيمي.

وهناك إمكانية متاحة للأطراف إن رغبوا في عرض النزاع على الهيئة التحكيمية ولو بعد اللجوء إلى القضاء الرسمي وهي الإمكانية المقررة في الفقرة 3 من المادة 4 من قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية التي نصت على أنه: "إذا تم الاتفاق على التحكيم أثناء نظر المحكمة المختصة في النزاع، فعليها أن تحيل الأطراف إلى التحكيم، ويعتبر هذا الحكم بمثابة اتفاق تحكيم مكتوب".

ويترتب عن اتفاق التحكيم أثران هامين، أحدهما سلبي والآخر إيجابي، بخصوص الأثر السلبي يتجلى في كونه يلغي حق الطرفين في اللجوء إلى المحاكم

¹ الحسن الكاسم، الرقابة القضائية قبل انطلاق عملية التحكيم، مداخلة بندوة حول قضايا الاستثمار والتحكيم بمحكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء بمناسبة الذكرى الخمسينية لتأسيس المجلس الأعلى أيام 18 و19 أبريل 2007 ص. 218.

على هذا الأساس فاتفاق التحكيم ينشئ التزاما متبادلا على طرفيه مفاده امتناعهما عن طرق باب القضاء ليتولى الفصل في النزاع القائم بينهم وفصل فيه التحكيم بدلا عن القضاء.¹

في حين يتجلى الأثر الإيجابي في كون اتفاق التحكيم يقضي من طرفيه تسوية النزاع بالتحكيم وعلى أساس ذلك يقومان بوضع قواعد وإجراءات التحكيم التي تكون ملزمة للمحكم وفي حالة غياب هذه القواعد والإجراءات يتولى المحكم وضع الإجراءات التي يراها مناسبة وإلا فتطبق القواعد المطبقة أمام القضاء.²

كذلك إذا ظهر لأحد طرفي التحكيم عدم الالتزام بتسوية النزاع عن طريق التحكيم جاز للطرف الآخر إجباره عن طريق القضاء على تنفيذ اتفاق التحكيم وإلزامه به.

ثانيا: رقابة القضاء على صحة اتفاق التحكيم

إن مناط اختصاص القضاء هو صحة اتفاق التحكيم من عدمه، إذ ترتبط صحته سواء اتخذ شكل عقد أو شرط بتوافر مجموعة من الشروط الموضوعية والإجرائية، تتمثل الأولى في التراضي على اتفاق التحكيم والأهلية في إبرامه ومحل وسبب هذه الاتفاق، أما الثانية فتتجلى في شرط الشكل المتطلب قانونا وهو الكتابة.³

¹ مريم العتوت "الرقابة القضائية على التحكيم" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، ماستر المنازعات والمهن القانونية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، ابن زهر أكادير، السنة الجامعية 2020-2021، ص. 28.

² حسن بوالمغراس "دور القضاء في مجال التحكيم" رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، ماستر المقابلة والقانون، جامعة الحسن الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية -سطات- الموسم الجامعي 2014-2015، ص. 34.

³ بالنسبة للشرط الشكل المتعلق بالكتابة فقد كان يثير بعض النقاش خاصة على مستوى كيفية تجسيد هذه الكتابة على العقد نظرا للصيغة التي اعتمدها المشرع في الفصل 309 من قانون المسطرة المدنية قبل

استلزم المشرع المغربي شرط الكتابة لقيام اتفاق التحكيم صحيحا منتجا لأثاره إذ لا بد أن يكون مكتوب، فالاتفاق الشفوي لا يعتد به، كما أن المشرع وسع من مفهوم الكتابة إذ يعتبر اتفاق التحكيم مبرما كتابة إذا ورد في وثيقة موقعة من لدن الأطراف أو في رسائل متبادلة أو برقيات أو أي وسيلة من وسائل الاتصال المكتوبة، أو بموجب رسالة إلكترونية معدة وفقا للنصوص القانونية الجاري بها العمل، أو بتبادل مذكرات الأطراف أو الدفاع التي يدفع فيها أحدهم أمام الهيئة التحكيمية، بوجود اتفاق تحكيم دون أن ينازعه الطرف الآخر في ذلك.

ويعد في حكم اتفاق التحكيم المبرم كتابة كل إحالة صريحة في عقد مكتوب إلى أحكام عقد نموذجي أو اتفاقية دولية، أو إلى أي وثيقة أخرى تتضمن شرطا تحكيميا إذا كانت الإحالة واضحة في اعتبار هذا الشرط جزءا من العقد¹.

ومن خلال ما سبق تتجلى الرقابة القضائية على صحة اتفاق التحكيم في التدخل بعد الدفع بوجود اتفاق التحكيم ممن له مصلحة للبت في صحة اتفاق التحكيم ومدى استجماعه للشروط المتطلبة قانونا، فإذا ما تبين للمحكمة بطلان اتفاق التحكيم للأسباب المحددة في المادة 5² من قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية، فيجب عليها أن تستمر في البت في الدعوى.

التعديل والذي كانت صيغته تفرض كتابة هذا الشرط بخط اليد، وقد كان القضاء يعمل على توضيح مجال تطبيق هذا الإجراء على حالات.

لكن المشرع وبعد تعديل ق م م تدارك هذه الصيغة انسجاما مع روح نظام التحكيم. سواء الوطني أو الدولي خصوصا ما يتعلق بالصفقات العمومية وما تثيره من نزعات، فنص في المادة 3 من القانون رقم 95.17 على ما يلي: "يجب أن يبرم اتفاق التحكيم كتابة، إما بعقد رسمي أو عرفي وإما بحضور يحضر أمام الهيئة التحكيمية المعنية أو بأي وسيلة أخرى يتفق عليها الأطراف".

¹ المادة 3. القسم الأول التحكيم من قانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية. س. ص 3579.

² تنص المادة 5 من قانون رقم 95.17 على ما يلي "يجب أن يتضمن عقد التحكيم تحت طائلة البطلان، تحديد موضوع النزاع.

المادة 5 من القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص. 3580.

الفقرة الثانية: رقابة القضاء على تعيين الهيئة التحكيمية

إذا كانت الأنظمة القانونية الوضعية تقرر نظام التحكيم كطريق خاص للفصل في المنازعات بين الأفراد والجماعات، وتنظم قواعده وإجراءاته قصد الحصول على نتائج إيجابية، فلن تتأتى الغاية منه إلا بوجود جهاز قادر على القيام بالمهمة المنوطة به، نظرا لتفضيل الأطراف التحكيم على اللجوء للقضاء¹، لذا وضع المشرع المغربي للهيئة التحكيمية نظاما قانونيا يحددها، وأفرد لها قواعد قانونية لتعيينها وذلك بمقتضى مواد القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم و الوساطة الاتفاقية.

فالقضاء له دور أساسي ومهم في العملية التحكيمية بحيث يتدخل القضاء أثناء تعيين الهيئة التحكيمية وذلك بهدف تأمين الفعالية والانطلاقة الصحيحة للعملية التحكيمية.

من هذا المنطلق فالقضاء يعتبر نظاما مساعدا للعملية التحكيمية وذلك من خلال تعيين الهيئة التحكيمية (أولا) وله السلطة في إنهاء مهمة المحكم (ثانيا).

أولا: سلطة القضاء في تعيين هيئة التحكيم

يعتبر تعيين الهيئة التحكيمية من المسائل الجوهرية والأساسية في إقامة هيكل النظام التحكيمي فالهيئة التحكيمية تعتبر بمثابة المحكمة في نظام التحكيم، لذلك خول القانون لأطراف الخصومة التحكيمية حرية اختيار المحكمين والاتفاق على كيفية تشكيل الهيئة التحكيمية في اتفاق التحكيم، أو

كما يتضمن عقد التحكيم جميع البيانات المتعلقة بتحديد هوية كل طرف وعنوانه وموطنه إلى جانب عنوانه الإلكتروني...".

¹ محمود السيد عمر التحيوي، "تنفيذ حكم المحكمين- وفقا لقانون التحكيم المصري رقم 27 لسنة 1994 في شأن التحكيم في المواد المدنية والتجارية"، ملتقى الفكر، الإسكندرية، 2000، ص. 61.

استنادا للنظام المعمول به من طرف مركز تحكيمي إذا فضلا اللجوء لهذا الأخير، وتمثل هذه الحرية تجسيدا من جهة لمبدأ سلطان الإرادة الذي يهيمن على العملية التحكيمية منذ ميلاد الاتفاق إلى حين صدور الحكم التحكيمي، ومن جهة ثانية تماشيا مع التنصيص التشريعي عليها بموجب القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، حيث تنص المادة 20 منه في فقرته الأولى على ما يلي: "تتشكل الهيئة التحكيمية من محكم واحد أو عدة محكمين تكون للأطراف حرية تحديد عددهم و إجراءات تعيينهم بما فهم الرئيس إما في اتفاق التحكيم وإما بالاستناد إلى نظام التحكيم الموضوع للمؤسسة المختارة."

وكذلك فحياد الهيئة التحكيمية يستلزم اختيار المحكم الكفو القادر على تحقيق العدالة بعيدا عن المصالح والرغبات الشخصية فلا شك أن التحكيم يكون جيدا بقدر ما يكون المحكم جيدا¹ والواضح أن عملية اختيار المحكمين إذا تمت وفق المتطلبات القانونية ووفق إرادة الخصوم، فإنه لا مجال للحدوث عن تدخل القضاء هنا، إلا أن تدخل هذا الأخير في تشكيل الهيئة التحكيمية يكون ملحا وضروريا عندما تعترض الأطراف صعوبات حقيقية في اختيار المحكمين، خاصة في حالة عدم الاتفاق على اختيار محكم أو في حالة وجود خلاف حول هذا الإختيار².

أ - تدخل القضاء لعدم اتفاق الأطراف على اختيار المحكم

إن شخص المحكم هو محور التحكيم، وباعتبار أن طبيعة ومهمة المحكم ذات طابع موضوعي غير شخصي فالمحكم مثله مثل القاضي يشتركان في الوظيفة الأساسية المتمثلة في حسم المنازعات بصفة عامة ومنازعات الصفقات العمومية

¹ مهند أحمد الصهوري، "دور التحكيم في خصومة التحكيم الدولي الخاص"، رسالة دكتوراة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السنة 2005، ص. 150.

² فضيلة فديل "الرقابة القضائية على العملية التحكيمية" بحث نهاية التكوين بالمعهد العالي للقضاء فترة التكوين 2017. 2005، ص. 21.

على وجه الخصوص، لهذا إذا كان اتفاق التحكيم خلوا من التعيين المسبق للهيئة التحكيمية التي ستنظر في النزاع، فإن للقضاء سلطة التدخل في تشكيل الهيئة التحكيمية، كما هو مقرر في المادة 23 من القانون رقم 95.17 الذي حددت الإجراءات التي ينبغي اتباعها، وقد خول المشرع هذه الصلاحية لرئيس المحكمة إلا أنه قيدها بشروطين كما هو واضح من الفصل المذكور أعلاه، أولهما تقديم طلب من لدن أحد الأطراف وثانيهما التقييد والالتزام بمضمون اتفاق الطرفين من خلال الفقرة 5 من نفس الفصل¹.

وفي حالة لم يتفق الطرفان على اختيار المحكمين أو على الطريقة التي يتم بها هذا الاختيار تولى القضاء الاختيار بناء على طلب أحد الأطراف، وقد ميز المشرع من خلال مقتضيات المادة 23 من نفس القانون بين حالتين:

- إذا كانت هيئة التحكيم تتكون من محكم منفرد يتولى رئيس المحكمة المختصة تعيين هذا المحكم بناء على طلب أحد الطرفين.
- إذا كانت هيئة التحكيم مشكلة من ثلاثة محكمين يعين كل طرف محكما ويتفق المحكمان المعينان على تعيين المحكم الثالث، فإذا لم يعين أحد الطرفين محكمه خلال (15) يوما التالية لتسلمه طلبا بذلك من الطرف الآخر أو إذا لم يتفق المحكمان المعينان على اختيار المحكم الثالث خلال (15) يوما التالية لتاريخ تعيين آخرهما، تولى رئيس المحكمة المختصة تعيينه بأمر غير قابل للطعن بناء على طلب أي من الطرفين، أو أي من المحكمين أو هما معا وتكون رئاسة الهيئة التحكيمية للمحكم الذي اختاره المحكمان المعينان أو الذي عينه رئيس المحكمة المختصة.

¹ خالد أحمد عبد الحميد، " دور القضاء المساند لخصومة التحكيم العمل القضائي والتحكيم التجاري، ندوة مشتركة بين المجلس الأعلى ومحكمة النقض المصرية 5 مارس 2004، دفاتر المجلس الأعلى، الرباط العدد 7، سنة 2005، ص. 105 و106.

ومن خلال ما سبق يتضح، أن رئيس المحكمة يبقى هو المختص لتعيين المحكم عند خلو اتفاق التحكيم من التنصيب على ذلك، شريطة تقديم طلب من أحد الأطراف، لكن هنا يثير التساؤل حول طبيعة الأمر الصادر عن رئيس المحكمة، هل يندرج في إطار اختصاص رئيس المحكمة باعتباره قاضيا لمستعجلات، أم يدخل في نطاق أعماله الولائية؟

بالرجوع إلى مقتضيات الفصلين 148 و149¹ من قانون المسطرة المدنية، يمكن القول بأن طلب تعيين المحكم يدخل في زمرة الأعمال القضائية الولائية ولا يدخل في إطار القضاء الاستعجالي، استنادا إلى كون هذا الأخير قضاء مرتبطا بشرطي الاستعجال وعدم المساس بجوهر الحق أما العمل الولائي فهو الذي يقوم به القاضي لا لحسم نزاع قائم وإنما لاتخاذ تدابير معينة أو يقصد به تأكيد الحق وإقراره، كذلك فالأمر الرئاسي بتعيين محكم لا يتم في ظل الفصل 148 من قانون المسطرة المدنية بل في إطار نص خاص أي غير قابل لأي وجه من أوجه الطعن.² لذلك فالاختصاص يبقى منعقدا لرئيس المحكمة المختصة، كما هو واضح من خلال المقتضيات السالفة الذكر ما لم يقع الاتفاق على خلاف ذلك، وإن كان هذا الاختيار لا يرجع دائما للأطراف.

¹ ينص الفصل 149 من قانون المسطرة المدنية على أنه " يختص رئيس المحكمة الابتدائية وحده بالبت في قاضيا للمستعجلات كلما توفر عنصر الاستعجال في الصعوبات المتعلقة بتنفيذ حكم أو سند قابل للتنفيذ أو الأمر بالحراسة القضائية أو أي إجراء أخر تحفظي سواء كان النزاع في الجوهر قد أحيل على المحكمة أم لا، بالإضافة إلى الحالات المشار إليها في الفصل السابق والتي ينكّن لرئيس المحكمة الابتدائية أن يبت في فيها بصفته قاضيا للمستعجلات.

إذا عاق الرئيس مانع قانوني أسندت مهام قاضي المستعجلات إلى أقدم القضاة.

إذا كان النزاع معروضا على محكمة الاستئناف مارس هذا المهام رئيسها الأول.

تعين أيام وساعات جلسات القضاء المستعجل من طرف الرئيس. "

² خالد أحمد عبد الحميد، " دور القضاء في الأمر بتنفيذ أحكام التحكيم"، سلسلة دفاتر المجلس الأعلى،

مطبعة الأمنية، العدد 7، سنة 2005 ص. 110 و111.

وتجدر الإشارة إلى أنه يجب على رئيس المحكمة المختصة أن يراعي في اختياره للمحكم الشروط التي يتطلبها القانون وتلك التي اتفق عليها الطرفان، ثم يصدر قراره بعد استدعاء الأطراف ولا يكون هذا القرار قابلاً للطعن بأي طريق من طرق الطعن.

ب - التدخل القضائي لوجود خلاف حول اختيار المحكمين

يتم تشكيل هيئة التحكيم من حيث الأصل باتفاق الطرفين غير أن القضاء قد يتدخل في حالات معينة لمساعدة الأطراف وإعانتهم على إتمام إجراءات اختيار هذه الهيئة إذا حصل خلاف بشأن ذلك. وتتجلى صور هذا الخلاف على سبيل المثال في مخالفة أحد الطرفين لإجراءات اختيار المحكمين التي اتفقا عليها أو اختلافهما على هذه الإجراءات، فقد يتفق الأطراف على إجراءات معينة يجب اتباعها في اختيار المحكمين مثل تحديد مدة معينة يتم اختيار المحكم خلالها أو اشتراط أن يكون المحكم من جنسية معينة، فإذا وجد نزاع بين الأطراف حول هذه الإجراءات تم عرضه على المحكمة، والتي تفصل في النزاع بأن تتأكد من وقوع المخالفة أولاً وفي حالة ثبوت ذلك تتولى بنفسها تعيين المحكم، وكذلك حالة اختلاف المحكمين المعيّنين حول إجراءات وأسس تعيين المحكم الثالث، أو حالة تخلف الغير عن القيام بما عهد إليه في شأن اختيار المحكمين، فقد يعهد الطرفان أو أحدهما إلى شخص من الغير مهمة تعيين المحكم وقد يكون هذا الغير شخصاً عادياً أو مركزاً للتحكيم فإذا لم يقم هذا الغير بالمهمة الموكولة إليه تولت المحكمة القيام بهذا الإجراء¹.

وبالرجوع إلى مقتضيات المادتين 22 و 23 من قانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية يتبين أن المشرع حاول التصدي للخلافات التي قد تنشأ بين الأطراف حول تشكيل الهيئة التحكيمية.

¹ خالد أحمد عبد الحميد، "دور القضاء في الأمر بتنفيذ أحكام التحكيم"، م. س، ص. 107.

وهكذا ففي حالة ما إذا اختلف الأطراف حول المحكم الثالث أمكنهم اللجوء لرئيس المحكمة، والذي يكون أمره بالتعيين غير قابل للطعن طبقا للمادة 23 وقد أعطى المشرع للطرف الذي لم يعين محكمه أجل 15 يوما للقيام بذلك، وإلا تدخل رئيس المحكمة بناء على طلب أي من الطرفين لتعيين المحكم الثالث حسب الفقرة 2 من نفس المادة.

ويمكن القول أن الصعوبات التي تعترض تشكيل الهيئة التحكيمية كما سبق البيان لا تقتصر فحسب على فعل أحد الخصوم، كما في حالة عدم اتفاقهما على اسم المحكم الوحيد، أو إذا تخلف أحدهما عن تعيين المحكم الذي ينبغي عليه تعيينه أو فشلهما في اختيار المحكم الثالث، وإنما قد يتسبب فيما أشخاص آخرون كما هو الشأن بالنسبة للمحكّمين المعيّنين سواء من لدن الأطراف أو من طرف المحكمة عندما يفشلون في تعيين المحكم الثالث؛ إضافة إلى ما سبق هناك صعوبات موضوعية أخرى قد تحول دون السير الحسن للعملية التحكيمية برمتها، كوفاة الشخص الثالث المكلف بتشكيل الهيئة، وفي هذه الحالة تطبق نفس الإجراءات المنصوص عليها في المادة 23 حيث نص هذا الفصل في فقرته الأخيرة على أنه تطبق نفس مقتضيات كلما اعترض تشكيل الهيئة التحكيمية صعوبة بسبب أحد الأطراف أو صعوبة في تطبيق إجراءات التعيين.

ثانيا: سلطة القضاء في إنهاء مهمة المحكم

إن اختيار المحكم من قبل الأطراف أو عن طريق تدخل القضاء في شخص رئيس المحكمة ليس أمرا نهائيا يستمر إلى حين صدور الحكم التحكيمي، بل قد تفرض بعض الحالات تدخل نفس الجهة القضائية لإنهاء مهمة المحكم المخل بواجب الحياد والاستقلال بما يوجب تجريجه من قبل صاحب المصلحة في ذلك، أو لإخلاله بواجبه المهني برفضه القيام بمهامه أو بعدم مباشرتها أو الانقطاع عن أدائها بما يؤدي إلى تأخير إجراءات التحكيم.

يشترط في المحكم شرطان أساسيان وهما الاستقلال والحياد، وقد تنبه المشرع المغربي من خلال القانون المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية بالإشارة لهذين الشرطين من خلال الفقرة الثالثة من المادة 30، حيث أكدت على أنه: "يجب على المحكم الذي يقبل مهمته أن يفصح كتابة عند قبولها عن أي ظروف من شأنها إثارة شكوك حول حياده واستقلاله".

وبين أحد الأطراف والتي قد تقدر في استقلاله أو تثير الشكوك حول، نزاهته وليس فقط وقت تعيينه، وإنما أيضا طول فترة سير الإجراءات وإلى غاية صدور الحكم¹.

وإذا ما ظهر سبب من أسباب انعدام الاستقلال والحياد من جانب المحكم، فإن المشرع أتاح للأطراف إمكانية استبعاده من العملية التحكيمية برمتها، وذلك عن طريق التجريح، وقد حدد المشرع حالاته في المادة 24 من قانون التحكيم والوساطة الاتفاقية².

¹ محمد أحمد عبد النعيم، " حدود الرقابة القضائية على التحكيم الداخلي في منازعات العقود الإدارية"، دراسة مقارنة دار النهضة العربية، القاهرة 2002، ص. 160.

² - نص المشرع المغربي من خلال المادة 24 من القانون رقم 95. 17 على إمكانية تجريح المحكم إذا:
- صدور في حقه المحكم بالإدانة مكسي لقوة الشيء المقضي به من أجل ارتكاب أحد الأفعال المنصوص عليها في المادة 11
- وجود مصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة في النزاع؛ للمحكم أو لزوجه أو أصوله أو فروع
- وجود قرابة أو مصاهرة تجمع المحكم أو وزوجه وبين أحد الأطراف إلى الدرجة الرابعة أو بين المحكم وأحد الأطراف؛
- وجود دعوى جارية أو دعوى منتهية في أقل من سنتين بين أحد الأطراف والمحكم أو وزوجه أو أحد الأصول أو الفروع؛
- كان المحكم دائنا أو مدينا لأحد الأطراف أو أحد دفاعهم؛
- كون المحكم سبق له أن خاصم أو مثل غيره أو حضر كشاهد في النزاع المعروض على الهيئة التحكيمية؛
- كانت توجد علاقة تبعية بين المحكم أو وزوجه وبين أحد الأطراف أ؛
- وجود صداقة أو عداوة بادية بين المحكم وبين أحد الأطراف أو بينه وبين أحد دفاعهم.
- تصرفه بوصفه نائبا شرعيا أو ممثلا قانونيا لأحد الأطراف أو أحد دفاعهم حسب الحالة؛
المادة 24 من القانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، م. س، ص. 3582.

المطلب الثاني: فعالية التحكيم من خلال الرقابة القضائية بعد صدور الحكم التحكيمي وتنفيذه

لا يتجلى دور القضاء في مساعدة مؤسسة التحكيم فحسب وإنما يتجاوز ذلك ليفرض رقابته عليها أيضا، إذا تظاهر معالم هذه الرقابة قبل عرض المقرر التحكيمي على أنظار المحكمة من أجل تنفيذ هذا المقرر حيث يدخل القضاء كلما كان هناك اعوجاج في مسطرة التحكيم.

وغني عن البيان أن للأطراف حق اختيار نظام التحكيم كقضاء خاص، فاستصدار حكم تحكيمي منهي للنزاع صادر عن الهيئة التحكيمية التي وقع عليها اختيارهم وخلال المدة المتفق عليها، بمعنى وفق كل الإجراءات المحددة سلفا من قبلهم، إلا أن هذا لا يمنع إمكانية صدور حكم تحكيمي مشوب ببعض النواقص أو الإخلالات التي تفرض حتما اللجوء إلى القضاء مرة ثانية قصد تجاوزها والوصول إلى الغاية المتوخاة من التحكيم وهي إقرار العدالة والحقوق لأصحابها، والقضاء الذي يتم اللجوء إليه في هذه الحالة هو القضاء الرسمي وذلك عن طريق تحويل المشرع للأطراف طرقا للطعن محددة قانونا نظم بعضها تنظيما خاصا لخصوصية نظام التحكيم واكتفى في بعضها بالإحالة على القواعد المسطرية.

وإذا صدر حكم تحكيمي سليم وخال من موجبات الطعن أو حتى بعد انقضاء آجال الطعون، ننتقل إلى مرحلة تنفيذ الحكم التحكيمي، ولا يخلو الأمر في هذه المرحلة من فرضيتين إما تنفيذ الحكم بصورة رضائية وإما تنفيذه جبريا عن طريق اللجوء إلى القضاء الذي يفرض رقابته على هذا الحكم قبل تذييله بالصيغة التنفيذية.

لهذا فرقابة القضاء على العملية التحكيمية تشمل كذلك المرحلة البعدية لصدور الحكم التحكيمي لتتجسد في الرقابة على الحكم من حيث الشكل من خلال الوقوف على عدم مخالفته لاتفاق التحكيم ومن حيث الموضوع من خلال

مراقبة مسألة عدم مخالفته للنظام العام، وذلك كلما عرض عليها الحكم التحكيمي في حالتي الطعن فيه أو طلب تذييله بالصيغة التنفيذية.

للإحاطة بمسألة الرقابة القضائية اللاحقة على صدور الحكم التحكيمي، ارتأينا تقسيم هذا المطلب إلى فقرتين نخصص (الفقرة الأولى) لفعالية التحكيم من خلال إمكانية الطعن في الحكم التحكيمي، و (الفقرة الثانية) للرقابة القضائية من خلال تنفيذ الحكم التحكيمي.

الفقرة الأولى: فعالية التحكيم من خلال إمكانية الطعن في الحكم التحكيمي

شكلت الرقابة القضائية اللاحقة لصدور الحكم التحكيمي والمتجلية في الطعن فيه أمام القضاء مسألة خلافية، بحيث اختلفت التشريعات في إجازتها للطعن في حكم المحكمين أو عدم إجازتها لذلك، إذ نجد التشريع المغربي وضع نظاما متميزا للطعن في الحكم التحكيمي وهو الطعن بالبطلان، كما يمكن أن يكون الحكم الصادر عن الهيئة التحكيمية موضوع إعادة النظر طبقا للشروط المقررة له وذلك أمام المحكمة التي كانت ستنظر في القضية في حالة عدم وجود اتفاق التحكيم.

لهذا فالحكم التحكيمي يمكن أن يكون محلا للطعن بالبطلان (أولا) كما يمكن أن يكون محل للطعن بالطرق الغير العادية وهي إعادة النظر وتعرض الغير الخارج عن الخصومة (ثانيا).

أولاً: الرقابة القضائية للحكم التحكيمي من خلال الطعن بالبطلان

1- تدخل القضاء من خلال رقابة الشروط الشكلية للطعن بالبطلان ضد

الحكم التحكيمي

بعد أن كان المشرع المغربي يجيز الطعن في أحكام التحكيم بالبطلان، إلى جانب الاستئناف وإعادة النظر، وذلك في قانون المسطرة المدنية لعام 1913¹ إلا أنه ألغى جميع طرق الطعن العادية، إلى جانب دعوى الطعن بالبطلان التي يمكن ممارستها في حالات محددة لإلغاء الحكم التحكيمي، وذلك في قانون المسطرة المدنية لعام 1974، وهو ما جعل البعض يعتبره تراجعاً من الموقف المغربي في توفير الحماية الكافية لأطراف التحكيم²، وهو ما يمكن أن يصدق على دعوى البطلان ودعوى تدخل الغير الخارج عن الخصومة، دون باقي طرق الطعن الأخرى، وهو الأمر الذي استدركه- والكلام هنا عن طريق الطعن بالبطلان - قانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم و الوساطة الاتفاقية، الذي قضى بتعويضه بالباب الثامن بالقسم الخامس من قانون المسطرة المدنية، ويظهر ذلك من خلال نص الفصل 36-327 من نفس القانون، ونفس الشيء بقي عليه المشرع في القانون رقم 95.17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية، إذ ينص في مادته 61 على ما يلي " رغم كل شرط مخالف تكون الأحكام التحكيمية قابلة للطعن بالبطلان أمام محكمة الاستئناف المختصة التي صدرت في دائرتها طبقاً للقواعد العادية".

¹ أنظر الفصول 540 و541 و543 من قانون المسطرة المدنية لسنة 1913.

² يوسف الساقوط، "دور العمل القضائي في تحكيم حكم التحكيم"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة التكوين والبحث أنظمة التحكيم كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2007. 2008. ص. 34.

والملاحظ أن المشرع المغربي بصدور قانون رقم 95. 17 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية قد ساير الاتجاه الحديث الذي تتفق عليه التشريعات المقارنة فيما يخص تقرير دعوى بطلان الحكم التحكيمي مشوب باختلالات جسيمة¹.

من خلال المادة 61 من القانون رقم 95. 17 يتضح بأن المشرع المغربي منح الاختصاص لمحكمة الاستئناف التي صدر الحكم التحكيمي في دائرتها، سواء بالنسبة لدعوى بطلان الحكم التحكيمي الداخلي أو بالنسبة لدعوى بطلان الحكم التحكيمي الدولي الصادر داخل المملكة المغربية.

لكن الإشكال المطروح في هذا الصدد يتعلق بنوع المحكمة المختصة للنظر في دعوى البطلان هل محكمة الاستئناف التي صدر في دائرة نفوذها الحكم التحكيمي، أم محكمة الاستئناف المختصة نوعيا في النزاع؟

والقضاء المغربي أجاب عن هذا الإشكال، إذ جاء في الأمر الصادر عن رئيس المحكمة التجارية بالدار البيضاء ما يلي: " وحيث وعلاوة على ذلك فالمشرع أورد نصا يؤكد على ذلك، على أنه رغم كل شرط مخالف تكون الأحكام التحكيمية قابلة للطعن بالبطلان طبقا للقواعد العادية أمام محكمة الاستئناف التي صدرت في دائرتها فالمقصود بمحكمة الاستئناف هي محكمة الاستئناف المختصة نوعيا بالبت في النزاع."²

وهو نفس الاتجاه الذي سار عليه المشرع الفرنسي إذ نص في المادة 1486 من قانون المسطرة المدنية على أن: " الاستئناف والطعن بالبطلان يرفعان أمام محكمة الاستئناف الصادر في نطاقها الحكم التحكيمي. " كما تنص المادة 1505 من نفس القانون على أنه يقوم الطعن بالإبطال المنصوص عليه في المادة 1504 من ق. م. م إلى محكمة الاستئناف التي صدر الحكم التحكيمي في دائرتها".

¹ يوسف الساقوط "دور العمل القضائي في تحكيم حكم التحكيم"، م. س، ص. 35.

² أمر رقم 569 ملف عدد 2008. 1. 261 الصادر بتاريخ 03. 06. 2008 أورده حسن بومغراس "دور القضاء في مجال التحكيم" م. س، ص. 154.

أما بالنسبة لموقف القانون المصري، لقد نصت المادة 1 من قانون التحكيم المصري لسنة 1994 على أنه " مع عدم الإخلال بأحكام الاتفاقيات الدولية المعمول بها في جمهورية مصر العربية تسري أحكام هذا القانون على كل تحكيم بين أطراف من أشخاص القانون العام أو القانون الخاص أيا كانت طبيعة العلاقة القانونية التي يدور حولها النزاع إذا كان التحكيم يجري في مصر، أو كان تحكيما تجاريا دوليا يجري في الخارج واتفق أطرافه على إخضاعه لأحكام هذا القانون.

ويتضح من هذا النص أن المشرع المصري أطلق العمل بأحكام التحكيم الجديد بما يتضمنه بطبيعة الحال من قواعد خاصة بالطعن بالبطلان على حكم التحكيم، ومنح الاختصاص للقضاء المصري بنظر دعوى البطلان ليس فقط في حال جريان التحكيم المتصل بمنازعات الصفقات العمومية في مصر إخضاعه لأحكام القانون بل وأيضا في حالة جريان التحكيم في الخارج إذا اتفقت أطرافه على إخضاعه لأحكام القانون المصري.¹

ويظهر من خلال هذا التوجه القضائي أن القضاء المقارن يكرس ضرورة احترام قواعد الاختصاص المحددة في هذا الإطار بغية الحد من تنازع الاختصاص فيما يتعلق بدعوى بطلان أحكام التحكيم، الأمر الذي من شأنه بلا شك دعم فعالية هذه الأحكام.²

2- تدخل القضاء من خلال رقابة الشروط الموضوعية للطعن بالبطلان

بالإضافة إلى الشروط الشكلية للطعن بالبطلان ضد الحكم التحكيمي المشار إليها سابقا هناك شروط موضوعية أخرى لا بد من توافرها أيضا، والمقصود بهذه الشروط هي توافر أحد الأسباب أو الحالات الموضوعية للطعن بالبطلان ضد

¹ حسن بومغراس، "دور القضاء في مجال التحكيم"، م. س، ص. 155.

² يوسف الساقوط، "دور العمل القضائي في تحكيم حكم التحكيم"، م. س ص. 38.

الحكم التحكيمي، والمشرع المغربي عند تحديده لحالات الطعن بالبطلان ضد الحكم التحكيمي، ميز في هذا الإطار بين التحكيم الداخلي والتحكيم الدولي.

وهذا ما سنحاول دراسته، من خلال التطرق إلى بعض حالات الطعن بالبطلان ضد الحكم التحكيمي من خلال التطرق إلى حالات البطلان المرتبطة بالأساس الاتفاقي لاختصاص المحكم (أ) لحالات البطلان المتعلقة بالأساس القضائي للحكم التحكيمي (ب).

أ- حالات الطعن بالبطلان المرتبطة بالأساس الاتفاقي لاختصاص المحكم

الطعن بالبطلان في الحكم التحكيمي استنادا على الأساس الاتفاقي لاختصاص المحكم قد يكون إما في حالة بت الهيئة بناء على اتفاق باطل أو النظر في القضية دون وجود هذا الاتفاق من الأساس أو بعد انتهاء مدة التحكيم.

• حالة الطعن لبطلان اتفاق التحكيم

يعتبر اتفاق التحكيم الأساس الذي يستمد منه المحكم صلاحية النظر في النزاع المعروض عليه، ولكي يرتب هذا الاتفاق أثاره القانونية يجب أن يكون مستجمعا لجميع أركانه وشروط صحته.

فاتفاق التحكيم يقوم على أركان عامة هي الرضا الأهلية، المحل، السبب، والكتابة، إضافة إلى شروط خاصة والتي تتمثل في تحديد موضوع النزاع متى تعلق الأمر بعقد تحكيم وتعيين المحكمين أو التنصيب على طريقة تعيينهم سواء تعلق الأمر بعقد تحكيم أو شرط التحكيم¹. وبالتالي فاتفاق التحكيم يعد باطلا إذا تخلف ركن من الأركان السالفة الذكر أو في حالة تخلف شرط الكتابة أو لم يتم تحديد موضوع النزاع في عقد التحكيم.

¹ صالح يوسف محمد العلون، "حجية مقررات التحكيم والرقابة القضائية عليها"، أطروحة لنيل الدكتوراة في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس السويسي، الرباط السنة الجامعية 2010-2011 ص 43.

• حالات الطعن لغياب اتفاق التحكيم أو انتهاء أجله

قد تبدو لأول وهلة أن حالة غياب اتفاق التحكيم من الناحية العملية بعيدة الحدوث، إذ من غير المتوقع أن يرفع أحد الخصوم دعواه إلى هيئة التحكيم دون أن يكون بينه وبين خصمه اتفاق على ذلك، لهذا فإن هذه الصورة لا تنحصر في لجوء أحد الخصوم إلى التحكيم وهو على علم بأنه لا يوجد بينه وبين خصمه أي اتفاق على ذلك، وإنما تتحقق في الغالب حين توجد ظروف وملابسات تجعل أحدهم يعتقد بوجود مثل هذا الاتفاق، ومثال ذلك أن ينعقد اتفاق الخصوم على أنه في حالة نشوب نزاع بينهما سيستعينون بخبير أو وسيط فإذا حدثت مثل هذه الحالة، وفصل هذا الأخير في النزاع على أساس أنه محكم فإن حكمه يكون قد صدر بدون اتفاق على التحكيم يكون قابلا للطعن فيه بالبطلان¹.

وما يجب الإشارة إليه أنه إذا بثت الهيئة التحكيمية بدون التقيد بالمهمة المسندة إليها فإن هذه الصورة لا تعدو أن تكون سوى تطبيق للحالات المذكورة، على اعتبار أنه وإن كان يوجد بين الخصوم اتفاق على التحكيم إلا أن المحكم قد تجاوز حدود هذا الاتفاق فإنه يعتبر بالنسبة للجزء الذي وقع فيه التجاوز قد صدر بلا اتفاق على التحكيم مما يخول للمتضرر الحق بالطعن ببطلان هذا الحكم².

أما بخصوص حالة انتهاء المدة المحددة اتفاقا أو قانونا- لصدور الحكم التحكيمي- فإن حدوده بعد انصرام هذه المدة ودون تمديدتها اتفاقا صريحا أو ضمنا فإن الاتفاق على التحكيم يسقط وبالتالي يجوز اللجوء إلى دعوى البطلان والعللة في ذلك أن الحكم التحكيمي يكون قد صدر من محكم أو هيئة تحكيمية لم

¹ عبد الباسط عمري، "القوة التنفيذية للحكم التنفيذي"، رسالة لنيل دبلوم ماستر القضاء والتحكيم كلية العلوم القانونية والاجتماعية وخدمة، جامعة محمد الأول السنة الجامعية 2009. 2010. ص. 49.

² حسن بوالمرغاس، "دور القضاء في مجال التحكيم"، م. س، ص. 161.

تعد تمتلك ولاية القضاء التي تستمدتها من الاتفاق الذي سقط بانقضاء أجل التحكيم¹.

وبخصوص إمكانية تمديد أجل التحكيم فقد خول المشرع المغربي ذلك للهيئة التحكيمية وللأطراف على حد سواء، إلا أنه إذا لم يصدر الحكم التحكيمي داخل الأجل الإضافي، أجاز المشرع للأطراف مطالبة رئيس المحكمة بالأمر بوقف إجراءات التحكيم مع إتاحة الفرصة للخصوم في اللجوء للمحكمة المختصة أصلاً بنظر النزاع².

ويجب الإشارة في الأخير أنه لا محل للطعن ببطلان الحكم التحكيمي بسبب صدوره بعد انتهاء أجل التحكيم متى صدر الحكم التحكيمي خلال الميعاد وعلى إثر تمديد الأجل الاتفاقي.

ب- حالات الطعن بالبطلان المرتبطة بالأساس القضائي للحكم التحكيمي

يوجد ضمن هذه الحالات؛ صدور الحكم من محكمين لم يجر تعيينهم طبقاً للقانون أو إذا لم تتقيد بالقانون الواجب التطبيق أو إذا لم تحترم حقوق الدفاع أو مخالفة الحكم الصادر عنها للنظام العام.

• حالة صدور الحكم من محكمين لم يتم تعيينهم طبقاً للقانون

بالرجوع إلى مقتضيات المادة 20 من القانون رقم 95.17 نجد المشرع المغربي حدد الشروط والضوابط التي يجب الالتزام بها في تشكيل هيئة التحكيم حيث تنص على أنه " تتشكل الهيئة التحكيمية من محكم واحد أو عدة محكمين، تكون للأطراف حرية تحديد عددهم وإجراءات تعيينهم بمن فيهم الرئيس، إما في اتفاق التحكيم وإما بالإسناد إلى نظام التحكيم الموضوع للمؤسسة المختارة.

¹ عبد الباسط عمري، " القوة التنفيذية للحكم التنفيذي "، م. س، ص. 55.

² صالح يوسف محمد العلون، " حجية مقررات التحكيم والرقابة القضائية عليهما "، م. س، ص. 49.

فإذا لم يتفق الأطراف على عدد المحكمين، كان العدد ثلاثة، مع مراعاة أحكام المادة 22 إذا تعدد المحكمون، وجب أن يكون عددهم وترا، وإلا كان التحكيم باطلاً".

وتنص المادة 22 كذلك على أنه: " إذا عين الأطراف عددا مزدوجا من المحكمين، وجب تكميل تشكيل الهيئة التحكيمية بمحكم يتم اختياره طبقا لما اتفق عليه الأطراف، وإلا بأمر يصدره رئيس المحكمة المختصة بعد استدعاء الأطراف يتم بمقتضاه تعيين محكم طبقا لأحكام المادتين 12 و13.

في حالة التحكيم المؤسسي، وجب تكميل تشكيل الهيئة التحكيمية طبقا لما هو مقرر من لدن المؤسسة التحكيمية المختارة.

وعليه إذا كان المشرع المغربي يجيز للأطراف تعيين الهيئة التحكيمية أو اللجوء إلى القضاء لتعيينها أو استكمال هذا التعيين فإنه إذا تم ذلك على نحو مخالف للقانون يمكن للمتضرر رفع دعوى البطلان على أساس عدم قانونية تشكيل الهيئة التحكيمية وهذا ما سار عليه كذلك العمل القضائي إذ جاء في أحد الأحكام الصادرة عن المحكمة التجارية بمراكش ما يلي: "وحيث أنه بالرجوع إلى البند أعلاه، فإنه لم ينص على تعيين الهيئة التحكيمية أو على طريقة تعيينها وهو ما يعد خرقا لمقتضيات الفصل 315 من ق. م. م الذي رتب جزاء البطلان على عدم احترام الشرط المذكور مما يكون معه الدفع المشار بهذا الخصوص غير قائم على أساس ويتعين رده".¹

وبالتالي كان لا بد للقضاء المختص، وهو يتدخل بعد صدور حكم التحكيم، أن يلعب دورا هاما في سبيل الحفاظ على عملية التحكيم، وتحقيق فعاليتها المنشودة، وبالتالي لم يكن له أن يقبل أي دعوى للطعن بالبطلان ضد حكم

¹ حكم عدد 899 الصادر بتاريخ 17/06/2010 في ملف رقم 420/4/10 أورده عمر أزوكار، حسن العلمي، الدليل العلمي للتحكيم ص 67.

التحكيم، إلا عندما يدرك أن هناك خرقا سافرا شاب عملية تشكيل هيئة التحكيم أو تعيين محكم بمخالفة للقانون الواجب التطبيق، وأن الأطراف لم يستطيعوا أن يدركوا ذلك، إلا بعد صدور حكم التحكيم، لأن العلم به في حينه، والاستمرار في عملية التحكيم، يعتبر تنازلا ضمنيا للأطراف عما تمت معاينته.¹

• حالة استبعاد القانون الواجب التطبيق على موضوع النزاع

فالهيئة التحكيمية ملزمة بتطبيق القواعد القانونية التي يتفق عليها الأطراف على موضوع النزاع ولا يحق لها استبعادها حيث تنص الفقرة من المادة 45 من القانون رقم 95.17 " تطبق الهيئة التحكيمية على موضوع النزاع القواعد القانونية التي يتفق عليها الأطراف... "

وهو هذا الموقف الذي أخذ به المشرع المغربي يتعلق بالتحكيم الداخلي، أما بالنسبة للتحكيم الدولي فإنه لا يوجد نفس المقتضى وهو ما يطرح التساؤل حول إمكانية الهيئة التحكيمية في التحكيم الدولي استبعاد القانون المختار.

ومن المعلوم أن هناك اتجاهات فقهية تمنح للهيئة التحكيمية حرية استبعاد تطبيق القانون المختار لعدة أسباب ملائمة لحكم العلاقة القانونية المعروضة أمامها من جهة ومن جهة أخرى لأن هذا القانون أو القواعد المختارة تتعارض مع النظام العام الدولي أو العابر للدول.²

في جميع الأحوال، تأخذ الهيئة التحكيمية بعين الاعتبار مقتضيات العقد الذي يربط بين الأطراف وما هو سائد في ميدان الصفقات العمومية، بصفتها وسيطا بالتراضي إلا إذا اتفق الأطراف على إسناد هذه المهمة إليها.

¹ حسن بومغراس، " دور القضاء في مجال التحكيم "، م. س، ص. 162.

² عبد اللطيف بوالعلف، " الطعن بالبطلان ضد الحكم التحكيمي "، م. س، ص. 70.

وترتيباً على ذلك، أنه إذا لم يتفق الأطراف، فأى حكم تحكيمي يصدر ولم يحترم فيه المحكمون القواعد القانونية المطبقة على موضوع النزاع حسب ما هو منصوص عليه أعلاه، يكون ماله عدم حصوله على الصيغة التنفيذية، وذلك من خلال الدفع ببطلانه، أو عن طريق إبطاله برفع دعوى أصلية بالبطلان يكون أساسها استبعاد القانون المطبق على موضوع النزاع باعتبارها حالة تندرج ضمن حالة تجاوز المحكم لحدود المهمة المسندة إليه وتجب الإشارة إلى أن القانون الفرنسي اكتفى فقط بالقول إذا بث المحكم دون التقيد بالمهمة المسندة إليه والمفهوم من هذا هو أن المحكم لم يتقيد بتطبيق القانون الذي اختاره الأطراف وليس مدى صحة تطبيقه لهذا القانون.¹

وبالتالي فتدخل القضاء أثناء الطعن ضد الحكم التحكيمي بالاستناد على أن هيئة التحكيم استبعدت تطبيق القانون الواجب التطبيق على الخصومة التحكيمية، تكون لها الفرصة لمراقبة مدى احترام الهيئة التحكيمية للقانون الواجب التطبيق والذي اتفق عليه الأطراف في اتفاق التحكيم أو في عقد التحكيم، أو بالرجوع إلى القانون الذي اختاره الأطراف أو المشرع ليحكم العلاقة التحكيمية.

• حالة مخالفة الحكم التحكيمي للنظام العام

بداية المشرع المغربي لم يعرف النظام العام كل ما في الأمر أنه اكتفى فقط بالقول في العديد من النصوص القانونية أن هذه النصوص متعلقة بالنظام العام أو نصوص لا يمكن الاتفاق على ما يخالفها.

لكن ومع ذلك حاول كل من الفقه والقضاء تحديد فكرة النظام العام في كونها هي مجموعة من القواعد القانونية الملزمة للأطراف المتعاقدة ولا يجوز لهم الاتفاق على مخالفتها لتعلقها بالصالح العام، وهذا الصالح العام يكمن إما في

¹ حسن بومغراس، " دور القضاء في مجال التحكيم "، م. س، ص. 163.

تحقيق مصلحة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو أدبية المجتمع معين وفي زمن معين، وأن الحريص على النظام العام لبلده والمحافظة عليه هو القاضي الذي يراقب المسائل المتعلقة بالنظام العام ويطبقها وبلغي كل اتفاق أو عمل يخالفها¹.

والمشرع المغربي لم يضع تعريفا للنظام العام ولو أنه أشار إليه في بعض النصوص القانونية كما أن القضاء المغربي لم يقدم له هو الآخر أي تعريف وبقي التعريف التقريبي له موكول إلى الفقه، غير أن التعاريف التي أتى بها بعض الفقه لم تكن جامعة ولا مانعة لأن فكرة النظام العام هي من إحدى الأفكار القانونية التي يستعصي تعريفها لأنها تتميز بالمرونة والتغيير حسب الزمان والمكان فما يعتبر من النظام العام في المغرب لا يعتبر كذلك في دول أخرى، ومفهوم النظام العام يختلف كما تختلف المذاهب والنظريات ويشكل حسب الغرض الذي من أجله يراد تحديده، ونظرا لهذه الصعوبة فإن الفقه اكتفى بإعطاء تعريف تقريبي فذهب إلى أن القواعد التي تعتبر من النظام العام هي قواعد يقصد منها تحقيق مصلحة عامة سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية أو خلقية تتعلق بنظام المجتمع وتسمو على مصلحة الأفراد. وقد حاول بعض الفقه إلى إعطاء تعريف تقريبي آخر للنظام العام جاء فيه بأنه يتعلق بمجموعة من القواعد القانونية التي تهدف إلى المحافظة على الكيان السياسي والاقتصادي والأخلاقي في الدولة " تضع على اعتبارها سمو المصلحة العامة على المصلحة الفردية دون أن تغفل أو تتجاهل كلية المصلحة الفردية.²

ولقد اختلفت التشريعات المقارنة في تحديد مفهوم النظام العام المعتمد كوسيلة للطعن ببطالان حكم التحكيم، فالقانون المصري يأخذ بمعيار النظام

¹ عبد الكبير الصوسي العلوي، " طرق الطعن المرتبطة بالمقرارات التحكيمية التجارية في القانون المغربي والمقارن"، مطبعة دار القلم الرباط، الطبعة الأولى، ص. 188.

² بوشعيب العمري، " دور النظام العام في التحكيم التجاري الدولي"، المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم العليا في الدول العربية، دفتر محكمة النقض، عدد 19 مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2012، ص. 244.

العام في جمهورية مصر العربية¹ وعلى خلاف ذلك ذهب كل من القانون الفرنسي والمغربي إلى التمييز في هذا الصدد بين حكم التحكيم الداخلي وحكم التحكيم الدولي أما فبالنسبة للأول - أي حكم التحكيم الداخلي - يعتمد معيار النظام العام الوطني فيما يعتمد الثاني على معيار النظام العام الدولي وإن كان المشرع المغربي قد أضاف أيضا النظام العام الوطني لتقرير الحق في البطلان.

وفي هذا الإطار ذهب أحد الباحثين² إلى القول بأن هذه الصياغة جاءت معيبة ذلك أن المشرع المغربي استعمل مصطلح "الدولي" أو "الوطني" وهو ما يعني حسب قوله إعطاء الخيار للقاضي بين أن يختار النظام العام الدولي أو أن يختار النظام العام الوطني كمبرر لعدم الاعتراف وعدم الأمر بالتنفيذ، وتأسيسا على ذلك يرى بأنه كان على المشرع المغربي اعتماد "النظام العام للمملكة المغربية" أي "النظام العام الوطني" الأمر الذي يقودنا إلى القول بأن المشرع المغربي يمثل اتجاها أكثر تشددا في هذا الإطار.

وفي الأخير يجب أن نشير أن المشرع لم يفت تحديد الآثار الناشئة عن الحكم ببطلان الحكم التحكيمي وعن رفض دعوى البطلان كذلك، وهي طريقة سليمة أزلت كثيرا من الغموض الذي كان سائدا في ظل النظام القديم وهذا الغموض تم إجلائه في مادتين هما المادة 63 والمادة 64 وذلك على الشكل التالي:

1- إذا أبطلت محكمة الاستئناف المختصة الحكم التحكيمي تبت في جوهر النزاع في حدود المهمة المسندة إلى الهيئة التحكيمية ما لم يتفق الأطراف على خلاف ذلك وما لم يصدر قرار بالإبطال لغياب اتفاق التحكيم أو بطلانه.

¹ تنص المادة 53 من قانون التحكيم المصري على أنه "... وتقتضي المحكمة التي تنظر في دعوى البطلان من

تلقاء نفسها ببطلان حكم التحكيم إذا تضمن ما يخالف النظام العام في جمهورية مصر العربية... "

² عبد الكبير الصوصي العلوي، " طرق الطعن المرتبطة بالمقرارات التحكيمية التجارية في القانون المغربي

والمقارن"، م. س، ص. 188.

2- إذا قضت محكمة الاستئناف المختصة برفض دعوى البطلان أو بعدم قبولها وبصفة عامة إذا لم تستجب لدعوى البطلان، وجب عليها أن تأمر تلقائياً بتنفيذ الحكم التحكيمي ويكون قرارها نهائياً.

ويعتبر الطعن بالبطلان طعناً في الصيغة التنفيذية وتبت محكمة الاستئناف طبقاً لمسطرة الاستعجال كما أن أجل ممارسة الطعن بالبطلان يوقف تنفيذ الحكم التحكيمي، كما توقف ممارسة هذا الطعن داخل أجل تنفيذ الحكم التحكيمي.

ثانياً: الرقابة القضائية بواسطة طرق الطعن الغير العادية

إن كان المشرع قد نظم الطعن بالبطلان في الحكم التحكيمي بشكل يتلاءم وخصوصيات نظام التحكيم، فإنه اكتفى بالنسبة لطرق الطعن الأخرى بالإحالة على المقتضيات العامة الخاصة بطرق الطعن غير العادية، وتتجلى هذه الأخيرة في طرق الطعن المتعارف عليها وهي كل من إعادة النظر (1) وتعرض الغير الخارج عن الخصومة (2).

1- الطعن بإعادة النظر في الحكم التحكيمي

إن الحكم الصادر عن الهيئة التحكيمية يكون موضوع إعادة النظر طبقاً للشروط المقررة في الفصل 402 من قانون المسطرة المدنية وذلك أمام المحكمة التي تكون قد نظرت في القضية في حالة عدم وجود اتفاق التحكيم، وهذا المقتضى ينطبق فقط على التحكيم الداخلى.

وقد تناول قانون المسطرة المدنية كل الجوانب المتعلقة بمادة التحكيم، وتعرض لطرق الطعن التي يمكن تقديمها ضد حكم المحكمين وهكذا وبعد أن، أجاز الطعن بإعادة النظر ضد حكم المحكمين أمام المحكمة التي قد تكون مختصة في القضية لولم يتم فيها التحكيم.

وإذا قمنا بتقدير الطعن بإعادة النظر في حكم التحكيم فإن أول ما يمكن ملاحظته بهذا الخصوص هو أنه يرفع إلى المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، ولا يسمح به إلا في الأحوال التي نص عليها القانون، فإلى أي حد تصدق هذه القواعد على خصوصية نظام التحكيم؟

إن المشرع المغربي جعل النظر في الطعن بإعادة النظر في حكم التحكيم من اختصاص المحكمة التي كانت ستنظر في النزاع لولم يبرم اتفاق التحكيم بالنسبة للقانون المغربي، ومحكمة الاستئناف التي كانت مختصة للنظر بطرق الطعن الأخرى.

ويبدو أن القضاء سيعيد النظر في القضية التي سبق الفصل فيها أمام التحكيم بمجرد أن تتوافر إحدى الحالات المنصوص عليها في القانون، وسيختص بتقدير تواجدها، والحال أن الطعن بإعادة النظر هو في الأصل يكون من اختصاص الجهة التي أصدرته. ونقصد هنا هيئة التحكيم، إلا إذا استحال اجتماعها مرة أخرى بعد صدور حكم التحكيم، هذا من جهة ومن جهة أخرى هل تعد الحالات التي نص عليها القانون كافية لتبرير الطعن بإعادة النظر ضد حكم التحكيم، وبالتالي تدخل القضاء لإعادة النظر في القضية من جديد استنادا إلى ذلك.

بالرجوع إلى الفصل 402 من قانون المسطرة المدنية الذي يتضمن الحالات المبررة للطعن بإعادة النظر ضد الحكم التحكيمي، نجد أن بعضها ليس له مكان في التحكيم وبعضها يمكن أن نلحقه بحالات البطلان المنصوص في المادة 62 من القانون رقم 95. 17 من دون أن يشكل ذلك أي مساس بحقوق الأطراف، يكون له أثر عكسي على فعالية حكم التحكيم.

2- الطعن عن طريق تعرض الغير الخارج عن الخصومة

يرمي الطعن بواسطة تعرض الغير الخارج عن الخصومة في الأحكام القضائية إلى حماية الغير الذي لم يكن مدخل في الدعوى أو ممثلاً فيها. فما جدوى إقرار هذا الطعن في حكم تحكيمي على فعالية التحكيم كنظام قضائي خاص؟

إن تدخل القضاء بخصوص النظر في الطعن بتعرض الغير الخارج عن الخصومة التحكيمية على حكم التحكيم في صالح نظام التحكيم وفعالية أحكامه لأن هذا الأمر يرفع من عدالته حتى لا ينعت التحكيم بأن أحكامه تؤدي إلى المس بحقوق الغير وضياعها.

و الحكم التحكيمي يتمتع بحجية بين الأطراف فقط ولا تنصرف هذه الحجية إلى الغير الذي لم يكن طرفاً في مسطرة التحكيم، فطبقاً لمقتضيات المادة 60 من القانون رقم 95. 17 أنه: "لا يواجه الأعيان بالأحكام التحكيمية ولو كانت مذيلة بالصيغة التنفيذية ويمكنهم أن يتعرضوا عليها تعرض الغير الخارج عن الخصومة طبقاً للشروط المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية أمام المحكمة المختصة كما لو لم يكن هناك اتفاق تحكيم"

ويشترط لممارسة هذا الطعن توافر مجموعة من الشروط ومنها:

- ألا يكون الطاعن طرفاً في النزاع بمعنى أنه لم يكن قد سبق له أن تقدم أمام الهيئة التي أصدرت الحكم المطعون فيه كطرف من أطراف الدعوى.

- مساس الحكم التحكيمي بمصالح الطاعن: بمعنى أن تكون مصالح الغير قد تضررت من الحكم التحكيمي، ويقع على الطاعن عبء إثبات تضرر مصالحه من جراء صدور الحكم التحكيمي، وفي هذه الحالة يحق له الطعن مباشرة بعد صدور الحكم التحكيمي أو بعد إعطائه الصيغة التنفيذية.

- تقديم الطعن أمام المحكمة المختصة للبت في تعرض الغير الخارج عن الخصومة وهي تلك التي تكون مختصة للبت في النزاع لو لم يكن هناك اتفاق تحكيم، وفي هذا الصدد جاء في قرار صادر عن محكمة النقض (المجلس الأعلى) بتاريخ 1998/01/27 أنه " . . . وحيث إنه إذا كانت تتوفر فعلا على حقوق في الشركة التي موضعها التجزئة العقارية التي كانت مشتركة بين أطراف التحكيم فإن المشرع قد صان حقوق الغير الذي لم يشملته حكم المحكمين والحالة أنهم يطالبون بحقوق على موضوع التحكيم عندما نص في الفصل 325 من م م م على أن اثار أحكام المحكمين لا تسري ولو ذيلت بأمر أو قرار الصيغة التنفيذية بالنسبة للغير الذي يمكن له مع ذلك أن يقدم تعرض الغير الخارج عن الخصومة ضمن الشروط المقررة في الفصول 303 إلى 305 من م م م . . .

وحيث إن المشرع قد احتاط لمصالح الغير عندما نص على حقوقه في إمكانية تعرض الغير الخارج عن الخصومة على حكم المحكمين. . .¹.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية من خلال تنفيذ الحكم التحكيمي

الأصل أن تنفيذ المقررات التحكيمية يتم بكيفية رضائية، وبدون إجبار على التنفيذ لأنها مؤسسة على عقد أو شرط التحكيم المضمن بالعقد الرابط بين الأطراف الذي يترتب عنه التزام بتنفيذ حكم التحكيم.

وقبل الوقوف عند سلطة القاضي لإعطاء الصيغة التنفيذية (أولا) ينبغي تبيان مجال تدخله لمنح هذه الصيغة (ثانيا).

¹ قرار صادر عن المجلس الأعلى بغرفتين ب تاريخ 1998/05/27، قرار رقم 438 ملف إداري رقم 96-05-692 منشور بسلسلة دفاتر المجلس الأعلى، ع 7-2005، ص. 171 و ما بعدها.

أولاً: تدخل القضاء لمنح الصيغة التنفيذية للحكم التحكيمي

على الرغم من أن الحكم التحكيمي يكتسب حجية الشئ المقضي به بمجرد صدوره فإنه لا يمكن أن ينفذ جبراً إلا بعد حصوله على أمر بالتنفيذ عن طريق الصيغة التنفيذية، وهو ما أكد عليه المشرع من خلال المادة 67 من القانون رقم 95.17 الذي جاء فيها " لا يكون الحكم التحكيمي قابلاً للتنفيذ إلا بعد منحه الصيغة التنفيذية... "

وحسب نفس المادة فالاختصاص بمنح الصيغة التنفيذية يرجع إلى رئيس المحكمة التي صدر في دائرة نفوذها الحكم التحكيمي أو التي يوجد داخل نفوذها مكان تنفيذ الحكم التحكيمي.

وهو حسب الاختصاص إما رئيس المحكمة الابتدائية أو المحكمة الإدارية أو التجارية أو الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف حسب الحالات.

وفي إطار تحديد الاختصاص النوعي جاء في القرار عدد 2012/3164 الصادر عن محكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء بتاريخ 2012/06/12: " وحيث بخصوص الدفع المثار في المذكرة التعقيبية للطاعنين والذي مفاده أن تذييل حكم المحكمين بالصيغة التنفيذية لا يندرج ضمن اختصاص رئيس المحكمة التجارية بل هو من اختصاص رئيس المحكمة الابتدائية فهو دفع في غير محله على اعتبار أن الفصل 320 من ق م م المحتج به والذي بموجبه يمارس رئيس المحكمة الابتدائية الاختصاص للنظر في طلب تذييل المقررات التحكيمية جاء لاحقاً عنه قانون إحداث المحاكم التجارية والذي نص الفصل 20 منه على أن رئيس المحكمة التجارية يمارس بالإضافة إلى الاختصاصات المسندة له في المادة التجارية كل الاختصاصات المسندة إلى رئيس المحكمة الابتدائية بمقتضى قانون المسطرة

المدينة ومن البديهي أن يمارس رئيس المحكمة التجارية أو من ينوب عنه اختصاص تذييل أحكام المحكمين بالصيغة التنفيذية"¹.

وقد أصدرت محكمة الاستئناف بالدار البيضاء بتاريخ 1983/6/21 قرارا جاء فيه " إن رئيس المحكمة الابتدائية الذي تتبع إجراءات التنفيذ في دائرته هو المختص مكانيا لمنح الصيغة التنفيذية للحكم التحكيمي المطلوب تنفيذه"².

كما جاء في قرار للمجلس الأعلى بأن "الاختصاص بإعطاء الصيغة التنفيذية لأحكام المحكمين يرجع إلى رئيس المحكمة الابتدائية التي صدر المقرر في دائرة نفوذها (الدار البيضاء أنفا). ومحكمة الاستئناف لما اعتبرت أن صدور المقرر التحكيمي بمدينة الدار البيضاء كاف لإعطاء الاختصاص لأي محكمة من المحاكم الابتدائية الموجودة بالدار البيضاء، تكون قد فسرت البند 11 من العقد التحكيمي تفسيراً خاطئاً وخرقت الفصل 320 من م م م"³.

ويقوم رئيس المحكمة المختصة بإعطاء الصيغة التنفيذية للحكم التحكيمي وينظر في الطلب بصفته هاته، وفي غيبة الأطراف وبدون حضور كاتب الضبط.

ثانياً: سلطة القاضي في إعطاء الصيغة التنفيذية

لا يقصد بإصدار أمر التنفيذ أن يتحقق القاضي من عدالة المحكم، فلا ينظر في صحة أو سلامة قضائه في موضوع الدعوى لأنه لا يعد هيئة استئنافية في هذا الصدد، كما لا يقصد بأمر التنفيذ منح حكم التحكيم صفة الورقة الرسمية أو إضفاء صفة الرسمية عليه، لأن هذه الصفة يتميز بها فور صدوره، والراجح

¹ محكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء، قرار رقم 2012/3164 الصادر بتاريخ 2012/06/12، قرار غير منشور.

² محمد فاضل الليلي، "تذييل أحكام التحكيم الوطنية والأجنبية بالصيغة التنفيذية في التشريع المغربي والمقارن"، م. س، ص. 301.

³ المجلس الأعلى قرار عدد 1030 بتاريخ 2002-07-17، في الملف التجاري عدد 99-1-3-418.

أيضا أن الأمر بالتنفيذ لا يعد شرطا لصلاحية حكم التحكيم للتنفيذ الفوري، وأن وضع الصيغة التنفيذية عليه لا تكسبه دليلا على هذه الصلاحية، وبداهة لا يجوز التظلم من الأمر الصادر بتنفيذ حكم التحكيم أما الأمر الصادر برفض التنفيذ فيجوز التظلم منه¹.

لا يملك القاضي عند تقديم طلب تنفيذ حكم التحكيم مراجعة هذا الحكم من الناحية الموضوعية وتقدير صحته أو بطلانه، أو ملائمة ما انتهى إليه، أو سلامة وصحة تفسيره للقانون أو الواقع، فهو ليس جهة استئناف ولا الجهة المختصة بنظر بطلان الحكم، إلا أنه مع ذلك يملك رقابة خارجية على الحكم للتأكد من صلاحيته للتنفيذ إذ أناط به المشرع دورا إيجابيا في هذا الصدد ويتمثل في وجوب التأكد من توافر ثلاثة شروط حتى يأمر بتنفيذ حكم التحكيم. وتتجلى هذه الشروط فيما يلي:

1- عدم تعارض حكم التحكيم مع حكم صدر من المحاكم في موضوع النزاع، فإذا تحقق القاضي من سبق صدور حكم من المحاكم في موضوع النزاع تعين عليه رفض طلب تنفيذ حكم التحكيم الذي يتعارض معه.

ويجب أن يكون الحكم السابق قد صار نهائيا حائزا لقوة الأمر المقضي به كما يجب أن يكون صادرا في ذات موضوع النزاع الذي فصل فيه حكم التحكيم، وتتوافر وحدة الموضوع في الدعويين متى كان الحكم القضائي مناقضا لحكم التحكيم بإقراره حقا أنكره أو بإنكاره حقا أقره.

2- عدم مخالفة حكم التحكيم للنظام العام، فيجب للأمر بتنفيذ حكم التحكيم أن لا يتضمن ما يخالف النظام العام.

¹ عبد الحميد المنشاوي، "التحكيم الدولي والداخلي في المواد المدنية والإدارية والتجارية، طبقا لقانون رقم 27 لسنة 1994، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة 1995، ص. 79.

3- تبليغ حكم التحكيم للمحكوم عليه تبليغا صحيحا، فيتعين على القاضي أن يتحقق من أن حكم التحكيم قد بلغ للمحكوم عليه، ذلك أن تنفيذ حكم التحكيم لا يقبل إلا بعد انقضاء ميعاد رفع دعوى بطلان الحكم الذي يبدأ من تاريخ هذا الإعلان.

وإذا تأكد القاضي من توافر الشروط المطلوبة قانونا لتنفيذ حكم التحكيم وثبتت من عدم وجود مانع يمنع تنفيذه، فإنه يصدر أمره بتنفيذ الحكم وبالتالي يرفعه إلى مرتبة الأحكام القضائية، ولا يعد الأمر الصادر منه بالتنفيذ عملا قضائيا لأنه لا يفصل في الخصومة، كما أنه لا يعد في نفس الوقت استمرارا لعملية التحكيم التي انتهت بصدور الحكم المطلوب تنفيذه، ولكنه يعد عملا ولائيا¹.

وسلطة القاضي في منح الصيغة التنفيذية لا تصل إلى حد النظر في موضوع النزاع إذ لا حق له في مراجعة الحكم التحكيمي أو تعديله بالزيادة أو النقصان، ولا أن يبحث في ملائمة التعليقات التي أسس عليها الحكم، وهو ما أكدته محكمة الاستئناف بالدار البيضاء في قرارها الصادر بتاريخ 25/4/1996 الذي جاء فيه: " حيث عملا بالفصل 321 من قانون رقم 08.05، فإن المحكمة التي يستأنف أمامها الأمر بإعطاء الصيغة التنفيذية لحكم المحكمين لا يجوز لها أن تنظر في موضوع القضية ولا تملك تعديل حكم المحكمين ولا إلغائه أو إضافة شيء إليه ولا أن تراقبه إلا ما تعلق بالنظام العام بما فيه أحكام الفصل 306 من قانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية.

إذن الجهة المختصة بالتدبير بالصيغة التنفيذية، لها فقط أن تراقب أحكام المحكمين للتأكد من أنها لا تخالف النظام العام دون أن تكون لها صلاحية

¹ خالد أحمد عبد الحميد، " دور القضاء المساند لخصومة التحكيم "، م. س، ص. 65.

تقدير صحة الأسباب والعلل التي اعتمدها الحكم التحكيمي، إذ يكفي أن تراقب وجود هذه التعليقات وأن لا تكون متناقضة¹.

وفي هذا الإطار جاء في قرار محكمة النقض عدد 294 الصادر بتاريخ 2010/2/18: " إن رئيس المحكمة وهو بصدد تذييل مقرر التحكيم بالصيغة التنفيذية ملزم بالتأكد من أن حكم المحكمين غير معيب ببطلان يتعلق بالنظام العام، وبتقيده بمقتضيات اتفاقية التحكيم، بما في ذلك أطراف الاتفاقية، ومحكمة الاستئناف التي أيدت الأمر الابتدائي القاضي بمنح الصيغة التنفيذية، رغم أن مقرر التحكيم أقحم به أطرافاً لا تشملهم اتفاقية التحكيم، يكون قد خرق الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية"².

وفي قرار آخر صادر عن نفس المحكمة أكدت هذه الأخيرة ما يلي: " لأن كانت سلطة المحكمة فيما يتعلق بمنح الصيغة التنفيذية تتمحور حول التأكد من كون المقرر التحكيمي غير مشوب بالبطلان وغير مخالف للنظام العام دون أن تتجاوز ذلك إلى النظر في الموضوع الذي فصل فيه المحكمون، فإن التحقق من عدم مخالفة المحكمين لمقتضيات الشرط التحكيمي بتجاوزهم حدوده إلى مجال غير متفق عليه من طرف المتعاقدين هو من صميم سلطة المحكمة، لأن هذه الحالة تندرج ضمن أسباب بطلان المقرر التحكيمي"³.

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنه وكما للقضاء سلطة اتخاذ الأمر بتذييل للحكم التحكيمي بالصيغة التنفيذية فله كذلك سلطة إيقاف تنفيذ هذا الأمر إذا كان

¹ عبد الله درميش، "القضايا المعاصرة للتحكيم الدولي الرقابة القضائية على الأحكام التحكيمية الأجنبية والدولية في الدول العربية"، المجلة المغربية للوساطة والتحكيم لسنة 2009، ص. 1.

² محكمة النقض قرار رقم 294 الملف عدد 955/08، صادر بتاريخ 18/02/2010، منشور، م. س محمد بفقير، ص. 434.

³ محكمة النقض قرار رقم 129 في الملف عدد 896/09 صادر بتاريخ 28/01/2010، منشور، م. س محمد بفقير، ص. 436.

مشمولا بالنفاز المعجل، وجاء في تعليق غرفة المشورة بمحكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء في قرارها رقم 5627/2010: " حيث إن الطلب يرمي إلى إيقاف تنفيذ الأمر القاضي بالتذليل بالصيغة التنفيذية الحكم التحكيمي الصادر عن هيئة التحكيم لدى غرفة التجارة الدولية.

وحيث إن الطلب أعلاه جاء معيبا شكلا لأنه ينصب على الأمر القاضي بالتذليل في حين أن الحكم المشمول بالنفاز المعجل هو القرار التحكيمي. وحيث إن طلب إيقاف التنفيذ على الحالة المعروضة عليها أعلاه يكون مستوجبا للتصريح بعدم القبول".¹

خاتمة

يلعب التحكيم دورا هاما كآلية لفض المنازعات الناشئة بين الأفراد سواء على صعيد العلاقات الخاصة الدولية بل وعلى صعيد العلاقات الوطنية البحتة أيضا. فطرق الأفراد لباب التحكيم مبعثه المزايا التي يحققها هذا القضاء الخاص، والذي يتسم بالسرية والتخصصية وغيرها من المميزات والمبررات والتي تدعو أطراف المنازعة للجوء إليه.

فتسوية منازعات الصفقات العمومية من خلال نظام التحكيم، تتطلب إتباع مجموعة من الإجراءات، ابتداء من اتفاق التحكيم الذي يعتبر محور العملية التحكيمية بأكملها مروراً بتعيين هيئة التحكيم من قبل أطراف الصفقات العمومية مع مراعاة مجموعة من الشروط في هذه الهيئة، وفي المحكم الذي ينبغي أن تتوافر فيه الشروط القانونية اللازمة، فضلا عن بعض الشروط التقديرية المكملة، من طرف الفقه. . .

¹ غرفة المشورة بمحكمة الاستئناف التجارية بالدار البيضاء، قرار رقم 5627/2010 صادر بتاريخ 30/12/2010 في الملف رقم 02/2010/05316، قرار غير منشور.

وانتهاء بصدور الحكم التحكيمي وتنفيذه، الذي إما أن يكون قطعياً أو مطعوناً فيه لمبررات قانونية وعملية متعددة.

فدور القضاء في فعالية التحكيم ونجاعته في فض المنازعات الصفقات العمومية، تتمثل في الرقابة القانونية وذلك في ضمان الانطلاقة السليمة للعملية التحكيمية وكذلك في تعيين الهيئة التحكيمية وتدخل القضاء لمواكبة قراراتها وتتبع نزاهة المحكمين وكفاءتهم، وبالتالي فالقضاء يلعب دوراً مهماً في تدعيم ومراقبة العملية التحكيمية بحيث يجعلها أكثر فعالية وخصوصاً في ظل هذا النوع من المنازعات (منازعات الصفقات العمومية).

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفعالية لا تكتمل إلا وفق ضوابط وشروط يحددها القانون نظراً لحساسية هذا النوع من المنازعات، لارتباطها الوثيق بعقود الصفقات العمومية المتميزة عن باقي العقود الأخرى.

وبالتالي فالغاية من منح قضاء الدولة سلطة مساعدة التحكيم والرقابة على أعماله في تدعيم فاعلية التحكيم حتى يتمكن من أداء دوره المأمول على المستويين المحلي والدولي.

الشركات الجهوية متعددة الخدمات ورهان تحديث المرفق

العام المحلي قراءة قانونية على ضوء القانون 21.83

محمد الشنتوف

طالب باحث بسلك الدكتوراه بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية تطوان

مقدمة

لقد عرف المشهد التشريعي بالمغرب إصدار قانون يقضي بإحداث شركات جهوية متعددة الخدمات¹، و حسب هذا القانون سيعهد لهذه الشركات تدير خدمات توزيع الماء الصالح للشرب و الكهرباء و التطهير السائل و الإنارة العمومية عند الاقتضاء، حيث ينتظر منه أن يساهم في تطوير تدير المرافق العامة المحلية و أن يشكل منعطفا حاسما في تحسين جودة خدمات القرب.

ولإن تكتسي المرافق العامة المحلية أهمية بالغة على مستوى تدير شؤون السكان وتحقيق التنمية المحلية، فإن تطويرها يعتبر مطلبا أساسيا من متطلبات الحكامة المحلية الجيدة، إذ بتطور الحاجيات المحلية و تعدد الخدمات التي تتولى الجماعات توفيرها للمواطنين، صار من اللازم الارتقاء بأداء المرافق العامة المحلية و تحسين تديرها حتى تستجيب بفعالية لحاجات المواطنين في مختلف المجالات، كالنقل و التطهير السائل و توزيع الماء والكهرباء. . .

¹ القانون رقم 83. 21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات. الصادر في الجريدة الرسمية عدد 7213، 28 ذو الحجة 1444 هـ الموافق ل 17 يوليوز 2023، ص 5697. الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.23. 53 صادر في 23 من ذي الحجة 1444 12 يوليوز 2023.

ومما لا شك فيه أن تدبير المرافق العامة المحلية بالأساليب التقليدية كالوكالة المباشرة أو المؤسسة العامة سجلت عليه مجموعة من الملاحظات كسوء التدبير والبطء والروتين وضعف المردودية، لهذا لجأت معظم المجالس الجماعية بالمغرب إلى الأسلوب التعاقدى الذي يركز على قدرات الخواص التدبيرية واللوجيستكية والمالية قصد تحسين تدبير المرافق العامة المحلية وتضمن لها الشروط التي تضمن لها الفعالية والمردودية والجودة، ويعتبر التدبير المفوض من أهم هذه الأساليب التي تم اللجوء إليها، حيث تم تفويض بعض المرافق العامة المحلية كالماء والكهرباء والتطهير السائل للشركات الخاصة، وتم تدعيم هذا الأسلوب التعاقدى بالقانون رقم 54-05 الذي عمل على ضبط مختلف السلوكيات والممارسات المرتبطة بعقود التدبير المفوض، و حدد إطارا عاما يضمن للمستثمرين حقوقهم ويضعهم أمام واجباتهم، غير أن جدوى هذا القانون تبقى نسبية وفعاليته جزئية، في غياب مقتضيات تدقق المفاهيم التي تتضمنها عقود التدبير المفوض.

من خلال تتبع وتقييم أداء قطاع توزيع الماء والكهرباء لوحظ أنه يواجه مجموعة من الإشكالات في إطار تجارب التدبير الراهنة، التي لا تسمح للفاعلين الحاليين بمواكبة تطور الطلب على خدمات الماء والتطهير السائل والكهرباء، كما تحول دون تأمين التوازن في توزيع هذه الخدمات على المستوى الترابي، وخاصة بالعالم القروي¹، كما أكدت الدراسات المنجزة بهذا القطاع أنه بحاجة ماسة إلى استثمارات عمومية هامة بهذا القطاع تمكن من الاستجابة للحاجيات المتزايدة للسكان في مجالات توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل والإنارة العمومية.

¹ تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والبنيات الأساسية حول مشروع قانون 83. 21 يتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، الفترة الفاصلة بين دورة أكتوبر 2022 وأبريل 2023، 21 مارس 2023.

ويروم المشرع من خلال القانون 83.21 إلى وضع آلية تدبير ملائمة في شكل شركة مساهمة تشكل إطارا مؤسساتيا للرفع من مستوى تدبير هذه المرافق الحيوية.

فإلى أي حد ستمكن الشركات الجهوية متعددة الخدمات من المساهمة في تحسين تدبير مرافق توزيع الماء الصالح للشرب و الكهرباء و التطهير السائل والإنارة العمومية؟

المحور الأول:

سياق و دوافع إصدار قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات

إن الحديث عن الشركة الجهوية المتعددة الخدمات كطريقة جديدة لتدبير المرافق العامة المحلية يدفعنا بالضرورة إلى أن نبرز أسباب و دوافع هذا الاختيار والسياق العام لقانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات (أولا) بما في ذلك محدودية أسلوب التدبير المفوض في تحسين جودة الخدمات العامة، بعد ذلك سنتطرق لأهم مضامين قانون الشركات الجهوية المتعددة الخدمات و آفاق تدبير المرافق العامة المحلية من خلاله (ثانيا).

أولا: السياق العام لقانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات

أدى التطور العمراني المتسارع الذي عرفه المغرب إلى تزايد الحاجيات في مجال البنيات التحتية والتجهيزات الجماعية والخدمات العمومية الأساسية، وقد ساعد التدبير المفوض، كأحد أنماط التدبير، على الارتقاء بمنظومة المرافق العامة المحلية، حيث عرفت هذه المنظومة تقدما متزايدا من خلال تطوير الاستثمارات والتحسين النسبي لجودة الخدمات وتطوير الكفاءات التقنية والتجارية، وتحديث أنظمة التدبير، وقد مكن هذا النمط من التدبير من وضع منظومة تعريفية

مبتكرة ومرنة ومتلائمة مع المجالات والساكنة المستفيدة من خدمات توزيع الماء والكهرباء وكذا التطهير السائل.

إلا أن التدبير المفوض لم يستثمر كل الإمكانيات والمؤهلات المتاحة، وذلك بسبب اختلالات في التخطيط وفي تحديد الحاجيات من طرف السلطة المفوضة، وغياب هيئة مستقلة تكلف بمهام الخبرة والتنسيق والتتبع واليقظة. ومن معوقات التدبير المفوض أيضا، ضعف الإدارة الجماعية من حيث الكفاءات القادرة على تحمل الالتزامات المنصوص عليها في عقد التدبير المفوض، وخاصة مهام التتبع والمراقبة، وساهمت عدة ثغرات ذات طابع قانوني في الحد من الآثار الإيجابية للتدبير المفوض. وقد طالت هذه الثغرات، على الخصوص، النصوص التطبيقية لقانون التدبير المفوض ومساطر إبرام العقود، إضافة إلى الغموض الذي يطبع طرق التفويض لفائدة المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب.

حيث أنه من خلال استقراء الدراسات والبحوث التي أنجزت والتي همت تقييم أداء الشركات المفوض لها ومستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، بالإضافة إلى ما ورد في تقارير المجلس الأعلى للحسابات، يمكن حصر الأسباب التي أدت إلى ضعف تحقيق الأهداف المرجوة من التدبير المفوض على المستوى المحلي فيما يلي¹:

- غياب الوعي بالإكراهات المحلية والتحولات البيئية وبخاصة الديموغرافية والعمرانية.
- عدم احترام دفتر التحملات و الالتزامات المرتبطة بها وخاصة الجانب الاستثماري.

¹ محمد شابو، اختصاص الجماعات الترابية في إنشاء و تدبير المرافق العمومية المحلية، بين الحدود القانونية والواقعية والأفاق المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، الموسم الجامعي 2020-2021، ص 174-175.

• عدم احترام المبادئ الأساسية للاستمرار و الحفاظ على التوازن المالي، والاقتصادي رغم استفادة بعض الشركات من دعم مادي عمومي. فضلا عن ذلك تمة أسباب أخرى تحول دون تحقيق الأهداف المرجوة من التدبير المفوض، الذي كان ينظر إليه كمخرج لأزمة المرفق العام المحلي لتأهيله ليكون في مستوى تطلعات المواطن المرتفق¹، و أهمها الاحتقان الاجتماعي و الاحتجاجات الواسعة التي تسببت فيها الشركات المفوض لها تدبير المرافق العامة المحلية بعدة مدن، عندما لم يستطع المواطنون أداء فواتير الماء و الكهرباء التي فاقت قدرتهم الشرائية خاصة و أن أسعار هذه الخدمات تضاعفت مقارنة بما كانت عليه في ظل أنماط التدبير السابقة.

و ما كان سيزيد الوضع توترا و سيصعد من حدة الاحتجاجات هو إقدام الشركة على إيقاف ربط منازل المواطنين غير المؤدين بالماء والكهرباء و الاستيلاء على عداداتهم، بل و فرض غرامات إضافية على المتأخرين في الأداء، هذه التصرفات كادت أن توصل الأمور إلى مرحلة خطيرة من الاحتجاج خاصة بمدينة طنجة و تطوان التي تتولى شركة أمانديس تدبير مرافق الماء و الكهرباء والتطهير السائل بهما، لولا تدخل فاعلين آخرين كالسلطات المحلية والمنتخبة التي لعبت دور الوساطة بين الشركة و المواطنين حيث تم التوصل لحلول مؤقتة و صيغ مبتكرة لتجاوز مشاكل أداء فواتير الماء و الكهرباء وإعادة ربطها بمنازل المرتفقين.

كما أبانت الوكالات المستقلة للتوزيع، كنمط للتدبير، عن محدوديتها، لا سيما فيما يتعلق بمجال تدخلها والمعوقات التي تعترض حكومتها وسياساتها التعريفية، وكذا بسبب غياب المرونة في قواعد التدبير التي تنتهجها، وعلى سبيل الإشارة، يعتبر تراكم المستحقات غير المستوفاة وضعف قدرات التمويل الذاتي، من بين أوجه الخلل التي يعرفها هذا النمط من التدبير.

¹ دليل التعاون و الشراكة للجماعات المحلية يناير 2011 ص 26-27.

و يتجه نمط التدبير حاليا نحو خلق شركات التنمية المحلية كنموذج لتدبير المرفق العام المحلي. غير أن هذا الخيار لم يوفق بين مطلب تمكن الجماعات الترابية من المرفق العام الذي يدار بواسطة و بين هاجس تحديث المرفق العام المحلي عبر اقتباس قواعد ومناهج التدبير المعمول بها في القطاع الخاص¹.

و أمام هذه الأنماط التي أبانت عن قصور كبير في تدبيرها للمرافق العامة المحلية كان من اللازم الاجتهاد في البحث عن طرق جديدة أكثر فعالية و أكثر استجابة لحاجيات المواطنين الأساسية.

ثانيا: التنظيم القانوني و الإداري و المالي للشركات الجهوية متعددة الخدمات

جاء قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات 83.21² بمقتضيات مهمة في مجال تدبير بعض المرافق الحيوية، و من أهم مضامينه نجد توضيحا لمدلولات بعض المفاهيم والعبارات الواردة فيه و الغرض الرئيسي منها وطريقة عملها، حيث أنه أعطى تعريفا لأهم المفاهيم الواردة فيه و التي تشكل مفتاحا لاستيعاب أهم مقتضياته³.

و بمقتضى هذا القانون سيتم على صعيد كل جهة و بمبادرة من الدولة إحداث شركة مساهمة تحمل اسم "الشركة الجهوية متعددة الخدمات" تخضع لأحكام هذا القانون و لأحكام القانون 17.95 المتعلق بشركات المساهمة، و هذا

¹ ذ. مهدي محمد ناتي، شركات التنمية المحلية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، منشورات المحلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، العدد الخاص رقم 4، طبعة 2018، ص 125.

² القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، مرجع سابق.

³ المرفق: خدمات توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء والتطهير السائل، والإدارة العمومية عند الاقتضاء؛
-صاحب المرفق: الجماعات أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية أو كل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام أوكلت له الجماعة تدبير المرفق؛
-عقد التدبير: عقد يعهد بموجبه صاحب المرفق إلى الشركة الجهوية متعددة الخدمات بتدبير المرفق، في حدود مجالها الترابي.

يدل على أن الشركة ستكون آلية جديدة من أليات مواكبة ورش الجهوية المتقدمة.

ويعتبر تدبير مرفق توزيع الماء والكهرباء و التطهير السائل والإنارة العمومية عند الاقتضاء، هو الغرض الرئيسي للشركة، و ذلك بناء على العقد المبرم مع صاحب المرفق و في حدود مجاله الترايبي، و قد صدر بهذا الخصوص قرار لوزير الداخلية يتضمن نموذجا لهذا العقد و دفاتر التحملات الملحقه به¹، ويعني صاحب المرفق في هذا القانون الجماعات أو مؤسسات التعاون بين الجماعات أو مجموعات الجماعات الترابية أو كل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام أوكلت له الجماعة تدبير المرفق.

و ستؤهل الشركة للقيام بجميع الأنشطة و العمليات الصناعية و التجارية و العقارية و المالية ذات الصلة بغرضها الرئيسي، كما يمكن أن تؤهل الشركة لتحصيل الرسوم أو الأتاوى أو الأموال أو المساهمات، أو الفواتير لفائدة صاحب المرفق أو لحساب الدولة أو لحسابها الخاص، حسب الحالة².

و يجوز للمؤسسات العمومية و الجماعات الترابية و مجموعاتهما و مؤسسات التعاون بين الجماعات التي تنتمي للمجال الجغرافي للشركة أن تساهم في رأسمال الشركة، و لا تكون مقررات الجماعات الترابية و مجموعاتهما و مؤسسات التعاون بينها المتعلقة بالمساهمة في رأسمال الشركة الجهوية المتعددة الخدمات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من لدن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³. إذن رأسمال الشركة سيكون مفتوحا في وجه الخواص على ألا تقل مساهمة الدولة عن عشرة بالمائة.

¹ قرار لوزير الداخلية رقم 990. 24 صادر في 7 شوال 14445 الموافق ل 16 أبريل 2024، و قد صدر بالجريدة الرسمية عدد 7297 – بتاريخ 27 شوال 1445 الموافق ل 6 ماي 2024.

² المادة 2 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات، رقم 83. 21، نفس المرجع.

³ المادة 3 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات، رقم 83. 21، نفس القانون.

تستفيد الشركة من حق الارتفاق حسب ما هو منصوص عليه في التشريع الجاري به العمل فيما يخص المنشآت و قنوات توزيع الماء و الكهرباء و التطهير السائل، و حق نزع الملكية من أجل المنفعة العامة و الاحتلال المؤقت لأماكن الخواص طبقا للتشريع الجاري به العمل¹.

و يمكن أن تستعين الشركة في أداء مهامها ووظائفها بأشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الخاص و ذلك بموجب عقود و بموافقة صاحب المرفق، كما يمكن للشركة إحداث تمثيلات للقرب على الأقل على مستوى كل عمالة أو إقليم يدخل ضمن مجالها الترابي².

و يتوجب على صاحب المرفق أن يضع مجانا رهن إشارة الشركة تطبيقا لمقتضيات عقد التدبير المنقولات و العقارات اللازمة لتدبير المرفق باعتبارها أموال رجوع، و تكون أموال الرجوع الموضوعة رهن إشارة الشركة موضوع ملحق لعقد التدبير، خاصة المنشآت و التجهيزات ذات الصلة بالتوزيع و التخزين و محطات الضغط و التحويل والضخ³... إلخ.

و ينص أيضا على أنه يبرم عقد التدبير مع الشركة لمدة محدودة، و تراعى عند تحديد مدة العقد طبيعة المهام المسندة للشركة، و تحديد الاستثمارات المزمع إنجازها، و تتولى الشركة تدبير المرافق موضوع عقد التدبير والتي كان معهودا بها إلى المكتب الوطني للكهرباء و الماء الصالح للشرب و إلى الوكالات المستقلة لتوزيع الماء و الكهرباء قبل تاريخ دخول عقد التدبير حيز التنفيذ ابتداء من التاريخ المذكور، و تنتهي تلقائيا مهام المكتب و الوكالات السالفة الذكر في تدبير المرافق موضوع عقد التدبير، و تعاد أموال الرجوع مجانا إلى صاحب المرفق عند نهاية عقد التدبير، و تشمل إضافة إلى أموال الرجوع الموضوعة رهن إشارة الشركة وفقا لأحكام المادة

¹ المادة 4 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات، رقم 83. 21، نفس القانون.

² المادة 7 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات، رقم 83. 21، نفس القانون.

³ المادة 11 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات، رقم 83. 21، مرجع سابق.

11 من هذا القانون، العقارات والمنقولات التي اقتنتها الشركة لفائدة المرفق والتي تدخل ضمن أموال الرجوع وفق الشروط المحددة في عقد التدبير. إذن هذه أهم مضامين قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات و التي قد تشكل فرصة مهمة للتغلب على مشاكل تدبير المرافق العامة المحلية و تجويد تديرها و تحسين أدائها.

المحور الثاني:

دور الشركات الجهوية متعددة الخدمات

في تحديث تدبير المرفق العام المحلي

إن التحديث والإصلاح المنادى به اتجاه المرافق العامة عامة و المحلية خاصة يجعلنا نفكر في مدى إعمال الأدوات الاقتصادية في تدبير المرافق العامة المحلية، باعتبارها قادرة على الانتقال من تدبير تقليدي للمرافق إلى مرافق حديثة و ذات فعالية و مردودية¹، و بخلاف التسيير أو التدبير بمفهومه التقليدي يعرف التدبير العمومي بأنه مجموعة من المفاهيم المساعدة على اتخاذ القرار تتكيف في جزء منها مع المجال العمومي، وكذا مناهج للتسيير مستقاة مباشرة من القطاع الخاص².

وفي هذا الصدد تعتبر الشركات الجهوية متعددة الخدمات آلية تديرية جاء بها القانون 83. 21 لتشكل فرصة مهمة تضمن تمكن المرافق العامة المحلية من تحقيق مطلب التحديث، إن هي استفادت من الفرص الممكنة لنجاح هذه التجربة (أولا) و استطاعت التغلب على العراقيل و التحديات التي تعترض تحسين خدمات هذه المرافق (ثانيا).

¹ ذ. أحمد أجمعون، تدبير المرافق العمومية ورهان التحديث و الحكامة. منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، عدد رقم 35 طبعة 2023، ص 12.

² Nioche J.P. science administrative, Management public et analyse des politiques publiques, RFAP, n 24, 1982, p 635.

أولاً: الفرص الممكنة لإنجاح الشركات الجهوية متعددة الخدمات

إن القانون رقم 83. 21 المتعلق بإحداث الشركات الجهوية المتعددة الخدمات لتوزيع الكهرباء والماء والتطهير السائل يروم مواكبة الجهوية المتقدمة من خلال إحداث شركات على صعيد كل جهة بمبادرة من الدولة، و تجاوز الإشكالات التي عرفها تدير قطاعات الماء و الكهرباء و التطهير السائل في إطار تجارب التدبير الراهنة و التي تحول دون تأمين التوازن في توزيع هذه الخدمات على المستوى الترابي، و خاصة بالعالم القروي، حيث و إن وصل الماء إلى حوالي 98 في المائة من سكان العالم القروي فنسبة الربط المنزلي لم تصل إلى 50% من هذه الفئة من المواطنين، و التطهير السائل لم يتجاوز 10 % في العالم القروي¹.

ويمكن أن تحقق الشركات الجهوية المتعددة الخدمات أهدافها المتعلقة بعقلنة الاستثمارات المنجزة في قطاعات الماء و الكهرباء و التطهير السائل، ومعالجة الفوارق المجالية في توزيع الخدمات العمومية ذات الصلة، و ضمان التقائية المتدخلين و تشارك إمكاناتهم.

كما ستشكل هذه الشركات آلية تدبير مناسبة في شكل شركة مساهمة تضمن تضافر جهود جميع المتدخلين في سبيل الرفع من مستوى تدبير هذه المرافق الحيوية، و سيتم وضع هذه الشركات رهن إشارة الجماعات كطريقة جديدة من طرق تدبير المرافق العامة المحلية باعتباره من الاختصاصات الذاتية لها.

إن إحالة المشرع المغربي على قانون شركات المساهمة كإطار قانوني للشركات الجهوية متعددة الخدمات يمكن قراءته كتعبير عن رغبته في اقتباس مناهج و آليات التدبير المعمول بها في المقاولة الخاصة و ذلك لتحديث المرافق العامة المحلية بشكل خاص و التدبير الإداري المحلي بشكل عام فبالرغم من

¹ تصريح وزير التجهيز و الماء، القناة الإلكترونية اليوم 24، بتاريخ 15 فبراير 2023.

الصعوبات التي واجهها التدبير الخاص للمرفق العام من خلال عقود التدبير المفوض فإن المغرب لا زال يراهن على التدبير المقاولاتي للمرفق العام المحلي كمدخل لتحديث المرافق عامة و ضمان جودة الخدمات المقدمة للمرتفقين¹.

إن هذا القانون سيضمن للجماعات الترابية موقعا متميزا داخل الشركة يمكنها من مراقبتها و توجيه قراراتها نحو خدمة أهدافها و بالتالي فالسلطات اللامركزية تراهن على الشركات الجهوية متعددة الخدمات من أجل تجاوز سلبيات تفويض المرفق العام المحلي لشخص معنوي خاص و في نفس الوقت ستشكل إطارا لتعاونها و شراكتها مع مختلف المتدخلين في مجالات التنمية المحلية.

كما ستعتبر الشركة آلية مهمة في يد السلطات للتدخل في أي لحظة لتجنب الاحتقان و الاحتجاجات التي يتسبب فيها ارتفاع أسعار خدمات المرافق العامة المحلية، خاصة خدمات توزيع الماء و الكهرباء، على عكس التجربة الحالية التي تتولى الشركات المفوض لها هذه القطاعات الحيوية و التي كادت أن تتسبب في غليان و احتجاجات واسعة خاصة في مدينة طنجة و تطوان التي تتولى فيهما شركة أمانديس تدبير هذا القطاع.

ثانيا: التحديات والمخاطر الممكنة أمام الشركات الجهوية متعددة الخدمات

يضع هذا القانون الباحثين أمام مجموعة من الملاحظات و التساؤلات حيث من المنتظر أن تواجه الشركات الجهوية متعددة الخدمات باعتبارها نمطا جديدا لتدبير المرافق العامة المحلية مجموعة من التحديات و المعوقات:

و يتجلى أول تحد في موضوع جودة الخدمات حيث أن الشركات الجهوية متعددة الخدمات مطالبة بالدرجة الأولى بتحسين جودة خدمات المرافق العامة

¹ د. محمد مهدي ناتي، شركات التنمية المحلية في ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية و السياسية، عدد رقم 4، 2018، ص 16.

المحلية التي ستشرف على تديرها، لهذا يطرح تساؤل مدى تحقيق هذه الشركة للأهداف المسطرة لها خاصة على مستوى جودة الخدمات، أي إلى أي حد يمكنها تحسين الجودة المطلوبة في خدمات القرب خاصة ما يتعلق بمرفق توزيع الماء والكهرباء و التطهير السائل؟ و هل سيقابل حجم الاستثمارات التي من المنتظر إنجازها خاصة في المجال القروي رفع في تعريف الماء و الكهرباء؟

ومن التخوفات التي يمكن إعادة التطرق لها في هذه الدراسة هو أسعار هذه الخدمات و ما يمكن أن تسببه من احتجاجات و ردود أفعال من طرف المواطنين، فقد تحدثنا في المحور الأول عن نتائج غلاء فواتير الماء و الكهرباء وما سببته من احتجاجات في ظل سياسة التدبير المفوض لأن الشركات المفوض لها تدبير هذه المرافق تهدف بالأساس إلى تحقيق الأرباح المادية، لهذا يعود نفس الهاجس للبروز خاصة و أن هذا النمط يعتمد في تديره لهذه الخدمات على شركة رأسمالها ستساهم في غالبية أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون الخاص و من البديهي أن تبحث بدورها عن تحقيق الأرباح الأمر الذي قد يؤدي إلى غلاء الأسعار و هو ما قد يهدد السلم الاجتماعي لما تخلفه من احتجاجات.

و أيضا يمكن اعتبار أن أهم الإشكالات التي تطرح في موضوع تدبير المرافق العامة المحلية هو علاقة المنتخبين المحليين بهذه المرافق، و من خلال هذا القانون ستكون الجماعات إما مساهمة في هذه الشركة أو تمارس الأدوار الرقابية على تدبير الشركة الجهوية المتعددة الخدمات للمرافق موضوع عقد التدبير. و هو الأمر الذي يتطلب موارد بشرية بالعدد الكافي للقيام بمراقبة عمل المرافق العامة المحلية في ظل هذا النمط من التدبير و العمل على ضمان استمرارية المرفق، كما يتطلب القيام بهذه الأدوار نوعا خاصا من الموارد البشرية التي تتوفر على الخبرة و الكفاءة اللازمتين لذلك.

إن كانت الأحزاب السياسية المغربية مطالبة بترشيح منتخبين في المستوى فالدولة مطالبة تأهيل العنصر البشري الجماعي موظفين و منتخبين بوضع برامج

مكثفة للتكوين المستمر مع تعزيز الأطقم البشرية للجماعات بموظفين في التخصصات المطلوبة للقيام بالمهام المذكورة عن طريق التوظيف.

ومن هنا يمكن القول أنه من أهم المعوقات التي ستواجه هذا النمط الجديد من تدبير المرافق العامة المحلية، هو ضعف الإدارة المحلية بمستوياتها الثلاث الجماعية والإقليمية والجهوية، من حيث الكفاءات والأطر التقنية القادرة على تحمل التزاماتها في العقود التي ستعقدها الشركات الجهوية متعدد الخدمات مع الجماعات الترابية خاصة مهام التتبع والمراقبة.

كما يعتبر الانتقال من الأنماط الحالية لتدبير المرافق العامة المحلية إلى التدبير عن طريق الشركة الجهوية من أهم الإشكالات التي ستواجه تنزيل هذا القانون، فهل ستفسخ الجماعات العقود التي تربطها مع الشركات الخاصة في إطار التدبير المفوض؟ أم ستنتظر انتهاء مدة العقد؟

كما عبر ممثلو المستخدمين عن تخوفاتهم من هذه التجربة الجديدة حيث يتساءلون عن مصير مستخدمي هذه الشركات المفوض لها تدبير المرافق العامة المحلية وعن وضعياتهم المهنية الجديدة، وعن مصير مستخدمي المكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء، رغم أن القانون ينص على أن المستخدمين التابعين للمكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب وللوكالات المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء ولشركات التدبير المفوض المعنية والعاملون بالمرافق المعهود بتدبيرها إلى الشركة. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون الوضعية التي يخولها النظام الأساسي الخاص بالشركة لفائدة المستخدمين المنقولين أقل فائدة من الوضعية التي كانت للمعنيين بالأمر في تاريخ نقلهم، ولا سيما فيما يخص الأجور والتعويضات والمكافآت المتعلقة بالوضعية النظامية والأعمال الاجتماعية والتغطية الصحية ونظام الاحتياط الاجتماعي¹.

¹ المادة 16 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات 83.21، نفس المرجع.

ومن أهم المعوقات التي يمكن الإشارة إليها هي رقابة السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية، حيث أنه بمقتضى هذا القانون ستكون الجماعات الترابية مطالبة بالحصول على تأشير هذه السلطات في مجموعة من العمليات: مقررات الجماعات الترابية ومجموعاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات والمتعلقة بالمساهمة في رأسمال الشركة¹، مقررات الجهاز التداولي لصاحب المرفق المتعلقة بالمصادقة على عقد التدبير²، ويمكن للشركة بعد موافقة صاحب المرفق، أن تعهد إلى أشخاص اعتباريين خاضعين للقانون الخاص، بموجب عقود، ووفق الشروط المحددة في عقد التدبير، ببعض من المهام الموكولة إليها بمقتضى العقد المذكور من غير مهامها الرئيسية³، إذن حسب هذا القانون لا تكون المقررات والعقود المذكورة سابقا قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية.

خاتمة

أمام هذه الأرضية القانونية المرنة التي يطرحها قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات التي تساعد على ترسيخ مبادئ التعاون و الشراكة بين الجماعات الترابية والشراكة مع القطاع الخاص، يطرح مشكل قدرة المنتخب المحلي على مواكبة هذا النوع من التدبير و مشكل التوفيق بين تحقيق المصلحة العامة في تدبير المرفق العام المحلي وتحديث تدبير المرفق العام المحلي عبر اقتباس قواعد و مناهج التدبير المعمول بها في القطاع الخاص، وعلى هذا الأساس يبدو أنه من اللازم حتى تتمكن الشركات الجهوية متعددة الخدمات من المساهمة في تجويد خدمات المرفق العام المحلي العمل بالمقترحات التالية:

¹ المادة 3 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات 83. 21.. نفس المرجع.

² المادة 8 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات 83. 21.. نفس المرجع.

³ المادة 10 من قانون الشركات الجهوية متعددة الخدمات 83. 21.. نفس المرجع.

من الضروري أن تعمل السلطات على توسيع مجالات تدخل الشركات
الجهوية متعددة الخدمات لتشمل مجموع الأنشطة التي تكتسي مصلحة عامة،
كما يجب احترام مبدأ المنافسة عند اختيار شركاء الجماعات الترابية من الخواص
للمساهمة في رأسمال الشركة وعند تفويض الشركة لبعض مهامها للخواص.

إن الدولة مطالبة أيضا بالعمل على وضع برامج للتكوين المستمر للمنتخبين
المحليين في مجال شركات المساهمة، حتى يتمكنوا من أهم كفايات تدير الشركات
و القيام بالمهام الرقابية المنوطة بهم على الوجه الأمثل، و حتى يتمكنوا أيضا من
مسايرة مستجدات المرافق العامة المحلية التي يتطلب تديرها كفاءات و قدرات
خاصة.

تعليق القرارات الإدارية تشريعاً وقضاءً

د. سفيان مشرف

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

مقدمة

بالرجوع إلى التشريع المغربي، نجد أن هناك غياب نسبي لقاعدة عامة تلزم الإدارة بتعليق قرارها الإداري إذا ما اعتبرنا وجود بعض النصوص التشريعية الإلزامية. غير أن صدور القانون 03. 01 حاول أن يضع مبدأ عاماً يلزم بموجبه الإدارات العامة على التقيد بشكلية التعليق. بدوره القضاء الإداري، ظل ولعهد طويل، وفيما للنهج التشريعي للدولة، حيث كرس قاعدة عامة مفادها هو عدم التعليق إلا بنص. غير أن مراقبة شرعية القرارات الإدارية ستدفعه إلى تبني مبدأ التعليق اللاحق.

وبناء عليه سنحاول تناول موقف المشرع من مسألة التعليق (المطلب الأول) على أن نقف عند بعض الاجتهادات القضائية في الموضوع (المطلب الثاني).

المطلب الأول: قانونية إلزام الإدارة بالتعليق

إذا كان المشرع المغربي لم يسن قانوناً عاماً يلزم تعليق القرارات الإدارية، غير أنه نص في الكثير من التشريعات على ضرورة الالتزام بالتعليق تحت طائلة عدم شرعية هذه القرارات. وسنحاول من خلال هذه الفقرة الوقوف عند بعض الأمثلة من القوانين التي أوجبت التعليق كشكلية ضرورية لشرعية القرار الإداري، بدءاً بقوانين اللامركزية (الفرع الأول) ثم تشريعات أخرى متنوعة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قوانين اللامركزية

من النصوص القانونية التي أوجبت تعليل القرارات الإدارية واستلزم فيها احترام شكلية التعليل، تلك المتعلقة باللامركزية الإدارية. فالميثاق الجماعي الجديد والتنظيم الجديد للعمليات والأقاليم غنيان بالفصول القانونية التي أوجبت التعليل. وهكذا ينص الفصل 20 من القانون 78.00¹ المتعلق بالميثاق الجماعي على ما يلي: "كل عضو من المجلس الجماعي لم يلب الاستدعاء لحضور ثلاث دورات متتالية دون سبب يقبله المجلس، أو امتنع دون عذر مقبول عن القيام بإحدى المهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، يمكن أن يعلن، بعد السماح له بتقديم إيضاحات، عن إقالته بموجب قرار معلل ينشر بالجريدة الرسمية يصدره وزير الداخلية بالنسبة للجماعات الحضرية والوالية أو العامل بالنسبة للجماعات القروية. ويوجه رئيس المجلس الجماعي أو السلطة الإدارية المحلية الطلب الرامي إلى الإعلان عن إقالة المعني بالأمر مشفوعاً برأي معلل للمجلس المذكور، وحسب الحالة برأي رئيس المجلس أو السلطة الإدارية المحلية إلى الوالي أو العامل لاتخاذ قرار في شأنه أو لإحالته على وزير الداخلية"².

المادة 21 من الميثاق الجماعي الجديد تطرقت إلى مسؤولية العضو في المجلس الجماعي الذي يرتكب أعمالاً وأفعالاً مخالفة للقانون ومنافية لأخلاقيات المرفق العام، في هذه الحالة تتخذ في حقه عقوبات بعد استدعائه للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأعمال المنسوبة إليه وإذا ثبتت مسؤوليته، يتم توقيفه

¹ - ظهر شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، جريدة رسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، ص 3468.

² - يقابل هذا الفصل المادة 22 من القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمليات والأقاليم.

لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا بقرار معلل لوزير الداخلية، وإما يعزل بمرسوم معلل، يتم نشرهما بالجريدة الرسمية¹.

وفي المادة 25، وحفاظا على مصالح الجماعة، أقر المشرع بإمكانية حل المجلس بمرسوم معلل ينشر بالجريدة الرسمية، وإذا ما كانت هناك حالة استعجال يمكن توقيف المجلس بقرار معلل يصدره وزير الداخلية وينشر بدوره بالجريدة الرسمية على ألا تتجاوز مدة التوقيف ثلاثة أشهر².

أما رؤساء المجالس الجماعية ونوابهم، فإذا ما ثبت تورطهم في ارتكاب أخطاء جسيمة، فإنه يتم توقيفهم أو عزلهم، حيث يتم الاستماع إليهم واستدعائهم للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المقترفة. وضمانا لحقوق هؤلاء الأفراد فقد نصت المادة 33 على أن التوقيف الذي لا يمكن أن يتجاوز شهرا واحدا، يكون بموجب قرار معلل صادر عن وزير الداخلية يتم نشره بالجريدة الرسمية. أما العزل فيتم بمرسوم يصدر معلا وينشر بدوره بالجريدة الرسمية³.

وفي باب الوصاية على أعمال المجلس الجماعي، نصت المادة 70 على أنه يمكن للسلطة المكلفة بالمصادقة على المقررات، إذا ظهر لها أنه من غير الممكن الموافقة على المقرر المتخذ، دعوة المجلس لإجراء دراسة جديدة بخصوص مسألة سبق التداول بشأنها، أما إذا تمسك المجلس بمقرره بعد هذه الدراسة الجديدة فإنه: يمكن للوزير الأول باقتراح من وزير الداخلية أن يبت في هذه المسألة بمرسوم معلل داخل أجل ثلاثة أشهر، باستثناء المقررات المتعلقة برفض الحسابات الإدارية التي تحكمها مقتضيات المادة 71⁴. ذلك أن المادة 71 تشير إلى

¹ - يقابل الفصل 23 من القانون رقم 79.00.

² - يقابل الفصل 26 من القانون رقم 79.00.

³ - يقابل المادة 34 من القانون رقم 79.00.

⁴ - يقابل الفصل 61 من القانون رقم 79.00.

مسألة دراسة والتصويت على الحساب الإداري من طرف المجلس الجماعي، هذا الأخير مطالب تحت طائلة البطلان بتعليل المقرر المتعلق برفض الحساب الإداري مع الإشارة في محضر المداولات إلى أسباب الرفض¹. وكون أعمال المجلس الجماعي هي أعمال ذات مصداقية فإن مقرراته تكون قابلة للتنفيذ، ما عدا إذا كان هناك تعرض معلل من الوالي أو العامل². كما تطبق قاعدة التعليل بخصوص رفض المصادقة على مقررات المجلس الجماعي³.

أما بخصوص الوصاية على قرارات المجلس الجماعي فإن الفصل 76 من الميثاق الجماعي الجديد نص على أن القرارات التنظيمية التي يتخذها الرئيس، وحتى تكون قابلة للتنفيذ، يجب أن تكون مؤشراً عليها من طرف وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك بالنسبة للجماعات الحضرية والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية. وأضافت الفقرة الثانية من نفس الفصل على أنه "تعطى التأشير أو الرفض المعلل للتأشير ابتداء من تسلم القرار داخل أجل ثلاثين (30) يوماً بالنسبة لتأشير السلطة المركزية وخمسة عشر (15) يوماً بالنسبة لتأشير السلطة الإقليمية".

وتفادياً لضياح المصلحة العامة أو المس بحقوق الأفراد بسبب رفض المجلس الجماعي وامتناعه عن القيام بالأعمال الواجبة بمقتضى القانون، فقد نص المشرع في المادة 77 على جواز السلطة الإدارية المحلية، الحلول محل الرئيس في مهامه بعد التماسها منه الوفاء بواجبه. فالقانون يفرض عليها القيام بذلك تلقائياً وبقرار معلل يحدد بدقة موضوع هذا الحلول⁴.

¹ - يقابل المادة 63 من القانون رقم 00.79.

² - الفصل 72 من القانون 00.78 المتعلق بالميثاق الجماعي، سبق ذكره.

³ - الفصل 73 من القانون 00.78 المتعلق بالميثاق الجماعي، السابق الذكر.

⁴ - يقابل الفصل 44 من القانون رقم 00.79.

الفرع الثاني: تشريعات متنوعة

1-قانون دخول وإقامة الأجانب بالمغرب

رغبة في تحسين الوضعية القانونية للأجانب بالمغرب، صدر قانون رقم 02.03¹ ينظم بموجبه دخول واستقرار الأجانب ببلادنا إضافة إلى الحد من الهجرة غير المشروعة. وقد أعطى المشرع سلطات واسعة للإدارة في قبول أو رفض الطلبات التي تلقاها بخصوص رخص الإقامة غير أنه أوجها في بعض الحالات بالتقيد بشكلية التعليل حتى تكون قراراتها سليمة من الناحية القانونية. وبالرجوع إلى مضمون القانون 02.03 نجد أن هناك ثلاث حالات تكون الإدارة ملزمة بتعليل قراراتها وهي بذلك ضمانات من المشرع للمخاطبين بقرارات السلطة الإدارية؛ الحالة الأولى منصوص عليها في الفصل 21 من القانون 02.03 السالف الذكر وتتعلق بالاقتياد إلى الحدود، الفصل 21 حدد الحالات التي يمكن فيها للإدارة أن تأمر بهذا الإجراء الخطير بشرط أن يكون بموجب قرار معلل. كما أن الفصل 22 أضاف إجراء آخر أكثر خطورة وهو قرار المنع من الدخول إلى التراب الوطني مع مراعاة شرط التعليم حيث جاء في منطوقه: "يمكن أن يقترن قرار الاقتياد إلى الحدود بقرار المنع من الدخول إلى التراب المغربي لمدة أقصاها سنة واحدة ابتداء من تاريخ تنفيذ الاقتياد إلى الحدود وذلك تبعا لخطورة السلوك الدافع للاقتياد، ومع مراعاة الحالة الشخصية للمعني بالأمر. يكون القرار الصادر بالمنع من دخول التراب المغربي منفصلا عن قرار الاقتياد إلى الحدود، ويكون معللا، ولا يمكن اتخاذه إلا بعد تمكين المعني بالأمر من تقديم ملاحظاته. ويترتب عنه بقوة القانون اقتياد الأجنبي المعني بالأمر إلى الحدود".

¹ - ظهير شريف رقم 1.03.196 صادر في 16 من رمضان 1424 (11 نونبر 2003) بتنفيذ القانون 02.03 المتعلق " بدخول وإقامة الأجانب بالمملكة المغربية وبالهجرة غير المشروعة"، جريدة رسمية، عدد 5160 بتاريخ 18 رمضان 1424 (13 نونبر 2003)، ص 3817-3825.

ونظرا لكون قرار الاقْتِياد أو الطرد قد يَصْغُب تطبيقهما على الفور فإن
المشروع عمد إلى إمكانية الاحتفاظ بالأجنبي في أماكن غير تلك التابعة لإدارة
السجون خلال المدة اللازمة لمغادرته، إذا كانت الضرورة الملحة تستدعي هذا
الإجراء. وهو الأمر الذي يتطلب حسب نص المادة 34 أن يكون قرار الاحتفاظ
بموجب قرار كتابي معلل للإدارة. إجراء تم تأكيده بالفصل 38 من نفس القانون
(03. 02) حيث نص على: "يصدر قرار الاحتفاظ بالأجنبي بمنطقة الانتظار لا
تتجاوز 48 ساعة بقرار كتابي ومعلل للإدارة. ويقيد هذا القرار في سجل يشير إلى
الحالة المدنية للأجنبي والتاريخ والساعة اللذين تم فيهما تبليغه بقرار الاحتفاظ.
ويرفع هذا القرار على الفور إلى علم وكيل الملك. ويمكن تجديده ضمن نفس
الشروط ولنفس المدة".

2- مجال العقوبات التأديبية

يطبق التعليل أيضا في مجال العقوبات التأديبية، فقد أوجب المشروع
المغربي في الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية (ظهير 24 فبراير 1958)، تعليل
القرارات الإدارية الخاصة بعقوبتين الإنذار والتوبيخ: "ويقع الإنذار والتوبيخ بمقرر
معين تصدره السلطة التي لها حق التأديب من غير استشارة المجلس التأديبي
ولكن بعد استدلاء بيانات المعني بالأمر".

معلوم مما سبق الإشارة إليه أن القاضي الإداري يقف موقفا متشددا من
الإدارة التي تلجأ لهاتين العقوبتين دون الالتزام الدقيق بالتعليل، فالقرار غير المعلل
في نظر القاضي يكون مصيره الإلغاء.

3- مجال الانتخابات

نص المشرع على إلزامية التعليل في موضوع الانتخابات، ذلك أن المدونة الجديدة التي جاءت بمقتضى التعديل الذي أتى به قانون 02.64، نصت في فصلها 13، في سياق الحديث عن مسطرة وضع اللوائح الانتخابية العامة، عن مشكل الطلبات والشكاوى بخصوص القيد في اللائحة الانتخابية حيث يعرض الأمر على لجنة الفصل التي تكون قرارها معللة.

وأوجب نفس القانون في مادة 47 على السلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح أن تسلّم لكل مرشح وصلاً مؤقتاً عن الإيداع، يليه بعد دراسة الملف وصلاً نهائياً في ظرف (48 ساعة) من إيداع الترشيح. "ويبلغ رفض الترشيح الذي ينبغي أن يكون معللاً إلى المعنى بالأمر مقابل وصل أو إجراء داخل الأجل المشار إليه أعلاه".

4- مجال الاتصال السمعي البصري

أحاط القانون 03.77² هذا المجال بمجموعة من الضمانات، من أبرزها التعليل، وهكذا فقد نصت المادة 6 من القانون المذكور على بعض الصلاحيات التي تعود للهيئة العليا للاتصال السمعي البصري بتنسيق مع الوكالة الوطنية لتقنين المواصلات، جاء منها على الخصوص: "تغيير الترددات أو مجموعات

¹ - ظهير شريف رقم 03.83 صادر في 20 من محرم 1424 (24 مارس 2003) بتنفيذ القانون رقم 02.64 القاضي بتغيير وتنظيم القانون 97.9 المتعلق بمدونة الانتخابات، جريدة رسمية عدد 5093 صادرة بتاريخ 20 محرم 1424 (24 مارس 2003)، ص 1001.

² - ظهير شريف رقم 04.257 صادر في 25 من ذو القعدة 1425 (7 يناير 2005) بتنفيذ القانون 03.77 المتعلق بالاتصال السمعي البصري، جريدة رسمية، عدد 5288 بتاريخ 23 ذو الحجة 1425 (3 فبراير 2005)، ص 418-404.

الترددات المخصصة لمتعدي الاتصال السمعي البصري عندما تتطلب ذلك إكراهات تقنية ولا سيما من أجل توحيد الترددات المستعملة في قطاع الاتصال السمعي البصري تطبيقا لقواعد الاتحاد الدولي للاتصالات ويجب أن يكون هذا التغيير أو السحب بقرار معلل".

وحفاظا على حقوق متعدي الاتصال السمعي البصري أي الأشخاص المعنويين الحاصلين على ترخيص أو إذن وفق الشروط المحددة في القانون، الذين يقدمون خدمات للعموم، فقد أوجبت المادة 41 من القانون 03.77 على أن يكون قرار عدم التجديد أو السحب أو هما معا معللا. كما نصت المادة 42 من نفس القانون على أن يكون كل قرار رفض لطلب تفويت التراخيص والأذون كليا أو جزئيا للغير، معللا.

5- مجال الصفقات العمومية

نص المشرع على إجبارية التعليل في بعض الحالات المرتبطة بمجال الصفقات العمومية. وهكذا يمكن التمييز بين نوعين من القرارات: الصنف الأول يتعلق بالقرارات الانفرادية الصادرة في مرحلة إبرام الصفقات، أما الصنف الثاني فيخص القرارات الانفرادية الصادرة في مرحلة تنفيذ الصفقات¹. فبخصوص الصنف الأول من القرارات، فقد نصت المادة 44 من مرسوم الصفقات العمومية على أنه: "يتعين على صاحب المشروع، في أجل 15 يوما كاملة ابتداء من تاريخ استلام الطلب، أن يبلغ المتعهد المعني بأسباب إقصاء عرضه". وينطبق ذات الإجراء على مقررات الإقصاء من المنافسة المنظمة في إطار طلب العروض بالانتقاء المسبق كما يستشف من نص المادة 59. أما الصنف الثاني، فإننا نجد

¹ - الجيلالي أمزيد، "الزامية تعليل القرارات الانفرادية في مادة الصفقات العمومية، في إلزام الإدارة بتعليل قراراتها"، مرجع سابق، ص 215.

أن مرسوم الصفقات العمومية قد احتوى على مجموعة من المقتضيات القانونية كضمانة جوهرية في مواجهة الآثار الوخيمة التي من شأن القرارات الإدارية الانفرادية الصادرة بعد نشوء العقد، أن تلحقها بالمراكز القانونية للمتعاقدين مع الإدارة، من قبيل إقصائهم من المشاركة في الصفقات العمومية أو تحميلهم وزر الإجراءات القسرية أو إصدار قرارات مؤثرة بشكل غير متوقع على السير العادي لتنفيذ الصفقة"¹.

كما أخضع المرسوم السالف الذكر بموجب المادتين 27 و79، المقررات القاضية بإنزال عقوبات الإقصاء من المشاركة في الصفقات العمومية، لإلزامية التعليل. أما المادة 44 من دفتر الشروط الإدارية العامة² فقد نصت على أنه: "يتم تأجيل الأشغال بموجب أمر بالخدمة معلل". وبالتالي فإن الضمانة التي توفرها إلزامية التعليل وفق مقتضيات هذه المادة تتصدى لحماية حقوق صاحب الصفقة المتصلة بواقعة التأجيل للأشغال لكونها وسيلة واقية ضد المساس بمبدأ المساواة في نيل الطلبات العمومية.

إجمالاً يمكن أن نستخلص أنه بالرغم من استعراضنا لأهم النصوص القانونية في مجال تعليل القرارات الإدارية، إلا أن القاعدة التي تكاد تكون عامة هي عدم إجبارية التعليل إلا بنص قانوني. وهو ما يدفعنا إلى التوقف عند موقف القاضي الإداري من مسألة تعليل الإدارة لقراراتها.

¹ - الجليلي أمزيد، "مباحث في مستجدات القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 222.

² - مرسوم رقم 2. 99. 1087 صادر في 29 من محرم 1421 (4 ماي 2000) بالمصادقة على دفتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال المنجزة لحساب الدولة، جريدة رسمية عدد 4800 بتاريخ 28 صفر 1421 (فاتح يونيو 2000)، ص 1280-1302.

المطلب الثاني: قانونية عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها

لا يختلف اثنان حول الدور الطلائعي الذي يلعبه القاضي الإداري عندما يعرض عليه نزاع مرتبط بمسألة التعليل، حيث يقوم بتفحص ودراسة النصوص القانونية ذات الصلة بشكل دقيق ومتأن، وإذا ما لاحظ أن المشرع قد اشترط التعليل، فإنه يراقب مدى التزام الإدارة بهذه الشكلية (الفرع الأول)، بل ويمكنه أن يطلب منها تعليل قراراتها متى كانت هذه الأخيرة محل منازعة أمامه (الفرع الثاني).

الفرع الأول: قاعدة لا تعليل إلا بنص قانوني

قبل دخول القانون 03. 01¹ حيز التنفيذ، وبالرجوع إلى الاجتهادات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى والمحاكم الإدارية، فقط ظل القاضي الإداري وفيها للقاعدة العامة المتعارف عليها والتي يتلخص مضمونها في أنه لا وجوب للتعليل إلا بنص قانوني صريح. وظلت الغرفة الإدارية ومعها المحاكم الإدارية تردد هذه القاعدة في العديد من أحكامها. ففي قضية محمد بنفرجي²، اعتبرت الغرفة الإدارية أنه لا يوجد أي نص قانوني يوجب التنصيص في مقرر فصل عون مؤقت على أسبابه ودواعيه. كما رفضت الغرفة الإدارية الطعن الذي تقدم به محمد الإدريسي الحسني³ والقاضي بعزله، معيبا على هذا القرار عدم

¹ - ظهير شريف رقم 1. 02. 202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002) بتنفيذ القانون رقم 03. 01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، جريدة رسمية عدد 5029 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1423 (12 غشت 2002)، ص 2282.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 27 بتاريخ 31 ماي 1968، محمد بنفرجي ضد وزير التربية الوطنية، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية الجزء 1، ص 148.

- منشور كذلك ب: "قضايا الهيئة التعليمية من خلال اجتهادات المجلس الأعلى للقضاء والمحاكم الإدارية"، ص 164 وب: "قضاء المجلس الأعلى"، عدد 10، ص 114.

³ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 104 بتاريخ 24 ماي 1972، محمد الإدريسي الحسني ضد وزير العدل، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الجزء 2، ص 207.

- منشور أيضا ب: "قضاء المجلس الأعلى"، عدد 26، ص 189.

تعليله تعليلا كافيا واقتصاره على الإشارة إلى استشارة المجلس التأديبي دون أن يوضح نوعية تلك الاستشارة ولا تاريخ رفع الملف إلى المجلس المذكور فكان رد المجلس الأعلى كالاتي: "لكن حيث إنه لا يوجد أي نص قانوني يوجب على الإدارة تضمين قراراتها البيانات المشار إليها أعلاه، مما يجعل الفرع الثاني من الوسيلة غير مرتكزة على أساس".

المجلس الأعلى لم يكتف بهذا فقط، بل اعتبر في قضية علي العزيوي¹ أن التعيين المنصوص عليه في الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية لا يمس القرار القاضي بالعقوبة وإنما يتعلق برأي المجلس التأديبي الذي يقترح العقوبة.

وهكذا فقد استقر الاجتهاد المجلس الأعلى، تطبيقا لقاعدة لا تعليل إلا بنص. على اعتبار: " أن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها، ما عدا في الأحوال التي ينص فيها القانون صراحة على وجوب ذلك. ويكفي أن تبين الإدارة أسباب قرارها في مذكرة جوابها على عريضة طلب الإلغاء"². بمعنى آخر لا ليس من واجب الإدارة أن تبين في قراراتها أسباب موقفها بل يكفي أن تبينها في مذكراتها الجوابية عن مقال طلب الإلغاء³. وإذا كان طالب الإلغاء يلجأ غالبا إلى الاحتجاج بدعوى عدم تعليل الإدارة لقرارها المطعون فيه، إلا أن موقف القاضي يكون دائما واضحا ويقوم على أعمال القاعدة المذكورة أعلاه، وهو ما يظهر جليا في منطوق قرار الشبيبي حسني عبد العالي: "لكن حيث إن الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها إلا إذا نص القانون على ذلك، وأنه يمكنها توضيح العلل والأسباب أثناء مناقشة قرارها أمام القضاء، كما هو الحال في النازلة، إذ

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 229 بتاريخ 7 أبريل 1978، علي العزيوي ضد وزير التعليم الابتدائي والثانوي، "مجلة القضاء والقانون"، عدد 129، ص 158.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 2 مارس 1987، الحسن الروصافي ضد وزير التشغيل، الحمامة، عدد 28، ص 142.

³ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 185 بتاريخ 21 ماي 1982 محمد كاطيب ضد المدير العام للأمن الوطني، "قضاء المجلس الأعلى"، عدد 31، ص 135.

أضحى من الثابت من أوراق الملف أن الإدارة قد اعتمدت في اتخاذ القرار المطعون فيه على ما تضمنه كتاب السيد رئيس كتابة الضبط بالمحكمة الابتدائية بفاس المؤرخ في 10/05/1991 الذي يثبت معاكسة الطاعن لرؤسائه وعدم امتثاله لتعليمات لجنة التفتيش، لذلك فإن الوسيلة لا تركز على أساس.¹

المحاكم الإدارية بدورها لم تتوان في سلك هذا التوجه، وعملت بذلك على تطبيقه عندما كانت تعرض عليها النزاعات الناشئة عن قرارات السلطات الإدارية. ففي حكم لإدارية فاس اعتبرت المحكمة أن: "لئن كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها في صلبها متى انعدم نص قانوني يوجب ذلك ولها كامل السلطة التقديرية في اتخاذ العقاب المناسب شريطة عدم الغلو فيه فإنها ملزمة بمراعاة الشكليات التي يوجب القانون اتباعها لاتخاذ القرار الإداري ومراعاة اختصاص كل جهة."²

إن عدم تعليل الإدارة لقراراتها تحت ذريعة غياب نص قانوني يوجب ذلك، لا يجب أن يدفعنا إلى القول بأن القضاء يميل لتأييد سلطات الإدارة أو أن القاضي الإداري يتسامح بخصوص تسبب قراراتها، بل إنه يطلب منها الإفصاح عن الأسباب التي كانت وراء اتخاذ قرارها.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 9 بتاريخ 14 يناير 1993، حسني الشبهي عبد العالي ضد وزير العدل، قرارات المجلس الأعلى في المادة الإدارية 1958-1997، ص 225.

² - المحكمة الإدارية بفاس، حكم عدد 67 بتاريخ 6 فبراير 2001، أدبية عيوش ضد وزير التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 40، ص 221.

الفرع الثاني: إلزامية التعليل أمام القاضي الإداري

يمكن للقاضي الإداري أن يطالب الإدارة بالإفصاح عن الأسباب الحقيقية التي أدت اتخاذ قرار ما، على الرغم من كونها غير ملزمة بذلك قانونا، وهنا يبرز الدور الإيجابي والأساسي الذي يلعبه القاضي، بحيث يلزمها بتبيان وكشف الأسباب الداعية إلى إصدار قراراتها. وهو توجه بمثابة ضمانة قطعية في صالح الأفراد المخاطبين بقرارات الإدارة: "إذا كان إجراء التعليل من سلطات الإدارة التقديرية التي تشكل امتيازًا تواجه به المواطنين، فإن القضاء وإن كان لا ينكر ذلك الامتياز، بل يؤكد أنه من مصدر تشريعي، إلا أنه يعتبره حقا من الحقوق الإدارية المقيدة أمام القضاء. فالإدارة إذا كانت تستطيع إخفاء أسباب قراراتها في مواجهة الأفراد، فإنها لا تستطيع ذلك في مواجهتهم أمام القضاء. وهي إذا كانت تستطيع حرمانهم من حقهم في الاطلاع على أسباب القرارات التي تهمهم، فإن القضاء الإداري في الوقت الراهن يلزم الإدارة بتقديم الأسباب حتى يطلع عليها المعنيون بالأمر. وهذا المعنى يعد القضاء الإداري الحامي الحقيقي لحقوق وحرريات المواطنين"¹.

وتكريسا لهذه الضمانة، ذهبت جل الاجتهادات التي صدرت عن الغرفة الإدارية في الموضوع. ومن أولى القضايا التي أرست فيها مبدأ إلزامية التعليل أمام القاضي، نشير إلى حكم بن شقرون²، ثم قرار أطلس بنك، حيث أُلقت المحكمة على عاتق الإدارة عبء توضيح الأسباب الكامنة وراء اتخاذ قراراتها.

¹ - عبد الله ادريسي، "نظرات في تعليل القرارات الإدارية شكلا ومضمونا، حصيلة قضائية وآفاق"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 6، يناير-مارس، 1994، ص 12.

² - C. S. A, arrêt n° 23 du 4 Décembre 1958, Mohamed BENCHAKROUNE c. / ministre de l'instruction publique et des beaux-arts, Rec, P: 27.

وفي ملف آخر للمعطي فراوي¹، اعتبرت الغرفة الإدارية "أن الإدارة بينت أسباب قرارها في مذكرة جوابها عن طلب الإلغاء وعززت ذلك بوثائق تثبت ما نسب إلى الطالب من إخلال بواجبات وظيفته. وعليه فإن الطعن المقدم من طرف السيد فراوي ضد قائد مركز الفقيه بن صالح والقاضي بتوقيفه عن عمله كسائق بالمركز المذكور لا أساس له من الصحة". وفي نازلة أخرى لبنجابر علي²، سار القضاء الإداري على نفس النهج عندما قضى المجلس الأعلى برفض طلب الطعن لأن: "الإدارة عللت قرارها في مذكرتها الجوابية وأسهببت في توضيح هذه العلل وذلك بالإهمال والتقصير في أداء الواجب الذي يتسم به الطاعن وعدم احترامه لأوقات العمل بالإضافة إلى ضربه لمدير كان يعمل تحت إشرافه، وهي الأسباب التي استدعت تقديمه للمجلس التأديبي وأن تعليل الإدارة لقرارها في المذكرة الجوابية كاف للقول بأنه معلل بما فيه الكفاية".

وبمفهوم المخالفة، فإن القرار الذي يبين المخالفات المنسوبة للطاعن يعد قرارا غير شرعيا: "وحيث إن الإدارة وإن كانت ما عدا في أحوال خاصة غير ملزمة بتطبيق قرارها، فهي ملزمة بالإدلاء ببيان المخالفات التي اعتمدت عليها في قرارها المطعون فيه أمام المجلس الأعلى ولكنها لم تدل بذلك رغم توصلها بالعريضة والإنذار ومن تم كان مقررهما المطعون فيه غير معلل. الأمر الذي يجعله مشوبا بالشطط في استعمال السلطة"³.

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 22 بتاريخ 17 يوليوز 1969، المعطي الفراوي ضد قائد مركز الفقيه بن صالح، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الجزء 1، ص 193.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 129 بتاريخ 16 أبريل 1982، علي بن جابر ضد وزير التعليم الابتدائي والثانوي، مجلة الشؤون الإدارية، عدد 1، ص 95.

³ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار بتاريخ 5 أكتوبر 1989، حميدوش أزيو ضد مدير النقل البري بوزارة النقل، رسالة المحاماة، عدد 7، ص 211.

واستمرت المحاكم الإدارية، بعد إحداثها، باقتفاء أثر الغرفة الإدارية وتبني اجتهاداتها في الموضوع. ففي نازلة أجدع رشيد¹، عاب الطاعن على قرار المدير العام للأمن الوطني القاضي بطرده من صفوف الأمن الوطني، انعدام التعليل، فكان رد المحكمة الإدارية بالرباط كالآتي: "وحيث إنه فيما يخص الوسيلة الأولى، فإنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها. إلا أنها ملزمة بهذا التعليل أمام المحكمة أثناء جوابها على الطعون المقدمة ضد تلك القرارات. وحيث إن الإدارة المطلوبة في الطعن قد بينت في جوابها المشار إليه أعلاه، الوقائع والدروس التي ارتكبت فيها المخالفات المنسوبة إلى الطاعن، كما بينت العلل التي جعلتها تتخذ القرار المطعون فيه، وبالتالي تبقى هذه الوسيلة غير ذات جدوى".

نفس المحكمة عادت لتؤكد هذا المبدأ في قضية الشنوفي محمد² حيث صرحت: "وحيث إنه فيما يخص الوسيلة المستمدة من انعدام التعليل، فإنه ولئن كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها، إلا أنها ملزمة بهذا التعليل أثناء جوابها على الطعون المقدمة ضد تلك القرارات. وحيث إن الإدارة المطلوبة في الطعن قد بينت في جوابها المبسوط أعلاه العلل التي جعلتها تتخذ القرار المطعون فيه مما تبقى معه هذه الوسيلة غير ذات جدوى ويتعين استبعادها".

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 321 بتاريخ 9 نونبر 1995، رشيد أجدع ضد المدير العام للأمن الوطني، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20-21 ص 109.
- انظر تعليقا على هذا القرار:

Benabdellah (M. A): " la consécration du contrôle de l'adéquation de la sanction à la faute commise par le fonctionnaire:" Note sous C. S. A, 13 Février 1997, AJDAH Rachid, Remald, n°22, Janvier-Mars, 1998, P: 107, MECHERFI Amal: "Le contrôle de l'opportunité de choix de la sanction dans le droit disciplinaire de la fonction publique:" Note sous C. S. A, n° 136 du 13 février 1997, AJDAH Rachid, Remald, n° 23 Avril-Juin, 1998, P:181.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 633 بتاريخ 25 يونيو 1998، محمد الشنوفي ضد وزير التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25، ص 237.

وفي حالات أخرى، يثير طالب الإلغاء أمام المحكمة، انعدام التعليل محاولاً إقناع القاضي بعيب قرار الإدارة، الأمر الذي يدفع هذا الأخير إلى البحث في صلب القرار عن الأسباب الحقيقية له، وعند عدم استخلاصه لها فإنه يتوجه بالسؤال إلى الإدارة لكي توضح بالقدر الكافي علل قرارها. وفي هذا السياق ذهبت إدارية وجدة في نازلة طبعي حسن¹ إلى الجواب بخصوص وسيلة انعدام التعليل التي دفع بها الطاعن: "حيث لئن كان المشرع لم يلزم الإدارة بتعليل قراراتها وقت إصدارها فإنه يبقى من حقها تعليل القرار المطعون فيه بمناسبة الجواب على عريضة الطعن التي تتضمن إثارة التعليل كوسيلة للمطالبة بإلغاء القرار، وفي هذا الإطار فقد أبرزت جهة الإدارة المطلوبة في الطعن الأسباب التي عللت بها قرار العزل المطعون فيه وهي تكمن في ما أقدم عليه الطاعن من مخالفة التزوير واستعماله من أجل التحايل على مؤسسة الجامعة للحصول على شهادة دكتوراه الدولة عن طريق نسخ دكتوراه الغير، وهي مخالفة خطيرة اعترف بها الطاعن أثناء مثوله أمام المجلس التأديبي وغير منازع في صحتها مما يبقى معه القرار المتخذ معللاً والوسيلة حوله خلاف ذلك غير مؤسسة".

إن طلب التعليل من الإدارة من طرف القاضي الإداري، خصوصاً إذا كان قرارها يمس حرية أساسية أو حقاً مضموناً بالدستور، غايته الأساسية هي بسط رقابة قضائية فعالة على قرارات السلطة الإدارية غير المعللة.

وهو ما نستشفه من قرار الغرفة الإدارية في نازلة مصطفى العلوي، عندما ألغت قرار الإدارة الذي أوقف صدور جريدة الأسبوع الصحافي والسياسي معتبرة أن القانون إذا كان يخول للإدارة سلطة تقديرية، فإن القرارات المتخذة استناداً إلى هذه السلطة يجب أن تكون معللة عندما تكون محل طعن أمام القضاء:

¹ - المحكمة الإدارية بوجدة، حكم عدد 283 بتاريخ 15 نونبر 2000، حسن طبعي ضد وزير التعليم العالي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 42، ص 167.

"حيث إنه إذا كانت مقتضيات الفصل 77 من قانون الصحافة تسمح للإدارة حسب الظروف والأحوال إما للوزير الأول أو لوزير الداخلية باتخاذ قرار يمنع صدور صحيفة أو نشرة أو إيقاف صدورها أو حجزها ما دام هناك مساس بالأوضاع السياسية أو الدينية بالمملكة أو إخلال بالأمن العمومي وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها عند صدورها فإنها تكون بالمقابل ملزمة بعد الطعن فيها أمام القضاء ببيان الأسباب والدواعي التي حدت بها إلى اتخاذ قرار الإيقاف أو الحجز أو المنع من الصدور بالنسبة للصحيفة لتمكين القضاء من بسط رقابته ومراقبته مدى مشروعية القرار المطعون فيه وأن الإدارة لا يمكنها بأي حال أن تحتمي وراء سلطتها التقديرية في خصوص الظروف والملابسات التي أملت القرار المذكور لأن ذلك معناه الاعتداء على الحريات الأساسية وخرق مقتضيات الدستور والقانون والحد من حرية الصحافة التي تعتبر من مقومات دولة الحق والقانون"¹.

إن مطالبة القاضي الإداري الإدارة الإفصاح عن الأسباب التي حدت بها إلى اتخاذ القرار من شأنه أن يحد من القرارات غير الشرعية والتي تؤثر في المراكز القانونية للأفراد.

المطلب الثالث: قانون 03. 01 أو إلزام الإدارة بتعليل قراراتها

يشكل القانون 03. 01 لبنة تنضاف إلى سابقتها لتخليق الحياة العامة واستكمال بناء دولة الحق والقانون ببلادنا وتعزيز صرح الديمقراطية وذلك بتأهيل الإدارة وجعلها أداة فعالة في خدمة التنمية في مختلف أبعادها والحد من البيروقراطية الهدامة. وقد عبر وزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري عن الأهداف التي يرمي إليها سن القانون 03. 01 من خلال العرض التقديمي الذي

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 233، بتاريخ 8 فبراير 2001، مصطفى العلوي ضد الوزير الأول ووزير الدولة في الخارجية، قضاء المجلس الأعلى عدد 59-60، ص 275.

تقدم به أمام لجنتي العدل والتشريع وحقوق الإنسان بالبرلمان¹. والذي يعتبر بمثابة مذكرة توضيحية لمشروع قانون إلزام الإدارات العمومية بتعليل قراراتها.

كما يستخلص من العرض التقديمي للقانون 03.01 أن القوانين التي تنص على إجبارية التعليم صراحة، قليلة جدا ومن الضروري سد هذا الفراغ القانوني، كما أن قاعدة عدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها تعد من الأسباب الرئيسية التي تدفع بالمسؤولين، موظفي وأعاون الدولة إلى التحلي بعدم المبالاة وحسن تتبع تدير ومعالجة الملفات الخاصة بمصالح الأفراد.

¹ - "لقد جاء قانون إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، تنفيذا لهذه التوجهات الملكية السامية، والذي بدون شك سيحدث نقلة نوعية في تاريخ الإدارة المغربية، وفي تشييد أركان دولة الحق والقانون، ويؤسس لعلاقة جديدة بين الإدارة والمتعاملين معها قوامها تحقيق التوازن والشفافية وضمان أكبر لحقوق المواطن اتجاه القرارات الإدارية التي تعنيه، إسوة بما هو جار به العمل في الأنظمة الديمقراطية الرائدة الشيء الذي يجعل من هذه المبادرة التشريعية نموذجا يحتذى به من طرف كل الدول السائرة في طريق النمو. فلا غرابة أن يكون هذا القانون محط إجماع كل الفاعلين السياسيين على اختلاف انتماءاتهم السياسية وهو ما يؤثر على أن هذا القانون يتماشى وانتظارات جميع المغاربة، مما يشكل دفعة جديدة تعزز مسار الإصلاح الإداري ببلادنا من خلال إرساء أسس إدارة مواطنة خدومة تسودها الشفافية وقيم الحداثة وخدمة الصالح العام. وفي هذا السياق أشير إلى أن إصدار هذا النص يشكل ترجمة فعلية وملموسة لتوصيات المناظرة الأولى حول الإصلاح الإداري بالمغرب التي نظمتها وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري يومي 7 و8 ماي 2002 حول موضوع "الإدارة المغربية وتحديات 2010" كما يشكل تعبيراً واضحاً عن إرادة سياسية أكيدة تستجيب للحاجيات التي عبر عنها التطور الكمي والنوعي للإدارة والمجتمع في نفس الآن. فهو من جهة ضمانة أخرى لاستقرار المعاملات وتعزيز الثقة في تعامل الإدارة مع المرتفق والمواطن والمستثمر، ومن جهة أخرى ضابطاً قانونياً للحد من مجال السلطة التقديرية للإدارة".

- العرض التقديمي لوزير الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري أمام لجنتي العدل والتشريع وحقوق الإنسان بالبرلمان، في "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية".

لكل هذه الأسباب كان لابد من وضع حد لهذه الوضعية وتجاوزها إلى وضعية أفضل تصان فيها الحقوق والحريات. ونظرا للأهمية التي يولمها الدارسون في الحقل القانوني والحقوقى للقانون 03. 01، فإنه ينبغي دراسة مضمونه وبالتحديد مجالات الالتزام بالتعليل والاستثناءات الواردة عليها (الفرع الأول) ثم التوقف عند التعديل الذي أدخل على مبدأ تعليل القرارات الإدارية الذي له أهميته وفاعليته بالنسبة للأفراد (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مجالات الالتزام بالتعليل والاستثناءات الواردة عليها

يعد بحق قانون 03. 01 حدا فاصلا بين حقبتين، حقبة الغلو في استعمال السلطة التقديرية والتي نتجت عنها مجموعة من الانحرافات الهادرة لحقوق الأفراد وحقبة تهدف إلى الحفاظ قدر الإمكان على مصلحة المواطنين وذلك بإلزام الإدارة بالخضوع للقانون لبناء إدارة حديثة تبنى شرعيتها على المواطنة لا على امتيازات السلطة العامة¹. فإلى أي حد عكس مضمون هذا القانون تطلعات وانتظارات المواطنين؟ ذلك ما سنتطرق له من خلال استعراض مقتضيات هذا القانون الجديد (أولا) والاستثناءات التي ترد عليه (ثانيا).

أولا: مجالات تعليل القرارات الإدارية

نص الفصل الأول من قانون 03. 01 على: "تلزم إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني المشار إليها في المادة الثانية بعده تحت طائلة عدم الشرعية، وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها". يفهم من

¹ - كلمة الوزير المكلف بتحديث القطاعات العامة في اليوم الدراسي الذي نظمته، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها"، مرجع سابق، ص 16.

هذه المادة أن المشرع قصد كل الأجهزة الإدارية المتعاملة مع العموم، متمثلة في إدارات الدولة، أي جميع الوزارات بما فيها الإدارات المركزية والمصالح الخارجية وغير الممركزة، كما أخضع لهذا القانون الجماعات الترابية والتي تضم الجهات والأقاليم والعملات والجماعات الحضرية والقروية، إضافة إلى الهيئات التي تحدثها مثل الوكالات المستقلة ونقابات الجماعات¹. نفس الحكم ينطبق على المؤسسات العمومية على اختلاف أنواعها. إجبارية التعليل منصوص عليها أيضا حتى بالنسبة للمصالح التي تستفيد من امتيازات السلطة العامة لتسيير نشاط يهدف إلى تقديم خدمة عمومية، أي المصالح التي يعهد عليها بالسهر على إدارة مرفق عمومي، فبالرغم من خضوع هذه الأجهزة لمقتضيات القانون الخاص لأنها أشخاص خاصة، غير أن المشرع أدرج القرارات التي تصدر عنها بمناسبة تسييرها لمرفق عام ضمن خانة القرارات الإدارية² التي تخضع لإلزامية التعليل.

والتعليل يمس القرارات الفردية أي تلك التي تمس فردا معيناً بذاته سواء كان فردا واحدا أو مجموعة من الأشخاص ولكن بعينها. وبمفهوم المخالفة، فإن القرارات ذات الصبغة التنظيمية لا تخضع للتعليل.

كما خص هذا الفصل من القانون أعلاه القرارات السلبية دون غيرها: "والهدف من حصر إلزامية التعليل على القرارات السلبية فقط يهدف إلى حمل الأجهزة الإدارية على التشبث بالقانون، سيما وأن نوعية القرارات التي تزج المرتفقين هي القرارات السلبية، على خلاف القرارات الإيجابية، ولذلك لن يكون

¹ - ميمون يشو، "تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 03. 01 المتعلق "بإلزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية"، "في إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 43، 2003، ص 45.

² - أنظر الأحكام التالية: فريق الكوكب المراكشي، سبق ذكره؛ قرار سعد بن عبد السلام الصائغ، سبق ذكره. -Rousset (M), « cour suprême, arrêt n° 573 du 5/1/96, ligne sud de football. /Mouloudia club de Marrakech et consort », Remald, n° 25, Octobre-Décembre 1998, P: 129.

لتعميم التعليل أي جدوى سيما وأن القرار الإداري هو ثنائي بين الإدارة والمستفيد منه ولا يصل مضمونه إلى علم الغير، وبالتالي فإن فرض تعليل القرارات حتى على القرارات الإيجابية وقت إصدارها يبقى غير ضروري¹.

أما الإخلال بالتعليل، فجزاءه يضيف الفصل الأول هو عدم شرعية القرارات الإدارية: "بحيث لن تكون لها القوة الإلزامية بالنسبة لكل المتدخلين في مسلسل التنفيذ إلا إذا توفرت في صلبها على التعليل في جانب وجوده الشكلي، بغض النظر على مدى جديته ومادته وقانونيته المعلنة والذي يبقى تقييمه من اختصاص المحكمة الإدارية، وبالتالي أصبح من الضروري إعطاء شرط "تحت طائلة عدم الشرعية" المنصوص عليها في هذه المادة، مدلوله وأثره الكاملين وإلا بقينا في الوضع السابق المتجسد فيما تنص عليه الفقرة الثانية من الفصل 366 من قانون المسطرة المدنية"².

أما المادة الثانية فقد حددت مجال وجوب تعليل القرارات الإدارية: "تخضع للتعليل مع مراعاة أحكام المادتين 3 و4 من هذا القانون، علاوة عن القرارات الإدارية التي أوجبت النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل تعليلها، القرارات الإدارية التالية".

وعددت المادة الثانية هذه المجالات وصنفتها إلى ستة أقسام كما يلي: القسم الأول يرتبط بالقرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي.

القسم الثاني مرتبط بالقرارات القاضية بإنزال عقوبة إدارية أو تأديبية، القسم الثالث يتعلق بالقرارات الإدارية التي تقيد تسليم رخصة أو شهادة أو أي

¹ - ميمون يشو، "تقديم مقتضيات القانون رقم 03. 01 المتعلق "بالزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية والسلبية"، مرجع سابق، ص 46.

² - ميمون يشو، المرجع أعلاه، ص 47.

وثيقة أخرى بشروط أو تفرض أعباء غير منصوص عليها في القوانين والأنظمة الجارية بها العمل.

كأن تربط الإدارة تسليم شهادة السكنى بشراء رهان اليانصيب الوطني، أو تقيّد تسليم رخصة البناء بضرورة تعبيد طريق عمومي مجاور أو تفرض على مقاوله إنجاز تجهيزات لتطهير وحماية البيئة¹. أما القسم الرابع فهو يتعلق بالقرارات القضائية بسحب أو إلغاء قرار منشيء لحقوق، حيث تقوم الإدارة في هذه الحالة بسحب رخصة سلمت للمعني بالأمر الشيء الذي يسبب له ضرر كبير ومن تم وجب على الإدارة تبرير قرار السحب ومثاله قرار سحب رخصة استغلال الملك العمومي أو رخصة النقل العمومي. الصنف الخامس من القرارات الواجبة التعليل تلك التي تستند على تقادم أو فوات أجل أو سقوط حق ومثاله قرار رفض تمديد رخصة استغلال مقلع على أساس أحد هذه الأسباب؛ إما التقادم أو فوات الأجل أو سقوط الحق. أما القسم السادس والأخير، فنجد القرارات التي ترفض منح امتياز يعتبر حقا للأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية، كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة عن الإدارة والقضائية برفض منح جواز السفر...²

ونشير إلى أن القضاء الإداري استبعد مؤخرا وسيلة الطاعن المستمدة من عيب انعدام التعليل انسجاما مع قاعدة عدم رجعية القوانين: "وحيث إن تمسك الطاعن بمقتضيات المادة 20 من القانون 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية والقانون 03.01 المتعلق بالزامية تعليل القرارات الإدارية غير مجد في نازلة الحال، ذلك أن عيب انعدام التعليل المنصوص عليه في المادة 20 من

¹ - ميمون يشو، "تقديم وشرح مقتضيات القانون رقم 03.01 المتعلق بالزام إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي تعهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية"، مرجع سابق، ص 50.

² - امعيوة خديجة، "القاضي الإداري وحماية الحقوق والحريات بالمغرب"، مرجع سابق، ص 549.

القانون 41.90 المشار إليه، إنما ينصرف على عيب انعدام السبب باعتبار أن عيب انعدام التعليل المتمسك به في نازلة الحال بإجماع الفقه والقضاء من مشتملات عيوب الشكل اللاحقة بالقرار الإداري والذي خصه المشرع في المادة المذكورة بعيب مستقل هو عيب الشكل، إذ يبقى بهذه الصفة خاضعا للقاعدة السابق بيانها بخصوص مدى إلزامية تعليل القرارات الإدارية، كما أن الاحتجاج بمقتضيات القانون 03.01 المتعلقة بإلزامية تعليل القرارات الإدارية غير ممكن في نازلة الحال، لأن القرار المطعون فيه صدر بتاريخ 20/06/2002 بحسب التفصيل الوارد أعلاه، في حين أن القانون المتمسك به لم ينشر بالجريدة الرسمية إلا بتاريخ لاحق أي في 12/08/2002 الشيء الذي يجعله غير قابل للتطبيق احتراما لقاعدة عدم رجعية القوانين. وحيث تأسيسا على ما ذكر، واعتبارا لكون الإدارة المطلوبة في الطعن قد عللت قرارها من خلال مذكرتها الجوابية، وأمام عدم إمكانية تطبيق القانون 03.01 المشار إليه أعلاه، فإن الوسيلة المتمسك بها تكون على غير أساس ويتعين استبعادها¹.

هكذا إذن نلاحظ أن المشرع المغربي فضل اللجوء إلى تقنية التعليل الحصري للقرارات الإدارية، فقد أورد لائحة تضم مجموعة من القرارات التي تستلزم التعليل، وهي طريقة لا شك منتقدة²، لأنه في النهاية تبقى هذه اللائحة مجرد استثناء وارد على مبدأ عام يقضي بعدم إلزام الإدارة بتعليل قراراتها إلا بنص قانوني صريح. دون إغفال أن القانون نفسه (03.01) أورد مجموعة من الاستثناءات التي قد تفرغ هذا النص التشريعي من محتواه.

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 1118 بتاريخ 29 شتنبر 2003، عبد السلام احنين ضد وزير المياه والغابات، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 61، ص 167.

² - EL YAAKOUBI (M), « Analyse de la loi marocaine relative à la motivation des décisions administratives », Remald, serie thèmes actuels, n° 43, 2003, p: 53.

ثانيا: الاستثناءات الواردة على إلزامية التعليل

إذا كان المشرع المغربي في قانون 03. 01 قد ألزم الإدارة بتعليل قراراتها الواردة حصرا أعلاه، فإن هناك حالات معينة أعفاها من التعليل. وهكذا تنص المادة 3 على أنه: "تستثنى من أحكام المادة الأولى من هذا القانون القرارات الإدارية التي يقتضي الأمن الداخلي والخارجي للدولة عدم تعليلها". فالسبب الوجيه هنا للإعفاء من التعليل تقتضيه المصالح العليا للدولة، غير أن هذا الإعفاء يبقى مؤقت لأن القاضي في كل حال يمكنه مراقبة شروط تحقق هذه الحالة وله كامل الصلاحية في مراقبة مادية وصحة ارتباط عدم التعليل بالأمن الداخلي والخارجي للدولة شكلا ومضمونا¹.

أما الاستثناء الثاني الوارد على مبدأ تعليل القرارات الإدارية، فقد نصت عليه المادة الرابعة كما يلي: "إن القرارات الإدارية الفردية التي تتخذها الإدارة في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية والتي يتعذر تعليلها لا تكون مشوبة بعدم الشرعية بسبب عدم تعليلها وقت اتخاذها، غير أنه يحق للمعني بالأمر تقديم طلب إلى الجهة المصدرة للقرار داخل أجل ثلاثين (30) يوما من تاريخ التبليغ لاطلاعه على الأسباب الداعية إلى اتخاذ القرار الإداري السلبي الصادر لغير فائدته". يجب على الإدارة حينئذ أن تجيب على طلب المعني داخل أجل 15 يوم من تاريخ توصلها بالطلب. "لا تدخل القرارات الواردة في الفقرتين (ب) و (ه) من المادة 2 من هذا القانون ضمن حالة الضرورة". ويمكن أن يحدث ذلك في حالة وقوع فيضانات أو حرائق كبرى أو زلازل أو اضطرابات داخلية.

يبدو أن مفهومي حالة الضرورة والظروف الاستثنائية هما من المفاهيم الفضفاضة، وهذا هو مكنم الخطورة، ذلك أنه يمكن للإدارة أن تتضرع بهما

¹ - محمد قصري، "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة"،

مرجع سابق، ص 179.

للتهرب من تعليل قراراتها، فقد كان من الأجدر أن ينص المشرع على حالة الضرورة القصوى حتى يحد من السلطة التقديرية للإدارة¹.

ومع ذلك يبقى للقاضي الإداري الدور الطلائعي في مراقبة صحة ومادية وقانونية هاتين الحالتين اللتين تتستر وراءهما الإدارة لأجل تبرير موقفها بعدم تعليل قراراتها الإدارية وقت صدورها.

وهو ما تم ملاحظته في أحد الأحكام الحديثة لإدارة الدارالبيضاء عندما صرحت: "وحيث إنه من الثابت فقها وقضاء أن وجوب تعليل القرار الإداري يهدف إلى إحاطة المخاطبين به علما بالأسباب التي بني عليها والتي دفعت الإدارة إلى اتخاذه وفي هذه الحالة يكون هذا الشكل عنصرا أساسيا في القرار بحيث يغدو القرار الصادر دون تضمينه الأسباب التي بني عليها مشوبا بعيب الشكل، إذ أن عنصر الشكل يتحقق بمجرد ذكر الأسباب في صلب القرار الإداري بغض النظر عن صحتها أو عدم صحتها، وعلى العكس يتخلف عنصر الشكل ويصبح معيبا بعدم المشروعية إذا لم يتم تسبب القرار رغم اشتراط القانون ذلك"².

إجمالا، وبالرغم من كل النقائص التي احتوى عليها قانون 03.01، وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت لصياغة هذا النص التشريعي، فإن مع ذلك يمكن القول بأنه يمثل خطوة مهمة نحو حماية حقوق الأفراد، ويبقى بلا شك دور القاضي الإداري مهما في هذا المجال، فهو الذي سوف يسد ثغرات القانون ويعطيه المدلول الحقيقي وذلك بالوقوف على إلزامية التعليل وخاصة صحة شروطه.

¹ - EL YAAKOUBI (M), « Analyse de la loi marocaine relative à la motivation des décisions administratives », op. Cit, p: 54.

² - المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، حكم عدد 203 بتاريخ 21 مارس 2005، عبد الله الخديري ضد رئيس جهة الشاوية ورديفة، المجلة المغربية للإدارة المحلية، عدد 64، ص 208.

الفرع الثاني: فاعلية التعليل

تجاوزا للنقائص والانتقادات التي وجهت سابقا قبل سن قانون إلزامية التعليل للإدارات لقراراتها، وتكريسا ل ضمانات حقيقية للأفراد، جاء إصلاح 2002 الذي يتفق الكثير من الباحثين على أن التعديل الذي أدخل على مبدأ تعليل القرارات الإدارية له أهميته وفاعليته بالنسبة للأفراد والإدارة (أولا) ومن حيث تعميق الرقابة القضائية (ثانيا).

أولا: فاعلية التعليل بالنسبة للأفراد والإدارة

يعتبر تعليل القرارات الإدارية إحدى الضمانات التشريعية التي كفلها المشرع للأفراد على اعتبار أن هؤلاء هم المخاطبين بقرارات الإدارة وهذه القرارات غالبا ما تؤثر على وضعيتهم الإدارية لأنها تمس مراكزهم القانونية. كما يعتبر القرار الإداري من أهم الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية لتحقيق الصالح العام. ونظرا لخطورة الآثار التي يخلقها القرار الإداري، فقد أحاطه المشرع بمجموعة من الضوابط حيث يحفظ حقوق وحرية الأفراد المخاطبين به، فتصرف الإدارة يجب أن يكون دائما وفقا للقانون.

1- بالنسبة للأفراد

من المنطقي أن يحاط هؤلاء الأفراد إحاطة تامة بأسباب القرار الإداري، ليطلع على المبررات التي تستند إليها الإدارة في اتخاذها لهذه القرارات. وتزداد أهمية وفاعلية التعليل بخصوص القرارات الإدارية السلبية، فالموظف على سبيل المثال قد يتعرض لجزاء تأديبي لخروجه عن مقتضيات الوظيفة العمومية حسب ادعاء الإدارة، دون تحديد دقيق ومفصل لوجه الخروج عن هذه المقتضيات. ولذلك فالإلزامية التعليل تعتبر ضمانا حقيقية وشكلية حاسمة تلقى على كاهل الإدارة متخذة القرار، لتحديد بوضوح المآخذ والاعتبارات القانونية والواقعية ضد

المعني بالأمر، حتى يستطيع هذا الأخير معرفة الأسباب التي حملت الإدارة على هذا التصرف. إن الغاية الأولى من إلزامية التعليل بخصوص الأفراد هو اطلاعهم مباشرة على أسباب القرار الإداري. وفي هذا الصدد فقد أنكر الأستاذ محمد اليعكوبي¹ على مبدأ الإفصاح عن الأسباب أمام القاضي الإداري خلال مرحلة التقاضي عن طريق تبادل المذكرات، أية أهمية أو ضمانات حقيقية بالنسبة للأفراد.

وبالرجوع إلى الشروط المتبعة التي تصاحب إجراءات الطعن القضائي كما سبقت دراستها، يتضح وبحق أن التعليل ضمانات للأفراد دون اللجوء إلى طرق باب القضاء، لكن إذا كان القضاء هو الوسيلة الوحيدة لحماية حقوق وحرريات الأفراد، فإن التعليل متى تم الإلتزام به من طرف الإدارة يسهل على المعني بالأمر عملية الإثبات عند الطعن² سواء تعلق الأمر بإلغاء القرار أو بطلب التعويض عنه. وبالمخالفة، ستتعقد مهمة الأفراد عند افتقار القرار للتعليل، لأن عدم التعليل يترك الفرد في متاهة مظلمة تفقده القدرة على الدفاع عن نفسه، ويفقد بذلك الثقة في شرعية النشاط الإداري. فلنا أن نتصور كيف يمكن الطعن في قرار إداري نجهل أسبابه؟ الأمر الذي يدفع الفرد إلى اللجوء إلى وسائل الطعن المحددة بالفصل 20 من قانون المحاكم الإدارية وهي: عيب الاختصاص، عيب الشكل،

¹ - "إن التعليل يلزم الإدارة بالإفصاح عن الأسباب في صلب القرار لكي يتمكن الفرد من الاطلاع عليها ومعرفتها، وهذا التعليل كشرط شكل في صلب القرار ليست له أية علاقة مع مسطرة طلب الإفصاح عن الأسباب أثناء ممارسة الرقابة القضائية على الأسباب... فخاصية التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري لها خاصية قبلية، والثانية لها خاصية لاحقة، ولا يمكن أن تصبح بديلا كافيا لشكلية التعليل... فهذا التعليل اللاحق لا وجود له إلا في إطار علاقة الإدارة بالقاضي، وعيب هذا التعليل اللاحق يفرض قبل كل شيء وجود دعوة قضائية".

- EL YAAKOUBI (M), « La motivation des actes administratifs, thèse de doctorat d'Etat en droit public, université des sciences sociales de Grenoble, 1981, p: 159.

- أورده محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 233.

² - أورده محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 234.

الانحراف في استعمال السلطة، انعدام التعليل ومخالفة القانون، نظرا لجهل أصحاب الدعوى المسبق بأسباب القرار الإداري، حتى يمكنهم ملائمة السبب الذي يصح للمطالبة بإلغائه¹.

ومن الوظائف الأساسية للتعليل أنه يعتبر وسيلة للاقتناع بشرعية أسباب القرار الإداري. فلا ريب أن القوة الحقيقية لأي قرار تكمن في وضوحه وفي قناعة الكافة به، فإذا ما تحققت للقراراتان المسألتان، فإنه يتمتع بقوة تدفع الأفراد إلى احترامه وتنفيذه ولا تثبت هذه القوة للقرار الإداري إلا إذا كان معللا حتى يمتثل الأفراد للقرار ولا يعرقلون تنفيذه، فالتعليل في حد ذاته يسهل ويعزز مأمورية تنفيذ القرارات الإدارية².

إن القرار المعلل يساعد على الإقناع ويوثق الصلة بين الإدارة والمرتفقين عن طريق خلق جو من الثقة، فالمعنى بالقرار يتمكن من تبيان الأسباب هل هي شرعية أم لا وهو ما ينعكس سلبا أو إيجابا على تنفيذ هذا القرار.

وفي النهاية، نقول إن التعليل يلعب دورا أساسيا لأنه: "وسيلة لتوفير الأمان القانوني من خلال الحد من الشطط الإداري، أو بمعنى آخر، يجنب الإدارة التعسف في استعمال السلطة والانحراف بها، وبالتالي وسيلة لحماية حقوق وحرية الأفراد، إذ بقدر ما تعلق الإدارة قراراتها بقدر ما تصبح سلطة الإدارة مقيدة والسلطة المقيدة هي النظام والأسلوب الإداري المثالي في حماية حقوق الأفراد وحريةاتهم، لأنه يحدد للإدارة دائرة قراراتها ويحدد طريقة أسلوبها تحديدا يحول بينهما وبين التعسف"³.

¹ - محمد قصري، "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحرية ورقابة قضائية فعالة"، مرجع سابق، ص 184.

² - امعيوة خديجة، "القاضي الإداري وحماية الحقوق والحرية بالمغرب"، مرجع سابق، ص 567.

³ - أورده محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 243.

2- بالنسبة للإدارة

أمام كثرة القرارات المتخذة من طرف الإدارة، فإن من شأن التعليل أن يساعد على تحسين العمل الإداري، فالمسؤول الإداري الذي يتخذ قرارات إدارية بهدف تحقيق المصلحة العامة يكون رقيبا على نفسه إذا التزم بقاعدة التعليل، لأنه مدعو لأن تكون أسباب قراراته متجانسة ومنطقية وشرعية. فالالتزام بالتعليل كفيل بأن يجنب الإدارة الوقوع في إصدار قرارات متسرعة أو طائشة، لأن المسؤول الإداري يعطي نفسه فرصة دراسة الوضعية دراسة مستفيضة قبل الإقدام على إصدار القرار. فالتعليل على حد قول البعض: "بالنسبة للجهة الإدارية مصدره القرار يقوم بذات الوظيفة التي يقوم بها تعليل الحكم بالنسبة للقاضي، فهو مدعاة للتأني والرؤية وضمانة للسلامة في لحظات الغضب، ورجل الإدارة في ذلك شأنه شأن الفرد على وجه العموم كلما استأنس في تصرفه واستعرض مبرراته فيما بينه وبين نفسه قبل الإقدام عليه، كلما كان ذلك مدعاة إلى التأني وصحة هذا التصرف وإلى مطابقته لمقتضى الحال"¹.

كما لا يخفى أن التعليل متى تم الالتزام به من طرف الإدارة، فإنه يضمن تناسق العمل الإداري في المواقف المتشابهة. فكلما عللت الإدارة قراراتها فإنها تكون قد حكمت على نفسها بأن تلتزم بإصدار قراراتها في المستقبل ويجب أن تكون منسجمة مع موقفها الأول خصوصا إذا تشابهت الظروف والشروط، وكل عدول عن خطها الأولي يعتبر عدولا غامضا ومفضوحا وغير مفهوم².

ويتيح التعليل إمكانية التواصل بين الإدارة والأفراد، فهؤلاء تربطهم علاقة متوترة مع الأجهزة الإدارية، ويعتبرون الإدارة مصدر المشاكل بالنسبة لهم، وقراراتها لا تلاقي الترحيب على الإطلاق، وبالتالي فالتعليل من شأنه خلق جو من الثقة بين

¹ - محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 243.

² - محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، المرجع أعلاه، ص 244.

الأفراد والإدارة وبالتالي تغيير الصورة السوداوية للإدارة إلى صورتها الحقيقية كجهاز يقوم على خدمة صالح العام: "لهذا يبدو تقييد الإدارة بالتعليل هو إحلال علاقات يطبعها التفاهم والتعاون والبساطة والوضوح محل هذه العلاقات المشوبة بالشطط والغموض والتعقيد في غياب قاعدة التعليل، والتي تجعل الأفراد أكثر تشككا في مشروعية القرارات الإدارية"¹.

وهكذا فإنه بإمكان التعليل، إذا ما احترم من طرف الإدارة، أن يؤدي وظيفته السامية فهو: "أحد الوسائل الهامة لتحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة من خلال خلق ما يسمى بالتواصل الإداري، فالتعليل يعني الابتعاد عن السلطوية والتحكم، لأنه يعني أن القرار قد درس بعناية وأصبح بذاته شارحا بمضمونه، مما يعني أن المخاطبين به سوف يقبلونه"².

ثانيا: فاعلية التعليل بالنسبة للرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من الضمانات الأساسية والمبادئ الكبرى التي يركز عليها أي نظام ديمقراطي، ذلك أن القاضي الإداري يخضع قرارات الإدارة للرقابة على اعتبار أن وظيفته الأساسية تمكن في الدفاع عن حقوق وحريات الأفراد. فدوره الأساسي يتمثل في إلزام الإدارة بالخضوع لمبدأ الشرعية حتى تكون كل تصرفاتها ضمن ووفق القانون. ويرتبط جانب كبير من هذه الرقابة بعنصر السبب في القرار الإداري، وهنا تبرز أهمية التعليل كضمانة شكلية. فالتعريف والإفصاح عن أسباب القرار من حيث الاعتبارات القانونية والواقعية التي كانت وراء إصدار القرار الإداري من شأنها أن تسهل مهمة القاضي الإداري في استخدام الإجراءات القضائية، فالتعليل المصاحب لإصدار القرار ييسر

¹ - محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 243.

² - محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، المرجع أعلاه، ص 243.

من مأمورية القاضي الإداري في مباشرة رقابته، وهو أفضل وسيلة من التعليل اللاحق الذي يأمر به أثناء المسطرة الاستقصائية. كما أن هذا التعليل اللاحق يبقى مجرد تركيب وتجميع للأسباب وإحلال لسبب محل آخر، خلافا للتعليل المحاصر؛ إذ كيف يمكن التأكد دائما بأن الأسباب التي تبرر بها الإدارة في وقت لاحق هي التي بني عليها القرار؟¹

إن الإفصاح عن الأسباب من خلال المذكرات الجوابية، بالرغم من أنه يقدم حماية للأفراد في مواجهة الإدارة أمام القضاء، إلا أنه ليس كافيا. وإن كان ضروريا، فهل يجب دائما في سبيل الإحاطة بأسباب القرار اللجوء إلى القضاء؟

إن التعليل المحاصر للقرار قد يجنب الأفراد رفع النزاع للقضاء، وبالتالي فإنه يحقق ما لا يستطيع على تحقيقه الإفصاح عن الأسباب لاحقا في إطار المسطرة القضائية². وبالرجوع إلى الاجتهاد القضائي الصادر عن المجلس الأعلى والمحاكم الإدارية بالمغرب، نجد أن قضاءنا الإداري مارس رقابته على عنصر السبب في القرار الإداري مبتدئا بالتحقق من صحة وجود الوقائع من الناحية المادية (1)، ثم مسلطا رقابته على صحة التكييف القانوني الذي تقوم به الإدارة عن إدراج الوقائع ضمن فئة قانونية معينة (2).

1- الرقابة على وجود الوقائع:

منذ إنشاء المجلس الأعلى، مارست الغرفة الإدارية رقابتها على سبب القرار الإداري وبالتالي الحكم عليه من حيث شرعيته أو عدم شرعيته عن طريق التحقق من صحة الوقائع من الناحية المادية، واعترفت لنفسها بسلطة مطلقة في التثبت من صحة الوجود المادي للوقائع (أ) ومن صحة الوقائع من الناحية القانونية (ب).

¹ محمد قصري، "إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانا للحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة"، مرجع سابق، ص 189.

² محمد الأعرج، "فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية"، مرجع سابق، ص 243.

أ- الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

لقد كانت رقابة المجلس الأعلى على السلطة التقديرية للإدارة مناسبة للتأكيد على إلزامية تقدير الوجود المادي للوقائع. وقد طبقت الغرفة الإدارية موقفها هذا في شتى مجالات النشاط الإداري وعلى أنواع وفئات مختلفة من القرارات الإدارية، كانت الغالبية العظمى منها تنتهي إلى فئة القرارات التأديبية¹.

وفي هذا المجال (مجال القرارات التأديبية)، فقد سبق للغرفة الإدارية أن راقبت منذ نشأتها صحة الوقائع المادية في ركن السبب بمناسبة فصلها في نازلة بن شقرون² وحكم لوك³ بالإضافة إلى قرارها في قضية القباج⁴. والقاسم المشترك بين هذه القرارات هو تعرض الطاعنين لعقوبة العزل، فألغت الغرفة القرار لأنبائه على وقائع مادية غير ثابتة في الحالة الأولى والثالثة، وصرحت بعدم قبول الطعن في الحالة الثانية. فاختطت الغرفة الإدارية لنفسها مسلكا لم تشذ عنه قط بحيث أصبح قضاءها مستقرا ومتواترا. فلكي يكون القرار الإداري شرعيا يجب أن يستند إلى وقائع صحيحة من الناحية المادية، وهو الأمر الذي دفع المجلس الأعلى إلى إلغاء قرارات الإدارة المعيبة كما فعل في قضية أحمد الدو⁵.

فالإدارة لا يمكنها بتاتا متابعة موظف ما إلا بناء على وقائع مادية ثابتة. إن القرار الإداري القاضي بمعاقبة الطاعن والذي لا يركز على أي وجود مادي للوقائع يكون مصيره الإلغاء: "حيث إن الطعن مبني على أن سبب العقوبة التي صدر بها القرار هو امتناع الطاعن عن حضور جلسة عقارية انعقدت بتاريخ

¹ - عبد الله ادريسي، "نظرات في تحليل القرارات الإدارية شكلا ومضمونا، حصيلة قضائية وآفاق"، مرجع سابق، ص 17.

² - Arrêt Mohammed BENCHAKROUN, précité.

³ - C. S. A, arrêt n° 71 du 9 Janvier 1960, Loc. c. /ministre de la justice, Rec, p: 95.

⁴ - C. S. A, arrêt n° 162 du 22 Janvier 1962, KABBAJ Mohammed ben Tahar, Rec, p: 21.

⁵ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 491 بتاريخ 10 غشت 1984، أحمد الدو ضد وزير العدل، "قضاء المجلس الأعلى"، عدد 39، ص 162.

1992/09/23 في المحكمة التي يعمل بها في حين أن الطاعن ينكر أن يكون قد كلف بحضور الجلسة المذكورة لا حسب مذكرات توزيع الأشغال التي يرفق بها مقال طعنه ولا تبعا لأي تكليف خاص له بذلك. وحيث إنه لا يوجد بين أوراق الملف ما يثبت أن الطاعن كان مكلفا بالحضور في جلسة 1992/09/23 المشار إليها باعتبار ذلك يدخل أصلا في عمله أو أنه كلف بالحضور في الجلسة المذكورة بصورة أساسية، وحيث إن القرار المطعون فيه تبعا لما تقدم صدر استنادا إلى واقعة نسبت للطاعن ولا يوجد أي دليل على ثبوت ماديتها، فهو قرار مشوب بالشطط في استعمال السلطة مما يجب إلغاؤه"¹.

واعتبرت إدارية الرباط أن الشكاية غير كافية لتحريك المتابعة التأديبية: "لكن حيث إنه من القواعد العامة في الإثبات أنه لا ينبغي الاكتفاء بالاستناد إلى مجرد شكايات لتحريك المتابعة سواء كانت تأديبية أم زجرية، ما لم تكن تلك الشكايات مدعمة بوسائل مقنعة على صحة الوجود المادي للواقعة التي يتكون منها ركن السبب في القرار الإداري وذلك لتفادي الإقدام على تحريك المتابعة استنادا إلى مجرد شكايات كيدية وبالتالي تشجيع ذوي الضمائر السيئة على الإساءة إلى سمعة الأشخاص، مما يتعين معه استبعاد الاستناد إلى الشكاية وحدها كوسيلة للاقتناع بوجود مخالفة"².

في مقابل هذا الاجتهاد القضائي. فقد قضت المحاكم الإدارية برد الطعون المقدمة إليها لما لاحظت أن القرارات الإدارية موضوع دعاوى الإلغاء سليمة وليست معيبة: "وحيث إن المحكمة بعد إحاطتها بظروف القضية وملابساتها

¹ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 426/94 بتاريخ 27 أكتوبر 1994، الحسن الكباري ضد وزير العدل، قرارات المجلس الأعلى في المادة الإدارية، 1958-1997، ص 271.

² - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 733 بتاريخ 25 ماي 2004، محمد اجزناني ضد وزير الصحة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 62-63، ص 222.

تبين لها أن الطاعن لم يمرض على التحاقه بمركز القاضي المقيم بعين اللوح سوى مدة تقل عن سنة، ورغم قصار هذه المدة أصبحت الشكايات التي توجه ضده متواترة، وأن السيد نائب وكيل الملك قد زكى ما جاء في تلك الشكايات ملتصقا من السلطة الإدارية اتخاذ الإجراء المناسب في حق المشتكى به حتى يسترد مرفق العدل بالمنطقة المكانة التي تليق به، وحيث إنه أمام تواتر الشكايات المذكورة وتزكية السيد نائب الوكيل لها وكذا ملاحظاته شخصيا لتصرفات الطاعن التي تتمثل في الإخلال بالواجبات المفروضة عليه ولظهوره بمظهر من شأنه المس بكرامة الوظيفة وكذا المرفق العمومي الذي يعمل فيه، فإن المحكمة اقتنعت بأن الاختلالات المنسوبة إلى الطاعن ثابتة في حقه، وأن العقوبة التي اقترحها المجلس التأديب وتبنتها السلطة الإدارية كانت جد ملائمة. لذا يتعين استبعاد الوسيلة المثارة أيضا بهذا الصدد ورفض الطلب فيما يخص إلغاء القرار في شقه المتعلق بإقصاء الطاعن عن العمل لمدة شهر مع حرمانه من كل أجرة"¹.

2- الرقابة على صحة الوقائع من الوجهة القانونية:

لا يقتصر دور القاضي الإداري على التثبت من صحة الوقائع من الناحية المادية فقط، بل يتعداه إلى التحقق من صحة الوقائع من الوجهة القانونية عن طريق إجراء مقابلة بين السبب المادي والقاعدة القانونية، مما يمكنه من الوصول إلى التفسير الحقيقي الذي تقدمه الإدارة للقاعدة الشرعية ولتقف على الأسلوب الذي اتبعته في تطبيقها، وينتهي القاضي بعد التحقق من الوجود المادي للواقعة

¹ - المحكمة الإدارية بالرباط، حكم عدد 311 بتاريخ 26 أكتوبر 1995، بوبكر زحيمي ضد وزير العدل، الإشعاع، عدد 27، ص 344. في قضية غ-ب ضد وزير العدل ألغت المحكمة قرار العزل لخرق حقوق الدفاع. مع ثبوت الوقائع المادية، حكم سبق ذكره؛ المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 886 بتاريخ 11 دجنبر 2003، ط. ف ضد المجلس الأعلى للحسابات، قرارات المجلس الأعلى، عدد 61، ص 239.

إلى البحث عن مدى قانونيتها وهل يصح للإدارة أن تتخذها أساسا لقرارها المطعون فيه"¹.

ومن أوائل القضايا التي بنت فيها الغرفة الإدارية في هذا المجال يمكن ذكر قرار "ديران Durand"².

حيث طلب الطاعن الاستيداع، الأمر الذي لا يمكن أن يعتبر في نظر القاضي الإداري، استقالة يترتب عليها عزل الطاعن. وفي نازلة أخرى لمحمد بن العربي بوزطوط³، ألغت الغرفة الإدارية قرار الإدارة بسحب رخصة اعتمادا على كون المعني بالأمر قام بأعمال يحضرها القانون الأساسي لوكلاء أسواق بيع الخضار والفواكه بالجملة: "وحيث يستفاد من أوراق الملف أن القرار المطلوب إلغاؤه اعتمد فعلا فقط على مخالفات ضبطت ضد الطاعن في محاضر الشرطة وقدم من أجلها إلى المحكمة الجزرية بالناظور التي أصدرت حكمها ببراءته مما نسب إليه من مخالفات معتمدة على أن الحجة الوحيدة الموجودة بالملف ضده هي نظرية الشرطة في آخر محضرها و أنها نظرية مجملة في بحثها ومهمة في معرفة كيفية التوصل إلى ما أفادت به إن لم نقل أنها متعارضة مع تصريحات المتهم بوكراع والتي هي في صالح بوزطوط سواء في نفس ذلك التقرير أو أمام المحكمة وأن المحكمة لم تقتنع بارتكاب المتهم بوزطوط لما نسب إليه من المضاربة غير المشروعة المنطوية تحت الفصول المذكورة في الحيثية أعلاه. وحيث إن التصريح بعدم وجود المخالفات المذكورة في حكم متمتع بقوة الشيء المحكوم به يترتب عنه انعدام أساس للعقوبة التي أنزلتها الإدارة بالمعني بالأمر

¹ - عبد الله ادريسي، "نظرات في تحليل القرارات الإدارية، شكلا ومضمونا، حصيلة قضائية وآفاق"، مرجع سابق، ص 17.

² - C. S. A, arrêt n° 42 du 12 mars, 1959, Durand c. / ministre de santé, Rec, p: 43.

³ - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 52 بتاريخ 9 دجنبر 1966، محمد بن العربي بوزطوط ضد وزير الداخلية، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الجزء 1، ص 52.

مما ينتج عنه أن سحب قرار الوكالة قبل انقضاء مدته مشوب بالشطط في استعمال السلطة".

ب- الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

تمتد رقابة القاضي الإداري على ركن السبب إلى تكييف الوقائع من الناحية القانونية، إذ تتمكن بهذا المحكمة من بسط رقابتها على التكييف القانوني للوقائع في إطار مطابقة الواقع للقانون.

وهذه العملية "لا تشكل عنصرا مستقلا من عناصر السبب، وإنما هي عملية معقدة ومركبة تقتضي من الشخص الذي يجريها أن يركب بين عدة عناصر تصل بالسبب، ونحن لا ننكر ما تتضمن هذه العملية من جهد إنشائي خلاق، لأن هذا الجزء الذهني يتجاوز في عمقه وتعقيدته عملية إجراء المطابقة المادية أو المجردة بين عنصري الواقع والقانون"¹.

وقد اعترفت الغرفة الإدارية، منذ البداية بحق تسليط رقابتها على هذا الجانب، ذلك أن صحة وثبوت الوقائع من الناحيتين المادية والقانونية لا يعطي للإدارة حرية مطلقة في اتخاذ قرارها بل لا بد وأن تكييف الوقائع تكييفاً يتماشى مع القانون وإلا اعتبر قرارها معيباً. كما يستخلص من اجتهادات الغرفة الإدارية أنها ترفض للإدارة في هذا الشأن كل حرية تمنحها سلطة تقدير الوقائع وتفسيرها لربط الاتصال بينها وبين القواعد القانونية العامة والمجردة. وهذا الاتجاه العام هو ما يبرز من قضائها المتواتر ومن تطبيقاتها المتصلة بالكثير من القرارات من مختلف المجالات².

¹ - عبد الله ادريسي، "نظرات في تحليل القرارات الإدارية، شكلاً ومضموناً، حصيلة قضائية وآفاق"، مرجع سابق، ص 19.

² - أمعيرة خديجة، "القاضي الإداري وحماية الحقوق والحريات بالمغرب"، مرجع سابق، ص 585.

ففي مجال التأديب، اعترف قضاة المجلس الأعلى لأنفسهم بحق فرض رقابتهم على التكييف القانوني للوقائع، منذ صدور قرار "كورتى"¹ والتزمت الغرفة الإدارية هذا النهج في اجتهاداتها اللاحقة، ففي قرار مارسو بيير²، ألغت الغرفة القرار المشترك المتخذ من طرف وزير الداخلية ووزير الفلاحة والإصلاح الزراعي ووزير المالية إلغاء جزئيا، والقاضي باسترجاع الدولة لأراضي الاستعمار، نظرا للخطأ الذي وقعت فيه الإدارة بخصوص تكييف الوقائع من الناحية القانونية.

ومع إحداث المحاكم الإدارية، طبق قضاتها مبدأ الرقابة القضائية على تكييف الوقائع من الوجهة القانونية. وهكذا اعتبرت إدارية فاس، في قضية الحسين أمطاط³. أن الإدارة أخطأت التقدير عندما كيفت تغيب الطاعن على أنه منقطع عن العمل: "وحيث إنه من الثابت من المراسلة التي وجهها السيد مدير الإعدادية المذكورة إلى السيد النائب الإقليمي لنيابة التربية الوطنية بولمان ميسور المؤرخة في 1998/11/30 في إطار تعقيبه على جواب المدعي عن الاستفسار الموجه إليه بتاريخ 1998/11/5، وكذلك من جوابه خلال جلسة البحث أن المدعي بعد انقطاعه عن العمل بتاريخ 1998/04/14 التحق مجددا بعمله واستأنفه بتاريخ 1998/06/03 وبالتالي فإن هذا الالتحاق بالعمل المعترف للمدعي به يجعله في وضعية المتغيب خلال الفترة الممتدة من 1998/05/14 إلى 1998/06/03 وفترة تلتها وليس في وضعية المنقطع عن العمل التي تبرر الاسترسال في تطبيق مقتضيات الفصل 75 مكرر من القانون

¹ - C. S. A, Arrêt n° 26 du 8 Décembre 1958, Courtille c/ directeur des services de sécurité publique, Rec, p: 31.

² - المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، قرار رقم 20 بتاريخ 26 أبريل 1968، مارسو بيير ضد وزير الداخلية ووزير الفلاحة والإصلاح الزراعي ووزير المالية، قرارات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، الجزء 1، ص 137.

³ - المحكمة الإدارية بفاس، أمر استعجالي عدد 481 بتاريخ 4 يوليوز 2000، الحسين أمطاط ضد وزير التربية الوطنية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 36 ص 158.

- منشور كذلك بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 51-52، ص 163.

الأساسي للوظيفة العمومية وكان يتعين لذلك تطبيق مقتضيات قانونية أخرى في حقه غير الفصل 75 مكرر مشار إليه. وحيث إن سبب القرار المطعون فيه يبقى لذلك غير مرتكز على أساس سيما مع تحقق استمرار المدعي في عمله وتسجيل التحاقه خلال بداية الموسم الدراسي لسنة 1998-1999 دون أن يوجد بالملف ما يفيد تاريخ إرسال طلب إيقاف الراتب في المدعي وحصول توقيف هذا الراتب واستمرار المدعي في الانقطاع عن العمل بعد مرور شهرين على هذا التوقيت للأجر ليكون هنالك محل لتطبيق الفصل 75 مكرر الأنف الذكر، مما بقي معه القرار المطعون فيه مخالفا للقانون ومشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة".

رقابة القضاء الإداري على صفقات المجالس الجماعية

منصف الحائك

دكتور في القانون العام

مقدمة

إذا كان العقد الإداري يتفق مع العقد المدني في وجوب أن يكون له سبب ومحل صحيحان وأن تتوفر في التعبير المتبادل عن إرادة الطرفين كافة الشروط المتطلبية لصحته، فإنه يختلفان في وجود الإدارة كطرف لازم في أي عقد إداري يتمتع بحقوق وامتيازات السلطة العامة. وقد نص مرسوم الصفقات العمومية على أن الصفقة هي "كل عقد بعوض يبرم بين صاحب مشروع من جهة وشخص طبيعي أو معنوي من جهة أخرى، يدعى مقاول أو مورد أو خدماتي، ويهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات".

وعلى هذا الأساس فإن للمجالس الجماعية مسؤوليات عديدة تحتاج للقيام ببعضها إلى الدخول في علاقات مع أشخاص وهيئات أخرى، حتى تتمكن من إنجاز الأشغال العامة وتدير المرافق العامة، وغير ذلك من الأنشطة ذات النفع العام، مما يضطرها إلى إبرام صفقات عمومية. وبالنظر لاتساع سلطات المجالس الجماعية في مواجهة المتعاقد معها، ولما كانت العدالة تقتضي عدم التضحية الكاملة بالمصلحة الفردية في سبيل تحقيق المصلحة العامة. فإنه كان لابد من تدخل القضاء الإداري لبطر رقابته على تدبير المجالس الجماعية للصفقات العمومية (المحور الأول) بالإضافة إلى حماية القضاء الإداري لصاحب الصفقة من الآثار المترتبة عن صفقات المجالس الجماعية (المحور الثاني).

المحور الأول:

رقابة القضاء الإداري على تدير صفقات المجالس الجماعية

تلجأ المجالس الجماعية من أجل إدارة المرافق العامة وإشباع الحاجيات العامة وتحقيق الصالح العام إلى إبرام صفقات عمومية. ولتحقيق هذه المهام أقر لها المشرع عدد من الحقوق والسلطات تفوق تلك التي يملكها صاحب الصفقة. لذلك كان من الضروري تدخل القضاء الإداري لرقابة هذه الحقوق والتي تتجلى أساسا في حق المجالس الجماعية في الإشراف والتوجيه وتعديل شروط الصفقات العمومية (الفرع الأول) وحقها في توقيع الجزاء على المتعاقد معها إذا كان له موجب وأخيرا حقها في إنهاء الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإشراف والتوجيه وتعديل شروط الصفقة العمومية

تتمتع المجالس الجماعية باعتبارها صاحبة المشروع بسلطات واسعة ترأب بمقتضاها مراحل تنفيذها بكيفية مثلى لتحقيق المصلحة العامة، ولذلك يتدخل القضاء الإداري لبط رقابته على حق المجالس الجماعية في الإشراف والتوجيه (الفقرة الأولى) وحق تعديل شروط الصفقات العمومية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإشراف والتوجيه للصفقة العمومية

من المعلوم أن للمجالس الجماعية سلطة الرقابة والإشراف على تنفيذ الصفقات العمومية، وهذا حق ثابت لها في جميع أنواع الصفقات العمومية باعتبارها طرفا في الصفقة، بيد أن ممارسة هذا الحق لا تقف عند هذا الحد، إذ يكون لها كذلك سلطة التوجيه بحيث تقوم بإصدار أوامر ملزمة لصاحب الصفقة لتنفذ التزاماته على النحو الذي تريده¹، ففي عقد المقاولة مثلا يخضع المقاول

¹ حسن صهيبي، "القضاء الإداري المغربي"، سلسلة دراسات وأبحاث في الإدارة والقانون، العدد 3، الطبعة الثانية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، ماي 2019، ص: 109.

لإشراف وتوجيه الأوامر التي يصدرها له المهندس الذي تقوم بتعيينه المجالس الجماعية بغرض متابعة تنفيذ المشروع وإلا أوقعت عليه المجالس الجماعية الجزاءات التي تملكها كسلطة مسؤولة عن إدارة المرافق العامة وهو حق ثابت لها ولولم ينص عليه في الصفقة. غير أن سلطة المجالس الجماعية في ممارسة حق الإشراف والتوجيه ليست مطلقة إذ تتقيد بمبدأ المشروعية وبما يقتضيه صالح المرفق العام كما تتقيد بعدم مخالفة موضوع الصفقة أو تعديله¹.

وفي هذا الاتجاه قضت المحكمة الإدارية بمراكش بأنه "إذا كان رئيس المجلس الجماعي يملك تجاه المقاول سلطة التوجيه والمراقبة لحسن سير تنفيذ الأشغال فإن إقدامها على توقيف الأشغال وعدم تنفيذ ما التزمت به في اجتماع تم بينهما يجعل المدعية مستحقة للمبالغ بقيمة الأشغال المنجزة وللتعويض الشامل للخسارة التي أمت بها حفاظا على التوازن المالي للمشروع"².

وفي إطار سلطة المراقبة والتوجيه قد تظهر مستجدات تدفع المجالس الجماعية إلى إصدار أمر بتوقيف الأشغال لسوء أحوال الطقس أو ظهور معطيات جديدة تلزم بإعادة النظر في التصاميم أو غير ذلك. ولعل لمثل هذا القرار تأثير خطير على المقاول وعلى وضعيتها المادية نظرا للتكاليف التي يمكن أن تتحملها طيلة مدة التوقيف كأجور العمال وتمديد أجل الإنجاز، وما ينتج عن ذلك من حرمان المقاول من المشاركة في صفقات جديدة زيادة على تراكم الديون التي قد تكون لجأت إليها لتمويل الصفقة³.

¹ فؤاد الفتوح، "منظومة الرقابة في مجال الصفقات العمومية دراسة قانونية وقضائية"، مطبعة البيضاوي، الطبعة الأولى 2020، ص: 258.

² حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 109، بتاريخ 2001/5/2، ذكره محمد الأعرج في كتابه حول "المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 78، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2012، ص: 39.

³ محمد الزباني، "القاضي الإداري والصفقات العمومية بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 78 - 79، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، يناير-أبريل، 2008، ص: 30.

وتأسيسا على ذلك فالقضاء الإداري حكم بأحقية المقاوله في استيفاء التعويض المستحق لها عن الضرر الناتج عن التوقف، وهو ما تم تأكيده من خلال الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط اعتمادا على الحثية التالية" وحيث إنه من الثابت من أوراق الملف، وبشكل غير منازع فيه من طرف المدعى عليها أن عملية تنفيذ أشغال الصفقة موضوع النزاع عرف إصدار ثلاثة أوامر بالخدمة من أجل إيقاف الأشغال وحيث يستفاد من جميع الأوامر أن جل التوقفات التي عرفها سير الأشغال كان بسبب رئيس المجلس الجماعي الذي لم يأخذ بعين الاعتبار جميع العوارض التي يمكن أن تتعرض سير الأشغال وإيجاد حل لها قبل أن يصدر الأمر المصلي الأول بالخدمة من أجل الشروع فيها تفاديا لإبقاء المقاوله عاطلة عن العمل وما ينتج عن ذلك من عدم إنجاز الصفقة داخل الأجل المحدد لها. في الوقت الذي لم ينسب فيه للمقاوله أي تقصير من جانبها كان سببا في تلك التوقفات، الأمر الذي يجعل رئيس المجلس الجماعي ملزما اتجاهها بجبر تلك الأضرار التي قد لحقت بها كون أسباب التوقف ترجع إلى مبررات مشروعة فرضتها طبيعة الأشغال"¹.

ونفس الموقف أكدته ذات المحكمة في حكم آخر جاء فيه "وحيث إنه من الثابت من وثائق الملف أن تلك التوقفات كانت بأمر من رئيس المجلس الجماعي باعتباره هو صاحب المشروع وكان عليه تنظيم عمل المقاولات المشتغلة معه بشكل لا يؤدي إلى توقيف الأشغال أو تقطعها، مما يجعل المدعية محقة في المطالبة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بها خلال مدة التوقفات"².

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 120، بتاريخ 2006/2/2، غير منشور.

² حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1241، بتاريخ 2005/7/19، غير منشور.

الفقرة الثانية: تعديل شروط الصفقة العمومية

تمتلك المجالس الجماعية سلطة تعديل شروط الصفقة العمومية دونما حاجة للنص على ذلك في الصفقة وذلك لضمان سير المرفق العام بانتظام وتحقيقا لمقتضيات المصلحة العامة، وبموجب هذه السلطة يكون بإمكان المجالس الجماعية أن تقوم بتعديل شروط الصفقة العمومية وطريقة تنفيذها، بما يتضمن زيادة أو إنقاص التزامات صاحب الصفقة أو تعديل الجدول الزمني لمعدلات التنفيذ بصورة لم تكن معروفة وقت إبرام الصفقة وذلك بإرادتها المنفردة ودون أن يحق لصاحب الصفقة الاحتجاج بقاعدة الحق المكتسب أو بقاعدة القوة الملزمة للعقد وأن العقد شريعة المتعاقدين¹.

غير أن حق المجالس الجماعية في تعديل شروط الصفقة العمومية ليس بالحق المطلق وإنما يقتصر على شروط الصفقة المتعلقة بتنفيذه ولا يمتد إلى موضوع الصفقة أو أنواعها. وفي هذا الصدد قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بأن "سلطة المجالس الجماعية في تعديل الصفقة العمومية ليست مطلقة، بل هي مقيدة بنصوص الصفقة المتصلة بسير المرفق وحاجته ومقتضياته"². ويشترط لممارسة هذا الحق أن تكون قد استحدثت ظروف بعد إبرام الصفقة تبرر التعديل وأن الظروف التي كانت قائمة وقت إبرام الصفقة قد تغيرت عما كانت عليه من قبل وذلك لأن الأساس في حق التعديل هو ما تقضي به المصلحة العامة من وجوب ضمان تسيير المرافق العامة بانتظام وأنه لشك أن المجالس الجماعية عند إبرام الصفقة تضع الشروط التي تلائم سير المرفق في

¹ محمد باهي، "منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية"، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص: 355.

² قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 1087، بتاريخ 2002/10/24، ذكره محمد المنتصر الدودي في كتابه حول "القضاء الإداري: دور الغرفة الإدارية في الحفاظ على مكاسيها"، الطبعة الأولى، دار أبي رقرق للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2014، ص: 322.

الظروف القائمة في ذلك الوقت، فإذا تغيرت هذه الظروف بعد ذلك بحيث لم تعد تلك الشروط التي تقررت عند إبرام الصفقة ملائمة لحسن سير المرفق فإنه يكون لها حق تعديل هذه الشروط بما يحقق مصلحة المرفق تماشياً مع الظروف الجديدة.

كما يجب ألا تمس التعديلات المزايا المالية التي يتمتع بها صاحب الصفقة لأنه لو حصل مساس بتلك المزايا، فإن ذلك سيدفع صاحب الصفقة إلى المطالبة بالحصول على التعويض المناسب لإعادة التوازن المالي للصفقة. وقد أكدت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض هذا القيد في قرارها الذي جاء فيه "إذا كانت المجالس الجماعية تملك حق تعديل شروط الصفقة العمومية بصفة انفرادية فيما يخص الامتيازات المتعلقة بسير المرفق العام وبالخدمة التي يؤديها أصحابها إلى العموم، فإنها لا تملك هذا الحق بالنسبة للمزايا المالية التي يتمتع بها هؤلاء لأنها تدخل في نطاق البنود التعاقدية للامتيازات"¹. وفي قرار آخر أكدت ذات المحكمة على أن "حق التعديل الانفرادي لا يحول دون حق صاحب الامتياز في رفع دعوى لدى القضاء للبت في إذا كان له حق في تعويض يكمل التوازن المالي للمشروع"².

وتجدر الإشارة هنا إلى أن تحقيق التوازن المالي للصفقة يتطلب تعويض صاحب الصفقة تعويضاً كاملاً يشمل ما فاتته من كسب وما لحقه من خسارة بسبب استعمال المجالس الجماعية لسلطة التعديل، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بوجدة في حكم لها جاء فيه "إن العمل القضائي قد سار في قبول أحقية

¹ قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 686، ملف رقم 2000/4/891، بتاريخ 2001/5/10، ذكره محمد المنتصر الدودي في كتابه حول "القضاء الإداري: دور الغرفة الإدارية في الحفاظ على مكاسمها"، مرجع سابق، ص: 309.

² قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 2/801، ملف رقم 15/1/4/685، بتاريخ 2016/2/8، محمد بفقير في كتابه حول "العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنة 2016"، منشورات دراسات قضائية، سلسلة عمل قضاء المحاكم المغربية، العدد 2، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017، ص: 263.

المقاول في التعويض عن الأشغال الإضافية إذا أنجزت بموافقة صاحب المشروع أو بأمر منه ولها ارتباط بأشغال الصفقة الأصلية"¹.

لكن رغم ذلك فلا يزال هذا النوع من المنازعات يثير مجموعة من الإشكالات خصوصا تلك المتعلقة بالأشغال الإضافية، حيث أن المجالس الجماعية غالبا وهي بصدد الرد على الطلبات المقدمة في مواجهتها، ما تثير مجموعة من الدفوع تتعلق بالخصوص إما بشكل الصفقة الملحقة أو كونها غير مصادق عليها أو تنفي وجودها بالمرّة، وقد تذهب في بعض الأحيان إلى أن الأشغال المتفق عليها لم تنجز وتلتمس استنادا إلى ذلك الحكم برفض الطلب.

وقد ذهبت المحكمة الإدارية بوجدة وهي بصدد البث في هذه الدفوع إلى اعتبار أن الصفقة الملحقة وان لم تضبط باتفاق مكتوب فإنها تأخذ أحكام الصفقة الأصلية باعتبارها مرتبطة بها"²، وهو نفس ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بفاس حيث قضت لفائدة أحد المقاولين بتعويض عن الأشغال التي أنجزها لفائدة الجماعة رغم غياب صفقة ملحقة تربطهما"³. كل هذا فيما يتعلق برقابة القضاء الإداري المرتبطة بحق المجالس الجماعية في الإشراف والتوجيه وحق تعديل الصفقات العمومية، أما فيما يخص رقابة القضاء الإداري المتعلقة بحق المجالس الجماعية في توقيع الجزاء وإنهاء الصفقات العمومية سنتحدث عنها بتفصيل في الفرع الثاني من هذا المحور.

¹ حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 2005/55، بتاريخ 2005/2/28، غير منشور.

² حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 2000/69، ملف رقم 98/42، بتاريخ 2000/4/19، غير منشور.

³ حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 239، ملف رقم 2002/20، بتاريخ 2002/4/30، غير منشور.

الفرع الثاني: توقيع الجزاء وإنهاء الصفقة العمومية

إذا قصر صاحب الصفقة في تنفيذ التزاماته سواء كان بالامتناع عن تنفيذ الصفقة أو التأخر في تنفيذه أو بتنفيذه بشكل مخالف لتعليمات المجلس الجماعي أو بالتنازل عن التنفيذ لمقاول من الباطن دون موافقة المجلس الجماعي جاز لهذه الأخير أن يوقع عليه عدة جزاءات رادعة (الفقرة الأولى) لإجباره على تنفيذ الصفقة على الوجه الأكمل، كما تملك المجالس الجماعية سلطة إنهاء الصفقة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: توقيع الجزاء على صاحب الصفقة

تملك المجالس الجماعية حق توقيع الجزاء بنفسها بواسطة قرارات إدارية دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء، وتتمتع بهذا الحق حتى ولم ينص عليه في الصفقة ولا يجوز لها أن تتنازل عن هذا الحق مقدما ولكن ذلك لا يمنعها من إعفاء صاحب الصفقة من تطبيق الجزاءات كليا أو جزئيا وفقا لتقديرها للظروف التي يتم فيها تنفيذ الصفقة وظروف صاحب الصفقة. وإذا كانت المجالس الجماعية تتمتع بهذا الحق في توقيع الجزاء، فإن ممارستها لهذا الحق مقيدة بعدة قيود. فهي من ناحية لا يمكن لها توقيع عقوبات زجرية، ومن ناحية أخرى فإن القضاء الإداري يراقبها في ممارسة هذا الحق ودوره في هذا المجال لا ينحصر في مراقبة مشروعية الجزاء¹، بل يمتد إلى الخطأ الذي وقع فيه صاحب الصفقة. وتتنوع الجزاءات التي تملك المجالس الجماعية توقيعها على صاحب الصفقة إلى جزاءات مالية وكذلك التنفيذ على حساب صاحب الصفقة وأخيرا الفسخ.

¹ منية بلمليح، "دور القاضي الإداري في مراقبة المشروعية في المجال العقدي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 83، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، نونبر- دجنبر، 2008، ص: 11.

وتتمثل الجزاءات المالية في غرامة التأخير من جهة ومصادرة التأمين من جهة أخرى، فغرامة التأخير هي مبلغ من المال يحدد في الصفقة بنسبة معينة عن كل يوم تأخير في تنفيذ صاحب الصفقة لالتزاماته المحددة في الصفقة، وهذا الجزاء في مجال عقود القانون العام يحل محل الغرامة التهديدية المعروفة في نطاق القانون الخاص. وتفترق غرامة التأخير عن التعويض في أن التعويض يحكم به القاضي ويتعين إثبات حصول ضرر لاستحقاقه ويجب إنذار صاحب الصفقة، وللقضاء أن يخففه إذا ثبت عدم تناسبه والضرر الذي لحق المجلس الجماعي بعكس الغرامة التي توقعها المجالس الجماعية بنفسها دون ما ضرورة لإثبات حصول ضرر ما من التأخير¹.

من المعلوم أنه عند إرساء العرض يجب على صاحب العرض المقبول أن يودع تأميناً نهائياً يختلف عن التأمين المؤقت الذي يودعه عند التقدم بعرضه ويمكنه تكملة التأمين المؤقت إلى ما يساوي التأمين النهائي. والحكمة من إيداع هذا التأمين النهائي من جانب صاحب العرض الذي تم إرساء العملية عليه هو ضمان تنفيذ الصفقة. ولهذا فإن المجالس الجماعية تقوم بمصادرة هذا التأمين النهائي كجزاء يوقع على صاحب الصفقة عند فسخ الصفقة المبرمة معه من ناحية أو حالة حدوث تقصير أو تراخي من جانبه في تنفيذ الصفقة من ناحية أخرى. وتتم هذه المصادرة بقرار من المجالس الجماعية عن طريق التنفيذ المباشر دون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء عند وقوع الإخلال من جانب صاحب الصفقة لأن حقها في اتخاذ هذه الإجراءات ثابت سواء تم النص عليه في شروط الصفقة أو لم ينص عليه ولا تلتزم المجالس الجماعية بإثبات ركن الضرر لأنه ركن مفترض في الصفقة العمومية.

¹ محمد الأعرج، "نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 73، الطبعة الثانية، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2007، ص: 81.

ويعد التنفيذ على حساب صاحب الصفقة جزءاً من الجزاءات التي تملك المجالس الجماعية ممارستها في حق صاحب الصفقة المقصر والمخل بالتزاماته، فهو وسيلة ضغط وإجراء قهري يبرره أن الصفقات العمومية يجب أن تنفذ بدقة لأن سير المرافق العامة يقتضي ذلك. ولا يترتب على اللجوء إلى هذا الجزاء انقضاء الصفقة الذي يربط صاحب الصفقة المقصر بالمجالس الجماعية، وإنما يظل صاحب الصفقة ملتزماً أمام المجالس الجماعية بتنفيذ كافة الالتزامات المترتبة عن الصفقة¹.

ويعتبر فسخ الصفقة من أخطر الجزاءات التي يمكن للمجالس الجماعية توقيعها على صاحب الصفقة، ولهذا يستلزم القضاء الإداري ألا يوقع هذا الجزاء إلا عند ارتكاب خطأ جسيم من طرف صاحب الصفقة، ولقد ذكر الفقه بعض الحالات التي تستطيع المجالس الجماعية أن تفسخ الصفقة فيها وتكمن في استعمال صاحب الصفقة للغش أو التلاعب في معاملته مع المجالس الجماعية، كما تمكن في تقديم صاحب الصفقة رشوة لأحد الموظفين أو التواطؤ معه إضراراً بالمجالس الجماعية، كما يجوز فسخ الصفقة حالة وفاة صاحب الصفقة أو إفلاسه أو إخلاله بأي شرط من شروط الصفقة.

ويستتبع فسخ الصفقة إضافة إلى مصادرة التأمين حق المجالس الجماعية في مطالبة صاحب الصفقة بالتعويض عن الأضرار التي لحقتها والنفقات التي تكبدتها نتيجة إخلال صاحب الصفقة بالتزاماته ويمارس القضاء الإداري رقابة فعالة على تطبيق جزاء الفسخ نظراً لخطورة آثاره على صاحب الصفقة، وقد صدرت عن المحاكم الإدارية عدة أحكام بشأن هذا الجزاء نذكر منها حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء الذي جاء فيه "حيث يتبين من وثائق الملف أن سير إنجاز الأشغال عرف تعثراً واختلالات استلزمت إجراء معاينات من طرف المجلس

¹ محمد الأعرج، "طرق تدبير المرافق العامة بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 51، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2004، ص: 63.

الجماعي وتحريم محضر بخصوص كل الاختلالات والمخالفات وتوجيه الإنذارات لصاحب الصفقة، ما يكون معه المجلس الجماعي محق في فسخ الصفقة ومصادرة الكفالة"¹.

وفي نفس المنحى صرحت المحكمة الإدارية بأكادير في حكم لها جاء فيه "حيث بررت المدعية إخلالها بالالتزام المذكور بكون المنطقة التي أنجزها المشروع لا تتوفر على القوة الكهربائية الضرورية لتشغيل المصنع موضوع الترخيص، وحيث إن المدعية كان عليها قبل أن تقدم على التعاقد أن تقوم بجميع الدراسات اللازمة وتتأكد من إمكانية تجسيد مشروعها على الصعيد الميداني مما يجعل الدفع بالقوة القاهرة غير مستند على أساس، ويكون قرار الفسخ قد صدر وفقا للقانون مما يتعين التصريح برفض الدعوى"².

ويبقى أن نشير أنه بإمكان المجالس الجماعية أن تتنازل عن استعمال حقها في فسخ الصفقة وتسلك سبيل التقاضي حتى تضمن عدم رجوع صاحب الصفقة بالتعويض إذا ثبت أنها استعملت حق الفسخ بشكل متعسف، حيث اعتبرت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض في قرار صادر عنها أن "مشروعية فسخ الصفقة تكمن في حالتين وهما إخلال صاحب الصفقة بأحد التزاماته أو حالة التوقف عن الأشغال، وأن القرار المطعون فيه لم يبين في تعليقه نوع الإخلال المنسوب إلى طالبة النقض بل اكتفى بتحليل مدلول الشرط الوارد بالمقتضيات، الأمر الذي يجعل قرار الفسخ المتخذ مخالف للقانون ويستوجب التعويض عن الفسخ"³.

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 67، بتاريخ 2000/4/25، ذكره محمد النجاري في مقاله حول، "منازعات العقد الإداري في إطار القضاء الشامل"، مجلة المعيار، العدد 35، يونيو 2006، ص: 30.

² حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 1014، بتاريخ 1996/11/14، منشورات مجلة المحاكم الإدارية، العدد1، ص: 355.

³ قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 355 ملف رقم 2067/1/4/2005، بتاريخ 2006/5/10، ذكره مراد أيت سافل في مقاله حول، "تطور القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 115، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، مارس - أبريل 2014، ص: 37.

الفقرة الثانية: إنهاء الصفقة العمومية

تملك المجالس الجماعية سلطة إنهاء الصفقة العمومية إذا كانت المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة تقتضي ذلك. ولهذا فإن المجالس الجماعية تستطيع أن تنهي الصفقة بإرادتها المنفردة قبل انتهاء مدتها ودون وقوع أي خطأ من جانب صاحب الصفقة، وعلى هذا الأساس، فإن سلطتها في إلغاء الصفقة تختلف عن سلطتها في فسخ الصفقة الذي يتم من جانبها كجزء على ارتكاب صاحب الصفقة لخطأ في تنفيذ الصفقة.

وقد استقر الفقه على أن سلطة المجالس الجماعية في إنهاء الصفقات العمومية ليست سلطة مطلقة ولكنها سلطة تقديرية يجب أن تستهدف المصلحة العامة وأن المجالس الجماعية حينما تستعمل هذه السلطة، فإنها تستعملها تحت رقابة القضاء الإداري وذلك لمراقبة الأسباب الحقيقية التي دفعت المجالس الجماعية إلى إنهاء الصفقة. وفي هذا الاتجاه أقر القضاء الإداري المغربي بأن "للمجالس الجماعية أن تنهي الصفقة في أي وقت تشاء دون وقوع خطأ من صاحب الصفقة إذا اقتضى الصالح العام ذلك بشرط تعويض صاحب الصفقة تعويضا كاملا"¹.

وعلى صعيد آخر، قد تمتنع المجالس الجماعية عن القيام بإجراء التسليم النهائي للأشغال بحجة عدم امتثال صاحب الصفقة لأمر المجلس الجماعي بإصلاح بعض العيوب التي قد تظهر خلال فترة الضمان أو بسبب عدم توافق المجلس الجماعي وصاحب الصفقة على حصر الكشف الحسابي النهائي أو للاختلاف حول كمية الأشغال ونوعها ومدتها وثمانها. وإذا كان امتناع المجلس الجماعي في حالات كثيرة يركز على أسباب معقولة وجدية فإنها في حالات أخرى تتمسك بحرفية

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 264، بتاريخ 2003/5/5، ذكره مراد أيت سافل في مقاله حول، "تطور القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية"، مرجع سابق، ص: 37.

النصوص التعاقدية أو القانونية ولو كان سبب المستند عليه لرفض إجراء التسليم بسيطاً ويمكن تجاوزه. وجدير بالذكر أن عدم حصول عملية الاستلام النهائي يبقي بعض التزامات المتعاقد سارية وحاتلاً دون استرداد الضمانات التي بذمتها في إطار الصفقة كالضمانة النهائية ومبلغ الاقتطاع مما يرهق كاهلها.

وباستقراء الاجتهاد القضائي، فإنه غالباً ما يقف عند بحث السبب الكامن وراء الامتناع عن توقيع محضر الاستلام النهائي، فإذا كان جدياً فإنه لا يتردد في الإعلان عن وقوع عملية الاستلام النهائي. إذ جاء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمراكش "حيث أنه في غياب إنجاز محضر التسليم النهائي لوجود نزاع بين الطرفين، وما دام أن المدعية قد أنجزت الأشغال موضوع الصفقة حسب تقرير الخبير المنتدب تكون بذلك محقة في المطالبة برفع اليد عن مقتطع الضمان وعن الضمانة النهائية ولو في غياب محضر التسليم النهائي للأشغال"¹.

كما جاء في حكم إدارية مكناس "وحيث أن الثابت من أوراق الملف أن المدعية أنجزت الأشغال المتعلقة ببناء إعدادية تحت إشراف المدعى عليها وأن هذه الأشغال قد تم تسليمها بدون تحفظ أو اعتراض، وانطلقت الدراسة في الإعدادية بعد تدشينها مما تكون بذلك المدعية محقة في المطالبة بالضمانة النهائية ولو في غياب محضر التسليم النهائي للأشغال"². وأخيراً يبدوا أن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري المغربي على حق المجالس الجماعية في تدبير الصفقات العمومية رقابة وازنة مهمة لها قيمتها العملية في الحفاظ على حقوق المجالس الجماعية والتي لا يمكن للقانون وحده حمايتها أو ضمانها. أما بالنسبة لرقابة القضاء الإداري على حق صاحب الصفقة العمومية سنحاول التطرق إليها في المحور الثاني.

¹ حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 148 ملف رقم 2020/7114/485، بتاريخ 2021/3/4، غير منشور.

² حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 4593/05/508، بتاريخ 2005/12/23، غير منشور.

المحور الثاني:

حماية القضاء الإداري لصاحب الصنفقة العمومية

تبرم المجالس الجماعية في سبيل تنفيذ أنشطتها والتزاماتها وتقديم خدماتها، العديد من الصفقات العمومية، وأساسها تغليب وجه المصلحة العامة على المصالح الخاصة لصاحب الصنفقة. فعلاقة صاحب الصنفقة في الصفقات العمومية لا تستند إلى شروط الصنفقة فحسب، وإنما أيضا إلى القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمرافق العامة، وفي مقابل ذلك فإن لصاحب الصنفقة حقوق اعترف له بها القضاء الإداري وأخضعها لرقابته وتتمثل هذه الحقوق في حق الحصول على المقابل المالي وحق إعادة التوازن المالي (الفرع الأول) وكذلك المرتبطة بحق اقتضاء بعض التعويضات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الحصول على المقابل المالي وإعادة التوازن المالي

يعد حق الحصول على المقابل المالي من أهم الحقوق التي يتمتع بها صاحب الصنفقة العمومية، حيث يغطي المقابل المادي لنفقات وتكاليف الصنفقة العمومية إضافة إلى أرباح صاحب الصنفقة، وتختلف صورة المقابل المالي باختلاف الصفقات العمومية وتنوعها. فقد يكون رسما كما هو الشأن في صنفقة الامتياز أو ثمنا كما هو الحال في صنفقة الأشغال العامة وصنفقة التوريد ومعظم الصفقات العمومية الأخرى. وسنحاول التطرق في هذا الفرع إلى حق الحصول على المقابل المالي في (الفقرة الأولى) ثم سنتحدث عن حق إعادة التوازن المالي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حق الحصول على المقابل المالي

والقاعدة العامة في أداء المقابل المالي لصاحب الصفقة هي أن المجالس الجماعية لا تقوم بالدفع مسبقا وإنما بعد تنفيذ الصفقة، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية بمراكش بأنه "من حق الشركة المدعية بعد إنجاز الأشغال المطلوبة منها بمقتضى صفقة الأشغال المطالبة بمستحققاتها التي تبقى دينا بذمة المجلس الجماعي المتعاقد معها"¹. كما صرحت المحكمة الإدارية بالرباط بأن "ثبوت إنجاز المدعية لأشغال المتفق عليها بشكل سليم يجعلها محقة في طلب الحصول على مستحققاتها فوراً"².

كما جاء في حكم للمحكمة الإدارية بأكادير "وحيث إن الإشهاد الصادر عن المجلس الجماعي يثبت أن الأشغال ثم إنجازها بصفة نهائية، وأن المدعي لم يتوصل بالمبلغ المترتب بذمة الجماعة، الشيء الذي يثبت تماطل المجلس الجماعي في الأداء ويبرر مبلغ التعويض المطالب به"³. وتضيف نفس المحكمة في قضية أخرى "وحيث تمت مطالبة المجلس الجماعي من طرف المدعي بأداء مبلغ الدين المترتب بذمته، مع منحه مهلة كافية لذلك بدون جدوى، حسبما تثبته الرسالة التي توصل بها المجلس الجماعي، مما يكون معه المدعي محقا في التعويض عن التماطل للضرر اللاحق به من جراء حرمانه من حقوقه المالية وتحدده المحكمة في مبلغ 12.000 درهم"⁴.

¹ حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 243، ملف رقم 20/7114/96، بتاريخ 2021/3/30، غير منشور.

² حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 614، ملف رقم 2019/7114/86، بتاريخ 2020/2/12، غير منشور.

³ حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 99/221، بتاريخ 1999/10/4، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ماي - يونيو 2000، ص: 204.

⁴ حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 2000/38، بتاريخ 2000/2/10، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، شتنبر - أكتوبر 2000، ص: 183.

وفي هذا الصدد سنتطرق إلى قرار صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض والذي جاء في حيثياته ما يلي: "تقدمت المدعية بمقال أمام الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عرضت فيه أنها تعاقدت مع الجماعة من أجل إنجاز أشغال تهيئة الطريق، بموجب الصفقة عدد 2002/11 بمبلغ إجمالي قدره 697.982.000 درهم وأنها أنجزت جميع الأشغال وفقا لما هو متفق عليه بالصفقة وأن المدعى عليها وبعد معاينتها لأشغال المنجزة أنجزت محضر التسليم المؤقت للأشغال بتاريخ 2003/4/29 موقع عليه من لدن جميع الأطراف المكلفة بتتبع أشغال الصفقة من دون تسجيل أي تحفظ على الأشغال، وأنه بعد مرور أكثر من سنة على إنجاز ذلك المحضر لم تعترض صاحبة المشروع على جودة الأشغال داخل الأجل المنصوص عليها قانونا، كما أنها سلمتها شهادة برفع اليد عن مبلغ الاقتراع الضامن بتاريخ 2011/9/5، مؤكدة أن المدعى عليها لا زالت دائنة لها بمبلغ 21.283.800 درهم حسب ما هو ثابت من خلال كشف الحساب الموقع عليه من قبل جميع الأطراف بالرغم من جميع المراسلات التي وجهتها إليها، ملتزمة بالحكم عليها بأدائها لفائدتها المبلغ المذكور بالإضافة إلى تعويض عن التماطل قدره 6.000 درهم مع الفوائد القانونية، وبعد جواب الجماعة وتمام الإجراءات قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض على الجماعة بأداء لفائدة المدعية مبلغ 21.283.000 درهم موضوع الصفقة عدد 2002/11 مع تعويض عن التماطل مبلغه 6.000 درهم ورفض باقي الطلبات"¹.

¹ قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 2/274، ملف رقم 15/1/4/1491، بتاريخ 2016/10/6، ذكره محمد بفقير في كتابه حول "العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنة 2016"، مرجع سابق، ص: 250.

وفي نفس السياق صرحت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض في قرارها جاء في حيثياته ما يلي: "تقدمت المدعية بمقال أمام الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عرضت فيه أنها سبق لها أن زودت الجماعة ببناء على سندات الطلب مجموعة من قطع الغيار والآليات بلغت قيمتها 235. 378. 280 درهم وذلك حسب الفاتورتين 2007/260 و 2007/179، دون أن تمكنها من مستحقاتها، ولذلك تلتمس الحكم عليها بأدائها لفائدها المبلغ المذكور وتعويضها عن التماطل قدره 20. 000 درهم مع الفوائد القانونية والنفاد المعجل والصائر، وبعد جواب المدعى عليها وإجراء خبرة بواسطة الخبير، صدر قرار قضى بأداء المدعى عليها مبلغ 44. 550. 000 درهم عن الفاتورة رقم 2007/260 ومبلغ 189. 828. 280 درهم عن الفاتورة رقم 2007/179 وتعويض عن التماطل 3. 000 درهم وتحميلها الصائر ورفض باقي الطلبات"¹.

إلا أن هذه القاعدة العامة في أداء المقابل المالي لصاحب الصفقة ليست مطلقة، حيث أنه ترد على هذه القاعدة استثناءات وذلك بالنسبة لبعض الصفقات العمومية التي تتطلب مبالغ مالية كبيرة ويستغرق تنفيذها مدة طويلة، ويرجع السبب في ذلك إلى كون تطبيق القاعدة العامة قد يرهق كاهل المتعاقدين كما أنه قد يؤدي بهم إلى الإحجام عن الصفقة العمومية، ولهذا فإنه يجوز بموافقة المجالس الجماعية صرف دفعات لفائدة صاحب الصفقة تبعا لتقدم العمل. وفي هذا الصدد جاء في حكم المحكمة الإدارية بمكناس بأنه: "يجوز لصاحب الصفقة في إطار الصفقات العمومية طلب تسبيقات مالية قبل التسليم النهائي على ضوء التقديرات الجزئية للأشغال في شكل كشوفات حساب تصير

¹ قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 2/706، ملف رقم 14/1/4/1181، بتاريخ 2016/11/10، ذكره محمد بفقير في كتابه حول "العمل القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض خلال سنة 2016"، مرجع سابق، ص: 254.

قابلة للصرف مباشرة بعد معاينة مطابقة قيمتها لما تم إنجازه من أشغال من طرف المصالح التقنية المكلفة بتتبع الأشغال"¹.

تجدر الإشارة أن القاضي الإداري أحيانا يرفض بعض طلبات الحصول على المقابل المادي للمتعاقد، وهذا ما يتضح من حكم المحكمة الإدارية بفاس الذي جاء في حيثياته ما يلي: "أسس المدعي طلبه على كونه أنجز مجموعة من الأشغال لفائدة الجماعة بناء على سند الطلب ولم تؤدي له هذه الأخيرة مقابلها. وفي إطار استكمال العناصر اللازمة للبت في الطلب أمرت المحكمة تمهيدا بمقتضى حكمها التمهيدي الصادر عن المحكمة بتاريخ 2013/7/24 تحت عدد 233 بانتداب خير من أجل الوقوف على الأشغال موضوع سند طلب الخاص بصيانة قناطر والتأكد من أن المقاول المدعية قد قامت بإنجاز الأشغال والإصلاحات المطلوبة أم لا. مع تحديد الأشغال المنجزة وغير المنجزة ثم تحديد قيمة الأشغال المنجزة انطلاقا من ملحق الأثمنة المتفق عليه بين الطرفين على سند الطلب المبرم بينهما وكلفت المدعي بوضع أتعابها بصندوق هذه المحكمة بواسطة دفاعه. وحيث أنه وفي ظل عدم إنجاز الخبرة لامتناع المدعي عن إيداع صائرها وتعذر معرفة ما إذا كان هذا الأخير قد قام بإنجاز الأشغال موضوع سند الطلب لفائدة المدعية وتحديد تلك المنجزة وغير المنجزة وقيمتها انطلاقا من الأثمنة المتفق عليها يكون المدعي غير جدي في طلبه الذي يبقى بدوره غير مبرر ويتعين رفضه"².

ودائما في مجال المنازعات المتعلقة بالمقابل المادي للصفقات العمومية، عبرت ذات المحكمة في حكم آخر لها جاء في حيثياته ما يلي: "حيث طلب المدعي

¹ حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 13، بتاريخ 2002/12/26، ذكره فؤاد العزوزي في مداخلته تحت عنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق أطراف العقد الإداري"، الندوة الجهوية الثالثة لمحكمة النقض تحت عنوان "قضايا العقود الإدارية ونزع الملكية للمنفعة العامة وتنفيذ الأحكام من خلال اجتهادات محكمة النقض"، المنظم بمقر المركب الاصطيفي لوزارة العدل، مراكش، بتاريخ 21 - 22 مارس 2007.

² حكم المحكمة الإدارية بفاس، ملف رقم 2013/7/7، بتاريخ 2014/3/12، غير منشور.

على الجماعة في شخص رئيسها بأداء له ما تبقى من قيمة الأشغال المنجزة لفوائدها وقدره 40.000 درهم إضافة إلى تعويض عن التماطل قدره 10.000 درهم. وحيث إن المحكمة وبعد اطلاعها على وثائق الملف ومستنداته تبين لها بأن المدعي لم يعمل على احترام المقتضى القانوني بحيث لم يدل بما يفيد توجيه شكاية إلى السيد العامل قبل إقامة دعواه هاته الأمر الذي تكون معه الدعوى معيبة شكلا ويتعين الحكم بعدم قبولها¹.

الفقرة الثانية: حق إعادة التوازن المالي

إذا حدث ظروف طارئة أثناء تنفيذ الصفقة تؤدي إلى زيادة أعباء صاحب الصفقة المالية وينتج عنها إخلال بالتوازن المالي للصفقة، فإنه يجب على المجالس الجماعية أن تقوم بتمكينه من الاستمرار في تنفيذ الصفقة والتغلب على هذه الظروف الطارئة وذلك عن طريق تعويضه لمساعدته على تنفيذ التزاماته وإعادة التوازن المالي للصفقة. وتجد فكرة التوازن المالي للصفقة تطبيقها في نظرية عمل الأمير وكذلك في نظرية الظروف الطارئة².

يقصد بعمل الأمير جميع الأعمال والإجراءات الإدارية المشروعة الصادرة عن المجالس الجماعية والتي تؤدي إلى آثار ضارة بصاحب الصفقة تتجلى في زيادة أعبائه عما هو محدد في الصفقة، فيؤدي ذلك إلى التزام المجالس الجماعية بتعويض صاحب الصفقة عن كافة الأضرار التي تلحق به من جراء ذلك بما يعيد التوازن المالي للصفقة³.

¹ حكم المحكمة الإدارية بفاس، ملف رقم 2011/7/23، بتاريخ 2012/3/20، غير منشور.

² فؤاد الفتوحي، "منظومة الرقابة في مجال الصفقات العمومية دراسة قانونية وقضائية"، مرجع سابق، ص: 483.

³ مراد أيت سافل، "تطور القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية"، مرجع سابق، ص: 38.

وتتمثل آثار نظرية عمل الأمير في أن المجلس الجماعي يلتزم بتعويض صاحب الصفقة عن جميع الأضرار التي تلحقه من جرائه بما يعيد التوازن المالي للصفقة. فالتعويض هنا كامل يقدره القاضي، بحيث يغطي كل ما لحق صاحب الصفقة من خسارة وما فاته من كسب ويتميز بذلك عن التعويض الذي تتيحه نظرية الظروف الطارئة التي لا تمنح صاحب الصفقة سوى تعويضا جزئيا يغطي جانبا فقط من خسائره.

وفي هذا الإطار تقول المحكمة الإدارية بالدار البيضاء "وحيث إنه مما لا جدال فيه أن المدعي مع المجلس الجماعي قد لحقه ضرر من جراء قرار المجلس الجماعي برفع أسعار المكوس والرسوم. ومن تم فإن من واجب المجلس الجماعي تعويض صاحب الصفقة تعويضا كاملا يشمل ما لحق هذا الأخير من خسارة بسبب عمل الأمير وما فاته من كسب باعتبار أن من حقه أن يعوض في ربحه عن عمله ورأس ماله"¹.

ومن الواضح أنه إذا كان صاحب الصفقة لا يعفى من تنفيذ التزاماته إلا في حالة حصول حادث فجائي لا يمكن توقعه، ويصبح معه تنفيذ الالتزام مستحيلا وهو ما يسمى بالقوة القاهرة، فإنه إذا لم يصل الحادث الفجائي إلى درجة القوة القاهرة بحيث لا ينتج عنه استحالة تنفيذ الالتزام وإنما يصبح هذا التنفيذ شاقا لصاحب الصفقة فإن القضاء الإداري ابتدع نظرية الظروف الطارئة لمواجهة مثل هذه الحوادث².

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 426، بتاريخ 2003/4/28، ذكره محمد العلوي في مقاله حول "اختصاص قضاء الإلغاء في منازعات العقود الإدارية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 101، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، نونبر- دجنبر 2011، ص: 147.

² محمد باهي، "منازعات الصفقات العمومية للجماعات الترابية أمام المحاكم الإدارية"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص: 360.

ومدلول الظروف الطارئة يكمن إذا طرأت خلال تنفيذ الصفقة العمومية حوادث أو ظروف طبيعية كانت أو اقتصادية ولم تكن في حساب صاحب الصفقة عند إبرام الصفقة ولا يمكن دفعها، وترتب عنها إرهاب صاحب الصفقة بشكل يزيد عن كلفة الأشغال ويحدث خسارة فادحة غير عادية تختل معها اقتصاديات الصفقة اختلالاً جسيماً، ولا يستقيم التوازن المالي للصفقة على ضوءها إلا بمشاركة المجلس الجماعي في تحمل هاته الخسارة¹.

ومن تطبيقات القضاء الإداري لنظرية الظروف الطارئة نجد حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط الذي جاء فيه ما يلي: "حيث أن الصعوبات مرتبطة بالخصوصيات الجيو تقنية للأرض مستقلة عن إرادة طرفي الصفقة ولا علاقة لها بكناش التحملات مما يبقى على مسؤولية المجلس الجماعي بدون خطأ من جانبه على تعويض المقاول تعويضاً عن الضرر بعد ثبوته بمواجهة كافة النفقات الإضافية التي تكبدتها والتي تجاوزت ما كان مقدراً في الصفقة"².

كما اعتبرت ذات المحكمة في حكم آخر لها أن "الظروف الطارئة التي وقعت أثناء تنفيذ الصفقة، هي تلك الظروف التي لا يمكن توقعها من طرف منجز الصفقة وأدت إلى حدوث تغييرات في الصفقة تمثلت في تمديد أجل إنجازها وأدى هذا التمديد إلى حدوث اختلال في التوازن المالي للصفقة، مما يجعل هذا الأخير لا يستقيم إلا بمشاركة المجلس الجماعي في تحمل هاته الخسارة"³.

¹ محمد الأعرج، "قانون منازعات الجماعات المحلية"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 58، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2008، ص: 92.

² قرار المحكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 723، ملف رقم 7/07/8، بتاريخ 2007/10/17، ذكره مراد آيت سافل في مقاله حول "تطور القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية"، مرجع سابق، ص: 39.

³ قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 338، ملف رقم 6/06/75، بتاريخ 2007/5/30، ذكره مراد آيت سافل في مقاله حول "تطور القضاء الإداري في مجال الصفقات العمومية"، مرجع سابق، ص: 39.

وعموما هذه النظريات تعمل جميعها على تحقيق وإعادة التوازن المالي للصفقة الذي يعتبر حقا من حقوق صاحب الصفقة، كما أنها وسيلة هامة تحقق للمجالس الجماعية فوائد جليلة، تتمثل في تشجيع القطاع الخاص على التعاقد مع المجالس الجماعية وتقديمه عقودا معقولة، دون مبالغة في الأثمان خاصة وأن الاتجاه الحالي الداعي إلى الحكامة يعتبر القطاع الخاص شريكا للمجالس الجماعية في تحقيق التنمية. وفي ختام الفرع نشير أن رقابة القاضي الإداري لا تقتصر فقط على حق صاحب الصفقة في الحصول على المقابل المادي وإعادة التوازن المالي، وإنما تتعدى تلك الرقابة القضائية لتشمل حق اقتضاء بعض التعويضات لصاحب الصفقة وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الثاني من هذا المحور.

الفرع الثاني: حق اقتضاء بعض التعويضات

منذ إحداث المحاكم الإدارية استقرت رقابة القضاء الإداري على حق صاحب الصفقة في اقتضاء بعض التعويضات حيث هناك حالات معينة يستحق فيها صاحب الصفقة بعض التعويضات من المجالس الجماعية وتتمثل أهمها في الصعوبات المادية غير المتوقعة وفي إثراء المجالس الجماعية بلا سبب (الفقرة الأولى) وفي إخلالها بالتزاماتها التعاقدية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: حق التعويض عن الصعوبات المادية وعن الإثراء بلا سبب

تكمن نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة في الحالة التي يجد فيها صاحب الصفقة نفسه أمام صعوبات مادية استثنائية غير متوقعة يترتب عليها زيادة في أعبائه ويجعل تنفيذ الصفقة على حالتها أشد وطأة عليه وأكثر كلفة. وعليه فإنه يجب من باب العدالة والإنصاف تعويض صاحب الصفقة عن كل الأضرار التي لحقت به تأسيسا على فكرة العدالة ونية الطرفين المشتركة، وتجد هذه النظرية تطبيقها الأساسي من الناحية العلمية في مجال صفقات الأشغال

العامة. وقد اشترط الاجتهاد الفقهي لتطبيق نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة توافر شروط خاصة، وهي أن تكون هذه الصعوبات مادية وغير عادية أو استثنائية، كما يجب أن يترتب على التنفيذ نفقات تتجاوز الأسعار المتفق عليها في الصفقة وتزيد في أعباء صاحب الصفقة¹.

والتعويض الذي يحكم به القاضي ويحصل عليه صاحب الصفقة لا يتمثل في معاونة مالية جزئية تمنحها المجالس الجماعية لصاحب الصفقة، بل يكون تعويضا كاملا عن جميع الأضرار التي تلحق به، وبذلك يتميز هذا التعويض عن التعويض الذي تتيحه نظرية الظروف الطارئة التي لا تمنح نائل الصفقة سوى تعويضا جزئيا يغطي جانبا فقط من خسائره. وتطبيقا لهذه النظرية فقد صدر حكم المحكمة الإدارية بالرباط، والذي جاء فيه "وحيث إن الثابت من وثائق الملف، سيما التقرير الجبوتيقي الصادر عن المختبر العمومي للتجارب والدراسات الذي يشير إلى وجود كمية من الماء تتراكم ما بين متر وعشرة سنتيمترات على مستوى الأرض مما يقتضي اتخاذ احتياطات إضافية قصد مواجهة هذه الواقعة، كما أثبت الخبير المعين من طرف المحكمة هذه الواقعة وأوضح أن مواجهتها تقتضي القيام بأشغال إضافية من قبيل ضخ المياه خارج البقعة الأرضية وإنجاز الحفر وبناء جدران ترابية مؤقتة، دون أن تتم الإشارة إلى تلك الصعوبات غير المتوقعة بالنسبة إليه، فيكون محقا في الحصول على تعويض يغطي الأضرار الناتجة عما بذله لمواجهة تلك الصعوبات قصد إتمام تنفيذ الصفقة"².

ويعرف الفقه الإثراء بلا سبب بكونه كل منفعة مادية أو معنوية يمكن تقويمها بالمال كالكسب مال جديد من المنقولات أو العقارات أو الانتفاع به بعض الوقت أو انقضاء دين أو إتباع حاجة مادية معنوية. ويتطلب تحقق الإثراء بلا

¹ محمد الأعرج "نظام العقود الإدارية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص: 105.

² حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 452، ملف رقم 03/905، بتاريخ 2006/11/23، غير منشور.

سبب توفر ثلاث شروط وهي إثراء شخص وافتقار مقابل وقع لشخص آخر بناء على هذا الإثراء وانعدام السبب القانوني لهذا الإثراء¹.

لقد اعترف القاضي الإداري بحق صاحب الصفقة في المطالبة بالتعويض عن الأشغال الإضافية التي قام بها من تلقاء نفسه ودون طلب المجلس الجماعي بشرط أن ينتج عن هذه الأشغال نفع وفائدة للمجلس الجماعي، وقد استند القضاء في ذلك على نظرية الإثراء بلا سبب الواردة في القانون المدني. ومن أحكام المحاكم الإدارية التي أقرت التعويض على أساس نظرية الإثراء بلا سبب نجد حكم المحكمة الإدارية بفاس والذي جاء فيه "بسبب تحقيق المجلس الجماعي لنفع من الأشغال المنجزة لفائدته وبموافقته التي يترتب عنها افتقار الذمة المالية لمنجز هذه الأشغال يطبق مبدأ الإثراء بلا سبب على حساب الغير الذي يتقاضى برد قيمة تكلفة الأشغال والخدمات المنجزة مجردة عن أي ربح أو أي تعويض"².

كما عبرت المحكمة الإدارية بالرباط على أنه "بغض النظر عما إذا كانت المقتضيات القانونية المنظمة للصفقات العمومية واجبة الإلتزام أم لا، وعما إذا كانت الصفقة موضوع الدعوى قد استجابت للشروط والشكليات المنصوص عليها ضمن هذه المقتضيات، فإن محور النزاع الحالي ينحصر في معرفة ما إذا كانت الجماعة المعنية قد تسلمت بالفعل المواد والسلع التي ذكرها المدعي في مقاله، إذ في حالة ثبوت واقعة التسليم في حقها ستكون في حكم الإثراء على حساب الغير بدون سبب"³. وفي حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط جاء فيه "وحيث إن الأشغال الإضافية موضوع النازلة أنجزت لصالح ولحساب الجماعة

¹ كريم لحرش، "القضاء الإداري المغربي"، منشورات سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 16 - 17، الطبعة الأولى، مطبعة طوب باريس، الرباط، 2012، ص: 202.

² حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 239، بتاريخ 2002/4/30، ذكره فؤاد العزوزي في مداخلته تحت عنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق أطراف العقد الإداري"، مرجع سابق.

³ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 407، بتاريخ 2002/3/28، ذكره فؤاد العزوزي في مداخلته تحت عنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق أطراف العقد الإداري"، مرجع سابق.

الحضرية وأن جميع الإجراءات استكملت وفق الشكل المطلوب، الأمر الذي تبقى معه منازعة الجماعة غير جدية خاصة وأنه لا يمكن لها الإثراء على حساب المدعية استنادا إلى تلك المبررات"¹.

الفقرة الثانية: حق التعويض عن إخلال المجالس الجماعية بالتزاماتها التعاقدية

إذا كانت المجالس الجماعية تملك من السلطات ما يمكنها من إجبار صاحب الصفقة على تنفيذ التزاماته العقدية، فإن صاحب الصفقة يملك بالمقابل حق المطالبة بالتعويض إذا لحق به ضرر نتيجة وقوع أخطاء من جانب المجالس الجماعية بسبب عدم تنفيذها لالتزاماتها العقدية، ومثال ذلك عدم تقديم المجالس الجماعية التسهيلات التي التزمت بتقديمها لصاحب الصفقة كي يبدأ في تنفيذ صفقات الأشغال العامة، فإذا لم تقم المجالس الجماعية بتسليم صاحب الصفقة موقع العمل مما ترتب عليه وقف العملية مدة طويلة، فإن ذلك يعد إخلالا جسيما من جانبها بواجباتها يستوجب فسخ الصفقة واستحقاق صاحب الصفقة تعويضا عما أصابه من أضرار.

ومن أحكام المحاكم الإدارية التي أقرت حق صاحب الصفقة في التعويض عن إخلال المجالس الجماعية بالتزاماتها التعاقدية نجد حكم المحكمة الإدارية بمراكش الذي جاء فيه على أنه "إذا كانت المجالس الجماعية تملك تجاه المقاول سلطة التوجيه والمراقبة لحسن تنفيذ الأشغال، فإن إقدامها على توقيف الأشغال وعدم تنفيذ ما التزمت به في اجتماع تم بينهما يجعل المدعية مستحقة للمبالغ

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 4617، ملف رقم 2017/7114/157، بتاريخ 2018/10/30، غير منشور.

بقيمة الأشغال المنجزة وللتعويض الشامل للخسارة التي أملت بها حفاظا على التوازن المالي للمشروع"¹.

كما صرحت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء على أن "سلطة المجالس الجماعية في إنهاء العقد الإداري يوازئها حق صاحب الصفقة في الحصول على تعويض كامل يغطي جميع ما لحقه من خسارة وما فاته من كسب"² وأضافت ذات المحكمة في حكم آخر لها على أن "فسخ الصفقة من طرف المجلس الجماعي على شكل جزاء لخطأ المقاوله والذي انتهت فيه المحكمة إلى عدم مشروعيته هو ما يعطي صاحب الصفقة الحق في التعويض"³.

وفي حالة عدم إثبات المدعي أن الضرر ناتج عن إخلال المجالس الجماعية بالتزاماتها التعاقدية، يكون طلب التعويض غير مبني على أساس سليم ويقتضي رفضه. وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالرباط "حيث رفضت طلب الحكم على المجلس الجماعي بأدائه لفائدة المدعي تعويضا عن الأضرار اللاحقة به من جراء توقف تنفيذ الأشغال. معللة ذلك بأنه لم يثبت للمحكمة قيام المجلس الجماعي المدعى عليه بتوقيف تنفيذ أشغال الصفقة، معتبرة أن المدعي هو الذي تقاعس عن تنفيذ أشغال الصفقة وفق المواصفات المتفق عليها وداخل الأجل المحدد له رغم الإشعارات الموجهة له في هذا الشأن، وبالتالي فإن أي مطالبة

¹ حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 109، بتاريخ 2001/5/2، أورده الميلودي بوطريكي في مقاله حول "العقد الإداري والمرفق العام"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 72 - 73، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، يناير- أبريل 2007، ص: 56.

² حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 243، بتاريخ 1996/9/23، ذكره فؤاد العوزي في مداخلته تحت عنوان "دور القضاء الإداري في حماية حقوق أطراف العقد الإداري"، مرجع سابق.

³ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 264، بتاريخ 2003/5/5، أورده كريم لحرش في كتابه تحت عنوان "القضاء الإداري المغربي"، مرجع سابق، ص: 110.

بالتعويض عن ذلك التوقف تبقى غير مبنية على أساس سليم ويتعين الحكم برفض الطلب"¹.

لا يسعنا في الأخير إلا أن ننوه بالجهود التي يبذلها القضاء الإداري المغربي سواء على مستوى المحاكم الإدارية أو على مستوى الغرفة الإدارية بمحكمة النقض في إطار رقابته على صفقات المجالس العمومية حيث ساهم في إرساء تدبير جيد لصفقات المجالس الجماعية كما تمكن الاجتهاد القضائي الإداري المغربي من حماية فعالة لصاحب الصفقة من كل شطط أو تعسف أو إضرار كيف ما كان نوعه تقترفه المجالس الجماعية.

خاتمة

نخلص بعد دراسة موضوع رقابة القضاء الإداري على صفقات المجالس الجماعية بالخروج باستنتاجات مهمة، منها كون القضاء الإداري له دور أساسي وفعال في تحصين صفقات المجالس الجماعية من كل الخروقات عبر تتبعها في جميع مراحلها بدءا من الإعلان عن الصفقة العمومية مروراً بإدارة الصفقة إلى انتهائها، هذا بالإضافة إلى حرصه الشديد على إرساء تدبير حكيم لمنازعات صفقات المجالس الجماعية قصد تحقيق العدالة المرجوة بين الأطراف المتنازعة.

وبالتأكيد في هذا الصدد أيضا، يمكن القول بأنه رغم كل الجهود التي يبذلها القضاء الإداري المغربي من أجل حكامه تدبير صفقات المجالس الجماعية، إلا أنه ما زالت هناك عراقيل تكمن في التصرفات والعقليات غير المنفتحة لدى بعض المسؤولين الخاضعين للرقابة القضائية، حيث يعتبرون ذلك تنقيصا من سلطاتهم ومسا بشخصيتهم. ولا غرو هنا أن مما يزيد هذا الضعف الجزائي

¹ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 286، ملف رقم 03/208، بتاريخ 2006/2/1، غير منشور.

تكريسا وتفاقما، ويقلص قدرة المحاكم الإدارية على تقرير الجزاء العادل، هو المثبطات القانونية التي تعتري النصوص القانونية، وهي على الخصوص إشكالية تعقد مساطر وإجراءات مقاضاة المجالس الجماعية، وما لها من انعكاسات وتداعيات سلبية على نظام رقابة القضاء الإداري لا ريب فيها، وهي إشكالية أو ظاهرة سلبية مرتبطة أساسا بالنصوص القانونية.

Le rôle du cadre institutionnel dans l'attraction des investissements Directs Etrangers au Maroc

BELHASSANI Meryem

Université Mohammed premier, Oujda (Maroc)

Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales

Introduction

Les pays empruntent dans le cadre des politiques d'attractivité la voie de la séduction en ayant des institutions de qualité. En fait, dans le cadre de l'exercice de son activité, la firme est confrontée aux lois et réglementations propres au pays d'accueil.¹ Les gouvernements peuvent donc, influencer la croissance à long terme dans leurs pays en créant un climat propice pour l'investissement et en adoptant des politiques incitatives qui favorisent l'allocation des ressources². Ceci exige d'abord une certaine stabilité du régime politique de l'Etat³, et un cadre légal et institutionnel optimal, capable de garantir le développement d'un climat sain des affaires⁴.

¹ BAILEY, Nicholas "Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: A meta-analytic review. " *International Business Review*, 2018, vol. 27, no 1, pp. 139-148.

² Haut-Commissariat au Plan « Les sources de la croissance économique au Maroc. » Septembre 2005. P. 41

³ Kamal HASSANI et Boujemaa El GAZZAN « L'impact de la qualité institutionnelle sur l'attractivité des investissements directs étrangers en Afrique. » *Dossiers de Recherches en Economie et Management des Organisations* Numéro 7. Année 2021. P. 124

⁴ Mohamed Berrada «Le branding territorial: une démarche d'attractivité pour le développement local: cas de la ville de Casablanca. » *Thèse de Doctorat. Université Lumière Lyon 2 et Université Hassan 1er de Settat.* 2019. P. 30

Le Maroc est classé 69^{ème} sur 190 pays, dans le rapport « Doing Business 2018 » de la Banque mondiale. Il a gagné pas moins de 59 places si l'on remonte à l'édition 2010 où il été classé 128^e. ¹Il continue d'être parmi les destinations privilégiées en Afrique des investisseurs étrangers. ²

Selon la 11^e édition du rapport d' EY Africa³, consacré à l'attractivité du continent africain pour les investissements directs étrangers (IDE), le Maroc est parvenu à se maintenir parmi les pays les plus attractifs du continent en matière d'IDE. En effet, Avec 54 projets en 2020 d'une valeur globale de 2,4 milliards de dollars ayant permis la création de 12.000 emplois, le Maroc s'est classé au deuxième rang du continent des pays les plus attractifs pour les investissements directs étrangers, avec un score de 17,7 points, devant le Nigeria (17,5 points) et derrière l'Afrique du Sud (31,1 points). ⁴

Le Maroc continue à enregistrer des avancées considérables en matière de drainage des IDE. Il s'est imposé le champion régional avec une croissance solide de ses IDE dont les recettes atteint 39 077MDH depuis l'année 2013. Il est arrivé à attirer plus de 46 099 MDH en 2018, 34489 MDH en 2019, 31910 MDH en 2021 et 31910 MDH entre janvier et septembre 2022. ⁵

Cependant, et en dépit des avancées en matière d'amélioration du climat des affaires et de l'environnement économique en général, le système administratif au Maroc demeure insuffisant pour encourager les créations d'entreprises et la promotion de l'entrepreneuriat (A). Plusieurs mesures, regroupées en deux axes principaux, devraient être prises pour remédier à cette situation et dynamiser l'initiative privée. L'une consiste à

¹ <http://français.doingbusiness.org/rankings>

² AMDIE "the business year 2020/21" p. 3

³ Société de conseil à Johannesburg, membre de Ernst & Young Global Limited. Expertes dans le traitement des données et des nouvelles technologies, les équipes EY, présentes dans plus de 150 pays, contribuent à créer les conditions de la confiance dans l'économie et répondent aux enjeux de croissance, de transformation et de gestion des activités de ses clients. https://www.ey.com/en_za

⁴ EY. Rapport sur l'attractivité de l'Afrique. Reset for growth: fast forward EY Attractiveness Report Africa November 2021) 11^{ème} Edition. Novembre 2021.

⁵ Office des Changes. 2023

moderniser l'administration (B), et l'autre vise consolider le cadre institutionnel relatif à la gouvernance des investissements (C).

A- Le mode de gouvernance entrave l'investissement au Maroc

Fort de ses atouts et réalisations, le Maroc se voit, en droit d'aspérer à une plus grande ambition et confiant en sa capacité à atteindre un nouveau palier d'attraction et de compétitivité. La définition de ces attentes ainsi que le type d'organisation et de moyens mis en œuvre pour les atteindre est au cœur du nouveau modèle de développement. Le Maroc a certes, fait des pas résolus en matière législative pour favoriser un environnement des affaires plus transparent. Toutefois, la gouvernance, qui devrait être un atout du pays, figure parmi les plus importantes contraintes qui entravent la compétitivité et le développement du secteur privé au Maroc. Il s'agit d'un obstacle qui ne permet pas de saisir toutes les opportunités menant au développement souhaitable, et menacent à terme, le bon positionnement du Maroc. Elle souffre de plusieurs dysfonctionnements structurels qui limitent son appui à l'investissement.¹

La multiplicité des intervenants dans le domaine de l'appui de l'entreprise, ainsi que le caractère dispersé des produits de garantie et d'accompagnement proposés aux entrepreneurs créent auprès de ceux-ci une confusion, amplifiée par le manque d'une stratégie de communication efficace par rapport aux dispositifs mis en place. L'inefficacité et la lourdeur des services administratifs aussi bien au niveau central que local constituent un handicap de taille pour les entrepreneurs.²

L'environnement institutionnel n'offre pas suffisamment d'assurance contre les risques. L'absence de visibilité et de sécurisation de parcours freine l'initiative privée au Maroc, et explique pourquoi la préférence pour le salariat du travail rémunéré est passée de 57,7% en 2008 à 58,3% en 2018. L'entrepreneuriat est souvent considéré comme dernière alternative, à défaut d'opportunités dans le salariat. D'autant plus, que

¹ Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique « Plan National de la Réforme de l'Administration 2018 – 2021: UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE AU SERVICE DU CITOYEN ET DU DEVELOPPEMENT » P. 8

² CESE « Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc: Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental. » 2019. P. 56

même lorsque l'entreprise est créée, sa survie demeure très fragile. En effet, près de 34% des entreprises disparues en 2018 avaient moins de 5 ans et près de 63% avaient moins de 10 ans. ¹

L'autre nœud, constituant un frein à la promotion du climat des affaires, et entrave le flux des investissements, selon le rapport du nouveau modèle de développement, tient à un sentiment d'insécurité et d'imprévisibilité qui limite les initiatives, en raison d'un décalage entre certaines lois comportant des « zones grises » et les réalités sociales et d'une bureaucratie tatillonne; ce qui limite aussi bien la dynamique entrepreneuriale que la capacité à attirer et garder les investisseurs étrangers et des compétences marocaines présentes à l'international.

Malgré les réformes entamées pour garantir l'indépendance de la justice et renforcer son efficacité et sa fiabilité, les résultats tardent à se manifester. Des pratiques abusives, bien qu'elles soient isolées, ainsi que l'imprécision de certains textes de lois et leur déphasage avec les réalités et les pratiques, renforcent la perception des investisseurs et des opérateurs quant au risque d'insécurité et d'arbitraire du système judiciaire. Certaines imprécisions sont perçues comme des marges d'instrumentalisation de la loi, et un facteur dissuasif contre l'exercice des libertés publiques et individuelles, limitant de ce fait l'expression et la participation des acteurs.

La commission du nouveau modèle de développement identifie les capacités limitées du secteur public en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques et de services publics accessibles et de qualité, ainsi que, la persistance dans l'administration d'une culture de la conformité plutôt qu'une culture de leadership et de la performance produit de la démotivation et dissuade la prise d'initiative et la production spontanée d'idées et de projets, en tant qu'un autre nœud qui affecte l'environnement des affaires au Maroc².

La corruption reste endémique au sein de la société marocaine en dépit de la succession des plans d'action mis en place par les pouvoirs publics pour l'enrayer. Elle continue de représenter un défi pour le Maroc

¹ CESE « Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc: Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental. » 2019. P. 51-56

² La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement , Rapport général « LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT » 2021. P. 37-38

qui n'arrive toujours pas à améliorer son score en transparence. « Transparency International » donne un score de 38/100 au Maroc dans l'indice de perception de la corruption en 2022. Le pays n'avance pas mais au contraire recule dans son classement par rapport à l'année 2021. ¹ Un sondage d'opinion mené par Transparency-Maroc a révélé que 87 % de la population considère la corruption comme le troisième problème le plus important du pays, après le chômage (98%) et le coût de la vie (92%) ». ² En fait, la détérioration de la situation met en péril tout le régime de gouvernance dans le pays

Un autre facteur limitatif de l'attractivité et la compétitivité du territoire marocain, réside dans les pratiques et la concurrence déloyales des entreprises qui exercent partiellement ou totalement dans l'informel. La définition proposée par LOAYZA qualifie d'informalité « toute activité qui a pour acteurs des personnes ou des entreprises opérant normalement en dehors du cadre légal et réglementaire d'un pays. » ³ En général, on considère que la présence d'un taux aussi élevé d'informalité est une conséquence de la lourdeur de l'appareil administratif, qui complique la gestion des entreprises. ⁴

L'informel organisé constitue une zone de non-droit, où les règles ne s'appliquent pas et laissent place aux arrangements interpersonnels et aux pratiques de corruption. Il détruit de la valeur en générant de fortes distorsions économiques à travers la concurrence déloyale qu'il exerce sur le secteur formel et le manque à gagner fiscal qu'il induit pour les finances publiques⁵.

¹ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mar> Consulté le 13/04/2023

² Haut-Commissariat au Plan: Les sources de la croissance économique au Maroc. Septembre 2005. P. 49

³ LOAYZA, Norman V. "Informality in the Process of Development and Growth. " The World Economy, 2016, vol. 39, no 12, pp. 1856-1916.

⁴ Rosella Nicolini, José Luis Roig Sabaté « ÉCONOMIE RÉGIONALE ET URBAINE EN AMÉRIQUE LATINE: LE RÔLE DE L'INFORMALITÉ DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE». Revue d'Économie Régionale & Urbaine. N° 2. Février 2019. Pp. 197-211

⁵ Mohamed Choukri « Contribution à l'étude de l'économie informelle dans les pays de l'UMA. » Thèse de doctorat d'Etat. Université Mohammed I. Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales. 2012. P. 379

Le Maroc n'est pas arrivé, malgré tous ses efforts, à rompre avec l'opacité et l'impunité, et à donner une impulsion en faveur de plus de transparence et d'une meilleure reddition des comptes. Ceci n'est pas encore complètement ancrée dans la pratique institutionnelle et ne se fait pas de manière systématique. Cette non-systématisation de la reddition des comptes des responsables publics sur la base du bilan de leur mandat mène à la détérioration de la perception des citoyens et des investisseurs.¹

Le système économique au Maroc a pendant longtemps ouvert la voie, directement ou indirectement, à l'installation de secteurs protégés, de privilèges et agréments qui encouragent le comportement rentier au détriment de l'efficacité économique, de l'innovation et de la prise de risque.

Contrairement à la corruption et aux fraudes, le danger de certaines formes de rentes et de privilèges découle du fait que ces derniers ont souvent un caractère légal institué par la loi et les procédures.

L'économie marocaine est marquée également par une forte concentration dans la plupart des secteurs, entretenant parfois des positions dominantes de certaines grandes sociétés sur le marché. Si cette situation n'est pas illégale en elle-même, elle augmente par contre la probabilité de pratiques anticoncurrentielles prohibées.²

B- La modernisation de l'Administration Publique

La sécurisation de l'initiative privée exige des règles stables et impartiales à tous les opérateurs économiques qui doivent trouver dans l'administration publique un partenaire de confiance. L'enjeu du Maroc de demain est donc d'opérer une véritable rupture non plus seulement avec l'ancien modèle de développement qui a montré ses limites, mais surtout avec les mauvaises pratiques qui minent, jusque-là, l'essor du pays.

Les différents rapports, évaluant et classant les forces et les faiblesses des différentes économies en termes d'attractivité des investissements, pointent certains domaines où des efforts conséquents devraient être

¹ CESE « Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc: Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental. » 2019. P. 42

² Mouvement Damir, Rapport relatif à l'analyse du programme gouvernemental 2021-2026 à l'aune du nouveau modèle de développement (NMD). P. 43

consentis pour relever significativement l'attractivité du Maroc, dont notamment pour ce qui est de la justice et de la corruption.¹

La Banque Mondiale a élaboré un ensemble d'indicateurs, permettant de juger de la qualité de plusieurs aspects de la gouvernance.² A la lumière de ces indicateurs, le Maroc a pris un certain nombre de mesures pour améliorer son environnement des affaires. En effet, la réforme de l'administration a constitué un projet axial de la politique générale du Maroc. Cette réforme à portée organisationnelle, managériale, numérique et éthique³, a été formalisée dans le cadre du « Plan national de réforme de l'Administration 2018-2021 » Ce plan comprend plusieurs axes phares⁴ dont les plus importants:

1- Simplification des procédures administratives

La réduction de la bureaucratie exige une procédure de simplification massive des autorisations, des agréments et des licences en obligeant les administrations à justifier les procédures en place, à éliminer les étapes inutiles et à privilégier le contrôle a posteriori à travers une logique de cahier des charges. Dans cette perspective intervient la promulgation de la loi n°55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives⁵. A cet effet, Le décret n°2. 20. 660 portant application de certaines dispositions de ladite loi a été publié le 21 Septembre 2020 et qui stipule que le modèle du répertoire des actes administratifs ainsi que le modèle du récépissé du dépôt des demandes de ces actes sont fixés par un arrêté conjoint de l'autorité chargée de l'Intérieur et l'autorité chargée de la Réforme de l'Administration.

¹ Rapport sur la compétitivité mondiale, Rapport Doing Business, Rapport sur l'Indice de Liberté Economique: Ministère de l'Economie et des Direction des Etudes et des Prévisions Financières: Synthèse du Rapport Economique et Financier 2018. P. 3

² Haut-Commissariat au Plan « Les sources de la croissance économique au Maroc » Septembre 2005. P. 47

³ <http://pmo-ra.mmsp.gov.ma/reforme/index.php?lang=fr> Consulté le 02/04/2023

⁴ Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration « Rapport sur les ressources humaines. Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire » 2020 P. 1

⁵ Dahir n° 1-20-06 du 11 rejev 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives. Bulletin Officiel N° 6866 du 06-03-2020

A ce titre, la loi n° 54-19 portant charte des services publics a été promulguée¹. L'objectif est de faire évoluer les modes de gestion au sein du service public Elle s'inscrit dans le cadre des réformes structurelles de portée managériale. Elle devrait fixer «l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics»

Le programme d'amélioration de l'accueil s'insère dans la même optique. Le Gouvernement a déployé en 2020 des outils d'amélioration de l'accueil dans de nouveaux sites pilotes notamment 3 sites de l'hôpital provincial d'El Jadida, le Centre d'immatriculation des véhicules de Rabat et le siège principal du Ministère public à Rabat. Le programme d'amélioration des services consiste, lui aussi, en la simplification des services à grand usage par les usagers. Il vise la mise en place de procédures administratives plus simples à l'attention des entreprises dans le but d'améliorer le climat des affaires. A ce titre, le programme prévoit la publication de 26 services administratifs ayant trait à l'entreprise sur le site [www. business-procédures. ma](http://www.business-procédures.ma) en collaboration avec le Comité National de l'Environnement des Affaires.

2- Lutte contre la corruption et consolidation de la transparence

Garantir un climat des affaires sain, transparent et concurrentiel est une condition nécessaire à la dynamisation de l'initiative privée. Dans ce cadre, la Stratégie nationale de lutte contre la corruption au Maroc, vise l'amélioration du service dédié au citoyen et de l'environnement des affaires, via plusieurs actions, la numérisation des services administratifs, le contrôle et l'audit, la reddition des comptes et la sensibilisation. A ce titre, un rapport de synthèse retraçant le niveau d'exécution des projets de lutte contre la corruption pour la période 2016-2018 a été publié par les services du Chef de Gouvernement². Le rôle de l'Instance Nationale de

¹ Dahir n° 1-21-58 du 3 hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics. Bulletin Officiel N° 7006. Du 14/07/2021

² Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration « Rapport sur les ressources humaines. Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire » 2020. P. 1

Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (INPPLC) a été renforcé, par la promulgation de la loi n°46-19 visant à doter ladite instance d'un cadre d'action cohérent avec le rôle central qu'elle est appelée à assurer dans la lutte contre la corruption. L'instance INPPLC, dont la composition finalisée le 24 octobre 2022, pour qu'elle soit complètement opérationnelle, est dotée d'une personnalité morale et d'une autonomie financière et administrative. Elle a notamment pour missions d'initier, coordonner, superviser et assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre la corruption, de recueillir et de diffuser les informations dans ce domaine, de contribuer à la moralisation de la vie publique et de consolider les principes de bonne gouvernance, la culture du service public et les valeurs de citoyenneté responsable. Outre ces missions, l'Instance contribue, de manière périodique et continue, à l'évaluation des politiques publiques de prévention et de lutte contre la corruption et à leur impact sur l'évolution de la situation de la corruption par secteurs et par territoires à l'échelle nationale.

Malgré tous les efforts et moyens déployés, le bilan des rapports annuels, y compris celui présenté le 1^{er} novembre 2022 par l'INPPLC est jugé décevant, comme l'illustre la stagnation du Maroc dans les indices internationaux de perception de la corruption. ¹

3- Une évaluation systématique

Le renforcement de l'évaluation un levier essentiel d'amélioration de l'efficacité de toute l'action publique. A ce titre, l'évaluation des stratégies, des politiques publiques et des programmes doit être rendue systématique, autant dans une démarche de responsabilisation des décideurs que dans une démarche d'amélioration et d'ajustement de l'action au regard des résultats. En plus du travail de la Cour des Comptes ou encore du Parlement à travers les missions d'audit et de contrôle, la démarche d'évaluation gagnerait à être intégrée pleinement dans l'action des départements chargés de la mise en œuvre, comme outil de pilotage de leur action et d'ajustement en fonction des résultats observés sur le terrain.

¹ [Lutte contre la corruption au Maroc: objectif décroissance durable ! - ACTE International \(acte-international.com\)](https://www.acte-international.com/fr/actualites/2022/11/01/la-lutte-contre-la-corruption-au-maroc-objectif-decroissance-durable-1)

Cet impératif d'évaluation s'applique également aux partenaires de l'Etat, qu'ils soient du secteur privé ou de la société civile, en particulier en accompagnement de l'approche de contractualisation basée sur les résultats et la performance.

4- Accès à une justice transparente

Afin de protéger les entreprises de manière effective, il est nécessaire de garantir un accès à une justice transparente, impartiale et capable de faire exécuter les jugements. A ce titre la mise en œuvre des propositions du Nouveau Modèle de Développement concernant la réforme de la justice est cruciale pour encourager l'essor du secteur privé. La protection des entreprises requiert en outre de développer des mécanismes de recours en cas de blocage administratif injustifié, d'abus ou de corruption, à travers le renforcement de l'institution du Médiateur et la mise en place de voies de recours internes à l'administration. A ce titre, il est proposé de créer la fonction de Défenseur de l'entreprise, rattaché au chef du gouvernement, dont la mission est d'intervenir en médiation directe, selon une procédure structurée, pour débloquer des situations liées à des lenteurs ou des abus administratifs causant un préjudice économique significatif ¹

5- Droit d'accès à l'information:

La mise en œuvre de la loi sur le droit d'accès à l'information², constitue un principe majeur de la bonne gouvernance. Elle renforce de façon significative la transparence de l'Administration et conforte les engagements du Maroc dans le Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (Open Government Partnership). ³ Elle permet l'accès à différentes catégories d'information détenues par les services publics dans un cadre

¹ Le Nouveau Modèle de Développement: Le Maroc de Demain. Le Nouveau Modèle De Développement. P. 89

² Publiée au bulletin officiel le 12 Mars 2018, la loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information est un texte de loi dont la finalité est de permettre aux citoyens d'accéder à l'information détenue par certaines personnes morales de droit public telles que la Chambre des Représentants, la Chambre des Conseillers, les administrations publiques et les tribunaux, et répond donc à un souci de transparence et de bonne gouvernance.

³ OCDE « Voix citoyenne au Maroc: Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert » Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. 2019, P. 60

structuré et formalisé. Depuis la publication de cette loi, des avancées ont été réalisées pour que l'application de ses modalités devienne effective, notamment, la désignation, le 15 Mars 2019, des membres de la commission du droit d'accès à l'information, et le lancement du portail électronique «Chafafiya. ma» le 12 Mars 2020 qui donne aux citoyens la possibilité d'accès à l'information conformément à la ladite loi, la création du réseau du droit d'accès à l'information en date du 17 juin 2020 et la publication d'un guide sur la loi 31-13 portant sur le droit d'accès à l'information en date du 17 juin 2020.

L'amélioration de l'accès à l'information passe par un renforcement et une modernisation de l'outil statistique national, qui doit être en mesure de mettre à disposition du public toute l'information dont il dispose, dans des délais courts après leur collecte, et dans des formats exploitables. L'amélioration de l'accès à l'information exige également la révision de la loi relative à l'accès à l'information et l'adoption pleine des normes de Gouvernement Ouvert auxquelles le Maroc a souscrit en 2018. ¹

6- L'e-gouvernement et le numérique

Le Maroc fait le pari de devenir plus attractif, et de tirer avantage de sa position géographique et de ses infrastructures réalisés ces dernières années. Ceci exige un intérêt particulier à un certain nombre de chantiers transversaux, dont entre autres, l'e- gouvernement et le numérique

Les nations modernes et prospères affichent un indice élevé dans leur capacité à produire et à utiliser l'information. Le secteur des TI représente 7% du PIB mondial et drainent près de 25% de la croissance mondiale et plus de 60% des emplois dans le monde industrialisé. Néanmoins, il existe un énorme déséquilibre entre les pays industriels et les pays émergents. Les pays industriels contrôlent près de 85% des activités de ce secteur avec des conséquences politiques, économiques, sociales et culturelles dont on commence à peine à mesurer les impacts. ²

¹ La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement , Rapport général « LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT » 2021 p. 76

² Maroc numerique 2013: Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Économie Numérique 2009 – 2013. P. 8

Cependant, les travaux empiriques sur l'innovation, montrent la faible importance accordée à la recherche et développement dans notre pays. Un résultat qui appelle à des efforts supplémentaires dans ce domaine stratégique¹

Pour réussir à positionner le Maroc, le nouveau modèle de développement insiste sur la création des centres de recherche d'excellence dédiés aux technologies d'avenir. Le Maroc se doit, à cet égard, de fixer un objectif de 3% du PIB en dépense annuelle de Recherche et Développement publique et privée à un horizon de 10 ans (1,5% en 5 ans).²

La modernisation du tissu entrepreneurial marocain constitue un enjeu majeur de la diffusion des TI. En décidant de mettre en place un système d'information, l'entreprise s'inscrit dans une démarche dynamique de modernisation technologique et organisationnelle.³

Le Maroc a réussi à attirer les principaux acteurs de l'offshoring pour y installer des opérations, en tant qu'un des piliers de sa stratégie industrielle. Au total, ce sont quelques 50 multinationales qui se sont déjà installées dans le pays. Les sociétés internationales sont également intéressées par le savoir-faire marocain dans plusieurs métiers liés aux systèmes d'information. Le Maroc doit déceler et profiter des opportunités qui se présentent pour se positionner rapidement en tant qu'acteur de référence sur ce secteur et monter en valeur ajoutée.⁴

Le numérique constitue un véritable catalyseur de transformations structurantes et à fort impact. Il est un moyen efficace pour augmenter la confiance entre le citoyen, les entreprises et l'Etat, en aidant à ce que la relation Etat-Citoyen et Etat-entreprise soit plus fluide et transparente. L'approche de plateformes des services permet de faciliter l'accès à

¹ Haut-Commissariat au Plan: Les sources de la croissance économique au Maroc. Septembre 2005. P. 51

² Maroc numeric 2013: Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Économie Numérique 2009 – 2013. P. 12

³ Agence de Développement du Digital « Note d'Orientations Générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025 ». Mars 2020

⁴ Maroc numeric 2013: Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Économie Numérique 2009 – 2013. P. 15

l'information, contribue à responsabiliser les acteurs vis à avis de l'opinion publique, et offre de nouveaux canaux de services et de participation.¹

Le Maroc a fait, dans le cadre de sa stratégie pour une société de l'information « Maroc Numéric 2013 », d'importants efforts pour investir dans les TIC au service du développement humain, de l'efficacité du secteur public et de la productivité du secteur privé. Le programme de l'administration électronique a permis la numérisation de nombreux services publics, aujourd'hui disponibles sur le portail [www. service-public. ma](http://www.service-public.ma). Le Maroc a mis en place une structure de coordination pour étendre l'usage des TIC à tous les ministères. Cette structure pourrait toutefois tirer profit d'une meilleure approche coopérative. De la même manière, beaucoup d'autres initiatives visant à recourir aux TIC dans le cadre du Gouvernement Ouvert pourraient être renforcées.

Parallèlement au « [service-public. ma](http://www.service-public.ma) », un centre d'appels d'assistance aux usagers de l'administration est mis en place dans l'objectif de rapprocher l'administration des usagers en mettant à leur disposition les informations et renseignements dont ils ont besoin.

Au niveau sectoriel, quasiment tous les ministères offrent désormais leurs services sur le net², ainsi que plusieurs établissements.³

Pa ailleurs, la libération des données publiques (open data) s'inscrit dans la continuité des efforts consentis par le Maroc en matière de transparence politique et administrative et consacre la priorité accordée par le pays à la digitalisation. Par l'open data, on confère à chaque usager la possibilité d'apprécier le mode de fonctionnement et de la performance des services publics, et de mieux utiliser les informations mises à sa disposition.⁴

Cependant, il est impératif de former des compétences en nombre suffisant, à même de porter et de mettre en œuvre cette transformation

¹ La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement , Rapport général « LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT » 2021. P. 152

² [https://www. mcinet. gov. ma/fr/content/les-secteurs-industriels](https://www.mcinet.gov.ma/fr/content/les-secteurs-industriels) Consulté le 22/02/2023

³ Comme la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) et l'Agence Nationale de la Conservation Foncière, de la Cartographie et du Cadastre (ANCFCC) ... [http://www. maroc. ma/fr/content/e-gouvernement](http://www.maroc.ma/fr/content/e-gouvernement)

⁴ CESE « Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc: Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental. » 2019. P. 102

numérique sur le terrain. Ces compétences sont aujourd'hui formées en nombre nettement insuffisant, autant pour les besoins du secteur privé que pour les besoins de l'administration.¹

En fin, il faut reconnaître que la couverture des services en ligne, aussi bien que le recours aux TIC dans le cadre du Gouvernement Ouvert, sont encore fortement inhibés par un accès limité à Internet et par l'analphabétisme.²

C- Consolider le cadre institutionnel de gouvernance des investissements

Le Maroc a développé une stratégie d'attraction des IDE qui lui permet aujourd'hui de se positionner parmi les meilleurs pays africains bénéficiaires de l'IDE. La stratégie marocaine à l'égard de l'investissement étranger s'est concrétisée par l'adoption d'un certain nombre de mesures et textes qui consistent en la création d'un climat favorable et propice aux investissements.³

Parmi les réformes visant l'opérationnalisation du modèle de développement, ayant comme objectif de promouvoir la qualité de gouvernance, figurent la promulgation de la nouvelle charte de l'investissement, et la promotion du cadre institutionnel de l'investissement, en réformant les structures concernées, dont les centres régionaux d'investissement et le Fonds Mohamed VI pour l'Investissement.

1- La promulgation de la nouvelle charte de l'investissement

La libéralisation de l'économie marocaine, et son ouverture sur l'international, se sont concrétisées, depuis l'établissement d'un

¹La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement , Rapport général « LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT » 2021. 153

² United Nations, Department of International Economic and Social Affairs "E-Government survey 2022: the future of digital government" United Nations New York. P. 47

³ Ismail BELHAJ « Facteurs d'attractivité des Investissements directs étrangers Cas du Maroc. » Thèse de Doctorat en sciences économiques et gestion. Université Sidi mohamed Ben Abdellah. Faculté des S. J. E. S. Fès. 2017-2018. P. 118

programme de privatisation¹ et l'Annulation de la loi sur la marocanisation en 1993. Dans le même sens, et pour promouvoir et développer l'investissement national et attirer plus d'investissement étranger au Maroc, une loi-cadre dite "Charte de l'investissement" a été promulguée depuis 1995 regroupant les différents avantages prévus à ce titre aux niveaux fiscal, douanier, financier et de change.²

Depuis le début des années 2000, on a pu constater que cette charte n'a pas été appliquée en sa totalité sur le terrain. Plusieurs mesures qu'elle comportait, n'ont jamais été concrétisées. Les pouvoirs publics ont progressivement mis en place des mesures incitatives qui vont parfois au-delà de celles contenues dans la charte. Mais, l'ensemble de ces dispositions n'était pas formulé dans un cadre unique et coordonné, ce qui donne peu de visibilité. Le Fonds de promotion de l'investissement, était peu utilisé en raison de son manque d'attractivité et de la lenteur de la procédure administrative pour le déboursement de la contribution de l'Etat.

La comparaison de l'offre marocaine en matière d'attraction des investissements avec le dispositif mis en place par ses concurrents était un autre facteur qui rendait inéluctable la révision de la charte.³ Une analyse effectuée par le ministère de l'industrie et du commerce dans ce sens a révélé que les mesures contenues dans la charte de 1995 sont «peu agressives par rapport à celles proposées» par les pays de la région et de même niveau de développement.⁴ Il fallait donc élaborer un nouveau dispositif, dont l'objectif est justement de combler toutes ces lacunes, unifier, compléter, renforcer et clarifier tout l'arsenal contenant des mesures incitatives pour donner plus de visibilité aux investisseurs. Dans ce cadre, une nouvelle charte d'investissement a été promulguée fin

¹ Le cadre juridique du processus de privatisation est défini par la loi n° 3989 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, après amendement. La loi n° 39-89 a fait l'objet de 4 décrets d'application: décret n° 290-402, décret n° 2-90-403, décret n° 2-90-577 et décret n° 2-90-578 du 25 rebia I 1411 (16 octobre 1990), publiés au Bulletin officielle 26 rebia I 1411 (17 octobre 1990).

² Dahir n° 1-95-213 du 14 Joumada II 1416 (8 Novembre 1995) portant promulgation de la loi-cadre n°18-95 formant charte de l'investissement (BO N° 4336 du 6-12-1995).

³ AMDIE « LA CHARTE DE L'INVESTISSEMENT: UN CADRE TRANSPARENT ET LISIBLE POUR ENCOURAGER L'ACTE D'INVESTIR »

⁴ <http://français.doingbusiness.org/rankings>

2022¹, fixant les objectifs fondamentaux de l'action de l'Etat et contenant un ensemble de dispositions visant la généralisation et l'harmonisation des mesures d'encouragement à tous les investissements quel qu'en soit l'origine ou le lieu d'implantation.

Il s'agit d'un cadre incitatif clair et unique, qui promet des mesures couvrant l'ensemble des composantes de l'investissement qui vont des aides pour le financement des terrains, à la formation et la recherche & développement, en passant par les infrastructures, les constructions et les équipements. La nouvelle Charte insiste surtout sur la cohérence de ce dispositif en tenant compte des spécificités relatives aux besoins d'investissement en fonction, entre autres, des secteurs d'activités, des zones d'implantation, et de l'importance financière et sociale de l'investissement.

La nouvelle charte est composée de 42 articles qui se déclinent en plusieurs axes, destinés notamment, à fixer un cadre global susceptible de favoriser le climat des affaires et appuyer les stratégies de développement aussi bien au niveau régional que sectoriel.

Le premier chapitre de la loi cadre consacré aux dispositions générales stipule dans l'article premier que les objectifs fondamentaux de l'action de l'Etat en matière de développement et de promotion de l'investissement sont fixés conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 71 de la Constitution, comme suit:

« – la création d'emplois stables; – la réduction des disparités entre les provinces et les préfectures du Royaume en matière d'attraction des investissements; – l'orientation de l'investissement vers les secteurs d'activité prioritaires et les métiers d'avenir; – le renforcement de l'attractivité du Royaume en vue de l'ériger en hub continental et international pour les investissements directs étrangers; – l'encouragement des exportations et du développement des entreprises marocaines à l'international; – l'incitation à la substitution des importations par la production locale; – l'amélioration de l'environnement des affaires et la facilitation de l'acte d'investir; – l'accroissement de la part de

¹ Dahir N° 1. 22. 77 du 9 décembre 2022, portant promulgation de la loi-cadre n° 03-22 du 14 jourmada I 1444 (9 décembre 2022) formant Charte de l'investissement, publiée au BORM n° 7151 du 17 jourmada I 1444 (12 décembre 2022). P. 7895

l'investissement privé, national et international, dans le total des investissements réalisés. »

L'article 2 de la loi stipule que la politique de l'Etat en matière de développement et de promotion de l'investissement repose sur les principes suivants: « – la liberté d'entreprendre; – la libre concurrence et la transparence; – l'égalité de traitement des investisseurs quelle que soit leur nationalité; – la sécurité juridique; – les principes de bonne gouvernance»

L'article 23 de la loi-cadre prévoit que l'Etat veille à faciliter l'accès des investisseurs à un foncier facilement mobilisable à des prix compétitifs. A cet effet, des mesures seront prises en vue d'encourager:

- l'aménagement, le développement et l'exploitation de zones d'activité industrielles, logistiques, commerciales, touristiques et de services répondant aux besoins des investisseurs ;

- la valorisation des lots de terrain destinés aux projets d'investissement créateurs de valeur ajoutée et d'emplois stables.

De sa part, le chapitre 4 de la loi cadre prévoit des garanties incitatives, qui puissent être accordées aux investisseurs sur le plan change. L'article 31 de la charte garantit aux personnes physiques ou morales de nationalité étrangère, résidentes ou non ainsi qu'aux personnes physiques ou morales de nationalité étrangère, résidentes au Maroc ou non, et les personnes physiques marocaines établies à l'étranger, qui réalisent au Maroc des investissements financés en devises, bénéficient, au titre de ces investissements, d'un régime de convertibilité leur garantissant l'entière liberté pour: – le transfert des bénéfices nets d'impôts sans limitation de montant, ni de durée; – le transfert du produit de cession ou de liquidation totale ou partielle de l'investissement, y compris les plus-values.

La charte précitée se distingue également par plusieurs mesures d'encouragement à l'investissement. En effet, selon l'article 19 de la loi cadre, L'Etat s'engage à: – poursuivre la réforme du secteur financier à travers la mise en place de dispositifs de soutien et de garantie destinés à faciliter l'accès des très petites, petites et moyennes entreprises au financement ; – prendre des mesures en faveur de ces entreprises en matière d'accès à la commande publique, de renforcement des capacités productives, de formation et d'accompagnement.

Il sera procédé aussi, selon l'article 20 à la mise en place d'un dispositif de soutien spécifique destiné aux très petites, petites et moyennes entreprises. Les modalités de mise en œuvre de ce dispositif seront fixées ultérieurement, par voie législative ou réglementaire.

L'Etat veille, selon l'article 23 à faciliter l'accès des investisseurs à un foncier facilement mobilisable à des prix compétitifs. A cet effet, des mesures seront prises en vue d'encourager: – l'aménagement, le développement et l'exploitation de zones d'activité industrielles, logistiques, commerciales, touristiques et de services répondant aux besoins des investisseurs ; – la valorisation des lots de terrain destinés aux projets d'investissement créateurs de valeur ajoutée et d'emplois stables. L'Etat s'engage en plus à prendre les mesures nécessaires pour renforcer la compétitivité du secteur de la logistique¹. Il veille en vertu de l'article 26, en partenariat avec le secteur privé et en coordination avec les organismes concernés, à la mise en place d'une offre de formation, initiale et continue, adaptée aux besoins des entreprises, et à promouvoir les activités de recherche et développement et à faciliter l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.²

L'Etat veille à l'accélération du processus de simplification des procédures administratives liées à la réalisation des investissements et à leur dématérialisation.³ Il s'engage à poursuivre sa politique en matière de déconcentration des décisions administratives et des actes de gestion liés à l'acte d'investir.⁴

La charte d'investissement adopte plusieurs mesures permettant de s'assurer de la bonne utilisation de l'argent public. Elle prévoit que tout soutien à l'investissement doit désormais passer par la signature d'une convention d'investissement entre l'opérateur et l'Etat. «Ces conventions préciseront les engagements des deux parties. Les projets devront être réalisés pendant un délai ne dépassant pas, en principe, cinq ans. Les soutiens seront délivrés par tranche, à mesure que le projet avance, ce qui

¹ L'article 24 de la loi cadre

² Article 27 de la loi cadre

³ Article 29 de la loi cadre

⁴ Article 30 de la loi cadre

nous permettra de constater progressivement les engagements du porteur de projet, particulièrement en ce qui concerne l'emploi»¹.

2- Renforcement des instances de bonne gouvernance

Les dispositifs de soutien à l'investissement sont certes, des mesures incitatives qui peuvent être efficaces, mais, il n'en demeure pas moins que des réformes parallèles doivent être poursuivies ou engagées pour renforcer la compétitivité et l'attractivité du territoire et accroître la part de l'investissement privé, national et international. L'entreprise productive a besoin de davantage de confiance de la part de l'Etat et de la société.² C'est la voie à travers laquelle l'investissement pourra retrouver le niveau souhaité, et l'attentisme délétère cèdera la place à une dynamique marquée par la prépondérance d'un esprit d'initiative responsable et d'innovation.

La réussite et l'efficacité de la mise en œuvre de la nouvelle charte de l'investissement restent tributaires d'un certain nombre de conditions à caractère institutionnel, visant notamment, la gouvernance et l'accompagnement des investissements assurés entre autres, par les douze Centres régionaux d'investissement et le Fonds Mohamed VI de l'investissement.³

2-1- Réformer les Centres Régionaux d'Investissement (CRI)

La création des centres régionaux d'investissement (CRI) depuis 2002 constituent, une principale réalisation d'un vaste chantier, visant à faire de la région l'espace de promotion de l'investissement national et international. Ils ont pour missions principales, le soutien à la création d'entreprise, l'assistance aux projets d'investissement et l'amélioration de l'attrait de la région pour les investisseurs potentiels.

¹ Voir les articles, 3, 4 et 5 du décret numéro 2. 23. 1 du 16 février 2023

² Lhassan BADRI «LA DÉCENTRALISATION AU MAROC:QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL?CAS DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE » Thèse à l'Université Grenoble Alpes. Laboratoire PACTE. 2019. P. 196

³ HMID A. et al. «Le management territorial stratégique, levier de renouvellement de la politique d'attractivité des IDE au Maroc » Volume 6: Numéro 2» 2023 p: 521

L'efficacité des CRI varie selon les régions. Certains CRI ont considérablement amélioré la situation des investissements dans leurs régions. Les investissements ne sont pas obligés de passer par les CRI pour créer leurs projets d'investissement et peuvent avoir recours aux anciens circuits, cela entraîne une multiplicité de procédures et d'intervenants ainsi qu'une difficulté de dresser des statistiques fiables.

Les CRI comportent un guichet d'aide à la création d'entreprises, qui est l'interlocuteur unique pour les personnes désirant créer une entreprise; et un autre guichet d'aide aux investisseurs, qui fournit aux intéressés toutes les informations nécessaires, et propose des solutions à l'amiable aux différends entre les investisseurs et l'administration.

Les CRI traitaient les demandes d'autorisation administrative pour les projets d'investissements inférieurs à 200 millions de DH , qui sont à approuver au niveau régional et préparaient les actes indispensables à leur réalisation. Pour les investissements supérieurs à ce montant, les CRI instruisent toujours le côté administratif du dossier, mais ces projets devaient être approuvés par la Commission interministérielle des investissements.¹

En fait, les politiques publiques en matière de développement et de promotion de l'investissement sont définies par l'Etat. Néanmoins, les régions contribuent à la réalisation des objectifs prévus à la charte d'investissement, dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de soutien aux entreprises et d'attraction des investissements. En conséquence, la déclinaison et la mise en œuvre de ces politiques sont assurées, par les Centres régionaux d'investissement et les Commissions régionales unifiées d'investissement, chacun dans les limites de son ressort territorial².

¹ Décret n° 2-03 727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des centres régionaux d'investissement

² Articles 3 et 4 de la loi cadre

Pour leur donner un nouvel élan, les centres ont été revus conformément au nouveau modèle de développement, par la loi 47. 18 portant réforme des Centres Régionaux d'Investissement et création des Commissions Régionales Unifiées d'Investissement.¹

L'article 4 de la loi 47. 18 stipule que les Centres sont chargés, chacun dans les limites de son ressort territorial, de contribuer à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de développement, d'incitation, de promotion et d'attraction des investissements à l'échelon régional et d'accompagnement global des entreprises. Chaque Centre publie un rapport annuel sur ses activités au plus tard le 30 juin de l'année suivante.

Par ailleurs, et avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives², le délai de traitement des dossiers d'investissement a ainsi baissé de manière significative pour atteindre une moyenne de 29 jours en 2020 contre plus de 100 jours lors des années précédentes. En fait, les CRI sont devenus mieux outillés pour l'incitation, la promotion et l'attraction des investissements à l'échelon régional. A noter que les CRI qui ont été pilotés depuis leur création par le Ministère de l'Intérieur, ont changé de tutelle. Ils passent désormais, sur la coupe du Chef de Gouvernement avec le transfert de quelques prérogatives au ministère délégué de l'investissement.³

2-2- Le Fonds Mohammed VI pour l'Investissement

Dans le cadre de la stratégie devant guider la gestion de la phase que connaît le Maroc en raison des effets de la pandémie de la Covid-19, il a été décidé la mise en place d'un plan de relance économique. Ce plan aspire à atténuer les impacts négatifs que le Maroc subit à l'instar du reste

¹ Loi n° 47-18 promulguée par le dahir n° 1-19-18 du 7 jomada II 1440 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement. (B. O. n° 6754 du 21 février 2019). P.

² Dahir n° 1-20-06 du 11 rejeb 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives. Bulletin Officiel N° 6866 du 19 mars 2020

³ Annonce du Chef de Gouvernement, à la première chambre du parlement le 30 janvier 2023

des pays du Monde à cause de la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de la Covid-19. Une enveloppe de 120 milliards de DH a été allouée audit plan, soit l'équivalent de 11% du PIB, dont 75 milliards de DH de crédits garantis par l'Etat et destinés à tous les segments d'entreprises, dont les établissements et entreprises publics. Par ailleurs, un compte d'affectation spécial dénommé "Fonds d'Investissement stratégique" a été créé par le décret n° 2-20-528 du 12 août 2020.¹ Ce Fonds, doté de 15 milliards de dirhams provenant du Budget Général de l'État, a pour objet la promotion de l'investissement et le relèvement des capacités de l'économie nationale, en dotant les secteurs productifs du soutien nécessaire et en finançant et accompagnant les grands projets, dans le cadre de partenariats public-privé, dans divers domaines.²

Pour que le Fonds susvisé puisse s'acquitter pleinement de sa mission, il a été décidé qu'il soit doté de la personnalité morale et des structures managériales adéquates, de manière à ce que, in fine, il s'impose comme un modèle de bonne gouvernance, d'efficacité et de transparence. A ce titre, la loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement » a été promulguée³. Le Fonds s'appuiera sur des fonds sectoriels ou thématiques qui interviendront, chacun dans un segment spécifique, avec des mécanismes appropriés à son périmètre (Restructuration Industrielle, Innovation et Activités à Fort Potentiel de Croissance, Promotion des Petites et Moyennes Entreprises, Infrastructures, Agriculture, Tourisme...)⁴.

La création du Fonds sous forme de société anonyme présente des avantages liés notamment à la gouvernance. En effet, la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes consacre un formalisme rigoureux à même de rassurer les investisseurs et les parties prenantes ainsi qu'un dispositif

¹ Le Décret n° 2-20-528 du 22 hija 1441 (12 août [2020](#)) portant création d'un compte d'affectation spéciale intitulé « Fonds d'investissement stratégique ». Publié dans le BO le 5 octobre 2020,

² Note de présentation. Projet de Loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement »

³ Dahir n° 1-20-103 du 16 jourmada I 1442 (31 décembre 2020) portant promulgation de la loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement ».

⁴ Voir l'article 4 de la loi n° 76-20

de contrôle et de sanction garantissant la transparence et l'intégrité et permettant de promouvoir l'investissement, soit directement par la prise de participations dans des structures privées qui auront pour mission la réalisation de projets d'investissement aux niveaux national et territorial et le transfert du savoir-faire dans certains domaines pointus notamment technologiques, soit indirectement à travers l'appui à d'autres entreprises.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de l'Etat en matière de promotion de l'investissement et de relèvement des capacités de l'économie nationale, l'article 3 de la loi stipule que le Fonds a pour objet principal la contribution au financement des projets d'investissement structurants, au renforcement des capitaux des entreprises et à l'appui aux activités de production. A cet effet, le Fonds est chargé, en particulier, d'exercer les activités suivantes: – contribuer à financer et à accompagner les projets d'investissement structurants, aux niveaux national et territorial, dans le cadre de partenariats avec le secteur privé; –contribuer au financement des entreprises opérant dans les domaines jugés prioritaires par le Fonds et ce, par la mise en place d'instruments de financement appropriés, notamment les avances ou les prêts remboursables ou le financement en quasi-fonds propres ; – concevoir et mettre en place tout mécanisme de financement structuré destiné à apporter des solutions de financement aux entreprises opérant dans les domaines jugés prioritaires par le Fonds ; – contribuer à la conception et à la structuration financière de projets d'investissement, aux niveaux national et territorial, afin de faciliter et d'améliorer les conditions de leur financement et de leur exécution ; – prendre, à travers les fonds sectoriels ou thématiques prévus à l'article 4 ci-dessous, des participations dans le capital des petites et moyennes entreprises ; – prendre des participations directes dans le capital des grandes entreprises publiques et privées opérant dans les domaines jugés prioritaires par le Fonds ; – effectuer toute opération qui se rattache, directement ou indirectement, aux activités relevant de son objet social.

Afin de garantir la continuité du caractère public de ce fonds, il a été décidé par l'article 2 de la loi que le capital social initial du Fonds est détenu intégralement par l'Etat. Son montant est fixé par voie réglementaire. Le Fonds peut ouvrir son capital dans la limite de 49% à

condition que la part d'aucun organisme ne relevant pas de l'Etat n'atteigne 33% du capital dudit Fonds. ¹ Selon les domaines jugés prioritaires à chaque étape et en fonction des besoins de chaque secteur, le Fonds s'appuiera, dans ses interventions, sur des fonds sectoriels ou thématiques qu'il mettra en place. Parmi ces domaines, il y a lieu de citer notamment la restructuration industrielle, l'innovation et les activités à fort potentiel de croissance, la promotion des petites et moyennes entreprises, les infrastructures, l'agriculture et le tourisme.

En définitive, le fonds, dont l'opérationnalisation est toujours attendue, devrait jouer « un rôle de premier plan dans la promotion de l'investissement et du relèvement des capacités de l'économie nationale. Il interviendra pour doter les secteurs productifs du soutien nécessaire et pour financer et accompagner les grands projets envisagés, dans le cadre de partenariats public-privé»²

Conclusion

En dépit d'un contexte économique marqué par l'incertitude, le Royaume ne cesse de consolider ses efforts dans l'amélioration de son climat des affaires pour établir des conditions propices, attrayantes et favorables à la mobilisation de l'investissement national et étrangers.

Les réformes institutionnelles, économiques et politiques mises en place depuis notamment, les années 2000, ont par conséquent renforcé la résilience du Royaume face aux différentes mutations, et ont posé les fondations de l'émergence d'un Nouveau Modèle de Développement.

Il est à souligner que ce nouveau modèle a placé les flux d'IDE au cœur de sa stratégie de développement. Il vise à faire des investisseurs étrangers de véritables partenaires privilégiés pour atteindre ses objectifs. C'est pourquoi il préconise un ensemble de mesures et de changements

¹ BULLETIN OFFICIEL. TEXTES GENERAUX: Dahir n° 1-20-103 du 16 jourmada I 1442 (31 décembre 2020) portant promulgation de la loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement ». p. 101

²Du discours de sa majesté au Parlement à l'occasion de l'ouverture de la 1ère session de la 5ème année législative de la 10ème législature, le 9 octobre 2020

d'ordre institutionnel et économique qui peuvent influencer positivement la promotion des investissements directs étrangers.

Néanmoins, le développement du climat des affaires qui assure un environnement sain et favorable à l'entrepreneuriat et à l'investissement nécessite plus d'efforts en ce qui concerne surtout, la mise en œuvre et le suivi des réformes engagées ayant trait notamment à la gouvernance.

La réforme de l'administration et du cadre institutionnel ont constitué un projet axial de la politique générale du Maroc. Cette réforme, comprenant plusieurs axes phares, à portée organisationnelle, managériale, numérique et éthique, a été formalisée notamment, dans le cadre du « Plan national de réforme de l'Administration 2018-2021 »

Référence

- Agence de Développement du Digital « Note d'Orientations Générales pour le développement du Digital au Maroc à horizon 2025 ». Mars 2020
- AMDIE « LA CHARTE DE L'INVESTISSEMENT: UN CADRE TRANSPARENT ET LISIBLE POUR ENCOURAGER L'ACTE D'INVESTIR »
- AMDIE “the business year 2020/21”
- Article 4 de la loi n° 76-20
- Articles 27 ;29 ;30 ; de la loi cadre
- Articles, 3, 4 et 5 du décret numéro 2. 23. 1 du 16 février 2023

- BAILEY, Nicholas “Exploring the relationship between institutional factors and FDI attractiveness: A meta-analytic review. ” International Business Review, vol. 27, no 1. 2018
- BULLETIN OFFICIEL. TEXTES GENERAUX: Dahir n° 1-20-103 du 16 jourmada I 1442 (31 décembre 2020) portant promulgation de la loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l’Investissement »
- CESE « Le Nouveau Modèle de Développement du Maroc: Contribution du Conseil Economique, Social et Environnemental. » 2019
- Dahir N° 1. 22. 77 du 9 décembre 2022, portant promulgation de la loi-cadre n° 03-22 du 14 jourmada I 1444 (9 décembre 2022) formant Charte de l’investissement, publiée au BORM n° 7151 du 17 jourmada I 1444 (12 décembre 2022)
- Dahir n° 1-20-06 du 11 regeb 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives. Bulletin Officiel N° 6866 du 06-03-2020
- Dahir n° 1-20-06 du 11 regeb 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives. Bulletin Officiel N° 6866 du 19 mars 2020
- Dahir n° 1-21-58 du 3 hija 1442 (14 juillet 2021) portant promulgation de la loi n° 54-19 portant charte des services publics. Bulletin Officiel N° 7006. Du 14/07/2021

- Dahir n° 1-95-213 du 14 Joumada II 1416 (8 Novembre 1995) portant promulgation de la loi-cadre n°18-95 formant charte de l'investissement (BO N° 4336 du 6-12-1995).
- Dahir n° 1-20-103 du 16 joumada I 1442 (31 décembre 2020) portant promulgation de la loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement ».
- Décret n° 2-03 727 du 26 décembre 2003 relatif à l'organisation des centres régionaux d'investissement
- EY. Rapport sur l'attractivité de l'Afrique. Reset for growth: fast forward EY Attractiveness Report Africa November 2021) 11^{ème} Edition. Novembre 2021.
- Haut-Commissariat au Plan « Les sources de la croissance économique au Maroc. » Septembre 2005
- HMID A. et al. «Le management territorial stratégique, levier de renouvellement de la politique d'attractivité des IDE au Maroc » Volume 6: Numéro 2» 2023
- <http://français.doingbusiness.org/rankings>
- <http://pmo-ra.mmmp.gov.ma/reforme/index.php?lang=fr>
- <http://www.maroc.ma/fr/content/e-gouvernement>
- https://www.ey.com/en_za
- <https://www.mcinet.gov.ma/fr/content/les-secteurs-industriels>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/mar>

- Ismail BELHAJ « Facteurs d’attractivité des Investissements directs étrangers Cas du Maroc. » Thèse de Doctorat en sciences économiques et gestion. Université Sidi mohamed Ben Abdellah. Faculté des S. J. E. S. Fès. 2017-2018. P. 118
- Kamal HASSANI et Boujemaa El GAZZAN « L’impact de la qualité institutionnelle sur l’attractivité des investissements directs étrangers en Afrique. » Dossiers de Recherches en Economie et Management des Organisations Numéro 7. Année 2021.
- La Commission Spéciale sur le Modèle de Développement , Rapport général « LE NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT » 2021
- Le Décret n° 2-20-528 du 22 hija 1441 (12 août 2020) portant création d’un compte d’affectation spéciale intitulé « Fonds d’investissement stratégique ». Publié dans le BO le 5 octobre 2020,
- Lhassan BADRI « LA DÉCENTRALISATION AU MAROC:QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL?CAS DE LA RÉGIONALISATION AVANCÉE » Thèse. Université Grenoble Alpes. Laboratoire PACTE. 2019
- LOAYZA, Norman V. “Informality in the Process of Development and Growth. ” The World Economy, 2016, vol. 39, no 12
- Loi n° 47-18 promulguée par le dahir n° 1-19-18 du 7 jomada II 1440 portant réforme des centres régionaux d’investissement et création des commissions régionales unifiées d’investissement. (B. O. n° 6754 du 21 février 2019)

- Maroc numeric 2013: Stratégie Nationale pour la Société de l'Information et de l'Économie Numérique 2009 – 2013.
- Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration « Rapport sur les ressources humaines. Projet de Loi de Finances pour l'année budgétaire » 2020
- Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique « Plan National de la Réforme de l'Administration 2018 – 2021: UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE AU SERVICE DU CITOYEN ET DU DEVELOPPEMENT »
- Mohamed Berrada «Le branding territorial: une démarche d'attractivité pour le développement local: cas de la ville de Casablanca. » Thèse de Doctorat. Université Lumière Lyon 2 et Université Hassan 1er de Settat. 2019
- Mohamed Choukri « Contribution à l'étude de l'économie informelle dans les pays de l'UMA. » Thèse de doctorat d'Etat. Université Mohammed I. Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales. 2012.
- Mouvement Damir, Rapport relatif à l'analyse du programme gouvernemental 2021-2026 à l'aune du nouveau modèle de développement (NMD).
- Note de présentation. Projet de Loi n° 76-20 portant création du « Fonds Mohammed VI pour l'Investissement»

- OCDE « Voix citoyenne au Maroc: Le rôle de la communication et des médias pour un gouvernement plus ouvert » Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. 2019
- Publiée au bulletin officiel le 12 Mars 2018, la loi 31-13 relative au droit d'accès à l'information.
- Rosella Nicolini, José Luis Roig Sabaté « ÉCONOMIE RÉGIONALE ET URBAINE EN AMÉRIQUE LATINE: LE RÔLE DE L'INFORMALITÉ DANS LES PROCESSUS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE». Revue d'Économie Régionale & Urbaine. N° 2. Février 2019
- United Nations, Department of International Economic and Social Affairs “E-Government survey 2022: the future of digital government” United Nations New York

Aperçu sur l'apport des juridictions financières en matière de réforme administrative et d'attraction des investissements au Maroc

Mouad ELKHAYAR

Conseiller juridique

Résumé

Il est peu fréquent de rechercher les apports des juridictions financières dans la conduite des projets de réforme administrative et d'attraction d'investissement au Maroc, et ce, pour la simple raison que ces juridictions ont une vocation dédiée essentiellement à l'exercice des missions de contrôle, toutefois, à l'instar de nombreuses institutions dont les attributions peuvent voiler leur apports extra-classiques, les juridictions financières peuvent jouer un rôle qui n'est moins important que des organismes ou institutions ou mêmes des politiques dédiées directement à l'attraction de l'investissement, mais aussi, leurs rôles en matière de participation dans les programmes de réforme administrative semblent sine qua non pour la garantie de la réussite desdits programmes.

A cet effet, la présente étude vient pour mettre la lumière sur ces rôles dits « indirects », ainsi que la recherche sur leur importance dans la réalisation des objectifs hors leurs objectifs classiques, notamment au niveau de la participation dans les projets de réforme administratives éventuels et l'attraction des investissements.

Dès lors, nous procéderons à l'adoption d'une approche de recherche qui se dédiera à l'exposition des potentiels extra-classiques de ces institutions de contrôle dans les domaines susvisés, les limites qui leur entravent de devenir plus efficaces, et nous finirons, enfin, par la

présentation de quelques suggestions pouvant servir d'utile pour la mise à niveau des leurs interventions dans les domaines objet de cette étude.

Mots clés: juridictions financières, projets de réforme administrative, attraction d'investissement.

Abstract:

It's less frequent to research on financial courts contribution in administrative reform and investment attraction for the simple reason that those jurisdictions have as a vocation to exercise control missions, however, just like many institutions whose the assignments cover their extra classic contributions, financial courts can play a role that's not less important than some institutions or politics dedicated directly to attract investments, besides, the role of those jurisdictions in the field of administrative reform programs conception seems to be mandatory for those programs success.

In this regard, this study comes to shed the light on those so called « indirect » roles, as well as the research on their importance in the achievement of objectives more than their classic ones, especially in terms of participation in possible administrative reform projects and investment attraction.

Therefore, we will proceed to the adoption of a research approach that will be dedicated to the exposition of extra classic potential of this control institutions in the abovementioned fields, we will research also some limits hindering them to be more efficient, and we will end by the presentation of some suggestions that may serve to upgrade the level of their intervention in the fields subject of this study.

Keywords: financial courts, administrative reform programs, investment attraction.

Introduction

Les pays parient sur un ensemble de démarches et politiques tendant à stimuler leur performance économique et augmenter leurs actifs financiers, l'attraction de l'investissement (étranger ou interne) s'en figure comme étant une démarche de haute importance.

En effet, les acteurs internationaux se voient différents quant à la détermination des indicateurs et dimensions retraçant la nature des systèmes à potentiel d'attraction des investissements, pour la Banque mondiale, le climat d'investissement dans un état doit assurer les quatre dimensions suivantes:

La stabilité et la sécurité, la réglementation et la fiscalité, les finances et l'infrastructure et enfin la main-d'œuvre et le marché du travail

Pour l'OCDE, il s'agirait plutôt de dix domaines servant à stimuler l'attraction de l'investissement étranger, à savoir:

Les politiques d'investissement, la promotion et l'aide à l'investissement, la politique commerciale, la politique de la concurrence, la politique fiscale, la gouvernance d'entreprise, le comportement responsable des entreprises, les ressources humaines, le développement du secteur financier et l'infrastructure et la gouvernance publique.²

Pour certaine doctrine, les pays sont appelés à « innover » pour attirer des investissements en essayant de différentes méthodes de marketing et de réformes de l'environnement intérieur de l'investissement,³ pour d'autres, l'investissement que les états doivent mettre pour l'attraction des investissements directs doit se baser essentiellement sur l'aménagement de l'environnement interne de l'investissement au lieu de la consécration des fonds publics pour la création des annonces publicitaires

¹ The World Bank development report 2005: <http://go.worldbank.org/WVDAOSZJ20>

² <http://www.oecd.org/daf/investissement/pfi>

³ Henry Loewendahl, , Innovations in foreign direct investment attraction, Inter-American Development Bank, Novembre 2018.

sans l'existence de réelles infrastructures assurant un climat sain d'accueil des investissements étrangers. ¹

En effet, toutes ces tendances visant à déterminer ce que peut constituer des indications ou déterminants d'attractions des investissements étrangers peuvent être qualifiées de leur macro-aspect, pourtant, certains micro-indicateurs peuvent également être d'une grande importance par rapport ceux que l'on peut qualifier de macro-aspects ou macro-indicateurs, tel est le cas pour les juridictions financières et leur rôle dans la stimulation du flux de l'investissement étranger direct au Maroc.

La présente étude vise à mesurer l'apport des juridictions financières en matière de réforme administrative et d'attraction de l'IED au Maroc et ce à la lumière du cadre général régissant leurs interventions respectives, en effet, pour mieux comprendre cette problématique, nous suggérons de la décortiquer en posant les questions suivantes:

- Quel est la nature du cadre général régissant les interventions des juridictions financières ?
- Quels rôles que celles-ci peuvent jouer en matière de réforme administrative et d'attraction de l'IED au Maroc ?
- Quelle est la nature des limites faisant face à ces institutions de contrôle et quelles suggestions nous pouvons proposer à cet égard ?

Chapitre premier ; Le rôle des juridictions financières en matière de réforme administrative et d'attraction d'investissement au Maroc

Dans un premier lieu, nous mettrons la lumière sur le rôle que peuvent jouer les juridictions financières en matière d'attraction de l'IED, ensuite, nous rapprocherons leur rôle au niveau des processus éventuels de réforme administrative.

¹ Sinanagic, M. , Civic, B. , & Kamaric, A. (2012). Institutional marketing communications in role of attracting foreign direct investments to bosnia and herzegovina. *Economic Review: Journal of Economics & Business*, P: 101

A- L'attraction des investissements, quel rôle pour les juridictions financières ?

En fait, le rôle des juridictions financières en matière d'attraction des investissements peut être détecté essentiellement au niveau de la publication des rapports annuels de contrôle juridictionnel et administratif, les investisseurs peuvent s'en servir pour étudier un ensemble de déterminants en rapport avec le système macroéconomique Marocain, cette étude va leur permettre d'en avoir une idée, en parallèle avec d'autres indicateurs et sources d'information dont ils peuvent recourir.

En effet, l'utilité de ces rapports semble bien plus importante que certains indicateurs et sources d'information spécifique, puisqu'ils offrent une vue exhaustive sur la performance des entités publiques sur deux niveaux majeurs, à savoir, le niveau de la régularité et celui de la performance, l'attraction d'investissement est, en effet, conditionné par l'existence d'une sécurité juridique garantissant la protection des droits des investisseurs,¹ mais, cette existence exige qu'elle lui accompagne une certaine efficacité opérationnelle des institutions de l'état d'accueil, d'où la coexistence du couple régularité-efficacité s'impose indéniablement.

il est à noter que les décideurs publics marocains doivent tenir en compte l'importance de ces rapports dans la réalisation d'un nombre d'objectifs de développement dont l'attraction des investissements, cette conscience devrait se refléter par la disposition des juridictions financières des moyens juridiques et fonctionnels qui permettent que les rapports qui y sont diffusés répondent aux exigences de qualité et de performance, or, quel en est-il de l'état actuel desdits rapports et répondent-ils vraiment aux exigences susmentionnés ?

En fait, le diagnostic des rapports annuels relevant des juridictions financières montre que ces dernières veillent le maximum à ce que leurs rapports répondent aux normes et exigences aussi réglementaire que de

¹ Voir en ce sens, Xiujie ZHANG and Weihua LIU, The Rule of Law and Foreign Direct Investment, *Advances in Economics, Business and Management Research*, volume 203, Proceedings of the 2021 3rd International Conference on Economic Management and Cultural Industry (ICEMCI 2021), Atlantis press, P: 118 and following.

qualité, en matière réglementaire, en effet, les thématiques de contrôle présentées au niveau des rapports ne sortent pas de celles que le législateur les a retracé comme champ d'intervention pour les juridictions financières.

Pour ce qui est de qualité, il y a lieu de signaler que lors de l'établissement de ces rapports, les juridictions financières essayent de répondre à un ensemble d'exigences à l'instar de l'objectivité, la concision, la clarté, l'exhaustivité et d'autres, une première revue de ces rapports montre l'existence d'une certaine veille pour l'assurance du respect de ces normes, et nous tenons à signaler à cet effet que les cours régionales des comptes ont opté pour une approche méthodologique consistant à éluder les rapports par une présentation préliminaire exposant de différentes données sur chaque région soumettant au contrôle de chaque cour régionale des comptes, et même si les investisseurs peuvent recourir à de nombreuses références leur servant à disposer d'une conception économique suffisante sur chaque région respective, cette bonne pratique initiée par les cours régionales des comptes mérite néanmoins d'être appréciée, compte tenu de sa nature spécifique et constamment mise à jour.¹

De même, les juridictions financières peuvent jouer un rôle important dans l'attraction de l'investissement, or, cette fois ci à travers la participation à la mise à niveau de la performance public via les rapports de contrôle qu'elles diffusent, sauf que pratiquement, c'est au gestionnaire public qu'il revient essentiellement de rendre efficace ce rôle, et ce, en s'engageant à l'exécution des écarts et recommandations émises à son encontre par les juridictions financières.

En effet, l'alignement du gestionnaire public aux remarques des juridictions financières aiderait certainement à la mise à niveau de la performance public qui représente un indicateur primordial d'attraction des investissements, or, il est important que la relation juridictions financières-gestionnaire public soit fondée sur des liens de coopération et d'entraide dont le but est de réaliser le développement au sens général.

¹ Pour s'y approfondir, consulter ces rapports sur le site de la cour des comptes ; courdescomptes.ma

B- Les rôles des juridictions financières en matière de réforme administrative au Maroc

Certes, la question qui pourrait se poser en premier instant porte sur le rôle que peut jouer les juridictions financières en matière de réforme administrative, la réponse est que même si ce rôle peut se voir indirect, mais, il est certainement indéniable, il est aussi d'une grande importance qu'il s'avère important de le tenir en compte et saisir sa primordialité.

En effet, le plus grand bénéfice que ceux qui sont en charge de la réforme administrative peuvent tirer des juridictions financières consiste dans l'exploitation des rapports de celles-ci dans la morphologie de nouveaux paradigmes et déterminants de réforme, ces rapports mettent souvent l'accent sur les défaillances du système administratif Marocain et en offre également de nombreuses recommandations portant à la fois sur les côtés réglementaires et de gestion.

Il est à signaler que, compte tenu du caractère spécial de ces rapports, ils serviront d'utile non seulement en tant que références pour consultation ou d'emploi secondaire, or, ils serviront également, entre autres, comme indicateurs principaux d'orientation de la politique de réforme envisagée et inspirer les démarches éventuelles de traitement des défaillances.

Une autre question peut se poser par rapport les moyens d'exploitation et de bénéfice réels des rapports des juridictions financières, autrement dit, comment est-ce que les écarts relevés lors des rapports susmentionnés peuvent servir d'utile pour la conception de modèles de réformes administratifs envisagés ?

Certes, les rapports des juridictions financières couvrent deux champs majeures d'intervention, à savoir, le champ de régularité qui le reflète l'exercice de leurs attributions juridictionnelles et le champ de performance reflété par leurs compétences à caractère administratif, il faut signaler d'abord que la revue de ces rapports montre une certaine répétition de détection des erreurs commises par les organismes ayant subi au contrôle de ces juridictions, et ce, sans égard à la nature de l'étendue des organismes mentionnés (nationale ou locale), ceci prouve que les écarts relevés concernent considérablement l'intervention public en sa globalité,

puisque, aucun organisme n'a éprouvé jusqu'alors son exception, et par conséquent, l'exploitation de ces rapports ne peut pas être contesté par le fait de leur caractère orienté ou spécifique.

En effet, la question qui se pose encore est par rapport les moyens de déduction des rapports susmentionnés des pistes éventuelle de réforme, la réponse est que les démarches de résolution des écarts devrait se baser sur la nature de ces écarts ils mêmes, autrement dit, les actions de réforme vont s'inspirer des défaillances constatées, pour élucider ce point, le tableau suivant présente quelques exemples:

Écart/remarque constaté	Plan de réforme déduit
Problématiques liées à l'excès des documents administratifs	Etablissement d'une politique nationale de simplification des procédures
Évolution des cas de détournement des fonds publics	Etablissement d'une politique nationale de moralisation administrative Obligation de déclaration des fonds Adoption des approches coercitives L'étude et la révision de la condition sociale du fonctionnaire, le cas échéant.
Problématiques administratives d'ordre organisationnel	Mise en œuvre des démarches de restructuration de l'organisation de l'administration...
La dégradation de la performance public	Exigence d'adoption des programmes qualité Exigence de disposition des entités d'audit interne

De plus, il s'avère également important de référer aux rôles des responsables en charge de la conduite des projets de réforme administrative, et ce, en ce qui concerne la considération des interventions des juridictions financières et les rapports qu'elles diffusent lors de l'architecture des projets de réformes envisagés, cette considération devrait se nourrir d'une conscience préalable de l'importance de ces institutions dans plusieurs niveaux dont celui de la réforme administrative.

En effet, l'inspiration des résultats de travail des juridictions financières dans la conception des programmes de réforme n'est un objectif en soi même, or, l'ambition ne dépasse pas le fait que les résultats susmentionnés soient considérés lors de la conception des programmes susvisés, cette considération ne signifie pas forcément que les résultats susmentionnés doivent être adoptés, et c'est là exactement où il faut saisir la distinction.

Chapitre deuxième - les juridictions financières: limites d'intervention et déterminants de mise à niveau

Certes, les juridictions financières ont un rôle essentiel dans la réalisation de développement national, et ce, à travers de nombreux champs d'intervention dont on a opté ceux en rapport avec l'attraction de l'investissement et la réforme administrative pour faire l'objet de la présente étude, or, il existent en parallèle plusieurs limites faisant face à l'efficacité d'intervention desdites juridictions (a), de ce fait, la recherche sur des solutions pour dépasser ces limites se voit indéniablement impérative (b).

A- Limites d'intervention des juridictions financières dans la réforme administrative et l'attraction de l'investissement

D'abord, on peut dire que toutes les limites et défaillances que connaissent les juridictions financières sont au même degré d'importance sans distinction ou priorisation en elles en termes d'importance, ces limites sont principalement d'ordre juridique, fonctionnel, organisationnel, financier et manageriel, et elles impactent tous sur le rôle que peuvent

jouer ces institutions de contrôle en termes de réforme administrative et d'attraction de l'investissement, sauf que nous allons se contenter à ce niveau d'en approcher quelques-unes, compte tenu de l'espace restreint dont on dispose dans présente étude.

En effet, il y'a lieu de signaler à la défaillance de l'absence de la mission d'évaluation des politiques publiques parmi les missions des cours régionales des comptes, et ce, au contraire de la cour des comptes qui détient cette attribution sans qu'il y en ait derrière une justification juste et raisonnable, pourtant, la cour des comptes serait dans la difficulté d'amener des opérations précises et efficaces d'évaluation des politiques publiques, notamment les politiques publiques locales dont les cours régionales des comptes se voient indéniablement les plus compétentes à diriger, en effet, cette incapacité de conduite des opérations susmentionnées par la cour des comptes a été confirmée par plusieurs études ayant démontré que la largeur de l'étendue de l'évaluation impacte directement sur l'efficacité de la réalisation de celle-ci.¹

Il ressort de ce qui précède qu'il serait important de prévoir une distinction entre la nature d'évaluation des politiques publiques selon leur étendue (nationale ou locale) et partager l'attribution de conduite de leur évaluation sur les juridictions financières selon leur étendu d'intervention, c'est ainsi que la cour des comptes procédera à l'évaluation des politiques publiques nationales et les cours régionales des comptes évaluerons celles locales.

De même, Il est à signaler que l'apport de cette suggestion ne serait pas seulement bénéfique pour les juridictions financières notamment à travers la diminution de la charge à laquelle elles font face toujours, or, l'apport sera bénéfique surtout pour les utilisateurs des rapports d'évaluation qui auront lieu suite à la spécialisation des champs d'évaluation, parce que actuellement, au moins pour les investisseurs, le recours aux rapports et documents similaires et l'extraction des conclusions

¹ En voir à titre d'exemple: Annie Fouquet, L'évaluation des politiques publiques en France: Définitions et historique, Méthodes d'évaluation des politiques publiques, Acte du séminaire Sous la direction de Nicolas Studer, N° DICOM: 11-025, P:9

guidant le choix des champs d'investissement ne se fait pas aléatoirement, pourtant, il existe une grande variété de méthodologies et normes de recours aux références servant de guide de diagnostic, la spécialisation en est, en effet, l'une des normes les plus impériales, la spécialisation a, en fait, plusieurs significations dépassant l'institution ou l'organisme auteur de la référence à des niveaux de spécifications plus aiguës.

Une autre problématique qui se voit rattachée à celle de l'absence de l'attribution de la compétence d'évaluation des politiques publiques aux cours régionales des comptes consiste dans l'absence d'une disposition confiant à celles-ci le droit de publier leur rapport indépendamment, la cour des compte semble, en effet, être dotée d'un rôle monopolistique qui devrait être impérativement révisé en vue d'adapter les interventions des juridictions financières avec les nouvelles exigences et changements d'actualité.

Également, il y a lieu de signaler que, s'agissant des rapports issus des juridictions financières, notamment les cours régionales des comptes, celles-ci posent encore de problématiques d'actualité et d'exhaustivité de l'étendue objective desdits rapports, ceci est dû principalement, comme le soulignaient de nombreuses recherches,¹ à la faiblesse des moyens juridiques et fonctionnels mises à la dispositions de ces entités de contrôle, il s'agirait essentiellement du retard continu que ces derniers enregistrent toujours en termes de traitement des affaires qui leur sont exposées, de l'absence de certaines activités de contrôle tels que l'évaluation des politiques publiques qui serviront de référence pour les investisseurs ainsi que toutes les parties concernées de la chose publique au Maroc notamment à son niveau local, de même, les effets juridiques se rapportant aux résultats de ces rapports posent de nombreuses questions quant à l'utilité pratique desdits rapports à cause de la nature toujours défailante

¹ Voir à titre d'exemple:

حاسون محمد، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث، ط 1، 2013
الخيار معاد: المجالس الجهوية للحسابات ومحددات فعالية تطوير الأداء الرقابي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، ع 8، فبراير 2021

de l'organisation juridiques de certains effets, tel est le cas pour le système d'exonération de la responsabilité.

Comme déjà signalé, la présente étude ne peut pas approcher à titre exhaustif les différentes limites en rapport avec les interventions des juridictions financières, or, la responsabilité est aux mains des décideurs publics concernés qui devraient rechercher en urgence les possibilités de résolution des défaillances toujours présentes et qui impactent non seulement sur l'efficacité d'exercice de ces institutions de contrôle de leurs missions respectives, mais aussi aux possibilités de développement pouvant s'en résulter, notamment en matière de réforme administrative et d'attraction de l'investissement

B- Suggestions pour l'amélioration de l'apport des juridictions financières en matière de réforme administrative et d'attraction de l'investissement

En fait, les démarches de réforme des juridictions financières sont nombreuses, les recherches scientifiques en ce sens n'ont pas cessé de suggérer des propositions en vue de traiter les défaillances dont souffrent ces institutions de contrôle,¹ en effet, il y a lieu de signaler à cet égard que l'interactivité de ces dernières étaient toujours faible sinon presque absente, les réformes qui ont été introduites n'avaient pas un impact majeur en tenant toujours leur aspect mitigé.

En tout état de cause, nous suggérons de mettre la lumière sur quelques propositions de traitement des défaillances que nous venons d'approcher au niveau de la partie précédente, et ce, en partant desdites défaillances elles-mêmes pour rechercher les propositions qui nous semblent y être adéquates, sachant que, les suggestions de traitement des défaillances en rapport avec les interventions des juridictions financières

¹ Voir à titre d'exemple:

HARAKAT Mohamed, Les cours régionales des comptes au Maroc, Guide pratique du contrôle des finances locales, Diwan 3000, Rabat, 2004.

مجدي محمد، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية، 2006 - 2007

sont nombreuses, mais, l'espace consacré à cette étude ne permet pas de les approcher à titre intégral, de ce fait, nous nous contenterons de signaler à quelques-unes en référant pour le reste à certaines recherches ayant essayé de les approcher.

D'abord, la première démarche de réforme des juridictions financières devrait porter sur la révision du code des juridictions financières, cette révision devrait être exhaustive en tenant en compte les différentes défaillances qui ont apparu au titre de l'exercice de ces juridictions de leurs missions respectives, mais, elle doit tenir compte également aux actualités que connaît la scène internationale en matière de contrôle ainsi que ce qui a été surgi à l'occasion de l'exercice pratique des missions de contrôle.

Il y'a lieu de signaler que la révision du code susmentionné ne doit pas prioriser le traitement de certaines défaillances sur autres, puisque, le traitement partiel de celles-ci ne résoudra pas la problématique dont font face les juridictions financières, dès lors, la révision devrait être équilibré, prévoyante et le plus possible exhaustive.

En effet, même si la révision du code des juridictions financières ne peut se contenter de traiter certaines défaillances sans autres, pourtant, nous présentons en ce qui suit quelques suggestions qui ne devrait pas manquer de toute révision envisagée en ce sens, ces suggestions partent essentiellement de la nature des limites que nous avons exposé dans la partie relative aux limites d'intervention de ces institutions de contrôle:

- La stipulation sur la compétence des cours régionales des comptes à évaluer les politiques publiques ainsi que le droit de publier leur rapport indépendamment ;
- L'élargissement du champ d'intervention du juge financier et le ministère public auprès les cours régionales des comptes ;
- L'élargissement du domaine d'intervention des juridictions financières en matière administrative et la révision de certaines défaillances en rapport avec le champ judiciaire notamment en ce qui concerne l'adoption d'une approche plus coercitive.

En plus de la révision du code des juridictions financières, il faut s'intéresser au cadre administratif en rapport avec la gestion des dites juridictions ainsi que la révision de la relation qui rassemble la cour des comptes avec les cours régionales des comptes notamment en essayant de renforcer l'indépendance de ces dernières par rapport à la cour des comptes, en fait, cet appel d'indépendance n'est faite en vain, sinon, il est justifié par son importance pour l'exercice fluide des cours régionales des comptes de leurs attributions respectives mais aussi en vue de créer un climat de travail garantissant plus d'efficacité et d'efficience, notamment que ce que les cours régionales des comptes éprouvent aujourd'hui en termes d'inefficacité revient essentiellement aux problématiques de dépendance directe et indirecte à la cour des comptes.

S'agissant de l'apport des juridictions financière en matière de réforme de l'administration, il y a lieu de signaler qu'en plus de réforme du code des juridictions financières ainsi que le renforcement des moyens fonctionnels qui leurs sont octroyés, le décideur public devrait tenir en compte l'importance que peuvent jouer ces institutions de contrôle au-delà de leurs interventions classiques, puisque, celles-ci représentent en parallèle à de nombreuses autres institutions, de vrais références servant de guide pour rationaliser le choix public dont la politique de réforme fait partie, dès lors, cette conscience dépasse aujourd'hui d'être un choix secondaire ou référence à rôle consultatif, néanmoins, elle devient une nécessité managerielle qui devrait être fortement présente chez chaque décideur public.

Bibliographie

En français

Ouvrages

- Henry Loewendahl, , Innovations in foreign direct investment attraction, Inter-American Development Bank, Novembre 2018.
- HARAKAT Mohamed, Les cours régionales des comptes au Maroc, Guide pratique du contrôle des finances locales, Diwan 3000, Rabat, 2004.

Articles

- Annie Fouquet, L'évaluation des politiques publiques en France: Définitions et historique, Méthodes d'évaluation des politiques publiques, Acte du séminaire Sous la direction de Nicolas Studer, N° DICOM.
- Sinanagic, M. , Civic, B. , & Kamaric, A. (2012). Institutional marketing communications in role of attracting foreign direct investments to bosnia and herzegovina. Economic Review: Journal of Economics & Business.
- Xiujie ZHANG and Weihua LIU, The Rule of Law and Foreign Direct Investment, Advances in Economics, Business and Management Research, volume 203, Proceedings of the 2021 3rd International Conference on Economic Management and Cultural Industry (ICEMCI 2021), Atlantis press.

Webographie

- <http://www.oecd.org/daf/investissement/pfi>
- <http://www.courdescomptes.ma>
- The World Bank development report 2005: <http://go.worldbank.org/WVDAOSZJ20>

En Arabe:

Thèses

- حاسون محمد، المجلس الأعلى للحسابات بالمغرب، دراسة سوسيو قانونية، منشورات حوارات، مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة أطروحات وأبحاث، ط 1، 2013
- مجيدي محمد، دور المجالس الجهوية للحسابات في تطوير أداء الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، السنة الجامعية، 2006 - 2007

Articles

- الخيار معاد: المجالس الجهوية للحسابات ومحددات فعالية تطوير الأداء الرقابي، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، ع 8، فبراير 2021

Communication et territoire au Maroc:

Opportunités et contraintes

Hassan OUBELOUHY

Faculté Polydisciplinaire de Taroudannt

Laboratoire LARLANCO

Fatima ATJAR

Institut supérieur des pêches maritimes

Introduction

De nos jours, le territorial apparait comme « une alternative aux difficultés de la vie quotidienne, une des solutions au problème que n'a pu résoudre le niveau central » (PAILLART, 1993, 54). En effet, la nouvelle architecture territoriale au Maroc issue du texte constitutionnel et des dispositions des lois organiques régissant les collectivités territoriales au Maroc, démontre l'importance accordée par le pouvoir constituant et le législateur marocains aux questions territoriales et l'institutionnalisation de la participation citoyenne. La mise en œuvre de procédés communicationnels, à même d'accompagner cet impératif participatif constitue un enjeu de taille pour les collectivités territoriales, dans un environnement caractérisé, d'un côté, par une évolution constitutionnelle et législative encourageante, et de l'autre, par des mutations rapides du WEB 2.0 et des technologies de l'information et de la communication. En effet, le monde d'aujourd'hui est dominé par la primauté des échanges et l'accessibilité facile à l'information, ce qui octroie à la fonction « communication » une place importante dans les organisations. La communication territoriale pourrait, donc, jouer un rôle primordial dans le développement territorial, aussi bien, au niveau des outils et mécanismes

qu'elle met à la disposition des décideurs territoriaux, qu'à celui des opportunités qu'elle offre pour faciliter la construction des compromis et des consensus autour de points de vue, souvent divergents, entre les responsables au niveau territorial.

En fait, la communication territoriale est une communication récente. En France, par exemple, les premiers bulletins municipaux ont été créés à la fin du 19^e siècle. Les lois Defferre de 1982, qui ont permis la création des collectivités locales et l'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct, à partir de 1986, marquent ainsi le début de l'époque moderne de la communication territoriale.

L'histoire de la communication territoriale est marquée par les évolutions institutionnelles, les enjeux sociétaux, les attentes des habitants et bien entendu les mutations numériques rapides.

La communication territoriale¹ peut être définie comme étant l'ensemble des stratégies et moyens de communication mobilisés par les institutions territoriales pour remplir efficacement leurs missions de service public sur le plan local et atteindre les objectifs et les besoins des citoyens. Ajoutons à cela, une fonction essentielle de la communication, celle de la co-construction de la réalité sociale, de la structuration des imaginaires et du maintien des identités locales. C'est en cela d'ailleurs que Monique FOURDIN et Jean-Baptiste POINCLOU² avancent que la communication « *formalise, véhicule et transmet des représentations, contribuant ainsi à la construction sociale de la réalité. Elle participe aux différentes phases d'élaboration dialectique du monde social* ». Dès lors, associer communication et territoire, c'est mobiliser la dimension constructiviste de la communication dans le questionnement et la définition du territoire comme cadre de vie différent d'un univers national ou mondial. Pour renforcer ces combinaisons, on peut convoquer une définition simple de la communication territoriale issue du dictionnaire du marketing: «*La*

¹ Slideshare, UGB-CRAC-Section Communication ; Cours: Communication territoriale-L2 ; Par CORREA. P ; 2013-2014. p. 5.

² FOURDIN. M & POINCLOU. JB ; 2000. « Le local au miroir de la communication intercommunale. Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle », p. 284.

communication territoriale désigne l'ensemble des activités de communication effectuées pour le compte d'une collectivité publique territoriale... La communication territoriale peut obéir à différents objectifs:

- *Promouvoir l'attractivité des territoires vis-à-vis d'une audience externe ;*
- *Promouvoir les missions et réalisations de la collectivité ;*
- *Promouvoir des causes d'intérêt général ;*
- *Mobiliser la participation des populations»¹.*

Aussi et mis à part les travaux de droit public et des sciences politiques, le recensement des travaux de recherche effectués, depuis les années 1960 jusqu'au milieu des années 1990, montre un déficit de la production scientifique dédiée au secteur public dans la mesure où la majorité de la littérature en communication, et même en management, est orientée vers le secteur marchand. Le constat est d'autant plus important lorsqu'il s'agit d'étudier le cas spécifique du Maroc.

C'est dans ce contexte que nous avons choisi de mener une réflexion autour de la relation entre communication et territoire dans la réalité marocaine, tout en cherchant à mettre l'accent sur les différentes opportunités ainsi que les contraintes qui pourraient mettre en péril cette relation.

Problématique de recherche

La question principale de recherche peut être formulée comme suit:

- La communication territoriale pourrait-elle contribuer à la mise en œuvre d'un développement territorial harmonieux et concerté ?

¹ <http://www.definitions-marketing.com/Definition-Communication-territoriale>. Consulté le: 7 Octobre 2021.

Méthodologie

Dans le cadre de cette recherche, nous avons opté pour une démarche méthodologique comprenant deux stades:

Dans une première phase exploratoire, nous nous sommes focalisés sur la compréhension et l'analyse des définitions et significations que les différents acteurs se font du concept de « territoire » vu sa complexité et sa pluridisciplinarité. Aussi, nous avons essayé de déterminer sa place ainsi que celle de la communication dans les textes de loi relatifs aux collectivités territoriales ;

La seconde phase de recherche est d'ordre explicatif, à l'issue d'une phase qualitative exploratoire auprès des acteurs territoriaux de la région Guelmim Oued Noun.

Pour répondre à notre problématique et exposer nos résultats, cet article sera structuré en trois chapitres.

Nous allons commencer par une revue de la littérature pour approcher le concept de territoire et chercher les raisons de l'adoption de l'approche « bottom-up » ;

Dans un second chapitre, nous allons nous intéresser aux différentes opportunités offertes par le pouvoir constituant et les textes de lois pour favoriser l'émergence territoriale et faciliter la participation citoyenne aux efforts de développement de leurs territoires ;

En fin, nous allons essayer de dévoiler les contraintes d'ordre légal, ainsi que celles d'ordre politique, qui pourraient entraver toute construction harmonieuse et concertée du territoire.

I- Le territoire et le déclin de l'approche « Top down »

Le « territoire » est un concept polysémique et complexe et qui se trouve au carrefour de plusieurs disciplines scientifiques avec des enjeux multiples. Le territoire est, aujourd'hui, au cœur des préoccupations des scientifiques, des politiciens, des économistes, des sociologues ou encore des géographes.

Edward HALL (1966), dans son essai « La dimension cachée » estime que la dimension cachée, c'est celle du territoire de tout être vivant, animal ou humain, de l'espace nécessaire à son équilibre. Mais chez l'homme, cette dimension devient culturelle. Ainsi, chaque civilisation a sa manière de concevoir les déplacements du corps, l'agencement des maisons, les conditions de la conversation, les frontières de l'intimité. Une distance est ainsi considérée comme une sorte de bulle protectrice qu'un organisme crée pour s'isoler des autres. La distance choisie dépendra alors du type de relation existant entre les individus. La distance interpersonnelle est un moyen d'exprimer les sentiments. Nous avons tendance à nous rapprocher des gens que nous aimons alors que nous nous éloignons des gens que nous n'aimons pas.

Dans le cadre des relations humaines, HALL parle de quatre distances: intime, personnelle, sociale et publique.

- **La distance intime:** est mise en œuvre lorsqu'on est proche de l'individu au point de pouvoir le frôler. HALL l'estime à 40 cm.

- **La distance personnelle:** pouvant aller jusqu'à 1m25, elle permet de voir avec finesse toutes les mimiques de l'autre.

- **La distance sociale:** pouvant atteindre les 3 mètres, elle est utilisée dans les négociations, du travail commun, des réunions informelles. Le contact oculaire y est important du fait de la distance entre les interlocuteurs.

- **La distance publique:** au delà de 3 mètres, elle est utilisée lors de rapports sociaux. Elle oblige à s'exprimer à haute voix. L'idée d'un contact y est exclue.

La connaissance de ces différentes distances permet à l'individu d'éviter certaines erreurs fondamentales en communication. La gestion de l'espace est donc en rapport, à la fois pour l'émetteur et le récepteur, avec les notions de territoire, d'angoisse de se sentir agressé ou jugé et de sécurité. L'équilibre relationnel est obtenu lorsque l'émetteur et le récepteur se sentent en sécurité.

En politiques publiques, le territoire couvre une triple dimension à travers trois supports. Le support psychologique qui fait allusion à l'appartenance au territoire, le support institutionnel relatif à la souveraineté exercée sur le territoire et le support matériel qui montre la dimension géographique du territoire. La construction du territoire ou le territoire construit est le résultat de pourparlers et de négociations, à travers des processus communicationnels souvent houleux, entre le centre et la périphérie pour espérer arriver à un consensus ou un compromis autour du territoire. Ces processus dépendent des rapports de force et de la légitimité de chaque partie prenante. Ainsi, le territoire émergent qui représente la voix de la périphérie essaye de faire valoir sa cause face au territoire prescrit qui est prédéfini d'avance et aussi face au territoire administratif et institutionnel puissant. De point de vue systémique, le territoire produit est le résultat d'un travail de construction systémique entre le territoire vécu ou réel et le territoire perçu ou observé c'est-à-dire les représentations et l'image faite du territoire.

Ce travail de construction et cette émergence du territoire en tant qu'acteur indépendant capable de s'auto-reproduire et de se défendre, dépend du processus de distribution de la trilogie: pouvoir, richesse et valeurs. Tout dépend de la volonté de partage, de redistribution et de redéfinition des rôles entre l'Etat central et les territoires.

En occident, ce retour au territoire a été adopté par conviction suite à la crise de l'Etat providence¹ et la nécessité de garder la légitimité de l'Etat et défendre sa raison d'être. Au niveau théorique, cette époque coïncidait avec le tournant ou le virage néolibéral et le renouveau des idées libérales, surtout avec Friedrich August Von Hayek² et Milton FRIEDMAN³, qui critiquaient l'intervention massive et démesurée de l'Etat dans la sphère économique et politique, pendant les trente glorieuses, avec le succès des idées keynésiennes. Après le premier et le deuxième choc pétrolier des années 1970, L'Etat est devenu incapable de continuer à monopoliser le triangle pouvoir, richesse et valeurs, d'où la nécessité d'une redistribution

¹ ROSANVALLON Pierre , « La crise de l'Etat providence » , Seuil , 1981.

² VON HAYEK F. A , « La route de la servitude » , PUF , 1944.

³ FRIEDMEN Milton , « Capitalisme et liberté » , University of Chicago Press , 1962.

de ces trois composantes. LE GALES et LASCOUMES¹ précisent que les Etats doivent se rendre compte qu'il leur est inévitable de chercher et de trouver de nouveaux modes de gestion publique plus appropriés vu la complexité montante que subissent les gouvernements centraux en matière de compréhension et de suivi de la gestion quotidienne de leurs pays. Toutefois, le choix délibéré de décentraliser est mis largement en doute².

Ainsi, au niveau pratique, l'application des idées néolibérales et le désengagement progressif de l'Etat va voir le jour avec le gouvernement REEGAN aux Etats Unis et le gouvernement THATCHER en Grande Bretagne vers la fin des années 1970 et début 1980. L'Etat doit alors, se concentrer sur sa mission principale relative aux fonctions régaliennes, à savoir la sécurité interne et externe et la justice. On va passer alors, d'une approche top-down où la décision publique centralisée a un caractère sacré, à une approche bottom-up où le territoire occupe une place de choix et participe à la prise des décisions qui le concernent. C'est à ce moment là que les politiques de décentralisation ont été renforcées en donnant plus d'importance à la démocratie représentative et participative.

En effet, depuis le début du 21^{ème} siècle, énormément de citoyens de pays sous développés ou en voie de développement ont tendance à croire que la décentralisation est la solution ultime à leurs systèmes de gestion publique en situation d'échec. Pour eux c'est la solution de tous les problèmes d'ordre social et économique. Cette illusion s'appuie sur le fait que la plupart de ces problèmes sont la cause directe de la centralisation des décisions politiques. La décentralisation est donc perçue comme étant la seule alternative politique aux échecs des « gouvernements centralistes » ou « nations unitaires » ou encore « régimes autoritaires ».

Dans le contexte marocain, l'adoption de l'approche territoriale était un choix pour atténuer la pression sur l'Etat central. Le processus de décentralisation a été amorcé au Maroc depuis l'indépendance. Une avancée remarquable sera enregistrée, à ce propos, avec la réforme

¹ LE GALES & LASCOUMES ; 2004. « Les instruments de politique publique » ; Paris ; Presses de Sciences Po ; p. 96.

² CROZIER. M ; 1992. « La décentralisation est-elle une réforme de l'Etat ? » ; Pouvoirs locaux. pp. 12:130-

constitutionnelle de 2011, la mise en œuvre de la régionalisation avancée et la proposition marocaine d'un plan d'autonomie pour les provinces du sud sous souveraineté marocaine.

II- Opportunités en faveur de l'émergence territoriale au Maroc

Dans ce chapitre, nous allons essayer de dégager, en premier lieu, les différentes dispositions constitutionnelles et légales qui ouvrent la voie pour davantage de décentralisation et dotant les territoires de plus de compétences et d'autonomie. Dans un second paragraphe, nous allons exposer les mesures visant à encourager la communication territoriale comment étant l'un des vecteurs stimulant le développement des territoires.

2. 1. La place du territoire dans la constitution et la loi

La constitution marocaine de 2011¹, qui a fait l'objet d'un référendum populaire le 1er juillet 2011, a marqué une nouvelle ère dans le processus d'aboutissement de la construction de l'Etat de droit et des institutions démocratiques². Ce texte est arrivé dans un environnement national marqué par le défi d'instauration d'une société homogène basée sur les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance.

En effet, la décentralisation territoriale a occupé un rang primordial dans ce nouveau texte en ce sens que cette constitution, a apporté des changements profonds par rapport aux constitutions précédentes tant au niveau des institutions qu'au niveau des principes.

Par ailleurs, plusieurs indicateurs témoignent de cette importance accordée au territoire. Parmi ces indicateurs, celui du changement de terminologie en utilisant le terme « territorial » au lieu de « local », le fait de consacrer 12 articles entiers dans son Titre IX intitulé « régions et autres collectivités territoriales », la consécration de principes constitutionnels encadrant la pratique territoriale notamment le principe de subsidiarité qui fixe pour chaque collectivité territoriale ; région, province ou préfecture et commune ; des compétences propres, des compétences partagées avec

¹ Dahir n°1-11-91 du 27 Chaabane 1432 (29 Juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution, B. O n°5964 bis du 28 Chaabane 1432 (30 Juillet 2011), p. 1902.

² Discours royal du 17 Juin 2011.

l'Etat et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier (article 140 alinéa 1 de la constitution), le principe de libre administration qui confère plus d'autonomie aux collectivités territoriales, ainsi que les principes de coopération et de solidarité (article 136 de la constitution). Le quatrième indicateur est celui de hisser les textes régissant les collectivités territoriales au rang de lois organiques, qui appartiennent au bloc constitutionnel au sommet de la hiérarchie des lois. Il s'agit notamment des lois organiques 111-14 relative aux régions, 112-14 relative aux provinces et préfectures et 113-14 relative aux communes.

Partant de ce constat, nous évoquerons successivement les apports au niveau institutionnel et au niveau des principes.

2. 1. 1. Les apports au niveau institutionnel

Dans le but de renforcer la démocratie représentative, le législateur marocain a apporté des innovations importantes en matière de décentralisation territoriale:

L'élection des conseils régionaux au suffrage universel direct est venue pour répondre à l'intéressement des citoyens aux affaires de la région et la responsabilisation directe des élus envers la population¹ ;

La constitutionnalisation du Fonds de mise à niveau sociale et du Fonds de solidarité interrégionale vise à atténuer les inégalités liées à la concentration de la richesse, à l'inégal développement des territoires et aux disparités géographiques et démographiques entre les régions² ;

La principale nouveauté reste celle qui consiste à transférer le pouvoir exécutif des délibérations des collectivités territoriales aux présidents de leurs conseils afin de concrétiser un principe fondamental de décentralisation territoriale qui consiste à avoir un exécutif élu pour chaque collectivité territoriale.

L'étude des apports institutionnels de la nouvelle constitution marocaine nous amènera directement à la recherche des apports au niveau des principes.

¹ Rapport sur la régionalisation avancée, Royaume du Maroc, Commission consultative de la régionalisation, p. 11.

² Ibid, p. 19.

2.1.2 Les apports au niveau des principes constitutionnels

2. 1. 2. 1. Le principe de subsidiarité

En vertu de l'article 140 alinéa 1 de la constitution de 2011¹: « *Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier...* ».

On déduit de cette disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales ont en vertu du principe de subsidiarité active, le devoir d'apporter des réponses spécifiques à des questions communes².

2. 1. 2. 2 Le principe de libre administration

Conformément à l'article 136 de la constitution marocaine de 2011: « *L'organisation régionale et territoriale repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité.*

Elle assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable ».

La libre administration suppose le pouvoir de décider librement, la nature et les procédés de mise en œuvre des interventions économiques³.

L'objectif ultime du principe de libre administration selon le doyen FAVOREU Louis, est de protéger la liberté des pouvoirs décentralisés contre l'Etat, les établissements publics et même contre les collectivités territoriales⁴.

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 Chaabane 1432 (29 Juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution, op. cit.

² EL YAAGOUBI Mohammed ; 2005. « Les grands principes de la gouvernance locale » ; in la gestion des affaires locales, ministère de l'intérieur, DGCL, DAJEDC, actes des séminaires organisés au titre de 2005 ; p. 15.

³ ZAIR Tarik ; 1er Mai 2007. « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc » ; édition l'Harmattan ; p. 160.

⁴ FAVOREU Louis ; 1984. « Libre administration et principes constitutionnels » ; in libre administration des collectivités locales, Economica, Paris ; p. 69.

2.1.2.3 Le principe de coopération

En exerçant leurs compétences, les collectivités territoriales sont habilitées à s'entretenir entre elles ou avec d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé dans le but de garantir aux habitants de ces collectivités territoriales un développement harmonieux et maintenu.

2.1.2.4. Le principe de solidarité

Ce principe intervient dans un souci d'atténuer les inégalités liées à la concentration de la richesse, à l'inégal développement des territoires et aux disparités géographiques et démographiques entre les régions¹.

La définition de la nouvelle politique régionale est marquée par ce principe indispensable de la solidarité: « donner plus aux régions qui ont le moins », et permettre ainsi à toutes les régions de participer et collaborer au développement du pays.

Après avoir dressé un bilan de la place du territoire au sein de l'arsenal constitutionnel et légal au Maroc, il sera question à présent, de déterminer les différents procédés communicationnels mis en place pour appuyer cette réforme territoriale.

2. 2. Communication et développement territorial

L'étude de l'expérience marocaine, en matière de décentralisation territoriale et ses liens avec les variables communicationnelles, nécessite de mettre en exergue la place de la communication dans la réforme territoriale au Maroc.

Partant de ce constat, on se posera la question essentielle de savoir quelle est la place accordée par le législateur marocain à la communication dans le processus de décentralisation ? Et comment la nouvelle constitution marocaine a constitué une véritable avancée par rapport aux constitutions précédentes ?

¹ Rapport sur la régionalisation avancée, op. cit, p. 19.

En effet, selon la constitution et les nouvelles lois organiques, les collectivités territoriales sont, dorénavant, obligés à faire participer le citoyen aux affaires de la collectivité. Selon l'alinéa 1 et 2 de l'article 135 de la constitution marocaine:

« Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes.

Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires... ». La collectivité territoriale est, en fait, le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base notamment à travers les axes suivants:

- L'information du public ;
- L'accès aux documents administratifs ;
- L'implication et la participation du citoyen dans les affaires territoriales...

Aujourd'hui, les collectivités territoriales sont obligées d'adopter et de s'approprier les outils de planification stratégique, notamment les plans d'action, d'améliorer les services offerts aux citoyens, d'assurer une gestion rationnelle et transparente des finances publiques, de renforcer la communication citoyenne et par conséquent d'offrir l'occasion aux populations de penser au présent et à l'avenir de leur collectivité.

A ce titre, l'élaboration participative du Plan d'action de la commune, constitue une grande opportunité et une occasion unique à saisir pour instaurer et initier une nouvelle culture et un nouveau mode de gouvernance locale permettant la création d'un cadre de référence pour la promotion du développement du territoire, c'est également un élément de cohésion et d'harmonisation entre les acteurs territoriaux (population, commune, associations, coopératives, services déconcentrés et administrations de l'Etat...). Cette nouvelle pratique au niveau des collectivités, se veut un instrument marquant la rupture avec la logique des politiques sectorielles, descendantes, non concertées et non intégrées. C'est une approche transversale du développement qui introduit le processus de planification stratégique participative et qui fait valoir trois principes

fondamentaux qui sont indispensables à la réussite de tout plan de développement:

- La recherche de l'intérêt général ;
- Une vision intégrée du développement territorial ;
- L'adhésion collective des différents acteurs à la formulation d'une stratégie de développement économique et social.

L'implantation de cette dynamique participative suppose un changement organisationnel de taille dans la culture de la gestion territoriale qui doit évoluer vers la construction d'une vision collective et partagée du développement. En ce sens, la collectivité doit travailler en réseau dans une perspective de collaboration et de coopération en faveur d'une démarche itérative avec ses acteurs territoriaux. La participation est porteuse d'un paradigme scientifique permettant de passer d'une simple relation d'assistance à une relation de partenariat basée sur le dialogue, le partage et la reconnaissance des savoirs locaux. Ainsi, dans le cadre de notre recherche, nous retenons la définition donnée par BICHMANN, RIFKIN et SHRESTA¹, selon laquelle « *la participation communautaire est un processus social dans lequel des groupes particuliers ayant des besoins communs et vivant dans un périmètre déterminé, s'emploient activement à définir leurs besoins tout en prenant des décisions et en se dotant de mécanismes destinés à satisfaire ces mêmes besoins* ». Cette définition présente l'avantage d'être générale, mais aussi de définir la participation comme un processus et un résultat. C'est cette approche qui devrait orienter les décideurs au niveau territorial en adoptant l'approche participative non pas seulement comme moyen mais également comme finalité.

Dans le même ordre d'idées, le législateur marocain consacre le principe obligatoire d'ouverture des sessions des conseils des collectivités territoriales au public, l'obligation d'instaurer des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation, la création obligatoire en partenariat avec les acteurs de la société civile, auprès de ces conseils d'une instance dénommée « Instance de l'équité, de l'égalité des chances et de l'approche

¹ BICHMANN, RIFKIN & SHRESTA ; 1989. « Peut-on mesurer le degré de participation communautaire ? » ; Forum mondial de la santé, vol. 10 ; N° 3-4 ; pp. 513-519.

genre », ainsi que la possibilité d'exercice par les citoyennes, les citoyens et les associations du droit de pétition comme autre moyen de faire participer la population à la gestion territoriale. Le législateur a aussi consacré le droit de consulter les procès verbaux et les comptes rendus des délibérations des conseils. De même, concernant les communes, les plans d'aménagement et de développement et les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme, à titre d'exemple restent affichés au sein du siège de la commune où ils sont mis à la disposition du public pour avis pour une période bien déterminée. L'accès de la population à ces documents permet d'informer le public quant à la politique communale en matière d'aménagement et d'urbanisme et aussi pour sauvegarder les droits des tiers concernés.

Toutefois, on se posera la question si toutes ces opportunités sont suffisantes et capables, à elles seules, de garantir un développement territorial concerté

III- Les contraintes et les menaces à l'harmonie territoriale

L'ensemble des procédés communicationnels et participatifs, énumérés plus haut, vont éventuellement, contribuer au renforcement des mécanismes de bonne gouvernance au sein des collectivités territoriales. Néanmoins, l'ambition affichée au niveau du texte constitutionnel pour faire émerger le territoire, a connu beaucoup de réticences au niveau, d'une part, des lois organiques des collectivités territoriale qui instaurent le contrôle administratif du représentant de l'Etat central sur la majeure partie des actes des élus territoriaux et, d'autre part, de la charte nationale de la déconcentration administrative¹ qui réconforte la place des walis et gouverneurs au détriment de l' élu au niveau du territoire. Ces constats rendent les règles de jeu et les rapports de forces déséquilibrés, ce qui rend les outils communicationnels, lors des négociations pour la recherche de compromis et de consensus, parfois inefficaces voire inutiles.

En outre, il ne faut pas nier la part de responsabilité des élites territoriales et des partis politiques. Ce constat a été confirmé lors d'une

¹ Décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 (26 décembre 2018) portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative.

recherche empirique, que nous avons mené en décembre 2020, auprès des élus de la région Guelmim Oued Noun. Les résultats de cette recherche basée sur une étude qualitative via des entretiens avec les membres du conseil régional de Guelmim Oued Noun, nous ont permis d'avancer que malgré des dispositions constitutionnelles et légales favorables, le développement territorial dépend, dans une large mesure, de mécanismes d'ordre politique où la communication joue un rôle important pour faciliter les consensus et les compromis ou même parfois l'unanimité.

Selon l'étude, la nature des élites territoriales issues du processus électoral rend difficile la communication entre les différentes parties prenantes et entrave amplement l'atteinte des compromis. En effet, d'autres considérations que l'intérêt général, priment lors de la préparation ou de la mise en œuvre des choix des politiques publiques territoriales. Il s'agit notamment de considérations d'ordre tribal et ethnique ainsi que d'autres relatives à des conflits d'intérêts et de positionnement entre des familles électorales de notables et riches de la région. Cela rend parfois délicat, sinon impossible, l'entame de tout procédé de communication ou de négociation et entrave ainsi la mise en œuvre de tout processus de développement territorial, ce qui remet en cause les intérêts de toute la population de la région. D'où le blocage qu'a connu la région pendant un moment donné du mandat précédent, avant que le problème ne soit résolu, après des négociations houleuses menées sous la supervision et la garantie du ministère de l'intérieur.

Pour conclure, la communication territoriale joue un rôle primordial pour construire les compromis et arriver à des consensus et faire rapprocher des points de vue divergents autour de questions d'intérêt général. Dans l'absence de communication, il est difficile, voire impossible de réaliser un développement territorial harmonieux et concerté.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- **BICHMANN, RIFKIN & SHRESTA ; 1989.** « Peut-on mesurer le degré de participation communautaire ? » ; Forum mondial de la santé, vol. 10 ; N° 3-4 ; pp. 513-519.
- **CAILLOSE. J ; 2004.** « Comment le centre se sort-il des politiques de décentralisation ? » ; Pouvoirs locaux63 (4). pp. 43-53.
- **CARDY. H ; 2007.** « Construire l'identité régionale, La communication en question, Paris » ; Ed. L'Harmattan.
- **CROZIER. M ; 1992.** « La décentralisation est-elle une réforme de l'Etat ? » ; Pouvoirs locaux. pp. 12:130-134.
- **CORREA. P. 2013-2014.** « Cours: Communication territoriale-L2 » ; UGB-CRAC-Section Communication ; p. 5.
- **DACHEUX. E ; 2009.** « Les sciences de l'information et de la communication », Editions, collection les Essentiels ; pp: 9-36.
- **Dahir n°1. 11. 91 ;** du 27 Chaabane 1432/ 29 Juillet 2011, portant promulgation du texte de la Constitution.
- **Dahir n°1-15-83** du 20 Ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°111-14 relative aux régions. Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).
- **Dahir n°1-15-84** du 20 Ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces. Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).

- **Dahir n°1-15-85** du 20 Ramadan 1436 (7 Juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes. Bulletin Officiel N° 6440 du 09 Joumada I 1437 (18 Février 2016).
- **Discours royal** du 17 Juin 2011.
- **EL YAAGOUBI Mohammed ; 2000.** « Les spécificités de l'autonomie locale » ; REMALD, n°35, novembre-décembre ; p. 17.
- **EL YAAGOUBI Mohammed & HARSI Abdellah ;** « Rapport sur le cadre conceptuel, législatif et réglementaire des processus de décentralisation et de régionalisation au Maroc » ; p. 182.
- **EL YAAGOUBI Mohammed ; 2005.** « Les grands principes de la gouvernance locale » ; in la gestion des affaires locales, ministère de l'intérieur, DGCL, DAJEDC, actes des séminaires organisés au titre de 2005 ; p. 15.
- **ENNACIRI Khadija ; 2011.** « La réforme régionale à travers la conception royale » ; Massalik, numéro double 17-18 ; p. 11.
- **FAVOREU Louis ; 1984.** « Libre administration et principes constitutionnels » ; in libre administration des collectivités locales, Economica, Paris ; p. 69.
- **FONDIN. H ; 2006.** « La science de l'information ou le poids de l'histoire », Les enjeux de l'information et de la communication.
- **FOURDIN. M & POINCLOU. JB ; 2000.** « Le local au miroir de la communication intercommunale. Recomposition des territoires, pratiques politiques et dynamique institutionnelle », p. 284.

- **HARTEREAU. A ; 2002.** « Communication publique territoriale et démocratie participative » ; Edition juin2002 - Chapitre 1 ; pp: 29-30.
- **LE GALES & LASCOUMES ; 2004.** « Les instruments de politique publique » ; Paris ; Presses de Sciences Po ; p. 96.
- **MUCCHIELLI Alex ; 2001.** « Les sciences de l’information et de la communication » ; 3éme édition, Hachette livre, paris ; pp. 14-15.
- **MULLER Pierre & SUREL Yves ; 1998.** « L’analyse des politiques publiques » ; éditions Montchrestien ; Paris, p. 13.
- **PAILLIART. I ; 1993.** « Les territoires de la communication », Grenoble, Presses Universitaire de Grenoble p. 279.
- **Rapport sur la régionalisation avancée**, Royaume du Maroc, commission consultative de la régionalisation, p. 5.
- **ZAIR Tarik ; 1er Mai 2007.** « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc » ; édition l’Harmattan ; p. 160.