مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية
سلسلة يديرها
الدكتور رضوان العنبي
باحث في القانون العام

المراجعة اللغوية
عبد الواحد تولان

الإيداع القانوني
2011 PE 0113

ردمد
2028 – 876 X
ملف الصحافة
43/2011

المطبعة
البصرية للطباعة والنشر والتوزيع – الرباط
شارع عمر الخطاب يعقوب المنصور – القامرة-
الهاتف : 12 41 67 37 05 الفاكس : 85 45 67 37 05
البريد الإلكتروني : Contact@Imprimibasira.ma

المراسلة
العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350
الهاتف: 0665929835
البريد الالكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة
لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

## اللجنة العلمية


د- عبد الرحيم فاضل :أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء(القانون العام)

د- أحمد حضراني : أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)

د- عبد النبي ضريف : أستاذ جامعي بكلية الحقوق سلا (القانون العام)

د- گولفرني محمد : أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام

د- محمد المجني : أستاذ جامعي بكلية ابن زهر أكادير (القانون العام)

د- إدريس الحياني : أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)

دة- جميلة العماري : أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)

دة- وداد لعيدوني : أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)

## قواعد النشر

1- المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مجلة علمية أكاديمية محكمة، تهتم بالأبحاث في مجال العلوم القانونية والإدارية، والمعَالجة بأسلوب علمي موثق.

2 - ترسل المقالات وجوبا في شكل ملف مرفق عبر البريد الإلكتروني للمجلة المدون أدناه، ويشترط أن يكون المقال مكتوبا ببرنامج Microsoft Word بنسق RTF. (نوع الخط بالعربية : Traditional Arabic، مقاسه : 14، أما اللغة الأجنبية فنوع الخط : Times New Roman، مقاسه : 12)، ويجب أن ترقم الصفحات ترقيماً متسلسلاً؛

3 - ترفق المادة المقدمة للنشر بنبذة عن السيرة الذاتية للباحث متضمنة اسمه بالعربية وبالحروف اللاتينية؛ وفي حالة وجود أكثر من باحث يتم مراسلة الاسم الذي يجب أن يرد أولاً في ترتيب الأسماء.

4 - مادة النشر تكون موثقة كما يلي :

- بالنسبة للكتب : اسم المؤلف، "عنوان الكتاب"، دار النشر (الناشر)، مكان النشر وسنة النشر،رقم الصفحة.

- بالنسبة للمجلة : إسم المؤلف، "عنوان المقال"، عنوان المجلة، العدد، مكان النشر وسنة النشر، رقم الصفحة.

- بالنسبة لمراجع الانترنت : اسم المؤلف، "عنوان المقال"، تاريخ التصفح، العنوان الإلكتروني كاملا (يشمل الملف).

5 - يحق للمجلة (إذا رأت ضرورة لذلك) إجراء بعض التعديلات الشكلية على المادة المقدمة للنشر دون المساس بمضمونها؛ المجلة غير ملزمة برد المقالات غير المقبولة للنشر.

6 - تُعبر مضامين المواد المنشورة في المجلة عن آراء أصحابها، ولا تمثل بالضرورة رأي المجلة.

7 - وننبه على أن كل مقال يخالف شروط النشر، لن يؤخذ به، والمجلة غير معنية بإعلام صاحب المقال بذلك.

8- ترسل المقالات وتوجه المراسلات عن طريق البريد الإلكتروني.

# المحتويات

**الافتتاحية**.....7

**دراسات وأبحاث**

الدليل في الجريمة الإلكترونية

إكرام مختاري .....9

قراءة في التدبير المالي للوحدات الترابية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية

محمد الحوزي.....34

واقع عقد التمويل بالمشاركة في المصارف الإسلامية

محمد الماحي.....57

انعكاسات غياب الحوار الإجتماعي مع النقابات على إصلاح أنظمة التقاعد بالوظيفة العمومية

هشام بياض.....61

التدقيق ومكافحته للفساد الإداري

احمد ممني .....77

السياق القانوني العام لتحرير المرافق العمومية بالمغرب

خالد أشن..... 95

آفاق تنزيل المفهوم الجديد للتدبير المالي للجماعات الترابية في ضوء استراتيجية التخطيط.

الزهرةمني.....104

الإدارة بين التحديث وإعادة الهيكلة في ضوء الادوار الجديدة لدولة –التجربة المغربية-

يوسف الشهب.....113

المشاركة السياسية لدى الشباب، والواقع الجديد في ظل الإصلاحات السياسية والدستورية بالمغرب

البشير بوشلكة.....125

العربون في التشريع المدني المغربي

شكيب صبار.....135

حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية و المواثيق الدولية

مشعل احمد الدنيش الغامدي .....149

الدبلوماسية الاقتصادية المغربية قاطرة لتطوير العلاقة الدولية(دراسة مقارنة)
يوسف الصدقي..........................................................................................166
مؤسسة الوسيط : من احترام الخصوصية إلى الاستجابة للإكراهات السياسية
نعيمي حميد...........................................................................................179
إسهامات القضاء في تطوير القانون الإداري
يونس أبلاغ...........................................................................................190

***احكام قضائية*** ....................................................................................209

***نصوص قانونية***

- ظهير شريف رقم 1-14-08 صادر في 20 من ربيع الآخر 1435 (20 فبراير 2014) بتنفيذ القانون رقم 12-89 المتعلق بالمدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط.........,,,,,,,,,,,,,,,.......239
- قانون رقم 12-89 يتعلق بالمدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط...........240
- مرسوم رقم 2-13-422 صادر في 28 من ربيع الأول 1435 (30 يناير 2014) بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 46 المكرر مرتين من الظهير الشريف رقم 1-58-008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة )..................................249
- منشور رقم 7/2013 بتاريخ 18 جمادى الثانية 1434 (29 أبريل 2013) حول التعيين في مناصب المسؤولية بالمؤسسات العمومية..................253
- منشور رقم 5-11-وع بتاريخ 5 يونيو 2011 حول الرخصة السنوية ورخصة الولادة....................................................................................258
- منشور رقم 12-14 بتاريخ 28 رجب 1433 (19 يونيه 2012) بخصوص تدبير مباريات التوظيف في المناصب العمومية...................................260

# افتتاحيَّة العدد

بسم لله والصلاة والسلام على أشرف المخلوقات، سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم، أما بعد:

فلا شك أن البحث العلمي مسألة شاقة، تتطلب من الباحث بذل الجهد والمال والوقت حتى يجد ثمرة ذلك في النهاية بحثا في مجال تخصصه يستفيد منه المشتغلون بفروع المعرفة المتصلة بمجال البحث.

ولا شك أيضا أن الباحث الجاد يحتاج من وقت لآخر إلى من يقدر جهده والقيمة العلمية لبحثه خاصة من الناحية الأدبية .

وانطلاقا من هذه المعطيات قررت مجلة المنارة للدراسات القانونية تخصيص هذا العدد للطلبة الباحثين المقدمين على مناقشة اطاريحهم لنيل شهادة الدكتوراه

أما عن العدد الحالي فهو خاص بامتياز لانه يضم بين دفته أبحاثا في تخصصات عدة تتسم بالجدية والتحليل الرصين وتحترم الشروط البحث العلمي.

ولم تغفل ادارة المجلة عن نشر أحكام قضائية متنوعة صادرة عن المحاكم المغربية بمختلف درجاتها ، وذلك لمواكبة أهم الاجتهادات القضائية الحديثة لكي يستفيد منها الباحثون،وتحقيقا لتبادل الأفكار بين الفقه والقضاء. الى جانب محور خاص بالنصوص القانونية والتي اخترنا منها ما يهم الموظف في حياته الوظيفية والتي من شأنها اغناء المكتبة القانونية.

وفي الشق الفرنسي من المجلة تضمن العدد دراسات ذات اهمية كبير لثلة من الطلبة الباحثين الموعدين تمزج بين ماهو نظري وما عملي.

والله من وراء القصد، وهو الموفق والهادي إلى سواء السبيل،،،

الدكتور رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والادارية

# الدراسات والابحاث

# الدليل في الجريمة الإلكترونية

إكرام مختاري
دكتوراه في القانون الجنائي والعلوم الجنائية

**مقدمة:**

بالرغم من المزايا الهائلة التي تحققت وتتحقق كل يوم بفضل تقنية المعلومات على جميع الأصّعدة وفي شتّى ميادين الحياة المعاصرة، فإن هذه الثورة التكنولوجية المتنامية صاحبتها في المقابل جملة من الإنعكاسات السلبية الخطيرة جراء سوء إستخدام هذه التقنية المتطورة والإنحراف عن الأغراض المتوخاة منها، تبدّت في تفشي طائفة من الظواهر الإجرامية المستحدثة، ألا وهي ظاهرة الإجرام المعلوماتي[1].

ليس هذا فحسب ، بل سهّلت هذه التقنية إرتكاب بعض الجرائم التقليدية بوسائل أكثر حداثة، وقد إزدادت هذه المخاطر تفاقماً في ظل البيئة الإفتراضية التي تمثلها شبكة المعلومات الدولية (الأنترنت) واسعة الإنتشار،[2] ما أفرز نوعاً جديداً من الجرائم لم يكن

[1]- للظاهرة عدة مسميات فيطلق عليها الجريمة المعلوماتية أو الجريمة الإلكترونية أو الجريمة المرتكبة عبر الأنترنت، وهناك ما يسمها الجريمة ذات التقنية العالية أو الجريمة السيبيرانية إلخ.

وسبب تعدد التسميات يرجع إلى إختلاف الفقه في تعريفها، لذلك يعرفها البعض بأنها:

"كل نشاط إجرامي تستخدم فيه التقنية الإلكترونية الحاسوب الآلي الرقمي وشبكة الأنترنت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كوسيلة لتنفيذ الفعل الإجرامي المستهدف".مصطفى محمد موسى، أساليب إجرامية بالتقنية الرقمية ماهيتها، مكافحتها، دار الكتب القانونية، مصر،2005 ص56 .

وتعرفها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية والخاص بإستبيان الغش المعلوماتي عام 1982م والذي أوردته بلجيكا في تقريرها بأن الجرائم المعلوماتية هي "كل فعل أو إمتناع من شأنه الإعتداء على الأمور المادية والمعنوية يكون ناتجا بطريقة مباشرة أو غير مباشرة عن تدخل تقنية المعلومات".

ويعرفها أيضا مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاقبة المجرمين المنعقد في فينا عام 2000 بأنها "أية جريمة يمكن إرتكابها بواسطة نظام حاسوبي أو شبكة حاسوبية أو داخل نظام حاسوب، وتشمل تلك الجريمة من الناحية المبدئية جميع الجرائم التي يمكن ارتكابها في البيئة الإلكترونية".

مشار إليه عند د. أسامة احمد المناعسة، جلال محمد الزغبي وفاضل الهواوشة، جرائم الحاسب الآلي والأنترنيت، دار وائل للنشر عمان، الطبعة الأولى، 2001 ص:78.

[2] - مصطلح الأنترنيت إنجليزي الأصل ويتكون من مقطعين الأول « Inter » :وهو إختصار لكلمة( International) ، والثاني هو (Net)وهو إختصار لكلمة (Network) أي شبكة الوصل بين الشبكات، فالأنترنيت محصلة ربط عشرات العشرات من الشبكات الخاصة والعامة بعضها ببعض، وكانت نتيجة تطور لشبكة (Arpanet )الأمريكية التي أنشأت في نهاية السيتينات من القرن الماضي على يد خبراء أمريكيين لتحقيق غرضين هامين:

الأول: يتمثل في رغبة وزارة الدفاع الأمريكية في إستبدال شبكة الإتصال التي تعتمد على بنك معلومات مركزي يكون عرضة للتدمير الشامل في حالة حدوث هجوم بري أو نووي بشبكة إتصال غير مركزية تتيح في حالة تعطل جزء منها نتيجة حرب أو

معهوداً من قبل ممثلاً في الجرائم العابرة للقارات، التي يتخطى مداها حدود الدول بل والقارات، ولم يعد خطرها أو آثارها محصورة في النطاق الإقليمي لدولة بعينها، الأمر الذي بات يثير جملة من التحديات القانونية والعملية أمام الأجهزة المكلفة بمكافحة الجريمة (أجهزة العدالة الجنائية بجميع مستوياتها وعلى إختلاف أدوارها)، وبالذات فيما يخص إثبات هذه الجرائم، مما قد يؤدي إلى عدم إكتشاف العديد من الجرائم في زمن إرتكابها، أو عدم الوصول إلى الجناة الذين يرتكبون هذه الجرائم، أو تعذر إقامة الدليل اللازم لإثباتها مما يترتب عليه إلحاق الضرر بالأفراد وبالمجتمع.
ويرجع مدى صعوبة الإثبات في هذه الجرائم إلى خصوصية الدليل في حد ذاته، حيث أن الجرائم التي تقع على العمليات الإلكترونية المختلفة، كالتي تقع على عمليات التجارة الإلكترونية، أو على العمليات الإلكترونية للأعمال المصرفية، أو على أعمال الحكومة الإلكترونية، قد يكون محلها جوانب معنوية تتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات[3]، فإذا وقعت جرائم معينة على هذه الجوانب المعنوية، كجرائم السرقة أو الإختلاس أو الإستيلاء أو الغش أو التزوير أو الإتلاف فإنه قد يصعب إقامة الدليل بالنسبة لها بسبب الطبيعة المعنوية للمحل الذي وقعت عليه الجريمة.
فلا يوجد شك في أن إثبات الأمور المادية يكون في غاية من السهولة، إذا قورنت بإثبات الأمور المعنوية حيث أن هذه الأخيرة لا تترك أي آثار قد تدل عليها أو يتم إكتشافها، لأن أغلب المعلومات والبيانات التي تتداول عبر الأجهزة الإلكترونية والتي من خلالها تتم

---

عمل تخريبي، إستمرار الإتصال ببقية قنوات الشبكة وتجنب ضياع المعلومات لأنها ستكون مخزنة في عشرات البنوك المرتبطة فيما بينها، والغرض الثاني علمي ويتمثل في رغبة العلماء والباحثين في وجود شبكة ميسرة لتبادل الأفكار والأبحاث وتمكنهم من الإطلاع على بنوك المعلومات الدولية، ولذلك إقتصر إستخدام الأنترنيت في بادئ الأمر على المؤسسة العسكرية الأمريكية ثم الأكاديميين ثم بعد ذلك أتاحتها الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1989 للكافة وعلى مستوى العالم، والجدير بالذكر إن من العوامل الفنية والتقنية التي ساهمت في إزدهار الأنترنيت وإنتشارها في أرجاء الأرض هو تصميم شبكة Wold ) (Wid Wepأي شبكة الشبكات العالمية، ويعبر عنها أحيانا بإستخدام مصطلح Wep وتقوم هذه التقنية على أساس إقامة علاقة تبادلية بين جهاز كومبيوتر.

_ أسامة أبو الحسن مجاهد، خصوصية التعاقد عبر الأنترنيت، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص، 20.

[3] المعالجة الآلية للبيانات أو المعطيات هو تعبير فني تقني يقصد به كل مركب يتكون من وحدة أو مجموعة وحدات معالجة والتي تتكون كل منها من الذاكرة والبرامج والمصطلحات، وأجهزة الإدخال والإخراج وأجهزة الربط والتي يربط بينها مجموعة من العلاقات التي عن طريقها تحقق نتيجة معينة وهما معالجة المعطيات أو البيانات، على أن يكون هذا المركب خاضع لنظام الحماية الفنية.

- أنظر بخصوص التعريف المادة الأولى من الإتفاقية الدولية للإجرام المعلوماتي.

العمليات الإلكترونية تكون في هيئة رموز ونبضات مخزنة على وسائط تخزين ممغنطة، وبالتالي لا يمكن للإنسان العادي قراءتها أو إدراكها إلا من خلال هذه الحاسبات الآلية.

وإذا كان القانون مرآة المجتمع يتطور بتطوره إيجابا أو سلبا فإن الإثبات الجنائي وهو أحد أهم الموضوعات الذي يقوم عليا هذا القانون، قد تأثر بدوره بالتطور الهائل الذي لحق بالأدلة الجنائية بسبب تطور طرق إرتكاب الجريمة، الأمر الذي يتعين معه إعادة النظر في القواعد الذي يقوم عليها الإثبات الجنائي لكي تقترب الحقيقة العلمية في واقعها الحالي من الحقيقة القضائية، لذلك تبقى مسألة تقدير هذه الأدلة من إختصاص القاضي الجنائي الذي يبقى حرا في الإرتكان إليها من عدمها، وإن كانت القاعدة المتعلقة بحرية الإثبات أصبحت محل تراجع نظرا لطبيعة هذا النوع من الأدلة الناتج عن الجريمة الإلكترونية الذي يمتاز بالتعقيد لاسيما إذا علمنا أن مسألة الحصول على الدليل من قبل الأفراد أصبح في غاية من الصعوبة، وكنتيجة لذلك يفقد الضحايا أهم وسيلة من وسائل الإستدلال عن الجريمة التي قد يتعرضون لها الأمر الذي يلقي بعبء الإثبات على جهات البحث والتحري والإدعاء، وهو ما يدعونا للتساؤل عن الإشكالات والصعاب التي تطرحها طبيعة الأدلة الإلكترونية وتأثير ذلك على قواعد الإثبات المعمول بها في قانون المسطرة الجنائية المغربي؟.

ولمقاربة هذه الإشكالية حولنا تقسيم الموضوع إلى مطلبين: تطرقنا في المطلب الأول إلى الدليل الإلكتروني وإشكالات الحصول عليه، ثم حاولنا في المطلب الثاني تقييم هذا الدليل حسب القواعد المعمول بها في قانون المسطرة الجنائية المغربي.

**المطلب الأول: الدليل الإلكتروني وإشكالات الحصول عليه**

أدى التطور العلمي وإنتشار التقنية المعلوماتية في التعاملات اليومية، إلى إستغلال الجناة هذه التقنية كوسيلة لإرتكاب الجرائم تارة، كموضوع للجريمة تارة أخرى، وبذلك إختلف الوسط الذي ترتكب فيه الجريمة من وسط مادي إلى وسط معنوي أو ما يعرف بالوسط الإفتراضي، وهو ما إستتبع ظهور طائفة جديدة من الأدلة تتفق وطبيعة الوسط الذي ترتكب فيه الجريمة، وهي ما يسمى بالأدلة الإلكترونية أو المعلوماتية، وهي أدلة من نوع خاص تستمد خصوصيتها من الجريمة الإلكترونية المنبعة منها فما المقصود بهذه الأدلة؟ (الفقرة الأولى)، وما الإشكالات التي تعترض مسألة إستخلاصها(الفقرة الثانية)؟.

**الفقرة الأولى:ماهية الدليل المتحصل من الوسائل الإلكترونية.**

إن الحديث عن تحديد ماهية الدليل الإلكتروني يفرض علينا تعريف الدليل بصفة عامة (أولا)، ثم بيان المقصود بالدليل الإلكتروني(ثانيا)، وذلك حتى يتسنى أن نضع كل دليل في إطاره المناسب.

**أولا: تعريف الدليل**

تعددت الآراء بشأن تعريف الدليل، وعلى العموم يمكن تعريفه من الناحية اللغوية بأنه:

المرشد وما يتم به الإرشاد وما يستدل به، والدليل هو الدال أيضا، والجمع أدلة ودلالات[4]، وورد في مختار الصحاح أن الدليل ما يستدل به، وقد دله على الطريق أي أرشده، يدله بالضم دلالة بفتح الدال وكسرها ودلولة بالضم والفتح أعلي، ويقال أدل والاسم الدال بتشديد اللام، فلان يدل فلانا أي يثق به، قال ابو عبيد، الدال ريب المعنى من المعنى من الهدى وهما في السكينة والوقار في الهيئة والمنظر وغير ذلك.

أما في الاصطلاح فيراد بالدليل هو ما يلزم من العلم به شيء آخر، وغايته أن يتوصل العقل على التصديق اليقيني بما كان يشك في صحته، أن التوصل به على معرفة الحقيقة، أما من الناحية القانونية فقد إختلفت المحاولات الفقهية في وضع تعريف له حيث يمكن القول بأن الدليل هو:"الوسيلة التي يستعين بها القاضي للوصول إلى الحقيقة التي ينشدها"، والمقصود بالحقيقة هو كل ما يتعلق بالوقائع المعروضة على القاضي لإعمال حكم القانون عليها[5].

كما عرفه البعض بأنه "الواقعة التي يستمد منها القاضي البرهان على إثبات إقتناعه بالحكم الذي ينتهي إليه"[6]، على دليل إثباتها وأما الوسيلة فتطلق على ما يتوصل به إلى الشيء وهو عمل الدليل[7].

---

[4]- يراجع جميل صليبا، المعجم الفلسفي، دار الكتاب اللبناني، الطبعة الأولى، بيروت 1970، ص:23.

[5]- يراجع بهذا الخصوص، ذ.رمسيس بهنام، المحاكمة والطعن في الأحكام، منشأة المعارف 1993، ص:58 وما بعدها وأيضا د.برهامي أبو بكر عزمي، الشرعية الإجرائية للأدلة العلمية، دراسة تحليلية لأعمال الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة 2006، ص:89 وما بعدها.

وأحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة الطبعة الثانية 1981 ص:418.

[6]- مأمون سلامة، الإجراءات الجزائية في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة 1992، ص:191.

ومن هذا المنطلق فالدليل الجنائي هو معلومة أو فكر يقبله المنطق والعقل ويتم الحصول عليه بإجراءات قانونية لإثبات صحة إفتراض إرتكاب شخص للجريمة أو دحضه، والوصول إلى اليقين وإقتناع القاضي، ويلعب الدليل في المجال الجنائي أهمية كبيرة لأنه هو الذي يناصر ويظهر الحقيقة ويبين مرتكب الجريمة وهو الذي يحول الشك إلى يقين، وإن كان من الناحية العملية يقع الكثير في الخلط بين الدليل الجنائي والإثبات لما لهما من علاقة وثيقة، في حين أن هناك فرق بين الدليل والإثبات، فالدليل يتكون من حقائق متنوعة تقدم للمحكمة، ولكن نتيجتها هي الإثبات، أما الإثبات فهو مجموعة من الحقائق والأدلة المستخدمة لإدانة أو تبرئة متهم معين.

كان هذا بإيجاز تعريف الدليل في اللغة والإصطلاح، فماذا عن الدليل المستمد من الوسط الإلكتروني؟.

### ثانيا: تعريف الدليل الإلكتروني أو الرقمي[8]

تعددت التعاريف بخصوص الدليل الإلكتروني وتباينت، فعرفه البعض بأنه:" هو الدليل المأخوذ من أجهزة الكمبيوتر وهو يكون في شكل مجالات أو نبضات مغناطيسية أو كهربائية ممكن تجميعها وتحليلها بإستخدام برامج تطبيقات وتكنولوجيا

---

[7]- تجدر الإشارة إلى أنه قد يقع الخلط بين الدليل الجنائي والإثبات لما بينهما من علاقة في الإجراءات القضائية، فكلمة الإثبات بالمعنى العام تعني كل المراحل التي تمر بها العملية الإثباتية بدءا من جمع عناصر التحقيق والدعوى تمهيدا لتقديم المتهم لسلطة التحقيق الابتدائي.

فإذا أسفر هذا التحقيق عن دليل أو أدلة ترجح معها إدانة المتهم قدمته إلى المحكمة، فإذا اقتنعت بتوافر أدلة إدانته أدانت المتهم، وإلا حكمت لصالحه في حالة عدم التوصل على يقين إدانته حيث القاعدة أن الشك يفسر لصالح المتهم.

أما الدليل فهو المحصلة أو النتيجة النهائية لكل مراحل الإثبات المختلفة، لهذا فمفهوم الإثبات أوسع على أن ينحصر في كلمة دليل.يراجع بخصوص هذا الفرق:

د. أحمد أبو القاسم، المفهوم العلمي والتطبيقي للدليل الجنائي المادي، مجلة مركز بحوث الشرطة، العدد السابع والعشرون، يناير 2005، ص، 132.

[8]- كثيرا ما يقع الخلط ويعتقد البعض ان الجريمة الرقمية Digital Crime والدليل الرقمي Digital Evidence يعني ان موضوعها هو الأرقام او تنصب على الأرقام وهو ما يجافي حقيقة هذا المصطلح، فهذا المصطلح التقني يرجع أصله إلى استخدام النظام الرقمي الثنائي (1، 0) وهي الصفقة التي تسجل بها كل البيانات (أشكال وحروف ورموز وغيرها) داخل الحاسب الآلي، حيث يمثل (0) وضع الإغلاق off، والواحد (1) وضع التشغيل on، ويمثل الرقم صفر (0) او الرقم واحد (1) ما يعرف بالبيت (bit)، ويشكل عدد 8 بت bits ما يعرف بالبايت byte.

يراجع بهذا الخصوص: بيل جيتس، المعلوماتية بعد الأنترنيت، طريق المستقبل، ترجمة عبد السلام رضوان، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب 1998، الكويت ص:41 إلى 63.

وهى مكون رقمي لتقديم معلومات في أشكال متنوعة مثل النصوص المكتوبة أو الصور أو الأصوات أو الأشكال والرسوم وذلك من أجل إعتماده أمام أجهزة إنفاذ وتطبيق القانون)[9].

والذي يلاحظ على هذا التعريف أنه يقصر مفهوم الدليل الإلكتروني على ذلك الذي يتم إستخراجه من الحاسب الآلي، ولاشك أن ذلك فيه تضييف لدائرة الأدلة الرقمية، فهي كما يمكن أن تستمد من الحاسب الآلي، فمن الممكن أن يُتحصل عليها من أية آلة رقمية أخرى، فالهاتف وآلات التصوير وغيرها من الأجهزة التي تعتمد التقنية الرقمية في تشغيلها يمكن أن تكون مصدراً للدليل الرقمي، فضلاً عن ذلك فإن هذا التعريف يخلط بين الدليل الإلكتروني ومسألة إستخلاصه، حيث عرَّف بأنه الدليل المأخوذ من الكمبيوتر.... إلخ، وهذا يعني أن الدليل الرقمي لا تثبت له هذه الصفة إلا إذا تم أخذه أو استخلاصه من مصدره، وهذا برأينا ليس صحيحاً، إذا من شأن التسليم بذلك القول إن تلك المجالات المغناطيسية أو الكهربائية قبل فصلها عن مصدرها بواسطة الوسائل الفنية لا تصلح لأن توصف بالدليل الإلكتروني، أي أن مخرجات الآلة الرقمية لا تكون لها قيمة إثباتية مادامت في الوسط الإفتراضي الذي نشأت فيه أو بواسطته، وهذا غير دقيق وهو ما يصف هذا التعريف بالقصور لكونه لا يعطى تعريفاً جامعاً للدليل المستمد من الجريمة الإلكترونية.

ولذلك يمكن القول بأن الدليل هو(( مجموعة المجالات أو النبضات المغناطيسية أو الكهربائية التي يمكن تجميعها وتحليلها بإستخدام برامج وتطبيقات خاصة لتظهر في شكل صور أو تسجيلات صوتية أو مرئية)).

أو كما عرفه البعض بأنه مكون رقمي لتقديم معلومات في أشكال متنوعة مثل: النصوص المكتوبة او الصور والأصوات والأشكال والرسوم، وذلك من أجل الربط بين الجريمة والمجرم والمجني عليه وبشكل قانوني يمكن الأخذ به أمام أجهزة إنفاذ وتطبيق

[9] خالد ممدوح إبراهيم، الدليل الإلكتروني في جرائم المعلوماتية، ص 2 بحث منشور على الموقع الإلكتروني: http://www.f-law.net تاريخ الزيارة 15 / 8 /2010.

القانون[10].

أو أنه معلومات يقبلها المنطق والعقل ويعتمدها العلم، يتم الحصول عليها بإجراءات قانونية وعلمية بترجمة البيانات الحسابية المخزنة في أجهزة الحاسب الآلي وملحقاتها وشبكات الإتصال، ويمكن إستخدامها في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو المحاكمة لإثبات حقيقة فعل أو أي شيء أو شخص له علاقة بجريمة أو جان أو مجني عليه[11].

أو هو ذلك الدليل المشتق من أو بواسطة النظم البرامجية المعلوماتية الحاسوبية، وأجهزة ومعدات وأدوات الحاسب الآلي، أو شبكات الإتصال من خلال إجراءات قانونية وفنية، لتقديمها للقضاء بعد تحليلها علميا أو تفسيريا في شكل نصوص مكتوبة أو رسومات أو صور وأشكال وأصوات لإثبات وقوع الجريمة لتقرير البراءة أو الإدانة فيها[12].

---

[10]- يعرف قانون المعاملات الإلكترونية لإمارة دبي فقد عرف الدليل الإلكتروني من خلال نصه في المادة الثانية على أن المستند الإلكتروني هو:" سجل أو مستند يتم إنشاؤه أو تخزينه أو إستخراجه أو نسخه أو إرساله أو إبلاغه أو إستلامه بواسطة إلكترونية على وسيط ملموس أو على وسيط إلكتروني آخر ويكون قابلا للإسترجاع بشكل يمكن فهمه".

كما عرف قانون التوقيع الإلكتروني المصري الدليل الرقمي والذي أطلق على تسميته بالمحرر الإلكتروني حيث جاء في المادة 1 فقرة ب منه" المحرر الإلكتروني: رسالة بيانات تتضمن معلومات تنشأ كليا أو جزئيا بوسيلة إلكترونية أو رقمية أو ضوئية أو أية وسيلة أخرى مشابهة".

وفي تونس تنص المادة (453) من القانون المدني التونسي رقم 57 لسنة 2000 على أنه يقصد بالمحرر الإلكتروني،" الوثيقة المكونة من مجموعة أحرف أو أرقام أو أي إشارات رقمية أخرى، بما في ذلك المتبادلة على حامل إلكتروني يؤمن قراءتها والرجوع إليها عند الحاجة"، كما ينص الفصل الرابع من القانون التونسي رقم 83 لسنة 2000 بشأ، المعاملات الإلكترونية بأنه": يعتمد قانون حفظ الوثيقة الإلكترونية كما يعتمد حفظ الوثيقة الكتابية..."

[11]- محمد الأمين البشري، التحقيق في الجرائم المستحدثة، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، 2004 ص:234.

كما عرف الدليل الإلكتروني بأنه "كل بيانات يمكن إعدادها أو تخزينها في شكل رقمي بحيث تمكن الحاسوب من إنجاز مهمة ما".

-Christin Sgarlata and David J.Byer, the Electonic paper trail Evidentiary obstacles to discovery of electronic evidence, journal of science and technology law, 22 September 1998, p :4.

- مشار إليه عند عمر أبو بكر بن يونس، الجرائم الناشئة عن استخدام الأنترنيت، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2008، ص، 969.

[12]- عبد الناصر محمد محمود فرغلي ود.عبيد سيف سعيد المسماري،"الإثبات الجنائي بالأدلة الرقمية من الناحيتين القانونية والفنية"، دراسة تطبيقية مقارنة ورقة بحث مقدمة للمؤتمر العربي الأول لعلوم الأدلة الجنائية والطب، الرياض، المنعقد في الفترة 02-04-11، 1148/11/04 الموافق 12-14/11/2007، ص:13.

أما التعريف المقترح للدليل الإلكتروني من قبل المنظمة الدولية لأدلة الحاسوب:" بأنه المعلومات المخزنة أو المتنقلة في شكل ثنائي، يمكن أن يعتمد عليها في المحكمة"[13].

وهو نفس التعريف المتبنى من قبل الفريق العلمي العامل على مستوى الأدلة الرقمية : "بأنه المعلومات المخزنة أو المتنقلة في شكل ثنائي، ذات قيمة إثباتية".

صفوة القول مما سبق أن الدليل الإلكتروني الناتج عن الجريمة الإلكترونية يختلف عن دليل الإثبات في الجرائم التقليدية في الآتي:

**الفقرة الثانية: إشكلات الحصول على الدليل الإلكتروني**

إن إثبات الجريمة الإلكترونية يعتبر من المسائل الشائكة، نظرا لكون الأدلة في هذا النوع من الجرائم يتميز بخصوصيته المعنوية، بالإضافة إلى عدة إعتبارات منها ما يتعلق بالبعد العالمي للجريمة الإلكترونية وإرتكابها في عالم إفتراضي واسع النطاق، وسرعة التلاعب في الأدلة مما يزيد من صعوبة إثبات الجريمة، أضف إلى ذلك تكتم بعض الجهات سواء الرسمية وغير الرسمية عن الإبلاغ كل هذه الأسباب وغيرها سوف نتطرق إليها في الآتي بيانه:

**أولا: غياب الدليل المرئي**

يكون دليل الإثبات في الجريمة التقليدية مرئيا كالسلاح الناري أو الأداة الحادة المستعملة في القتل أو الضرب، أو المحرر ذاته الذي تم تزويره[14]، أو النقود التي زيفت

[13]- المنظمة الدولية لأدلة الحاسوب (IOCE) هي: تنظيم دولي تم اعتماده في ابريل 1995 مقره الولايات المتحدة الأمريكية، وتسعى هذه المنظمة على توفير منتدى دولي لوكالات إنفاذ القانون لتبادل المعلومات بشأن التحقيق في جرائم الحاسوب وغيرها من قضايا الطب الشرعي، ويتألف من أجهزة إنفاذ القانون والوكالات الحكومية المعنية بالتحقيق الرقمي وتحقيقات الطب الشرعي، وذلك بناء على دعوة من المجلس التنفيذي بالمنظمة.

يراجع الموقع الخاص بها . http://www.ioce.org/index زيارة بتاريخ 2011/11/15 الساعة22:10 .

14 يعرف التزوير بأنه تغيير الحقيقة بقصد الغش في محرر بإحدى الطرق التي نص عليها القانون تغييرا من شأنه أن يسبب ضررا للغير.وقد نص المشرع المغربي على جريمة التزوير المعلوماتي بموجب المادة 7-607 من القانون الجنائي المعدل" دون الإخلال بالمقتضيات الجنائية الأشد، يعاقب بالحبس من سنة الى خمس سنوات وبغرامة من 1000 الى 1000000 درهم كل من زور أو حرف او زيف وثائق المعلوميات أيا كان شكلها إذا كان من شأن التزوير أو التزييف إلحاق ضرر بالغير دون الإخلال بالمقتضيات الجنائية الأشد، تطبق نفس العقوبة على كل من استعمل وثائق المعلوميات المشار إليها في الفقرة السابقة وهو يعلم أنها مزورة أو مزيفة". وتقابلها المادة 441 من قانون العقوبات الفرنسي.

وأدوات تزييفها، وفي كل هذه الأمثلة يستطيع ضابط الشرطة القضائية أو المحقق رؤية الدليل المادي وملامسته[15].

حيث لا يوجد شك أن إثبات الأمور المادية يكون في غاية السهولة بإعتبارها من الجرائم التي تترك أثارا ملحوظة يكون من السهل إثباتها، وهذا بخلاف إثبات الأمور المعنوية التي تتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات[16]، فإذا وقعت جرائم معينة على هذه الجوانب المعنوية، كجرائم السرقة أو النصب أو الإختلاس أو الإستيلاء أو الغش أو التزوير مثلا ، فإنه قد يصعب إقامة الدليل بالنسبة لها بسبب الطبيعة المعنوية للمحل التي وقعت الجريمة عليه، حيث أن أغلب المعلومات والبيانات التي تتداول عبر الحاسبات الآلية والتي من خلالها تتم عمليات التزييف والتزوير تكون في هيئة رموز ونبضات مخزنة على وسائط تخزين ممغنطة بحيث لا يمكن للإنسان قراءتها أو إدراكها إلا من خلال هذه الحاسبات الآلية[17].

---

- 441/1 « constitue un faux toute altération frauduluse de la verte de nature à causer un préjudice et accomplies par quelque moyen que ce sait, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la promesse qui a pour objet peune d'un fait ayant des conséquences juridiques. ou qui peut avoir pour effet d'établir. La

La faut et l'usage de faux sont punis de trois et s'emprisonnement et de 300.000F d'amende ».

[15] انظر عبد الفتاح بيومي حجازي، الدليل الجنائي والتزوير في جرائم الكمبيوتر والأنترنت، المرجع السابق، ص، 36.

[16] يقصد بالبيانات مجموعة من الحقائق أو القياسات أو المعلومات التي تتخذ صورة أرقام أو حروف أو رموز أو أشكال خاصة، وتعبر عن فكرة أو موضوعا أو حدثا أو هدفا معينا، لذا توصف بأنها المادة الخام التي يتم تحويلها عن طريق الحاسوب لغرض إستخراج معلومات معينة، وتسمى العلاقة بين المعلومات والبيانات بالدورة الإسترجاعية، وإذ يتم تجميع أو تشغيل البيانات للحصول على المعلومات ثم تستخدم هده المعلومات في إصدار قرارات تؤدي بدورها إلى مجموعة إضافية من البيانات التي يحصل تجميعها ومعالجتها مرة أخرى للحصول على معلومات إضافية يعتمد عليها في إصدار قرارات جديدة.

- إنتصار نوري، أمن الكمبيوتر والقانون، دار الراتب الجامعية، بيروت، 1994، ص، 81.

[17] يراجع كل من:

- computer Forensics procedures, tools and digital evidence bags, brett pladna, what they are, and who should use them. Available at :

http://www.intosecwrites.com /text ressources/pdf/bp ladna –comput procedures.pdf.er.forensic.

-Johann Hershensohn.I.T.forensics.the collection and presentation of digital evidence.available at : http:// icsa.cs.up.ac.ca/issa/2005/proceedings/full/076.article.pdf

فالجرائم التي ترتكب على العمليات الإلكترونية بصفة عامة و التي تعتمد في موضوعها على التشفير[18] والأكواد السرية والنبضات والأرقام والتخزين الإلكتروني يصعب أن تخلف وراءها آثارا مرئية قد تكشف عنها أو يستدل من خلالها على الجناة، ولعل هذه الطبيعة غير المرئية للأدلة المتحصلة من الوسط الإلكتروني تلقى بظلالها على الجهات التي تتعامل مع الجرائم التي تقع بالوسائل الإلكترونية حيث تصعب قدرتهم على فحص وإختبار البيانات محل الإشتباه خاصة في حالات التلاعب في برامج الحاسبات، ومن ثم فقد يستحيل عليهم الوصول إلى الجناة[19]، فمن المعلوم أن جهات الضبط والتحقيق إعتادت في جمع الدليل على الوسائل التقليدية للإثبات الجنائي التي تعتمد على الإثبات المادي للجريمة ولكن في محيط الإلكترونيات فالأمر مختلف، فضابط الشرطة القضائية أو المحقق لا يستطيع أي منهما تطبيق إجراءات الإثبات التقليدية على المعلومات المعنوية.

[18] التشفير هو" عملية تحويل المعلومات إلى رموز غير مفهومة بحيث لا يستطيع الأشخاص غير المرخص لهم من الإطلاع على هذه المعلومات أو فهمها، ويتم إعادة تحويل المعلومات إلى صيغتها الأصلية، وذلك بإستخدام المفتاح المناسب لفك الشفرة". ونظام التشفير ليس جديدا، فقد إستخدم الإنسان التشفير منذ نحو ألفي عام قبل الميلاد لحماية رسائله السرية وبلغ هذا الإستخدام ذروته في فترات الحروب خوفا من وقوع الرسائل الحساسة في أيدي العدو، وقد قام "يوليوس قيصر"، بتطوير خوارزميته المعيارية المعروفة بشفرة قيصر، حيث كان يستخدم نصوصا مشفرة لتأمين إتصالاته ومراسلاته مع قادة جيوشه، وكان يتم إستخدام آلة للتشفير تسمى وبعد ظهور الحاسوب تم إستخدامه في إجراء التشفير، وفك رموزه، وقد إحتكرت الحكومات في فترة السيتينات عملية التشفير.

للمزيد من الإطلاع يراجع/ محمد أمين الرومي، النظام القانوني للتوقيع الإلكتروني، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2006،ص، 27 وما بعدها.

وأيضا سمير حامد عبد العزيز الجمال، التعاقد عبر تقنيات الإتصال الحديثة، دار النهضة العربية، 2006، القاهرة، ص، 217.

[19] **ومن تطبيقات** ذلك نستشهد بالقضية التي عرضت على المحكمة الإبتدائية بورزازات وتتعلق بشكاية رسمية تقدمت بها دولة قطر مفادها أن الموقع الإلكتروني لأمير قطر تعرض لهجوم معلوماتي، وأن عملية رصد مصدر الإعتداء أفضت إلى أن المشتبه فيه شاب يقطن بمدينة ورزازات، وبعد متابعة المشتبه فيه الذي كان يتابع دراسته بمعهد التكنولوجيا تبين للمحكمة أن والده هو من إقتنى له الحاسوب وأن فاتورة شراء الحاسوب تحمل تاريخا لاحقا لتاريخ إرتكاب الأفعال موضوع الشكاية، كما أن الخبرة التي أنجزتها الشرطة العلمية على الحاسوب أثبتت أن أجزاءه أصلية، ولم يتم تغييرها، وأنه يحتمل أن يكون الجاني شخص آخر إرتكب الجريمة عبر حاسوب الشاب المتابع بإعتماد تقنية الحاسوب الشبح(p.c.zombie)، فقضت المحكمة ببراءة المتهم.

قرار أشار إليه عبد الرحمان اللمتوني،"الإجرام المعلوماتي بين ثبات النص وتطور الجريمة"، في مقال شارك فيه بمناسبة الندوة التي نظمتها محكمة الإستئناف بالرباط،"تأثير الجريمة الإلكترونية على الإئتمان المالي، العدد السابع، مطبعة الأمنية، الرباط، ص، 51.

**ثانيا: سهولة إخفاء الدليل:**

إن الجناة الذين يرتكبون جرائمهم بواسطة الوسائل الإلكترونية، فإنهم يتميزون بالذكاء والإتقان الفني للعمل الذي يقومون به والذي يتميز بالطبيعة الفنية، ولذلك يتمكنون من إخفاء الأفعال غير المشروعة التي يقومون بها أثناء تشغيلهم لهذه الوسائل الإلكترونية ويستخدمون في ذلك التلاعب غير المرئي في النبضات أو الذبذبات الإلكترونية التي يتم تسجيل البيانات عن طريقها[20]، كما وأن هناك بعض الأفعال غير المشروعة التي يرتكبها جناة الوسائل الإلكترونية ويكون أمرها حكرا عليهم كالتجسس على ملفات البيانات المخزنة والوقوف على ما بها من أسرار، كما أنهم قد ينسخون هذه الملفات ويحصلون على نسخ منها بقصد إستعمالها تحقيقا لمصالحهم الخاصة، كذلك فإنه قد يقومون بإختراق قواعد البيانات والتغيير في محتوياتها تحقيقا لمآرب خاصة[21]، وقد يخربون الأنظمة تخريبا منطقيا بحيث يمكن تمويهه، كما لو كان مصدره خطأ في البرنامج أو في الأجهزة أو في أنظمة التشغيل أو التصميم الكلي للنظام المعالج آليا للمعطيات، وقد يدخلون كذلك بيانات غير معتمدة في نظام الحاسب أو يعدلون برامجه أو يحرفون البيانات المخزنة بداخله، دون أن يتخلف من وراء ذلك ما يشير إلى حدوث هذا الإدخال أو التعديل ومما يزيد من خطورة إمكانية وسهولة إخفاء الأدلة المتحصلة من الوسائل الإلكترونية أنه يمكن محو الدليل في زمن قصير، فالجاني يمكنه أن يمحو الأدلة التي تكون قائمة ضده أو يدمرها في زمن قصير جدا، بحيث لا تتمكن السلطات من كشف جرائمه إذا ما علمت بها، وفي الحالة التي قد تعلم بها فإنه يستهدف بالمحو السريع عدم إستطاعة هذه السلطات إقامة الدليل ضده، ويلاحظ أن المجني عليهم قد يساهمون بدورهم في عدم إماطة اللثام عن هذه الجرائم، فقد يحجمون عن تقديم الدليل الذي قد يكون بحوزتهم عن هذه الجرائم، وقد يكون مقصدهم من ذلك إستقرار حركة التعامل الإقتصادي بالنسبة لهم، أو رغبتهم في إخفاء

[20] غازي عبد الرحمان هيان الرشيد، الحماية القانونية من جرائم المعلوماتية الحاسب والأنترنت، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون، الجامعة الإسلامية في لبنان، كلية الحقوق 2004، ص، 539.

[21] محمد محي الدين عوض، مشكلات السياسة الجنائية المعاصرة في جرائم نظم المعلومات الكومبيوتر، ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر السادس للجمعية المصرية للقانون الجنائي المنعقد في القاهرة 25.28 أكتوبر، 1993، ص، 36 وما بعدها.

الأسلوب الذي أرتكبت به الجريمة لكي لا يتم تقليدها من الآخرين[22].

وإذا نظرنا إلى هذا الإحجام عن الإبلاغ عن مثل هذه الجرائم الفنية نجد أنه قد تترتب عليه نتائج تكون في منتهى الخطورة، فهو يزيد من الرقم الأسود مما يعوق رسم السياسة الجنائية السليمة لمواجهة الظاهر الإجرامية المستجدة وإختيار أفضل الوسائل لمكافحتها[23].

**ثالثا: إعاقة الوصول إلى الدليل:**

إن مرتكبي جرائم التزوير الإلكترونية من المجرمين المحترفين الذين لا يرتكبون جرائمهم بسبب الإستفزاز أو الإستثارة وإنما هم يخططون لما يفعلون ويستخدمون قدراتهم الفنية والعقلية لنجاح هذا التخطيط، ولذلك نجدهم يحيطون أنفسهم بتدابير أمنية واقية تزيد من صعوبة كشف هويتهم، وكمثال لذلك نجد أنهم قد يستخدمون التشفير وكلمات السر التي تمكنهم من إخفاء الأدلة التي قد تكون قائمة ضدهم، وقد يخفون تعليمات خفية بين الأدلة لتصبح كالرمز فلا يمكن لغيرهم أن يفهم مقصودها،

---

[22] تعتبر من بين الأسباب الواقعية التي تؤثر في بلورة نظام إثبات متكامل في مجال الجريمة الإلكترونية ضعف التصريح بهذا النوع من الجرائم، وخاصة من قبل المقاولات التي تعتبر هدفا مباشرا لمرتكبي تلك الجرائم فحسب دراسة صادرة عن الأمم المتحدة فإنه حسب إستطلاع عالمي للرأي تم التوقف على حقيقة مفادها أن حوالي 80% من الجرائم الإلكترونية لا يتم التصريح بها من طرف القطاع الخاص، وهي النسبة التي عزاها التقرير إلى مجموعة من العوامل منها ضعف التحسيس بمخاطر هذا النوع من الجرائم أو الجهل بطرق التبليغ عنها، أو الخوف من ضياع السمعة بالنسبة للمقاولات.

- أنظر في هذا السياق -

Groupe d'experts chargé de réaliser une étude approfondie sur la cybercriminalité .Etude approfondie sur le phénoméne de la cybercriminalité et les meusures prisespar Etats Membres.la communauté internationale et le secteur privé pour y faire face » Vienne.25-28 février 2013 publication de UNODCLCCPCJLEG. 4/2013.p.7O.

كما تبين من خلال بحث أجرته الجمعية الوطنية لشركات التأمين بفرنسا أنه من بين مجموع شركات التأمين التي تعرضت لإعتداء معلوماتي 10 فقط منها بلغت السلطات، كما أبانت الأبحاث على أن المؤسسات البنكية تفضل في الغالب تحمل الخسارة وتعويض الزبناء الذين تعرضت حساباتهم للإختلاس، نتيجة إختراق النظام المعلوماتي للبنك بدلا من التبليغ والمساس بسمعتها المهنية.

- نعيم مغبغب، " مخاطر المعلومات والأنترنت"، دون دكر المطبعة، طبعة، 1998، ص،142.

[23] بلغ عدد الجرائم المعلوماتية التي تم التبليغ عنها للسلطات خلال المدة الممتدة ما بين 2008 و 2012( 134 قضية فقط)، وسجلت أعلى الأرقام في كل من المدن التالية: الدار البيضاء، الرباط، مراكش، أكادير.

- إحصاءات أشار إليها: الحسن الداكي الوكيل العام للملك لدى محكمة الإستئناف بالرباط في الكلمة التي قدمها بمناسبة أشغال الندوة،"تأثير الجريمة الإلكترونية على الإئتمان المالي، مطبعة الأمنية الرباط، العدد السابع، 2014،ص، 15 وما بعدها.

وقد يقوم هؤلاء أيضا بتشفير التعليمات بإستخدام طرق وبرامج تشفير البيانات المتطورة مما يجعل الوصول إليها في منتهى الصعوبة .

أيضا من الصعاب التي تطرح نجد أن ملاحقة هؤلاء الجناة قد تتعلق ببيانات تكون مخزنة في داخل دولة أجنبية بواسطة شبكة الإتصال عن بعد، ولذلك فإنه قد يصعب ضبط مثل هذه الأدلة لأن هذا الإجراء يتعارض مع مبدأ السيادة الذي تحرص عليه كل دولة، ولعل هذا الأمر يكشف لنا عن أهمية التعاون القضائي الدولي في مجال الإنابة القضائية خاصة في مجال الجرائم العابرة للقارات .

**رابعا: صعوبة فهم الدليل المتحصل من الوسائل الإلكترونية:**

لا شك في أن طبيعة الدليل تنعكس عليه، فالدليل الفني قد يكون مضمونه مسائل فنية لا يقوى على فهمها إلا الخبير المتخصص، بعكس الدليل القولي فإن الكثير ممن يتصلون به يسهل عليهم فهم مضمونه وإدراك حقيقته، وإذا كان الدليل الناتج عن الجرائم التي تقع على العمليات الإلكترونية قد يتحصل من عمليات فنية معقدة عن طريق التلاعب في نبضات وذبذبات إلكترونية وعمليات أخرى غير مرئية، فإن الوصول إليه وفهم مضمونه قد يكون في غاية الصعوبة.

فالطبيعة غير المادية للبيانات المخزنة بالحاسب الآلي، والطبيعة المعنوية لوسائل نقل هذه البيانات تثير مشكلات عديدة في الإثبات الجنائي، ومثال ذلك أن إثبات التدليس او التزوير الذي قد يقع على نظام المعالجة الآلية للمعطيات يتطلب تمكين ضابط الشرطة القضائية أو سلطات التحقيق من جمع المعطيات الضرورية التي تساعد على إجراء التحريات والتحقق من صحتها للتأكد عما إذا كانت هناك جريمة قد وقعت أم لا، ومثل هذا الأمر يتطلب إعادة عرض كافة العمليات الآلية التي تمت لأجل الكشف عن هذا التزوير، وقد يستعصى هذا الأمر على ضابط الشرطة القضائية فهمها لعدم قدرته على فك رموز الكثير من المسائل الفنية الدقيقة التي من خلال ثناياها قد يتولد الدليل المتحصل من الوسائل الإلكترونية.

وبالنظر إلى أن طبيعة هذه العمليات يصعب أن تخلف وراءها آثار مادية ملموسة تكشف عنها، فإن ذلك سيزيد من صعوبة عمل المحققين الذين يعملون في حقل الجرائم التي تتمخض عن هذه العمليات الإلكترونية، فقد يستعصى عليهم فهم

الأدلة المتحصلة عن هذه الوسائل بسبب تعقيدها وصعوبة الإهتداء إلى مرتكبي الجرائم الواقعة في سياق مثل هذه العمليات[24].

أيضا فإن فهم الدليل الموصل إلى إثبات الجرائم التي تقع على العمليات الإلكترونية بالوسائل الإلكترونية قد يزداد صعوبة، في تلك الحالات التي يتصل فيها الحاسب الآلي بشبكة الإتصالات العالمية، ففي مثل هذه الحالات فإن فهم مثل هذا الدليل يحتاج إلى خبرة فنية[25] ومقدرة على معالجة المعلومات[26] والبيانات بصورة يمكن معها تحديد مكان وجوده وإختيار أفضل السبل لضبطه .

[24] يتم البحث عن الدليل الرقمي في وسط إفتراضي يحتويه الجهاز الذي أرتكبت به أو ضده الجريمة محل البحث، وغالبا ما يكون هذا الجهاز مزودا بنظام حماية، بحيث لا يمكن تشغيله الا باستعمال كلمة مرور معلومة لدى المجرم وهو ما يحاول دون الحصول على المعلومات من خلاله.

أنظر بهذا الخصوص: طارق محمد الجملي"،الدليل الرقمي في مجال الإثبات الجنائي"، المؤتمر المغاربي الأول حول المعلوماتية والقانون، أكاديمية الدراسات العليا،طرابلس،28،29/2009/ص،17.

[25] تعرف الخبرة بكونها عبارة عن استشارة فنية يستعين بها قاضي في مجال الإثبات لمساعدته في تقرير المسائل الفنية التي يحتاج تقديرها إلى معرفة فنية أو دراية علمية لا تتوافر لدى القاضي بحكم تكوينه/ للمزيد من المعرفة يراجع:

أحسن بوسقيعة، التحقيق القضائي، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الخامسة ، 2006، ص، 112.

كما تعرف بأنها استعانة القاضي بدوي الاختصاص من أجل فهم نقطة علمية أو تقنية أو فنية تكون محل نزاع قضائي، ولا يستطيع الفصل فيها دون اللجوء إلى المختصين في مجالها.

يراجع: محمد سلام الخبرة القضائية في القانون المغربي، عرض قدم أمام الهيئة العليا للحوار الوطني حول إصلاح منظومة العدالة بتاريخ 2012/06/29.، ص، 3.

[26] تعرف المعلومات بأنها مجموعة من الرموز أو الحقائق أو المفاهيم أو التعليمات التي تصلح أن تكون محلا للتبادل والإتصال أو التفسير والتأويل أو المعالجة بواسطة الأفراد أو الأنظمة الإلكترونية، وهي تتميز بالمرونة بحيث يمكن تغييرها وجمعها ونقلها بوسائل وأشكال مختلفة.

تعريف وارد عند نائلة عادل محمد فريد قورة، جرائم الحاسب الإقتصادية، دراسة نظرية وتطبيقية، دار النهضة العربية، 2004، ص، 93.

كما تعرف بأنها النقل المجرد لوقائع معينة تم الحصول عليها من مصادر متعددة، أو هي بيان معقول أو رأي أو حقيقة أو مفهوم أو فكرة أو تجميعها مترابطا للبيانات والأراء والأفكار .انظر شمس الدين ابراهيم أحمد، وسائل مواجهة الإعتداءات على الحياة الشخصية في مجال تقنية المعلومات في القانون السوداني والمصري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2005، ص، 51 وما بعدها.

وبالنظر إلى أهمية الخبرة في فك غموض الجرائم التي تقع بالوسائل الإلكترونية، فإن ذلك يكشف لنا عن الأهمية المتزايدة لتدريب الخبراء القضائيين على تقنيات الحاسبات الآلية لتمكينهم من القيام بمهامهم في المسائل الإلكترونية الدقيقة وإعداد تقاريرهم الفنية فيها والتي تكون ذات أهمية بالنسبة لقضاء الحكم الذي غالبا ما يتخذ منها سندا يرتكز إليه في المسائل الفنية البحته .

إذا كانت هذه الإشكالات التي يطرحها الدليل الإلكتروني بإعتباره من الأدلة الحديثة الناتجة عن الجريمة المعلوماتية بالأهمية بمكان، فإن هذه الإشكالات تبقى نسبية إذا علمنا أنها تخضع لعملية التقييم والتمحيص من قبل القاضي الجنائي، وهو الأمر الذي سنتولى التطرق إليه في المطلب الآتي:

**المطلب الثاني: تقييم الدليل الإلكتروني**

يخضع الدليل الإلكتروني الناتج عن البيئة الإلكترونية لمسألة التقدير من قبل القاضي الجنائي(الفقرة الأولى) كغيره من الأدلة القانونية، وإن كانت مسألة التقدير هاته أصبحت تتجه نحو التقييد أكثر منه إلى الحرية على الرغم من شيوع نظام الإثبات الحر في معظم التشريعات الجنائية(الفقرة الثانية).

**الفقرة الأولى: مفهوم الإقتناع الوجداني للقاضي الجنائي.**

يعد مبدأ الإقتناع الوجداني أحد أهم المبادئ التي تقوم عليها نظرية الإثبات في المادة الجنائية[27]، حيث يعطي المشرع للقاضي الجنائي كامل الصلاحية في تقدير الأدلة القانونية والترجيح بينها، فما المقصود إذن بالإقتناع الوجداني للقاضي الجنائي؟.

[27] يعتبر الإقتناع الوجداني من أهم المبادئ التي تقوم عليها العدالة في النظم الديمقراطية، إذ يعتبر هذا المبدأ من مظاهر إثبات الحرية لا للمتهم بإعتباره الطرف الضعيف في الدعوى العمومية بغرض عرض ما يتوفر عليه من وسائل إثبات ومن حجج يمكن أن يدافع بها عن براءته، متى وجد إنطباع مجرد يحصل في نفس المحكمة أو القاضي الذي يتولى النظر في النزاع الجنائي، وإنما يجب النظر إليه بإعتباره خلاصة مجموعة من الإنطباعات مدعومة ببناء منطقي يقود إلى إستنتاج الحقيقة من وسائل الإثبات المعروضة على المحكمة علانية وحضوريا بالشكل الذي ينفي الجهالة عن الجريمة ذاتها ويبدد كل شك في كون الجريمة منسوبة للمتهم، إلا فإن تخلف أي شرط من الشروط المذكورة يعتبر أساسا للحكم بالبراءة إما لإنتفاء شروط قيام الإستنتاج المنطقي والعقلي المؤدي إلى القناعة الوجدانية أو لوجود شك في كون الأدلة المعروضة تعتبر فعلا عن الحقيقة الواقعية التي تجسد فكرة الخروج عن النظام الإجنماعي بالشكل الذي ينعين معه تدخل فكرة الزجر.

- محمد الأمين السيوطي، أدلة الإثبات الجنائية، مطبعة الوطن، الطبعة الثانية، 2009،ص، 45.

- كمال الدين الفريد، إقتناع القاضي الجنائي، مقال منشور بمجلة المذكرة القانونية، العدد 22، يوليو 2001،ص، 98 وما بعدها.

✓ **تعريف مبدأ الاقتناع القضائي**

إن الغاية من أي عملية قضائية يجريها القاضي الجنائي هو الوصول دائما إلى معرفة الحقيقة، أي الوقوف على حقيقة الوقائع كما حدثت لا كما يصفها الخصوم، ولا يمكن الوصول إلى هذه الحقيقة إلا بعد البحث عنها وثبوتها بالأدلة ونسبتها إلى المتهم ماديا ومعنويا، فإذا ما توصل القاضي إلى حالة ذهنية إستجمع فيها كافة عناصر وملامح الحقيقة[28]، وإستقرت هذه العناصر والملامح في وجدانه وارتاح ضميره لها، فهنا يمكن القول أن القاضي وصل إلى حالة الإقتناع.

لقد تعددت التعاريف بخصوص مبدأ الإقتناع الوجداني للقاضي الجنائي[29]، فقد عرفه الدكتور محمود محمود مصطفى بأنه "التقدير الحر المسبب لعناصر الإثبات في الدعوى، وهو البديل عن نظام الأدلة القانونية[30].

كما عرفه الدكتور علي الراشد على أنه "تلك الحالة الذهنية أو النفسية أو ذلك المظهر الذي يوضح وصول القاضي بإقتناعه لدرجة اليقين بحقيقة واقعة لم تحدث أمام بصره بصورة عامة[31].

وإذا رجعنا إلى المصدر الأول الذي إنبثق منه لفظ الإقتناع بمفهومه القانوني، وبالضبط إلى المناقشات التي دارت بين أعضاء الجمعية التأسيسية الفرنسية والتي إنتهت إلى صياغة المادة 342 من قانون تحقيق الجنايات الفرنسي، يتبين أنهم كانوا

---

[28]- كمال عبد الواحد الجوهري، تأسيس الاقتناع القضائي والمحاكمة الجنائية العادلة، دار محمود للنشر، مصر، 1999 ص:14 يراجع أيضا صالح يحي رزق ناجي، سلطة القاضي الجنائي في تقدير أدلة الإثبات الحديثة دراسة مقارنة، مقال إلكتروني منشور من قبل المركز الوطني للمعلومات، دون ذكر العدد، اليمن 2008.ص، 21.

[29] يعرف الاقتناع لغة على أنه "الإطمئنان إلى فكرتها، أي قبولها، فقد جاء في لسان العرب تحت مادة "قنع": قنع بنفسه قنعا وقناعة بمعنى رضي، وفي القاموس المحيط، والقناعة: الرضى وفي مختار الصحاح: والقناعة والرضا بالقسم، وبابه سلم: فهو قنع وقنوع وأقنعه الشيء، أي أرضاه.

وورد في المعجم الوجيز يقال اقتنع، قنع واقتنع بالفكرة أو الرأي أي قبله واطمئن إليه، أنظر علي الترتيب، إبن منظور، لسان العرب، الجزء الثامن، دار بيروت ص:297

[30] - محمود محمود مصطفى، الإثبات في المواد الجنائية في القانون المقارن، الجزء الأول، النظرية العامة، الطبعة الأولى، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، القاهرة 1977 ص:3

[31] - عبد الله بن صالح بن رشيد الربيش، سلطة القاضي الجنائي في تقدير أدلة الاثبات بين الشريعة الاسلامية والقانون وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، بحث تكميلي لنيل درجة الماجستير في قسم العدالة الجنائية، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1424/1423، ص، 30 وما بعدها.

يقصدون من تعبير الإقتناع الضمان السامي للوصول إلى الحقيقة وهو الهدف نفسه الذي تضمنه مصطلح اليقين[32].

وخلاصة القول أن الإقتناع هو حالة ذهنية يمتاز بكونه ذو خاصية لتفاعل ضمير القاضي عند تقديره للأمور، فالإقتناع يعبر عن ذاتية وشخصية القاضي[33].

وقد أكد المشرع الفرنسي تطبيق مبدأ الإقتناع الشخصي للقاضي الجنائي أمام كل الجهات القضائية الجنائية وهو الأمر الذي تجسد من خلال المادتين 427 و536 من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، بحيث تطبق المادة 34427 أمام محكمة الجنح مالم يرد نص مخالف على ذلك، بحيث يمكن إثبات الجرائم بكل الطرق ويحكم القاضي بناء على اقتناعه الشخصي، أما المادة 536[35]والتي تطبق أمام محكمة المخالفات فإنها تحيل إلى تطبيق المادة 427 من نفس القانون36.

أما المشرع المغربي فإنه يكرس مبدأ الاقتناع القضائي بموجب المادة 286 من قانون المسطرة الجنائية المغربي حيث تنص "يمكن إثبات الجرائم بأية وسيلة من وسائل الإثبات، ما عدا في الأحوال التي يقضي القانون فيها بخلاف ذلك، ويحكم القاضي حسب إقتناعه الصميم ويجب أن يتضمن المقرر ما يبرر إقتناع القاضي وفقا للبند 8 من المادة 365 الآتية بعده".

كما تضيف المادة 287 من نفس القانون "لا يمكن للمحكمة أن تبني مقررها إلا على حجج عرضت أثناء الجلسة ونوقشت شفهيا وحضوريا أمامها".

---

[32]- زبدة مسعود، القرائن القضائية، المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، الجزائر، 2001، ص، 111.

[33] Jean Larquier, procédure pénale, 16éme édition Dalloze oaris 1997, p 210.

[34]- تنص المادة 1/427 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي على أنه:

‹‹ Hors les cas ou loi en dispose autrerment les infractions peuvent étre établies par tout mode de preuve et le juge décide d'après son intime couviction ».

Code de procédure pénale francais, op.cit, p, 791.

[35]- تنص المادة 536 من قانون الإجراءات الجزائية الفرنسي على انه:

« sont également applicable les regles edictées par les articles 418 à 426 concernant la constitution de partie civile: par les articles 427 à 457 relatifs à l'administration de la preuve sous réserve de se qui est dit à l'article 537, par les artivles 458 à 461 concernant la discussion par les parties , par l' article 462 relatif au jugement.»

Code de procédure pénale francais, op, cit, p, 904.

[36]- أنظر محمد مروان، نظام الإثبات في المواد الجنائية في القانون الوضعي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999 ص 464.

وفي ذلك تأكيد على أن العبرة في كل محاكمة جنائية بما يروج في الجلسة من حجج تناقش علنيا وحضوريا أمامها، ومن خلالها تخلص إما لإدانة المتهم أو براءته، ولمحكمة الموضوع كامل الحرية في أن تستمد اقتناعها من أي دليل تطمئن إليه.

وقد ورد المبدأ ذاته في المادة 302 من قانون الإجراءات الجنائية المصري لسنة 1950، في حين نص عليه المشرع الجزائري صراحة في المادة 212 من قانون الإجراءات الجزائري حيث تنص "يجوز إثبات الجرائم بأي طريقة من طرق الإثبات ما عدا الأحوال التي ينص فيها القانون على غير ذلك، وللقاضي أن يصدر حكمه تبعا لإقتناعه الخاص".

حيث نصت على أنه "يحكم القاضي في الدعوى حسب العقيدة التي تكونت لديه بكامل حريته" وتؤكد هذا المبدأ أيضا المادتين (1/191 و300) من هذا القانون، اللذان يشيران بشكل واضح للدور الإيجابي للقاضي الجنائي وعدم اقتصاره على ما يقدمه له الخصوم، وذلك من أجل وصوله إلى الحقيقة الفعلية في الدعوى.

ومن خلال هذه التعاريف يتضح لنا أن مبدأ الإقتناع الشخصي للقاضي الجنائي يبدو من خلال جانبين:

1- حرية القاضي الجنائي في أن يستمد قناعته من أي دليل يطمئن إليه، دون أن يتقيد في تكوين قناعته بدليل معين.

2_حرية القاضي الجنائي في ترجيح أدلة أخرى، دون أن يكون ملزما بإصدار حكم بالإدانة أو بالبراءة لتوافر دليل معينا ما لم يقتنع به، فله أن يأخذ الدليل الذي يطمئن إليه ويطرح الدليل الذي لا يطمئن إليه.

ذلك أن دور القاضي الجنائي ليس دورا سلبيا كدور القاضي المدني الذي يقتصر على الموازنة بين الأدلة التي يقدمها أطراف الدعوى، بل إن دوره إيجابي حيث لا يقتصر دوره على الترجيح بين الأدلة فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى تمحيصها وذلك بكافة الطرق ليصل في الأخير إلى الإقتناع، فالقاضي على ضوء هذا المبدأ يقدر قيمة الأدلة بحرية، ولا يملي عليه المشرع أية أدلة يعمل بها على خلاف أخرى، فعلى القاضي البحث عن الأدلة اللازمة ثم يقدرها في حرية تامة[37].

[37] احمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، القاهرة، 1996، ص747.

على أن هذا التقدير الحر يجب ألا يصل الى حد التحكم الكامل، فإقتناع القاضي يجب أن يخضع دائما للعقل والمنطق، فلا يمكن ولا يصح أن يكون معنى الإقتناع الشخصي للقاضي الجنائي أن يستمد إقتناعه هذا بناء على تخميناته وتصوراته الشخصية مهما كانت وجاهتها.

وعلى العموم فإن هذا الإختلاف في الإقتناع الوجداني للقاضي الجنائي، يجسد أساسه في إختلاف الأنظمة التي تستمد منها التشريعات نظام الاثبات والتي نميز فيها بين الإثبات الحر والمقيد.

**الفقرة الثانية: الإثبات الجنائي بالأدلة الإلكترونية بين الحرية والتقييد**

إن الحديث حول مدى حرية الحصول على الدليل لإثبات الجريمة المعلوماتية ينطلق من الإختلاف الفقهي حول تقسيم الجريمة، حيث يمكن التميز في هذا الإطار بين الجرائم التقليدية التي ترتكب بوسائل إلكترونية، وهنا يطرح التساؤل حول ما إذا كانت حرية الإثبات هي الأصل(أولا)، بينما تضم الفئة الثانية مختلف الجرائم التي تستهدف النظم والبرامج وقواعد البيانات المعلوماتية، إذ يتصور في هذا النوع من الجرائم تقييد الإثبات كقاعدة(ثانيا).

**أولا: إرتباط حرية الإثبات بالجريمة التقليدية المرتكبة بوسيلة إلكترونية**

إن نظام الإثبات الحر يحكم الجرائم بصفة عامة، ولذلك فقد وجد هذا النظام في معظم الأنظمة اللاتينية، ووفقا لهذا النظام يتمتع القاضي الجنائي بحرية مطلقة في شأن إثبات الوقائع المعروضة عليه، فلا يلزمه القانون بأدلة للإستناد إليها في تكوين قناعته، فله أن يبنى هذه القناعة على أي دليل وإن لم يكن منصوص عليه، بل إن المشرع في مثل هذا النظام لا يحصر أدلة الإثبات وإنما يترك الباب مفتوحا لجميع وسائل الإثبات، فكل الأدلة تتساوى قيمتها الإثباتية في نظر المشرع، وللقاضي السلطة التقديرية في ترجيح دليل على آخر، وذلك للوصول إلى الحقيقة، وهو في ذلك يتمتع بمطلق الحرية لقبول الدليل أو رفضه إذا لم يطمئن إليه، فالمشرع لا يتدخل في تحديد القيمة الإقناعية للدليل، فعلى الرغم من توافر شروط الصحة في الدليل إلا أن القاضي يملك أن يرده تحت مبرر عدم الإقتناع، ولذلك فالقاضي في مثل هذا النظام

يتمتع بدور إيجابي في مجال الإثبات في مقابل انحصار دور المشرع في نظام الإثبات المقيد[38].

وإذا كان نظام الإثبات الحر القاعدة الذي يقوم عليها القانون المسطري الجنائي فإن إعتماده قائم على فكرة كون الجريمة ما هي في آخر المطاف سوى واقعة قانونية أو مادية[39]، لا يمكن للقانون أ يحدد طرق إثباتها حصرا، وذلك لتمكين الأطراف من أن يدافعوا عن أنفسهم بحرية وبشكل يرونه مناسبا لهم.

وفي هذا السياق يتم التساؤل حول ما إذا كان تصور المشرع لفكرة الإثبات في المجال الجنائي يبقى تصورا ثابتا مهما كانت الطريقة التي أرتكبت بها الجريمة التقليدية يؤثر سلبا على قبول فكرة الحرية في الإثبات؟.

إن الإجابة على هذا التساؤل تفرض علينا التمييز بين الجرائم التقليدية التي يتم إرتكابها بالوسائل الإلكترونية المختلفة، حيث أن إنفصال مفهوم الجريمة كبناء قانوني عن الوسيلة التي ترتكب يخلق العديد من الإشكالات المرتبطة بالإثبات في المجال الجنائي، ففي الوقت الذي نسلم فيه بكون حرية الإثبات تبقى هي القاعدة مادام أن الأمر يتعلق بجريمة تقليدية، نجد في مقابل هذا أن الإثبات بالوسيلة التي أرتكبت بها الجريمة يثير صعوبة بشأن الحد الفاصل بين ما يدخل في إستطاعة الأطراف أن يتبثوه بقدراتهم الخاصة وما لا يستطيعون، وعلى هذا الأساس تطرح فكرة إثبات إرتكاب جريمة تقليدية ما ونسبتها إلى شخص معين مسألة جوهرية تتعلق بضرورة إثبات أن الشخص مرتكب الجريمة إرتكبها بوسيلة إلكترونية وأن هذه الأخيرة تدخل تحث تصرفه وأنه يتحمل المسؤولية عنها وعن الضرر الذي من المحتمل أن تخلفه للغير.

---

[38]- هلالي عبد الإله احمد، المرجع نفسه. ص 91.

[39] إن إعتبار الجريمة واقعة مادية يعني أنه يجب التعامل مع التصرف القانوني، فإذا كان إثبات هذا الأخير يتولاه القانون من خلال تحديد الوسائل المعتمد لذلك، فإن الواقعة القانونية والمادية عموما يجب أن تثبت من خلال أمرين أولهما هو إثبات وقوع الواقعة ذاتها وإثبات نسبتها إلى شخص معين أو جهة معينة، هو ما يجعل من العسير تقييد سلطات شخص ما بإثبات محدد سلفا.

أنظر بهذا الخصوص:

- Pierre Bolze. Le Droit à la preuve contraire en procedure pénale,op,cit,p,33.

ولعل هذه الإشكالات الذي يطرحه إثبات الجرائم العادية أو التقليدية، هو الذي دفع إتفاقية بودابيست تؤكد على ضرورة ملائمة القوانين الوطنية مع مقتضيات الإتفاقية المتعلقة بالإثبات[40].

ونتيجة لذلك يمكن القول أن مسألة الإثبات في هذا النوع من الجرائم الذي يتم إقترافه بوسائل إلكترونية يتجه نحو التقيد وهو ما يتماشى مع طبيعة تلك الوسائل التي يستحيل على الأفراد العاديين وحتى الأجهزة المكلفة بتتبع الجرائم وضبطها أن تتوفر عليها، إلا إذا تعلق الأمر بالجهات المحتكرة للخدمات المعلوماتية والحصول على المعلومات والبيانات المفيدة في البحث والإثبات الجنائي، وهو ما يستدعي القول معه أن الفكر القانوني بدأ يتراجع عن فكرة الحرية في الإثبات في هذا النوع من الجرائم نتيجة الإكراهات التقنية والمادية[41]، كما بدأ عبء الإثبات يلقى أكثر على جهات الإدعاء بصورة تكاد تكون مطلقة، ويثبت ذلك من خلال منع الأفراد العاديين من التعامل مع مزودي الخدمات الإلكترونية مباشرة [42]وجعل هذا التعامل حكرا على الأجهزة المكلفة بالبحث والتحري عن الجرائم كالشرطة القضائية أو النيابة العامة أو قضاة التحقيق.

ولعل هذا التراجع الذي بدأ يشهده مبدأ حرية الإثبات في مجال الجريمة متى أرتكبت بوسيلة إلكترونية يدل على كون التشريعات الوطنية أصبحت تتجه نحو تقييد فكرة الإثبات في مجال الجريمة الإلكترونية متى كانت تلك الجريمة قد إستهدفت نظاما إلكترونيا بصرف النظر عن نوع الإستهداف متى تمت بوسيلة إلكترونية وهو ما سوف نتناوله في الأتي:

---

[40] أكدت الإتفاقية المذكورة على أهمية إعتماد مجموعة القواعد القانونية الخاصة بإثبات الجرائم التي يتم إقترافها بواسطة الوسائل الإلكترونية أو الجرائم الألكترونية ذاتها مع إقرارها في التشريعات الوطنية لكون ذلك أهم وسيلة للتصدي للجريمة التي تقترف في الوسط الإفتراضي.

[41] عبد الحكيم الحكماوي، "الإثبات في الجريمة الإلكترونية" مقال شارك به في الندوة التي نظمتها محكمة الإستئناف "تأثير الجريمة الإلكترونية على الإئتمان المالي، مطبعة الأمنية الرباط، العدد السابع، 2004،ص، 150 وما بعده.

[42] بهذا الخصوص ينص الفصل 232 من مجموعة القانون الجنائي على أنه:" كل موظف عمومي، أو أحد أعوان الحكومة أو المستخدمين في إدارة البريد أو وكلائها يفتح أو يختلس أو يبدد رسائل عهد بها إلى مصلحة البريد، أو يسهل فتحها أو إختلاسها أو تبديدا، يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى خمس سنوات وغرامة من مائتين إلى ألف درهم."

كما ينص الفصل 448 من نفس القانون على أنه: من فتح أو أخفى أو أتلف، بسوء نية، مكاتب أو مراسلات موجهة إلى غيره، وذلك في غير الحالات المشار إليها في الفصل 232، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وغرامة من مائتين إلى خمسمائة درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط."

**ثانيا:تقييد الإثبات بالأدلة الجنائية في الجريمة المعلوماتية**

قبل الحديث عن الإتجاه الحديث الذي يهدف إلى تقييد الإثبات في الجرائم المعلوماتية بما فيها جريمة التزوير المعلوماتي يمكن القول بداية أن النظام المقيد هو ذلك النظام الذي يحدد المشرع فيه حصراً الأدلة التي يجوز للقاضي اللجوء إليها في الإثبات، كما يحدد القيمة الإقناعية لكل دليل، بحيث يقتصر دور القاضي على مجرد فحص الدليل للتأكد من توافر الشروط التي حددها القانون، فلا سبيل للإستناد إلى أي دليل لم ينص القانون عليه صراحة ضمن أدلة الإثبات، كما أنه لا دور للقاضي في تقدير القيمة الإقناعية للدليل، ولذا يسمى هذا النظام بنظام الإثبات القانوني أو المقيد[43]، حيث إن القانون قيد القاضي بقائمة من الأدلة التي حددت قيمتها الإثباتية مسبقا، وهذا النظام ينتمي للنظم ذات الثقافة الأنجلوسكسونية، مثل المملكة المتحدة " بريطانيا" والولايات المتحدة الأمريكية، ولذا فإن النظم التي تتبنى هذا النظام لا يمكن في ظلها الإعتراف للدليل الإلكتروني بأية قيمة إثباتية، ما لم ينص القانون عليه صراحة ضمن قائمة أدلة الإثبات، ومن ثم فإن خلو القانون من النص عليه سيهدر قيمته الإثباتية مهما توافرت فيه شروط اليقين، فلا يجوز للقاضي أن يستند إليه لتكوين عقيدته .

وإذا كان هذا المبدأ قد إرتبط بالجرائم التقليدية والإلكترونية على حد سواء في السابق، فإن الصعوبات التي أصبحت تطرحها هاته الأخيرة وخاصة صعوبة إمتلاك الدليل المعلوماتي من طرف الأفراد جعل مسألة الدفاع عن حقوقهم أمرا في غاية التعقيد من شأنه التأثير على الجهات المكلفة بتحقيق العدالة الجنائية كالنيابات العامة وقضاء التحقيق.

لذلك ونتيجة للأسباب السابقة فإن المشرعيين الوطنيين وإستلهاما منهم للمبادئ التي جاءت بها إتفاقية بودابيست والإتفاقية المرتبطة بها، شرعوا في وضع مجموعة من المقتضيات القانونية التي تفرض على مزودي الخدمات الإلكترونية التعاون مع الأجهزة المكلفة بالبحث عن الجرائم الإلكترونية[44]، وعليه يمكن القول أن

[43] - هلالي عبد الإله أحمد، حجية المخرجات الكمبيوترية في المواد الجنائية، المرجع السابق، ص 49.

[44] Bertrand Warusfel : Procédure pénale et technologie de l'information, de la convention sur la cybercriminalité à la loi sur la sécurité quotidienne,Revue Droit et défense,N 1 Année 2002 .p.254.

محاربة الجريمة المعلوماتية بالقدر الذي تبدو أهميتها فإنه في مقابل ذلك أصبحت تهدد مجموعة من الخصوصيات المرتبطة بالحياة الخاصة للأفراد.

ونتيجة لإنحصار الحصول على الدليل المعلوماتي من طرف بعض الجهات الرسمية المكلفة بالتحقيق في الجرائم المعلوماتية وإلزام الجهات المشرفة على تقديم الخدمات المعلوماتية على تزويدهم بالبيانات والمعطيات الضرورية لذلك[45]، يدخل في نطاق الإستثناء الوارد بقانون المسطرة الجنائية والذي نصت عليه المادة 288[46] منه، إذ أن ما يتعلق بالقوانين المنظمة لوظائف الجهات المكلفة بتسيير وحفظ البيانات الشخصية ذات الطبيعة المعلوماتية تفرض على هذه الجهات الحفاظ على السر المهني إلا ما أستثني بنص القانون، وفي ظل هذا التقييد يجعل حاجة الأفراد العاديين في الحصول على تلك المعطيات والبيانات تصطدم بهذا المقتضى القانوني وهو ما يجعل الحصول على الدليل المستعمل في إثبات الجريمة يخضع لشكليات وقيود قانونية لم تنص عليها قواعد قانون المسطرة الجنائية وإنما نظمتها قوانين أخرى تدخل في نطاق مفهوم الأحكام الخاصة الواردة في المادة 288 المشار إليه أعلاه.

وفي ظل هذا التقييد على قدرة الأفراد في الحصول على الدليل وإقتصار ذلك على الجهات الرسمية المكلفة بتحقيق العدالة الجنائية يصبح إثبات الجرائم المعلوماتية يتجه نحو التقييد من حرية الإثبات، وبالتالي فإن هذه الأخيرة كما نادت بها المدرسة اللاتينية لم تصبح ذات أهمية مادام أن طبيعة الدليل المعلوماتي تأبى أن يكون متاحا للأفراد نظرا لإتصاله بخصوصية وحرمة الحياة الخاصة بهم.

---

[45] بخصوص هذه النقطة ذهبت المحكمة الإبتدائية بباريس في حكم مختلف صادر بتاريخ 30 يناير 2013 أن مزودي الخدمات ملزمون بحكم القانون بتمكين الجهات القضائية بالبيانات والمعطيات التي تدخل في إطار حوزتهم، وذلك لأغراض بحث مدنية أو جنائية، وأن الجهات المذكورة لا تتحمل أية مسؤولية قانونية ما دام القانون الفرنسي والقوانين الأوروبية تجيز لها ذلك حيث جاء في حيثيات الحكم ما يلي:

« Attendu que l'article 6 de la LCEN ne modifie pas l'obligation de conservation des données d'identification de leurs abonnés pendant un an par les opérateurs mais prévoit la communication des données à la demande de l'autorité judiciaire sans que cette communication ne soit limitée aux infractions pénales ou aux autres cas visés à l'article 34-& du CPCE,la LCEN prévoyant une obligation de communication plus large .

[46] تنص المادة 288 من قانون المسطرة الجنائية على أنه:" إذا كان ثبوت الجريمة يتوقف على دليل تسري عليه أحكام القانون المدني أو أحكام خاصة، تراعي المحكمة في ذلك الأحكام المذكورة".

ختاما يمكن القول أن تنامي ظاهرة الإجرام المعلوماتي، وتخطي آثارها حدود المعمور أفرز جملة من التحديات القانونية تجسدت في المقام الأول في إثبات هذه الجرائم وقبول الدليل بشأنها بإعتبارها من الجرائم البيضاء التي لا تترك أثرا ماديا ملموسا خلافا للجرائم التقليدية، لذلك تبقى نسبة الفعل الإجرامي إلى مرتكبه أمرا في غاية الصعوبة، وقد وقف القضاء سواء الوطني أو الدولي على هذه الحقيقة من خلال مجموعة من القرارات نذكر منها: بالقضية التي عرضت على المحكمة الإبتدائية بورزازات وتتعلق بشكاية رسمية تقدمت بها دولة قطر مفادها أن الموقع الإلكتروني لأمير قطر تعرض لهجوم معلوماتي، وأن عملية رصد مصدر الإعتداء أفضت إلى أن المشتبه فيه شاب يقطن بمدينة ورزازات، وبعد متابعة المشتبه فيه الذي كان يتابع دراسته بمعهد التكنولوجيا تبين للمحكمة أن والده هو من إقتنى له الحاسوب وأن فاتورة شراء الحاسوب تحمل تاريخا لاحقا لتاريخ إرتكاب الأفعال موضوع الشكاية، كما أن الخبرة التي أنجزتها الشرطة العلمية على الحاسوب أثبتت أن أجزاءه أصلية، ولم يتم تغييرها، وأنه يحتمل أن يكون الجاني شخص آخر إرتكب الجريمة عبر حاسوب الشاب المتابع بإعتماد تقنية الحاسوب الشبح(p.c.zombie)، فقضت المحكمة ببراءة المتهم[47].

وقد قضى القضاء الفرنسي أيضا من خلال عدة قرارات[48]، ذهب فيه إلى كون المنازعة في جمع وفحص عناوين البروتوكول (IP) لا تعتبر مسا بالخصوصية ولا بالمعطيات الشخصية، ولعل هذا التوجه الذي سار فيه القضاء الفرنسي يؤكد كون عناوين

[47] قرار أشار إليه عبد الرحمان اللمتوني،"الإجرام المعلوماتي بين ثبات النص وتطور الجريمة"، في مقال شارك فيه بمناسبة الندوة التي نظمتها محكمة الإستئناف بالرباط،"تأثير الجريمة الإلكترونية على الإئتمان المالي، العدد السابع، مطبعة الأمنية، الرباط، ص، 51.

[48] من بين هذه القرارات نستشهد بما ذهبت إليه محكمة الإستئناف بباريس في قرار صادر عنها بتاريخ 27 أبريل 2007، والذي جاء فيه:

« L'adresse IP ne permet pas d'indentifier le ou les personnes qui ont utilisé cet ordinateur puisque seule l'autoriteé légitime pour poursuivre l'enquéte( police ou gendarmerie) peut obtenir du fournisseur d'accés l'indentité de l'utilisateur ».

ونفس الإتجاه سار فيه عندما أكد القضاء بأن عنوان البرتوكول لا يدل إلا على تسلسل أرقام مرتبط بآلة وليس بالشخص، إذ جاء في قرار صادر عن نفس المحكمة بتاريخ 15 أبريل 2007 ما يلي:

« cette série de chiffres en effet ne constitue en rien une donnée indirectement nominative relative à la personne dans la mesure ou elle ne se rapporte qu'à une machine,et non à l'individu qui utilise l'ordinateur pour se livrer à la contrefacon » .

البروتوكول لا تثبت العلاقة المباشرة بين الجريمة المقترفة والشخص الطبيعي بقدر ما تثبت تلك العلاقة والآلة التي ارتكبت بها.

وعلى كل يبقى أمر البحث عن الدليل ونسبة الجريمة إلى الجاني خاضعا للقواعد العامة للإثبات والسلطة التقديرية للقضاء الجنائي، وإن كنا ندعو المشرع المغربي إلى إعادة النظر في الجانب المتعلق بالقواعد المسطرية لاسيما ما تعلق بجانب الإثبات، والبحث والتحري وأيضا تعزيز أليات التعاون القضائي بالشكل الذي ينسجم وخصوصية الدليل في الجريمة الإلكترونية، ومن أجل ذلك نوصي بضرورة:

- تعديل النصوص الإجرائية الخاصة بالإثبات والإختصاص.
- سرعة التحفظ على بيانات الكومبيوتر المخزونة، وإتخاذ ما يلزم من تدابير لطلب التحفظ الإستعجالي، وإلزام الشخص الموجود بحوزته البيانات على حفظ سلامة بياناتها والكشف الجزائي لها مع الإلتزام بالمحافظة على سريتها.
- وضع قواعد خاصة بتفتيش وحجز بيانات الحاسوب المخزنة، من خلال تأمين عملية التفتيش والدخول على أي نظام حاسوب أو جزء منه والبيانات المخزنة فيه، وضمان عملية البحث أو الدخول المماثل بسرعة على نظام حاسوب آخر أو جزء منه موجود في مكان آخر، بالإضافة إلى منح السلطات المختصة صلاحية الضبط والتأمين للبيانات وأخذ نسخة منها والإحتفاظ بها أو جعلها غير قابلة للدخول عليها أو حذفها من النظام.
- منح السلطات المختصة صلاحية إصدار الأوامر إلى الأشخاص لتقديم البيانات الموجودة على الحاسوب الذي بحوزته أو تحت سيطرتهم، وأيضا إجبار مقدم الخدمة من أجل تقديم ما يتعلق بالخدمات الموجودة بحوزته أو تحت سيطرته.
- تعزيز آليات التعاون القضائي بين الدول، وتسهيل عمليات المساعدة المتبادلة بين السلطات المغربية وسلطات باقي الدول، وإرسالها المعلومات المفيدة والتلقائية التي تخص التحقيقات والإجراءات المتعلقة بالجرائم ذات الصلة بنظم وبيانات الحاسوب، أو جمع الأدلة من خلال إستعمال وسائل الإتصال الحديثة العاجلة.

# قراءة في التدبير المالي للوحدات الترابية بالمغرب ومتطلبات التنمية المحلية

محمد الحوزي
طالب باحث
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
عبد المالك السعدي- طنجة

**تقديم**

إن الإهتمام المتزايد بالجماعات الترابية كإطار ملائم للمساهمة في بلورة إستراتيجية جديدة للتنمية باتت تشكل احد الركائز الأساسية للعمل وللتدبير على المستوى المحلي وأصبحت مطالبة أكثر عبر العقلنة في تدبير نظامها المالي أن تنتقل من المساهم إلى دور الشريك الفعلي والمنشط الحقيقي للتنمية، والمنسق الفعال لتدخلات مختلف الشركاء والفاعلين الإقتصاديين على مستوى الوحدات الترابية للمملكة ومن منطلقه أضحى التدبير السليم والمعقل للشأن الجماعي يستدعي توفير أدوات وآليات المحاسبية ورقابية والعمل وفق إستراتيجية محددة باستحضار مبادئ جديدة في التدبير والتفكير في الأبعاد التجهيزية والإستتمارية بالوحدات الترابية خصوصا في ظل توسيع اختصاصاتها بميادين متعددة وعدم تدعيم قدراتها المالية بالموازاة معها حتى تستطيع مسايرة المستجدات والمتطلبات التنموية.

كما أن متطلبات التنمية بالجماعات الترابية تقتضي بالأساس مقاربات جديدة بإعتبارها أساس التنمية المستدامة سواء فيما يخص إعداد الميزانية أو البحث في آليات التمويل الجديدة أو مواكبة التنفيذ وتصحيح مصاره ووضع مؤشرات وتقييم الآداء الجماعي مما يسمح بتطوير رقابة لاحقة تنبني على مراقبة تحقيق الأهداف وتعزيز الرقابة القضائية عبر المحاكم المالية المختصة. (المجالس الجهوية للحسابات).

كما أن التدبير المالي بالوحدات الترابية لخدمة الأهداف التنموية يقتضي أساسا توفير الأطر الكافية والعمل على حسن توزيعها حتى تتمكن من النهوض بالمشروع التنموي بإعتبار العنصر البشري أساس التنمية ومحورها، وهو المحدد الأساسي لإنجاح التدبير

المالي المعقلن والرشيد لدى وجب بالمقابل التعامل معه كأحد عناصر الإنتاج والتنمية وكاستثمار مضمون ومنتج لقيمة مضافة في العمل الجماعي.

وإنسجاما مع كل ما سبق فإلى أي حد يمكن للتدبير المالي بالجماعات الترابية أن يساهم في تحقيق التنمية المحلية التي هي أساس التنمية المستدامة ؟

- وما هي الدعامات الجديدة التي تم الإرتكاز عليها؟
- ما طبيعة أسس تدخل الجماعات الترابية في تحقيق التنمية وما مدى آفاقها في تحقيق التنمية المستدامة؟

ولمناقشة الموضوع نرى تقسيمه وفق الشكل الآتي:

- **المبحث الأول:** الدعامات المهيكلة للتدبير المالي بالجماعات الترابية.
- **المبحث الثاني:** أسس تدخل الجماعات الترابية لتحقيق التنمية وإكراهاتها وآفاق تمويلها.

## المبحث الأول: الدعامات المهيكلة للتدبير المالي بالجماعات الترابية.

إن ارتباط ميزانية الجماعات الترابية بتوصيات الدولة وتوجهاتها والضغط الذي تمارسه على الميزانية المحلية لم يعط تدبيرا جيدا للميزانية المحلية، كما أن العمل ببنية الميزانية التقليدية عقد من العملية التدبيرية للجماعة الترابية على أرض الواقع. لذلك لزم التفكير في التخفيف من هذه الوصاية والعمل على إدخال إصلاحات ببنية الميزانية المحلية(المطلب الأول)، ومدها بدعامات نوعية للتدبير المالي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تخفيف الوصاية على التدبير المالي وإصلاح بنية الميزانية.

للدفع بالمالية المحلية من الزاوية التدبيرية يتطلب الأمر التأسيس لدعامات جديدة مهيكلة تتوزع ما بين التخفيف من الوصاية المفروضة بشكل متزايد فيه من قبل الدولة وذلك عبر إدخال مجموعة من الإصلاحات المرتبطة بالميزانية المحلية وتتويج هذه الإصلاحات بدعامات نوعية لدعم التدبير المالي المحلي، كذلك فإن لإيجاد تدبير مالي معقلن، كان لابد من التفكير في آليات جديدة، وميكانيزمات مغايرة عما كانت عليه عملية الميزانية المحلية من حيث عملية تدبير النفقات المحلية حتى تتم عقلنتها.

#### الفقرة الأولى: تخفيف الوصاية على التدبير المالي.

إذا كانت الجماعات الترابية تتمتع من الناحية القانونية بالاستقلال المالي، فإن هذا الاستقلال لا يعتبر عمليا مطلقا بل يبقى نسبيا، لكون الاستقلال المطلق يعني ممارسة الجماعات الترابية لنشاطها المالي في استقلال تام عن الدولة وبعيدا عن دعمها أو توجهاتها، ويقتضي ذلك توفر الجماعات الترابية على الوسائل اللازمة لضمان تمويلها الذاتي سواء بالنسبة للتسيير أو بالنسبة للتجهيز باعتبار أن الموارد المالية الذاتية تشكل الدعامة الرئيسية للاستقلال المالي الفعلي، لكن ضعف الوسائل المالية أو تواضعها بالنسبة لأغلب الجماعات يجعل هذه الأخيرة في حاجة ماسة إلى تدخل الدولة لتقديم الإمدادات المالية إليها بكيفية مستمرة وهو ما يكرس هشاشة الاستقلال المالي للجماعات الترابة.

مما يحتم وصاية الدولة على الجماعات الترابية وإن كانت قد أبانت في توجهات إصلاحية جديدة عن محاولات للتخفيف من الوصاية وتكريس الرقابة البعدية على المال العام المحلي.

وذلك من خلال قرار السيد وزير الداخلية قرارا تحت عدد 365.02 بتاريخ 5 مارس 2005 إلى ولاة الجهات يخول لهم حق المصادقة على تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالنسبة لميزانيات كافة الجماعات الترابية وهيئاتها بما في ذلك ميزانية الجهات والعمالات[49].

وقد تدخل المشرع من جديد في إطار قانون رقم 08-17 المغير والمتمم لقانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي من أجل التخفيف من هذه الوصاية، حيث تم إلغاء مجموعة من المواد الخاضعة للرقابة، إلا أنه بالمقابل احتفظ بمجموعة من المقررات، حيث أن المادة 69 من مشروع القانون 17.08 نصت على مجموعة من المقررات التي لا يمكن تنفيذها رغم تصويت المجلس الجماعي عليها إلا بعد مصادقة السلطة المركزية.

و في الحقيقة فإن هذه المقررات تشكل جوهر النشاط المالي الاقتصادي للجماعات الترابية، لكنها تظل حديثة مراقبة سلطة الوصاية، والأكثر من ذلك فهي تتطلب مسطرة معقدة ووقتا كبيرا في ظل ظروف تتطلب تحقيق أكبر قدر من الإنتاجية.

إن الوصاية تعيق عمليا عملية التنمية المحلية على غرار ندرة الموارد، أي أن هناك عوامل ذاتية وموضوعية لجعل الجماعات الترابية حبيسة الإشراف المركزي، وبالتالي تجعل اللامركزية في غالب الأحيان بلا معنى، مما يتطلب تدابير إصلاحية[50].

وعلى العموم؛ فإن المشرع توخى من هذه الإجراءات تخفيف الرقابة على أعمال المجالس الجماعية حتى تكون أكثر سرعة وفعالية في إنجاز مشاريعها الطموحة دون الرجوع إلى سلطة الوصاية في كل مرة. غير أن هذا يظل محدودا، إذ ما زالت الوصاية حاضرة بكل ثقلها في مراقبة أشغال المجالس التداولية، هذا في الوقت الذي

[49] - جريدة رسمية عدد 4984 بتاريخ 7 مارس 2002 ص 139-140.

[50] - محمد بن طلحة الدكالي: محاولة لتشخيص ومعالجة الجوانب المالية والجبائية في التنظيم المالي الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد: 44، 2003، ص: 159.

تتم المناداة إلى استبدال الوصاية القبلية بالوصاية البعدية وتكريس الرقابة القضائية بدل الرقابة الإدارية والاستعانة بالقضاء الإداري في حالة النزاع[51].

**الفقرة الثانية: الإصلاحات المرتبطة بالميزانية والنظام الجبائي.**

إن إعداد مشروع الميزانية المحلية، ليست فقط مجرد برامج وتطلعات بل هي أرقام ومؤشرات إحصائية تستهدف الارتقاء بالميزانية المحلية إلى مستوى أداة عصرية للتدبير، إلا أن ضمان هذا الهدف الأخير مرتبط بماهية الهيكل النموذجي الذي يعتمد في إطار تبويب وثيقة الميزانية المحلية، هذا التبويب ينبغي أن يتماشى وأهمية المعطيات التي سترد في داخله.

فبالرجوع إلى تبويب ما قبل سنة 2001، نجد أنه يعاني من مجموعة من الإختلالات، أهمها أنه لا يتيح معرفة وضبط تكلفة التجهيز، ولا تكلفة الخدمات المقدمة للمواطنين، حيث يقتصر هذا النظام أساسا على التبويب المتعلق بالتنزيل المالي، والذي تم وضعه من أجل ملائمة العملية المالية مع هذا التنزيل.

لهذا كان من الضروري إصلاح هذا التبويب باعتماد نظام جديد يمكن من تقديم وترتيب جميع العمليات المالية، وتوضيح مضمونها وإقامة نظام المعلومات المالية على المستوى المحلي.

وهكذا عرف نظام تبويب الميزانية على الصعيد المحلي إصلاحا هاما، وذلك بمقتضى الدورية المشتركة لوزيري المالية والداخلية حول إصلاح تبويب الميزانية[52].

ويعتمد هذا النظام الجديد لتبويب ميزانيات الجماعات الترابية على تصنيف النفقات إلى تصنيف اقتصادي ووظيفي، مع الاعتماد على نفس النظام السابق الذي يقسم الميزانية بجزئيها (التسيير والتجهيز) إلى أقسام وأبواب وفصول وفقرات.

ويهدف الترتيب الوظيفي إلى تجميع النفقات بحسب مجالات تدخل الجماعات الترابية، كما يبين الوظائف الكبرى التي تهتم بها الإدارات، ويمكن على الخصوص من تتبع تطور النفقات المخصصة لها.

---

[51] - راجع كل من:

- أمل المشرفي: الوصاية الإدارية في مشروع إصلاح الميثاق الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد32، 2001، ص44و 45.

- محمد بوجيدة: قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، م.م.م.إ.م.ت عدد44، 2003 ص: 32.

[52] - المديرية العامة للجماعات المحلية، دورية رقم 171 م م م حول إصلاح تبويب ميزانيات الجماعات المحلية.

أما التصنيف الاقتصادي للنفقات، فإنه يسمح بضبط وتتبع آثارها من خلال القطاعات والقطاعات الفرعية لمجال توظيفها، ومن ثم عرض تقديرات مجموع النشاطات الاقتصادية للجماعة، ولذلك فالنفقات حسب هذا التصنيف مرتبة في إطار عدة أقسام.

وفي إطار تحديث التدبير المالي للجماعات الترابية تم إصلاح المنظومة الجبائية المحلية في إطار قانون 47.06 من أجل تأهيل ماليتها وتفعيل دورها في التنمية الاقتصادية، وكذلك مواكبة التطورات التي عرفها الميثاق الجماعي، وبالتالي تحقيق حكامة محلية جيدة من أجل الرفع من فعالية الجماعات الترابية، وكسب الرهانات المستقبلية للتنمية المحلية.

وهكذا فيما يتعلق بتبسيط الجبايات المحلية[53]، فإن القانون تبنى عددا هاما من التعديلات الأساسية شملت على الخصوص التقليص من عدد الضرائب والرسوم المحلية، تبسيط المساطر، وإعادة هيكلة نص القانون الجبائي.

وضمانا للبساطة والاسترسال الضروري للمقتضيات القانونية كان من اللازم إعادة هيكلة النص القانوني المتعلق بالجبايات المحلية، وهذا ما قد تنبه له المشرع ضمن الإصلاح الجديد، حيث عمل على إدماج كل الرسوم المحلية سواء تلك التي تقوم المديرية العامة للضرائب بتدبيرها لفائدة الجماعات المحلية، أو تلك التي تدبرها هذه الأخيرة مباشرة عن طريق مصالحها الجبائية، في إطار نص قانوني واحد يتضمن جميع الأحكام المنظمة للجبايات المحلية، كما تم اعتماد تصنيف جديد يطبعه الوضوح والبساطة في التقديم على غرار التصنيف المعتمد في جبائية الدولة[54].

**الفقرة الثالثة: ترشيد مظاهر الإنفاق الجماعي.**

إن عملية التدبير يجب أن تطال كل أوجه الإنفاق الجماعي حيث يجب العمل على تقليص هذه الأوجه أو إلغاء بعضها إذا لم تكن هادفة وضرورية؛ وفي هذا الباب يجب أن ينصرف اهتمام الجماعات الترابية إلى نفقات التسيير حيث يجب جردها

[53] - عرض وزير الداخلية حول مشروع قانون الجبايات المحلية أمام لجنة الداخلية واللامركزية والبنيات الأساسية بمجلس النواب، المجلة المغربي للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص قانونية ووثائق" عدد 184، 2008 ص:27.

[54] - أمنية عياد: إصلاح النظام الجبائي؛ رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي، الرباط، السنة الجامعية 2007-2008 ص:53.

وإحصائها وترتيبها حسب ضروريتها، فما هو غير ضروري يجب أن يستبعد كليا والباقي يجب التصرف فيه، وذلك بإتباع سياسة للتقشف تكون فيها المراقبة هي أولوية الأولويات.

فبداخل ميزانيات التسيير الخاصة هناك بنود يمكن الاستغناء عنها أو التخفيض من حجمها وذلك بالضغط عليها والتقليص منها دون أن يؤثر ذلك على مردوديتها، ومن شأن ذلك أن تخفف من نسبة العجز الذي تعرفه ميزانيات التسيير الجماعية والذي يمول بإعانات التوازن التي لا تمنحها سلطات الوصاية إلا بعد شروط مسبقة من شأنها أن تمس بالاستقلال المالي للجماعات الترابية[55].

وتشكل المصاريف الخاصة بتسيير الإدارة الجماعية والمصاريف المرتبطة بشراء الوقود والزيوت واقتناء قطع الغيار و آداء الرسوم ومستحقات التأمين وتجهيزات المكاتب واستهلاك الماء والكهرباء نفقات يجب التخفيف من حجمها، بل حتى أصناف من نفقات التسيير التي تتميز بخصوصيات معينة نظرا لأهميتها أو الطابع الإجباري لها، كنفقات الموظفين مثلا إذ يتعين إخضاعها لمراقبة مستمرة تفاديا للتجاوزات الملحوظة على مستوى ميزانية التسيير دون أن يكون القصد متجها نحو التقليل من أهمية أدوات العمل الإداري أو التأثير في وضعية الموظفين وحقوقهم المادية إزاء الجماعة.

فاعتماد سياسة مالية تقشفية لمن شأنه أن يساعد على تمويل مصاريف جماعية ذات صبغة اقتصادية واجتماعية واستعمال أساليب جديدة في التدبير والتسيير شبيهة بالمقاولات وذلك من أجل تحقيق أحسن مردودية[56].

إن إصلاح نظام النفقة الجماعية في اتجاه ترشيدها سيمنع عنها العديد من الممارسات أللأخلاقية في طرق التدبير الإداري باعتماد الشفافية والوضوح في الإنفاق خصوصا على مستوى الصفقات العمومية الجماعية التي يجب أن تقوم على التبسيط لتجاوز العقبات الإجرائية والشكلية التي تواجه تنفيذها للنفاذ إلى التدبير الرشيد لها.
كما يجب فرض رقابة شديدة على أوجه الإنفاق المحلي، الشيء الذي يساعد على دعم التمويل الذاتي وبالتالي تحقيق الاستقلال المالي نظرا لكون الجماعات تساهم في نفقات

[55]- المهدي بنمير: الممارسة المالية للجماعة المحلية بالمغرب، المطبعة والوراقة الوطنية مراكش 1993 ص:208.

[56]- Yahya YAHYAOUI, Stratégie et organisation de collectivités locales au Maroc: rôle dans le développement régional. TANJIS: Revue de Droit et d'Economie n° 5, 2005, p: 199.

لا علاقة لها باختصاصاتها المحددة قانونا وأحسن عملية للمراقبة يجب أن تأتي من داخل الجماعة ذاتها درءا لكل التلاعبات والاحتيالات والمراوغات، وهكذا يتبين بأن عملية ترشيد الإنفاق الجماعي تتوقف بالدرجة الأولى على الأمر بالصرف، أي رئيس المجلس الجماعي، وذلك بالمراقبة المستمرة واليومية لاستهلاك الجماعة من الأدوات والتجهيزات[57]، إضافة إلى إحداث رقابة حديثة تكفل مصداقية النفقة الملتزم بها من حيث تسجيلها وتدوينها محاسبيا، بل التأكد من إنجازها الفعلي لفائدة الجماعة ولصالحها، كما يتعين اعتماد محاسبة الأداء والإنجاز للوقوف على فعل الإنفاق الذي يتم في الجماعة ويمكن لمسه، الأمر الذي يقتضي العمل بالمحاسبة المادية أو محاسبة المواد والمحاسبة التحليلية على مستوى كل وحدة من الوحدات الإدارية أو مرفق من المرافق الجماعية.

**الفقرة الرابعة: ترسيخ مبدأ الشفافية والمساءلة.**

إذا كانت متطلبات التدبير المالي الحديث ترتكز على تحديث منهجية هذا التدبير من أجل ترشيد المال العام، والرفع من مردوديته فإن حماية هذا المال من مظاهر التسيب وسوء التدبير تبقى عنصرا، حاسما في تحديد معالم هذه المنهجية، وتبعا لذلك لا يمكن الطموح إلى تحديث التدبير المالي في غياب سياسة مالية تتسم بالشفافية والوضوح وترتكز على ضمانات حقيقية لزجر الانحرافات والجرائم الماسة بالمال العام.

إن وضع المجلس الجهوي للحسابات كجهاز قضائي مختص بمراقبة المالية والتدبير العموميين على المستوى المحلي يعطيه كامل الصلاحية في الحرص على تحقيق متطلبات التدبير المالي من خلال ترسيخه لمبدأ المراقبة والمساءلة اللذان يعتبران من المقومات والعناصر الأساسية للحكم الصالح وهما مفهومان متلازمان، حيث إذا كان هناك غياب للشفافية فلا وجود للمساءلة وإذا لم تكن هناك مساءلة فلن يكون لهذه الشفافية أية قيمة، وتوفرهما معا يساهم في قيام إدارة فعالة وذات مردودية.

والمجلس الجهوي للحسابات من خلال الدور الذي أنيط به يسعى إلى ترسيخ مبدأ المساءلة ويحرص على مدى سيادة عنصر الشفافية فيما يخص تدبير الأموال العامة موضوع مراقبته يقترن بالتصرفات الواضحة والمعلومات المكشوفة التي تتيح فرصة الاطلاع عليها من قبل المعنيين، مما قد يساهم في كشفهم للمساوئ والأخطاء

[57]- المهدي بنمير: مرجع سابق ص: 210.

المرتكبة وإمكانية تداركها بالوسائل المتاحة وهو ما يجعل الالتزام بها دعامة أساسية وقوية لتكريس دمقرطة التدبير المالي بحكم الترابط الواضح بين دمقرطة المؤسسات وشفافية التصرف في الأموال العامة، وإخضاعها لمبدأ المساءلة من طرف المجلس عن طريق إخضاع جميع الحسابات والتقارير، للفحص الدقيق لتفادي أي خطأ سواء فيما يخص هذه الأموال، أو إنفاقها وتوجيهها إلى المعنيين في إطار عملية تعزيز الشفافية.

ويعتبر بالأساس مبدأ الإدلاء بالحسابات المرتكز الأساسي لتحقيق الشفافية والحكامة الجيدة ويعمل المجلس على حث مختلف المتدخلين في التدبير المالي العمومي على الإدلاء بحساباته داخل الآجال القانونية لكونه المسؤول عن اتخاذ وتنفيذ الإجراءات والمساطر المتعلقة بإثارة مسؤولية كل من الآمر بالصرف والمراقب والمحاسب العمومي، باعتبار أن هذه الإجراءات تعد المظهر الحقيقي والمدلول العملي لمفهوم المساءلة في المجال المالي، وبالتالي تأكيد الحماية الحقيقية للمال العام وضمان التدبير الجيد للعمليات المالية والإدارية أنه لا مسؤولية دون محاسبة، ولا يمكن أن نتصور إدارة مالية دون وقوع أخطاء أو مخالفات خاصة وأن لهذه الأموال جاذبيتها وإغراءاتها، وبالتالي فدوره هنا ذو بعد تأديبي يهدف من خلاله إلى إثارة المساءلة التدبيرية والمالية للمسؤولين في الحالة التي تفضي الأفعال المنسوبة إليهم إلى متابعات في مجال التأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية التي يتم على إثرها تطبيق الغرامات ضد المخالفين.

إلى جانب البعدين الآخرين الوقائي الذي يكشف من خلاله المجلس عن مظاهر القوة والضعف التي تطبع تدبير الأجهزة العمومية والخاضعة للمراقبة إلى جانب تقويمه لبعض الوضعيات غير السليمة بواسطة التوصيات الرامية إلى تحسين جودة التدبير والبعد الزجري الذي يمارسه في حالات اكتشافه أفعال خطيرة.

فبالإضافة إلى ضرورة توفر مبدأ شفافية القوانين هناك شفافية الصفقات باحترام قوانينها وتطبيقها على أرض الواقع وشفافية العلاقة بين الإدارة والمواطن لأن توفر عنصر الشفافية سيسهل عملية مراقبة الأموال العامة وأوجه إنفاقها.

## المطلب الثاني: الدعامات النوعية لدعم التدبير المالي للجماعات الترابية.

أفرزت التحولات العالمية الحديثة ضرورة تفتح السلطات العمومية، وعلى رأسها الجماعات الترابية، على آليات جديدة نوعيا من أجل الارتقاء بالعمل الجماعي إلى

المستوى المطلوب. و يمكن الإشارة على وجه الخصوص إلى الشفافية وآلية التواصل والإدارة الإلكترونية وتبسيط المساطر الإدارية

**الفقرة الأولى: الشفافية بالإدارة الجماعية.**

تعتبر الشفافية خاصية من خصائص الحكامة[58]، وعنصرا من العناصر التي يجب أن يتأسس عليها التدبير الجيد للشأن العام المحلي.

إذ مازالت الإدارة المحلية تعاني من كل أشكال السرية وعدم الوضوح ابتداءا من التسيير اليومي مرورا بالتسيير المالي وإبرام الصفقات العمومية وانتهاء بنشر مداولات المجالس، فكل هذه المعطيات تدل أن الإدارة المحلية ما زالت منغلقة على نفسها ومن ثمة فهي تحتاج إلى مراجعة ميكانيزمات عملها، لأن قوة الجماعة ليس بانغلاقها بقدر ما تقاس بمدى انفتاحها. كما أن الشفافية تساهم بشكل جلي في تعزيز الديمقراطية المحلية وترسيخ المفهوم الجديد للسلطة الذي نادى به جلالة الملك محمد السادس.

وإذا كانت الشفافية تقاس بمدى سيولة المعطيات المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي فإن تفعيلها مرتبط هو الآخر من خلال فعل التواصل والاتصال.

**الفقرة الثانية: الإدارة المحلية والتواصل.**

سجلت التجربة الجماعية ضعف التواصل بين المجالس التداولية والرأي العام (المواطنين)، وتفتح هذه المسألة الباب لبيروقراطية إدارية محلية معقدة بالشكليات الإدارية وبالإجراءات المسطرية وبالسرية في العمل، وهو ما يفتح الباب على التحجر في العقلية

ورتابة الممارسة وبطء في التنفيذ، ولا إنسانية في العلاقات، وهذا ما لا يتماشى ومفهوم التدبير التشاركي مع مبادئ الحكم الرشيد[59].

[58] - Harakat (M) : le concept de gouvernance au Maroc, La revue Marocaine d'audit et de Développement, série "management stratégique" n°5, 2004 p:9.

[59] - علي السدجاري: "الدولة ضد المدينة" منشورات مجموعة البحث حول المجال والتراب، مطبعة المعارف الجديدة الرباط 2000 ص83.

إن مبادئ الحكامة الجيدة تفرض إقامة تواصل دائم بين المسؤولين والموظفين والأعوان المحليين من جهة، وبين الرؤساء والمواطنين من جهة أخرى.

وإذا كان توسيع العلاقة بين المسؤولين والموظفين سوف يزيد من دون شك في مردوديتهم وإنتاجاتهم وذلك من خلال الاطلاع على مشاكلهم وإكراهاتهم ومن ثمة محاولة حلها، فإن التواصل الخارجي سوف يرسخ لثقافة جديدة سمتها الأساسية الثقة وتكريس الديمقراطية المحلية. وفي هذا الإطار يتوفر الرؤساء على عدة طرق للتواصل مع المواطنين إما بشكل غير مباشر، عبر الإذاعة والتلفزة والجرائد والمجلات والدوريات، أو بطريقة مباشرة أي بالاتصال المباشر بالسكان المحليين، إما داخل الجماعة أو خارجها، وذلك بتنظيم لقاءات دورية منتظمة لتدارس مشاكل السكن وإكراهاتهم والصعوبات التي يجدونها لولوج مرافق الجماعة، وكذا التعرف على طموحاتهم وتطلعاتهم ومحاولة برمجتها وإخراجها إلى حيز الوجود، فهذا الإجراء لا شك أنه يعتبر شكلا من أشكال الديمقراطية المباشرة.

**الفقرة الثالثة: إنفتاح الجماعة على محيطها الخارجي.**

إن الجماعات الترابية كوحدات مستقلة لا يجب أن تكون بمعزل عن التحولات الخارجية، بل الأمر يقتضي انخراطها وتفاعلها مع مختلف هذه التطورات[60] و من ثمة فإن مسألة انفتاحها على العالم المحيط بها مسألة حتمية.

و في هذا الصدد فإن الجماعات الترابية مطالبة بالانفتاح على المقاولات المغربية والأجنبية وذلك بهدفين رئيسيين: أولهما التعرف على الوسائل الحديثة في التدبير (سواء تعلق الأمر بتدبير الموارد المالية أو البشرية أو الرقابية أو تسيير المخزون...) ومن ثمة محاولة نقل هاته التقنيات إلى الجماعات الترابية وبالتالي الحصول على مردودية أفضل. وثاني الأهداف هو ربط العلاقات مع تلك المقاولات، بتوفير مناخ ملائم للاستثمار والدخول معها في إطار شركات مختلطة استنادا إلى الفكر التشاركي. ولا شك أن هاته الخطوة سوف تكون لها انعكاسات إيجابية على تدبير الشأن العام المحلي وتحديدا الجانب الاقتصادي منه.

[60] - Ben Abdelkader (M): La communication des collectivités locales, in La gouvernance dans tous ses états- Revue Marocaine d'audit et de développement, numéro spécial 2004 p:121.

وإلى جانب هذا، فإن الجماعة مطالبة كذلك بانفتاحها على المعاهد والكليات وجميع المؤسسات المرتبطة بالمعرفة، والانفتاح على مكاتب الدراسات الخاصة، وذلك بعقد اتفاقيات شراكة من أجل تكوين الموظفين والمنتخبين وتعريفهم بالتقنيات الحديثة في التدبير واتخاذ القرار ودراسة السوق، وذلك من أجل تحسين المردودية، وبالتالي تأهيل الجماعة لانخراطها في التنمية الشاملة والمندمجة التي أصبحت من أولويات السلطات العمومية.

- نقل الجماعة من إدارة كلاسيكية إلى إدارة الكترونية :

تعتبر الإعلاميات عاملا أساسيا لتحديث الإدارة العمومية المغربية بصفة عامة، فهي تمكن من عقلنة وتدبير العمليات الإدارية بشكل أسرع وفي ظروف أحسن.

لم يعد تبني الإدارة الإلكترونية خيارا استراتيجيا من أجل محاربة البيروقراطية وعدم التواصل والعقليات السرية في الإدارة المغربية فقط، بل إلى جانب ذلك أصبح التعامل مع تكنولوجيا المعلوميات والاتصال والاستفادة منها أداة مهمة في ترشيد العمل الإداري والرقي بالتدبير الاقتصادي للجماعات الترابية وفق مقاربة تتوخى تنظيم المعلومات وتوزيع الأدوار والوظائف وذلك تماشيا مع الفكر الاقتصادي الحر.

**الفقرة الرابعة: تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية.**

تعاني الجماعات الترابية العديد من مظاهر التعقيد الإداري والبطء في المساطر الإدارية، الشيء الذي ينعكس على مردودية الجهاز الإداري وصورته السيئة لدى المواطنين، إذ كل يوم يوجد طوابير من الأشخاص أمام مصالح الجماعة ينتظرون لوقت طويل من أجل قضاء حاجاتهم.

وما يقال عن الصعوبات التي يلقاها المواطنين في ولوج المرافق المحلية، يعمم بشكل أكبر على المستثمرين، حيث يصطدمون بجملة من الإجراءات الطويلة والبطيئة والمعقدة، مما يجعلهم يبحثون عن وجهة أخرى للاستثمار، وبالتالي ضياع فرص حقيقية للجماعات الترابية من الاستفادة من إيرادات تلك المشاريع.

إن تبسيط الإجراءات الإدارية أصبحت ضرورة ملحة وورشا قائما يتعين إنجازه بكامل الفعالية والوقت، وذلك حتى تستجيب لمتطلبات سرعة النمو ومقاييس جودة الخدمة بالمرفق العام وتيسير متاعب هذه الإجراءات التي تكبح النمو الاقتصادي وتعرقل دينامية المقاولة.

وبصفة عامة، يمكن القول أن الأخذ بالإجراءات النوعية السالفة الذكر سوف يرتقي بالجماعات الترابية لتصبح إحدى المكونات الاقتصادية الفاعلة إلى جانب الدولة، غير أن تلك الصورة سوف لن تكتمل إلا بتدعيمها بدعامات أخرى ذات طبيعة رقابية .

**المبحث الثاني: أسس تدخل الجماعات الترابية لتحقيق التنمية وإكراهاتها وآفاق تمويلها.**

تسعى الجماعات الترابية في تدخلها بميزانيتها المحلية إلى تحقيق التنمية الشاملة ولاسيما التنمية الاقتصادية، ولذلك فإن الجماعات المحلية وحتى تحقق تنمية اقتصادية فعالة ومتوازية مطالبة بأن تعتمد عدة آليات في تحقيق هذه التنمية، وتعتبر المخططات وبرمجة المشاريع من أهم هذه الآليات وأبرزها على الإطلاق، وللتنفيذ الإيجابي لهذه المشاريع والمخططات لابد من وجود موارد مالية كافية وهذا ما حدا بالجماعات الترابية إلى مراجعة نظامها المالي واعتماد سياسات مغايرة، وللتفصيل في هذا المبحث فإننا سنحلله بناء على مطلبين رئيسيين كالتالي :

**المطلب الأول: برمجة المشاريع والمخطط الجماعي للتنمية كآلية لتحقيق التنمية.**

اعتماد آليات التدبير في تسيير الشأن العام المحلي لم يأتي عبثا وإنما جاء كنتيجة على سوء التسيير الذي كان يشهده المجال المحلي، هذا التسيير الذي كان فيه نوع من فقدان وغياب الرؤية الإستراتيجية البعيدة المدى في التعامل مع الأهداف التنموية الشاملة التي تسعى الجماعات الترابية إلى تحقيقها ومن ثم كان هذا الوضع دافع كبير نحو اعتماد رؤية أخرى مبنية على أسس جديدة ومعايير متبدلة. فالرؤية المحلية في تدبير المشاريع التنموية المحلية الراهنة ترتكز على تخطيط مسبق استراتيجي يتبع في العمل به مراحل متعددة وكذلك برمجة مشاريع تنموية رغم وجود العديد من العوائق التي تعترض هذه البرمجة المتعددة السنوات للمشاريع المحلية.

**الفقرة الأولى: التخطيط الإستراتيجي التنموي.**

إذا كانت التنمية تعتبر بمثابة جهد يتم تخطيطه على مستوى الإدارة أو المنظمة، ويتم تنفيذه وفق برامج جزئية وتنفيذية، فإن تخطيط العمليات التنموي يعد بمثابة القالب العام أو الإطار المندمج الذي يتم من خلاله إعداد العناصر اللازمة لتحقيق التنمية ووسائلها وآليات تنزيلها وتنفيذها. وبالتالي يعتبر ضبط التكاليف الضرورية والتحكم في

تنبؤات المداخيل والمصاريف أحد أهم التمظهرات الوظيفية للتخطيط، وإحدى أهم وسائل الحد من الفوارق الموجودة بين الوضعية المالية الحقيقية والمعطيات التي تظهر على مستوى الميزانية[61]، ومنه فإن التخطيط يسمح بوضع إطار عام لإعداد الميزانية ذاتها بناء على العناصر الإستراتيجية التي تهم تحديد الأهداف المبنية على الحاجيات الحقيقية والكلفة الفعلية وقدرات الهيأة على تحقيقها بالوسائل المتاحة، مما يمكن من تكوين رؤية واضحة حول المالية العمومية أو المحلية وقدرتها على تمويل التنمية.

وبالتالي فإن التخطيط يتأسس على مجموعة من المعطيات والعمليات المتعلقة بالجوانب التقنية والمالية والتنظيمية أو العضوية، وإعداد المخططات التنموية في المنظمات العمومية والجماعات المحلية يعتبر نوعا من المزاوجة أو التأليف بين مختلف هذه العناصر، بشكل منسجم وقائم على دراسة وتشخيص الأوضاع وتحديد الأهداف الواضحة والقابلة للتحقيق، مع حسن برمجة واستعمال الموارد والإمكانات المخصصة لذلك[62] وبالتالي يتضمن مجموعة عناصر تشكل أساس مضمونه المفاهيمي ومدلولاته العملية.

فتحديد الحاجيات ووضع الأهداف الإستراتيجية، وكذا التركيز على الجوانب المنتجة أو المساعدة على التنمية الاقتصادية أثناء وضع المخططات، تعد من أهم مضامين التخطيط الاستراتيجي، إضافة إلى وضع نظام للمراقبة وتتبع التنفيذ، وكلها تعد عناصر أساسية في منهجية التخطيط على مستوى النشاط المالي والتدبير المحلي.

**الفقرة الثانية: مراحل إعداد التخطيط الإستراتيجي.**

إن التخطيط الاستراتيجي يمر عبر مراحل تمهيدية وأخرى عملية ، ويمر التخطيط بمرحلة إعدادية لمجموع التخطيط، تقتضي توفر إرادة حقيقية لدى المجلس الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي بتبني رؤية موحدة حول هذا التخطيط، وبعد ذلك يتم خلق خلية أو لجينة إدارية من أجل تحديد المحاور الكبرى التي سوف تبني ذلك، وذلك في تعاون مع شركاء الجماعة الذين لهم علاقة بالموضوع تتعلق بتشخيص الوضعية الحالية للجماعات الترابية.

[61] - أشغال الندوات المنظمة خلال سنة 2005 "تدبير الشأن المحلي" منشورات وزارة الداخلية- مديرية العامة للجماعات المحلية- ط1 – 2006 ص116.

[62] - Planification nationale et planification locale- rapport PNUD-MPCE, décembre 1999 p: 5 et6.

كذلك هنا مرحلة مهمة ضمن إعداد المخططات[63]، إذ تمكن من معرفة وبشكل دقيق ما تزخر به من إمكانيات وثروات ومؤهلات اقتصادية واجتماعية وبشرية، وكذا الوقوف على المشكلات المطروحة والمعوقات التي تهم كل ميدان من ميادين الحياة وخاصة تلك التي تعتبر عقبة في طريق التنمية والاستثمار[64].

وتجدر الإشارة بهذا الصدد أن هذا التشخيص لا يسري على الوضعية الداخلية للجماعة فقط، بل يقتضي الأمر التعرف على المتدخلين الخارجيين الذين لهم علاقة مباشرة مع الجماعات الترابية، كالمؤسسات العمومية وكذا بعض الجهات المانحة للقروض مثلا، مع الأخذ بعين الاعتبار الظرفيات السياسية والاقتصادية التي يشهدها المغرب في ارتباطه مع الالتزامات الدولية وتوجهاتها.

وبعد تشخيص الحالة الراهنة والتعرف على مؤشرات نجاح الجماعة وكذا المشاكل التي تعيشها ثم الإمكانيات المتوفرة لديها، يتم تحديد الأولويات الضرورية ورسم الأهداف بناء على تحليل دقيق لتلك المعطيات والإحصائيات التي تم جمعها.

وهكذا من الطبيعي أن تكون لكل جماعة هدف تسعى إلى تحقيقه[65]، وذلك بناء على حقائق التشخيص التي تم الوصول إليها.

ومن أجل وضع صياغة إستراتيجية موحدة وهادفة ومتكاملة، وانسجاما مع توجهات الدولة والخيارات الديمقراطية التي اختارها المغرب منذ مدة طويلة، فإن وضع المخططات تحتاج إلى تعبئة شعبية[66] ومساهمة الساكنة الجماعية وكذا الجمعيات المحلية ولو بشكل استشاري أثناء مراحل إعداد التخطيط، وكذا في المناقشات عبر تقديم آراء واقتراحات ستكون دون شك مفيدة ومعززة لشروط نجاحه لاسيما أن الكثير من الطاقات والخبرات تكون خارج المجالس الجماعية وخارج دائرة اتخاذ القرار.

---

[63] - علي الحوات: "التخطيط الحضري" دار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي، الطبعة الأولى: 1990 ص:93-94.

[64] - محمد بوجيدة: "التنظيم الجهوي اللامركزي بالمغرب" دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2000، ص179.

[65] - موريس دو فيرجيه: "مدخل إلى علم السياسة" ترجمة سامي الديوبي وجمال الأناسي- دار دمشق، بيروت ص:299.

[66] - الشريف الغيوبي: الأسس القانونية والمقومات المالية للتنمية الجهوية: أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام – جامعة محمد الخامس أكدال 2001-2002 ص297.

وبذلك نكون قد استوفينا الإجراءات التمهيدية التي يتطلبها التخطيط، لننتقل إلى المرحلة الموالية لوضع خطط العمل والسهر على تنفيذها وتتبعها وتقييمها في الأخير.

وتتخذ هذه المرحلة عدة خطوات جزئية ابتداء من وضع خطة عمل لإنجاز المخطط، مرورا بمرحلة إعداد برامج الميزانية والشروع في تنفيذ خطة العمل، انتهاء بتتبع الأشغال وتقييمها.

**الفقرة الثالثة: البرمجة المتعددة السنوات للمشاريع.**

تندرج هذه البرمجة في إطار تنفيذ برامج إصلاح ودعم الإدارة العمومية، والتي تم وضع حيز تطبيقها في نطاق النفقات على المدى المتوسط أي ثلاث سنوات حاسمة. وتهدف إلى إمكانية تخصيص حصص سنوية من موارد الميزانية مع الأخذ بعين الاعتبار محيط النشاط الاقتصادي، وتعزيز التوافق على مشروع البرمجة المتعددة السنوات[67].

و تمكن هذه الآلية من إلقاء الضوء ولمدة 3 سنوات على الموارد التي تم رصدها، والاحتياجات المالية للبرامج التي تم تصنيفها. وقد تم إعداد أربع نطاقات نموذجية للنفقات على المدى المتوسط، وتخص قطاعات التعليم، الإسكان، التجهيز والصحة، مع العمل على تعميم إعداد نطاق النفقات على كافة المصالح الوزارية[68].

وهو ما تم التأكيد عليه خلال التنظيم المالي الخاص بالجماعات الترابية ومجموعاتها في المادة 14 من قانون 08/45. وهي استجابة للدفع بالمقتضيات لمادة 36 من الميثاق الجماعي78.00 والمعدل بقانون 17/08 لتوضيح الرؤى التنموية، واعتماد استراتيجيات واضحة مبنية على تصورات شاملة ومندمجة في توفير الاعتمادات وتدبيرها الجيد لتحقيق الأهداف التنموية المسطرة من خلال البرامج والمخططات وبالتالي تجاوز غياب و محدوديات المنظور الاستراتيجي في تدبيرها من خلال الإمكانيات المادية والبشرية للجماعات الترابية.

[67]- عائشة رحيم: التدبير الجديد للميزانية المرتكزة على النتائج بالمغرب- أطروحة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق- أكدال- الرباط ص 78.

[68] -Reforme budgétaire, 30 mars 2006, Page 15.

**الفقرة الرابعة: عوائق البرمجة المتعددة السنوات.**

تعاني الجماعات الترابية في مجال برامج متعددة السنوات من عدة عراقيل وصعوبات وذلك كما يلي :

- عدم توفر بنك للمعلومات بخصوص عدد السكان أو نسبة النمو الديموغرافي والوضع الجغرافي وحجم التجهيزات الموجودة وطبيعة المشاكل المطروحة ونوع البنية التحتية للجماعات الترابية.
- غياب دراسات مسبقة حول تشخيص المنطقة ومعرفة مؤهلاتها سواء الطبيعية أو الاقتصادية أو البشرية.
- ضعف تكوين الموارد البشرية المحلية وافتقادها لرؤية واضحة بخصوص الآفاق المستقبلية لتنمية جماعتها.
- قلة الوسائل المالية للجماعات الترابية في ظل هيمنة ميزانية التسيير.
- انعدام أو ضعف المصالح المكلفة بالبرمجة المتعددة السنوات داخل الجماعة مع غياب الوسائل اللازمة لممارسة هذا الاختصاص.
- قلة لجوء الجماعات المحلية إلى الاستعانة بالمكاتب الخاصة المكلفة بالبرمجة المتعددة السنوات وقد تطرح هذه الإشكاليات بحدة عندما يتعلق الأمر بالجماعات القروية.

و لتجاوز هذه الصعوبات، يجب الاعتماد على مقاربة شاملة ومتكاملة تقوم على الإشراك الحقيقي للجماعات الترابية عبر تمكينها من الوسائل و اقترح بهذا الخصوص إما تخصيص جزء من الضرائب الوطنية قصد تمويل إنجاز هذه المخططات أو إحداث بند إجباري داخل الميزانية المحلية يخصص لهذا الغرض.

**المطلب الثاني: صعوبات التدبير المالي بالجماعات الترابية وآفاق تحقيق التنمية.**

التدبير المالي المحلي تواجهه إكراهات عدة ترتبط بالخصوص بضعف الموارد المالية المحلية من حيث بنية النظام المالي المحلي ومن حيث الطريقة المعتمدة في توزيع هذه الموارد المالية المحلية على المشاريع المحلية ذات الأهمية والأولوية . وربما يعزى هذا إلى طبيعة العقلية للمورد البشري المتحكم في بنية هذا النظام المالي والتي لم تستوعب

آليات التدبير الحديث في هذا النظام والذي يتعلق هنا بعقلية المنتخب المحلي والموظف الجماعي واللذان لا يرقيان إلى المستوى العلمي المطلوب والمقبول في اعتماد التدبير.

**الفقرة الأولى: محدودية الموارد المالية وسوء توزيعها لتحقيق التنمية.**

إن دور الجماعات الترابية لم يعد ينحصر في الصيغة التسييرية، بل تطور ليشمل المهام الاستثمارية والتدخلات الاقتصادية، لكون الجماعات أصبحت تشكل فاعل اقتصادي محلي، ومؤثر في مسلسل التنمية الوطنية.

غير أن الموارد المالية للجماعات الترابية تبقى دون المستوى المطلوب مما يحول دون ممارسة غالبية المجالس المحلية للصلاحيات والاختصاصات المخولة لها بمقتضى النصوص القانونية المنظمة لها.

وعلى الرغم من وجود نوع من التنوع والتطور في موارد الجماعات الترابية، إلا أنها تظل دون المستوى المطلوب لسد حاجيات السكان لتحقيق متطلبات وأهداف التنمية المحلية[69].

فإن النظام المالي الحالي أصبح عاجز عن تلبية الطلبات المحلية، حيث أن الموارد الذاتية لغالبية الجماعات الترابية لا تكفي لسد نفقات التسيير، مما يضطرها إلى اللجوء إلى التمويل الاستثنائي (طلب المساعدات والإعانات والقروض)، الأمر الذي يثقل كاهل الجماعات بالديون.

فإمدادات الدولة عرفت تزايدا كبيرا نظرا للخصاص المالي للجماعات الترابية، مما يجعلها تحت رحمة سلطة الوصاية ويحد من استقلاليتها.

ولقد تفاقمت الأوضاع أمام ارتفاع تحملات الجماعات الترابية، بدرجة تفوق بكثير مواردها الذاتية، حيث أن نفقات التسيير والاستثمار عرفت تزايدا فاق مواردها فحتى بالنسبة لعائدات الجماعات الترابية فهي ضعيفة، وذلك راجع بالأساس إلى طرق تسييرها، فتدبير هذه الأملاك غالبا ما يخضع لاعتبارات معينة (تسهيلات، ضعف ثمن الكراء...)[70].

[69] - مليكة وكاس: "الحكامة على ضوء الميثاق الجماعي الجديد" رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية عين الشق، الدر البيضاء، السنة الجامعية 2003-2004، ص:83.

[70] - مليكة وكاس: الحكامة على ضوء الميثاق الجماعي الجديد- رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، كلية عين الشق الدار البيضاء2004-2003 ص83.

إضافة إلى ذلك، فإن توسيع اختصاصات الجماعات الترابية، بتحويل اختصاصات كانت تقوم بها الدولة في مجالات تتطلب مجهودات كبيرة كقطاع الصحة والتعليم...، وهذه المهام تتطلب الزيادة في التكاليف، سواء على مستوى الموظفين أو الصيانة أو نفقات الإدارة... مما يؤدي إلى ارتفاع نفقات التسيير.

وبالتالي فالمداخيل الجبائية للجماعات الترابية، وبالرغم من كثرة عددها، لا تساهم عمليا إلا بنسب ضعيفة في تمويل الميزانيات المحلية التي تبقى رهينة لإمدادات الموازنة التي تمثل تمويلا مركزيا لم تستطع الهيآت اللامركزية تفاديه أو حتى تقليل اعتمادها عليه.

ورغم الإصلاحات المتوالية التي عرفتها المالية المحلية فإنها لم تصل بعد إلى توفير الموارد المالية اللازمة للإقلاع الاقتصادي نظرا لمردوديتها وكذلك بالنظر لحاجيات الجماعة.

فالمردودية الجبائية المحلية لازالت تعاني من ضعف وتفاوت بين الجماعات المحلية، كما أن هذه المواد الجبائية تخضع لوصاية لاسيما على مستوى القدرات الجبائية المحلية

فإذا كانت الجماعات الحضرية تستفيد من مستخلصات بعض الضرائب فإن الجماعات القروية أقل استفادة من ذلك.

أما العمالات والأقاليم فماليتها لا تتعدى بعض الرسوم القليلة وذات مردودية ضعيفة أما الجهات فتعاني من ضعف على مستوى الرسوم وأيضا كونها تابعة لميزانية الدولة.

وانطلاقا من مختلف الصعوبات التي تعاني منها المالية المحلية، تلجأ الجماعات الترابية إلى طلب إمدادات الدولة والقروض مما يؤثر سلبا على استقلاليتها.

وخلاصة القول لا يمكن الاعتماد كثيرا على الموارد الخارجية لأنها ترتبط أشد الارتباط بميزانية الدولة، لذا نأمل أن يأتي إصلاح جديد يمكن من تقوية الموارد الذاتية.

**الفقرة الثانية: محدودية الموارد البشرية في المجال المالي المحلي.**

إن ممارسة الجماعات الترابية لاختصاصاتها يفرض بالإضافة إلى توفر الموارد المالية وجود موارد بشرية. حيث إن تدبير الشأن العام المحلي يتأثر بعقلية مسيريه، وبالأسلوب الذي ينهجونه في ذلك.

لدى فإن تحقيق الأهداف المسطرة لبلوغ التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يستدعي باستمرار بعض المؤهلات، لأن للمنتخبين المحليين صلاحيات هامة ومتعددة ترتبط بكل مجالات التسيير المحلي، دون إغفال دور الموظف العمومي المحلي

إذ أنه وبالرغم من إقرار الميثاق الجماعي لأول مرة نظاما خاصا بالمستشار الجماعي بغية تدعيم مكانته وتوسيع حقوقه وضبط اختصاصاته ومسؤولياته، فإن التعديلات التي حملها القانون 78.00 و القانون 17/08 بهذا الخصوص تبقى ناقصة ولم ترق إلى مستوى التطلعات فيما يتعلق بمسألة تكوين المنتخب الجماعي.

وإذا كانت تطرح مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بالمنتخب المحلي، فإن الموظف المحلي بدوره لم ينجو منها، ذلك نظرا للدور المهم الذي يلعبه على مستوى تدبير الشأن المحلي، بحيث أن أي خلل يمس النسق العام المحلي يؤدي إلى عرقلة التنمية المحلية.

ومنه فإن الجماعات الترابية بمختلف أصنافها، تحتاج لممارسة اختصاصاتها إلى وجود تدبير و تنظيم لمواردها البشرية، بشكل ينسجم مع متطلبات تدبير الشأن المحلي.

غير أن العنصر البشري في الإدارة الترابية يعاني من عدة صعوبات، مما يحول دون تحقيق التنمية المحلية المنشودة، حيث أن توزيع العنصر البشري على الخريطة الجماعية بالمغرب لا يتسم بالعدالة ولا بالتساوي سواء من الناحية الكمية أو الكيفية.

ففي ما يخص الناحية الكمية، وإن شهدت الجماعات الترابية تطورا كبيرا إلا أن ذلك لا يعكس حقيقة التوزيع البشري فهناك مناطق تشهد اكتظاظا بشريا كبيرا فيما هناك مناطق أخرى أقل استقطابا أما من الناحية الكيفية، فبالنظر إلى التطور الذي شهدته الموارد البشرية

المحلية، فإن أغلب الموظفين ينتسبون إلى الأطر المتوسطة والأعوان، فيما لم تحظى الأطر العليا إلا بالقليلة، وهنا يظهر المشكل بحيث أن الكفاءة والمهارة لا تتوفر إلا في الأطر العليا المتخصصة والتي للأسف تمثل نسبة قليلة.

إضافة إلى المشكل الذي يطرح على مستوى التوزيع اللامتكافئ للموارد البشرية، فإن هناك صعوبات أخرى تعترض الوظيفة العمومية المحلية والتي يمكن إجمالها في القانونية والمالية والبيداغوجية وأخرى استراتيجية.

**الفقرة الثالثة: آفاق تحقيق فعالية التدبير المالي للتنمية بالجماعات الترابية.**

تعتبر مسألة تطوير الآليات الرقابية على المالية المحلية إدخال مفهوم التدقيق أو الافتحاص من أهم الإنجازات التي يتعين المحافظة عليها، وبالتالي تعميم هذه المقاربة وشمولها لمختلف المجالات التنموية المحلية وتطبيقه على جميع أوجه النشاط المالي المحلي[71].

فإذا كان القطاع الخاص قد أبرز أهمية التدقيق والافتحاص قبل أن تنتقل هذه الأساليب الرقابية إلى قطاع المالية العمومية، فإن التمييز بين المجالين الداخلي والخارجي للتدقيق له أهميته في تمييز عناصر وخصوصيات كل منهما في المجالات أو التخصصات التي يهتم بها وينصب عليها.

- **الافتحاص أو التدقيق الداخلي:**

عادة ما يتم التركيز على التدقيق الداخلي في المؤسسات الاقتصادية الخاصة نظرا لاهتمامه بتقييم النشاط المالي للشركات، ويهدف بالأساس لإيجاد أفضل السبل لتفادي مخاطر المقاولة والتغلب عليها، بالاعتماد على آليات ذاتية للضبط والرقابة وترسيخ دور مراقبي المحاسبات. وإذا كان هذا التدقيق يعتبر في القطاع الخاص عنصرا أساسيا، فإن نقله إلى مجال العمومي لا يقل أهمية بالنظر لدوره في التوجيه والضبط الذاتي للنشاط المالي والإداري المحلي نظرا لاعتماده بالأساس.

إن التدقيق الداخلي سوف يخلق ثورة نوعية في تدبير الشأن العام المحلي، إذ سيمكن المسؤولين المحليين بناء على المعطيات المدقق فيها من اتخاذ القرارات الملائمة وبالتالي

[71] - Harakat (M): l'apport de l'audit à la démocratie locale- REMALD série Thémes actuels n° 15 1998 p: 65.

التحكم في مناهج التسيير[72].

- إن التدقيق الخارجي لا يعاكس مثيله إلا من الناحية الشكلية والمتمثلة في الهيأة المختصة بممارسة الفعل الرقابي، أما القواعد والأسس والوظائف الرقابية فتتماثل نسبيا وبشكل كبير بين هاتين الصيغتين من الإفتحاص.

وإذا كان التدقيق الداخلي محدد بصفته وممارس بالتالي من قبل المنظمة ذاتها وفق معايير وقواعد وشروط محددة، فإن الاختلاف الأساسي بين هاتين الآليتين تتمثل في ممارسة الاختصاص في هذا الصدد، وبالتالي نجد بأن التدقيق الخارجي يقترب أكثر من الناحية العضوية من الآليات الرقابية الأخرى وخاصة الكلاسيكية.

فالتدقيق الخارجي، ومن هذا المنطلق تمارسه هيآت خارجية عن هياكل المنظمة أو الجماعة الترابية، وتختلف الهيآت الممارسة له أو المختصة به بحسب ما إذا تعلق الأمر بالتدقيق القانوني النظامي أو بالتدقيق التعاقدي أو الاتفاقي.

**الفقرة الرابعة: ضرورة تكوين الموارد البشرية في الميدان المالي والمحاسباتي.**

إن أهمية تدعيم آليات التدبير المالي المحكم لا تنضبط إلا بضرورة تكوين الموارد البشرية في المجالين المالي والمحاسباتي.

وهكذا يحتل التكوين موقعا بارزا ضمن القضايا التي تخص تدبير الموارد البشرية حيث أنه يعد الوسيلة الأمثل لإيجاد الحلول لمجموعة من الإشكاليات المرتبطة بتنظيم وتحديث وتنمية القدرات المهنية للموظفين وتأهيلهم للتكيف مع التحولات التي يعرفها مجال التدبير الإداري بالجماعات المحلية.

فتحقيق تدبير للجماعات الترابية يستلزم من مجالسها الرفع من قدرات مواردها البشرية حتى تتمكن من تدبير شؤونها المعقدة كما يجب، وذلك باعتماد سياسة تكوينية ترمي أساسا إلى تأهيل الموظفين الجماعيين للاستجابة للحاجيات المتجددة للمواطنين والاضطلاع بالمهام التنموية التي أصبحت تناط بهم، وذلك بوضع مخطط طويل المدة لعصرنة الإدارة المحلية وجعلها قادرة على النهوض بمهامها، ويجب أن يشارك في وضع المخطط، الإدارة المركزية والمنتخبون والموظفون الجماعيون، وذلك انسجاما مع فلسفة الحكامة المحلية التي تقتضي اعتماد مقاربة تشاركية في التدبير.

[72] - Laghzaoui (F)- Contrôle interne et bonne gouvernance locale- in – la gouvernance locale u maroc- Op. cit - pm 141.

هذا ويجب أن يتوجه التكوين في المرحلة الحالية إلى تأهيل الموارد البشرية الجماعية وتوجيهها إلى الجانب التقني والتخصصات الجديدة التي تفتقر إليها الجماعات المحلية من قبيل التدبير المالي، الجبايات المحلية، القروض، التخطيط، مراقبة التسيير، التدقيق الداخلي...إلخ.

عموما فإن كل ما قيل عن التدبير المالي للجماعات الترابية في علاقته مع تحقيق التنمية الاقتصادية يعتبر من باب تقديم تصور أولي لرصد مكامن الاختلال في هذا التدبير حتى يتأتى لنا إعطاء الخلاصات الضرورية لأجل إعداد رؤيا جديدة تنبني على المرتكزات الواقعية والحقيقية وحتى يمكن لهذا التدبير المالي أن يواكب كل تطورات التنمية الاقتصادية المحلية ويعمل على إشباع ما أمكن الحاجيات الاقتصادية المحلية الضرورية خصوصا وأن الشأن المحلي الاقتصادي يعرف تطورات مستجدة لا تنقطع بفعل ديناميكية الوسط المحلي الذي يوجد دائما في حركية مستمرة تفرز لنا معطيات محلية اقتصادية في حاجة إلى تغيير النظرة التدبيرية المالية في إطار حكماتي يراعي الخصوصيات الحاجية في راهنيتها ووقتها حتى لا يظهر هناك اختلال على المستوى التدبيري للمال المحلي.

وبالتالي فإن هذه الأدوار والوظائف التي تقوم بها الجماعات الترابية في تحقيقها للتنمية الاقتصادية عبر ماليتها المحلية بقدر ما تبدو طموحة وواعدة بقدر ما ستفقد أهميتها إذا لم يواكبها توفير الدعم المادي وتأهيل العنصر البشري.

# واقع عقد التمويل بالمشاركة في المصارف الإسلامية

د/ محمد الماحي
باحث في قانون الاعمال،وجدة

**تقديم**

تتمتع صيغة التمويل بالمشاركة بعدة مزايا تجعلها هي الأسلوب المفضل لتحقيق الدور الاقتصادي المطلوب من المؤسسة البنكية، مقارنة مع غيرها من الأساليب الأخرى، لكونه يساهم في المشروعات الاستثمارية، على عكس التمويلات التقليدية التي تبقى بمعزل عن المخاطر التي يتعرض لها المدين .

إلا أن ذكر المزايا لا يعني أنه ليس هناك مشاكل في التمويل بالمشاركة، بل إن هناك العديد من العراقيل والمعيقات التي تعترض المشاركة عند استخدامها في البنوك الإسلامية؟، هذا بالإضافة إلى بعض المخاطر التي تواجهها؟.

**المبحث الأول: مزايا التمويل بالمشاركة:**

إن أسلوب التمويل بالمشاركة في البنوك الإسلامية يتمتع بعدة مزايا، نظرا للدور الاقتصادي الاقتصادي الذي تلعبه، ويمكن إبراز هذه المزايا من خلال مطلبين: مزايا مرتبطة بأطراف المشاركة "المطلب الأول" وهناك مزايا مرتبطة بطبيعة المشاركة" المطلب الثاني ".

**المطلب الأول: المزايا المرتبطة بأطراف المشاركة.**

يوفر التمويل بالمشاركة لأطرافه عدة مزايا، وهذه المزايا لم تحققها صيغ التمويل الأخرى، بل وحتى التمويل التقليدي المتمثل في القرض بفائدة، ومن أبرزها:

**النقطة الأولى:** إتاحة المجال أمام المستثمرين للحصول على التمويل لمشروعاتهم حسب ما تقتضيه مصلحتهم، نظرا لتعدد أنواع المشاركة[73].

**النقطة الثانية:** أسلوب المشاركة يلبي طموحات طالبي التمويل الذين لا يرغبون في التمويلات المبنية على القرض بفائدة، وكذا في عدم استمرار مشاركة البنك لهم، فيما يخص المشاركة المتناقصة.[74]

[73] عمراوي رشيد، م.س. ص 80.

[74] مريد جواد، م.س.ص .239.

**النقطة الثالثة:** التمويل بالمشاركة يؤدي إلى " توزيع المسؤولية والمخاطر توزيعا عادلا[75] بين البنك والمستثمرين والمودعين، فهم يقتسمون جميعا تبعات المشروع من أرباح وخسائر.[76] طبقا لنظام المعاملات الإسلامية كل حسب نسبة مساهمته في التمويل باعتبار أنهما شريكين وأن مسؤوليتهما مشتركة، طالما أن الصفقة تعرضت للخسارة دون غش أو تدليس ثابت من أحد الشريكين.[77]

**النقطة الرابعة:** بما أن المشاركة تؤدي إلى توزيع المخاطر والخسائر بين الطرفين كل حسب حصته [78] المقدمة في الشركة، فإنها تدفع بهم إلى دراسة المشروعات دراسة دقيقة بما يتوفرون عليه من خبرات فنية وتقنية.[79]

**النقطة الخامسة:** تحرير الفرد من النزعة السلبية التي بثها فيه النظام التقليدي الربوي، وذلك بانتظار الحصول على الفائدة، وبذلك يتجه الأفراد نحو العمل

---

[75] وهو أمر غير موجود في النظام البنكي التقليدي، الذي تقع فيه نتائج المشروعات على المستثمر المستخدم للمال، إذ هو وحده الذي يتحمل المخاطر ، والخسائر وله وحده الأرباح.

[76] د: أحمد إبراهيم الترابي، و د: عابدين أحمد سلامة " مدخل إسلامي للتنمية التجربة السودانية" مجلة المال والاقتصاد، العدد 2 ، فبراير 1985، ص 10.

[77] محمد جنكل العمليات المباشرة ، سلسلة الموسوعة القانونية والقضائية لقانون الأعمال والمقاولات، طبعة 2010- ص: 179.

[78] وقد تأثر ق.ل.ع.م بالمذهب المالكي الذي أجاز أن تكون الحصة المقدمة في الشركة نقدية أو عينية أو صناعية باستثناء المواد الغذائية حيث نص الفصل 988 على ما يلي:" يسوغ أن تكون الحصة في رأس المال نقودا أو أشياء أخرى، منقولة كانت أو عقارية أوحقوقا معنوية. كما يسوغ أيضا أن تكون عمل أحد الشركاء أو حتى عملهم جميعا، ولا يسوغ بين المسلمين أن تكون هذه الحصة مواد غذائية على خلاف الشافعية والحنابلة والأحناف الذين أوجبوا أن يكون رأس المال نقدا لا عرضا، حيث قال ا بن قدامة في مؤلفه الرشح الكبير" لا تصح الشركة إلا بشرطين: أحدهما أن يكون رأس المال دراهم أو دنانير." ج.3، ص 55.

ومن الناحية القانونية فالحصة التي تقدم في الشركة ثلاث أنواع.

- الحصة النقدية : وهي المبلغ المالي الذي يقدمه الشريك كحصة في الشركة.
- الحصة العينية: وهي كل الأموال الأخرى غير النقود، قد تكون عقارات أو منقولات مادية وقد تكون معنوية، كالأصل التجاري وبراءة الاختراع.
- الحصة الصناعية: وهي ما أشار إليه الفصل 988 من ق .ل. ع.م .

ولا تقبل بعض الشركات هذه الحصة كشركة المساهمة حيث جاء في الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون 17/95 التي تنص على أنه " يقسم رأس مالها إلى أسهم قابلة للتداول ممثلة لحصص نقدية أو عينية دون أية حصة صناعية " وذلك لأن الحصة الصعية لا تشكل ضمانا للدائنين، كما أنه لا يمكن تحريرها فورا عند تكوين رأسمال الشركة.

[79] عائشة الشرقاوي المالقي: تجربة البنوك الإسلامية ،النظرية والتطبيق، م.س.ص 246.

البناء الهادف المنتج[80]. تعمل صيغة المشاركة على رفع الفوائد المحددة مسبقا على كاهل المستثمر الشريك، وذلك بعدم تحديد هامش الربح سلفا وغير مرتبط بنتيجة النشاط، وهو أهم ما يميز عقد المشاركة عن عقد القرض بفائدة في البنوك التقليدية[81].

وهذا بدوره يتيح الفرصة أكثر لاختيار مشروعات كبرى، وبالتالي إتاحة فرص الشغل وزيادة الدخل[82].

**المطلب الثاني: بعض المزايا المرتبطة بطبيعة التمويل بالمشاركة**

إن طبيعة التمويل بالمشاركة يجعل هذه الصيغة تمتاز بعدة مميزات لم تكن معروفة داخل الأبناك التقليدية التي لا تعرف إلا علاقة المديونية، وهي علاقة مقرض بمقترض.

**النقطة الأولى:** التمويل بالمشاركة أكثر كفاءة في مجال الاستثمار وأقدر على تحقيق النمو الاقتصادي مقارنة بالتمويلات الأخرى، لأن التمويل بالمشاركة يبحث عن المشروعات البناءة التي يمكن أن تدر أرباحا على جميع الأطراف، أما التمويلات الأخرى فهي تبحث عن الشخص القادر على سداد القروض مع فوائدها، ولا شأن لها بنجاح المشروع من عدمه.[83]

وبالتالي فكلما ابتعد المستثمر عن الفوائد الربوية المحددة مسبقا على أصل التمويل، كلما عمل أكثر على تحسين المردودية ما دام نصيبه متوقف على نجاح المشروع.

**النقطة الثانية:** يستجيب نظام المشاركة إلى تطلعات بعض المقاولات التي لا تريد تمويلا من البنوك التقليدية، وإنما تريد تمويلا مثل التمويل بالمشاركة، يقتسمون مع الممول نتائج المشروع ربحا وخسارة.

**النقطة الثالثة:** من بين المزايا كذلك للتمويل بالمشاركة، كونه أكثر ضمانا للنجاح بالنسبة للمشروعات الصغيرة ، لأن دراسة الجدوى التي تقيمها المؤسسة

[80] د: وائل عربيات م.س.ص 121.

[81] صبري حسنين : م.س.ص 40.

[82] رشيد عمراوي م.س.ص:81

[83] رشيد عمراوي ،م.س.ص 78.

البنكية تعبر عن مدى أهمية هذه المشروعات، وهو الأمر الذي يزيد من قدرة المقاولات الصغيرة والمتوسطة على التقدم ويقلل من فشلها.[84]

**النقطة الرابعة:** بالإضافة إلى ما سبق، فهناك ميزة أخرى تتعلق بالضمانات، على اعتبار أن التمويل بالمشاركة يتخطى حاجز الضمانات[85] التي ظلت تشكل مشكلا كبيرا على مستوى الواقع العملي في المعاملات البنكية التقليدية، حيث إن طلب الضمانة يشكل عائقا بالنسبة للمستثمرين الصغار[86].

وفي ختام هذا المبحث تجب الإشارة إلى أنه رغم المزايا المذكورة والتي يتمتع بها التمويل بالمشاركة، إلا أن الواقع العملي داخل الأبناك الإسلامية لهذه الصيغة يظهر عدم اعتمادها على هذا النوع من التمويل، وهو الأمر الذي سيؤثر سلبا لا محالة على المنتجات البديلة داخل البنوك المغربية، أو على الأقل يجعل هذا النوع من التمويل محدود مقارنة مع التمويلات الأخرى.

[84] هواري سيد: الاستثمار والتمويل، مكتبة عين شمس القاهرة ، ط 1 ، 1980،ص 216.

[85] ذلك بأن الأشخاص الراغبين في الحصول على التمويل غير ملزمين بإعادة رأس المال للمؤسسة البنكية أو ضما نه اللهم إذا حصل تعد أو تقصير ظاهر منهم.

[86] إلياس أبو الهيجاء، مقال منشور على الموقع الإلكتروني، م س.

# انعكاسات غياب الحوار الإجتماعي مع النقابات على إصلاح أنظمة التقاعد بالوظيفة العمومية

هشام بياض
طالب باحص في صف سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
محمد الاول،وجدة

**مقدمة**

إذا كان لعقود الشغل بداية ، فإنها تنتهي عموما وكيفما كانت طبيعتها القانونية، إما لأسباب خاصة ترتبط أساسا بالتميز بين عقود الشغل المحددة المدة وعقود الشغل غير محددة المدة أو لإنجاز شغل معين، حسب المادة 16 الفقرة الأولى من مدونة الشغل، وقد تنتهي بأمر من المشرع نفسه وهو حالة التقاعد، وعقد الشغل يعتبر من عقود المدة ، وليس بعقد أبدي، وهذا ما أكدتها مقتضيات الفصل 728 من قاتون الالتزامات والعقود المغربي، الذي ينص على أنه ((يبطل كل اتفاق يلتزم بمقتضاه شخص بتقديم خدماته طول حياته أو لمدة تبلغ من الطول حدا بحيث يظل ملتزما حتى موته)).

لقد أصبح التقاعد الذي هو نهاية لمسار وظيفي أو شغلي، يحظى باهتمام واسع ومتزايد في أوسط الموظفين والمستخدمين والأجراء وداخل المنظمات النقابية والادارات العمومية والمقاولات والقائمين على المؤسسات المسؤولة عن نظام التقاعد.

وانطلاقا من المقتضيات القانونية الواردة في مدونة الشغل، لا بد من الاشارة ولو بإيجاز لأنظمة التقاعد التي يعرفها المغرب وما يشوبها من اختلالات، وقد سبق أن جاء خطاب جلالة الملك بمناسبة عيد العرش (30 يوليوز 2004) واضحا بعد أن دق ناقوس الخطر من أجل إنقاذ أنظمة التقاعد قبل فوات الأوان، حيث جاء فيه (...كما يجب تفعيل وتوسيع الحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، ومكافحة كل أشكال الفقر والإقصاء، وترسيخ التضامن بين الأجيال باتخاذ التدابير اللازمة والمستعجلة لإنقاذ مستقبل أنظمة التقاعد، قبل فوات الأوان،...).

إن أنظمة التقاعد بالمغرب تتسم بالتعدد وعدم تقاربها والانسجام فيما يخص الجوانب المؤسساتية (أي أن كل نظام يتوفر على إطار قانوني خاص ويخضع لسلطة وصاية مستقلة) ونظام الحكامة ومقاييس العمل المعتمدة، وهذه الأنظمة وقف المجلس الأعلى للحسابات على اختلالاتها ([87])، وعمل على اصدار في يوليوز2013 تقرير ([88]) يتعلق ب"منظومة التقاعد بالمغرب التشخيص ومقترحات الاصلاح"، حيث خلص التقرير إلى ضرورة التعجيل بالقيام بمسلسل من الاصلاحات العميقة لنظام التقاعد على المدى القصير والمتوسط والطويل، كما خصص مجلس النواب يوم 23 يونيو 2014 جلسة عمومية لمناقشة العرض، والذي تقدم به الرئيس الأول للمجلس الأعلى للحسابات.
وحسب تقرير المجلس فإن وضعية الانظمة الأكثر هشاشة ستزداد سوء إذا لم تتدخل السلطات العمومية بشكل عاجل للقيام باصلاحات شاملة وعميقة وجريئة.
وللإشارة، فإن هذه الأنظمة المتنوعة تم إنشاء كل واحدة منها في مرحلة معينة بهدف تغطية شريحة خاصة من الساكنة، إلا أن تغطية هذه الأخيرة نسبتها ضعيفة، حيث أن مجموع الأنظمة (حسب تقرير المجلس الأعلى للحسابات) لا تغطي سوى 33 بالمائة من مجموع الساكنة النشيطة، أي ما يناهز 3.4 مليون نسمة من أصل 10.5 مليون نسمة.

وهذه الأنظمة المتنوعة والمختلفة أحدثت خلال فترات وبشكل تدريجي والتي امتد من سنة 1930 إلى سنة 1977 وهي:

**المطلب الأول: صناديق التقاعد**

الصندوق المغربي للتقاعدCMR

الصندوق المهني المغربي للتقاعد CIMR

الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي CNSS

النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد RCAR

[87] لقد سبق للمجلس الاعلى للحسابات أن أثار خلال التقرير الذي أنجزه سنة 2006 ملاحظات حول حكامة الجهاز ارتبطت أساسا بالهيكلة التنظيمية للصندوق ونظام المعلومات ومراقبة المعاشات، وكذا تدبر بعض توظيفات الأموال التي قام بها الصندوق

[88] يحتوي هذا التقرير على 128 صفحة ومقسم إلى قسمين، القسم الأول يتعلق بتشخيص نظام التقاعد بالمغرب، والقسم الثاني يتعلق بمقترحات الاصلاح، وفي الأخير يختم التقرير بأجوبة مسؤولي صناديق التقاعد.

**النقطة الأولى: الصندوق المغربي للتقاعدCMR**

أحدث الصندوق المغربي للتقاعد في فاتح مارس من سنة 1930 كأول نظام إجباري للتقاعد بالمغرب لفائدة الموظفين الفرنسيين العاملين بإدارة الحماية، وبتاريخ 31 ماي 1931([89]) أحدث أول نظام التقاعد لفائدة الموظفين المغاربة([90]).

والصندوق يعمل بنظام التوزيع ليشمل جميع الموظفين المدنيين التابعين للدولة والجماعات المحلية، كما تم إنشاء نظام جديد لفائدة العسكريين.

وقد أسفر تقرير المجلس الأعلى على تشخيص وضعية نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد على أنه يعاني من إختلالات مالية عميقة وهيكلية وتزداد تفاقما مع مرور الزمن، بالرغم من وضوح الوضعية الصعبة للنظام منذ سنوات، فإنه لم يتم القيام بأي إصلاحات هيكلية تحت ذريعة انتظار نتائج الدراسات والاستشارات([91]).

كما أن كل التقارير تجمع على أن الصندوق المغربي للتقاعد سيعرف صعوبات مالية ابتداء من سنة 2015، وستعرف الاحتياطات المالية للنظام انخفاضا لتصبح سلبية إبتداء من سنة 2021.

ومن أجل إنقاذ الصندوق المغربي للتقاعد، يقترح المجلس الأعلى للحسابات حاليا، رفع سن التقاعد إلى 65 سنة على مدى 10 سنوات، عوض 60 سنة المعمول بها حاليا، مع منح المنخرطين إمكانية تمديد فترة نشاطهم حتى تتسنى لهم الاستفادة من تقاعد كامل في المعدل الأقصى، وفي حدود سن يتم تحديدها لاحقا. مع وجوب أن يخضع الاستمرار في العمل لتأطير ملائم([92]).

---

[89] لقد ظل الصندوق المغربي للتقاعد تابعا لمديرية الشؤون الادارية والعامة التابعة لوزارة المالية حتى سنة 1996 الذي على إثرصدور القانون رقم 95-43 المتعلق باعادة تنظيم الصندوق المغربي للتقاعد، حيث اتخذ شكل مؤسسة عمومية تتمتع فعليا بالاستقلال الاداري والمالي.

[90] محمد عفيفي، مستقبل التقاعد بالمغرب، مطبعة أنفوبرانت، سنة 2101، ص 29.

[91] حسب تقرير المجلس الاعلى ص 25و26.

[92] ويضيف مقترح المجلس الأعلى للحسابات على أنه بالنسبة لوعاء احتساب الحقوق بالنسبة للمنخرطين في الصندوق المغربي للتقاعد، فقد اقترح المجلس تغيير الوعاء بصفة تدريجية باعتماد معدل أجور من 10 إلى 15 سنة الأخيرة من العمل، عوض آخر أجرة كما هو معمول به حاليا، مع تخفيض نسبة القسط السنوي إلى 2 في المائة بدل 2.5 في المائة، وتحديد نسبة المساهمة في 30 في المائة، موزعة على الشكل التالي 24 في المائة منها للنظام الأساسي اعتمادا على مبدأ

كما عملت الحكومة بشأن معالجة أزمة نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد على طرح مقترحات في الموضوع على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لإبداء رأيه بشأنها.

والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي كهيئة دستورية مستقلة يضطلع بمهام استشارية لدى الحكومة ولدى مجلسي البرلمان، ويحدد القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي([93]) صلاحياته من خلال الباب الثاني، وتركيبته من خلال الباب الثالث، وتنظيمه من خلال الباب الرابع، وطريقة تسييره من خلال الباب الخامس، والتنظيم الاداري والمالي من خلال الباب السادس، بالاضافة إلى أحكام مختلفة وانتقالية من خلال الباب السابع والأخير.

وتنص المادة الثانية من هذا القانون على أنه ((طبقا لأحكام الفصل الرابع والتسعين من الدستور، يضطلع المجلس بمهام استشارية لدى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين.

ولهذا الغرض، يعهد إليه على الخصوص القيام، وفق الشروط والكيفية المنصوص عليها في أحكام هذا القانون التنظيمي، بمايلي:

- الإدلاء برأيه في الاتجاهات العامة للإقتصاد الوطني والتكوين؛
- تحليل الظرفية وتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والجهوية والدولية وانعكاساتها؛
- تقديم اقتراحات في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية؛
- تيسير وتدعيم التشاور والتعاون بين الفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي؛
- إنجاز الدراسات والأبحاث في الميادين المرتبطة بممارسة صلاحياته)).

---

التوزيع بدل20 بالمائة المعتمد حاليا، و6 في المائة بالنسبة للنظام الإضافي المبني على الرسملة يتحملها بشكل متساو المشغل والأجير.

[93] ظهير الشريف رقم 1.10.28 صادر في 18 ربيع الأول 1431 (5مارس 2010) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، المنشور بالجريدة الرسمية و عدد 5820 بتاريخ 11 مارس2010.

**النقطة الثانية : النظام العام للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد**RCAR

سيعرف هذا النظام بدوره صعوبات في تحقيق التوازن المالي لكن أقل حدة من نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد أونظام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.

وترجع هذه الوضعية إلى عدم ملائمة بعض مقاييس هذا النظام، خصوصا إعادة تقييم المعاشات التي ترتبط بتطور الراتب المتوسط للنظام، الأمر الذي من شأنه أن يطرح إكراهات بشأن تمويل هذا التقييم في حالة تسجيل مردودية احتياطيات النظام الانخفاض مهم، خاصة عندما تكون الظرفية الاقتصادية غير مواتية. على صعيد آخر، تظهر التوقعات في أفق سنة 2060 أن المؤشرات الديمغرافية للنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد ستعرف تطورا مماثلا لتلك المتعلقة بالصندوق المغربي للتقاعد، إذ أن استقرار عدد المنخرطين ومن أعداد المتقاعدين )الذين سيتضاعف عددهم 4 مرات( سيؤدي إلى تدهور كبير في المؤشر الديمغرافي، الذي يوجد أصلا في مستوى جد منخفض، حيث سينتقل من3 نشيطين لمتقاعد واحد حاليا إلى 0,8 نشيط بحلول سنة 2045 وتعكس التوقعات المالية لهذا النظام وضعا يتسم نسبيا بالديمومة. وهكذا، فإن رصيده المالي لن يصبح سالبا إلا في سنة 2022. ولن يتم استنفاذ احتياطيات هذا النظام إلا بحلول سنة 2042

**النقطة الثالثة : نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي**CNSS

تبين التوقعات الإ كتوارية أن الساكنة النشيطة المنخرطة في نظام التقاعد للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي ستستمر في الارتفاع لتبلغ 11,9 مليون نسمة في أفق سنة 2060 مقابل 2,7 مليون مع نهاية سنة 2012. بيد أنه، وابتداء من سنة 2020، سيعرف عدد المحالين على التقاعد ارتفاعا ملحوظا مما سينتج عنه اتجاه نحوانخفاض مؤشر التوازن الديمغرافي في المستقبل والذي سينتقل من 9,6 حاليا إلى 3,9 سنة 2060.

ويمكن تفسير الديمومة النسبية للتوازن الديمغرافي لهذا النظام مقارنة مع الأنظمة الأساسية الأخرى، من جهة بالأهمية الحالية للنموالديمغرافي، وبالإمكانيات الهائلة التي سيتيحها توسيع نظام التقاعد ليشمل المأجورين غير المصرحين ونتائج محاربة ظاهرة الخفض في التصريحات من جهة أخرى.

وفي المقابل، ترجع هشاشة هذا النظام إلى التسعيرة المنخفضة للحقوق خلال الخمسة عشر سنة الأولى (أي 3.240 يوما ) للانخراط الفعلي، حيث أن كل فترة انخراط من 216 يوما تعادل 3,33 % كقسط سنوي. ويزيد من حدة هذا الوضع أن نسبة هامة من المستفيدين تتوفر على أقدمية في الانخراط تناهز المدة الدنيا التي تكسب الحق في المعاش. ومن شأن هذه الوضعية التشجيع على ضعف التصريح أوعدم التصريح عند تجاوز الحد الأدنى لمرحلة التأمين.

وتبين الدراسات الإكتوارية أن الرصيد التقني والمالي للنظام سيصبح سلبيا ابتداء من سنة 2021. وأن جميع الإحيتاطيات سيتم استنفاذها في سنة 2030 وتؤكد هذه التوقعات كذلك اختلال توازن هذا النظام الذي راكم إلى حدود نهاية سنة، 2011 ديونا ضمنية غير مشمولة بالتغطية بمجموع قدره197 مليار درهم ولكي يتمكن هذا النظام من العمل وفق نفس القواعد الحالية في أفق سنة 2060 فإنه من الضروري رفع نسبة واجب الانخراط إلى 16,63% بدل 11,89% المعتمدة حاليا. وعلى صعيد آخر، تجدر الإشارة إلى أن نسبة تغطية الساكنة النشيطة تبقى غير كافية بالرغم من الارتفاع الذي سجلته هذه النسبة خلال السنوات الأخيرة، إذ بلغت 72 % في سنة 2011 مقارنة مع نسبة 43% خلال سنة 2005. بيد أن نسبة التغطية الحقيقية للتقاعد تبقى متواضعة اعتبارا لكون انخراط الأجير المؤمن لا يعني بالضرورة أنه سيستفيد من معاش التقاعد عند بلوغه سن الإحالة على التقاعد. وعلى سبيل المثال، وإلى غاية نهاية سنة 2012، فإن حوالي 622.000 مؤمن غير نشيط قد بلغوا السن القانوني المحدد في 60 سنة دون إكمال مدة 3.240 يوما من المساهمات الضرورية لإكتساب حق الاستفادة من معاش التقاعد.

**النقطة الرابعة : نظام التقاعد التكميلي المتعلق بالصندوق المهني المغربي للتقاعد CIMR**

خلافا للأنظمة الأخرى، تبين الدراسات الإكتوارية أن النظام التكميلي الذي يتولى تدبيره الصندوق المهني المغربي للتقاعد لن تستنفذ احتياطياته خلال مرحلة التوقعات( إلى غاية 2060 ) رغم أن عجزا تقنيا سيظهر ما بين سنتي 2033و2050. وبفضل الإصلاحات المنجزة خلال سنة 2003، تمكن هذا النظام من معالجة ضعف التسعير الذي عرفه سابقا، وكذا تحسين معدلات التمويل الأولي

والتغطية التي بلغت مع نهاية سنة 2011 على التوالي 67% و40% . وبالتالي، يمكن لهذا النظام ضمان تقديم خدماته حتى سنة 2060.

وتعزى هذه الوضعية المتوازنة إلى استعمال أهم عنصر في قيادة هذا النظام أي قيمة التنقيط المعتمدة سنويا من طرف مجلس الإدارة بناء على الوضعية المالية وتوازن النظام. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن نقطة الضعف الرئيسية لهذا النظام تتمثل في طريقة تسييره باعتماد مبدأ التوزيع، علما بأن هذا النظام اختياري وليس إجباري مما يطرح تحديا مزدوجا من حيث استمراريته التي تبقى رهينة بالإ نخراطات الجديدة والتطبيق الصارم والمستمر للتسعيرة المناسبة.

أما المقترح الحكومي المطروحة على أنظار المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي فإنه يتعلق بما يلي:

· رفع سن التقاعد إلى 62 سنة ابتداء من فاتح يوليوز 2015، ورفعه تدريجيا بستة أشهر كل سنة ليصل إلى 65 سنة ابتداء من 01 يوليوز 2021.

· رفع نسبة الاقتطاع من الأجور لتمويل صندوق التقاعد بـ 4% (2% في 1 يوليوز 2015، و2% في فاتح يوليوز 2016) لتصل إلى 14% بدل 10% حاليا مع مساهمة مماثلة للدولة.

· تقليص مقدار معاش التقاعد عبر آليتين، الأولى هي احتسابه على قاعدة معدل الأجرة للسنوات الثمانية الأخيرة بدل آخر أجرة حاليا، والثانية هي استبدال نسبة 2.5% من الأجرة عن كل سنة من العمل بنسبة 2% فقط.

· رفع مدة العمل للتوفر على إمكانية الاستحقاق للتقاعد النسبي (شريطة إذن الإدارة وفي حدود عدد محدد من المناصب) من 21 سنة كحد أدنى بالنسبة للرجال و15 سنة بالنسبة للنساء إلى 26 سنة للرجال و20 سنة للنساء، ورفع مدة العمل للحصول على التقاعد النسبي غير المشروط إلى 36 سنة بدل 30 سنة حاليا، كل هذا مع تخفيض مقدار معاش التقاعد النسبي باحتسابه على قاعدة 1.5% عن كل سنة من العمل بدل 2% حاليا.

وبقرائتنا للمقترح الحكومي ومقارنة مع ما هو جاري به العمل حاليا بالصندوق المغربي للتقاعد، يظهر جليا على أن الحقوق ومكاسب الموظفين والمستخدمين سيعرف تراجعا كبيرا، بحيث في الوقت الذي كان المنخرطون ينتظرون مكاسب جديدة أكثر فائدة، وعلى سبيل المثال تحمل الدولة لنسبة ثلثي من اقتطاعات الأجور مقابل ثلث يتحملها الموظف

والمستخدم، كما هو المعمول به في معظم الدول، عوض المساهمة بالتساوي أي 50 بالمائة لكل طرف، وكذلك أن التمديد يبقى اختياري لإمتصاص غضب المعطلين والعمل على توظيفهم، أو على الأقل كان على الحكومة أن تحافظ على الحقوق والمكاسب كمرحلة ألى.

لكن، هل لقي هذا المقترح إرتياحا لدى الحركة النقابية المغربية والمجتمع المدني؟

**المطلب الثاني: الحركة النقابية المغربية ورفضها للمقترح الحكومي**

لقد عرف هذا الاقتراح رفضا كبيرا من طرف المركزيات النقابية الثلاث الأكثر تمثيلا([94])، واعتبرت عدم عرض المقترح عليها في إطار المفاوضات الجماعية هو إجهاز على المكتسبات

ومن الملاحظ أن أغلب المركزيات النقابية توحدت حول عدم الموافقة والرفض التام للمقترح، وجلهم متفقون على ضرورة شمولية إصلاح أنظمة التقاعد ودون المساس بالحقوق المكتسبة للمنخرطين، أي أن حل الإشكال يكون وفق مبادئ الإصلاح الشامل، مع ضرورة إدراج إشكالية التقاعد ضمن جدول أعمال المفاوضة الجماعية الذي هو حق.

**القطة الأولى : المفاوضة الجماعية**

للتذكير لقد اهتمت منظمة الشغل الدولية بمبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية من خلال اتفاقية الشغل الدولية رقم 154 بشأن تشجيع المفاوضة الجماعية، والمنظمة العربية اهتمت هي الأخرى بالمفاوضة الجماعية من خلال اتفاقية رقم 11 لسنة 1979 والتي جاء في ديباجتها على ((أن المفاوضة الجماعية هي الوسيلة الفعالة لتنظيم علاقات العمل على أسس عادلة بما يتماشى مع التطور الاقتصادي والاجتماعي، وأنها تكتسي سمة خاصة حيث تلتقي فيها إرادة الطرفين لتنظيم شروط وظروف العمل وتحديد الحقوق والمزايا التي تقرر للعمال بما يحقق السلم الاجتماعي والعدالة الاجتماعية))([95])، لكن بالنسبة للتشريع الاجتماعي المغربي فالمفاوضة الجماعية

[94] في تصريح أصدره الاتحاد المغربي للشغل – التوجه الديمقراطي- السكرتارية الوطنية المؤرخ في 26 غشت 2014.

[95] عبد اللطيف خالفي" الوسيط في مدونة الشغل ، الجزأ الثاني ، علاقة الشغل الجماعية 1" المطبعة والوراقة الوطنية مراكش، سنة 2006، ص 328 و329 .

لم يكن يوجد إطار قانوني ينظمها إلى حين صدور مدونة الشغل سنة 2003([96])، إذ من اهم المستجدات التي استحدثتها مدونة الشغل ، هي إدراجها لأول مرة لمقتضيات قانونية تتعلق بالمفاوضة الجماعية من خلال المواد 92 إلى 103، وقد عرفتها المادة 92 على أن (("المفاوضة الجماعية " هي الحوار الذي يجري بين ممثلي المنظمات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلا أو الإتحادات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلا من جهة، وبين المشغل أو عدة مشغلين أو ممثلي المنظمات المهنية للمشغلين من جهة أخرى، بهدف تحديد وتحسين ظروف الشغل والتشغيل ، وتنظيم العلاقات بين المشغلين والأجراء ، وتنظيم العلاقات بين المشغلين أو منظماتهم من جهة وبين منظمة أو عدة منظمات نقابية للأجراء أكثر تمثيلا من جهة أخرى)) وجاءت المادة 96 الفقرة الثانية من المدونة لتؤكد على إجراء مفاوضات بين الحكومة والمنظمات النقابية الأكثر تمثيلا حيث جاء فيها على أنه ((تجري المفاوضات بين الحكومة والمنظمات المهنية للمشغلين والمنظمات النقابية للأجراء الأكثر تمثيلا على المستوى الوطني، مرة كل سنة أو كلما دعت الضرورة إلى ذلك، من أجل تداول مختلف الملفات الاقتصادية والاجتماعية التي تهم عالم الشغل.

**النقطة الثانية : مرتكزات الرفض النقابي**

يرتكز الرفض النقابي أساسا ومن الدرجة الأولى على أن الأزمة التي يعيشها نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد، لا يجب تحمل جميع أعبائها في إطار الإصلاح على كاهل الموظف والمستخدم بمفرده، لأن المنخرط ظل يؤدي واجبته المالية بانتظام وأن الدولة والحكومات المتعاقبة هي المسؤلة عن الازمة نظرا لعدم تأديتها لمستحقاتها للصندوق حوالي 40 سنة أي حتى سنة 2005، ولكن لجزأ منها فقط، وفي هذا الإطار جاء تقرير المجلس الأعلى واضحا حيث أشار فيه على أنه ((ونظرا لحداثة بنية النظام نسبيا، واعتباراً للأثر الإيجابي للعامل الديمغرافي فقد كانت اشتراكات المأجورين كافية لتأمين خدمات التقاعد إلا أن عدم أداء الدولة لمساهماتها .كمشغل. كان له أثر كبير في الحد من تكوين احتياطات لفائدة نظام المعاشات المدنية. وقد تداركت الدولة هذه الوضعية جزئيا سنة 2005 حيث قامت بدفع 6 ملايير درهم لفائدة نظام التقاعد

[96] قانون رقم 65.99 صادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.194 في 11 سبتمبر 2003 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5167 بتاريخ 8 دجنبر 2003

المدني))([97])، إضافة إلى سوء استثمار الاحتياطات المالية للصندوق، وكذلك استعمال جزء من موارد نظام المعاشات المدنية ولمدة طويلة لحل أزمات نظام المعاشات العسكرية للصندوق المغربي للتقاعد...الخ.

إذا، هل الحكومة بصدد إرغام الموظفين والمستخدمين على تأدية فاتورة إفلاس الصندوق المغربي للتقاعد؟

لقد اعتبرت المركزيات النقابية([98]) أن إصلاح الحكومة للنظام الحالي للتقاعد جاء لتلبية تعليمات وتوصيات صندوق النقد الدولي وتطالب بسحبه فوراً([99])، وأن أي إصلاح يستهدف منظومة التقاعد لا يمكن عزله عن إصلاح منظومة الحماية الاجتماعية ككل.

**النقطة الثالثة : مقترح المركزيات النقابية**

في مذكرة مشتركة للمركزيات النقابية الثلاث([100]) الموجهة لرئيس الحكومة حول إصلاح أنظمة التقاعد بتاريخ 16 يوليوز 2014، جوابا على مقتراحات الحكومة فيما يخص نظام المعاشات المدنية للصندوق المغربي للتقاعد التي تقدم بها رئيس الحكومة في اجتماع مع اللجنة الوطنية لإصلاح أنظمة التقاعد، يوم 18 يونيو 2014، تضمنت أربع محاور أساسية وهي:

I. ضعف نسبة التغطية الاجتماعية وعدم إنسجام أنظمة التقاعد:

- ضعف نسبة التغطية الاجتماعية؛
- تعدد وعدم إنسجام أنظمة التقاعد؛
- إنعدام أي ممرات ومسالك بين الأنظمة؛
- التمويل؛
- المعامل الديمغرافي.

II. لا بديل على إصلاح الشمولي لأنظمة التقاعد:

- الاصلاح المقايسي

[97] تقرير المجلس الأعلى للحسابات ص 30، الفقرة 120 و 121.

[98] تقرير المجلس الأعلى للحسابات ص 30، الفقرة 120 و 121.

[99] في تصريح أصدره الاتحاد المغربي للشغل – التوجه الديمقراطي- السكرتارية الوطنية المؤرخ في 26 غشت 2014.

[100] الاتحاد المغربي للشغل والكنفدرالية الديمقراطية للشغل والفيدرالية الديمقرايطة للشغل.

- إنجاز الإصلاح الشمولي لأنظمة التقاعد:

o قطب عمومي؛

o قطب خاص.

III. الاصلاحات المقاييسية جزء لا يتجزأ من الاصلاح الشمولي:

- المرحلة الأولى:

o الصندوق المغربي للتقاعد؛

o النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد؛

- المرحلة الثانية: تراجع المقاييس المعتمدة؛

- المرحلة الثتالثة: إنجاز قطب عمومي.

IV. الإجراءات المرفقة:

- المردودية؛

- الضمان؛

- السيولة؛

- المنفعة الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا، لم يمنع المركزيات النقابية من مراسلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في رفض المشروع المحال عليها من طرف الحكومة ثم طرح عليها المقترح النقابي، حيث وجهت المركزية النقابية الاتحاد المغربي للشغل بمذكرة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي بتاريخ 27 غشت 2014 حول إشكالية أنظمة التقاعد بالمغرب، وذلك لوضع المجلس الاقتصادي الاجتماعي والبيئي أمام امر الواقع، وتتضمن المذكرة التأكيد من جديد على المحاور الأربعة السالفة الذكر، كما ختمت المذكرة بمطالبة أعضاء المجلس بإرجاع مقترح المشروع الحكومي إلى طاولة الحوار. فضلا عن أن هنالك([101])من اعتبر أن مشروع إصلاح التقاعد المحال على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي ينذر بكارثة خطيرة غير مسبوقة في تاريخ الوظيفة العمومية، مطالبة من أطراف المجلس برفض هذا المشروع جملة وتفصيلا. وفضلا عن ذلك، فإنه في الوقت الذي تعلو فيه أصوات الرفض للمقترح الحكومي، وإذ

[101] بيان المكتب التنفيذي الصادر عن الاتحاد الوطني للمتصرفين المغاربة والمؤرخ في 10 شتنبر 2014.

بهذه الأخيرة تخرج إلى حيز الوجود مرسوم قانون جديد في غياب الحوار الإجتماعي مع الفرقاء الاجتماعيين والذي أدى إلى الزيادة في وتيرة درجة الغليان الاجتماعي.

**النقطة الرابعة :غياب الحوار الإجتماعي يسبب الثوتر الاجتماعي**

مرسوم قانون يساهم بالزيادة في رفع من وتيرة الغليان الاجتماعي في الوقت الذي كانت المركزيات النقابية الثلاث الأكثر تمثيلا([102]) تنتظر رد الحكومة عن المذكرة المشتركة، تتفجأ الحركة النقابية بإقدام الحكومة على إصدار مرسوم قانون رقم 2.14.596 بتاريخ فاتح شتنبر 2014 بتتميم القانون رقم 012.71 الصادر في 30 دجنبر 1971 المحددة بموجبه السن التي يجب ان يحال فيها على التقاعد موظفو وأعوان الدولة والبلديات والمؤسسات العامة المنخرطون في نظام المعاشات المدنية، والقانون رقم 05.89 المحدد بموجبه السن التي يحال إلى التقاعد عند بلوغها المستخدمون المنخرطون في النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد، المنشور في الجريدة الرسمية تحت عدد 6287 مكرر بتاريخ 2 شتنبر 2014.

والمرسوم جاء بناء على الفصل 81 من الدستور المغربي والذي ينص على أنه ((يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعنيها في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية.

يودع مشروع المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، وإذا لم يحصل الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب)).

وأمام من جهة، غياب الحوار الإجتماعي مع الفرقاء الاجتماعيين وانفراد الحكومة بالقرار، سارعت أغلب المركزيات النقابية إلى إصدار بلاغاتها رافضة مبدئيا وتفصيليا مرسوم القانون السالف الذكر وتدعو إلى إلغائه فورا([103])، حيث اعتبرت قرار الحكومة

[102] الاتحاد المغربي للشغل، الكونفدرالية الديمقراطية للشغل وكذا الفيدرالية الديمقراطية للشغل.

[103] بلاغ الذي أصدرته المركزيات النقابية الثلاث الاتحاد المغربي للشغل، الكونفدرالية الديمقراطية للشغل والفدرالية الديموقراطسة للشغل المؤرخ في 3 شتنبر 2014.

هو إجهاز على الحقوق والحريات النقابية، كما تندد بالمقاربة الحكومية الأحادية في التعامل مع الملفات الاجتماعية التي عوض أن يتم طرحها في إطار المفاوضات الجماعية تطرح على مؤسسات ذات طابع استشاري (أي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، وفي نفس الوقت كذلك اعتبرت([104]) أن الحكومة تعمدت في خرق منهجيتين من جهة، منهجية الحوار الاجتماعي المتوافق حوله منذ حكومة التناوب والقاضية بعقد دورتين للحوار الاجتماعي في السنة وبالتوافق حول القضايا الاساسية التي تهم الشغيلة، ومن جهة أخرى، منهجبة العمل داخل اللجنة الوطنية لإصلاح أنظمة التقاعد التي أحدثت سنة 2004 وتفرعت عنها لجنة تقنية والتي اشتغلت طيلة عقد من الزمان، ومن جهة أخرى، أمام ما وقع في صفوف الموظفين والمستخدمين والاعلام من غموض جعلهم ينتفضون من هذا المرسوم، مما دفع بالحكومة مع ارتفاع موجة من الغضب والغليان الاجتماعي من أن تتحرك لتهدئة الوضع، وذلك تفاديا للتوتر الاجتماعي. لكن، هل نجحت الحكومة في تهدئة الوضع أم زادات في الرفع من التوترالاجتماعي؟

الحكومة تعمل على طمأنة الموظفين والمستخدمين في شأن ملف التقاعد بعد صدور مرسوم قانون مباشرة بعد تحرك النقابات المركزية وجمعيات المجتمع المدني بواسطة بياناتها وبلاغاتها والندوات الصحافية، بادرت الحكومة عبر وزارتها الوصية على قطاع الوظيفة العمومية بنفي الخبر الذي يروج عن تمديد سن التقاعد إلى 65 سنة بالنسبة لجميع موظفي الدولة، وعلى أن المادة الأولى المتعلقة بالقانون المحدد لسن التقاعد تهم أساتذة التعليم فقط، حيث أكدت الوزارة الوصية على أن الحكومة تسعى من خلال هذا المرسوم إلى ضمان استمرارية خدمات المرافق التعليمية والجامعية بشكل دائم ومنتظم، وانجاح الموسم الدراسي الجامعي، وذلك باستمرار الموظفين المقبلين على التقاعد في مزاولة مهامهم إلى غاية متم الموسم الدراسي الجامعي، وأن القانون الذي تم نشره بالجريدة الرسمية هو إجراء تدبيري وخاص بالأساتذة الجامعيين والباحثين فقط. وهذا يعني أن مرسوم قانون رقم 2.14.596 يعني فقط رجال ونساء التربية الوطنية والتعليم العالي الموظفين منهم والمتعاقدين.

[104] الفيدرالية الديموقراطية للشغل، ندوة صحفية ليوم 11 شتمبر 2014، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 12 شتنبر 2014، ص1و2.

لكننا نتساءل من جانبنا، ألم تكن الحكومة على بينة وعلى علم مسبق بالنقص الحاصل أو الذي سيحصل في قطاع التعليم؟ ولماذا انتظرت الحكومة واختارت الفترة الفاصلة بين الدورات لكي يتسنى لها العمل على إصدار مرسوم قانون رقم 2.14.596 بتاريخ فاتح شتنبر 2014، ورجال ونساء التعليم وتلامذتهم وطلبتهم في عطلة صيفية، واستندت الحكومة في ذلك على الفصل 81 من الدستور السالف الذكر؟ وهل سيصبح الفصل 81 من دستور2011 هو السهل لتمرير عبره كل القرارات المستعصية التي تتعلق بالطبقة العاملة؟

وفضلا عن ذلك، فإن الحكومة بقرارها هذا الأحادي وفي غياب الحوار الإجتماعي مع المركزيات النقابية التي تمثل الطبقة العاملة من موظفين ومستخدمين وأجراء ...الخ في صياغة مسودة المقترح، ساهمت من جهة في زرع الخوف في صفوف الموظفين والمستخدمين المقبلين على التقاعد، ومن جهة أخرى ساهمت الحكومة عن طريق هذا المقترح في توحيد الحركة النقابية المغربية فيما بينها، في الوقت الذي "وجدت المركزيات النقابية نفسها في موقع الدفاع عن المكتسبات التي أصبحت تتعرض للإبادة وفي مقدمتها التقاعد([105])،

**النقطة الخامسة : الانعكاسات الناتجة عن قرارات الحكومة في شأن إصلاح التقاعد**

1- في صفوف الموظفين

خوفا من أن يصبح مشروع مقترح اصلاح التقاعد قانونا وواقع وبالتالي تطبيق الاجراءات المالية المواكبة للتقاعد الجديد، بدأت تتقاطر على الادارات المغربية عديد من الطلبات من طرف الموظفين الذين قضو 21 سنة من العمل بالوظيفة العمومية، للإستفادة من خيار التقاعد النسبي، لأن الإصلاح المرتقب بالنسبة لفئة الأطر العليا سيؤدي بهم إلى الانخفاض في الاعتماد مقارنة مع ما هو جاري به العمل، حيث أن الاستفادة من التقاعد النسبي سيرتفع إلى 26 سنة بالنسبة للرجال عوض 21 سنة و20 سنة بالنسبة للنساء عوض 15 سنة، كما أن نسبة الاقتطاع من الأجور لتمويل

[105] في تصريح للكاتب العام للفيدرالية الديمقراطية للشغل في الندوة الصحفية التي عقدها بالدارالبيضاء بتاريخ 11 شتنبر 2014

صندوق التقاعد سترتفع بـ 4 بالمائة (2بالمائة سنة 2015 و 2 بالمائة سنة 2016)، ثم أن عملية احتساب مقدار المعاش سيكون على قاعدة معدل الأجرة للسنوات الثمانية الأخيرة عوض أخر الأجرة حاليا أضف إلى ذلك أن استبدال نسبة 2.5 بالمائة من الأجرة عن كل سنة من العمل بنسبة 2 بالمائة فقط.

هكذا، سيصبح الموظف والمستخدم أمام الزيادة في إقتطاع من الأجر، والزيادة في سنوات العمل، مقابل معاش أقل (حلل وناقش).

2- المساهمة في توحيد الحركة النقابية

كان للقرارات الأنفرادية للحكومة (سواء تعلق الأمر بإحالة مشروعي قانونين يهمان نظام المعاشات المدنية على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أجل إبداء الرأي حولهما، أو تعلق الأمر بإصدار مرسوم قانون يتم بموجبه التمديد لرجال التعليم ونساء التربية والتكوين والأساتذة الباحيثن لسن التقاعد إلى غاية إنتهاء السنة الدراسية أو الجامعية) دور كبير في المساهمة في توحيد الحركة النقابية المغربية والتي جعلتها تدخل في مسلسل النضالات([106]) التنسيقية، ردا عن المقترح الحكومي بالرفض والمطالبة بالسحب الفوري له، من جهة، أن المقترح الحكومي يصادف الدخول الاجتماعي الذي سيعرف توثر كبير في الساحة الاجتماعية، مع الزيادة في سن التقاعد و الرفع من نسبة الاقتطاعات وتجميد الأجور وإلغاء الترقي بالأقدمية وتوحد مباريات التوظيف ، والاقتطاع من الراتب رغم احترام ضوابط ممارسة حق الإضراب و الضغوطات على ممارسة الحريات النقابية بالوظيفة العمومية ومن جهة أخرى، أن الاستحقاقات المقبلة، التي لا يبقى على انطلاقتها إلا أشهر قليلة، أي في ماي 2015. وفي الأخير أتساءل، هل ستستمر الحكومة في سد باب الحوار الاجتماعي في وجه المركزيات النقابية بعد عزمها على تنفيذ خطتها لإصلاح منظومة التقاعد مهما كلفها الأمر، أم هو

[106] قرر الاتحاد العام للشغالين بالمغربUGTM والفدرالية الديمقراطية للشغلFDT والمنظمة الديمقراطية للشغلODT والاتحاد الوطني للشغلUNT، معا خوض إضراب وطني في قطاع الوظيفة العمومية، والجماعات الترابية والمؤسسات ذات الطابع الاداري، يوم 23 شتنبر 2014، تزامنا مع اليوم الأول من اضراب النقابة الوطنية للتعليم التي ستضرب عن العمل أيام 23و24و25، كما أعلنت الكنفدرالية الديمقراطية للشغلCDT في إجتماع مجلسها الوطني يوم 13 شتنبر 2014 على عزمها خوض إضراب عام وطني إنذاري لمدة 24 ساعة مرفوقا بتنظيم وقفة احتجاجية أمام البرلمان وفي تشاور في الموضوع مع المركزيات النقابية.

امتحان للمركزيات النقابية لقياس درجة وقوتها النضالية؟ ثم كذلك وفي ظل المقترح الحكومي لإصلاح الصندوق المغربي للتقاعد، إلى أي مدى يمكن لمقترح الاصلاح أن يحل على المدى القريب والمتوسط وحتى البعيد الاختلالات المالية لنظام التقاعد، ولمالا جميع أنظمة التقاعد بالمغرب، كالصندوق المهني المغربي للتقاعدCIMR والصندوق الوطني للضمان الاجتماعيCNSS والنظام الجماعي لمنح رواتب التقاعدRCAR .

# التدقيق ومكافحته للفساد الإداري

احمد ممني
طالب باحث في سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
عبد المالك السعدي- طنجة

**تقديم**

منذ دخول القانون 62.99[107] المتعلق بمدونة المحاكم المالية حيز التنفيذ أضحى التدقيق على المالية العمومية يستند على نظام مؤسساتي وقانوني متقدم يضاهي الأنظمة التي تعتمدها الدول العصرية، وقد تم تعزيز هذه المنظومة بالمقتضيات التي تضمنها الدستور الجديد المعتمد في 29 يوليوز2011 والصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1.11.91 المؤرخ في 29 يوليوز 2011 حيث أضحت الاستقلالية المؤسساتية للمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية مبدأ دستوريا مضمونا، كما تم تكريس دور المحاكم المالية في تعزيز وحماية مبادئ وقيم الحكامة الجيدة والشفافية والمحاسبة، بالنسبة للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، فضلا عن ذلك نص الدستور الجديد على بعض الصلاحيات المخولة للمجلس الأعلى والتي ترمي إلى تخليق الحياة العامة على الصعيدين الإداري والسياسي.

**الفصل الأول: الإطار ألمفاهيمي لتدقيق والفساد الإداري**

ليس من اليسير القيام بجرد شامل، لمختلف المفاهيم التي تميز مصطلح التدقيق، ذلك أن التنوع الذي يتسم به التدقيق، سواء من حيث النطاق، أو من حيث طبيعة القائمين به، أو درجة إلزامه، أو حتى مدى كفاءة وسائله، في فحص المنظمة المدققة، بشكل يجعله يتحكم في مسار تغييرها، وتنظيمها، أو حتى إصلاحها، يعقد من إمكانية وضع مفهوم جامع مانع لهذه الوظيفة التي أضحت تميز تدبير الإدارات الحديثة وسوف نحاول ان نقف على الإطار ألمفاهيمي للتدقيق (المطلب الأول).كما الإدارة المغربيةراكمت خلال العقد الأخير مجموعة من الاختلالات يبقى الفساد الإداري أهمها، وذلك لما له من تأثير لا يطال فقط جسد الإدارة لكنه يساهم ويؤثر على حركية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، (المطلب الثاني)

[107]-الظهير الشريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الاخر1423 الموافق 13 بونيو 2002 بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليوز 2011، ص3600

**المطلب الأول: الإطار ألمفاهيمي للتدقيق وانواعه**

التدقيق هو وظيفة يؤديها موظفون من داخل المنظمة تزاول الفحص للإجراءات وللسياسات والتقييم المستمر لها و التحقق من أن مقومات الرقابة الداخلية سليمة ومعلوماتها دقيقة وكافية[108].

عرف مفهوم التدقيق أولا في المجال المالي والمحاسبي قبل أن ينتقل إلى مجال المقاولة والإدارة وهو ما يعرف بالتدقيق العملي audit opérationnel

تستمد مهنة التدقيق نشأتها من حاجة الإنسان إلى التحقق من صحة البيانات المحاسبية التي يعتمد عليها في اتخاذ قراراته، والتأكد من مطابقة تلك البيانات للواقع، وقد ظهرت هذه الحاجة أولا لدى الحكومات, حيث تدل الوثائق التاريخية على أن حكومات قدماء المصريين واليونان كانت تستخدم المدققين لتأكد من صحة الحسابات العامة, وكان المدقق يستمع إلى القيود المثبتة بالدفاتر والسجلات للوقوف على مدى صحتها.

وهكذا نجد أن كلمة التدقيقauditing[109]مشتقة من الكلمة اللاتينيةaudireومعناها يستمع، ثم اتسع نطاق التدقيق فشمل وحدات القطاع الخاص الاقتصادية من مشاريع ومنشآت مختلفة، خصوصا بعد التطور الذي حدث في علم المحاسبة بإتباع نظام القيد المزدوج، فقد أدت سهولة استعمال النظام إلى انتشار تطبيقه، ذلك الانتشار الذي ساعد في تطور المحاسبة والتدقيق, فقد نشأت حاجة صاحب أو أصحاب المشروع إلى التأكد من الدقة الحسابية للسجلات و مطابقة ذلك لواقع حال المشروع.

ولقد ظهرت أول منظمة مهنية في ميدان التدقيق في فينيسيا بايطاليا عام1581 حيث تأسست كليةroxonati و كانت تتطلب ست سنوات تمرينية بجانب النجاح في امتحان الخاص ليصبح الشخص خبير محاسبة ,وقد أصبحت عضوية هذه الكلية في عام 1669 شرطا من شروط مزاولة مهنة التدقيق، ثم اتجهت الدول الأخرى: ففي فرنسا عام 1881، الولايات المتحدة الأمريكية عام 1882،ألمانيا عام 1892،كندا عام 1902، استراليا عام 1904 وفيفنلندا عام1911 و هكذا حتى أصبح لا يخلو منها بلد في عصرنا الحالي.

ولقد قامت عدة منظمات دولية بإعطاء تعريف للتدقيق من بين هذه المنظمات

---

[108]-بالقاس اضغوالافتحاص وتدقيق الجماعات المحلية ، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية ، فاس 1999-2000.ص 30

[109]- Dictionary social sciences (ed). N.Y. Free Press, 1969,

نذكرمجلس الخبراء المحاسبين المعتمدين دوليا بحيث عرفه على انه "الفحص الذي يقوم به مهني كفؤ و مستقل من أجل أن يعطي رأيا معللا حول قانونية ومصداقية الميزانية وحسابات النتائج".

أما فدرالية المحاسبين الأمريكيين فعرفه على أنه "مراقبة المعلومات المالية الخاصة بكيان قانوني مدقق من أجل إعطاء رأي على هذه المعلومات".

إذا التدقيق هو المهمة التي من خلالها نبني رأي معلل على مدى تطابق بين الوضعية في المؤسسة و إطار المعيار المعتمد من قبل المؤسسة.

من خلال هذه التعاريف يمكننا تعريف التدقيق على أنه "فحص أنظمة الرقابة الداخلية والبيانات والمستندات والحسابات والدفاتر الخاصة بالمشروع فحصا انتقاديا منظما, بقصد الخروج برأي فني محايد عن مدى دلالة القوائم المالية عن الوضع المالي لذلك المشروع في نهاية فترة زمنية معلومة, و مدى تصويرها لنتائج أعماله من ربح أو خسارة عن تلك الفترة".

و هكذا فان عملية التدقيق تشمل،الفحص و يقصد به التأكد من صحة قياس العمليات و سلامتها التي تم تسجيلها و تحليلها وتبويبها. ثم التحقيق : يقصد به إمكانية الحكم على صلاحية القوائم المالية النهائية كتعبير سليم لأعمال المشروع عن فترة مالية معينة، وكذلك على وضعه المالي في نهاية تلك الفترة أما التقرير فيقصد به بلورة نتائج الفحص والتحقيق و إثباتها في تقرير يقدم إلى من يهمه الأمر داخل المشروع وخارجه، و هو ختام عملية التدقيق, حيث يبين فيه المدقق رأيه الفني المحايد في القوائم المالية ككل من حيث تصويرها لمركز المشروع المالي وبيانها عملياته بصورة سليمة و عادلة.

التدقيق المالي و تدقيق الالتزام: التدقيق المالي هو التأكد من اتفاق القوائم المالية مع المعايير المحاسبية المعتمدة، تدقيق الالتزام هو التأكد من التزامن الوحدة الحكومية بالتشريعات النافذة، و لا يحتاج التدقيق المالي أو الالتزام في المؤسسات الحكومية إلى خصوصية تستوجب استحداث أسس و أساليب خاصة أي يمكن الاعتماد على معايير التدقيق الدولية أو المقبولة قبولا عاما أو معايير التدقيق الحكومي[110].

[110]-عبد الحق عقلة، دراسات في علم التدبير، الجزء الثاني، علم التدبير، دار الطباعة والنشر والتوزيع، الرباط،،2006، ص 113

تدقيق الأداء أو الرقابة على الأداء: في حالة إتباع موازنة البرامج والأداء يتم من خلال التحقق من استخدام الحكومة للأموال التي تحت مسؤوليتها و تصرفها و أيضا من تنفيذ البرامج وفقا للأهداف المحددة، لا توجد أسس و معايير محددة لتدقيق الأداء أو نموذج محدد لتقرير المراقب المالي، وينقسم تدقيق الأداء إلى قسمين:

أ- تدقيق العمليات أو تدقيق البرامج: الهدف منه الالتزام بالتشريعات المتعلقة بالبرامج الحكومية، وتحديد المقدار المتحقق من النتائج المخططة، و يسمى التدقيق الإداري أو تدقيق الكفاءة، و يتسع ليشمل تدقيق نظم الرقابة الداخلية، و كفاءة تشغيل الموظفين كفاءة و اتخاذ القرارات في مختلف المستويات الإدارية، و مدى الاستفادة من الوقت المتاح و الحيز المتاح، وتقليل التالف من الإنتاج و تقليل تكاليف الإنتاج، كل هذا يتم من خلال أنظمة الضبط الداخلي.

ب- تدقيق الفعالية: الهدف منه أن النتائج المطلوبة التي تحققت مطابقة للأهداف المخططة، و تم تحقيق هذه النتائج بأقل التكاليف، و بذلك يتم دراسة النتائج و ربطها بالأهداف المرسومة من قبل الجهات العليا، و قد تتسع رقعة التدقيق لتشمل الجهات الخارجية المستفيدة من الخدمة أو المنتج، ويعتمد نجاح تدقيق الفاعلية هذا على وضوح الأهداف و وسائل الوصول إليها، كما أن موثوقية المعلومات التي يحصل عليها المدقق من الجهة المنفذة للبرامج و الجهات المستفيدة تقود إلى وضوح الهدف من البرامج و على صحة مؤشرات الأداء.

ينقسم التدقيق من الناحية العضوية إلى نوعين، تدقيق داخلي Audit interne الذي يعد الأسلوب القابل للتطبيق في مجال تدبير الشأن المحلي وتدقيق خارجي Audit externe، لمعايشته عن قرب للظاهرة الإدارية، ولتتبعه المباشر لمسلسل اتخاذ القرار، ولمعاينته لسلوكات أجهزة التسيير الإداري. لذلك يجدر البحث في مجالات التدقيق الداخلي أولا، فيما لا يختلف التدقيق الخارجي عن مثيله الداخلي من حيث المهام المنوطة به، اللهم أن التدقيق الخارجي قد يعمل بالإضافة إلى تقييم الرقابة الداخلية للمنظمة، على تدقيق التدقيق نفسه في إطار من الاستقلالية والموضوعية، وهو ما يكسبه صبغة خاصة فما هو التدقيق الداخلي[111].

**أولا : التدقيق الداخلي**

[111]-عيسى أيوب الباروني "الباب الخلفي للمحاسبة" ، مطبعة مصراطة، ليبيا 1992، 85

التدقيق الداخلي كلمة نسمعها كثيرا ولكن لا نعرف معناها ومن يبحث ورائها يعرف مدى أهميتها في المؤسسات والجهات المختلفة فهي تعني عملية المراجعة التي يقوم بها عدد من الموظفين العاملين داخل المنشأة، المدقق الداخلي هو شخص فضولي وجاسوس يدب بين مصالح الإدارة وهي من المقومات الرئيسية لأي نظام سليم للرقابة الداخلية، ويعتبر التدقيق الداخلي بمفهومه الحديث أداة من أهم أدوات الإدارة العليا في تحقيق الرقابة الإدارية على نشاط المنشأة، ولقد شهدت السنوات القليلة الماضية عدة تطورات أدت إلى تزايد أهميتها واختلاف وضعها عن الأوضاع التي كانت سائدة من قبل، كما يهدف التدقيق الداخلي إلى مساعدة الإدارة في القيام بوظائفها على أكمل وجه عن طريق تزويدها بالتحليل والتقييم المناسب عن الأنشطة التي يتولى المدقق الداخلي مراجعتها، وفي عام 1999م أصدر مجمع المدققين الداخليينأحدث تعاريفه للتدقيق الداخلي حيث عرفه كما يلي.

التدقيق الداخلي: هو نشاط محايد موضوعي استشاري ومطمئن يهدف إلى زيادة قيمة عمليات المنشأة وتحسينها، ويساعد في تحقيق أهداف المنشأة عن طريق أسلوب منتظم ومنضبط لتقييم وتحسين فعالية إجراءات سير العمل بإدارات ووحدات المنشأة. ويتم تحقيق هذا الهدف الشامل عن طريق مجموعة من الأعمال التي تشمل على سبيل المثال، فحص وتقييم مدى سلامة وكفاية نظم الرقابة المحاسبية والمالية وغيرها من النظم ويعمل بالرقابة المطبقة بالمنشأة والعمل على الارتقاء بكفاءة هذه النظم بالتكاليف المناسبة والتأكد من الالتزام بالخطط والسياسات والإجراءات الإدارية الموضوعية، التأكد من حماية أصول المشروع من السرقة والاختلاس والغش والتلاعب كما يقوم بالتأكد من صحة وسلامة المعلومات التي ينتجها نظام المعلومات الإداري بالمنشأة وبتقييم كفاءة الأداء فيما يتعلق بالمهام التي كلف العاملون بالقيام بها وكذلك تقديم التوصيات اللازمة لتحسين الخطط والنظم والسياسات والإجراءات

وقد نشأ التدقيق الداخلي في بادئ الأمر داخل الإدارات المحاسبية والمالية، وكان نطاق عمله داخل تلك الإدارات محدوداً ثم تزايدت أهميته وأصبح نشاط التدقيق الداخلي يشمل المجالات المحاسبية والمالية بكافة فروعها[112].

[112]-عيسى أيوب الباروني "الباب الخلفي للمحاسبة" ط مصراة ليبيا 1992 ص 66

ثم بدأ مجال التدقيق الداخلي يتسع يشمل مجالا تغير محاسبية مالية، وأطلق على هذا الفرع الجديد من التدقيق عدة أسماء أهمها اصطلاحي تدقيق العمليات

و التدقيق الإداري الداخليينشأ ضمن بنيات المنظمة، وهو مجموعة من الإجراءات تستعمل من أجل التحقق من مدى تطبيق البرامج الإدارية والمالية، وهو بهذا المعنى يعد أداة من أدوات الرقابة الداخلية وجزء من نظامها.

يذهب هذا التعريف، على ما يبدو، إلى حصر وظيفة التدقيق الداخلي في المراجعة الحسابية والإدارية، للبرنامج الإداري، وهو بهذا يقيد وظائفه من الجانب الإداري في التقييم الدوري وإجراءات تنفيذها وإبداء الرأي بشأنها، بغرض تحسينها من أجل تحقيق الكفاءة الإدارية المبتغاة، ومن الجانب المالي في التقديم الموازي للسياسات المالية والمحاسبية، وفي التأكد من أنها تسير حسب الخطة الموضوعة دون انحراف.

لا يكفي هذا الطرح بتضييق مفهوم هذا النوع من التدقيق، بل يزيده غموضا وتعقيدا، وذلك بدفع المدقق المستشار إلى تتبع الأعمال الجارية في نطاق العمليات المحاسبية فقط، مما يخلف لدى المدقق التباسا بينا وتداخلا واضحا بين وظيفة التدقيق الداخلي، وبين وظيفة رقابة التسيير لا سيما وأن التشابه كبير بين أهدافهما القائمة على المحافظة والتدبير على أصول المنظمة، وعلى ملائمة تسييرها مع القوانين والأهداف المسطرة، وعلى إعلام وإخبار أجهزة القرار بالحالة التي آل إليها تشخيص وضعها الرقابي ومع ذلك، يبدو أن بين الوظيفتين اختلافا مهما، يستند إلى كون التدقيق الداخلي لا يكتفي بنقل المعلومات إلى الهيئة المقررة، بل يفحص أيضا مدى صحتها، ويدقق في نتائج الرقابة ذاتها، وهو بذلك يعد بمثابة ضامن الأمان الإداري والقانوني والمالي للمنظمة. يعمل على تقييم الأداء العام للمنظمة، والحكم على مدى فعالية نظامها ألتسييريوالتنظيمي[113].

لكن، السؤال يرتبط بمعرفة مدى استقلالية المدقق الداخلي في ممارسة مهمه؟ لقد أكد معظم الباحثين المعاصرين في مجال التدقيق على أن وظيفة التدقيق تمارس بشكل مستقل في هذا الشأن، على اعتبار أن التدقيق الداخلي حتى ولو عين من طرف إدارة المنظمة نفسها، لكن لوظيفته لها أهمية كبرى في التأثيرعلى صناعة القرار بالمنظمة.

نعم، ليس للمدقق الداخلي، حق التوقيع على المستندات، لكن من حقه الحد من فعالية هذه التوقيعات، من خلال إصدار توصية بإلغاء آثارها، أو بالتحقيق في نتائجها،

[113]-عيسى أيوب الباروني "الباب الخلفي للمحاسبة" نفس المرجع ص 67

إذا ما نفدت، على وظيفته الاستشارية الصبغة الإلزامية، على اعتبار أنها لا تقتصر على رقابة الانحرافات الآتية، بل تشهد على تتبع حركة التسيير الإداري وتقييم سلامة التدفق المالي للمنظمة، إن التدقيق الداخلي من هذا المنظور، يلتقي مع رقابة التسيير، في تحقيق أقصى ما يمكن من الفعالية الإنتاجية، لكنه في الوقت ذاته يشمل اختصاصات الرقابة الداخلية، من حيث إنه يعمل حينما ذهب إلى اعتبار انه لابد من تقييم نشاطها، وعلى تقويم أدائها، كما أكد بذلك التدقيق الداخلي "وظيفة تهتم بتقييم مستوى الرقابة الداخلية في المنظمة بكيفية مستقلة"[114].

وتجدر الإشارة، إلى أن وظيفة تقويم الرقابة الداخلية أصبغت على التدقيق حلة ،من الشمولية في تقييم الأداء، ودعمت مكانته ضمن التدبير الحديث دفع أحد الباحثين إلى التأكيد على شموليته الوظيفية وعدم اقتصار دوره على مراقبة مدى نجاعة التسيير بل صحة المعاملات المالية بالمنظمة المدققة، ومدى امتثالها للقوانين الجاري بها العمل.

ولعل المجمع قد انتبه لهذا التحول الذي طرأ على العمومي الأمريكي للمحاسبة على أهداف التدقيق، ليتبنى مفهوما جديدا قطع به الصلة، ومنذ سنة 1971، ومع النظرة الحسابية الضيقة للتدقيق، معتبرة إياه بمثابة "التقييم المستقل لمختلف العمليات التسييرية والرقابية في المقارنة، من أجل تحديد مدى تطبيق القواعد والقوانين، ومدى احترام السياسات المنتهجة، ومدى استعمال الموارد بشكل فعال، ومدى تحقيق الأهداف المبتغاة.

ويبدو أن المعهد الفرنسي للمدققين والمراقبين الداخليين، قد سار أيضا في الاتجاه نفسه، حينما وضع بدل مصطلح "المراقبين" مصطلح " المستشارين الداخليين"،

**ثانيا : التدقيق الخارجي**

غرضه الرئيسي الخلاص إلى تقرير حول عدالة تصوير الميزانية العامة لوضع الشركة المالي, و عدالة تصوير الحسابات الختامية لنتائج أعمالها عن الفترة المالية المعينة,و لهذا يقوم بها شخص خارجي محايد عن المشروع، والتدقيق الخارجي التقليدي يشمل[115].

الفحص EXAMوهو أعلى درجات التأكيد ويكون تقريره متضمن رأي حول عدالة القوائم المالية، ويكون نطاقه شاملاً لكامل نطاق المحاسبة والرقابة الداخلية والعوامل

[114]-محمد حركات ، الفساد الإداري وتداعياته ، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 11، 2000 ص 40

الأخرى حيث يتم أخذ عينات حسب الخطورة والأهمية النسبية وهناك، المراجعة وهي متوسطة التأكيد ، تعطي تقريرا يتضمن توكيداً سلبياً، ويكون النطاق محدودا حسب الاستفسار المقدم، أو حسب التحليل المطلوب.

اما الخدمات المتفق عليها ، وتختلف درجة التأكيد حسب نوعية الخدمات، ويصدر عند انجازها تقرير به (نتائج) ويكون النطاق حسب الحالة أو الاتفاق، لذا إن التدقيق اشمل من المراجعة، والتدقيق أساسا يقوم على الفحص ولكنه قد يتضمن مراجعة أو خدمات متفق عليها، لذا نرجو عدم الخلط بين التدقيق والمراجعة، والأصح استخدام مصطلح (التدقيق) وليس المراجعة من الواجب الإشارة بادئ بدء، إلى أن التدقيق الخارجي لا يزيغ عن قاعدة تقويم الإختلالات الداخلية في القطاعات الحكومية المراد تدقيقها، وعن تقييم رقابتها القائمة، كما يعمل على تجديد قواعد العمل، بحسب ما تتوفر عليه المنظمة من إمكانات، سيما وأن طلب التدقيق الخارجي يتم بناء على طلب معالجة مواقف أو ممارسات قائمة، تتطلب اقتراح بدائل فعالة، تأخذ بعين الاعتبار الزمن المناسب والموارد المالية المتاحة رغبة في تحقيق الجودة الكلية في تقديم الخدمات.

في السياق نفسه، يبدو أن للأجهزة الدستورية المكلفة بتدقيق القطاع الحكومي والمتمثلة في المجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية للحسابات، إضافة للمفتشيات العامة للمصالح المركزية، تقوم أصلا على استعمال التقنيات ومناهج المحاسبة العمومية في تقويم تدبير مختلف أنواع الشأن العام، لما لها من إمكانات قانونية تضفي على توصياتها الطابع الإلزامي مما يعطي للتدقيق الخارجي العمومي المكانة المستحقة، ويؤهل المستوى التعاقدي المتمثل في مكاتب الخبرة الاستشارية الخارجية من أجل الأداء بدلوها في مجال فحص تدبير الإدارات العمومية والجماعات الترابية والنظر في سلامة إنفاق أموالها في إطار تدقيق اختياري في التحديث الإداري والانتقال من إدارة بيروقراطية إلى أخرى تقوم، بالدرجة الأولى على الاعتماد على ثقافة رقابية تنبني على تحديد المخاطر والتقليل منها، وتقوم الاختلالات التي تصيب جسم الشأن العام المحلي، وفي هذا السياق انتبه المشرع المغربي، إلى الأهمية التي يمكن أن تحظي بها أعلى مؤسسة رقابية على الأموال العمومية في تدعيم ثقافة التغيير والمساءلة، حفاظا على المال العام من خلال اختصاصات المجلس الأعلى للحسابات المرتبطة بالتأكد من مدى مشروعية عمليات مراد ونفقات المنظمات العمومية، ومراقبة تسييرها وتدبيرها، وكذلك على الإجراءات

التأديبية التي يمكن أن تطال رؤساء المجالس التداولية الترابية وكل موظف أو عون يعمل تحت لواء منظمة تمارس اختصاصات تهم الشأن العمومي أو المحلي[116].

إن تحديد مفهوم الفساد، ينبغي أن يسبق ويوجه عمليات وإجراءات قياس هذه الظاهرة ورصدها لهذا، فمن الضروري إيضاح طبيعة ظاهرة الفساد، من حيث مكوناتها، وعواملها وأسبابها، وتوابعها. وتتفق الأدبيات التي تناولت الفساد على أن الفساد هو "استخدام السلطة المخولة مؤسسيا، في تحقيق منافع خاصة ذاتية، خارج النطاق الذي رسمت .

**المطلب الثاني: الإطار ألمفاهيمي للفساد**

الفساد هو استخدام السلطة العامة من اجل تحقيق مكاسب آو أرباح آو منافع شخصية بالمخالفة للقوانين والتشريعات والمعايير الأخلاقية في التعامل انحراف في استخدام الصلاحيات المخولة لأفراد طبيعيين أو اعتباريين، في إطار مؤسسي يخولهم ممارسة هذه الصلاحيات لاستخدامها في أغراض وحدود معينة، ونتيجة لتوافر درجة عالية من الصلاحيات، ولتوافر الحكم التقديري لحائزي السلطة، مع ضبط المساءلة والرقابة والحساب على استخدام السلطة، يوظف شاغلو مواقع السلطة هذه الصلاحيات الممنوحة لهم في تحقيق منافع ومصالح خاصة ذاتية، خارج ما رسم لهم، وخارج الأغراض الممنوحة هذه الصلاحيات من أجلها، فما هو مفهوم الفساد الإداري هذا ما سوف نجيب عليه من خلال إعطاء مفهوم واسع في كل من منظور الكتاب والسنة وكذلك في القانون الإداري

ويقاس مدى رقي الدولة وتحضيرها ومدى تخلفها وانحطاطها في وقتنا الحاضر بمدى مستوى موظفيها العلمي والخلقي[117].

[116]-عيسى أيوب الباروني "الباب الخلفي للمحاسبة" نفس المرجع ص 67

[117]-مصطف مختار عيسى، الوظيفة العامة في الفقه الاسلامي، رسالة دكتراه، غير منشورة، الجامعة الاردنية، عمان الاردن، 1998 ص 88، جعفر محمد قاسم، المبادىء الاساسية للوظيفة العامة في الاسلام ومى تطبيقاتها المعصرة في المملكة العربية السعودية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1992، ص2

جاء تعريف الفساد في القران الكريم (ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت أيدي الناس)[118] أي بمعنى الجدب و القحط، و قال تعالى كذلك ( و يسعون في الأرض فسادا) بمعنى إلحاق الضرر.

الفساد هو في (فسد) ضد صَلُحَ (والفساد) لغة البطلان، فيقال فسد الشيء أي بطُلَ واضمحل، ويأتي التعبير على معانٍ عدة بحسب موقعه. فهو (الجدب أو القحط) كما في قوله تعالى (ظهر الفساد في البر والبحر بما كسبت أيدي الناس ليذيقهم بعض الذي عملوا لعلهم يرجعون)أو (الطغيان والتجبر) كما في قوله تعالى (للذين لا يريدون علواً في الأرض ولا فساداً)أو (عصيان لطاعة الله) كما في قوله تعالى (إنما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فساداً إن يقتلوا أو يصلبوا أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف أو ينفوا من الأرض ذلك لهم خزي في الدنيا ولهم عذاب عظيم)ونرى في الآية الكريمة السابقة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد على نحو كلي، وإن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

إن القرآن تناول الفساد على مستويات مختلفة ومتعددة، وفي اتجاهات كثيرة شملت أفعال الأفراد ومعاملات الناس على مستوى مناحي الحياة العامة والخاصة المختلفة، ولهذا كان مصطلح الفساد في القرآن الكريم لا يدل فحسب على ما هو متعارف عليه في أوساط عامة الناس أي ما هو سائد عموما في الذهنية المجتمعية، ولئن كان البعض يرى أن كلمة الفساد في الكتاب الكريم تعني عدم الالتزام بشرع الله، خاصة على مستوى ما يتعلق بالأحكام الشرعية التي تهم السلوك الشخصي للإنسان: كشرب الخمر ولعب الميسر وكارتكاب الزنا وسوء الأخلاق عامة وعدم أداء الفرائض، وهذا مالا يجهله الفرد المسلم، المفروض فيه الإحاطة الشاملة بما حواه كتاب الله عز وجل، باعتباره دستور حياتهم، ويوصله سلوكياتهم وتصرفاتهم[119] ،

تجدر الملاحظة إن الفعل الثلاثي "فسد" ومشتقاته ورد في القرآن الكريم في أكثر من خمسين موضعا، بدلالات متعددة، وسياقات مختلفة، فبعضها جاء في وصف جملة من الأفعال والتصرفات، كقوله تعالى: (الذين ينقضون عهد الله من بعد ميثاقه ويقطعون

[118]-القران الكريم ، سورة الروم الآية 41

[119]-محمد داغر منقد، علاقة الفساد الإداري بالخصاص الفردية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ، ابوظبي، 2001 ص 56

ما أمر الله به يوصل ويفسدون في الأرض أولئك هم الخاسرون)[120]، وكذلك قوله تعالى: (وإذ استسقى موسى لقومه فقلنا اضرب بعصاك الحجر فانفجرت منه اثنتا عشرة عينا قد علم كل أناس مشربهم كلوا واشربوا من رزق الله ولا تعثوا في الأرض مفسدين)[121]، وبعضها الآخر جاء في وصف بعض الأفكار والمعتقدات آو وصف معتنقيها، كقوله تعالى (ثم بعثنا من بعدهم موسى بآياتنا إلى فرعون وملئه فظلموا بها فانظر كيف كان عاقبة المفسدين)[122]، وغير ذلك.

ونظرا للأهمية الكبرى للمصطلحات التي عني بها الوحي وذلك منذ خلق آدم عليه السلام حيث قال تعالى (وعلم آدم السماء كلها)، إذ اهتم الأنبياء بضبط كلمات الله سبحانه وتعالى، وتسمية الأشياء بمسمياتها حتى لا يطرأ عليها تزييف أو تغيير، وهكذا كان أي انحراف للناس عن المفاهيم الصحيحة للدين يقابله تجديد لها من الرسل، الذين توالوا يعلمون الناس الدين الحق، ويزيلون ما طرأ من نبش وما التبس منه في تصوراتهم ومفاهيمهم، وكان من أساليب الكفار في سبيل إعزاز الباطل وقمع الحق تبديل الكلمة، وتغيير دلالتها الأصلية لعلمهم أن العمل تابع للتصور، وبالتالي تابع للفهم، ولهذه الغاية اكد تعالى: (إنا نحن نزلنا الذكر وإنا له لحافظون).

وخلاصة القول أنه اشتركت كل هذه المواطن في التحذير من الفساد ومن المفسدين وفي إنكار سلوكياتهم وأفكارهم على تنوع في أساليب الدلالة على ذلك، والقرآن لا يستخدم مصطلح الفساد في المعنى الشرعي الخاص فحسب، بل قد ينقل ذلك حكاية على السنة ألسنة الظالمين والعصاة كما جاء في وصفة سبحانه وتعالى لهم على مستوى حركة الأنبياء والصالحين:

**الفصل الثاني: التدقيق ومكافحته للفساد الإداري**

لقد مكن الإصلاح الدستوري من خلق ديناميكية جديدة في التدبير العمومي من خلال إرساء العديد من مبادئ الحكامة الجيدة من قبيل قاعدة ربط المسؤولية بالمحاسبة ودسترة مبدأ توازن مالية الدولة التي يحرص على الحفاظ عليه كل من البرلمان كقطاع

[120]-القران الكريم سورة البقرة الآية 27

[121]-القران الكريم سورة البقرة الآية 60

[122]-القران الكريم سورة الاعراف الآية103

حكومي والحكومة، بالإضافة إلى تعزيز المشاركة السياسية على كل مستويات التدبير وأولوية التنمية البشرية في كل السياسات التنموية.

وقد استمرت مختلف تدخلات المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات كهيأة متدخلة في مجال التدقيق وفية لهذا النهج اعتبارا لكون المرفق العام للرقابة والتدقيق العليا على المالية العمومية ينبغي أن يتم وفق شروط تستجيب للموضوعية والجودة والحياد والمهنية، سواء اندرجت هذه التدخلات في المجال القضائي أو المجال القضائي.

وبناء على التدقيق الذي قام به المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات تم التوصل إلى 120 مهمة التي تم انجازها خلال 2010 على مستوى مرافق الدولة والمؤسسات العمومية والمقاولات العامة والجماعات الترابية، من رصد مجموعة من الاختلالات التي مافتئت تعتري نظام حكامة المالية العمومية ومن شان هذه الظاهرة إذ لم يتم تصحيحها لتحد من فعالية المجهودات التي بذلتها بلادنا قصد تعزيز أسس تدبير مالي سليم ومستدام وفعال[123].

ولعل النواقص الذي قد أشار إليها المجلس الأعلى للحسابات تتجلى في التراخي في التعاطي الصارم مع تدبير الميزانية والذي يتجسد في ارتفاع متواصل لعجز الحسابات العمومية وذلك ان التطور الملاحظ على مستوى النفقات العمومية لم تتم مواكبته بزيادة كافية في الموارد.

أضف إلى هذا ضعف الاستجابة لحد ألان لمتطلبات المردودية وفعالية الإنفاق العمومي ولجودة الإنفاق بشكل عام ويتجلى ذلك في صرف نفقات لا تستجيب بالضرورة بشكل كاف لانتظارات المواطنين سواء كانوا دافعي ضرائب أو مستعملي المرفق العمومي هذا في الوقت الذي تشير فيه المؤشرات الرقمية المتعلقة بالاستثمار العمومي إلى المجهودات المبذولة من طرف الدولة والجماعات الترابية وباقي مكونات القطاع العام في هذا المجال[124].

ولعل أهم الملاحظات المتواترة في هذا المجال تتعلق بتحديد الحاجيات وملائمة اختيار المشاريع وجدول الحلول المعتمدة على المستوى التقني والمردودية المالية المنتظرة وكفاءة الموارد البشرية المكلفة بتدبير الاستثمارات واحترام قواعد الشفافية عند اختيار الموردين

[123]-تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 6032 مكرر، 22 مارس 2012، ص 1115

[124]- M. harakat « le droit du contrôle supérieur des finances publiques au maroc » tome I, p25

أثناء إبرام الطلبات والتنسيق بين مختلف المتدخلين وترتيب الأشغال بالإضافة إلى مراقبة وتتبع الأشغال المنجزة.

ومن شان هذه الاختلالات أن تؤثر سلبا على انسجام العمل في القطاع العام وتؤدي إلى وضوح الرؤية في هذا القطاع كما أنها قد تؤدي إلى نشوء حالات لتكرار مختلف تدخلات الوحدات العمومية مما قد يحول دون استعمال ناجع للموارد العمومية

وفي ضوء هذه المعطيات فان المجلس الأعلى للحسابات مطالب أكثر من أي وقت مضى بالانخراط في دينامكية عقلنة تدبير المالية العمومية من خلال السهر على احترام قواعد الحكامة الجيدة و في هذا السياق يمكن تتبع تنفيذ التوصيات الذي شرعت المحاكم المالية في العمل بها منذ سنة 2009 من تحسين تدبير مجموعة من الأجهزة المراقبة و ذلك بالتشاور و التنسيق مع الهيئات المسيرة لهذه الأخيرة.

فخلال سنة 2010 قامت المحاكم المالية بتتبع تنفيذ التوصيات التي أصدرتها خلال سنة 2008 حيث شملت هذه العملية ما مجموعه 1136 توصية منها 900 توصية ثم تطبيقها أو لازالت في طور التطبيق مما يرفع معدل التنفيذ إلى 78%

و يعكس هذا المؤشر المجهود الهام الذي تبذله المحاكم المالية و كذا المسيرون العموميون من اجل المساهمة في تطهير التدبير العمومي ذلك أن وجود اختلالات لا يعني بالضرورة لامبالاة المسيرين أو سوء نواياهم بقدر ما يعزى أحيانا إلى ضعف كفاءاتهم التدبيرية أوالى النقائص التنظيمية و كذا إلى تجدر بعض الممارسات التدبيرية القديمة أو إلى الاكراهات المرتبطة بالمحيط الذي يشتغلون فيه [125]

و بالموازات مع ذلك فان التدقيق و البث في الحسابات قد أسفر عن إثارة المسؤولية المالية للعديد من المحاسبين العموميين و ذلك على كون نظام مسؤولية هؤلاء الأعوان قد تم تخفيفه من طرف المشرع خلال السنوات الأخيرة

و لتكريس هذه الاختلالات و الفساد قام المجلس الأعلى للحسابات خلال سنة 2010 برفع 13 قضية تتعلق بأفعال يظهر أنها تستوجب عقوبة جنائية إلى وزير العدل كما تم ترك 24 قضية جديدة في مجال التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية أمام المجلس الأعلى للحسابات و 83 قضية أمام المجالس الجهوية للحسابات ويبلغ عدد الأشخاص

[125]-تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 6032 مكرر، 22 مارس 2012 مرجع سابق، 116

المتابعين من طرف النيابة العامة أمام المحاكم المالية خلال نفس السنة في مجال التأديب المتعلق بالميزانية و الشؤون المالية ما مجموعه 360 مسؤولا علما أن نظام العقوبات في هذا المجال لا يقتصر على الغرامات و إنما يشتمل كذلك على إرجاع مبالغ الخسارة المالية التي تحملها الجهاز العمومي و تسبب فيها مرتكب المخالفة[126].

لكن هل يكفي الاستناد إلى آليات التدقيق من أجل اختيار وتقويم أداء الإدارة وفعاليتها؟ بصيغة أخرى، هل الرقابة تقتضي الجزاء والتنفيذ، فهل يكفي ذلك لمطالبة الإدارة بتنفيذ القوانين، وبتطوير بنياتها. ألا يمكن إيجاد آلية تنظيمية تجنب الإدارة الوقوع في مخاطر قد تهدد مسارها، وتسهم في تنظيم مجالها وفي صناعة قراراتها؟.

إن هذا الطرح، يفضي عند البحث في الشأن العام إلى القول بضرورة فحص المنظمات العمومية ليس من حيث التزامها بالإطار القانوني فقط، وإنما لكونها أيضا تنظيمات تؤدي خدمات اجتماعية الشيء الذي يحفز على تجاوز مفهوم الإدارة الأمر، إلى إدارة وظيفية خدومة. فكيف يمكن الانتقال إلى هذا الطور؟

يمكن اعتبار التدقيق المجال العلمي الأنسب لفحص الإدارة، حيث إنه يؤدي وظائفه التقويمية بشكل يخدم نسقها العام ويحافظ على توازنه. فالتدقيق لا يعني الزجر، لكنه يعتبر بمثابة المحرك التقويمي لمختلف مكونات التنظيم البنيوي للإدارة، حيث يعمل على مساعدة هيئة الأركان على اتخاذ القرار الملائم من خلال اقتراحاته وتوصياته، وهو بهذا المعنى فن متجدد للحكم والتدبير، يمكن أن يرصد بتقنياته التدبيرية، تجليات الممارسات الإدارية والمالية والاجتماعية للمنظمة المعنية.

لذا، جاء طرح موضوع التدقيق مقاربة فكرية لا تقل دراسته عن أي مجال أكاديمي، ثم إن استنطاق مجموعة من الوقائع في ضوء التحولات المجتمعية التي يعرفها النسق السياسي المغربي العام، دفعت إلى تناول مجموعة من الإشكاليات ترتبط بوظائف النخب السياسية المحلية، وبمشروعها المحلي، وكذا بأهمية الحزب السياسي في تفعيل وظائفه وفي تأطير المواطنين، على اعتبار أن تدبير الأموال العمومية المحلية ما هو إلا مرآة لمجموعة من العلاقات تعد وظائف النخب المحلية أهم حافز للدفع بقاطراتها التنموية.

[126]-ملكة الصروخ، نظرية المرافق العامة الكبرى، دراسة مقارنة، طبعة 1992، مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء. ص 10

من جهة أخرى، لا تقتصر عملية التدقيق على فحص مجال تدبير الشأن العام المحلي، وإنما تلجأ إلى تقصي ما تفرضه صيغ العولمة، والتنافسية المحتدة والتطور التكنولوجي، من تنوع في حاجيات المجتمع الذي أصبح يتطلع إلى تطبيق حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وإلى السرعة والشفافية في إنجاز الإدارة المحلية للخدمات، مع الإشارة في هذا الصدد للآثار السلبية لمديونية الدولة على ميكانيزمات تمويل الجماعات المحلية، وعلى اندماجها الاقتصادي وعلى مشاريعها التنموية.

انه من الضروري قيام الأجهزة الحكومية بقياس أدائها يتم من خلال التأكد من تطبيق تلك المعايير، سواء التي تتعلق بمنهجيات العمل، مثل منهجية القيادة ووضع السياسات والاستراتجيات، آو كيفية إدارة الموارد البشرية وإدارة الشركات والموارد وتدبير الاكراهات او كيفية تصميم العمليات أو المعايير المتعلقة بالنتائج المتمثلة في نتائج رضا المتعاملين أو المساهمات المجتمعية أو تحقيق مؤشرات الأداء الرئيسية، وانسجاما مع هذا كله فإدارة الجودة الشاملة تهدف إلى تحسين وتطوير الأداء بصفة مستمرة من خلال الاستجابة لمتطلبات العميل، فالجودة تعني الدرجة العالية من النوعية أو القيمة وإتمام الأعمال الصحيحة في الأوقات الصحيحة وتلبية احتياجات وتوقعات العميل المعقولة، والجودة هي الريادة وتعني السبق في الاستجابة لمتطلبات العميل، وهي الامتياز ويعني الإتقان من ناحية الضبط والدقة في عمل الأشياء ويمكن القول أن إدارة الجودة الشاملة هي التطوير المستمر للعمليات الإدارية وذلك بمراجعتها وتحليلها والبحث عن الوسائل والطرق لرفع مستوى الأداء وتقليل الوقت لانجازها بالاستغناء عن جميع المهام والوظائف عديمة الفائدة والغير الضرورية للعميل آو للعملية وذلك لتخفيض التكلفة ولرفع مستولى الجودة مستندين في جميع مراحل التطوير على متطلبات واحتياجات العميل[127].

إن الحديث عن تطبيقات التدقيق الإداري في القطاع الحكومي على الأموال العمومية، يحتم علينا التعرض لتجارب مختلفة من الهيئات العليا المكلفة بالتدقيق على الأموال العمومية، والتي تشكل في كجموعها الاتجاهات الرئيسية للأنظمة التدقيق.

إن موضوع التدقيق ومكافحته للفساد داخل الوحدات الإدارية المرفقية له أهمية واسعة لنهوض بالتنمية من القاعدة، والمشاركة في التنمية الوطنية بشكل عام نظرا لتشابك

[127]-تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 6032 مكرر، 22 مارس 2012 مرجع سابق ص 117

المصالح المحلية والوطنية. وأمام انتشار أفكار الحرية والديموقراطية، بدأت أغلب دول العالم تأخذ بأخذ بالاتجاه الذي يرمي إلى تحويل مسؤولية تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى المؤسسات العامة، مما جعل منها شريكا وفاعلا رئيسيا في رفع تحدي قضايا التقدم والتطور على كافة المستويات إلى جانب الدولة والقطاع الخاص. هذا فضلا عن كون النظريات الاقتصادية الحديثة وعلم الاقتصاد بصفة عامة، أصبحت تجعل من الإطار الاقتصادي المحلي عنصرا هاما للتحليل والتخطيط، علما بأن الوحدات اللامركزية، تتوفر على إمكانيات مادية وبشرية هائلة، يعد تدبيرها تدبيرا سليما ومعقلنا، شرطا لا بد منه لتحقيق الغايات والأهداف المرجوة، ففي وقتنا الراهن، الذي يطبعه الجدل الساخن حول قضايا العولمة، التي تتجلى وتتمظهر أساسا وبغض النظر عن حمولتها الإيديولوجية في المنافسة الكلية والمحمومة في شتى المجالات. منذرة بمرحلة جديدة في تاريخ البشرية، وما يصاحبها من قلب لأشكال التنظيم والإنتاج والتدبير والسلوك والتفكير، سيطال المؤسسات العامة بدورها لأنه لا يمكن الاستمرار على الحفاظ بأشكالها التقليدية الحالية، فلسفة وروحا.

بناء عليه، بات لزاما أن نتساءل عما يجب أن تكون عليه الأنماط التنظيمية والتدبيرية لضمان حسن سير شؤون قطاعنا الحكومي في خضم إكراهات الألفية الثالثة، وإذا علمنا بأن المقاولات الخاصة القوية هي التي تحتل مكانة الصدارة والسبق في تكييف آلياتها وميكانيزماتها لتتلاءم مستلزمات العصر، فهل يجوز لنا، أن نستنبت بعض تقنياتها في مجال التدبير العمومي؟ فإذا كان الجواب بالإيجاب فكيف يمكن التوصل إلى ذلك؟ هل يعتبر التدقيق أداة ناجعة لضمان طفرة نوعية لتأهيل إدارتنا المحلية، لولوج القرن الجديد، قرن الصعوبات الكبرى؟

وما دامت المؤسسات العامة معنية بمعايير الجودة في أداء وظائفها والعمل على تحديث أساليب عملها وعقلنة اختياراتها المالية، وتجاوز الأشكال التبديرية التي تعيشها منذ سنوات خلت، بات ضروريا البحث في رسم آفاق مستقبلية لانتهاج وتبني آليات التدقيق الداخلي والخارجي، لتقديم العون للمجالس المحلية، وتسهيل مهما الأجهزة الأخرى للرقابة خاصة أجهزة الرقابة البعدية، لكن وبدرجة أهم ضمان قواعد الشفافية في تدبير الشأن العام.

وبما أن الإدارة العمومية أصبحت ضرورة أساسية من أجل تأقلم المجتمعات مع المتغيرات الداخلية والخارجية المستمرة في مختلف مجالات حياتها، التي تتطلب تحقيق أهداف وخدمات استعصى على الناس تحقيقها فرادى، فإن أهمية الإدارة برزت من خلال كونها ذات طابع اجتماعي وإنساني، شُكّلت قصد تلبية احتياجاتهم وتوجيه مجهودهم وتنسيقه.

على هذا الأساس أصبحت الإدارات العمومية حلقة مكملة مرتبطة بتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة من جهة، وتحقيق التنمية بشتى أنواعها من جهة أخرى، وبالتالي أصبح لها دور كبير في المجتمعات، وكثر اللجوء إلى خدماتها، ما فرض عليها تحدّيات كثيرة، في مقدّمتها الرفع من مرد ودية هذه الخِدمات وتحسين مستواها الإداري والمالي[128].

من أجل ذلك فالإفتحاص يبدو من المواضيع الهامة والحاسمة في ظل التحولات العميقة التي يعرفها المجتمع المغربي لاسيما على التعديلات الدستورية الأخيرة " دستور 2011"، حيث أصبحت إشكالية الإفتحاص على اختلاف مستوياتها الإشكالية المحورية الأكثر تداولا في مختلف النقاشات والخطابات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مما جعل المغرب كباقي سائر الدول المتقدمة يتبنى إرساء المجلس الأعلى للحسابات ضمن المؤسسات الدستورية التي تساهم في عقلنة تدبير المال العام.

فالإفتحاص يعد نشاطا تأمينيا واستشاريا غايته الأساسية إضافة جودة للعمليات التي تعرفها الإدارة بالقطاع العام من خلال تحقيق سليم للخطط والأهداف، مما يتيح لها فرصة اكتساب نظام يعمل على تقييم جودة وفعالية الخدمات من خلال تحديد مدى فائدة وفعالية نظام الرقابة في الإدارة لضمان تدبير عقلاني للأهداف تم اكتشاف الاحتيال والغش ومنعهما من خلال تقييم لجودة الإجراءات ومدى فعاليتها من قبل الإدارة، وبالتالي يساعد الإفتحاص في التحقيق من مدى فعالية نظام المتبع بالإدارة، ومدى أيضا توافقه مع ما خطط له، والتمكن من قياس مدى فعاليته وملائمته مع الأهداف.

[128]-محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، الجزء الأول ، العدد 74، .2011، ص 64

إن الأهمية التي ينفرد بها نظام الإفتحاص بالقطاع العام تتمثل في كونه آلية تعمل على خدمة الإدارات بمختلف جهاتها الداخلية أو الخارجية، الأمر الذي سيجعلها تعتمد عليه بكثرة خصوصا ارتباطا بتجويد أدائها الإداري والمالي.

إن فعالية الإفتحاص بالقطاع العام [129]تجعلنا أمام تقاطعات مترابطة فيما بينها بحيث يمكن القول أن الإدارة الناجحة والتي تسعى إلى جودة التدبير من خلال نظام رقابي حديث "الإفتحاص" يحفظ لها ضبط الأداء الإداري، ويسعى إلى تجويده وفق ترشيد علمي للقرارات التي يتخذها المسئولون وتنفيذها بأفضل صورة ممكنة، من خلال مقارنة ما تم وسيتم إنجازه وفقا للخطط الموضوعة التي تقاس نتائجها المتحققة بمعايير تمكن من معرفة أسباب الانحرافات والأخطاء من أجل اتخاذ تقويم تصحيحي يحفض عدم تكرارها في المستقبل.

[129]- Harakat ( M ) « l'approche de l'audit devient de plus en plus diversifiée et globale. Elle s'est éloignée de sa mission classique de certification des comptes pour s'intéresser à tout les domaines de gestion » : op cit.p 16

# السياق القانوني العام لتحرير المرافق العمومية بالمغرب

خالد أشن
طالب باحث في سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
محمد الاول-وجدة

**مقدمة**

يمكن القول بأن تحرير المرفق العمومي من الاحتكار ومن القيود التنظيمية لم يكن وليد الصدفة بل جاء نتيجة لنسق قانوني عام بدأت تتشكل ملامحه منذ الثمانينات وبالضبط سنة 1988 بالإعلان عن انطلاق مسلسل خوصصة القطاعات العمومية بعد خطاب الملك الحسن الثاني أمام البرلمان سنة 1988 و الذي أعلن فيه اعتماد سياسة الخوصصة كاختيار استراتيجي للتنمية الاقتصادية بالمغرب. وسيعرف هذا الخطاب ترجمته الفعلية من خلال النص القانوني رقم 89-39 المصادق عليه من طرف البرلمان سنة 1989 و الذي قنن عملية تفويت المؤسسات العمومية للقطاع الخاص.

وتفعيلا لذلك تم إصدار القانون رقم 89-39 المأذون بموجبه بنقل منشآت عامة إلى القطاع الخاص بتاريخ 11 أبريل 1990 وذلك في برنامج للخوصصة شمل 112 منشأة.

وقد كان هذا التوجه كنتيجة مباشرة لنسق دولي عام تميز بانخراط المغرب في عدد من الاتفاقيات التي ركزت على ضرورة تحرير الاقتصاد( الفرع الأول ) ، والتي كانت تهدف إلى التقليص من دور الدولة في أداء الخدمات العمومية لفائدة شكل جديد يقوم على الخوصصة والتحرير التدريجي للاقتصاد.

كما ساهم هذا التوجه ، على المستوى الداخلي ، في بروز منظومة تشريعية جديدة اتجهت نحو البحث عن تنظيم فعال للمرافق العمومية أو ما سمي بالنوظمة العمومية لمرافق الدولة La régulation publique القائمة على أساس وضع أساس قانوني صلب للمنافسة بين الفاعلين لتمكينهم من تولي مهام المرافق العمومية ( الفرع الثاني )

**الفرع الأول: السياق الدولي والإقليمي**

لقد مكن الموقع الجيوستراتيجي الذي يحظى به المغرب من إتاحة الفرصة لتشكيل أرضية مناسبة على المستوى الإقليمي للمساهمة بشكل فعال في تشجيع التبادل الدولي للمنتوجات والخدمات ، ليس في علاقته بالفضاء الأوروبي والأورو -متوسطي فحسب، ولكن كذلك بإفريقيا وما وراء المحيط الأطلسي.

ووعيا منه بالأهمية الجغرافية لهذا الموقع فقد شرع المغرب مع بداية التسعينات في تعزيز انفتاح الاقتصاد الوطني على الاقتصاد العالمي من خلال الانضمام إلى منظمات دولية عديدة والتوقيع على العديد من الاتفاقيات والدولية والإقليمية التي ساهمت في دعم مسلسل التحرير الاقتصادي وذلك من خلال:

- **الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة**: لقد أصبحت منظمة التجارة العالمية أحد المرتكزات الأساسية التي يقوم عليها الاقتصاد العالمي، إلى جانب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنماء والتعمير، والتي انبثقت عن دورة مراكش لاتفاقية الجات لسنة 1994 وتضم هذه المنظمة مجلسا للتجارة في الخدمات يتولى إدارة الاتفاقية المتعددة الأطراف للتجارة في الخدمات وتنفيذها من خلال الالتزامات الموحدة للدول الأعضاء، كما أصبح من اختصاصاتها أن تتعرض لتحرير القوانين واللوائح الداخلية والقيود التعريفية و غير التعريفية وخصوصا بعد المصادقة على الاتفاقية العامة حول تحرير و تجارة الخدمات "جاتز" والتي همت جميع القطاعات باستثناء الخدمات المتعلقة بوظائف الدولة الرئيسية بالمفهوم التقليدي، وقد ساهمت هذه المنظمة في وضع مبادئ جديدة للاقتصاد الدولي تقوم على مبدأ حرية الدخول إلى الأسواق دون عوائق، ومبدأ عدم التمييز في المعاملة الوطنية وإلغاء كافة أشكال التفرقة في المعاملة بين الخدمات الوطنية والخدمات الأجنبية ومبدأ التدرج والمفاوضة في تحرير التجارة قطاعيا وفقا للحدود والشروط التي تضعها الدولة العضو في هذا الشأن والموعد المحدد وفقا لظروف كل دولة على حدة.

- **التوقيع على اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوربي** والتي دخلت حيز التنفيذ ابتداء من فاتح مارس 2000 وتقضي هذه الاتفاقية بإنشاء منطقة للتبادل الحر في أفق سنة 2012 ، وقد همت هذه الاتفاقية عدة مجالات مثل: الحوار السياسي الدائم،

وإحداث منطقة للتبادل الحر و تحرير الخدمات والتبادل الحر للرساميل، بالإضافة إلى تعزيز التعاون الإقتصادي والإجتماعي والثقافي، كما تبنت هذه الاتفاقية خطة عمل في إطار السياسة الأوروبيّة للجوار تتضمن: متابعة الإصلاحات التشريعيّة و تحرير التبادل التجاري والحدّ من الفقر ودعم القطاع التربوي وإدارة الهجرة وتعزيز قطاعات النقل والطاقة والبنيات التحتية والزراعة، وقد حظيت هذه البرامج بتمويل من الاتحاد الأوروبي خصص للسلطات الحكومية والقطاع الخاص وجمعيات المجتمع المدني.

- **التوقيع على اتفاقية التبادل الحر مع الولايات المتحدة الأمريكية:** يكمن الرهان الكبير لهذا الاتفاق في اعتباره فرصة لجلب الاستثمارات الأجنبية والرفع من حجم الصادرات نحو السوق الأمريكية وإضفاء دينامية على مسلسل تحرير التجارة المغربية وتعزيز تنافسية مقاولاتها كما سيفتح الطريق أمام إقامة منطقة للتبادل الحر.

- **التوقيع على اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية** والتي سمحت بإنشاء المنطقة العربية الكبرى للتبادل الحر ابتداء من فاتح يناير2005، وقد نصت هذه الاتفاقية في مادتها الثانية على أن الهدف منها هو تحرير التبادل التجارى بين الدول العربية من الرسوم والقيود المختلفة وذلك بتحرير كامل لبعض السلع والمنتجات العربية المتبادلة بين الدول الأعضاء من الرسوم والقيود المتنوعة المفروضة على المنتجات غير القطرية والتخفيض التدريجى للرسوم والقيود المختلفة المفروضة على بعض السلع والمنتجات العربية المتبادلة الأخرى وتوفير حماية متدرجة لهذه السلع والمنتجات لمواجهة منافسة السلع غير العربية المثيلة أو البديل.

- **التوقيع على اتفاقية أكادير الرباعية حول إنشاء منطقة عربية-متوسطية للتبادل الحر** بين المغرب وتونس ومصر والأردن التي تقرر خلالها إقامة المنطقة الرباعية للتبادل الحر بمقتضى إعلان أكادير الذي تم التوقيع عليه يوم 8 مايو 2001 من طرف وزراء خارجية البلدان الأربعة.

- **التوقيع على عدد من اتفاقيات التبادل الحر الثنائية:** ويتعلق الأمر باتفاقية التبادل الحر مع تركيا التي دخلت حيز التنفيذ في فاتح يناير 2006 والمندرجة في إطار المسلسل الأورومتوسطي، واتفاقيات أخرى مع كل من الجمهورية التونسية، جمهورية مصرالعربية، المملكة الأردنية الهاشمية ودولة الإمارات العربية المتحدة.

وتندرج كل هذه الاتفاقيات في إطار تنويع علاقات المغرب التجارية لتنشيط المبادلات التجارية وجلب الاستثمارات الخارجية، مما سيسمح للمصدرين بتعزيز تواجدهم بالأسواق الخارجية في إطار تفضيلي موسع.

**الفرع الثاني: النسق التشريعي الداخلي**

لقد شكل التعديل الدستوري لسنة 1992 إعلانا لانطلاق هذه المرحلة بالتنصيص على حرية المبادرة في الفصل 15 من الدستور وذلك بعد إضافة عبارة "حرية المبادرة الخاصة مضمونة" وللقانون أن يحد من مداها و ممارستها إذا دعت إلى ذلك ضرورة النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

وسيمهد هذا التعديل الدستوري لمنحى جديد في المنظومة القانونية ككل ، حيث سنلاحظ منتوجا تشريعيا جديدا مع بداية التسعينات ، يتجه نحو تأطير التحرير الاقتصادي ووضع قواعد جديدة للمنافسة الحرة (فقرة أولى)، كما ستتميز هذه المرحلة بتوجه جديد نحو إصلاح البيت الداخلي للقطاع العمومي من خلال وضع لبنات تشريعية جديدة للتدبير العمومي الحديث (فقرة ثانية ).

**الفقرة الأولى وضع قواعد قانونية جديدة لتحرير الاقتصاد وتشجيع المبادرة الخاص**

ستتضح ملامح هذا التوجه القانوني الجديد من خلال عدد من الإصلاحات القانونية التي ستعرفها مرحلة التسعينات والتي يمكن إجمالها فيما يلي:

- إصدار القانون رقم 89-39 المأذون بموجبه بنقل منشآت عامة إلى القطاع الخاص الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01-90-1 بتاريخ 15 من رمضان 1410 (11 أبريل 1990).
- إصدار القانون رقم 19 . 94 المتعلق بمناطق التصدير الحرة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 95. 1 بتاريخ 26 يناير 1995 ، والذي تمت أجرأته بموجب عدد من النصوص التنظيمية ومنها على الخصوص المرسوم عدد 562 95. 2 القاضي بتطبيق هذا القانون، وكذا المرسوم عدد 562. 96. 2 الصادر في 10 نونبر 1997 بإحداث منطقة التصدير الحرة بطنجة[130] .

[130] -ومن بين النصوص الأخرى الصادرة في هذا الإطار يمكن الإطلاع على :

- إصدار القانون رقم 95 – 17 المتعلق بشركات المساهمة الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.96.124 بتاريخ 30 غشت 1996 ، بالإضافة إلى إصدار قانون للتجارة الخارجية ينص على حرية المبادلات وتقليص الحماية التجارية. وفي نفس السياق ستتجه الإرادة التشريعية إلى تنميط القواعد القانونية للأعمال التجارية مع المبادئ العامة للتجارة الدولية من خلال مراجعة مدونة التجارة وتحديث مدونة الجمارك والتأمينات واعتماد قانون حماية الملكية الفكرية والصناعية.

- سن إطار قانوني جديد للمنافسة بموجب **القانون رقم 99 – 06** المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة بتاريخ 5 يونيو 2000 والذي دخل حيز التنفيذ في 6 يوليوز 2001 بهدف حماية المنتج والمستهلك، وإعمال آلية السوق وتشجيع الاستثمار، كما سيتم بموجبه تشكيل أول مجلس للمنافسة بغرض تنمية الممارسات الاقتصادية والتجارية، وطمأنة المستهلكين فيما يتعلق بأسعار وجودة السلع والمنتجات، وضمان تحرير الأسعار عن طريق المنافسة وحرية دخول الأسواق وضمان الشفافية فى العلاقات التجارية وتعزيز قواعد إعلام المستهلك وكذا تنشيط الفاعلية الاقتصادية وتحسين رفاهية المستهلكين[131].

- تأهيل القطاع الخاص بموجب عدد من الإجراءات لتمكينه من المساهمة في إنعاش الاستثمار والإنتاج والتشغيل، وذلك بتحديث الإطار القانوني المنظم للأعمال وتأهيل المقاولات ووضع التحفيزات الضرورية لتشجيع الاستثمار وتحسين المناخ الاجتماعي

---

- Bulletin officiel n° 4666 du 18 février 1999 , Arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'industrie, du commerce et de l'artisanat n° 374-98 du 5 janvier 1999 fixant la liste des services liés à l'industrie pouvant s'installer dans la zone franche d'exportation de Tanger.
- Bulletin officiel n° 5040 du19 septembre 2002,Décret-loi n° 2-02-644 du 10 septembre 2002 portant création de la zone spéciale de développement Tanger-Méditerranée.
- Bulletin officiel n° 5558 du 6 septembre 2007,Décret n° 2-07-1160 du 3 septembre 2007 modifiant et complétant le décret n° 2-02-642 du 30 octobre 2002 portant création des zones franches d'exportation dans la zone spéciale de développement Tanger-Méditerranée.
- Bulletin officiel n° 4536 du 20 novembre 1997,Décret n° 2-96-511 du 10 novembre 1997 portant création de la zone franche d'exportation de Tanger.

131 -المادة 15 من المرسوم 2.00.845 بتطبيق القانون السالف الذكر

للشغل عبر تعزيز الحوار الاجتماعي وإصدار مدونة جديدة للشغل بموجب القانون رقم 99 – 65 بمثابة مدونة الشغل الصادر بظهير 11شتنبر 2003 [132].

- وضع إطار مؤسساتي لإنعاش المقاولات الصغرى والمتوسطة و تشجيع ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى الصفقات العمومية ، وذلك بهدف إحداث نسيج مقاولات تنافسي قادر على مواكبة إكراهات انفتاح السوق واعتماد آليات جديدة لعصرنة المقاولة المغربية على المستوى التمويلي والتنظيمي ومناهج العمل. وستحظى المقاولات الصغرى والمتوسطة بأهمية خاصة من طرف السلطات العمومية باعتبارها عنصرا أساسيا لتوزيع الاستثمارات والتنمية عبر مجموع التراب الوطني، حيث سيتم إصدار القانون رقم 53.03 بمثابة ميثاق المقاولة الصغرى والمتوسطة بموجب ظهير 23 يوليوز 2002، والذي سينص على ضرورة وضع سياسة خاصة لإنعاش المقاولة الصغرى والمتوسطة وتحديد الإطار المرجعي للدور الذي يجب أن تلعبه الدولة في هذا المجال خلال السنوات المقبلة بشراكة مع الأطراف المعنية ، وذلك على أساس تشاوري وتشاركي وشفاف .

ولأجل تسهيل إنجاز برامج تأهيل المقاولات فقد تم إحداث صندوق خاص يسمى " صندوق التأهيل " في يوليوز 2003 رصد له غلاف مالي يقدر ب 400 مليون درهم بغرض تمويل مشترك مع الأبناك لشراء المقاولات الصناعية التابعة لقطاع الصناعة.

- إصدار قانون للتدبير المفوض رقم 05 – 54 الذي تم إصداره بظهير 14 فبراير 2006 والمحدد للإطار القانوني المنظم لعقود التفويت بالنسبة للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية في مجال التدبير المفوض ، وقد تم تعميم نظام التدبير المفوض لفائدة قطاعات توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل حيث تم التوقيع على ثلاث اتفاقيات تخص توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل في هذا الإطار.

[132] -تم الشروع في إرساء منهجية جديدة للحوار الاجتماعي سنة 1995بين مختلف الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين لإحداث أرضية صلبة مشتركة تتعلق بمجموعة من المواضيع ومن أهمها : تحسين وضعية الأجور بالقطاعين العام والخاص وتفعيل مخططات اجتماعية لبعض الهيئات العمومية وتحديث مدونة الشغل، وقد تم تتويج ذلك بالتوقيع على تصريحات مشتركة، بتواريخ فاتح غشت 1996 و30أبريل 2003و 7 أبريل 2006 لوضع مبادئ لتنظيم العلاقات بين أرباب العمل والمأجورين وذلك دون المس بالحريات النقابية .

- الشروع في تحرير بعض القطاعات موازاة مع الخوصصة، ويتعلق الأمر بقطاعات إنتاج الطاقة ، والتزويد بالماء الصالح للشرب وقطاع النقل و قطاع المواصلات ، هذا الأخير سيتم تكريسه بواسطة القانون 96 - 24 الصادر بتاريخ 7 غشت 1996 والذي وضع حدا لاحتكار الدولة وجعل هذا المجال يعرف فصلا لأنشطة البريد عن المواصلات وفصل الدور التنظيمي عن الاستغلال وإحداث هيئة للتقنين والمراقبة والتحكيم ويتعلق الأمر بالوكالة الوطنية لتقنين المواصلات وإحداث الخدمة الأساسية للمواصلات ، وقد تميز تفعيل هذا الإصلاح برفع الاحتكار عن الهاتف النقال سنة 1999 والخوصصة الجزئية لاتصالات المغرب وتحرير الهاتف الثابت سنة 2005.

- تشجيع الشراكة بين القطاعات العمومية و الخاصة وتعزيز دور المجتمع المدني من خلال مقاربة تشاركية وتطوير المشاورات والحوار بين مختلف الشركاء العموميين والخواص في مسلسل اختيار السياسات والبرامج والمشاريع التي يجب تفعيلها من أجل بلوغ اتفاق مشترك ، حيث صدر منشور عن الوزير الأول بتاريخ 27 يونيو 2003 يحدد الشروط التي يجب أن تقوم عليها الشراكة بين الدولة والجمعيات كما حدد السياسة الجديدة للشراكة باعتبارها "مجموع العلاقات بين الجمعيات المتعلقة بالمشاركة والاستعمال المشترك للموارد البشرية والمالية وللمعدات من أجل إنجاز الخدمات الاجتماعية وإنجاز مشاريع التنمية وتحمل الخدمات ذات النفع العام."

**الفقرة الثانية : وضع لبنات تشريعية جديدة للتدبير العمومي الحديث**

إن التحكم في هذا المناخ الاقتصادي الجديد أصبح يقتضي من الدولة أن تشرع في تعزيز قدراتها القانونية والمؤسساتية من خلال مشروع متكامل للإصلاح الداخلي،ويمكن أن نرصد الخطوط العريضة لهذا الإصلاح فيما يلي:

- عصرنة الإطار القانوني العام للسلطات العمومية بإحداث المحاكم الإدارية والمالية بغرض وضع أدوات رقابية جديدة على الأداء التنفيذي للسياسة العمومية . حيث سينص القانون رقم 00 – 69 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف بتاريخ 11 نونبر 2003 على تعميم مراقبة مجموع المؤسسات العمومية وشركات الدولة ذات المساهمة المباشرة وغيرالمباشرة والمقاولات ذات الامتياز المعهود إليها بتسيير مرفق عام للدولة. كما سيتطور النظام الرقابي المالي على وجه الخصوص من خلال اعتماد المراقبة

المواكبة عوض المراقبة القبلية بالنسبة للهيئات التي أثبتت حسن الأداء، بالإضافة إلى المراقبة على أساس تعاقدي بالنسبة لشركات الدولة وكذا المراقبة المحددة في عقد الامتياز بالنسبة لمقاولات الامتياز؛ وسيتم إدماج تدخل المراقبة المالية في مسلسل تحسين حكامة وأداء المنشأة العمومية.

- تعزيز أسلوب اللاتركيز الإداري بعد إصدار منشور الوزير الأول بتاريخ 9 يونيو 2004 بتطبيق المرسوم رقم 625 – 93 – 2 بتاريخ 20 أكتوبر 1993 المتعلق باللاتركيز الإداري والذي حث القطاعات الوزارية على ضرورة إعداد التصاميم المديرية للاتركيز الإداري التي ستشكل الإطار المرجعي لتفعيل اللاتركيز على الخصوص عبر تحديد الاختصاصات المزمع نقلها للمصالح اللاممركزة والوسائل البشرية والمادية التي سيتم نقلها لهذه الغاية.

- تبسيط المساطر الإدارية بخلق مراكز جهوية للاستثمار وكذا بموجب المرسوم رقم 1369 - 05 -2 بتاريخ 2 دجنبر 2005 بشأن تحديد قواعد تنظيم القطاعات الوزارية واللاتركيز الإداري [133]، واتخاذ مجموعة من التدابير الإجرائية لعقلنة تنظيم الهياكل الإدارية لمختلف القطاعات الوزارية وفق مهامها الأساسية بغية وضع علاقات جديدة مع الشركاء والزبناء والمرتفقين و تحسين ظروف استقبالهم وتعزيز الشفافية عبر تعميم نشر المعلومات والنصوص الأساسية ووضع كراسات للمساطر، وهو مشروع له صلة مباشرة بتخليق الإدارة عبر سن إجراءات جديدة لمحاربة الرشوة وذلك بعد إصدار مرسوم جديد للصفقات العمومية [134] وتعزيز هيئات الرقابة والتفتيش الداخلية والخارجية والتنصيص على ضرورة تعليل القرارات الإدارية وتوسيع الخدمات المقدمة عن بعد باستعمال تكنولوجيات الإدارة الإلكترونية .

- تخلي المصالح الإدارية عن المهام التي لا تشكل جوهر المرفق العمومي عبر تكليف القطاع الخاص بالقيام بمهام الحراسة والتنظيف في إطار مشروع خورجة المهام التي لا تندرج ضمن الاختصاصات الأصلية للمرفق العمومي .

[133] -والذي حث كل الإدارات على ضرورة إدراج وحدات تتولى تدبير الموارد البشرية والتدقيق ومراقبة التسيير والتشريع والشؤون القانونية والتخطيط والبرمجة والتدبير المالي وتدبير أنظمة المعلومات

[134] -المرسوم رقم 388 – 06 -2 بتاريخ 5 فبراير 2007 بتحديد شروط وأشكال إبرام صفقات الدولة

- ملائمة برمجة وتنفيذ ميزانية الدولة مع متطلبات اللاتركيز وذلك في إطار المقاربة الجديدة لشمولية الاعتمادات المرتكزة على النتائج وتعزيز مسؤولية القائمين على التدبير الإداري والمالي والتي تمت أجرأتها بموجب دورية السيد الوزير الأول بتاريخ 25 دجنبر 2001 .

- إعادة هيكلة المؤسسات العمومية بهدف الرفع من رصيد التحويلات المتبادلة بين الدولة وهذه المؤسسات والحد من استنزاف المالية العمومية من طرف بعض المؤسسات و تأهيل المؤسسات المقترحة للخوصصة لضمان ظروف نجاح هذه العملية .وبموجب هذه السياسة ستتمكن للدولة من أن تتخلى وبشكل تدريجي عن الأنشطة المتعلقة بإنتاج السلع والخدمات القابلة للتسويق والتي يمكن إنتاجها في شروط أفضل من حيث الجودة والأثمنة من طرف القطاع الخاص و تنمية الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص لإنعاش بعض القطاعات.وتتمحورالإجراءات المتخذة في هذا الشأن حول إعادة الهيكلة والتأهيل وذلك من خلال تحديد واضح لمهمة المؤسسة العمومية وإعادة تركيز أنشطتها و تنظيم مصالحها و إعادة انتشار موظفيها انطلاقا من هذه المستجدات .

- تعزيز دور غرف التجارة والصناعة والخدمات والجمعيات المهنية لكي تتحول إلى فاعل أساسي في التنمية الاقتصادية والاجتماعية على الصعيد المحلي.

على ضوء ما سبق توضيحه في المبحث الأول ، فإن الطبيعة المعقدة والمتنوعة لهذا القطاع والمتمثلة في تعدد الأنماط والخدمات والمتدخلين ستؤثر بشكل مباشر على حجم الإصلاحات القانونية والتنظيمية ، إذ يمكن القول أن هذه الإصلاحات تميزت بكثافة تشريعية وتنظيمية شملت مختلف أنماط وخدمات هذا القطاع ، غير أنه رغم تنوع النصوص القانونية ، فإن هناك قاسما مشتركا بين هذه النصوص بحكم انطلاقها من فلسفة قانونية واقتصادية موحدة ، وقد ارتأينا أمام هذه الكثافة أن نكتفي باستعراض أهم النصوص التي مهدت للإصلاحات القانونية التي عرفها هذا القطاع .

# آفاق تنزيل المفهوم الجديد للتدبير المالي للجماعات الترابية في ضوء استراتيجية التخطيط.

الزهرة مني
طالبة باحثة في سلك الدكتوراه.
جامعة الحسن الأول، كلية الحقوق سطات.

**مقدمة**

إن انخراط الجماعة الحضرية والقروية في التنمية المحلية، يقتضي اعتماد مقاربة جديدة للتدبير المحلي، تقوم على مجموعة من المرتكزات والشروط التنظيمية والبشرية والمالية، وهي مقومات من شأنها ضمان التحسين المستمر للبرامج والمخططات لبلوغ النتائج والأهداف المسطرة.

لذلك فالأولوية هي لتفعيل مقاربة التخطيط الاستراتيجي الذي يتلازم والاهتمام بعدة عناصر، ومنه فإن مواكبة هذا المسار التدبيري التحديثي الذي يرسخ لسياسة التخطيط الاستراتيجي يفرض إيلاء العناية بالموارد المالية، وتمثل آلية التقويم إحدى الآليات المعتمدة لقياس وتقييم المنجزات، وإعادة استعمال تلك المعلومات فيما بعد على مستوى المسارات المستمرة للحكامة واتخاذ القرار. لذلك دعت الضرورة لاتخاذ تدابير بنيوية ومؤسساتية لتحسين تدبيرها على المدى المتوسط والبعيد باعتماد منهجية تقوم على أساس الانتقال إلى مبادئ التدبير المرتكز على النتائج وقواعد حسن الأداء مع رهنها بالرقابة المفضية للمحاسبة.

**الفقرة الاولى: تدبير الموارد المالية ورهنها بتتبع والتقويم.**

إن تحقيق اللامركزية يقوم أساسا على توفر الجماعات المحلية على القدر الكافي من الاستقلال المالي والذي يمكنها من تحقيق متطلبات التنمية المحلية، إلا أن الملاحظ هو أن أغلب الجماعات لا تتوفر على موارد ذاتية كافية سواءً الجبائية منها أو غير الجبائية، فمجمل الجماعات ليس لديها ما يكفي من الموارد لتغطية نفقات التسيير فبالأحرى نفقات التجهيز التي تعتبر أساس كل تنمية محلية ومنه عدم القدرة على اعداد مخطط جماعي للتنمية.

فأداء الجماعات لرسالتها في مجال النهوض بالتنمية المحلية، إنما يتوقف على حجم مواردها المالية، فكلما كبر حجمها كلما استطاعت ممارسة اختصاصاتها على الوجه الأكمل

معتمدة في ذلك على إمكانياتها الذاتية، الشيء الذي يضمن لها الاستقلالية في تسيير شؤونها المحلية.فالتنمية المحلية تتطلب موارد وفيرة وقارة، والتي ينبغي أن تدار من الجماعات المحلية بنفسها بدل انتظار التحويلات التي تقوم بها الدولة لفائدتها.[135] فالاختلالات الحاصلة بين الوسائل المالية المتاحة و حاجيات التنمية يمكن تجاوزها من خلال البحث عن مناهج وموارد جديدة للتمويل لتنمية نماذج للشراكة (محليا،جهويا،وطنيا،دوليا)، وتنسيق المبادرات الاقتصادية المحلية، و تنشيط التكامل بين الجماعات، ثم تشجيع المقاولات الصغرى والمتوسطة.

وتشكل الميزانية الجماعية من بين أبرز وأهم الإشكالات المالية التي تهم التنظيم الجماعي، والتي تستدعي التحليل والمعالجة باعتبارها قضايا آنية. فالمقاربة الموضوعية لهذه الإشكالية تقتضي تحليلها المعمق، وباحتياط علمي شديد ليس من خلال قراءة النصوص التشريعية والقانونية والتنظيمية، بل من معاينة الواقع وفي صميم الممارسة الحية والمعاشة لإبراز مواطن الضعف والخلل، واقتراح عناصر تفكير ومسالك بحث في الحلول والبدائل الممكنة القابلة للتطبيق.[136]

فالتطورات المعاصرة في الإعداد الموازناتي[137]، اوجدت نوع من البدائل التدبيرية وذلك بالاستفادة من الطرق الحديثة بحيث تتم عبر التركيز على الاعتبارات المرتبطة بأهداف ونتائج التدبير العمومي.

---

[135] - Mostapha Fikri: La bonne gouvernance administratif au Maroc mission possible. Espace Art et culture, 2005 p:223.

[136] - مصطفى الكثيري: "تأملات في التغيير و الإصلاح بالمغرب" مطبعة دار النشر المغربية- الدار البيضاء 2002 ص. ص:45.

[137] - يمكن اعتبار كل من ميزانية الأداء و ميزانية التخطيط و البرمجة و ميزانية قاعدة الصفر أبرز مظاهر التطور في إعداد الميزانية العامة. و قد ارتبط ظهورها بالتحولات التي عرفها المجال الاقتصادي.

- ميزانية الأداء: ظهرت هذه النظرية في الإعداد خلال فترة الخمسينيات، و قد عوضت ميزانية البنود. و تعتمد ميزانية الأداء على المقومات التالية:

- تكوين خطط للأنشطة و الأعمال المطلوب إنجازها و برمجتها زمنيا.
- إعداد عملية التمويل المناسبة (مقارنة تكاليف الخطط أو النشاطات و مصادر التمويل).
- إنجاز و تحقيق الخطط و الأهداف التي تم اعتمادها خلال الوقت المحدد و وفق نظام لتوزيع الموارد المتاحة.

ميزانية التخطيط و البرمجة (P.P.B.S): عرفت في فترة الستينات تهتم بالأساس بالتعرف على الأهداف الرئيسية للنشاط الحكومي و العمل على تنفيذها وفق برنامج اقتصادي و زمني ملائم مع تحليل مختلف البدائل الممكنة للتوصل إلى أنجع الوسائل لتحقيق أهداف البرامج الرئيسية.

ويقوم هذا التوجه في منطقه الأولي على إصلاح طرق التدبير العمومي، وذلك بإعطاء الأولوية في الإنفاق لتحديد النتائج النهائية المنتظرة، وإصلاح العلاقة مع المستفيدين من التدخلات العمومية بل والدعوة إلى مشاركتهم في مناقشة اتخاذ القرار بشأن أولويات الإنفاق، وتشجيع الشفافية والاستقلالية في التدبير المرفقي.

من هذا المنطلق يأتي التأكيد على أن تدبير الميزانية لا يقتصر على قانونية النفقة ومشروعيتها ومطابقتها للاعتماد المرصود في الميزانية، بل يجب أن يتسع ليشمل مقاييس ومعايير الملائمة والحرص على تحقيق المقاصد بالوسائل الأنسب والأقل تكلفة، وهو ما يترتب عنه اعتماد أسلوب جديد للمراقبة يتمثل في تقييم الإنجاز الفعلي.[138]

فالأمر يتعلق باعتماد مقاربة جديدة المنتظر أن تشكل قطيعة مع الماضي فيما يخص القواعد التي تتحكم في تدبير النفقات العمومية، بالتحول من منطق الوسائل السائد، والذي يكتفي بالسهر على استعمال الاعتمادات المتوفرة وفقا للقوانين والتنظيمات الجاري بها العمل إلى منطق النتائج الذي يستلزم اعتبار النتائج المحصل عليها مقارنة مع الأهداف المسطرة.[139]

بالإضافة إلى ما سبق، تبدو الحاجة للحديث عن بنية الميزانية الجماعية، ومدى تمكين هذه البنية من حماية المال العام. فهي تعتبر الإطار الأساسي الذي يمكن من معرفة مدى مرونة أو تشدد هذه الموازنة في تدبير الاعتمادات المرصودة لإنجاز برامج ومشاريع أو عمليات محددة، ويقتضي ترشيد التدبير وضع مؤشرات مرقمة تمكن من تحديد أهداف مدققة وكذا قياس مدى تحقيق تلك الأهداف من خلال تقوية المراقبة والتقويم اللاحقين على حساب تحقيق ومرونة المراقبة المالية السابقة.[140]

ويعتبر التقويم من الآليات التي تسمح بتحسين فعالية التدخلات العمومية، واعتماد أنظمة للتقويم هو في الواقع بمثابة عمود ارتكاز للحكامة الجيدة، فهي تزود صانعي القرار

- ميزانية قاعدة الصفر: تتطلب هذه الطريقة في الإعداد الموازناتي من كل مدير أن يقدم التبريرات الضرورية و المفصلة لطلباته الكاملة على افتراض عدم وجود أية خدمات أو نفقات مسبقة. من هنا جاءت تسمية قاعدة الصفر. انظر: تدبير المالية العمومية بالمغرب.

[138] - مصطفى الكثيري: "تأملات في التغيير و الإصلاح بالمغرب" مطبعة دار النشر المغربية- الدار البيضاء 2002 ص: 250.

[139] - كلمة فتح الله ولعلو وزير الاقتصاد و المالية (سابقا) في إطار أعمال المناظرة الوطنية للإصلاح الإداري المنظمة من طرف وزارة الوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، عدد 63. 2002- ص: 46.

[140] محمد حركات: التدبير الإستراتيجي و المنافسة، رهانات الجودة الكلية بالمقاولات المغربية، مطبعة فضالة، المحمدية 1997.ص:20

بآلية إضافية للتدبير الجيد للجماعة. كما يمكن تعريفه، بكونه يعنى أساسا "بقياس الأداء وتصحيحه، من أجل التأكد من أن الأهداف قد تحققت، وأن الخطط قد وضعت موضع التنفيذ بالطريق الصحيح"[141] فالتقييم ليس مجرد تقدير لسير المنجزات، بل هو على الخصوص مسلسل للتمرن، وأداة حديثة لتحسين التدبير وترقية مفهوم المسؤولية والفعالية.

فأعمال التتبع والتقييم لا تقتصر على متابعة التنفيذ، وتشخيص الانحرافات بغية معالجتها، بل تكشف لنا صحة عملية التخطيط، وما يتبعها من سياسات وإجراءات، مما يصاحب ذلك من تحديد للمسؤوليات عن التجاوزات وقصور العملية التخطيطية، فيدفع ذلك إلى تحريك آليات أخرى تتجلى في المحاسبة والمساءلة عن كل قصور أو تجاوز وهدر للمال العام بالجماعة تعزيزا للشفافية والنزاهة.

يقتضي الانتهاء من مرحلة التقييم، تقديم تقارير وبيانات تبين تقدير النتائج، وشروط التنفيذ في مختلف المراحل التي مر منها المخطط الجماعي للتنمية، كما أنه من المفروض أن التقييم، قد قام بعملية تحديد إلى أي مدى تحققت أعمال المخطط الجماعي للتنمية النتائج المتوخاة منه، ووقف على التجاوزات والاختلالات المرتكبة، مما يجعل بعض الأعمال أو المشاريع محط مساءلة ومحاسبة. فالمساءلة والمحاسبة، مكونين أساسيين للحكامة المحلية[142]، ويمكن أن نعتبرها إحدى أهم أدوات الرقابة على تنفيذ المخطط الجماعي للتنمية، فهي تعد معيارا ضابطا لأداء الجماعة، وأداة تقييمية في نفس الوقت للأشخاص حاملي المشاريع بتراب الجماعة، عندما يتم محاسبتهم من قبل المخول بذلك قانونيا.

وفي هذا الإطار عمل المشرع على إحداث المجالس الجهوية للحسابات، وخول مراقبة التسيير المحلي، وممارسة رقابة القرب وبالتالي تأسيس للامركزية رقابية. فالوحدات الترابية أصبحت موضوع تقويم مستمر من أجل ترشيد وعقلنة عملها. ومن هذا المنطلق، فالمجالس

[141]- عبد العالي ماكوري: "مناهج جديدة لانجاح سياسة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليوز-غشت، عدد 75، 2007.ص 86.

[142]- المجالس الجهوية للحسابات:" تم تأسيسها بمقتضى التعديل الدستوري بتاريخ 13 شتنبر 1996، إذ طبقا لمقتضيات الفصل 98 من الدستور، تتولى المجالس الجهوية للحسابات من خلال أجهزتها، مراقبة حسابات الجماعات المحلية وهيئاتها وكيفية قيامها بتدبير شؤونها". للاستزادة أكثر: محمد حركات: المجالس الجهوية للحسابات والحكامة الجيدة، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، سلسلة التدبير الاستراتيجي، العدد 7، 2005، ص 29.

الجهوية للحسابات تقوم بمساعدة المنتخبين الجماعيين على تبني إستراتيجية تنموية واضحة المعالم.

وتقوم المجالس الجهوية بتدقيق كل المشاريع والخطط والبرامج والسياسات التنموية المحلية، وذلك بتقديم الدراسات والتقارير التي تستهدف تحسين التدبير الجماعي. فالهدف من وراء ذلك ليس تصيد أخطاء الجماعات المحلية، بل العمل على تقديم التوصيات والمشورة اللازمة، وتحسين نظم المراقبة الداخلية والتنبؤ بالأخطار المحدقة قبل حدوثها.

وقد دأب المجلس الأعلى منذ سنة 2006 على تخصيص حيز هام من تقاريره السنوية لأنشطة المجالس الجهوية للحسابات في ميدان مراقبة التسيير، من خلال نشر أهم الملاحظات التي أسفرت عنها المهمات الرقابية المنجزة من طرف هذه المجالس.

وباستقراء لحصيلة عمل المجالس الجهوية، تبرز التقارير السنوية للمجلس برسم سنوات من 2006 الى 2009 مجموعة من الملاحظات العامة والمتكررة بشأن تدبير الشأن العام المحلي، والتي تشكل في مجملها ملاحظات مشتركة تهم مختلف الجماعات الحضرية والقروية وإن بدرجات متفاوتة.

ولعل إحدى أهم الخلاصات التي تناولها التقرير هو ضعف وظيفة البرمجة والتخطيط لدى هذه الوحدات الترابية، وذلك بعدم وضعها لبرامج عمل واضحة ترسم التوجهات العامة والمؤطرة للعمل الجماعي، وتحدد الأهداف المراد تحقيقها خلال آجال زمنية محددة سواء على المدى القريب أو المتوسط أو البعيد.[143] بل أكثر من ذلك سجل التقرير عدم تبني بعض الجماعات لمخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية كالجماعة الحضرية للعيون.

وتتجلى مظاهر ضعف البرمجة والتخطيط في غياب منظور استراتيجي يحدد الأولويات ويتسم بالابتكار في إيجاد الموارد المالية اللازمة. فالتدبير الجماعي الجيد يتطلب توفر مجموعة من الشروط وعلى رأسها ضرورة وجود البعد الاستراتيجي في التدبير المحلي، في حين أن أعمال الجماعات المحلية تفتقر إلى هذا البعد، ولذلك لابد من التوفر على إستراتيجية تدبيرية تعتمد على الإشعاع الإعلامي والتكوين والشراكة والاهتمام بالبحث العلمي،

[143]- تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2008. يمكن الإطلاع عليه من البوبة الرسمية للمجلس عبر الشبكة العنكبوتية، ص:66.

والانفتاح على الجامعة وعلى الخارج.[144]

ومن بين الإشكالات التي تناولها التقرير تلك المتعلقة بالميزانية الجماعية، حيث لوحظ تفاوت بين تقديرات الميزانية والنتائج المضمنة في الحسابات الإدارية. ويرجع ذلك إلى ضعف وظيفة التقدير للمجالس الجماعية بسبب اعتمادها أثناء وضع الميزانية على نتائج السنة المنصرمة دون مراعاة التحولات الاقتصادية. إضافة إلى اعتمادها على مبالغ الباقي استخلاصه والتي يصعب على الجماعات الحضرية والقروية استخلاصها مما يؤدي إلى تراكم مبالغ الباقي استخلاصه برسم ميزانياتها.

أما على مستوى برمجة المشاريع، فقد سجل عدم انجاز الدراسات القبلية ودراسات الجدوى، إذ لا تلجأ الجماعات قبل إبرام الصفقات المتعلقة بالمشاريع إلى القيام بالدراسات التقنية والمالية والاقتصادية والاجتماعية المزمع إنجازها، وهو ما يترتب عنه عدم القدرة على تقدير التكلفة الإجمالية للمشاريع ومدى مردوديتها المالية والاقتصادية والاجتماعية على الساكنة المحلية. الأمر الذي ينجم عنه عدم إنجاز تلك المشاريع داخل الآجال المتعاقد بشأنها.

كما أن التأخر في إنجاز المشاريع قد يعود إلى أسباب سياسية حيث اتضح في كثير من الحالات عدم مواصلة المجالس المتعاقبة على تسيير بعض الجماعات تنفيذ المشاريع الجماعية التي شرعت في إقامتها مجالس سابقة، وهو ما يتنافى وطبيعة المرفق العمومي الذي يفترض فيه الاستمرارية، لأن تداول شؤون التدبير الجماعي وإن كان يهدف إلى تغيير استراتيجيات العمل فإنه مع ذلك لا يتنافى ومواصلة ما كان قد تم الشروع في إنجازه من مشاريع تفاديا لإهدار الموارد العمومية.[145]

**الفقرة الثانية: الشراكة والانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي.**

أصبحت آليتي الشراكة، والانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي، أكثر من أي وقت مضى، عناصر أساسية من أجل ضمان تنمية، تأخذ بعين الاعتبار جميع المتدخلين، محليين ومركزيين ومنظمات دولية...، من أجل ضمان تنمية عادلة ومستدامة.

ويقصد بالشراكة، تجميع الوسائل المادية والبشرية والتقنية بين جماعتين أو عدة جماعات

[144]- أبو نزار: " المجالس الجهوية للحسابات أية تطبيقات للقضاء المالي في أفق الألفية الثالثة" المجلة المغربية للتدقيق و التنمية/ سلسلة التدبير الاستراتيجي، مطبعة المعارف الجديدة. الرباط – 1999، العدد: 8، ص:54.

[145]- تقرير المجلس الأعلى لسنة 2008: مرجع سابق، ص:67.

محلية وشخص معنوي آخر، بهدف إنجاز مشروع معين فوق أرض الجماعة المتعاقدة، فالشراكة كآلية من آليات التعاون اللامركزي تساهم في تنشيط الاقتصاد المحلي والإندماج الاجتماعي. وعلى هذا الأساس، فقد نص الميثاق الجماعي 17/08 في المادة 42[146] على آليتي التعاون والشراكة، ويبدو أن اللجوء إلى الشراكة، باعتبارها صيغة قانونية جديدة، ترتب عنها تحديد العلاقات التي تربط هذه الأخيرة مع الدولة.

عرفت الشراكة، تطورا في جميع القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية، كتدبير بعض المرافق كالماء الصالح للشرب، والكهرباء وتدبير النفايات الصلبة والسائلة... الخ، وهذا يؤكد أهمية تفعيل وتدعيم آلية الشراكة Partenariat، لكي تستطيع الجماعة المحلية، وخصوصا الجماعة القروية بترجمة اختياراتها التنموية، وإنجاز وظائفها الاقتصادية.

وفي إطار تنفيذ المخطط الجماعي للتنمية، أصبح اللجوء إلى آلية الشراكة وسيلة فاعلة، لتحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الجماعي للتنمية، فالبحث عن شركاء جدد في شتى الميادين (الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية، الرياضية)، وتبنيهم لبعض المشاريع، أصبح في حد ذاته هدفا من أجل تحقيق أهداف وتوجهات كبرى.

كما أصبح من الضروري على الجماعة، الانفتاح على محيطها الاقتصادي والاجتماعي، ودفعه نحو الانخراط الفاعل في تنمية الجماعة. ولهذا يستوجب على مجلسها الجماعي بدل المزيد من المجهودات، وتتمثل في:

- تمكين الفعالين المحليين، خصوصا المقاولات الصغرى الناشئة من العمل في مناخ اقتصادي ومؤسساتي ملائم.
- تحديث وإحداث البنية التحتية لاستقبال المستثمرين.
- تعزيز البحث عن ممولين، واستقطاب مستثمرين مغاربة وأجانب.

[146] - المادة 42 يقوم المجلس الجماعي بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص أو مع كل جماعة أو منظمة أجنبية، ولهذه الغاية:

- يقرر إحداث كل هيئة ذات فائدة مشتركة بين الجماعات أو العمالات أو الأقاليم أو الجهات أو المشاركة فيها.
- يحدد شروط مشاركة الجماعة في إنجاز البرامج أو المشاريع عن طريق الشراكة.
- يدرس ويصادق على اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي ويقرر الانخراط والمشاركة في أنشطة المنظمات المهتمة بالشؤون المحلية وكل أشكال التبادل مع الجماعات الترابية الأجنبية بعد موافقة السلطة الوصية وذلك في إطار احترام الالتزامات الدولية للمملكة غير أنه لا يمكن إبرام أي اتفاقية بين جماعة أو مجموعة للجماعات المحلية ودولة أجنبية.

- إلغاء كافة العراقيل الإدارية والمالية.
- التخفيف من التحملات الجبائية والاجتماعية على المقاولات والتعاونيات الحديثة النشأة.

فهذه الإجراءات ستمكن، بدون شك من إقناع متدخلين آخرين من القطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني من المشاركة الفاعلة في تفعيل المخطط الجماعي للتنمية.

فانطلاقا من الارتباط الوثيق بين الاستثمار والعملية التنموية بالجماعة، وقطاع التشغيل بصفة خاصة، حيث أن تشغيل المجال الأول، يؤدي حتما إلى إنعاش المجال الأخير، ذلك أن الزيادة في مناصب الشغل، تمر قطعا من خلال الاستثمارات المتزايدة، التي ينجزها القطاع العام والقطاع الخاص، هذا الأخير يصعب عليه أن يتجه إلى مناطق تنعدم بها التجهيزات الأساسية، لأن الشروط الضرورية للاستثمار، تتمثل في وجود بنية تحتية فعالة وحد أدنى من الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية[147].

كما أن انفتاح الجماعة على الفاعلين الاجتماعيين من خلال هيئات المجتمع المدني، على اعتباره وسيط بين المجتمع والجماعة في مبادرات التنمية الاجتماعية، كما أن دوره كشريك، يسمح بخلق شراكات قابلة للتنفيذ من الناحية المالية، وذلك للمرونة التي تمنحها الشراكات المحلية مع الجمعيات، من خلال المرور عبرها لتسهيل المساطر الإدارية والمالية.

إن النخبة المحلية مجسدة في مثقفي المنطقة ومنتخبين، مدعوة إلى المساهمة في تأهيل الجماعة القروية، والارتقاء بها إلى مستوى الجماعة المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. ولهذا يتوجب على الجميع (مواطنين، مسؤولين، إداريين، فاعلين اقتصاديين واجتماعيين، أحزاب سياسية، جمعيات...) أن يساهموا في إنجاح هذه المشاريع التنموية.

فالانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي، يوفر إمكانات وسبل إن تم استغلالها، فنتائجها ستكون واضحة على واقع الجماعة.

[147]- مصطفى عبد الدائم: تدبير الشأن العام المحلي ورهانات التنمية "جهة كلميم- السمارة نموذجا" رسالة لنيل دبلوم الدراسات المعمقة، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، السويسي الرباط، السنة الجامعية 2007-2008، ص 222.

مما سبق يتضح لنا أن الشراكة والانفتاح على المحيط السوسيو-اقتصادي، آليتين تساهمان في إنجاز مشاريع وبناء مرافق اقتصادية واجتماعية، انطلاقا من التوجهات الإستراتيجية للمخطط الجماعي للتنمية، لكن نجاح المخطط الجماعي للتنمية يقترن بإعمال آليات أخرى مكملة للأولى، وتتمثل خصوصا في مبادئ الحكامة، من خلال المتابعة والتقييم والمحاسبة والمساءلة ضمانا للشفافية والنزاهة.

# الإدارة بين التحديث وإعادة الهيكلة في ضوء الادوار الجديدة لدولة –التجربة المغربية-

يوسف الشهب
طالب باحث بسلك الدكتوراه،
جامعة محمد الخامس بالرباط، كلية الحقوق سلا.

**تقديم**

ان اعتبرنا الادارة العمومية من حيث الاصطلاح القدرة على قيادة الآخرين وتوجيههم بغية تحقيق هدف معين عن طريق التأثير على المرؤوسين وباستخدام السلطة الرسمية «عند الضرورة»، فمن الواجب الوقوف على مفهوم الادارة الحديثة من حيث البنية والوظائف، ويمكن اعتبار ان أول وظيفة من الوظائف الجوهرية للإدارة هي التخطيط. ففي وقتنا الحاضر تعمل التنظيمات بجميع تشكيلاتها في بيئة دينامية للغاية، بحيث أن التغير هو القاعدة وليس الاستثناء وهذا التعبير يمس جميع جوانب الادارة[148].

وهذا التغير يأخذ شكلين أما تغير مفاجأ وشامل أو تغير تدريجي، تنتج هذه الدينامية حالة يسميها البعض ازمة واخرون فرصة. والفرق بين المقاربتين أن الادارة التي تعتمد على التخطيط تعتبر كل تغير فرصة أما الادارة الاعتباطية في العمل، فكل تغير يدخلها في متهات تنتج ازمة.

والادارة اليوم، يجب عليها تبني التخطيط، فهو السبيل الناجع لتفادي الازمات واستغلال كل فرصة، فبالإضافة الى ان التخطيط له الاولوية على الوظائف الاخرى من تنظيم وتشكيل وتوجيه ورقابة. فهو ينطوي على بدائل للعمل والتصرف لكل بنية من المنظمة مهما صغرت. وبالإضافة لذلك فإن الوظائف الاخرى يجب أن تعكس المقاربة التخطيطية فبغياب الوظيفة الاولى تنهار جميع الوظائف وتصبح من دون جدوى. ومحاولة في تحديد مفهوم الادارة عبر الوقوف على وظائفها.

كما يكتسي سؤال اعادة تحديد مهام الادارة على ضوء الأدوار الجديد للدولة اهمية كبرى خلال السنوات الاخيرة على المستوى النظري والعملي، ويعكس دستور 2011 هذا التوجه الجديد. فالدولة اتجهت نحو تخليها عن مجموعة من المهام واسناد تدبيرها لفائدة شركاء وفاعلين جدد. واتخذ هذا التخلي مجموعة من الاشكال القانونية، منها تحويل مجموعة من

[148] بلال خلف السكارنة "التخطيط الاستراتيجي" مطبعة دار المسيرة الطبعة الاولى 2010. ص 7

الاختصاصات الى وحدات ترابية محلية، واحداث وكالات متخصصة، وانشاء شراكات مع فعاليات، وتفويت بعض الانشطة للقطاع الخاص للقيام بها عن طريق الامتياز او تكليف الغير Externalisationإن هذه العملية التحولية من حيث الوظيفة تمت بلورتها في عدة صيغ قانونية.

ومنه يمكن أن نلمس أن الادارة في إطار التوجه الى التحديث واعادة الهيكلة ترتهن بالأدوار الجديدة المنوطة بها، ومن أجل ان نحاول تحديد اتجاهات هذا التوجه، يمكن أن ندرسها بتحديد البنية والوظائف (الفرع الأول)، كما سوف نحاول رصد عملية اعادة هيكلة الادارة في ضوء الأدوار الجديد للدولة(الفرع الثاني).

**الفرع الاول: مفهوم الادارة الحديثة من حيث البنية والوظائف.**

يتطلب تحديث الإدارة الفهم والإدراك الكاملين لمتطلبات إدارة المعرفة وإعداد مخطط استراتيجي سليم لإدارتها وتحسين مصادر المعرفة وتأهيل العنصر البشري المرتبطان بها. إن تبني وإدخال المفاهيم والمعايير الجديدة في عملية التحديث الإداري والتي لها الأثر البارز في إعادة تشكيل عمل هذه المؤسسات من حيث إعادة هندسة الإجراءات وإعادة النظر في منهجية التقييم المؤسساتي، وتحديد المشاكل والصعوبات للعمل على حلها من خلال إيجاد منهجيات وآليات عمل واضحة، منها عملية التغيير الإداري وخلق ثقافة التغيير تغيير الثقافة السائدة الى ثقافة التميز، يمر عبر ضبط البنية وتحديد الوظائف.

**الفقرة الاولى: مفهوم الادارة.**

تأتي لفظة الإدارة من الفعل إداري ادارة الشيء بمعنى تعاطاه، والادارة الاسم والمصدر من أدار والمدير هو من يتولى النظر في الشيء[149]. والإدارة تصنف كعلم فهي أحد العلوم الانسانية الحديثة. وتهتم بالطريقة المثلى للإدارة الأعمال في المؤسسات، ويمكن تعريفها بأنها مجموعة القواعد والمبادئ العلمية التي تهتم بالاستخدام الامثل للموارد من قبل المؤسسات لتحقيق هدف بأقل "وقت، جهد، تكلفة" ممكنة[150].

وللإدارة مجموعة من التعاريف والمقاربات، وسوف نحاول الاحاطة بها من خلال هذه الفقرة

[149] بلال خلف السكارنة -- التخطيط الاسترتيجي-- مرجع سابق . ص 19.

[150] تعريف علم الادارة حسب البوابة الالكترونية للويكيبيديا الموسوعة الحرة.

وذلك محاولة منا لاستنباط التعريف الاكثر تكاملا. فالإدارة بالنسبة " لتايلور[151]" هي القيام بتحديد ما هو مطلوب عمله من العاملين بشكل صحيح ثم التأكد من أنهم يؤدون ما هو مطلوب منهم من أعمال بأفضل وأرخص الطرق. ومرورا بتعريف ليفنجستون: الإدارة هي الوظيفة التي عن طريقها يتم الوصول إلى الهدف بأفضل الطرق وأقلها تكلفة وفي الوقت المناسب وذلك باستخدام الإمكانيات المتاحة للمشروع. وهناك تعريفات كل من دافيز والذي يعتبر الإدارة هي عمل القيادة التنفيذية.وجون مي والذي يرى ان الإدارة هي فن الحصول على أقصى نتائج بأقل جهد حتى يمكن تحقيق أقصى سعادة لكل من صاحب العمل والعاملين مع تقديم أفضل خدمة للمجتمع. ويبقى التعريف الاكثر التصاق هو تعريف هنري فايول[152] بحيث اعتبر ان الادارة تعني بالنسبة للمدير أن يتنبأ بالمستقبل ويخطط بناء عليه، وينظم ويصدر الأوامر وينسق ويراقب[153].

في ضوء التعاريف السابقة يمكن وضع تعريف أكثر تكاملا للإدارة وذلك على النحو التالي:

الإدارة هي فن انجاز الأعمال بواسطة الموظفين ومن منظور اوسع فإنها تنطوي على انجاز الاهداف باستخدام الموارد البشرية والمالية والتقنية المتوفرة. وتشتمل الإدارة على خمسة وظائف رئيسية وكما يلي: التخطيط - التنظيم - التوجيه – الرقابة، ونظرا للأهمية هذه الوظائف سوف يتم التطرق لها بإسهاب في الفقرة الموالية.

كما ان الادارة لها مستويات وانواع يمكن ان نتطرق لها على الشكل التالي :

- الادارة المركزية او المتمركزة: هي اسلوب اداري يؤدي الى تجميع السلطات بيد عدد محدود من الافراد في المنظمة. اما معناه على مستوى الادارة العامة فهو اسلوب من

[151] فريدريك تايلور (بالإنجليزية: Fredrick Taylor) عاش ما بين (مارس 20، 1856 -21 مارس 1915) وهو مهندس ميكانيك أمريكي سعى لتحسين الكفاءة الصناعية. يعتبر بمثابة أب لعلم الإدارة، كما كان من أوائل المستشارين الإداريين للحكومة الامريكية.

[152] هنري فايول (بالفرنسية:Henri Fayol ) أحد علماء الإدارة الكلاسيكية، وأصل عمله كمهندس تعدين. كان فرنسي، وولد بإسطنبول عام 1841 ومات بباريس 1925م. عمل مديراً تنفيذياً لشركة صناعية صغيرة في فرنسا، ومن خلالها نال خبرته العملية التي قادته إلى النجاح في مجال الإدارة الصناعية، وعمل على تطوير منهجية النظرية الإدارية، ووثق ذلك في كتابه المشهور الإدارة العامة والصناعية عام 1916م.

[153] السيد اسماعيل محمد، --الادارة الاستراتيجية، مفاهيم وحالات تطبيقية—— اصدار المكتب العربي للإسكندرية، الطبعة الاولى 1999ص 24

اساليب نشاط الدولة يؤدي الى تجميع الامور الادارية في يد الوزير مثلا مع عدم وجود هامش لتحرك الوحدة التابعة له ويمكن ان نلمس مميزاته في[154]:

- لها صورة رسمية واحدة.
- عدم الازدواجية في القرارات
- سهولة الرقابة واجراءاتها.
- تسهيل تطبيق المشاريع الكبرى في البلاد.

بناءً على ذلك فإن الدولة ممثلة بجهازها الإداري في المركز وفروعه خارج المركز تقوم بمباشرة نشاطاتها وتقديم خدماتها إلى المواطنين كافة من دون استثناء في بقاع الدولة كافة، عن طريق موظفيها الذين يتم تعيينهم من قبلها للقيام بمختلف أوجه النشاطات. وهم في ممارستهم لتلك الوظائف يخضعون لرقابة وتوجيه الجهة الأعلى في السلم الإداري. وينتج عن ذلك خضوع الجهاز الأدنى للجهاز الأعلى.

❖ الادارة اللامركزية او الادارة المحلية local administration: وهو نطام قانوني يسمح بمنح الشخصية المعنوية للوحدات الادارية.[155]

واللامركزية Décentralisation، تنظيم اداري يعتبر واحدا من اهم مبادئ حكم الاكثرية والتي تقوم عليها الديمقراطية، وهي نقيض مفهوم المركزية[156].

ويصف Leonard D. White اللامركزية كمفهوم شامل بأنها نقل السلطة تشريعية كانت او اقتصادية او تنفيذية من المستوى الحكومة العامة الى المستوى الادنى.

وهنا يرى هنري ماديك ان اللامركزية تتكون من مصطلحين :

الاول: التفكيكية ( Déconstruite) ويقصد بها تفويض الادارة المركزية السلطات المناسبة الى الادارات البعيدة جغرافيا للقيام بمهام معينة.

الثاني: التفويض ( Autocréation) ويقصد بها تخويل السلطات الصلاحيات اللازمة للقيام بوظائف معينة.[157]

ويتضح مما تقدم ان مصطلح اللامركزية يرتبط ارتباطا مباشرا بالمركزية، وان كلا المفهومين

---

[154] السلمي علي العلوم السلوكية في التطبيق الاداري، دار المعرفة القاهرة مصر الطبعة الاولى 1970 ص.8

[155] بلال خلف السكارنة -- التخطيط الاستراتيجي-- مرجع سابق . ص 23.

[156] تعريف لامركزية حسب البوابة الالكترونية للويكيبيديا الموسوعة الحرة ar.wikipedia.org/

[157] السيد اسماعيل محمد، --الادارة الاستراتيجية، مفاهيم وحالات تطبيقية-- مرجع سابق ص.20

يوضح درجة التفويض، ويمكن تصور هذين المصطلحين على انهما نهايتين متحكمتين لمحور التفويض حيث يشير الى ان اللامركزية تدل على اقصى تفويض للأنشطة الوظيفية ومن صلاحية اتخاد القرار للمرؤوسين في حين تدل المركزية على عدم وجود التفويض او محدوديته.

ان اهمية توزيع السلطات في المنظومة اللامركزية، لا تتعلق بكمية السلطة la quantité de délégation. وانما تتعلق بنوع السلطة المفوضة le type de déligotai de pouvoir

واللامركزية تشتمل على مجموعة من الانواع منها:

أ- اللامركزية الجغرافيا: تتمثل في عملية توزيع السلطة بين ( الاقليم- الولاية- الجماعة-المؤسسات العمومية والاشخاص المتمتعين بالشخصية المعنوية العامة).

ب- اللامركزية الوظيفية: تتمحور حول توزيع السلطات والصلاحيات على المستوى الهرمي داخل المنظمة أو الوزارة الواحدة.

ت- اللامركزية السياسية: وهي عملية قانونية يتم بموجبها توزيع الوظائف الحكومية المختلفة- التشريعية والتنفيذية والقضائية – بين السلطة المركزية والسلطات المنتشرة على ربوع البلاد.[158]

**الفقرة الثانية: الوظائف الادارية**

يعتبر الاصطلاح العربي -الادارة- يبقى محدود ، فنجد أن الاصطلاح الاجنبي Mangament، يترجم كذلك للإدارة ، مع انه مفهوم جديد يهتم بتغير الطرق التقليدية في انجاز. الاعمال عن طريق استخدام اليد العاملة والموارد المادية والمالية، بطريقة اكثر نجاعة باقل تكلفة ومع ان اغلب المراجع العربية يحصر Managment في اساليب الادارة الاقتصادية على المستوى الخاص، لكن الواقع من اثر المفهوم في الكتب الاجنبية يحيله كذلك على اساليب ادارة الدولة.

ويمكن ان نحدد مجموعة من الانماط الادارية في العمل:

أ- الادارة العلمية: Managment scientifique

وهي حركة ادارية ظهرت في الولايات المتحدة في العشرية الاخيرة من القرن التاسع عشر، على يد "فريدؤيك تايلور" وهذا النمط من الادارة يهدف الى زيادة الانتاج عبر الية التحفيز

[158] Bolem biewskg "three styles of leader ship and their uses personnel" truly august 1961 P32

والتكوين المستمر واعتبر فريدريك ان اهم المهام هي التخطيط والاشراف والرقابة اما التنفيذ فماهي الانتاج طبيعي للموظفين.

ب- الادارة بالهدف: Managment by objective

نظرية واسلوب عمل اداري يتم فيه تحديد الاهداف لتحقيق عمل لفترة زمنية معينة، وتعريف العوامل التي تعيق التواصل الى هذه الاهداف لتداركها.

وفي نهاية المدة تتم مراجعة النتائج وتحليلها لتقويم. اداء المرؤوسين والابتعاد عن الاهداف غير الملائمة ووضع اهداف اخرى بديلة تمكن المنشأة من تحقيق اهدافها قبل الاخرين بأقل جهد وتكلفة ممكنة.[159]

وبالتالي فهو عبارة عن عملية سلوكية تهتم بدفع الافراد داخل المنظمة في استثمارهم لتحقيق الاهداف المرجوة.

فالإدارة هي عملية تحقيق الاهداف الادارية وتبني في ذلك هذه العملية على أربع وظائف اساسية:

1- الوظيفة الاولى: التخطيط:

تعتبر عملية التخطيط هي الوظيفة الاولى من وظائف الادارة فهي المرجع بالنسبة للوظائف الاخرى.

فالتخطيط Planing فهو عملية مستمرة تقوم على الملائمة بين ما هو مطلوب وما هو متاح عمليا، فهو يعني تعبئة تنسيق وتوجيه الموارد والطاقات والقوى البشرية لتحقيق اهداف معينة.[160]

وهنا اوضح د. صلاح راشد[161] بأن اغلب الافراد والمؤسسات تكون حياتهم ضمن نطاق ادارة الكوارث Disaster Management اي انهم ينتظرون الازمة، حتى تحل من ثم يسعون الى الحلول. وبالتالي غياب التخطيط. المبني على اساس التوقع والبرمجة.

وهذه الوظيفة الاساسية سوف نتطرق لها بتفصيل في الفصل الثاني، باعتبارها أهم ما جاء به المفهوم الجديد لتدبير.

---

[159] الادارة بالاهداف حسب البوابة الالكترونية للويكيبيديا الموسوعة الحرة ar.wikipedia.org/

[160] بلال خلف السكارنة -- التخطيط الاستراتيجي-- مرجع سابق 28

[161] دكتور فلسفة في علم النفس الادراكي بجامعة مستغن الامريكية. له مجموعة من الدراسات في السلوك الفردي داخل الادارة وتجليات ذلك على المجتمع.

2- الوظيفة الثانية: التنظيم.

وهي ثاني الوظائف الادارية بحيث تهتم بتنظيم العلاقات بين الانشطة والسلطات.

وعرف كل من " وارين بلنكت" و " ريمونداتنر" في كتابهم " مقدمة الادارة " وظيفة التنظيم على انها علمية دمج الموارد البشرية والمادية من خلال هيكل رسمي يبين المهام والسلطات.

وهناك اربع انشطة بارزة في العملية التنظيمية وهي:

1- تحديد انواع العمل التي يجب ان تنجز لتحقيق الاهداف التنظيمية

2- تحديد مجموعات العمل أي تصنيف أنواع العمل في وحدات عمل ادارية

3- تفويض العمل الى اشخاص مع اعطائهم سلط تتناسب والتفويض

4- تصميم مستويات اتخاد القرارات.[162]

3- الوظيفة الثالثة: التوجيه.

بمجرد الانتهاء من صياغة خطط المنظمة وبناء هيكلها التنظيمي وتوظيف العاملين فيها، تكون الخطوة التالية في العملية الادارية هي توجيه الناس باتجاه تحقيق الاهداف التنظيمية. في هذه الوظيفية الادارية يكون من واجب المدير تحقيق أهداف المنظمة من خلال إرشاد المرؤوسين وتحفيزهم .

ووظيفة التوجيه يشار اليها احيانا على انها التحفيز او القيادة او الارشاد او العلاقات الانسانية. لهذه الاسباب يعتبر التوجيه الوظيفة الاكثر اهمية في المستوى الاداري لأنه مكان تمركز عملية قيادة اليد العاملة وهو استمرارية لتخطيط على ارض الواقع.[163]

4- الوظيفة الرابعة: الرقابة.

تعتبر الوظيفة الرقابية الوظيفية الرابعة بين الوظائف الادارية الرئيسية ، وهي تقع في نهاية مراحل النشاط الاداري حيث تنطوي على قياس نتائج اعمال المرؤوسين لمعرفة اماكن الانحرافات وتصحيح اخطائهم بغرض التأكد من ان الخطط المرسومة قد نفدت وان الاهداف الموضوعة قد حققت على اكمل وجه.

كما ان الرقابة في الادارة تعتبر بمثابة اداء الثرموستات.[164] يتم التحكم من خلالها في اداء الادارة ككل، ومما سبق يتضح عدم محدودية دور ومفهوم الرقابة واقتصاره على تغطية

[162] F.Fiedles Atheory of leader slip Effectiveness Mcgraw Hill N.y 1967 p 110

[163] الادارة الحديثة اصدار المعهد التطويري لتنمية الموارد البشرية الطبعة الثالثة 2011 ص.45.

جوانب محددة ومجالات معينة دون غيرها . فقد ادى التطور العلمي. الحديث الى توسيع وتعميق مفاهيم الرقابة وادارتها المختلفة بحيث يغطي مفهومها الحديث النواحي والمجالات التالية:

1- فحص ومراجعة الخطط المختلفة لجميع الانشطة والبرامج التي تقوم بوضعها الوحدات والاجهزة الحكومية.

2- تتبع العوامل والتغيرات التي قد تؤثر على تحقيق اهداف هذه الانشطة والبرامج.

3- قياس عناصر الاقتصاد والكفاءة في اداء الوحدات الحكومية والفاعلية بالنسبة لنتائج البرامج المختلفة وتحقيق التوازن فيما بينها.[165]

فلا شك ان نجاح اي دولة في تحقيق اهداف خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بها . لا يعتمد على مدى سلامة البرامج والسياسات المختلفة الملائمة للإنجاز فحسب، بل يعتمد ايضا وبنفس الدرجة على مدى توافر ادوات الرقابة المناسبة للمتابعة والتقييم.

وهو ما يتطلب تكوين الموارد البشرية خاصة على مستوى متخذي القرار مما يدفعنا الى تبني توصيات المناظرة الوطنية، والتي أكدت على وجوب تكوين رؤساء المجالس المنتخبة وذلك عبر انجاز مركز تكوين على الصعيد الوطني. وبالتالي تبني هذه الاليات والمفاهيم الجديدة على مستوى التدبير الاداري.

**الفرع الثاني: اعادة هيكلة الادارة على ضوء الدور الجديد للدولة.**

كما سبق أن أشرنا لذلك في مدخل هذا المقال فإن سؤال اعادة تحديد مهام الادارة على ضوء الدور الجديد للدولة اهمية كبرى خلال السنوات الاخيرة على المستوى النظري والعملي، ويعكس دستور 2011 هذا التوجه الجديد. فالدولة اتجهت نحو تخليها عن مجموعة من المهام واسناد تدبيرها لفائدة شركاء وفاعلين جدد.

واتخذ هذا التخلي مجموعة من الاشكال القانونية:

- تحويل مجموعة من الاختصاصات الى وحدات ترابية محلية.
- احداث وكالات متخصصة.

[164] اداة تستخدم لتنظيم الحرارة داخل المباني.

[165] مثال لمفهوم الرقابة الادارية منشور على البوابة الالكترونية مفكرة الاسلام www.islammeno.cc

- انشاء شراكات مع فعاليات، وتفويت بعض الانشطة للقطاع الخاص للقيام بها عن طريق الامتياز او تكليف الغير Externatisation إن هذه العملية التحولية من حيث الوظيفة تمت بلورتها في عدة صيغ قانونية .

لكن السؤال تكيف الدولة وادارتها مع ادوارها الجديدة واعادة تحديد اختصاصات الادارة يبقى مطروحا. ان تفكيرا من هذا القبيل يستدعي اعادة النظر في انماط التنظيم الاداري السائد ووضع تصور شامل بجمع ما بين اللامركزية باعتبارها ترمي الى نقل الصلاحيات المحددة من قبل المشرع الى الجماعات الترابية، واللاتركيز كتقنية ادارية تسمح بإعادة توزيع الصلاحيات داخل جهاز الدولة، كدعامة اساسية وتقنية فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المندمجة والمستدامة. ولمقاربة هذه الاشكالية سيتم التطرق في فقرة اولى لسياسة اللاتركيز الاداري كمدخل لإعادة تقييم دور الدولة بمفهومها التقليدي، وفي فقرة ثانية سوف نتطرق للامركزية باعتبارها اساس المقاربة التشاركية لتحقيق تنمية حقيقية ومستدامة.

**الفقرة الاولى : سياسة اللاتركيز.**

ان سياسة اللاتركيز بالمغرب عرفت مرحلتين أساسياتي:

_ اللاتركيز الاداري: منح الظهير الشريف (15 فبراير 1977 لعمال صاحب الجلالة مهمة الاشراف على تنسيق مهام ادارات المصالح الخارجية للوزارات على المستوى الاقليمي.

_ اللاتركيز المالي: عرفت فترة السبعينات مجموعة من التفويضات المالية لبعض الادارات الاقليمية بخصوص التأثير على بعض الصفقات العمومية.[166]

فيمكن اعتبار ظهير 15 فبراير 1977، الخاص باختصاصات العمال نقلة نوعية للاتركيز ببلادنا، خصوصا للجنة التقنية العمالة أو الاقليم التي تعد بمثابة حكومة محلية فالعامل اصبح بنظر اليه كممثل للحكومة المركزية. غير ان التجارب العملية اثبتت ان عملية التنسيق هذه يشوبها بعض الخلال بسبب تغييب المصالح الخارجية للوزارات في اعداد وتحضير المشاريع التنموية المحلية، فكانت الاصلاحات والتي تداركت هذه الحالة فتحول معها ، عامل صاحب الجلالة من رئيس السلطة الهرمية المحلية الى صاحب التعليمات

[166] محمد بنطلحة النظام الجماعي المغربي--دراسة تحليلية للمكونات البشرية والمالية-- .اطروحة لنيل دكتورة الدولة في القانون العام. جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية بالدار البيضاء، السنة الجامعية 98-99 ص45

لرؤساء المصالح الخارجية[167] ورغم التطورات التي عرفها اللاتمركز ببلادنا فرؤساء المصالح الخارجية على مستوى العمالات والاقاليم ليس لديهم اي سلطة باتخاذ القرارات الا بعد موافقة المصلحة المركزية بالرباط و بالتالي تعطيل و تأخير مجموعة من المشاريع.[168]

ولقد تشكلت مع مرور الوقت ، هيكلة تنظيمية ،تظهر شبكة واسعة من المصالح والادارات على مجمل ربوع المملكة، وعلى الرفع من هذه الترسانة المؤسساتية ، لكن تبقى دون المستوى المطلوب في ظل وجود حاجيات متزايدة ، للجماعات المحلية لتتميم وتنظيم ادوارها، فلا يمكن الحديث عن سياسة للاتمركز ناجحة دون وجود اساس وهو سياسة اللاتمركز.

وبالتالي فالمفهومين او الاسلوبين ما هما الا وجهين لعملة واحدة وهي تفتيت الادارة، كي يسهل الوقوف على الاشكالية، وبالتالي تقويمها. بحيث ان سياسة اللاتركيز بالمغرب تصادفه على ارض الواقع عدة عقبات، كون الادارة تمارس على المستوى المركزي اغلب الاختصاصات. وبالتالي هي تقوم بتصدير مهام دون اختصاصات.

وهكذا، فإن لا تركيز مهام التدبير بالنسبة للشؤون المحلية وتفويض الاعتمادات وسلطة اتخاذ القرار الواجب توفيرهما واللتين تمليهما ضرورة ترشيد استعمال موارد الدولة وتحديث هياكلها. مازالت تصطدم بتحفظ المصالح المركزية، تنضاف الى دلك عوامل اخرى متعلقة بالتواجد غير المتوازن للمصالح الخارجية على صعيد التراب الوطني وتنوع طرق تنظيمها وانعدام التنسيق فيما بينها الى ان الطفرة في الترسانة القانونية المتمثلة في دستور المملكة لسنة 2011. بحيث نص في فصله الاول على ان التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة. ان هذا التخصيص في الدستور على شكل التنظيم الاداري يعتبر من اهم المكتسبات على المستوى القانوني. الا ان عملية التنزيل لدستور لإزالة في بدايتها، فالاهم ان يتضمن القانون المنظم للجهات صلاحيات اشمل واوسع. والانتقال من تصدير الاعباء دون صلاحيات الى تصدير صلاحيات تخول هامش من الحرية تساهم في انتاج التنمية كما نص على ذلك الدستور الجديد.

---

[167] المهدي بنمير --الجماعات المحلية والممارسة المالية -- المطبعة والوراقة الوطنية بمراكش .سنة1994. ص 16

[168] الادارة المغربية وتحديات 2010 ارضية المناظرة الوطنية الاولى حول الاصلاح الاداري بالمغرب اصدار صادر عن وزارة الوظيفة العمومية والاصلاح الاداري عن بوابة الوزارة http://www.csfp.ma

وحسب المنظومة القانونية الحالية فإن صورة اللاتركيز الاداري " Déconcentealisatin Administrative " تقوم على تخويل بعض موظفي الوزارة في العاصمة او في الاقاليم بصفة فرضية او في شكل لجان. حق البث في المسائل التي لا تحتاج الى مجهود خاص في انجازها.[169] وذلك لتخفيف العبء عن الوزارات المركزية ، ولتحقيق عامل السرعة في انجاز بعض امور الوظيفة الادارية خاصة بالنسبة لاماكن البعيدة عن العاصمة. وسلطة البث هذه لا تعني استقلال الموظفين عن الوزير وإنما يخضعون بالرغم من ذلك الى اشرافه والى رؤسائهم الاداريين اي في نطاق السلطة الرئاسية.[170] وتظهر اهمية اللاتركيز الإداري اساسا في التفويض الاداري الذي تتزايد اهميته في الوقت الحاضر. ومنه وجب الاهتمام بهذا الجانب من خلال تعزيزه في ما هو قادم من قوانين[171]

**الفقرة الثانية : اللامركزية.**

إن اللامركزية الترابية نظرا للدور الطلائعي الذي أصبحت تقوم به في الوقت الحاضر، اضحت لها أهمية كبرى سواء على مستوى البناء الديمقراطي أو على مستوى الأهمية التنموية[172].

وتكتسي الجماعات الترابية طابعا اساسيا في النظام اللامركزي، وهو نظام يقوم على اساس نقل الاختصاصات من المركز الى المستوى الاقليمي وهو اسلوب يتطلب التفويض ويجد ارتباطه بالقانون الاداري.

ويعتبر ظهير 23 يونيو 1960 اول ظهير لمغرب ما بعد الاستقلال يؤسس لبنات اللامركزية. وتلى ذلك مجموعة من القوانين مرورا بميثاق 1976 ، وليصل الى ما هو عليه اليوم عبر قانون 17.08 الى ان هذه الطفرة المتمثلة في دستور 2011 والذي يطرح المشرع امام تحدي حقيقي في انتاج ميثاق قادر على تلمس الطريق في افق تنظيم اداري لا متمركز كما نص على ذلك دستور المملكة المغربية.

---

[169] مليكة الصروخ_ القانون الاداري _ دراسة مقارنة _ الطبعة الرابعة_ مطبعة النجاح الجديدة. الدار البيضاء. 1998.ص.85

[170] ينظم احكام عدم التركيز الاداري مرسوم رقم 625.93.2 في جمادى الاولى 1416 ( 20 اكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الاداري . منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نوفمبر 1993. ص. 209

[171] للمزيد من التفاصيل انظر الدكتور محمد ابراهيم الوالي : نظرية التفويض الاداري ، دراسة مقارنة ، الطبعة الاولى سنة 1979. دار الفكر العربي بالقاهرة من الصفحة 33 الى 45

[172] د.المصطفى قاسمي-العوائق الموضوعية للتدبير المحلي اللامركزي-مقال منشور على البوابة الالكترونية لمركز الدراسات والابحاث حول الحكامة CERG.ma

ومع ان الترسانة القانونية للامركزية متطورة نسبا مقارنة بالاتركيز، الى ان ذلك يشكل عائق امام تطوير العمل المحلي باعتبار " ان سياسة اللاتركيز هي ازمة للامركزية " واهم اشكالية تطرح امام تضارب الاختصاصات هي كون العامل هو الامر بالصرف بالنسبة للجهات وهذا يعتبر تقيد لعمل المجالس الجهوية في التنمية .

كما ان اختصاصات رؤساء المجالس العمالات والاقاليم لازالت بروتوكولية وتشكوا من استقلالية قرارها الاداري والمالي من المركز، ولعل الحل سوف يأتي مع مشروع الجهوية الموسعة. ولكن هذا المشروع بدوره في حاجة الى عنصر بشري كفأ فخطابات صاحب الجلالة تدعوا الى التضامن وفلسفة جلالته في التضامن ليس فقط في نقل الاختصاصات بل من سوف يمارس هاته الاختصاصات.

فاللامركزية الادارية حسب القوانين الحالية بقصد بها توزيع الوظائف الادارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات الجماعات الترابية. وتخضع هذه الهيئات المحلية في ممارسة وظيفتها للإشراف ورقابة الحكومة المركزية ونظام اللامركزية الادارية يواكب الاتجاهات الحديثة التي ترمي الى تحقيق مزيد من الديمقراطية للشعوب وذلك بمساهمتها الفعلية والفعالة في تدبير الشؤون الادارية وفي تحمل المسؤولية الكاملة في ادارة المشاريع القادرة على تحقيق تنمية مستدامة.

# المشاركة السياسية لدى الشباب، والواقع الجديد في ظل الإصلاحات السياسية والدستورية بالمغرب

البشير بوشلكة
طالب باحث في سلك الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية.
كلية الحقوق سلا جامعة محمد الخامس – السويسي

**مقدمة**

تتنامى أهمية المشاركة الشبابية في الشأن العام، بوصفها إحدى أهم دعامات المواطنة وديمقراطية المشاركة لدى المجتمعات المعاصرة، وذلك بالتزامن مع تزايد أهمية المجتمع المدني كفضاء لها.

ويمثل الشباب طاقة فعل حقيقية، فأكثر من نصف المعمورة في مطلع الألفية الثالثة هم في سن الخامسة والعشرين[173]، وبالتالي فتطوير أوضاع الشباب يعد استحقاقا اجتماعيا وتنمويا تسعى العديد من المجتمعات إلى الإيفاء به، وتسديد حاجاته ومواجهة تحدياته في ظل تعقد مسالك الإدماج الاقتصادي والاجتماعي وازدياد ضيقها في إطار ما يعيشه العالم من أزمات اقتصادية ومالية، وما تفرزه العولمة من اختلالات وفجوات مجحفة أضعفت قدرات الاقتصادات الوطنية النامية على تحقيق أهدافها التنموية، وبخاصة منها تمكين الشباب وإدراجه ضمن المنظومة المجتمعية[174].

وقد عرفت قضايا الشباب ببلادنا في الأونة الأخيرة اهتماما ملحوظا خاصة بعدما شهدته المملكة من إصلاحات سياسية ودستورية في العام 2011، إصلاحات خلقت واقعا جديدا برأي الكثيرين، حيث جاءت بمجموعة من النصوص والمشاريع والقوانين التي تخدم هذه الفئة الهامة والمؤثرة في المجتمع، والتي يستحيل تركها بمعزل عن أي إقلاع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي.

فلا يمكن أن نتكلم عن أي إقلاع تنموي، دون أن يكون للشباب مكانة داخل الحياة العامة، انطلاقا من الحق في التعليم، والتكوين، والتشغيل، والحق في المشاركة والتمثيلية.

---

[173] - أحمد سعيد تاج الدين: الشباب والمشاركة السياسية، الهيئة العامة للاستعلامات، وزارة الإعلام المصرية، القاهرة، 2010، ص 48.

[174] - المنجي الزايدي: الشباب والتنشئة على قيم المواطنة، الدار المصرية اللبنانية، الطبعة الثانية، القاهرة 2006، ص 113.

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

ولايدعي هذا المقال بأي شكل من الأشكال الإحاطة بجميع جوانب الإشكالية المتعلقة بموضوع المشاركة السياسية لدى الشباب، لكنه يجسد محاولة جادة في ملامسة واقع هذه المشاركة لدى هذه الفئة الهامة من المجتمع المغربي قدر الإمكان. حيث أنه وبالرغم من التحول الكبير الذي طبع دور الشباب داخل المشهد السياسي، فمن متمركز على هامش المجتمع، ومتميز بمشاركة سياسية يشوبها الكثير من العزوف واللامبالاة، إلى لاعب لدور الريادة في الحراك السياسي الأخير الذي شهدته المنطقة ككل[175]، بالرغم من كل هذا لا يلقى موضوع مشاركة الشباب السياسية إلا النذر القليل من اهتمام الباحثين والدارسين سواء على الساحة العربية بشكل أعم، أو المغربية منها بشكل أخص.

يتناول هذا المقال بالأساس الواقع الجديد لدور الشباب داخل الحقل السياسي، وذلك من خلال التركيز أساسا على ماشهدته المملكة من إصلاحات سياسية ودستورية سنة 2011، إضافة إلى إبراز مكانة الشباب داخل منظومة الإصلاحات هذه وما تمخض عنها من استحقاق انتخابي في تشريعيات 25 نونبر من نفس السنة.

I. <u>الإطار الدستوري للمشاركة السياسية للشباب.</u>

لقد استطاعت الوثيقة الدستورية الجديدة أن تفتح أمام الشباب إمكانات جديدة للتأثير في صناعة القرار العمومي، وذلك انطلاقا من اعتبار المشاركة في السياسات العمومية تتجاوز اليوم حد ميكانيزم الديمقراطية التمثيلية نحو توسيع هوامش تشاركية جديدة.

[175] هناك جدل بين الباحثين والأكاديميين حول التسمية الصحيحة لما يحدث اليوم في العالم العربي، هل هو مجرد حراك عابر أم ثورات أم رجات ثورية أم فقط انتفاضات، وعموما فهذا المقال ليس كفيلا في الخوض في أبعاد هذه التسمية، بل تبقى رهينة لبحث الأساتذة والفقهاء في ميدان علم السياسة وعلم الاجتماع السياسي.

فقد تضمن الدستور المغربي الجديد فصلا يقضي بإنشاء مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي، تكون مهمته دعم مشاركة الشباب في صناعة القرار في المغرب،[176] حيث يشير الفصل 33 من الدستور إلى أنه يلزم على السلطات العمومية اتخاذ التدابير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد، ولمساعدة الشباب على الإندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتقديم المساعدة لأولئك الذين تعترضهم صعوبة في التكيف المدرسي أو الاجتماعي أو المهني، وتيسير ولوج الشباب للثقافة والعلم والتكنولوجيا، والفن والرياضة والأنشطة الترفيهية، مع توفير الظروف المواتية لتفتق طاقاتهم الخلاقة والإبداعية في كل هذه المجالات، ومن أجل ذلك أقر هذا الفصل بضرورة إنشاء مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعوي.[177]

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

إن هذه المقتضيات التي حملها الدستور في مجال الشباب تعتبر محفزا أساسيا لانخراط هذه الفئة في الحياة العامة، وفي خلق انفراج حقيقي يصحح رؤية هذه الشريحة المجتمعية لمعنى المشاركة في الفعل في مختلف أوجه الحياة العامة، وهو أيضا اعتراف صريح بالأدوار الطلائعية التي قامت بها الشبيبة المغربية على مر السنوات، وخاصة خلال العقد الأخير من القرن الماضي، حيث أصبح العمل الجمعوي المرتكز في عمقه التنظيمي والتأطير على الشباب، يضطلع بأدوار مهمة للمساهمة في البناء الديمقراطي، وإشاعة قيم المشاركة والتضامن والتطوع. وبالتالي فالتنصيص الدستوري

[176] - عبد المولى بوخريص: المجلس الأعلى للشباب: برلمان جديد للشباب، مقال منشور بالموقع الالكتروني لقناة دويتشه فيله DW الألمانية ، بتاريخ 14 يوليوز 2011: www.dw.de

[177] - الفصل 33 من الدستور المغربي.

على هذه الفئات هو رد اعتبار لها ومحاولة إزالة تلك الصورة النمطية التي ألصقت بها، في اعتبار هذه الفئة غير مبالية ولا تعير أدنى اهتمام للحياة السياسية.

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

إن الدستور المغربي أقر بشكل واضح بضرورة إعطاء المكانة اللائقة للشباب المغربي في المنظومة المؤسساتية والدستورية، بهدف ولوج هذه الشريحة إلى مراكز القرار بشكل أسهل وأكثر سلاسة، كما ساهم في تفعيل دور الشباب في بلورة وتنفيذ وتتبع وتقييم السياسات العمومية للدولة التي تجعل من هذه الفئة إما هدفا أو فاعلا أساسيا فيها، كما يعد هذا التنصيص أيضا بمثابة إشارة قوية لتحفيز الشباب على المشاركة في الحياة العامة والشأن السياسي والمواطناتي.[178]

وهذا تماما ما عالجه الفصل 170 من الدستور حين اعتبر المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي هيأة استشارية في ميادين حماية الشباب، والنهوض بتطوير الحياة الجمعوية، وهو مكلف بدراسة وتتبع المسائل التي تهم هذه الميادين، إلى جانب تقديم اقتراحات حول كل موضوع اقتصادي واجتماعي وثقافي يهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب، وتنمية طاقاتهم الإبداعية وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية بروح المواطنة المسؤولة.[179]

إن من شأن تنزيل هذه المقتضيات الدستورية على أرض الواقع عبر أجرأتها، أن تنعكس على الوضعية السوسيو-اقتصادية، والثقافية للشباب المغربي.

[178] - محمد حجيوي: حضور قوي للشباب والعمل الجمعوي في الدستور الجديد، مقال منشور بالموقع الالكتروني لجريدة بيان اليوم بتاريخ 18 يناير 2012: www.bayanealyaoume.press.ma

[179] - الفصل 170 من الدستور المغربي.

ويرى اسماعيل الحمراوي[180] في هذا الصدد أن الشباب المغربي انتظر لسنوات طوال هذا الموعد مع التغيير، مشيرا إلى أن هذه الشريحة الأساسية لم تكن تجد ذاتها في دساتير المملكة، وحتى بالنسبة للترسانة القانونية الموجودة على قلتها، لم يتم تنزيلها كما يريدها الشباب أن تؤسس إلى تعاقد اجتماعي شبابي، وترسم معالم السياسة العمومية في مجال الشباب.

إن احتجاجات الشباب المغربي بحسب الحمراوي، قد حركت المياه الراكدة، وأن خطاب 9 مارس،[181] رسم المعالم الكبرى للتغيير في المغرب. والدستور الجديد يشكل وثيقة لتعاقد سياسي جديد للفاعلين، من خلال ترسيم عدة آليات سياسية وترافعية جديدة، يتطلع عموم الشباب المغربي لأجرأتها كما وردت في الدستور، من خلال ترسانة قانونية واضحة قادرة على تفعيل دور هذه الفئة كقوة اقتراحية في مستطاعها صياغة القرار والمساهمة في البناء الديمقراطي، والعمل على وضع مساطر جدية للنهوض بقضايا التمكين السياسي للشباب، وترسيخ ثقافة الحوار الشبابي، والنقاش العمومي والمشاركة الإيجابية والمسؤولة في أوساط الشباب المغربي، وكذا تربية هذه الفئات على قيم المواطنة وتعزيز قيم المسؤولية والموضوعية، وإشاعة ثقافة احترام حقوق الإنسان، والتربية على احترام قواعد العمل الديمقراطي التعددي في مؤسسات ومنظمات المجتمع.[182]

أما محمد الطوزي[183] وفي معرض تقييمه لدور المجلس الاستشاري للشباب، فيقر بأن هذا المجلس سيجعل قضايا الشباب في صلب اهتمامات الحكومة، وسيخلق مكانة هامة للمجتمع المدني الذي يضع نصب عينيه النهوض بقضايا الشباب.

وبحسب الطوزي أيضا، فقد استجاب الدستور المغربي إلى أكثر المطالب التي ألح عليها الشباب، وكانت محور نقاش بين الفعاليات الشبابية المختلفة التي استقبلتها اللجنة الاستشارية لتعديل الدستور، حيث أكدت مختلف التدخلات على ضرورة إيجاد آلية وطنية يتم من خلالها الاستماع إلى الشباب، وإشراكه في صنع السياسة اليومية

[180] - رئيس منتدى الشباب المغربي ورئيس برلمان الشباب العربي الأوربي.

[181] - الخطاب الملكي المعلن عن الإصلاحات الدستورية، بتاريخ 9 مارس 2011.

[182] - محمد حجيوي: مرجع سابق.

[183] - عضو اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، التي أعلن عنها الخطاب الملكي ل 9 مارس 2011.

التي تستهدفه، وهذا ما تم على صعيد الدستور الذي استجاب لمطلب المنظمات الشبابية المرفوع منذ زمن طويل، وهو ما سيضمن لهذه الفئة حضورا قويا في مختلف المؤسسات الوطنية بما يوازي حضورهم وحركيتهم وكفاءتهم العلمية.[184]

II. الإطار القانوني للمشاركة السياسية للشباب.

لقد كرس الدستور المغربي الجديد مجموعة من المبادئ التي ساهمت في بلورة قانون خاص بمجلس النواب،[185] مما أدى إلى تعزيز الأسس الدستورية للترسانة القانونية المنظمة لانتخاب أعضاء هذا المجلس.

وعلاقة بموضوع الشباب، فقد نص القانون التنظيمي رقم 27.11 على تعزيز التمثيلية للشباب الذين لا يتجاوز أعمارهم 40 سنة عن طريق تخصيص 30 مقعدا من أصل 90 مقعدا مخصصة لهم إلى جانب النساء في اللائحة الوطنية،[186] كما طابق هذا القانون التنظيمي ما بين سن الرشد القانوني وسن الترشح أي 18 سنة.

وقد اعتبر عدد من الفاعلين السياسيين مغاربة وأجانب هذا الإجراء إيجابيا، لأن الإقرار بكون الشباب يشكلون قوة سياسية من خلال تخصيص نسبة لهم في اللوائح الانتخابية يعتبر إشارة إيجابية، في إطار مسلسل الإصلاح الذي يعرفه المغرب، الشيء الذي من شأنه أن يمكن الشباب المغربي من الاهتمام بالشأن السياسي، وخلق سياسة جديدة، إلى جانب تشبيب البرلمان المغربي، وإتاحة فرص طرح القضايا بداخله من وجهة نظر شبابية، ومعالجتها وفق تصورات متعددة، يعتبر التصور الشبابي واحدا من هذه التصورات التي ظلت غائبة عن التجارب البرلمانية بالمغرب.

كما اعتبر هؤلاء الفاعلين أن إشراك الشباب في الشأن السياسي عبر توفير فرص تواجدهم في المؤسسة التشريعية "صفة وعلامة مغربية بامتياز" في المنطقة العربية، وفي هذا الصدد نستحضر تأكيد الباحثة الأمريكية "سارة يركس"،[187] أن تخصيص نسبة

[184] - عبد المولى بوخريص، مرجع سابق.

[185] - القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.

[186] - أنظر: المادة 23 من القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.

[187] - خبيرة أمريكية في شؤون الشرق الأوسط وشمال افريقيا، وباحثة بمركز "سابان" لدراسات الشرق الأوسط التابع لمعهد " بروكينغز" بواشنطن.

(كوطا) للشباب في اللوائح الانتخابية يعد إجراءا إيجابيا من شأن باقي بلدان المنطقة الاستفادة من تطبيقه.[188]

أما فيما يخص القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب[189] فقد سار على نفس المنوال في محاولة لتشبيب المشهد الحزبي، حيث نجده يسمح لكل شخص بالغ من العمر 18 سنة، ومسجل في اللوائح الانتخابية العامة، ومتمتع بحقوقه المدنية والسياسية، بأن يؤسس حزبا سياسيا أو يكون من أعضائه المسيرين،[190] أو ينخرط بكل حرية في أي حزب سياسي مؤسس بصفة قانونية.[191]

كما أوجب هذا القانون أيضا على كل حزب سياسي أن يسعى إلى توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية السياسية للبلاد، وأن يحدد في نظامه الأساسي نسبة الشباب الواجب إشراكهم في الأجهزة المسيرة للحزب.[192]

وقد جاءت هذه الإجراءات القانونية في سبيل تعزيز حضور الشباب داخل أروقة العمل الحزبي ولتجاوز الحضور الشبه الباهت لهذه الفئة داخل هذه المؤسسات.

والملاحظ هنا هو غموض المادة 26 من هذا القانون حيث لم تحدد ما المقصود عمريا بفئة الشباب، كما أنها لم تحدد نسبة دنيا لتمثيلية هذه الفئة والتي على الأحزاب احترامها، وهو ما يسمح للأحزاب إما بالتنصيص على نسب غير معبرة أو اعتماد تعريف أوسع عمريا لفئة الشباب.

III. <u>الشباب المغربي واستحقاقات ال 25 من نونبر 2011.</u>

لقد شددت الخطب الملكية في الفترة التي تسبق استحقاقات 25 نونبر على أهمية هذه الانتخابات، حيث تعتبر المحك الأساسي لتفعيل الدستور الجديد ديمقراطيا، وليس فقط كونها الأولى في ظل هذا الدستور،[193] كما دعا الملك من خلالها الأحزاب السياسية إلى فسح المجال للطاقات الشابة بما يفرز نخبا مؤهلة، كفيلة بضخ دماء

[188] - مقال تحت عنوان: خبيرة امريكية تؤكد أن اللائحة الوطنية الخاصة بالشباب إجراء إيجابي، منشور بموقع الجريدة الالكترونية أصداء المغرب، بتاريخ 11 نونبر 2011: www.assdae.com

[189] - القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

[190] - المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب.

[191] - المادة 19 من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب.

[192] - المادة 26 من من القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب.

[193] - خطاب الملك محمد السادس بمناسبة الذكرى 36 للمسيرة الخضراء، بتاريخ الأحد 6 نونبر 2011، للإطلاع أكثر أنظر: الملك: انتخابات 25 نونبر محك أساسي لتفعيل الدستور، جريدة الصباح، عدد 3599، الصادرة بتاريخ 9 نونبر 2011.

جديدة في الحياة السياسية والمؤسسات الدستورية، خاصة وأن الشباب المغربي يوجد اليوم في صلب مشروع التحديث الدستوري والسياسي، بما خوله الدستور من حقوق وواجبات وهيئات المواطنة الفاعلة، لتعزيز انخراطه في مختلف الإصلاحات الديمقراطية والأوراش التنموية.[194]

هذا التجاوب من طرف الأحزاب مع الشباب ترجمته الوجوه الجديدة التي رشحتها للانتخابات التشريعية الأخيرة، حيث ارتفعت تمثيلية الشباب كوكلاء للوائح المحلية بالإضافة إلى اللائحة الوطنية، هذا المعطى هو ما أكده بلاغ صادر عن وزارة الداخلية قبيل هذه الاستحقاقات، والذي أشار إلى أن نسبة المرشحين الجدد من وكلاء اللوائح المحلية قد وصل إلى 87.57%[195]، في حين أن نسبة المنتخبين النواب وكلاء اللوائح الذين أعادوا ترشيحهم تمثل في 12.43%، ويظهر من خلال هذه المعطيات أن الأغلبية الساحقة من وكلاء اللوائح الانتخابية المحلية خاضت للمرة الأولى غمار الانتخابات، في حين يتجاوز بالكاد عدد النواب المنتهية ولايتهم، الذين تقدموا للانتخابات من جديد 12%، الشيء الذي وضح جليا سعي الأحزاب إلى تشبيب المترشحين للانتخابات النيابية الأخيرة.[196]

وقد أخذت معظم الأحزاب المشاركة في الانتخابات بهذا المبدأ، فمن حيث توزيع وكلاء اللوائح المحلية حسب الفئات العمرية، فإن نسبة الوكلاء الذين تقل أعمارهم عن 45 سنة تصل إلى حدود 36.03%، أما الفئة العمرية التي تتراوح أعمارها ما بين 45 و 55 سنة، فقد وصلت إلى 36.16%، في حين أن الفئة العمرية التي تتعدى أعمارها 55 سنة فتمثل 27.81%.[197]

وإذا كانت الأحزاب السياسية قد عملت على ضخ دماء جديدة بداخلها، أنعش دور النخب الشابة، فإن هذه النخب حملت معها رأسمالا رمزيا، متمثلا في المستوى

---

[194] - الخطاب الملكي بمناسبة الذكرى 58 لثورة الملك والشعب، بتاريخ 20 غشت 2011، للمزيد في هذا الصدد أنظر:
- ALAMI Chakib, Elections 2011 ; les jeunes attendront, l'express, n° 3148, du 2 novembre 2011, p :46.

[195] - رضوان بلدي: الأحزاب تجدد وتشبب وكلاء لوائحها، جريدة الأحداث المغربية، عدد 4506، الصادرة بتاريخ 14 نونبر 2011.

[196] - مقال تحت عنوان : الأحزاب تلتزم بوعد تشبيب النخب السياسية، جريدة المغربية، عدد 8025، الصادرة بتاريخ 14 نونبر 2011.

[197] - رضوان بلدي: مرجع سابق.

الدراسي لوكلاء اللوائح، حيث يتوفر 59.43% منهم على مستوى تعليم عالي، في حين أن هناك 29.91% من ذوي المستوى الثانوي.[198]

أما فيما يخص النتائج التي حصرتها اللجنة الوطنية للإحصاء برسم الدائرة الانتخابية الوطنية البالغ عدد المقاعد المخصصة لها 90 مقعدا، منها 60 مقعدا مخصصة للنساء، و30 مقعدا مخصصة للشباب الذكور الذين لا تزيد سنهم عن أربعين سنة، فقد جاءت على النحو التالي:

- حزب العدالة والتنمية 24 مقعدا، منها 8 مقاعد للشباب.
- حزب الاستقلال 13 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.
- حزب التجمع الوطني للأحرار 12 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.
- حزب الأصالة والمعاصرة 12 مقعدا، منها 4 مقاعد للشباب.
- حزب الاتحاد الاشتراكي 9 مقاعد، منها 3 مقاعد للشباب.
- حزب الحركة الشعبية 8 مقاعد، منها 3 مقاعد للشباب.
- حزب الاتحاد الدستوري 6 مقاعد، منها مقعدان للشباب.
- حزب التقدم والاشتراكية 6 مقاعد، منها مقعدان للشباب.[199]

وبالتالي فقد شكلت الانتخابات التشريعية لسنة 2011، فرصة مواتية لتجديد النخب، وذلك بالعمل على فتح الباب أمام الفئات الشابة لولوج مواقع المسؤولية، سواء على مستوى الهياكل الحزبية، أو على صعيد تدبير الشأن العمومي.[200]

وعموما فقد شهدت الانتخابات التشريعية الأخيرة[201] تطورا إيجابيا لمعدل المشاركة الانتخابية، حيث انتقل من 37% خلال استحقاقات 2007، إلى 45% سنة

---

[198] - رضوان بلدي: مرجع سابق.

[199] - مقال تحت عنوان: النتائج النهائية لانتخابات 25 نونبر، جريدة العلم، عدد 22142، الصادرة بتاريخ 29 نونبر 2011.

[200] - رضوان بلدي: مرجع سابق.

[201] - بلغ عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية خلال هذه الاستحقاقات ما مجموعه 13626375 ناخبا منهم 54,9% من الرجال و 45.6% من النساء، كما أن نسبة 61.60% من هؤلاء المسجلين ينتمون للوسط الحضري، مقابل 38.40% للوسط القروي، كما بلغ عدد اللوائح المقدمة برسم الدوائر الانتخابية المحلية التي يصل عددها إلى 92 دائرة إلى ما مجموعه 1521 لائحة، كما شهدت هذه الاستحقاقات أيضا تنافس أكثر من 30 حزبا على 305 مقعدا، حاز فيها حزب العدالة والتنمية على المرتبة الأولى ب 107 مقعد، إضافة إلى ذلك خصصت الدولة مبلغ 220 مليون درهم لتمويل حملات الأحزاب المشاركة في هذه الانتخابات، وللإطلاع أكثر أنظر:

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

2011، ورغم أنه يبقى دون المأمول، إلا أن هذه الانتخابات لم تتم في ظل عزوف ولامبالاة كبيرين من المواطنين.[202]

خاتمة:

وفي الأخير، إن إيمان أي نظام سياسي بفلسفة مؤداها أن الشباب جزء هام في كيان المجتمع، وأن تهميش هذه الفئة وانعدام مشاركتها يعود بالضرر على المجتمع ككل، من شأنه أن ينعكس إيجابيا على أوضاع وظروف الشباب وعلى وضعية اندماجهم في أنشطة المجتمع، ومشاركتهم في مختلف مناحي الحياة.

هذه المشاركة وكعامل حاسم في نجاحها، لابد لها من تبني الثقة في اختيارات الشباب، وأن يترك لهم تحديد أولوياتهم، اقتناعا بأن الخبرة تأتي مع الممارسة، وأن الصبر على الشباب ضروري لإعطائهم الفرصة لإجادة التجريب والتعلم من الأخطاء...

فالسؤال الذي ينبغي طرحه ليس هو ماذا تريد الدولة للشباب؟، بل هو ماذا يريد الشباب لأنفسهم؟، مما يترتب عنه إلتزام بالرجوع إلى الشباب بكافة الطرق المباشرة والممكنة لمعرفة أولوياتهم، وقياس قدراتهم، وتنمية مهاراتهم.

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

[202] - الحسن بوقنطار: حول بعض إفرازات اقتراع 25 نونبر ، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 9948، الصادرة بتاريخ 29 نونبر 2011.

# العربون في التشريع المدني المغربي

شكيب صبار
**باحث بسلك الدكتوراه في القانون الخاص**
**- كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية بسلا- جامعة محمد الخامس - الرباط.**

**تقديم**

يعتبر العربون من أهم الوسائل القانونية التي يلتجئ إليها المتعاقدون لتوثيق عقودهم والتزاماتهم التي حصل الاتفاق بشأنها، فهو يراد به مبلغ من المال أو شيء من الأشياء يدفع لضمان تنفيذ عقد أو وعد ، وهو بذلك يهدف إلى حماية حقوق المتعاقدين باعتباره أداة رادعة للطرف المخل بالعقد ، إذ أن المشتري أو المكتري -مثلا - بتقديمه للعربون يضمن تنفيذ التزامه بالشراء أو الكراء ، وليس له أن يتراجع عن إتمام البيع أو الكراء ، فالعربون يلزمه.

وتجدر الإشارة إلى أن مختلف العقود التي تعتمد على دفع العربون غالبا ما تكون من صنف العقود الابتدائية التي يتم بها التمهيد لتكوين عقود نهائية ، وهذا يزيد من تأكيد أن العربون يعتبر من أهم الوسائل التي يتم بها ضمان تنفيذ العقود النهائية.[203]

والعربون في اللغة ما يعطى وما يقدم ، يقال له العربون والعربان والأعربون بفتح أولهما وكسره والأربان ، وفي الذخيرة للقرافي العربون لغة أول الشيء.[204]

وفي الاصطلاح نقل الزرقاني ماذكره ابن الأثير أن " (العربون)سمي بذلك لأن فيه إعرابا لعقد البيع أي إصلاحا وإزالة الفساد لئلا يملكه غيره باشترائه".[205]

---

[203] يقول الفقيه السنهوري "أكثر ما يقع الاتفاق على العربون في البيع الابتدائي، فيبرم المتعاقدان بيعا ابتدائيا ويحددان ميعادا لإبرام البيع النهائي ويتفقان في البيع الابتدائي على عربون يدفعه المشتري للبائع، فإذا امتنع المشتري عن إبرام البيع النهائي في الميعاد المحدد خسر العربون الذي دفعه للبائع وسقط البيع الابتدائي، وإذا كان الذي امتنع عن إبرام البيع النهائي هو البائع ترتب على امتناعه نفس الجزاء المتقدم فيخسر البائع قيمة العربون بأن يرد للمشتري العربون الذي أخذه منه ومعه مثله".

عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الرابع، طبعة 1964، ص.86، فقرة 44

[204] عبد الباقي الزرقاني، شرح الزرقاني على موطأ الإمام مالك، الجزء الثالث، ص.250.

[205] عبد الباقي الزرقاني، مرجع سابق، ص.250.

وشبيه بهذا التعريف الاصطلاحي ما ذهب إليه المشرع المغربي في تعريفه للعربون من خلال الفصل 288 من قانون الالتزامات والعقود الذي ورد فيه ما يلي:

" العربون هو ما يعطيه أحد المتعاقدين للآخر بقصد ضمان تنفيذ تعهده".[206]

فمن خلال هذا التعريف نخلص إلى ما يلي:

- العربون هو رمزي: ذلك أنه غالبا وحسب المتعارف عليه هو مجرد تقديم رمزي لمبلغ نقدي يقدمه أحد المتعاقدين.
- العربون هو تأكيد لتعاقد واعتبار لأن العقد صار لا رجوع فيه، ذلك أن المشتري أو المكتري مثلا بتقديمه للعربون يضمن تنفيذ التزامه بالشراء أو الكراء، وليس له أن يتراجع عن إتمام البيع أو الكراء.
- العربون يحفظ للمتعاقد حق العدول عن الاتفاق غير أن الضرر يجبر، ومعنى هذا أن دفع العربون لا يمنع المتعاقد من التراجع عن التعاقد. فالعربون مجرد إعراب لعقد ما، وهذا لا ضرر فيه للطرف الآخر الذي له الحق في الاحتفاظ بالعربون ولا يلزم برده إلا بعد أن تقضي له المحكمة بالتعويض.[207]

غير أن المقتضيات السابقة لم تكن محل إجماع بين فقهاء الشريعة الإسلامية من جهة وفقهاء القانون الوضعي من جهة ثانية. وهو ما نرى لزاما أن نعالجه من خلال مطلبين كالتالي

---

[206] "وفي الشريعة البابلية نجد أقدم النصوص على استعمال النقد لضمان تنفيذ عقد عمل وعقد الزواج ، فقد نصت شريعة اشنونا مدينة بابلية من مدن ما بين النهرين . التي وضعت في منتصف الألف الثانية قبل الميلاد على أن الأجير الذي يقبض من صاحب الأرض جانبا من أجرته ليقوم بحصد محصوله ثم ينكل عن العمل، يلتزم بأن يرد إلى مستأجره عشرة أمثال ما قبض وأن يعيد إليه ما كان أعطاه من شعير وزيت وملابس، كذلك نصت شريعة حمورابي (1795-1750 ق.م.) على أن الخاطب إذا عدل عن الزواج يفقد .ما كان دفعه إلى والد مخطوبته من مال كان يسمى باللغة السومرية (تيرحاتو) ويسمى باللغة السامية (موهار) أي مهرا.

أما إذا كان العادل هو والد المخطوبة فعليه أن يرد إلى الخاطب ضعف ما قبض منه".

عبد السلام الترمانيني، في مقالة له عن أحكام العربون في الشريعة والقانون في مجلة الحقوق والشريعة، السنة الأولى، العدد الأول، جامعة الكويت، الطبعة الثانية.. 1984، ص.50.

[207] عبد الرحمن بلعكيد، وثيقة البيع بين النظر والعمل، مطبعة النجاح الجديدة، 2001، ص.241.

جاء في الفصل 290 من ق.ل.ع. على أنه: "إذا كان الالتزام غير ممكن التنفيذ، أو إذا فسخ، بسبب خطأ الطرف الذي أعطى العربون، كان لمن قبضه أن يحتفظ به، ولا يلزم برده، إلا بعد أخذه التعويض الذي تمنحه له المحكمة، إن اقتضى الأمر ذلك."

**المطلب الأول:العربون في ضوء الشريعة الإسلامية.**

لقد عرف الفقهاء المسلمون اختلافا في الرأي حول مسألة العربون، وبالرجوع إلى هذه الآراء الفقهية الإسلامية التي تناولت موضوع العربون، فإننا نلاحظ أنها كانت تتراوح بين جواز التعامل بالعربون ومنعه.

وواضح أن أساس الاختلاف يرجع إلى قوله تعالى :"وأحل الله البيع وحرم الربا".[208]

إذ أن هذه الآية هي واردة على وجه العموم في كل أنواع البيع، إلا ما خرج بدليل صريح من الكتاب أو السنة.

وما تشمله الحرمة يرجع إلى الشروط التي تحل حراما أو تحرم حلالا ، ويأتي الشرط الربوي كجامع لها ، ولذلك خصته الآية بالذكر.

وبما أن الشروط في المعاملات لها أهمية لا تخفى ، إذ بها يتحقق غرض العاقد ويتحدد المقصود، وعندها تنقطع الخصومات والمنازعات ، وخاصة إذا ما تعلقت تلك الشروط بالتعويض عن الضرر المحتمل الناتج عن عدم تنفيذ الالتزام أو التأخير فيه ، فإن من تلك الشروط ما قد لا يتحقق معه القصد من التعويض دون الوقوع في الحرام ومن أبرزها ذلك الشرط المتعلق بالعربون ، فقد اشتبه أمره على الناس وعلى العلماء ، فمن هؤلاء من حرم التعامل به (أولا) ومنهم من أجاز التعامل به (ثانيا).

**أولا . الفقهاء الذين حرموا التعامل بالعربون:**

هم جماهير العلم مالك والشافعي وأبو حنيفة وأصحابهم، فمن قولهم ومن أكل المال بالباطل بيع العربان، فهو لا يجوز ولا يصلح.

فأساس هذا المنع أو النهي فيرده الجمهور أنه من باب القمار والغرر والمخاطرة وأكل المال بالباطل بغير عوض ولا هبة، وذلك باطل بالإجماع، وسندهم في ذلك أن النبي صلى الله عليه وسلم نهى عن الاحتفاظ بالعربون. ففي الموطأ عن مالك عن الثقة عنده عن عمرو بن شعيب عن أبيه عن جده أن رسول الله صلى الله عليه وسلم نهى عن بعي العربان، قال مالك "وذلك فيما نرى والله أعلم أن يشتري الرجل العبد أو الوليدة أو يتكارى الدابة ثم يقول للذي اشترى منه أو تكارى منه أعطيك دينارا أو درهما أو أكثر من ذلك أو أقل على أني إن أخذت السلعة أو ركبت ما تكاريت منك فالذي أعطيتك هو من

[208] سورة البقرة، من الآية 279.

ثمن السلعة أو من كراء الدابة وإن تركت السلعة أو كراء الدابة فما أعطيتك لك باطل بغير شيء".[209]

قال خليل فيما يمنع من البيع "وكبيع العربان أن يعطيه شيئا على أنه إن كره المبيع لم يعد إليه"، وذكر ابن رشد من أن بيع العربون يسري عليه ما يسري على البيوع الفاسدة من أحكام، فجمهور علماء الأمصار يذهبون إلى القول بأنه "غير ...جائز وصورته أن يشتري الرجل شيئا فيدفع إلى المبتاع من ثمن ذلك المبيع شيئا على أنه إن نفذ البيع بينهما كان ذلك المدفوع من ثمن السلعة، وإن لم ينفذ ترك المشتري ذلك الجزء من الثمن عند البائع ولم يطالبه به، وإنما صار الجمهور إلى منعه لأنه من باب الغرر والمخاطرة وأكل المال بغير عوض...".[210]

**ثانيا . الفقهاء الذين أجازوا التعامل بالعربون:**

قال الإمام أحمد بن حنبل بأنه لا بأس ببيع العربون لأن عمر فعله وأجاز هذا البيع، فبيع العربون حسب هذا المذهب صحيح، وعليه أكثر الأصحاب، ونص عليه وجزم به في الوجيز وغيره، وقدمه في المحرر والتلخيص والشرح والفروع والمستوعب وغيرهم.[211]

وهذا الموقف هو الذي ذهب إليه قوم من التابعين منهم مجاهد وابن سيرين ونافع وزيد بن أسلم، فقد جاء في المغني بأن: "المرتهن إذا قال للراهن إن جئتك بحقك في محله وإلا فالرهن لك، فلا يصح البيع إلا بيع العربون، وهو أن يشتري شيئا ويعطي البائع درهما، ويقول إن أخذته وإلا فالدرهم لك. فقال أحمد يصح لأن عمر فعله.

والعربون في البيع هو أن يشتري السلعة ويدفع إلى البائع درهما أو أكثر على أنه إن أخذ السلعة احتسب به من الثمن وإن لم يأخذها فهو لبائع....[212]

واستدل الإمام أحمد بن حنبل بما روي عن نافع بن عبد الحارث أنه اشترى لعمر دارا للسجن من صفوان بن أمية بأربعة آلاف درهم، فإن رضي عمر كان البيع نافذا وإن لم

---

[209] الموطأ، كتاب البيوع، ما جاء في بيع العربان، الجزء الثاني، ص.609.

[210] ابن رشد القرطبي، بداية المجتهد ونهاية المقتصد، الجزء الثاني، ص.142.

[211] سمر فايز إسماعيل، العربون في العقود، منشورات زين الحقوقية، الطبعة الثانية، 2011، ص.110 و111.

[212] ابن قدامة، المغني والشرح الكبير، الجزء الرابع، ص.58 وما يليها.

يرض فلصفوان أربعمائة درهم، وعندما رفع الأمر إلى عمر لم ينكر عليه شراءه بالعربون.[213]

**المطلب الثاني:العربون في القوانين الوضعية.**

اختلفت التشريعات المقارنة حول العربون وما ينطوي عليه من دلالة وما يترتب عليه من مقتضيات (أولا) وقد تأثر المشرع المغربي – عندنا- بهذا الاختلاف عند تنظيمه للعربون (ثانيا) ولعل من أهم الإشكالات التي دعت إلى هذا الاختلاف ما ينشأ عن مفهوم العربون من خلط بينه وبين بعض المفاهيم المشابهة له ، وخاصة مفهوم الشرط الجزائي(ثالثا) .

**أولا- العربون في القانون المقارن.**

اختلفت القوانين الوضعية في نظرها إلى دلالة العربون، فالقوانين اللاتينية بوجه عام تأخذ بدلالة العدول بحيث يكون غرض المتعاقدين من ذلك حفظ الحق لكل منهما في العدول عن التعاقد مقابل فقد العربون من طرف من أعطاه أو رده مضاعفا إذا حصل العدول ممن تسلمه.

أما القوانين الجرمانية فتأخذ بدلالة البت أي تأكيد العقد عن طريق البدء في تنفيذه بدفع العربون، وأي عدول عن تنفيذ العقد إلا ويستوجب المطالبة بالتعويض الذي تقدره المحكمة على أساس حجم الضرر جراء العدول عن إتمام العقد.[214]

وعلى ضوء هذين الاتجاهين فإن مواقف التشريعات المعاصرة لم تستقر على رأي، فهناك من اعتبره أداة عدول كالقانون المدني الفرنسي، حيث نصت في المادة 1950 على ما يلي: ""إذا اقترن الوعد بالبيع بدفع العربون كان لكل من العاقدين حق العدول عن العقد، فإذا عدل من دفع العربون خسره وإذا عدل من قبضه وجب عليه رد ضعفه".[215] وكذا القانون المدني المصري الجديد،[216] بما في ذلك باقي التشريعات العربية

[213] سمر فايز إسماعيل، العربون في العقود، مرجع سابق، ص.114-115.

[214] عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، نظرية الالتزام بوجه عام، مصادر الالتزام، الجزء الأول، ص.259-260، الفقرة 140.

[215] Article 1950: "Sil la promesse de vendre a été faite avec des arrhes chacun des contractants et maître de s'en départir celui qui les a donnés en les perdants et celui qui les reçues en restituant le double".

التي تم اقتباسها من القانون المدني المصري كالقانون المدني السوري والليبي والجزائري والكويتي.[217]

وفي مقابل هذا الاتجاه هناك اتجاه آخر تأثر بالمفهوم الجرماني للعربون، حيث يعتبر العربون بمثابة دفعة أولية من ثمن العقد يتعين على من دفعه إتمام ما تبقى من الثمن المتفق عليه. ويأتي القانون المدني الألماني على رأس التشريعات التي تأثرت بهذا الاتجاه الذي يعتبر العربون دلالة على تأكيد العقد، بحيث لا يجوز لأي من المتعاقدين أن يعدل عن هذا العقد، وعندئذ يعتبر العربون تنفيذا جزئيا للعقد، فإذا فسخ العقد طبقت القواعد العامة، وليس من اللازم في هذه الحالة أن يكون التعويض الذي يحكم به مساويا للعربون، وإنما يرتبط التعويض بقدر الضرر.[218]

**ثانيا . أحكام العربون في التشريع المدني المغربي:**

لقد خص المشرع المغربي في قانون الالتزامات والعقود العربون ثلاثة فصول أوردها ضمن الوسائل التي تضمن تنفيذ الالتزام بوجه عام، وهي كالتالي:

. **الفصل 288:** " العربون هو ما يعطيه أحد المتعاقدين للآخر بقصد ضمان تنفيذ تعهده".

. **الفصل 289:** "إذا نفذ العقد، خصم مبلغ العربون مما هو مستحق على من أعطاه. مثلا إذا كان من أعطى العربون هو المشتري أو المكتري خصم من ثمن البيع أو من الكراء، وإذا كان من أعطى العربون هو البائع أو المكري، ونفذ العقد وجب رده."

---

[216] جاء في المادة 103 من القانون المدني المصري الجديد: "دفع العربون وقت إبرام العقد يفيد أن لكل من التعاقدين الحق في العدول عنه، إلا إذا قضى الاتفاق بغير ذلك، فإذا عدل من دفع العربون فقده وإذا عدل من قبضه رد ضعفه هذا ولولم يترتب على العدول أي ضرر".

[217] انظر المادة 104 من القانون المدني السوري.

. انظر المادة 103 من القانون المدني الليبي.

. انظر المادة 107 من القانون المدني أردني الذي جاء فيه: أن دفع العربون وقت إبرام العقد يفيد أن لأكل من المتعاقدين الحق في العدول عنه إلا إذا قضى الاتفاق بغير ذلك".

. المادة 74 من القانون المدني الكويتي.

[218] توفيق حسن فرج، النظرية العامة للالتزام في مصادر الالتزام، الدار البيضاء الجامعية، 1988، ص.162.

. **الفصل 290:** "إذا كان الالتزام غير ممكن التنفيذ، أو إذا فسخ، بسبب خطأ الطرف الذي أعطى العربون، كان لمن قبضه أن يحتفظ به، ولا يلزم برده، إلا بعد أخذه التعويض الذي تمنحه له المحكمة، إن اقتضى الأمر ذلك."

من خلال هذه الفصول نخلص بأن العربون في قانون الالتزامات والعقود المغربي يحمل دلالتين: إما أن يكون تأكيدا للعقد ولا عدول عنه، وإما أن يكون دلالة على حفظ الحق في العدول عن العقد مقابل تعويض الطرف الآخر عند الاقتضاء.

وهكذا جاء في قرار صادر عن محكمة النقض "إذا كان المبلغ المدفوع مسبقا من طرف المشتري هو المعبر عنه قانونا بالعربون في الفصلين 288 و289 فإن دلالته وإعطائه حكمه القانوني، هل هو جزء من الثمن فينعقد به البيع باتا أم أنه مجرد عربون مصحوب بخيار العدول عندما يكون منوطا بنية المتعاقدين وهي مسألة موضوعية يستقل قضاة الموضوع باستخلاصها من وقائع الدعوى وبنود العقود."[219]

للعربون أحكام في قانون الالتزامات والعقود، بحيث يجب أن نفرق في هذه الأحكام بين الصورة التي يتم فيها التعهد والصورة التي لا يتم فيها.

ففي الصورة الأولى، يخصم مبلغ العربون مما هو مستحق على من أعطاه، ففي حالة البيع مثلا يخصم مبلغ العربون من الثمن، ويلتزم المشتري بأداء ما بقي.

إذ ينص الفصل 289 من ق.ل.ع على أنه إذا نفذ العقد، خصم مبلغ العربون مما هو مستحق على من أعطاه، مثلا إذا كان من أعطى العربون هو البائع أو المكري فالعربون يعتبر جزءا من ثمن المبيع أو من أجرة الكراء.

وفي الصورة الثانية، يجب التمييز أيضا بين عدم إتمام الالتزام بالتراضي بين الطرفين وعدم إتمامه بسبب استحالة التنفيذ أو بسبب خطأ الطرف الذي أعطى العربون، ففي حالة التراضي لا خلاف في رد العربون بنص الفقرة الأخيرة من الفصل 289 من ق.ل.ع.

[219] قرار صادر عن محكمة النقض بتاريخ 95/03/14 تحت عدد 931 في الملف رقم 88/4453، مشار إليه لدى عبد العزيز توفيق، التعليق على قانون الالتزامات والعقود بقضاء المجلس الأعلى ومحاكم النقض العربية لغاية 1998، الجزء الأول، الالتزامات، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 1999/1420، ص.242.

وفي حالة استحالة التنفيذ، فإن كانت على الذي قبض العربون وجب عليه رده مع تعويض الطرف الذي دفعه عند الاقتضاء، ما لم ترجع الاستحالة إلى القوة القاهرة وإلا فلا تعويض.

وأما لو كانت الاستحالة على الذي دفع العربون فإن الذي قبضه يحتفظ به ولا يلزم برده إلا بعد أن تقضي له المحكمة به عند الاقتضاء.

وهذه الأحكام تشكل القاعدة العامة في العربون، والذي يقضي باسترداده عند عدم إتمام الالتزام أو التعهد، وذلك حتى لا يكون من باب أكل الأموال بالباطل. والتعويض الذي قد تحكم به المحكمة لا علاقة له بالعربون وإنما بقاعدة أخرى عامة في حقل المسؤولية التقصيرية "قاعدة الضرر يجبر" ويبقى دور المحكمة مهما في تحديد ما مدى وقوع الضرر، وقد تستعين بخبير في ذلك، فإذا ثبت الضرر حكمت بالتعويض وإلا فلا.[220]

وفي هذا الاتجاه صدر حكم للمحكمة الابتدائية بتازة جاء فيه ما يلي: "مسبق الثمن هو جزء من الثمن وليس عربونا، لأن هذا الأخير لا تطبق أحكامه إلا عندما يكون المبلغ المؤدى غايته ضمان تنفيذ الالتزام الأَصلي".[221]

**ثالثا . اختلاط مفهوم العربون بمفهوم الشرط الجزائي:**

إذا كان هناك تشابه بين العربون والشرط الجزائي من حيث الأثر القانوني، إذ أن كليهما لا يظهر إلا عند عدم تنفيذ العقد، غير أنهما يشكلان مؤسستين مختلفتين في عدة أمور جوهرية، وأيضا فإن وجه الالتباس بين العربون والشرط الجزائي يتأتى في حالة ما إذا كانت دلالة العربون هي جواز العدول عن العقد بعد إبرامه، حيث إنه قد يحمل العربون على أنه شرط جزائي لتقدير التعويض في حالة العدول عن العقد.[222]

---

[220] عبد الرحمان بلعكيد، وثيقة البيع بين النظر والعمل، مرجع سابق، ص.242-243.

. عبد القادر العرعاري، الوجيز في النظرية العامة للعقود المسماة، الكتاب الأول، عقد البيع، توزيع مكتبة دار الأمان، الرباط، الطبعة الثانية، 2009/1430، ص.84 وما بعدها.

[221] حكم صادر عن ابتدائية تازة بتاريخ 05/11/7 تحت عدد 615 في الملف عدد 04/189 منشور بمجلة العرائض عدد 2، ص.178 وما يليها.

[222] سمر فايز إسماعيل، العربون في العقود، مرجع سابق، ص.60.

غير أنه قبل الإقبال على المقارنة ما بين العربون والشرط الجزائي فإنه ارتأينا أن نقف على مفهوم الشرط الجزائي ثم نخلص إلى إبراز نقاط الاختلاف بينه وبين العربون.

**1 . تعريف الشرط الجزائي:**

قد يتفق الدائن والمدين على مبلغ من المال يدفعه هذا الأخير كتعويض، جزاء عن عدم تنفيذ الالتزام أو عن تأخره في التنفيذ، سواء تم الاتفاق على ذلك في العقد الأصلي أو في عقد لاحق،[223] فيسمى ذلك المبلغ بالشرط الجزائي لأنه يوضع كشرط جزائي على عدم التنفيذ عموما، أو على التأخر في التنفيذ على وجه الخصوص.

فالشرط الجزائي هو إحدى الوسائل التي أوجدتها الإرادة بغية تعزيز وعود المدين بتنفيذ التزاماته التعاقدية، والتثبت بالنتيجة من التنفيذ بصورة أكثر نجاعة من التهديد البسيط الناجم عن التعيين القضائي للتعويض،[224] إن أمر تقدير الخسارة التي تلحق الدائن من جراء عدم تنفيذ المدين لالتزاماته وما فاته من كسب، ليس بالأمر الهين بالنسبة للقضاء، لأن هذا التقدير يحتاج أحيانا إلى معارف تقنية خاصة لا يمكن أن يقوم بها القضاء، بالإضافة إلى التعقيد الذي يزداد من جراء معاينات الخبراء وكثرة البحوث، ناهيك عن البطء وزيادة النفقات.[225] هكذا يمكن تعريف الشرط الجزائي، بأنه اتفاق سابق على تقدير التعويض الذي يستحقه الدائن في حالة عدم تنفيذ المدين لالتزامه الأصلي أو لمجرد التأخر في تنفيذه.[226]

ونظرا لأهميته وكثرة استعماله في الحياة العملية، فهو معترف به بنص صريح في جل التشريعات تقريبا.[227]

---

[223] عبد الرزاق السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص.851.

[224] Maruani, la clause pénale, thèse, Paris, 1963, P.76-77.

[225] Gabriel Khoury, la clause pénale dans les obligations en droit français et Egypte, thèse, Paris, 1939, P.10.

[226] أحمد واكري، الشرط الجزائي من خلال القضائي المغربي والمقارن، مجلة الإشعاع، العدد 10، السنة 5، يناير 1994، ص.77.

[227] القانون المدني المصري (المواد من 215 إلى 233)، القانون المدني السوري (المواد من 216 إلى 234)، القانون الجزائري (المواد من 176 إلى 187)، القانون المدني الكويتي (المواد من 293 إلى 306)، قانون الموجبات والعقود اللبناني (المواد من 252 إلى 267)، القانون المدني اليمني الجديد (المواد من 354 إلى 364) القانون المدني الفرنسي (المواد من 1226 إلى 1233 وكذا المادة 1152).

**2 . الشرط الجزائي في التشريع المغربي:**

صدر قانون الالتزامات والعقود في 12 غشت 1913 خاليا من النصوص التي تنظم الشرط، غير أن القضاء وجد ضالته في الفصل 230 من ق.ل.ع لإضفاء الشرعية على الشرط الجزائي منذ عهد الحماية، فبعد أن ميز بينه وبين القرض وبينه وبين العربون، أكد صراحة على وجوب تنفيذ هذا الشرط، أي الحكم بصحة الشرط الجزائي على أساس الفصل 230 من ق.ل.ع، وبخصوص مسألة تعديل مبلغ التعويض الاتفاقي، فقد سلك الاجتهاد القضائي اتجاها كلاسيكيا، مفاده أنه لا يجوز تعديل التعويض الاتفاقي بالزيادة أو النقصان احتراما لمبدأ القوة الملزمة للعقد والمقرر في الفصل 230 من ق.ل.ع، غير أن التشريع المغربي عرف في السنوات الأخيرة إصلاحا للقانون شمل مجموعة من التشريعات، ومن ضمنها التعديل الذي مس الفصل 264 من ق.ل.ع بموجب قانون 27.95 والذي دخل حيز التنفيذ بمقتضى ظهير 11 غشت 1995،[228] بحيث وضع حدا لاختلاف الاجتهاد القضائي بخصوص سلطة القاضي في تعديله، وذلك عن طريق إقرار سلطة القاضي في التخفيض أو الزيادة في مبلغه، هكذا أصبح الفصل 264 من ق.ل.ع بعد التعديل على الشكل التالي: "الضرر هو ما لحق الدائن من خسارة حقيقية وما فاته من كسب متى كانا ناتجين مباشرة عن عدم الوفاء بالالتزام. وتقدير الظروف الخاصة بكل حالة موكول لفطنة المحكمة، التي يجب عليها أن تقدر التعويضات بكيفية مختلفة حسب خطأ المدين أو تدليسه.

يجوز للمتعاقدين أن يتفقا على التعويض عن الأضرار التي قد تلحق الدائن من جراء عدم الوفاء بالالتزام الأصلي كليا أو جزئيا أو التأخير في تنفيذه.

يمكن للمحكمة تخفيض التعويض المتفق عليه إذا كان مبالغا فيه أو الرفع من قيمته إذا كان زهيدا، ولها أيضا أن تخفض من التعويض المتفق عليه بنسبة

---

ويلاحظ أن بعض التشريعات كالتشريع المصري والسوري والعراقي والليبي تعبر عن هذا الاشتراط بالتعويض الاتفاقي في شأنها في ذلك شأن المشرع المغربي، بخلاف القانونين الفرنسي واللبناني اللذين يطلقان عليه الشرط أو البند الجزائي.

.للمزيد من التفصيل حول الشرط الجزائي انظر:

. عبد الرزاق أيوب، سلطة القاضي في تعديل التعويض الاتفاقي، دراسة مقارنة، سلسلة الدراسات القانونية المعاصرة 5، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء الأولى، 2003.

[228] القانون رقم 27.95 المتم بموجبه قانون الالتزامات والعقود، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4323 بتاريخ 10 ربيع الثاني 1416 (6 شتنبر 1995) ص.2443.

النفع الذي عاد على الدائن من جراء التنفيذ الجزئي.
يقع باطلا كل شرط لا يخالف ذلك."

**3. مقارنة بين العربون والشرط الجزائي:**

بالرغم من أن الشرط الجزائي يستهدف حالة عدم تنفيذ العقد شأنه في ذلك شأن العربون، فإن كل منهما يتميز بدوره الخاص به.

ففي حين يهدف الشرط الجزائي إلى ضمان تنفيذ الالتزام، بحيث هو شرط يدون في العقد ليكون جزاء الإخلال بتنفيذه، نجد العربون وعلى العكس من ذلك يسمح للأطراف بعدم التنفيذ، وبالتالي فالعربون يكون لصالح المدين في حين الشرط الجزائي يكون لصالح الدائن الذي يحتفظ بحقه في التنفيذ الجبري للالتزام.

كما أن العربون يدفع عند إبرام العقد وذلك بدون أن يعرف ما إذا كان سيكون هناك عدولا أم لا، في حين أن المبلغ الوارد في الشرط الجزائي لا يستحق إلا إذا لم ينفذ العقد.[229]

بناء عليه، نستطيع القول بأن العربون يختلف عن الشرط الجزائي في الوجوه الآتية:

1. الشرط الجزائي لا يستحق إلا بعد الإخلال بالالتزام العقدي، في حين أن العربون يدفع مقدما وقت التعاقد.
2. العربون قد يقصد به تأكيد انعقاد العقد، حيث يعتبر في هذه الحالة بمثابة تسبيق من المقابل (كالثمن مثلا)، وليس تعويضا عن النكول، حيث يبقى للدائن الحق في المطالبة بالتعويض وفق القواعد العامة، في حين أن الشرط الجزائي، غايته هو التعويض عن الإخلال بالالتزام العقدي.
3. من أراد من المتعاقدين أن يعدل عن العقد كان له ذلك في مقابل دفع العربون حتى ولو لم يترتب عن العدول أي ضرر، أما الشرط الجزائي، فهو تقدير مسبق للتعويض الذي يستحقه الدائن عن الضرر نتيجة إخلال المدين بالتزامه.

[229] عبد الرزاق أيوب، سلطة القاضي في تعديل التعويض الاتفاقي، مرجع سابق، ص.16-17.

4. العربون مقابل لحق العدول عن العقد، فهو ليس تعويضا عن المسؤولية العقدية، يؤخذ بسبب خطأ الطرف الذي أعطى العربون، وبالتالي فعلى من قبضه أن يحتفظ به، ولا يلزم برده، إلا بعد أخذه التعويض الذي تمنحه له المحكمة إن اقتضى الأمر ذلك (الفصل 290 من ق.ل.ع)، بخلاف الشرط الجزائي هو تقدير اتفاقي بالتعويض في حالة عدم التنفيذ أو التأخر فيه.
5. العربون هو مقابل الحق في العدول، فإن مناط استحقاقه هو مجرد العدول دون النظر فيما إذا ترتب على هذا العدول ضررا أم لا.

بينما مناط استحقاق الشرط الجزائي هو وقوع ضرر للدائن من جراء عدم التنفيذ أو التأخر فيه، فإن لم يكن هناك ضرر فلا يستحق الدائن شيئا.

إن تحقق الشرط الجزائي لا يؤدي إلى فسخ العقد، بل يبقى المتعاقد الذي أخل بالتنفيذ ملزما باستكمال تنفيذه وفقا للقواعد التي تحكم تنفيذ العقد.

أما العدول في العربون فإنه يؤدي إلى فسخ العقد، ولا يحكم على العادل بتعويض زائد إلا إذا كان متعسفا في استعمال حق العدول، لأن تعويض العدول محدد بالقانون لا يجوز تخفيضه، أما الشرط الجزائي فيجوز تخفيضه إذا كان مبالغا فيه أو الزيادة في مبلغه إذا كان زهيدا.

إن اعتماد العربون من قبل المتعاقدين جائز سواء كان العقد مسمى أو غير مسمى، وأن دفع العربون يحصل عادة عند البيع أو الوعد بالبيع، كما قد يحصل في أي عقد آخر كالإيجار، وكما ذكر سابقا فإن العربون هو عبارة عن مبلغ من المال يدفعه أحد المتعاقدين عند إبرام العقد للآخر، والعربون ليس حديث العهد في الشرائع والتعامل بل يرجع إلى العصور القديمة.

وبما أن مؤسسة العربون قد تنازعتها مدرستان فقهيتان غربيتان الأولى ذات أصل لاتيني والثاني ذات أصل جرماني.

فالمدرسة الفقهية الأولى، تفترض أن نية المتعاقدين انصرفت إلى إمكان العدول عن العقد مقابل خسارة العربون، وهذا الافتراض كان أساسا للنظرية التي اعتمدتها الشرائع ذات النزعة اللاتينية كالقانون الفرنسي (المادة 1550).

والمدرسة الفقهية الثانية، تفترض أن نية المتعاقدين انصرفت إلى التعاقد بوجه نهائي وأن العربون هو عبارة عن تنفيذ جزئي للعقد، فيكون المبلغ المدفوع جزءا

من الثمن أو الأجرة، وهذا الافتراض كان أساسا للنظرية التي اعتمدتها الشرائع ذات النزعة الجرمانية كالقانون الألماني (المادة 336) والقانون السويسري (المادة 158).

وخلافا لجل التشريعات العربية التي تأثرت بالاتجاه اللاتيني في العربون فإن المشرع المغربي قد تأثر بمبادئ النظرية الجرمانية التي تعتبر العربون جزءا من الثمن أو الأجرة المدفوعة، وبالتالي لا يحق لأي من الأطراف أن يتراجع بصورة انفرادية عن إتمام العقد.

وبالتالي خول المشرع المغربي للمحكمة في إطار سلطتها التقديرية أن تحدد التعويض الذي تراه مناسبا لإنصاف الطرف المضرور من جراء العدول عن إتمام العقد (الفصل 290 من ق.ل.ع)، وإن كان هذا الموقف الذي سلكه المشرع المغربي يعد عادلا من الناحية القانونية، إلا أن ترك مسألة تحديد التعويض الناشئ عن الإخلال بالالتزام المسبوق بالعربون للسلطة التقديرية لقاضي الموضوع قد تختلف من قاض لآخر ومن محكمة لأخرى، وهذا يعين أن قيمة التعويضات في القضايا المشابهة ستختلف لعدم وجود ضابط أو معيار موحد.[230]

وهذا الأمر قد تفادته التشريعات التي تبنت المنظور اللاتيني للعربون، بحيث إن جزاء الإخلال بالتنفيذ هو فقده لحجم العربون الذي دفعه قل أو كثر، وهو بذلك يقترب من مفهوم الشرط الجزائي الذي يتفق الأطراف بمقتضاه على تحديد مبلغ نقدي لتعويض الطرف المضرور في حالات الإخلال بالالتزام.

[230] للإشارة فالعدول عن تنفيذ العقد قد لا يكون من قبل الطرف الذي قدم العربون، بل يمكن أن يصدر العدول عن التنفيذ من الطرف الذي قبض العربون، وجزاء ذلك في التشريعات التي أخذت بالمذهب اللاتيني هو رد قيمة العربون مضاعفا للطرف الذي دفعه، أما التشريعات التي أخذت بالمذهب الجرماني فإن الاحتكام سيكون حتما للتعويض الذي تحكم به المحكمة في إطار سلكتها التقديرية.

. عبد القادر العرعاري، مجلة الإحياء، مرجع سابق، ص.122.

**خاتمة:**

ظهر لنا من خلال دراسة النظريتين الغربيتين حول دلالة العربون أن آراء الفقهاء المغاربة اختلفت حول أي النظريتين أجدر بالتأييد، إذ نجد من الفقه من أيد المنظور اللاتيني للعربون باعتبار أن الغاية من العربون هي ضمان الأولوية وسد الطريق أمام كل راغب في التعاقد على نفس المعقود عليه، وبالتالي فخسارة العربون تعد خير جزاء للمتخلف عن إتمام العقد. وعليه فإن المتعاقد الآخر بأخذه للعربون يكون ذلك له بمثابة تعويض عن التماطل وما لحقه من ضرر جراء تفويت فرصة التعاقد التي تسبب فيها دافع العربون بعدوله وتراجعه عن إتمام العقد.[231]

ونجد من الفقه المغربي من أيد المنظور الجرماني وبرر من أجل ذلك ما ذهب إليه المشرع المغربي في أخذه بالقاعدة العامة في العربون التي تقضي باسترداده عند عدم إتمام البيع، حتى لا يكون من باب أكل أموال الناس بالباطل، وبالتالي فالمحكمة هي الحد الفاصل بين الطرفين في مدى ونوع الضرر.[232]

وليس لنا إلا أن نؤيد هذا الموقف الأخير، بحيث إن العربون يدفع لتأكيد البيع، وقد تقع ظروف للمتعاقد الذي دفع العربون في هذه الفترة ما بين دفع العربون لتأكيد البيع وحلول أجل تنفيذ البيع النهائي، وبالتالي قد يعجز المتعاقد عن إتمام البيع، فالقول في هذه الحالة بفقدان العربون المدفوع قد يكون بمثابة ظلم وأكل المال بالباطل، لهذا يتعين تدخل القضاء وفق سلطته التقديرية لتحديد التعويض المستحق من العربون المدفوع أخذا بعين الاعتبار حجم الضرر ومراعاة لظروف المتعاقد الذي دفع العربون أو أخذه.

[231] عبد القادر العرعاري، الوجيز في النظرية العامة للعقود المسماة، الكتاب الأول، مرجع سابق، ص.88.

[232] عبد الرحمن بلعكيد، وثيقة البيه بين النظر والعمل، مرجع سابق، ص.234.

# حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية و المواثيق الدولية

مشعل احمد الدنيش الغامدي
طالب باحث في سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا
جامعة محمد الخامس - الرباط

**مقدمة**

الحمد لله الذي خلق الإنسان وكرمه، وفضله وشرفه، والصلاة والسلام على نبي الرحمة والمرحمة، وعلى آله وصحبه وسلم .وبعد:

إن قضية" حقوق الإنسان "من أكبر القضايا التي أشغلت العالم اليوم بمختلف دوله وشعوبه، ودياناته وجنسياته، وفئاته وطبقاته، و على الرغم من الجدل التي عرفته على مر العصور من بين المواضيع الأساسية للنقاش الدولي، لأنها تمس بصفة مباشرة بجوهر الكرامة الإنسانية ,و المفاهيم الجوهرية للمساواة و العدل و الازدهار.

و الحديث عن حقوق الإنسان، حديث قديم جديد ,فهي موجودة ,منذ أن وجد الإنسان ولا تزال قائمة إلى يومنا هذا و تنبع من ضرورة احترام الإنسان لأخيه الإنسان.

فديننا الإسلامي اهتم بحقوق الإنسان ,و يتبين لنا من خلال أحكام القرآن و السنة سمو القاعدة الشرعية المبينة لحقوق الإنسان على كافة التشريعات الوضعية ,لأنها تشريع إلهي أحاط بكل شيء ,فالحقوق التي قررتها الشريعة ليس لكائن أن يبد لها ,أو ينهي العمل بها فهي صاحبة السبق في الإعلان عن حقوق الإنسان ,و هي مناط تفسيرها وبيانها ,و لا يمكن أن يتولى ذلك أي تشريع وضعي.

و يرجع الفضل في بلورة الإهتمام بحقوق الإنسان على المستوى الدولي إلى الى مجموعة من المواثيق و الإعلانات والمعاهدات التي نصبت حقوق الإنسان كمعيار دولي إلزامي بعد إرتقائها إلى مقام القيم الدولية منذ صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان سنة 1948 العهدان الدوليان لسنة 1966 حيث تم تحديد من خلالهم الهدف المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب و الأمم ,و يكرس أخلاقيا جديدة , وأصبح الإعلان هو المرجع الأساسي لمجمل النصوص الدولية العالمية منها أو الجهوية و كذا الدساتير و التشريعات الداخلية للدول.

و تكتسي الدراسة في موضوع حقوق الإنسان أهمية كبيرة لكونها تمس الإنسان مباشرة في حياته و مستقبله ، و من الضروري عند الحديث عنها أن نتحدث عن واقع حقوق الإنسان من خلال منظومة التشريع الإسلامي و أيضا ما حققته الحماية القانونية لحقوق الإنسان على المستوى العالمي أبرزها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و العهدان الدوليان بالإضافة إلى اتفاقيات دولية و إقليمية أخرى . و تزداد أهمية هذه الدراسة لكونها تتناول جميع الجوانب للتعرف على مدى حماية حقوق الإنسان وفقا لأحكام الشريعة الإسلامية، و أيضا ما تتضمنه المواثيق الدولية.

تعتبر الشريعة الإسلامية أفضل وسيلة على الإطلاق لحماية حقوق الإنسان، و يشترك مع الشريعة الإسلامية في حماية هذه الحقوق الاتفاقيات الدولية اذ يعتبران الضمانة الحقيقة لحماية هذه الحقوق في ظل الخروقات المتوالية لحقوق الإنسان و من هنا ينتج السؤال الرئيسي و هو ما هي مكانة حقوق الإنسان في الشريعة الإسلامية وفي النظام القانوني الدولي .

و للإجابة على الإشكالية سنقوم بتفكيك هذه الدراسة إلى مطلبين :

المطلب الأول سنتناول فيه حماية حقوق الإنسان في ظل الشريعة الإسلامية

المطلب الثاني سنتطرق فيه الى حماية حقوق الإنسان في ظل المواثيق الدولية

**المطلب الأول :حماية حقوق الإنسان في ظل الشريعة الإسلامية**

وفي أوائل القرن السابع قام الإسلام وانتشر دينه انتشارًا سريعًا، والإسلام عقيدة وعبادة وحكم وهو دين ودولة معا، وهو أول من وضع نظمًا لحقوق الإنسان .يفرض فيها على دولته واجبات كما يقرر لها حقوقًا قائمة على العدالة والمساواة والفضيلة والإصلاح بين الناس، ودفع الفساد في الأرض من غير أن تضيع حقوق للمخالف تكون مستمدة من معاني الإنسا نية الكريمة، غير المستهينة ولا المهينة.

جاء الإسلام وأعلن الوحدة الإنسانية، وان الفضيلة هي التي تحكم، وانه لأفضل لعربي على أعجمي ألا بالتقوى، وكل الناس لأدم وآدم من تراب، وأن اختلاف الألوان والألسنة من آيات الله تعالى في هذا الكون(**ومن آياته خلق السموات والأرض واختلاف ألسنتكم وألوانكم** [233]).

وقرر انه لا تبديل لخلق الله وان الإنسان يستحق الكرامة بمقتضى انه إنسان لا بمقتضى اللون أو الجنس فتغير نظر الإنسان للإنسان في الإسلام وصار الحق هو الحكم العدل[234].

ان المساواة المطلقة بين بني الإنسان كانت رسالة الإسلام، والتحرير الوجداني المطلق من جميع القيم وجميع الاعتبارات التي تخدش هذه المساواة ويقرر الإسلام وحدة الجنس البشري في المنشأ والمصير، في المحيا والممات، في الحقوق والواجبات أمام القانون وإمام الله في الدنيا و الآخرة، ولأفضل إلا للعمل الصالح .وحينما آخى النبي بين المهاجرين والأنصار في أول الهجرة كان عمه الحمزة ومولاه زيد أخوين، وكان أبو بكر الصديق وخارجه بن زيد أخوين، وخالد بن رويحة وبلال ابن رباح اخوين ولم تكن هذه الإخوة مجرد لفظ، لكنها صلة الحياة التي تعدل صلة الدم، صلة القربى في النفس والمال وسائر مظاهر الحياة[235]. فضلا عن آن المجال كان مفتوح أمام الموالي في آن يبلغوا أقصى مراتب المجد في كل اتجاه وأصبح البعض منهم فقهاء و تولوا مناصب مهمة.

و ان الشريعة الإسلامية تعتبر الشريعة الوحيدة من بين الشرائع السماوية والوضعية التي أعلنت حقوق الإنسان بكاملها، ووضعت لها تطبيقًا عمليًا وعرفت بها الحاكم

---

[233] سورة الروم، الآية 21

[234] محمد أبو زهرة، الشريعة الإسلامية والقانون الدولي، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، الطبعة الاولى، 1972 ، ص 225 .

[235] السيرة النبوية لابن هشام، الجزء الأول، مطبعة الحلبي وأولاده بمصر الطبعة الاولى، 1955 ، ص504

والمحكوم.

فالإنسان في الشريعة الإسلامية هو الغاية المثلى في تأسيس حضارة تقوم على الخير و السلام، ومن أجل ذلك وجه الإسلام عنايته أليه فقومه من خلال طبيعته[236].

وهناك الكثير من الآيات القرآنية التي تقرر حقوق الإنسان ومن أكثر الآيات تأكيدًا في تقرير حقوق الإنسان الآية الكريمة( يا أيها الناس انا خلقناكم من ذكر وأنثى و جعلناكم شعوبا وقبائل لتعارفوا ان أكرمكم عند الله اتقاكم)[237] .

اذن يعد القران الكريم أول وثيقة إسلامية تشرع وتدون لمنطلقات وأسس حقوق الإنسان... عبر آيات متفرقات اتصف بالإطلاق وعمومية النص وقدسيته وأحيانا اتصف بالتخصص آيات نزلت مراعية البنية الثقافية (المتميزة بالآداب والبلاغة في وقت النزول) لكل عصر و بآفاق مفتوح على المستقبل . وقد عالجت العديد من الآيات القرآنية حالات معينة ومحددة جابهت الرسول( صلى الله عليه وسلم ) أثناء تبليغ الرسالة . ونزلت آيات أخرى للتشريع ووضع أسس التشريعة الإسلامية في مختلف المجالات.

ومن بين الوثائق التي انفرد بها الإسلام هو صلح الحديبية الذي ابرم في السنة العاشرة للهجرة ، في(عهد النبي صلى الله عليه وسلم ) لنصارى نجران او خطبة الوداع وكذلك الصحيفة التي أصدرها الرسول الأكرم بعد استقراره في المدنية المنورة والتي تعد أول مدونة حقوقية تنشأ الأمة على أساس من التعددية ، ومن يقرأ الصحيفة يلاحظ انها كتبت بلغة العقود المدنية ، والمحتوية على بنود التعايش والتعاون ووحدة المصير ، وان الصحيفة تحتوي على حوالي 51 فقرة ، وتعد الصحيفة تطورًا بالغًا،لأنها صاغت بعض مفاهيم حقوق الإنسان التي وردت في القران الكريم على شكل آيات متفرقة ، ضمن ما يمكن ان نسميه اتفاقية او عقدًا او عقدًا اجتماعيًا بين الأطراف المشاركة ، التي يراد منها تحقيق التوافق والتفاهم الاجتماعي ، والانتقال إلى المجتمع الإسلامي الجديد.[238].

لذا جاء الإسلام وأعلن الوحدة الإنساني، وان الفضيلة هي التي تحكم وأنه لا فضل لعربي على أعجمي الاّ بالتقوى، وان اختلاف الألوان والألسنة من آيات الله تعالى في هذا

---

[236] عبد السلام الترمانيني ، حقوق الإنسان في نظر الشريعة الإسلامية ،الطبعة الاولى ، بيروت ، 1968 ، ص 45.

[237] أحمد الوائلي ، حقوق الإنسان بين التشريعين الديني والوضعي ،المجلة العراقية لحقوق الإنسان ، عدد 6 ، يوليو 2002 .

[238] غانم جواد ، تطور وثائق حقوق الإنسان ، مركز النجف للثقافة والبحوث ،الطبعة الاولى ، 2007 ، ص 68 .

الكون، وقرر الإسلام استحقاق الإنسان للكرامة، حيث قال تعالى ( ومن آياته خلق السماوات والأرض واختلاف ألسنتكم وألوانكم)[239].

ولم تعرف حقوق الإنسان بشكل صادق وعملي الاّ بظهور الإسلام ودعوته الإنسانية العالمية، فقد جعل الإسلام الإنسان المحور المركزي للمسيرة الإنسانية بحيث تصب كل معطياتها وانجازاتها وطموحاتها في محصلة نهائية هي خير الإنسان، حيث قال تعالى ( ولقد كرمنا بني آدم وحملناهم في البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلاً )[240].

وينبغي الإشارة الى ان حقوق الإنسان التي يقررها الإسلام العظيم، ليست منّه من حاكم ولا من منظمة وطنية أو إقليمية أو عالمية وإنما هي حقوق أزلية فرضتها الإرادة الربانية فرضاً كجزء لا يتجزأ من نعمة الله على الإنسان حين خلقه في أحسن صورة وأكمل تقويم، فالإسلام لا ينتظر نتائج تجارب البشر على البشر حتى يقرر الإنسان ما هو ضروري له وما هو غير ضروري.

ومن الطبيعي مع شمولية الإسلام وتنظيمه لسائر جوانب الحياة أيضاً ان يعطي الإنسان حقوقه وحرياته، قبل ان يطلب منه التزاماته وواجباته، ومن المبادئ الرئيسية التي دعا اليها الإسلام، مبدأي الحرية والمساواة، فا تخذ الإسلام الحرية الفردية كدعامة أساسية، فاعتبر الإسلام إقراره للحريات إقراراً منه لإنسانية الإنسان سواءاً المسلمين وغير المسلمين، الذين كانوا يعيشون في ظل دولة الإسلام، مما يؤكد أن الإسلام دين الحرية في مختلف شؤون الحياة.

والحرية في الإسلام تستمد من العقل، وميزان العقل هو العدل والمساواة وهذا ما قامت عليه الدعوة الإسلامية من خلال دستورها القرآن الكريم. ومن الطبيعي مع شمولية الإسلام وتنظيمه لسائر جوانب الحياة أيضاً أن يعطي الإنسان حقوقه وحرياته، قبل ان يطلب منه التزاماته وواجباته .

فالشريعة الإسلامية قررت للمسلمين حقوقاً تخصهم كأفراد وحقوقاً تشملهم كجماعة وأمة، وأنه بذلك قد حدد مدلول حقوق الإنسان وحرياته بما يصون كرامة

[239] سورة الروم . الآية (12).

[240] سورة الأسراء . الآية (70).

الإنسان ويكفل حقوقه وحرياته، سواء بتقرير الحقوق والحريات الشخصية، او الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.[241] وكالاتي:

أ- حق الحياة:- وهو من أهم الحقوق الأساسية في الإسلام، فالنفس هبة من الله، ولا يحق لأي امرءٍ ان يعتدي عليها، فقتل الإنسان محرّم الا بالحق، كما جاء في الآية الكريمة ( ولا تقتلوا النفس التي حرم الله الاّ بالحق).[242] ومن جهة أخرى يحرم الإسلام قتل النفس والانتحار.

ب- مبدأ المساواة والضمان الاجتماعي:- حيث ألغى الإسلام العصبية القائمة على الانتماء الى القبيلة او الجنس او اللون او النسب، كذلك تعتبر الشريعة الإسلامية ان التضامن الاجتماعي واجب على المسؤول كما على الفرد حيث هناك الكثير من الآيات والأحاديث التي تحث المسلمين على التكافل ونبذ التفرقة والتصدق على الفقراء، وخير دليل على تركيز الإسلام على هذا المبدأ أنه جعل من الزكاة، وهي فريضة ان يدفع المسلم سنوياً المبدأ أنه جعل من الزكاة، وهي فريضة أن يدفع المسلم سنويا نسبة معينة من ماله للمحتاجين والفقراء، ركناً من الأركان الخمسة التي يقوم عليها.

ج- حرية الفكر والاعتقاد:- حيث تحتل حرية الفكر والعقيدة مكاناً متميزاً يجعلها في مقدمة الحقوق والحريات العامة في النظام الإسلامي، فالعقيدة في الإسلام هي روح النظام الذي أسس بنيانه الرسول محمد (ص) ورفع الإكراه عن الإنسان في عقيدته، فقال تعالى ( لا أكراه في الدين فالعقيدة الإسلامية تتسم بالسهولة واليسر.

(3)- سورة البقرة- الآية 256. ويقول سبحانه وتعالى ( قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون )[243].

د- حرية الرأي والتعبير: فقد جعل الإسلام منها قاعدة يجب على كل مسلم أن يتبعها وخصوصاً في مجال السياسة العامة، كما في الآية الكريمة التي تقول ( وامرهم شورى بينهم) وكان الرسول الكريم يدعو الى الشورى ويعمل بها. ومن أهم المواقف التي ترمز الى

[241] فيصل شطناوي، حقوق الانسان والقانون الدولي الانساني دار الحامد للنشر ، الطبعة الاولى ، عمان 2001 ." ص28-31.

[242] سورة الانعام- الآية 151.

[243] سورة الجمعة الآية 10.

ان الإسلام أطلق حرية الرأي والتعبير فتح باب الاجتهاد في أمور الدين عامة، وفي الفقه وأصوله خاصة.

هـ - حق العمل: حيث يدعو الإسلام الى العمل، ويقول الحق تبارك وتعالى: ( فاذا قضيت الصلاة فانتشروا في الأرض وابتغوا من فضل الله).[244]

وكفل الإسلام الأجر المناسب للعمل، وعدم التأخير في دفع الأجر. فالإسلام يدعو الى العمل، كما يدعو الى التوكل على الله وليس على التواكل.

و- حق الملكية: لقد أقر الإسلام هذا الحق كونها ضرورة من الضرورات الاجتماعية ووسيلة لا شباع حاجات الناس ( هو الذي خلق لكم ما في الأرض جميعاً).[245]

وحرم الاعتداء على أموال الناس، وأمر الرسول بالحفاظ على المال وعدم تبذيره.كما أقر الإسلام حق التجارة ( وأحل الله البيع وحرم الربا ).[246]

ز- حق العلم: أهتم الإسلام بالعلم وجعله فريضة على كل مسلم مسلمة من أجل القضاء على الجهل، ويقول سبحانه وتعالى ( قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون).[247] كما قال الرسول الكريم (ص): ( طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمه، واطلبو العلم من المهد الى اللحد). وقد جاء عن الإمام علي عليه السلام ( العلم خير من المال، فالعلم يحرسك، وأنت تحرس المال، والعلم حاكم، والمال محكوم عليه، مات خزان المال، وبقي خزان العلم).

فقد حث الإسلام على طلب العلم والتعلم والسعي إليه، وبذل الجهد في تحصيله لينفع به المسلم نفسه وغيره.

كما قال الرسول الكريم (ص): ( طلب العلم فريضة على كل مسلم ومسلمه، واطلبو العلم من المهد الى اللحد).

وقد جاء عن الإمام علي عليه السلام ( العلم خير من المال، فالعلم يحرسك، وأنت تحرس المال، والعلم حاكم، والمال محكوم عليه، مات خزان المال، وبقي خزان العلم).

---

[244] - سورة البقرة- الآية 29.

[245] سورة البقرة- الآية 275.

[246] سورة الزمر- الآية 3.

[247] سورة البقرة – الآية 288

فقد حث الإسلام على طلب العلم والتعلم والسعي إليه، وبذل الجهد في تحصيله لينفع به المسلم نفسه وغيره.

ح- حق المرأة والطفل وتكوين الأسرة: فقد حرص الاسلام على حماية حق المرأة كما جاء في قول الرسول الكريم ( النساء شقائق الرجال)، فلهن من الحقوق مثل ما عليهن من الحقوق، الاّ ما جعل للرجال من حق في رئاسة الأسرة وتحمل مسؤولياتها لما بني عليه تكوين الرجال من خصائص تجعلهم في الأصل أرجح في حمل هذه المسؤولية الاجتماعية الثقيلة، لكن المرأة حررت من هذا الحق من غير أن يكون في ذلك مساس بالكرامة المتساوية، وفي ذلك منتهى العدل والابتعاد عن الظلم. كما في قوله تعالى (ولهن مثل الذي عليهن بالمعروف). اما قوله تعالى ( الرجال قوامون على النساء) فهي تعني بالرئاسة والإنفاق.

لذلك فقد حرص الإسلام على حق تكوين الأسرة وحقوق المرأة والطفل وتناولت آيات وأحاديث كثيرة، حقوق الآباء والأقارب والأزواج وطبيعة المرأة وضرورة تعليمها ومجالات تكليفها، وحقوقها في المال والإرث والعمل السياسي، وكذلك ما يجب عمله للحفاظ على حقوق الطفل ورعايته بالتربية والتوجيه وغيرهما.

هذا هو مختصر لتلك الحقوق التي حرص الإسلام على حمايتها، وهناك الكثير من النصوص التشريعية، وهي في مجملها تشرح حقوق الإنسان الأساسية التي لا يجوز مساسها، والتي لا تميز ولا تسمح ان يميز فيها ما بين إنسان وآخر.[248].

و من خلاصة القول ان حقوق الإنسان كما نجدها في الشريعة الإسلامية توازناً بين الحقوق من جهة والواجبات من جهة أخرى، وهو ما لم تركز عليه إعلانات حقوق الإنسان في العالم الغربي الاّ في حقبة متأخرة من تأريخها، كما انه لا بد من التأكيد على أن كل هذه الحقوق التي ينص الإسلام عليها تنبع من منظور يختلف عن منظور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

وبان الإسلام كان هو الشعلة المضيئة في العصور الوسطى المظلمة، وكذلك في العصر الحديث تستمد منه البشرية التعاليم الإنسانية وتحاول نظمها الوضعية ان ترقى إليه، باعتبار ان الإسلام كان له فضل السبق في إقرار المبادئ الإنسانية. ونرى أيضاً ان هناك فوارق أساسية في حقوق الإنسان للديانات السماوية، فمثلاً الديانة اليهودية

[248] محمد مدهش المعمري "الحماية القانونية لحقوق الانسان" المكتب الجامعي الحديث الطبعة الاولى 2007 ، ص 17-25

تعطي حقوق الإنسان للعرق اليهودي فقط، بينما الديانات المسيحية والإسلامية تعطي حقوق الإنسان للعالم اجمع.

**المطلب الثاني :حماية حقوق الإنسان في ظل المواثيق الدولية**

كان من الضروري بعد أحداث الحرب العالمية الثانية الاهتمام بمسالة حقوق الإنسان أكثر مما كانت عليه بهدف تحقيق الأمن و السلم العالميين، و قيام علاقات بين مختلف دول العالم تعمل على احترام هذا المبدأ، و أحدثت مواثيق دولية مختلفة تسعى لإشاعة احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية في العالم.

و قد لعبت منظمة الأمم المتحدة دورا هاما في إرسال معالم القانون الدولي الوضعي، ومع إنشائها بدأ التفكير في تكريس حقوق الإنسان، الأمر الذي تسعى لتحقيقه العديد من الإتفاقات الدولية .

و قد ورد تشجيع احترام حقوق الإنسان و الحريات الأساسية للأفراد ضمن أهداف ومقاصد منظمة الأمم المتحدة، و يرجع السبب الرئيسي في النص على ذلك إلى الأحداث التي وقعت قبل و خلال الحرب العالمية الثانية.

فالأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان، جاءت كرد للمجتمع الدولي جراء انتهاك حقوق الإنسان، فالحماية الدولية لها شرط أساسي للسلم و التقدم الدوليين[249].

و تعتبر منظمة الأمم المتحدة المصدر الأساسي الذي انبثقت عنه المواثيق الدولية لحماية حقوق الإنسان كميثاق الأمم المتحدة، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، و كذا العهدين الدوليين لحقوق الإنسان.

و لقد تم تكريس هذه المبادئ من خلال ميثاق الأمم المتحدة و الإعلان، العالمي لحقوق الإنسان و العهدان الدوليين.

**أولا :حماية حقوق الإنسان في ميثاق الأمم المتحدة**

لقد ارتبط السلام العالمي بصياغة ميثاق الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، باعتبار أن مسألة تدويل، حقوق الإنسان انطلقت من خلاله لذلك بدأت الديباجية بالتركيز على أن من أهداف شعوب الأمم المتحدة تأكيدهم من جديد على إيمانهم بالحقوق الأساسية

[249] -أعمال الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان، منشورات الأمم المتحدة، نيويورك 1983 ، ص 5.

للإنسان وبكرامة الفرد و قدره و بما للرجال و النساء و الأمم صغيرها و كبيرها، ورفع مستوى الحياة في جو أكبر من الحرية.

و أكدت المادة الأولى الفقرة الثالثة من الميثاق، إن من بين مقاصد الأمم المتحدة، تحقيق التعاون الدولي لحل المسائل الدولية ، ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية، الثقافية والإنسانية، و لتوفر احترام حقوق الإنسان، الحريات الأساسية للناس جميعا التشجيع عليها بدون تمييز بسبب الجنس، اللغة أو الدين و لا تفريق بين الرجال و النساء[250].

و قد حددت المادة 56 من الميثاق، الواجبات الأساسية التي تقع على عاتق الدول الأطراف في الأمم المتحدة لإدراك المقاصد المنصوص عليها في المادة55.

و تنص المادة 55 على مبدأ المساواة في الحقوق بين الشعوب، و بأن يكون لكل، منها حق تقرير مصيرها، و أكدت بأن الأمم المتحدة تسعى لتحقيق مستوى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد، و النهوض بعوامل التطور الاقتصادي و الاجتماعي و تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية و الاجتماعية و الصحية وما يتصل بها، وتعزيز التعاون الدولي في أمور الثقافة و التعليم، وأن يشيع في العالم احترام الحقوق أو الحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال و النساء، و مراعاة تلك الحقوق فعلا[251].

و احتوى الميثاق على نصوص أخرى منها ما يتعلق بالجمعية العامة التي تهتم بإنشاء دراسات و الإشارة بتوصيات قصد إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية، الاجتماعية و الثقافية و التعليمية و الصحية، و الإعانة على تحقيق، حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس، كافة بلا تمييز حسب ما ورد في المادة 13 ، و منها ما يتعلق بالمجلس الاقتصادي والإجتماعي الذي يضطلع حسب المادة 62 في بعض مهامه بتقديم الدراسات و التقارير والتوصيات من أجل إشاعة احترام حقوق الإنسان للجمعية العامة [252]و إلى أعضاء الأمم المتحدة و الوكالات المتخصصة[253].

---

[250] حامد سلطان ، القانون الدولي العام في وقت السلم، دار النهضة العربية ، 1976 ، ص63

[251] المادة 55 و 56 من ميثاق الامم المتحدة

[252] .راجع بشان تشكيل واختصاص وعمل الجمعية الفصل الرابع من ميثاق الامم المتحدة

[253] عبد العزيز قادري، حقوق الإنسان في القانون، الدولي و العلاقات الدولية المحتويات و الآليات، الطبعة الاولى ، 2003 ص111

و لقد قامت الجمعية العامة بإعداد مجموعة من الاتفاقيات الدولية في مجال حقوق الإنسان من اجل حمايتها وتعزيز احترامها، (ويقصد بالاتفاقية الدولية بصورة عامة الاتفاق الذي يعقد بين شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي العام يرمي الى إحداث آثار قانونية معينة[254])، لذلك تعتبر نصوص الاتفاقيات الدولية ملزمة لكونها جزء من التشريعات الوطنية بالنسبة للدول التي تنظم إلى هذه الاتفاقيات.

كما ان هناك بعض من الاتفاقيات الدولية التي أعدتها الجمعية العامة المتعلقة بحقوق الإنسان، انبثقت عنها لجان خاصة من اجل منافسة التقارير المقدمة من الأطراف فيها عن تطبيقها لمواد الاتفاقية، هذا لغرض تدعيم البناء التنظيمي للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان والسهر على رقابة تطبيق الاتفاقيات المبرمة في هذا المجال، ومن هذه اللجان التي تم إنشاءها، اللجنة المنبثقة عن الاتفاقية الخاصة بالقضاء التمييز العنصري في 1965/12/21[255] وكذلك اللجنة الناتجة للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1996/12/16[256] و أيضا اللجنة المنبثقةعن الاتفاقية الخاصة بالقضاء على كافة أشكال التمييز العنصري ضد النساء في1978/12/18. وتتمتع هذه اللجان بدرجة كبيرة من الاستقلال التنظيمي والوظيفي عن الأمم المتحدة.

و تجدر الإشارة إلى أن هذه النصوص و اللجان تبقى قاصرة نظرا محدوديتها، في تحدي أشكال الرقابة و الحساب لمحاسبة الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان الدولية لحمايتها.

**ثانيا :حماية حقوق الإنسان في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان**

في 1945 أوصت اللجنة التحضيرية التي تشكلت في أعقاب سريان مفعول مثياق سان فرانسيكو بأن يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي على الفور، في إطار السلطات التي تمنحه إياها المادة 68، بتشكيل لجنة لحقوق الإنسان مهمتها إصدار إعلان دولي لحقوق الإنسان، وهي التوصية التي صدقته عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 12

[254] د .عصام العطية، القانون الدولي، الطبعة الاولى ، 2001 ، ص 104 -105

[255] صدرت هذه الاتفاقية عن الجمعية العامة بقرارها رقم ( 2106 ) في الدورة ( 20 ) بتاريخ 1965/12/21 و تالفت هذه اللجنة من ( 18 ) خبيرا.

[256] انظر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الجزء الرابع ( المواد 28-45) الخاصة بتشكيل هذه اللجنة و مهامها .

فبراير عام 1946، وقام المجلس بالعمل على تشكيل اللجنة، وبدأت أعمالها في فبراير 1947 بمهمة إصدار إعلان دولي لحقوق الإنسان.وقد أثار ذلك اختلافاً في الرأي بين الذين كانوا يأملون أن يأخذ إعلان الحقوق شكل ( معاهدة)، او ( اتفاقية) والذين كانوا يؤيدون مجرد ( إعلان). وفي نهاية الأعمال في يونيو عام 1948، تبنت اللجنة مشروع الإعلان بموافقة 12 عضواً بدون معارضة، وامتناع الدول الأربعة الاشتراكية عن التصويت. كان الوفد السوفياتي يستهدف تحقيق احترام حقوق الإنسان طبقاً للمبادئ الديمقراطية للسيادة الوطنية وللاستقلال السياسي لكل دولة.

وفي الاجتماع الثالث للجمعية العامة تم التصديق على المشروع بعد إعادة صياغته بموافقة 29 عضواً بدون معارض، وامتناع ست دول اشتراكية عن التصويت الى جانب "كندا" التي كانت تخشى أن يؤثر نص الإعلانات على الحقوق الخاصة بصلاحيات حكومات الأقاليم طبقاً للدستور الانكليزي.[257]

وقد قامت الجمعية العامة التي اجتمعت في باريس، بعد فحص العديد من التعديلات المقدمة، بالتصديق على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بقرارها رقم 217 في العاشر من ديسمبر عام 1948 بدون معارضة.

وقد أكدت الدول الثماني الممتنعة عن التصويت على عدم اعتراضها على مضمون الإعلان، لكنها تعترض على بعض مواده فقط.

والمعروف لم تكتسب حقوق الإنسان الطابع القانوني والدولي الاّ بصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن منظمة الأمم المتحدة، فكانت هذه الخطوة الهامة في تطبيق وتدوين حقوق الإنسان تعبيراً عن عصر التنظيم الدولي، الذي لم يتبلور بشكل فعال الاّ بعد نشأة الأمم المتحدة عام 1945.

فجاء هذا الإعلان انعكاساً للدور الجديد الذي باتت تلعبه الأمم المتحدة وأجهزتها الرئيسية، والمنظمات الدولية الإقليمية في الحياة الدولية، فقد كان صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان باكورة أعمال أجهزة المنظمة الدولية في هذا الميدان، حيث كان هناك اعتقاد سائد ملخصه ان احترام حقوق الإنسان بصورة مرضية يستدعي أن تصاغ هذه الحقوق بشكل مبسط وواضح في أطار وثيقة مستقلة تكون في متناول الجميع ويفهمها الجميع حكاماً ومحكومين أفراداً وهيئات، لذلك حرصت الجمعية

[257] بطرس بطرس غالي " الحماية الدولية لحقوق الانسان ، مكتبة ناشرون ، 2006 ، ص 28-30

العامة للأمم المتحدة بعد إقرار الإعلان الى ترويج نص الإعلان والعمل على نشره وتوزيعه وقراءته ومناقشتة خصوصاً في المدارس والمعاهد التعليمية دون أي تمييز فيما يتعلق بالوضع السياسي للدول والأقاليم.

وقد كان الإعلان يشير في ديباجته القوية إلى حقوق الإنسان في الحياة والحرية، وحرية القول والعقيدة، وبما للرجال والنساء من حقوق متساوية، ودعى إلى رفع مستوى المعيشة والرقي الاجتماعي، ودعا الإعلان الدول بالتعاون مع الأمم المتحدة على احترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية.

والقاعدة الأساسية أن حقوق الإنسان هي حقوق طبيعية وليست منحة من أي سلطة فردية أو ملك أو رئيس أو جماعة أو حكومة أو دولة. وكل انتهاك لهذه الحقوق يجب التنديد به ومطالبة الدولة بالكف عنه فوراً وتعويض أصحاب الحق المنتهك. وبموجب هذا الإعلان ينبغي لكل فرد أو هيئة في المجتمع أن تعمل بوسائل التربية والتعليم على زيادة هذه الحقوق والحريات.

كما أن الإعلان يبدأ بعدة مبادئ أساسية: الحق في الحرية والمساواة ولا تفرقة بسبب العنصر أو اللغة أو الدين أو بسبب الوضع السياسي أو الاجتماعي، لذلك فالمادة الأولى تقول ( يولد الناس أحرارا متساوين في الكرامة والحقوق وقد وهبوا عقلاً وضميراً وعليهم ان يعامل بعضهم بعضاً بروح الإخاء)[258].

كما تقرر المادة الثانية ان ( لكل إنسان حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الإعلان دون تمييز)[259].

و يتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان مقدمة وثلاثين مادة، في المقدمة يشير الى الاعتراف بالكرامة لجميع أعضاء الأسرة البشرية وبحقوقهم المتساوية الثابتة، وان تناسي حقوق الإنسان يفضي الى أعمال همجية قد اذت الضمير الإنساني. ثم يبدأ الإعلان بمعالجة الحريات والحقوق التي يمكن تقسيمها إلى ما يلي:-

1-الحقوق المدنية والسياسية:- حيث تنص المواد (1،2،3،7) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على حق المساواة في الكرامة والإخاء، وان الناس سواسية أمام القانون بدون تفرقة ولهم حماية متساوية ضد أي تمييز، فلا استرقاق ولا اقطاع ولا امتيازات طبقية

[258] المادة الاولى من الاعلان العالمي لحقوق الانسان

[259] المادة الثانية من الاعلان العالمي لحقوق الانسان

للنبلاء ورجال الدين الكنسي، ولا انتقاص من حقوق المرأة، وكذلك يقر الإعلان بالمساواة بشغل الوظائف العامة وفق المؤهلات العلمية.

وقد أكد الإعلان على أهم الحقوق المدنية والسياسية وهو حق الحرية الشخصية وهو حرية الفرد في الحياة التي يختارها في نطاق عدم إضراره بحرية الآخرين، وحماية شخصه من أي اعتداء، وعدم جواز القبض عليه أو معاقبته أو حبسه إلا بمقتضى القانون، وحرية الفرد في التنقل والخروج، وحقه في اللجوء إلى بلد آخر هرباً من الاضطهاد. وحق الفرد في التمتع بالأمن الشخصي، ولا يجوز أن يتعرض الإنسان للتعذيب أو عقوبة قاسية مهينة أو منافية لكرامة الإنسان.

كما نص الإعلان في مادته (15) على حق التمتع بالجنسية، وحق الزواج مع حقوق متساوية للزوجين (المادة 16)، وحق التملك (المادة 17)، وحق التفكير والدين والضمير وتشمل حرية تغيير الديانة وإقامة الشعائر الدينية ( المادة 18) وحق حرية الرأي والتعبير ( المادة 19)، وحق الاشتراك في إدارة الشؤون العامة للبلاد مباشرة او بواسطة ممثلين ( المادة 20) وان إرادة الشعب هي مصدر السلطة، وتجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع[260].

2- الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية:- حيث تنص (المادة22) على الحق الفرد في الضمان الاجتماعي، وحق الشخص في العمل بشروط عادلة ومرضية وحقه في تأسيس النقابات والانضمام إليها ( م 23)، وكذلك حق الفرد في الراحة في أوقات الفراغ (م24)، وحق الفرد في رفع مستوى معيشة ورفاهية وتأمين معيشته من البطالة والمرض والعجز والشيخوخة والترمل (م 25)، وحق الفرد في حماية حقوقه الأدبية والمادية من إنتاجه العلمي والأدبي والفني (م 27) والمادة 26 جاءت في حق الفرد في التعلم وللآباء حق اختيار تربية أولادهم.

وقد جاءت المواد الختامية للإعلان (28-30) لتؤكد حق كل إنسان في التمتع بنظام اجتماعي تتوافر فيه كل الحقوق والحريات والواجبات التي تقع على عاتق الفرد اتجاه مجتمعه[261].

[260] المواد 15 و16 و17 و18 و19 و20 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان

[261] من المادة 22 الى 30 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان

كما ان الإعلان التزم الصمت وبالتالي تجاهل وجود مشكلة او خلاف في قضية من القضايا، فعندما صعب التوفيق بين الإطراف فيما يتعلق بحق الإضراب الذي عارضته الدول الاشتراكية، لجأ الإعلان الى أسلوب الصمت وغاب حق الإضراب من نفس الإعلان. و من عيوب هذا الإعلان هو انه لا يتمتع بقوة قانونية إلزامية، فهو عبارة عن توصية صادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة وليس معاهدة دولية.

ولكن استطاع الإعلان ان يشكل مرجعاً يستطيع الرأي العام أن يحكم انطلاقاً منه على تصرف ما، وعلى مدى احترامه لحقوق الإنسان الأساسية، ولكن يؤخذ على الإعلان بأنه لم ينشئ أجهزة تنظر بالانتهاكات وتعالجها بعكس الميثاق الأوربي الحائز على فعالية أكبر في هذا المجال.

وأن أي نظام دولي يقوم على احترام حقوق الإنسان يجب أن يرتكز على نظام للمساءلة الدولية لدعم المعايير العالمية المشتركة، نظام يرتكز على مبادئ الموضوعية وعدم الانتقائية في الحكم على سجل الدول اذا أريد تحقيق دعم عالمي لحقوق الإنسان والديمقراطية، وقد تأكدت هذه المفاهيم الهامة لحقوق الإنسان وواجبات المجتمع الدولي.

ويجب اعتبار الإعلان من ناحية ثانية تفسيرا إيضاحيا لنصوص الحقوق العامة للإنسان الواردة في الميثاق، وأن هذه الحقوق تمثل من الناحية النظرية على الأقل تبعات ملزمة بالنسبة إلى جميع الدول الأعضاء . ولذلك فإنه يجب النظر إلى الإعلان كتقدم قاطع إلى الأمام نحو تحقيق حقوق الإنسان على أساس يتميز نوعًا عن الإعلانات الأخرى التي تبنتها الجمعية العامة[262].

**ثالثا :حقوق الإنسان ضمن العهدين الدوليين**

تم تحديد حقوق الإنسان ضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والبروتوكول الاختياري له، و العهد الدولي للحقوق الاقتصادية و الاجتماعية.

**1. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و السياسية**

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بقرارها رقم 2200 في 1966/12/16 ، والذي دخل حيز التنفيذ في 1973/03/23 طبقا للمادة 49 . و قد تضمن هذا العهد ديباجة و خمسة أجزاء ، و قد

[262] محمد سعيد مجذوب، " الحريات العامة وحقوق الانسان" ، الطبعة الاولى ، بيروت، 1986.ص 93-94

جاء في ديباجته: ان الدول الأطراف في هذا العهد اذ ترى ان الاعتراف بالكرامة المتواصلة في جميع أعضاء المجتمع الدولي ، في حقوقهم المتساوية ، يشكل وفقا للمبادئ المعلنة في ميثاق الأمم المتحدة ، أساس الحرية و العدل و السلام في العالم ، و اذ تقر بان هذه الحقوق تنبثق من ان كرامة الإنسان أصلية فيه[263].

و تلي هذه الديباجة النصوص التي يشير إليها القسم الأول من المواد 1 -3 إلى استناد الاتفاقية الا حق تقرير المصير، أما القسم الثاني فقد نص من المواد 2-5 على تعهد الإطراف باحترام حقوق الإنسان تامين الحقوق المقررة في هذه الاتفاقية دون تمييز، أما القسم الثالث فقد نصت المواد من 6-20 على الحق في الحياة ، و الحق في التنقل ، و الحق في المساواة أمام القضاء و الحق في محاكمة عادلة ، و الحق في الحرية و السلامة الشخصية ، و الحق في حرية الفكر و التعبير و الديانة ، و الحق في حماية الأسرة والطفولة ، والحق في الزواج إلى جانب منع الممارسات القمعية ضد الإنسان كمنع التعذيب ، و منع الاسترقاق ، و منع الاستخدام و الإكراه ، أما الحقوق السياسية طبقا للمواد 21-27 فتتمثل في الحق في التجمع السلمي ، و الحق في تشكيل النقابات ، و حق الاستفادة من الخدمة العامة ، و حق المشاركة في الحياة العامة للدولة ، أما القسم الخامس فقد خصص بحسب المواد 28-47 للأجهزة المتخصصة في متابعة تنفيذ الاتفاقية[264].

**2. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية .**

تم تبني هذه الاتفاقية في 1966/12/16 و أصبحت سارية المفعول منذ 3 يناير 1976 و هو يتضمن مادة أشارت المقدمة إلى ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة من أجل احترام حماية حقوق الإنسان، و ضرورة الاعتراف الدولي بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان. و أهم ما جاء بالعهد هو الحق في تقرير المصير، الحق في التمتع و الانتفاع بالثروات و الموارد الطبيعية، الحق في العمل، و في التمتع بشروط عمل عادلة، الحق في تكوين النقابات و الانضمام إليها، الحق في الصحة الجسمية والعقلية، الحق في التعليم والتربية، الحق في

[263] انظر في تفصيل هذا العهد: حقوق الإنسان، مجموعة صكوك دولية، المجلد الأول، الجزء الأول، صكوك عالمية، الأمم المتحدة، نيويورك، ص38.

[264] عمر صدوق ، دراسة في مصادر حقوق الانسان ، الطبعة الثانية ، ديوان المبطعة الجامعية ، 2003 ، ص 111-113

المشاركة في الحياة الثقافية، التمتع بفوائد التقدم العلمي و تطبيقاته، و تعهد الدول الأطراف باحترام و توفير حرية البحث العلمي والنشاط الإبداعي.

كما تضمن العهد أحكاما خاصة تطبيقية تتعلق بالتقارير التي تقدمها الدول الأعضاء في العهد للأمين العام للأمم المتحدة الذي يرسل نسخا للمجلس الاقتصادي و الاجتماعي والوكالات المتخصصة من أجل دراستها و إصدار توصيات بشأنها[265].

هذين العهدين انتقلا بحقوق الإنسان من مجرد التعزيز إلى الحماية الدولية، ما داما قد انتقلا بالقواعد المتعلقة بتلك الحقوق من الاختيار إلى الإلزام باعتبارهما وضعا آليات دولية جديدة للحماية.

**خاتمة**

و من صفوة القول يعتبر الإسلام أسبق التشريعات والنظم الوضعية اعترافا بحقوق الإنسان، وأعدل من ختم القول فيه، وأفضل من أحسن في تطبيقه ذلك لأن القرآن الكريم الذي أنزل على الرسول صلى الله عليه وسلم قبل 1400 سنة قد احتوى على كل ما يحتاج إليه الإنسان في قضية حقوق الإنسان. إذ أن الحقوق في الشريعة الإسلامية ليست حقوقا طبيعية لأحد كما تعتبره التشريعات والسياسات الوضعية العالمية، وإنما هي منحة منحها الله عز وجل إياه، روعي فيها أن تكون مصلحة الفرد متوائمة مع مصلحة الجماعة، و قد سبق الإسلام القانون الدولي بمختلف مواثيقه ومعاهداته وإعلاناته ، في منح "الإنسان "حقوقه ، من حيث الزمان والأصالة ، والشمول والكمال ، والثبات والضمانات ، واقتران الجزاء الدنيوي والأخروي بأدائها.

[265] نبيل مصطفى ابراهيم خليل ، اليات الحماية لحقوق الانسان، الطبعة الاولى ، 2004 ،ص 159-160 .

# الدبلوماسية الاقتصادية المغربية قاطرة لتطوير العلاقة الدولية(دراسة مقارنة)

يوسف الصدقي
**طالب باحث في سلك الدكتوراه**
**كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية**
**محمد الاول-وجدة**

**مقدمة**

ساهمت مجموعة من العوامل في الوضع الراهن للعلاقات الدولية، حيث أخذت بعدا عابرا للحدود ودخل الجميع في نادي العولمة، هذه الأخيرة التي دقت طبولها مع سقوط حائط برلين ودخول دول ما كان يسمى بالمعسكر الشيوعي لاقتصاد السوق، وخضوعها لنفس المبادئ والقواعد الدولية لهذا الاقتصاد في إطار نظام دولي واحد، وفي ظل سقوط العوامل الأيديولوجية وظهور قواعد اقتصادية بالخصوص تحدد مسار العلاقات الدولية ومعترف بها من قبل دول المعمور[266].

بالنسبة لأنصار نظرية العولمة (مثل جيفري ساش و روبرت سولو) فإن التوافقات الاقتصادية المتزايدة تذهب للحد من تدخل السلطات العمومية في الاقتصاد، فتعميم قواعد السوق يشكل عامل تضامن وسلام[267].

ما أصبح متعارف عليه وسط علماء وممارسي السياسة وممارسي الدبلوماسية أن الاقتصاد غدا أكثر أهمية من أي وقت مضى كعنصر محدد في الشئون الدولية. فقد انتقل إلى مركز الدبلوماسية وأصبح من المستحيل فصل الاقتصاد عن السياسة بسبب ارتباطهما الشديد ببعض، كما كان الاقتصاد سبباً من أسباب نشوء العلاقات الدبلوماسية والبعثات التمثيلية أيضاً.

لقد تطورت طبيعة الدبلوماسية وشهدت تحولات هائلة بسبب التغير في النظام الدولي وكانت أهم المصادر المباشرة لهذا التحول هي:

---

[266]- Guy Carron de la carrière, **LA DIPLOMATIE ECONOMIQUE – le diplomate et le ma**rché, Ed. Economica, 1998, p79.

[267]. جاك فونتانال، "**العولمة الاقتصادية والأمن الدولي مدخل إلى الجيواقتصاد**"، ترجمه إلى العربية: محمود براهم، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 09 . 2009، ص: 12.

1. التسارع في العولمة.
2. التطور الهائل في الاتصالات والتكنلوجيا.
3. التخصص الصناعي.
4. الاعتماد الاقتصادي المتبادل.
5. تنامي التجمعات الاقتصادية الإقليمية.
6. تعاظم الشركات متعددة الجنسيات.
7. انتهاء الحرب الباردة.
8. نشوء منظمة التجارة العالمية.

تشكل الدبلوماسية الاقتصادية للدول إحدى الآليات الهامة لضبط وتطوير مصالح الدول على صعيد العلاقات الدولية من جانب وعلاقاتها مع وحدات النظام السياسي الدولي من جانب آخر. لذلك فإن دراسة مكونات وطريقة صناعة القرار الاستراتيجي في مجال الدبلوماسية الاقتصادية للدول، فضلا عن تحولاتها تحتل أهمية كبيرة في الظروف السياسية المعاصرة وذلك لأسباب كثيرة أهمها التغيرات التي طرأت على أدوات السياسة الخارجية وسبل تنفيذها والفاعلين في حقلها.

لم تعد هناك مواضيع وطنية صرفه، حتى تلك المواضيع التي تدخل في صميم السيادة الوطنية: ميزانية، ضريبة، تنمية، لا شيء يبعد هذه المواضيع عما يقع عالميا وعما يحيط بالدولة خارجيا، فالدبلوماسية الاقتصادية تدخل في صميم المواضيع الداخلية للدولة[268].

الرؤيا الاقتصادية، واجتياح العولمة، وواقع الكونية، كلها عوامل تجعلنا نتساءل: عن المتغيرات الدولية في مجال الدبلوماسية الاقتصادية، وكيف استطاعة الدبلوماسية الاقتصادية المغربية من إيجاد طريقها بين كل هذه المفاتيح الجديدة للعالم المعاصر وماهي التوجهات التي تسير عليها المملكة المغربية في عملية الإصلاح . كمطلب داخلي وضروري للتكيف مع متغيرات الدبلوماسية المعاصرة؟

ولعل هذا الإشكال سيقودنا حتما لتساؤلات أخرى عديدة أهمها:

ماهي اهم التجارب الدولية في مجال الدبلوماسية الاقتصادية؟

[268] د. محمد تاج الدين الحسيني، **الدبلوماسية المغربية الأبعاد والمبادئ والتحديات**، الدبلوماسية في الخطاب الملكي، من منشورات النادي الدبلوماسي المغربي، الرباط، أبريل 2006، ص:50

هل تم تبنّي دبلوماسية مغربية ذات أولوية اقتصادية، موحدة، واضحة الاستراتيجية والأهداف؟

هل تم الإصلاح المؤسسي للهياكل القائمة على إدارة العلاقات الاقتصادية الخارجية؟

ماهي الأدوات الجديدة لصناعة القرار الدبلوماسي الاقتصادي؟

انطلاقا من دراسة مقارنة بين ثلاث تجارب في مجال الدبلوماسية الاقتصادية، سنحاول وفق مقاربة تحليلية رسم معالم التجربة الفرنسية والصينية في مجال الدبلوماسية الاقتصادية (المطلب الأول)، على أن نتطرق للتجربة المغربية وأدوات صناعة الدبلوماسية الاقتصادية الجديدة (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: التجربة الدولية في تطوير الدبلوماسية الاقتصادية**

يعتبر الخطاب الدبلوماسي المغربي مرآة حقيقية لهاجس التنمية، ونظرا للارتباط الكبير بين الانتعاش الاقتصادي وانفتاح المغرب على العالم الخارجي فإن دور الدبلوماسية الاقتصادية أصبح دو حساسية كبيرة بل وبأهمية قصوى تجعل من الدبلوماسية الاقتصادية قاطرة التنمية دون منازع، لهذا فالمغرب شأنه شأن مجوعة من الدول قرر إعادة توزيع أوراق قوته في العالم.

إن ما يميز الدبلوماسية الاقتصادية هو التطور المستمر، وهو ما نلمسه من سياسات حتى أعرق الدول في هذا المجال، فهناك دول اتخذت منذ سنين عديدة من الدبلوماسية الاقتصادية قاطرة لتطور اقتصاداتها الداخلية، وها هي اليوم تعيد النظر في استراتيجياتها للدبلوماسية الاقتصادية، ولعل فرنسا والصين تعتبران مثالا واضحا لهذا التوجه.

أولا: التجربة الفرنسية

لقد عملت وزارة الشؤون الخارجية الفرنسية للترويج للمصالح الاقتصادية لفرنسا، سواء على صعيد الإدارة المركزية للوزارة أو على صعيد شبكة سفاراتنا. ولكن ما يعاب على هذه الدبلوماسية أنها ظلت منشغلة بوظائف تقليدية، وأمام الأزمات المتعددة لم تتمكن على الدوام من تكييف أهدافها ووسائلها ومبناها التنظيمي لتجعل من الرهان الاقتصادي أولوية. فهي لا تملك "البديهة الاقتصادية" حتى الآن بالقدر الكافي[269].

على العموم فالدبلوماسية الاقتصادية الفرنسية تهدف إعادة توزيع أوراق القوة في عالم معولم، وإضافة للجانب الاقتصادي والتنموي تنطوي على جانب بيئي أيضاً، وهي تهدف لتحقيق هدفين مكملين: دعم منشآت فرنسا في الأسواق الخارجية، واستقطاب الاستثمارات الأجنبية التي تستحدث الوظائف في بلد.

على العموم فوزارة الخارجية الفرنسية وضعت خارطة طريق بدأت العمل بها ابتداء من 2013 بتعاون مع باقي الفاعلين في مجال الدبلوماسية الاقتصادية، وهي تقوم

[269] . **وزارة الشؤون الخارجية الفرنسية**، إدراج الدبلوماسية الاقتصادية في قائمة الأولويات لوزارة الشؤون الخارجية، **http://www.diplomatie.gouv.fr 2013**

على تسعة نقاط رئيسية[270]:

*1.* إدراج دعم المنشآت الفرنسية على المستوى الدولي، ولا سيما المنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت الكبيرة المعتدلة الحجم، وترويج "الوجهة الفرنسية" لدى المستثمرين الأجانب، ضمن التعليمات الدائمة ذات الأولوية لشبكتنا الدبلوماسية.

*2.* استحداث إدارة في وزارة الشؤون الخارجية مخصصة تحديداً لدعم المنشآت (للمجموعات الكبيرة ولكن أيضاً للمنشآت الصغيرة والمتوسطة والمنشآت الكبيرة المعتدلة الحجم) وللشؤون الاقتصادية.

*3.* تعيين السفير على رأس "فريق فرنسا للتصدير" بحيث يضم هذا الفريق في كنفه جميع البنى العامة المعنية بدعم المنشآت على المستوى الدولي، ويعمل على تبسيط هذه البنى عند الاقتضاء. إقامة مجلس اقتصادي يحيط بكل واحد من السفراء في المواقع الرئيسية لفرنسا.

*4.* وضع إجراءات بسيطة تتيح للمنشآت عرض تطلعاتها وانشغالاتها ومصالحها قبل المفاوضات وفي أثنائها، وذلك في كل بعثة دبلوماسية يعالج القضايا التنظيمية أو القانونية (ولا سيما على مستوى الاتحاد الأوروبي وبخاصة في المفاوضات بشأن الاتفاقات التجارية الثنائية والمتعددة الأطراف). الدفاع بانتظام عن مبدأ التبادل في المفاوضات الأوروبية والدولية.

*5.* تعزيز الجانب الاقتصادي في الزيارات واللقاءات الوزارية.

*6.* تطوير الصلات ما بين أدوات دبلوماسية فرنسا الناعمة (تعليم الطلاب الأجانب، وبرامج المنح، وشبكة المدارس في الخارج، والمعهد الفرنسي، وغيرها) وترويج المصالح الاقتصادية.

*7.* تعيين شخصيات مرموقة دولياً من أجل مرافقة دبلوماسية الفرنسية.

*8.* تعزيز الجانب الاقتصادي في برامج تعليم أعضاء السلك الدبلوماسي وتشجيع توظيف الأشخاص ذوي المؤهلات الاقتصادية، ولا سيما في مجالات التصدير والمشكلات الخاصة بالمنشآت الصغيرة والمتوسطة والابتكار.

*9.* زيادة انفتاح وزارة الشؤون الخارجية على المنشآت وتنمية الحوار المنتظم مع الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين (مثل البرنامج السنوي "يوم مفتوح في وزارة

[270] . المصدر السابق: http://www.diplomatie.gouv.fr

الشؤون الخارجية"، وبث الرسائل للمنشآت من خلال النشرات الصحفية، ونشر المعلومات الاقتصادية عبر مواقع الإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي التابعة للوزارة).

كل هذه التدابير تم العمل بها في الثلث الأول من سنة 2013 كدفعة جديدة لتطوير الدبلوماسية الاقتصادية الفرنسية والتي لا تعتبر الوحيدة التي طورت من أدائها بل هناك دول أخرى على شاكلة الصين مثلا التي تبنت خطة دبلوماسية اقتصادية جديدة.

ثانيا: النموذج الصيني:

يعتبر النموذج الصيني من النماذج الرائدة في توسيع مفهوم الدبلوماسية الاقتصادية حيت تخلت الدولة عن المفهوم القديم وخاصة في إدارة العلاقات الاقتصادية الخارجية في ظل تغيرات البيئة الاقتصادية الدولية لكون الدبلوماسية الاقتصادية شديدة الحساسية لتقلبات الأسواق.

ونظرا لتطورات العولمة باتت الحكومة الصينية تبحث عن طرق جديدة لتطوير مفهوم الدبلوماسية الاقتصادية باعتبارها وسيلة هامة لتعزيز وتوسيع ثمار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتعتمد الصين على شكلين لتطوير دبلوماسيتها الاقتصادية:

***1.*** تعزيز العلاقات الدولية بدفع اقتصاد الدول النامية:

وفي هذا الإطار عززت الصين علاقاتها الخارجية تدريجيا مع دول نامية وأقل نموا بدفع عجلة التنمية الاقتصادية، وهكذا ساعدت الصين دولا أقل نموا في بناء مشاريع بنية تحتية، فحتى نهاية عام 2010، ساعدت الصين دولا نامية وأقل نموا في بناء 632 مشروعا. وكانت الصين قد أعفت 31 دولة افريقية من ديون قيمتها 10.5 مليار يوان (الدولار الأمريكي يساوي 6.3 يوان)، وأعلنت عن تقديم معاملة التعريفة الجمركية الصفرية لـ 190 سلعة واردة من 29 دولة إفريقية أقل نموا ذات علاقات دبلوماسية مع الصين، الأمر الذي ساهم في إرساء قاعدة ممتازة لتطوير العلاقات الخارجية والتعاون الاقتصادي بين الصين والدول الأفريقية.

وبالرغم من تبني الصين لمبدأ "تعزيز العلاقات الدولية بدفع الاقتصاد" إلا أن مشاكله بدأت بالظهور في ظل التغيرات التي طرأت على الوضع الاقتصادي الدولي، فمن أحدى مشاكل هذا المبدأ هو أن الدول التي أقامت الصين فيها مشروعات أساسية

مازالت غير قادرة على تنمية اقتصادها بسبب النزاعات القبلية والعرقية التي تصل في بعض الأحيان إلى حرب أهلية، وبالتالي يصعب أن تؤدي هذه المشاريع دورها في التنمية الاقتصادية لهذه الدول. ومن هنا بدأت الصين في توسيع مفهوم الدبلوماسية الاقتصادية للتأقلم مع التغيرات الدولية وتساعد الدول النامية والأقل نموا بأسلوب جديد يتمثل في كيفية "تكوين خلايا دم" جديدة في جسد هذه الدول وليس فقط عملية "نقل الدم" إليها[271].

*2.* الاقتصاد في قلب العلاقات الخارجية:

حيت تستخدم الصين علاقاتها الخارجية المقامة مع دول نامية وأقل نموا في تعزيز التعاون والتبادل الاقتصادي والتجاري، وفي هذا الصدد وقعت الصين منذ انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية على العديد من اتفاقيات التعاون الاقتصادي والتجاري خلال زيارات القادة الصينيين لمجموعة من الدول، ومن المنتظر تعزيز هذه الاتفاقيات خلال سنة 2014.[272]

فخلال السنوات الأخيرة شهدت الدبلوماسية الاقتصادية الصينية مجموعة تغيرات جديدة، منها دفع اتفاقية التجارة الحرة، واستخدام العامل الاقتصادي كأداة ترغيب لا ترهيب. وأعلن رئيس جمهورية الصين الشعبية هو جين تاو في القمة الـ 6 لمجموعة الـ 20 المنعقدة في مدينة كان الفرنسية عن عزم بلاده تطبيق معاملة التعريفة الجمركية الصفرية لـ 97 % من الصادرات في بنود التعريفة الجمركية للدول الأقل نموا ذات العلاقات الدبلوماسية مع الصين، الأمر الذي يعد خطوة جديدة في الدبلوماسية

[271] . وزارة خارجية جمهورية الصين الشعبية، المتحدث باسم وزارة الخارجية هونغ لي في مؤتمر صحفي اعتيادي يوم 15 يناير 2014: " لا نعطي إفريقيا أسماكا فقط، بل ونعلمها سبل صيد السمك، اذ أننا لا نساعد إفريقيا على تحسين مستوى معيشة الشعب فحسب، بل ونبذل جهود أكبر في رفع قدرة إفريقيا على تحقيق التنمية الذاتية".
http://www.fmprc.gov.cn/ara/xwfw/lxjzzdh/t1119932.shtml

[272] **. وزارة خارجية جمهورية الصين الشعبية: رئيس مجلس الوزراء الكويتي الشيخ جابر مبارك الحمد الصباح قال لنائب وزير الخارجية تشانغ مينغ: إن الجانب الكويتي يستعد لبذل قصارى جهده لاستئناف المفاوضات حول إنشاء منطقة التجارة الحرة بين الصين ومجلس التعاون الخليجي في أسرع وقت ممكن. ، 2014/02/24**
**http://www.fmprc.gov.cn/ara/zxxx/t1132983.shtml.**

الاقتصادية الصينية واهتمامها بتوسيع مفهوم الدبلوماسية الاقتصادية[273].

لا يجب ان نغفل تصاعد الاتجاهات نحو الحماية التجارية بفعل الأزمات المالية العالمية، مما أدى بالصين لانتهاج إستراتيجية جديدة في دبلوماسيتها الاقتصادية. فمنذ انضمام الصين إلى منظمة التجارة العالمية، لم تتوقف النزاعات حول السياسات التجارية الصينية، بل وزادت حدة إجراءات الحماية التجارية ضد الصين.

لم تكتفي الصين على قوتها الاقتصادية وحدها في مواجهة إجراءات الحماية التجارية والنزاعات والعقوبات التجارية، لذلك اتجهت الصين إلى دفع بناء المناطق التجارية الحرة، وتعزيز التعاون الاقتصادي والتجاري مع الدول النامية والأقل نموا، وتعزز قوتها الشاملة وتأثيرها على الساحة الدولية. فالصين اعتمدت على قوتها الناعمة واستطاعت تسويق نموذج مثالي للإبداع الصيني وقوة الصين الاقتصادية مما أكسبها دفعة في علاقاتها الاقتصادية الخارجية ليس فقط لدى الدول النامية بل حتى الدول الأكثر تقدما.

لقد أكد تقرير وافق عليه المؤتمر الوطني الثامن عشر للحزب الشيوعي الصيني في أواخر عام 2012 على التعاون المربح للجميع باعتباره سمة أساسية للدبلوماسية الصينية خلال السنوات الخمس المقبلة[274].

وقال التقرير "يجب علينا رفع الوعي حيال تقاسم البشرية نفس المصير"، و"يجب على كل دولة أن تحترم المخاوف المشروعة للآخرين عند السعي لتحقيق مصالحها الشخصية، وأن تعزز التنمية المشتركة لجميع الدول عند دفع تنميتها الخاصة قدما."

وفي بداية سنة 2014، قال وزير الخارجية الصيني وانغ يي "إن الصين ستبذل

---

[273] . **وزارة خارجية جمهورية الصين الشعبية، المتحدث باسم وزارة الخارجية هونغ لي يعقد مؤتمرا صحفيا اعتياديا يوم 14 يناير عام 2014، http://www.fmprc.gov.cn/ara/xwfw/lxjzzdh/t1119841.shtml.**

[274] . أنظر في هذا الصدد لما أشار له الوزير وانغ يي خلال المنتدى الاقتصادي العالمي في دافوس، حيث سلط الضوء على السياسات والإجراءات التي وضعتها الدورة الكاملة الثالثة للجنة المركزية الـ 18 للحزب الشيوعي الصيني بشأن تعزيز الإصلاح والانفتاح على نحو شامل في إطار المحاور الرئيسية للمنتدى وهموم المجتمع الدولي المتعلقة بالصين، كما وضح الرؤية الصينية حول الوضع الراهن لاقتصاد العالم والتحديات الرئيسية التي تواجهه، بالإضافة إلى نهج الصين للتنمية وسياستها الخارجية وغيرها.

http://www.fmprc.gov.cn/ara/xwfw/lxjzzdh/t1121593.shtml

المزيد من الجهود الدبلوماسية الاقتصادية في عام 2014، بهدف تعزيز الازدهار الداخلي وتبادل الفرص والربح مع بقية دول العالم[275].

وهكذا وخلال سنة 2014 ستعمل الصين على تقوية دبلوماسيتها الاقتصادية عبر ثلاثة ركائز أساسية:

***1.*** تسليط الضوء على التجارة والاستثمار والبنية التحتية والتمويل في المقام الأول، مع دعم رفيع المستوى وتفكير استراتيجي للقيادة الجديدة الصينية لوضع خطط شاملة للمؤسسات المحلية والدولية، وخدمة الناس في الشؤون الدبلوماسية.

***2.*** الركيزة الثانية للدبلوماسية الاقتصادية للصين هي التعاون المربح لجميع الأطراف، التي تضمن المنافع المربحة للصين وبقية العالم، واستنادا إلى التعاون المربح للجميع، ستسعى الصين لتحقيق المصالح الوطنية بينما تحترم وتدعم الدول الأخرى لتحقيق مصالحها الخاصة في تعاونها الواقعي مع الصين[276].

***3.*** الركيزة الثالثة للدبلوماسية الاقتصادية الصينية هي استغلال الإمكانات الهائلة للسوق، وتعد الشركات نقطة البدء والعنصر الرئيسي للدبلوماسية الاقتصادية بالبلاد. كما تعمل القيادة الجديدة للصين، بأن تخدم دبلوماسيتها الاقتصاد الوطني عبر مزيد من الصادرات والاستثمار الخارجي وتوفير فرص العمل. وسيجعل النمو الصيني البلاد، وهي ثاني أكبر اقتصاد في العالم، شريكا أوثق للدول الأخرى. وتعد دبلوماسيتها الاقتصادية عملية ضرورية لخلق الاستثمار المربح لجميع الأطراف مع بقية العالم.

---

[275] . وزير الخارجية الصيني وانغ يي : الصين ستبذل المزيد من الجهود الدبلوماسية الاقتصادية في عام 2014، إذاعة cri الصين الدولية، 28-01-2014 15:28:16 .

276 . يحتاج العالم إلى الخبرة التنموية والتكنولوجيا المتقدمة ورؤوس الأموال من الصين . وبشكل خاص قد يكون الاحتياطي الأجنبي الضخم للصين مصدرا نادرا لتمويل مشروعات البنى كما تحتاج الصين إلى العالم لتوسيع أسواقها وكمقصد للاستثمار. وستعزز .التحتية في العديد من الدول النامية والاقتصادات الصاعدات وسط ارتفاع الدين في العديد من البلدان الغنية .مبادرة "الخروج للعالم " النمو الاقتصادي وتوفر فرص العمل في الصين. وستساعد أيضا في تخفيف القوة المفرطة في بعض الصناعات وترتقى بالهيكل الاقتصادي للصين للمزيد من "cri التوضيح نفس المصدر السابق،"

## المطلب الثاني: الدبلوماسية الاقتصادية المغربية تقوي من تواجدها دوليا

ظل الانتعاش الاقتصادي هدفا وأولوية قصوى للمملكة المغربية والذي يقتضي عملا حثيثا ومتواصلا على كل المستويات من أجل تحقيقه، فالمعيار الاقتصادي يعتبر ورقة رابحة في عالم تطبعه الآن سوق معولمة ومفتوحة على جميع المتغيرات السياسية والاجتماعية والمالية بنسبة مهمة من المخاطر.

طبيعي إذن أن يباشر المغرب دبلوماسيته الإقتصادية لما أحس أن النمو يمر عبرها ليكرس نفوذه عبر عدة محطات دولية وإقليمية لتعزيز تواجده وتقوية نفوذه في السوق الخارجية بفعالية وجلب الاستثمار الأجنبي بعد تهيئ البيئة اللازمة والمساعدة ومن ضمنها تسهيل المساطر وتعزيز جانب القضاء التجاري وتعميقه وذلك من أجل تحريك دورة التوظيف المباشر وغير المباشر.

الآن استوعب الفاعلون في مجال الدبلوماسية الاقتصادية أنه يمكن استخدامها لزيادة تعميق الأمن الاقتصادي الداخلي، في ظل التراجع المفترض للمسافات كحاجز أمام التجارة وظهور فاعلين جدد في اللعبة العالمية، واستطاع المغرب أن يكون حلقة وموقعا جغرافيا وتاريخيا واستراتيجيا وسياسيا بين عدة دول أوروبية وأفريقية وشرق أوسطية إضافة إلى القارة الأميركية.

هذا ما يجعل التحديات الدبلوماسية تتضاعف وبالخصوص تلك المتعلقة بالمجال الاقتصادي، حيث أن المغرب وسع من آفاق دبلوماسيته الاقتصادية حتى تكون المردودية مرتبطة بتحقيق التنمية المستدامة على كافة تراب مناطق المملكة، واستطاع في هذا الصدد إبرام عدة اتفاقيات للتبادل الحر مع كل من الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وعدة دول شرق أوسطية وإفريقية، وتعتبر الزيارات التي قام بها العاهل المغربي بداية سنة 2014 إلى دول عدة في أفريقيا، وآخرها دولة مالي وقبلها تلك الجولة التي باشرها نحو دول خليجية زائد الأردن أواخر سنة 2013، وذلك لتركيز التواجد في هذه الجغرافيا كمنطقة حيوية للمملكة بتعزيز وتنويع مجالات التعاون المؤثرة إنسانيا وثقافيا وسياسيا ومن ضمنها الاقتصاد كقوة دافعة لأي تقدم وتطور.

لا شك أن للمغرب مجموعة من المصالح على الساحة الدولية تحتاج دائما إلى أيادي لها دربة وحنكة في مباشرة الملفات الاقتصادية ذات الأهمية، وذلك بإدراج

الدبلوماسية الاقتصادية في قائمة الأولويات لوزارة الشؤون الخارجية والتعاون، والمطلوب هنا من هذه الوزارة بكل مصالحها الإدارية المركزية وعلى مستوى السفارات أن تضاعف من خبرتها بالبيئة الاقتصادية الدولية الحساسة لتقلبات السوق والسياسة كما يجب أن تضاعف جهدها اتجاه الانفتاح على كل الشركاء في مجال الدبلوماسية الاقتصادية والتي رأينا انه لا تقتصر على الشركاء الحكوميين بل تتعداه لشركاء خواص رجال أعمال وباحثين في المجال الدبلوماسي، لذلك يجب أن تركز على توجهين اثنين:

أولا: التسويق لصورة المغرب

بالاعتماد أكثر على القوة الناعمة وممارسة دبلوماسية الجذب عبر الترويج لصورة المغرب والإصلاحات التي يقدم عليها داخليا، هذه القوة الناعمة من الفروض أن تتسم بالواقعية من جهة وحسن التسويق من جهة أخرى.

فالملك كان دائما وراء تعزيز الدبلوماسية الاقتصادية وجعلها كاستراتيجية واقعية في علاقة المغرب الخارجية، وهو من خلال التأثير على الجهاز الدبلوماسي يعطي إشاراته الواضحة بضرورة نهج السلك الدبلوماسي لسياسة الانفتاح والترويج للنموذج المغربي والعمل على تكريس دبلوماسية اقتصادية متيقظة تتجاوزا للانشغالات التقليدية، وبالتالي لابد لهذه الدبلوماسية من تكييف الأهداف والوسائل مع المتغير الاقتصادي ذي الأولوية القصوى حاليا.

مخطط وزارة الخارجية المغربية أعطى للدبلوماسية الاقتصادية أولوية قصوى كهدف لتعزيز وتطوير علاقات التعاون مع المنتظم الدولي، وهذا ما يظهر من خلال الحضور القوي للمغرب في عدة منتديات ومنظمات وورشات دولية كمنظمة التجارة العالمية، وعلى مستوى الاتفاقات الإستراتيجية مع عدة دول على الصعيد الإقليمي والدولي.

الدبلوماسية المغربية حاليا تفتح لنفسها مجالات جديدة وأسواق إضافية، فبالإضافة للأسواق التقليدية للمغرب خاصة الأوروبية، بعث العاهل المغربي الرئيس الفعلي للدبلوماسية المغربية إشارة الانتقال لأسواق جديدة بفرص جديدة كالأسواق الإفريقية والخليجية خاصة بعد الزيارات التي قام بها العاهل المغربي لكل من دول الخليج وكذلك دول الساحل جنوب الصحراء الافريقية.

وكما أوضحنا منذ بداية بحثنا هذا، لا يمكن الحديث عن دبلوماسية اقتصادية دون ذكر ما هو سياسي، ومصالح المغرب كثيرة في هذه المناطق وضرورة التواجد بها أضحى ضرورة قصوى مادام النظام العالمي الجديد يرفض المركز الشاغر.

الشبكة الدبلوماسية المغربية إذن أمام تحدي توسيع مفهوم الدبلوماسية الاقتصادية حتى يتم تأقلم المغرب مع المتغيرات الدولية، يجب التفكير في أسلوب جديد لخلق شرايين متجددة لإنعاش التنمية والاقتصاد الوطني، بالاعتماد على أساسيات التبادل التجاري بين المملكة وعدة دول منها الاتحاد الأوروبي الشريك التقليدي والولايات المتحدة الأمريكية الشريك الاستراتيجي والقارة السمراء كخيار جديد ضمن تعاون جنوب . جنوب، يجب تسويق النموذج المغربي، وتكيف مع السوق و ترسيخ ثقافة الأمن والاستقرار كضمانة مهمة للاستثمار وزرع الثقة لدى الممولين الدوليين.

لا يخفى أن تعزيز الجانب الاقتصادي في الزيارات واللقاءات الوزارية وغيرها، سواء بالداخل أو على المستوى الدولي، يحتاج إلى تطوير العلاقات ما بين أدوات دبلوماسية المغرب الموازية وكيفية ترويج مصالح المغرب الاقتصادية، وذلك حسب خطة عمل تراعي وضع إجراءات متاحة وسهلة حتى تتيح للدبلوماسية الاقتصادية عرض تطلعات وانشغالات ومصالح المملكة بالاستعانة بشخصيات مرموقة دولياً من أجل مرافقة تلك الدبلوماسية.

هكذا نقترح من اجل الرفع من كفاءة الدبلوماسية الاقتصادية المغربية القيام بالنقاط التالية:

***1.*** إدخال المحتوى الاقتصادي كمنهج دراسي في برامج تعليم أعضاء السلك الدبلوماسي.

***2.*** إدماج ذوي المؤهلات والكفاءات الاقتصادية في منظومة الوظيفة الدبلوماسية.

***3.*** تعزيز الجانب الاقتصادي في دورات تكوينية تنظمها وزارة الشؤون الخارجية حتى يتم انفتاحها على كل ما يهم الاقتصاد والتنمية وإعطاء واجهة مشرفة للمغرب متفاعلة مع محيطه إيجابيا.

ثانيا: تطوير الذكاء الاقتصادي:

في السابع من شهر أبريل 2014 قامت للجنة الفلاحة في البرلمان الأوروبي بفرض قيود جمركية إضافية على ولوج المنتوجات الفلاحية المغربية للأسواق الأوروبية، هذا الموقف أوضح بجلاء أن المغرب يحتاج وبشكل واضح لإعادة النظر في شبكته الدبلوماسية وضرورة تعزيزها بأجهزة جلب وتحليل معلوماتية.

المغرب بحاجة للانتقال من ردة الفعل كمتلقي للإشارات الخارجية ليصبح فاعلا ومرسلا لإشارات نحو باقي الفاعلين الدوليين، ولا يمكن القيام بذلك دون القدرة على الحصول على المعلومة ودون القدرة التحليل الجيد والعلمي لهذه المعلومة.

في تقريرها السنوي لسنة 2013.2014 عن مجموعات التفكير والرأي الدولي The Think Tanks نشر تقرير من قبل برنامج " TTCSP " The Think Tanks and Civil Societies Program، وهو يُعنَى بالتعريف بأهم مجموعات التفكير والرأي حيث رصد التقرير وجود 30 مجموعة تفكير في مختلف المجالات بالمغرب[277]، ولعل أهم ما يلاحظ في هذا التقرير هو الغياب الشبه الكلي لمجموعات التفكير والرأي المغربية خاصة في مجال الاقتصاد الدولي والبيئة والعلاقات الدولية.

هذا الغياب له حتما ما يبرره في ظل الميزانية الضئيلة الممنوحة للبحث العلمي، وفي غياب إمكانات البحث عن المعلومة واستمرار الدبلوماسية المغربية في نهج سياسة التعتيم عن المفاوضات وعدم إشراك مراكز البحث والتحليل في اتخاذ القرار.

كما أن مجموعات التفكير تظهر بشكل قوي وسرعان ما ينتاب أجهزها نوع الفتور والناتج عن الأسباب السابق ذكرها ونشير هنا على سبيل المثال لا الحصر للمعهد الملكي للدراسات الاستراتيجية الذي أنشئ في نونبر 2009 واستطاع أن يحتل سنة 2011 /2012 المرتبة 52 عالميا حسب تقرير TTCSP[278] وسرعان ما اختفى اشعاعه ولم يرد في الترتيب الأخير. وحسب تقرير نفس البرنامج TTCSP لسنة 2013 فقد تم وضع المركز الافريقي للدراسات الأسيوية ضمن أحسن جماعات التفكير والرأي الدولية الجديدة.

[277]. 2013 Global Go To Think Tank Index Report ; January 22, 2014 ; Think Tanks And Civil Societies Program ; International Relations Program ; University Of Pennsylvania

[278]. Mohammed Tawfik Mouline Directeur Général، Institut Royal Des Etudes Stratégiques , Réflexion Stratégique Et Eclairage Des Choix De Politique Etrangère, 28 Février 2013 Siège Du MAEC- Rabat

ترتيب قد نتفهمه نظرا للدفعة القوية الممنوحة لمجموعة التفكير والرأي هاته، والتي تصادف المناخ الذي تمر به العلاقة المغربية الخليجية والصينية، وتبقى السنوات القادمة محك حقيقي لعمل المركز الافريقي للدراسات الاسيوية، ولعل تكاثر مثل هذه المجموعات يعتبر إشارة قوية للمناخ الدبلوماسي الصحي، حيث يستطيع الدبلوماسيون وفي إطار دورة المعلومة الاستفادة من خبرات الباحثين لتحليل المعلومات الاستراتيجية ومد الدبلوماسيين بخارطة طريق للعمل بشكل أكثر دقة.

# مؤسسة الوسيط : من احترام الخصوصية إلى الاستجابة للإكراهات السياسية

نعيمي حميد
طالب باحث في سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-عين الشق
جامعة الحسن الثاني الدارالبيضاء

## تقديم

تعتبر البيوقراطية الإدارية من أكبر عوائق التنمية" فالإدارة بإجراءاتها المعقدة وسلوكاتها الرتيبة وسوء تدبيرها للمرفق العام، سينضاف إلى ذلك انكماشها على نفسها وعجزها على التواصل مع محيطها والاستماع للانشغالات المتعاملين معها يؤدي إلى تزايد ظواهر سلبية تتمثل على الخصوص في اللامبالاة إزاء مصالح المواطنين وكذلك المستثمرين وسوء إرشادهم الشيء الذي ينتج عنه الشلل في الحركة الاقتصادية بكاملها وبالتالي التنمية الشاملة التي ستهدفها'.[279]

منذ اعتلاء محمد السادس العرش شرع في مراجعة وتصحيح أسلوب تدبير الشأن العام، حيث توجه جلالته أواخر التسعينات إلى الدعوة لإحلال ولإقرار مفهوم جديد للسلطة كصيغة عملية لإعادة بناء العلاقة بين الدولة والمواطن على مرتكزات تقوم على المصالحة والتواصل والشراكة....

كما تم إحداث ديوان المظالم بتاريخ 9 دجنبر 2001 وذلك في إطار استكمال الترسانة المؤسساتية الفاعلة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية كالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان والمحاكم الإدارية التي شهدتها بلادنا في العشرية الأخيرة من القرن الماضي.[280]

وتعتبر مؤسسة الوسيط وسيلة فعالة يمكن للمواطن أن ينال حقوقه بواسطتها، وقد تم التنصيص على اختصاصاتها وصلاحياتها بمقتضى الظهير الشريف المشار إليه، كما

[279] - مقتطف من خطاب الملك محمد السادس في افتتاح المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط بطنجة بتاريخ 4 ماي 2000.

[280] -سميرة الكاملي" مؤسسة الوسيط دراسة مقارنة" الدراسات العليا المعمقة- جامعة الحسن الثاني، عين الشق 2004-2003 ص 3.

تمت دسترتها أخيرا بمقتضى الفصل 162 من الدستور الجديد الذي عرفها بأنها مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والثقافة في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيآت التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية.

فما الجدوى من إحداث مؤسسة الوسيط؟

وما مدى مساهمتها الاستجابة للإكراهات السياسية ؟.

تساؤلا واخرى سنحاول الاجابة عنها من خلال محورين كالتالي:

- **المحور الاول:مؤسسة الوسيط و سؤال الخصوصية**
- **المحور الثاني:مؤسسة الوسيط ومسالة الاستجابة للاكراهات السياسي**

**المحور الاول:مؤسسة الوسيط و سؤال الخصوصية**

سعيا لإيجاد آليات لتفعيل الميداني المضمون مفهوم السلطة الجديدة ثم إحداث ديوان المظالم كمؤسسة للوساطة التصالحية بين الإدارة والمتعاملين معها، نزاوج في تنظيمها واختصاصاتها ووظائفها بين قواعد القانون العام الإسلامي، ومبادئ القانون الوضعي المقارن

**اولا:الامتداد التاريخي لمؤسسة ديوان المظالم**

تعتبر مؤسسة ديوان المظالم امتدادا تاريخيا عريقا لدى الدولة الإسلامية. وإذا كان الاختلاف قائم حول الفترة التاريخية الذي يرجع إليها ولاية المظالم في الإسلام فإن الراجح لدى المؤرخين أن هذه المؤسسة ظهرت إلى الوجود مع تولي عمر بن الخطاب الخلافة[281] لتستمر في عهد الأمويين والعباسيين.

ولقد ثبت التاريخ السياسي والإداري أنه منذ تأسيس الدولة المغربية استمر العمل بمؤسسة ديوان المظالم[282] حيث نجد ملوك المغرب قد اهتموا بأمر المظالم وشكاوي الرعية منذ عهد المرابطين[283] وفترة الموحدين كما أولت الدولة السعدية اهتمام كبيرا لها بل وكانت المظالم الكبرى تعرض على السلطان واستمر الأمر كذلك في عهد الدولة العلوية حيث تولى أمر المظالم فيها وزير الشكايات منذ فترة حكم مولاي رشيد وصولا إلى حكم مولاي عبد العزيز وأخيه مولاي عبد الحفيظ ولم يتغير الأمر كثيرا في عهد الحماية الفرنسية حيث تم تقسيم حطة المظالم إلى قسمين قضائي وإداري واختص المراقب أو الضابط الأهلي بنظر المظالم[284] وبعد حصول المغرب على استقلاله سنة 1956 تم إنشاء مكتب الأبحاث والإرشادات التابع للقصر الملكي في عهد الملك محمد الخامس كبديل عن وزارة الشكايات[285] وهذا نفس المكتب الذي استمر في عهد الحسن الثاني الذي عين مولاي هاشم بن الحسن العلوي رئيسا له[286].

---

[281] فائزة بلعسري " التطور التاريخي لولاية المظالم" ص 26

[282] ابراهيم حركات "المغرب عبر التاريخ" الجزء الأول طبعة 3 الرسالة الحديثة البيضاء 1993 ص 325

[283] فائزة بلعسري مرجع سابق ص 27

[284] عبد الحميد بن شهبو "النظام الإداري بالمغرب" طبعة 4 مطبعة الأمنية الرباط 1963 ص 29 و 30

[285] عبد الحميد بن شهبو نفس المرجع ص 30

[286] أنظر ظهيري 10 نونبر 1956 و 16 أبريل 1957.

**ثانيا:مؤسسة الوسيط والابقاء على مسألة الخصوصية**

إن ولاية المظالم أو ديوان المظالم ليس مؤسسة خاصة بالدول الإسلامية لوحدها لقد عرفت الدول الأوروبية هي الأخرى مؤسسة من نفس القبيل ، وتعد الدول الاسكندقانية سباقة إلى إنشاء مثل هذه المؤسسة فقد أحدثت السويد لأول مرة ما عرف بالأميد سمان OUMBDSSMANعهد له بمراقبة الإدارة والمحاكم[287] ليتم دسترة هذه المؤسسة لدى دول أوروبية أخرى فقد لقبها الدستور البرتغالي لسنة 1978 بمانج العدالة وأطلق عليها الدستور الإسباني لسنة 1978 اسم المدافع عن الشعب بينما نعتت فرنسا هذه المؤسسة بوسيط الجمهورية[288]

إن الحديث عن إطار مؤسسي جديد للوساطة بمفهومها الرسمي كما في الأوساط الرسمية بدأ لأول مرة في أوائل الثمانينات حيث تمت الإشارة إليه مع وضع المخطط الخماسي برسم 1981-1985 الذي تحدث عن أهمية إدراج هذا الصنف من المؤسسات في المنظومة القانونية الوطنية[289] كما يعد أيضا من المطالب الدستورية والسياسية لأحزاب الكتلة حيث تقدم كل من حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي بمذكرة منذ المراجعة الدستورية لسنتي 1992 و 1996 تضمنت ضمن مطالب أخرى ضرورة مؤسسة الوسيط علاوة على أن التنظيمات الجمعوية في مجال حقوق الإنسان خاصة تلك العاملة في ميدان محاربة الرشوة كانت قد طالبت بمناسبة مذكرة مرفوعة إلى الوزير الأول سنة 1998 بأهمية إيجاد هيئة وطنية مستقلة لا تخرج عن نموذج الوسيط المتداولة لدى الدول الفرنسية[290].

وبرزت مؤسسة الوسيط مرة أخرى إلى الواجهة على إثر تصريح الوزير الأول السيد عبد الرحمان اليوسفي أمام مجلس النواب بتاريخ 13 يناير 2000 إذ أعلن عن عزم الحكومة على التقدم بمشروع قانون تحدث بمقتضاه مؤسسة وطنية مستقلة على غرار مؤسسة

---

[287] Voir : legrand (amdré) l'oumbudssman scandinave L.G.D. J paris

[288] - د.محمد الباز" دور مؤسسة الأمير دسمان في حماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات" الجمعية المغربية للعلوم الإدارية، القضاء الإداري حصيلة وآفاق 1993. ص119.

[289] El ouzzani (abdellah Ragola) le le recourpour exces de pouvoir. Moyen de regulation des rapports administration. Administrés in R.D.E

[290] جريدة الأحداث المغربية عدد 1058 بتاريخ 13 دجنبر 2001

الوسيط الذي تعرفها بعض الدول تعنى بتظلمات المواطنين والعمل على حمايتهم من كل أشكال الحيف والظلم[291].

وبناء على ذلك شرعت الحكومة في إعداد مشروع قانون يتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط فهيأت وزارة الوظيفة العمومية والإصلاح الإداري آنذاك مشروع قانون يتعلق بإحداث مؤسسة المظالم بتاريخ 20 يناير 2000 كما أعدت وزارة حقوق الإنسان أيضا مشروع قانون يتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط وهذا الأخير هو الذي سيتم اعتماده في النهاية مع تغيير الاسم، وقد كان من المرتقب أن يعرف هذا المشروع الحكومي طريقه إلى المصادقة البرلمانية إلا أنه ونظرا لاختلاف وجهات النظر حول المؤسسة والذي انصبت بالأساس على تسميتها هل ديوان المظالم أم مؤسسة الوسيط وكذا الاختلاف حول طريقة إحداثها ليتم الإعلان أخيرا عن مؤسسة ديوان المظالم بمقتضى ظهير ملكي شريف[292] استنادا إلى الفصل 19 من دستور 1996[293]

وهنا تثار مجموعة من الأسئلة من قبيل ألا يوجد تطابق لوجهات نظر بين الملك ووزيره الأول عبد الرحمان اليوسفي بخصوص هذا الموضوع؟ ولماذا تم اللجوء إلى الفصل 19 لإصدار هذا القانون ولم يمر عير المسطرة العادية للتشريع؟ وما هي الأسباب وراء تراجع الدولة عن تشبثها باسم ديوان المظالم وتعويضه باسم مؤسسة الوسيط الذي تم التنصيص عليه في دستور 2011؟

ان الاجابة على هاته التساؤلات نحاول ان نستشفه من خلال الظهير المحدث لديوان المظالم الذي جاء في ديباجته : " وحيث أسلافنا المنعمين إدراكا منهم لهذه الأمانة من مقاصد سامية قد أحدثوا دوما بجانبهم مؤسسات تتولى إطلاعهم على ما يمس رعاياهم من مظالم وإصلاح ما قد يصدر عن بعض المسؤولين الإداريين من تعسف أو شطط"[294].

---

[291] جريدة الاتحاد الاشتراكي بتاريخ 15 يناير 2000

[292] ظهير شريف رقم 01.01.298 صادر في 23 رمضان 1422 (9 ديسمبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم جريدة رسمية عدد 4963 بتاريخ 24 ديسمبر 2001 ص 4281.

[293] ينص الفصل 19 من دستور 1996 على ما يلي : الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي ،مى الدين والساهر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة "

[294] ظهير شريف رقم 01.01.298 الصادر في 9 ديسمبر 2001 بإحداث مؤسسة ديوان المظالم جريدة رسمية عدد 4963 بتاريخ 24 ديسمبر 2001 ص 4281.

وهكذا تم توظيف مفاهيم : الأمانة، الرعية... وبتاريخ الأسلاف المنعمين لتبرير إحداث ديوان المظالم بالمغرب، مفاهيم تنتمي إلى القاموس الديني والتاريخي للنظام السياسي المغربي،وسيتضح ذلك أكثر في مضمون الرسالة التي تلاها الأمير مولاي رشيد عشية الاحتفال بذكرى اليوم العالمي لحقوق الإنسان، حيث جاء فيها : " رفع المظالم إحقاق الحقوق وحماية الحريات تعد من أقدس مهام الملك أمير المؤمنين"[295].

وفي نفس السياق وخلافا للأنظمة المعاصرة التي توكل مهمة تعيين واختيار المؤسسات المشابهة غالبا للسلطة التشريعية كما وقع في اسبانيا عندما تم إحداث مؤسسة المدافع عن الشعب[296] أو استثناءا لسلطة التنفيذية كما وقع في فرنسا عند إحداث مؤسسة وسيط الجمهورية[297] فإن والي المظالم يتم تعيينه من قبل الملك، ذلك أن تعيين قضاة المظالم من اختصاص الخليفة، لما لولاية المظالم من مكانة مرموقة كمؤسسة قضائية سامية، ولأن القضاء ولاية من الولايات التي تصدر عن الإمام الذي هو صاحب السلطة في الدولة الإسلامية بموجب بيعة المسلمين.

إن وجود مؤسسة الخليفة أمير المؤمنين وترسيخها في التاريخ المغربي فضلا عن اعتبارات أخرى مرتبطة أيضا بالخصوصية المغربية جعلت الأمانة العامة للحكومة ترجح اسم ديوان المظالم على اسم مؤسسة الوسيط كما كان يرغب الوزير الأول السيد عبد الرحمان اليوسفي، فعلاقة الملك برعيته علاقة مباشرة لا تحتاج إلى وسيط.

إن تنصيص المادة الأولى من الظهير المحدث لديوان المظالم على أن "مؤسسة ديوان المظالم مكلفة بتنمية التواصل بين المواطنين وبين الإدارات والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العامة"[298] تحيل على أن طبيعة الوساطة التي تقوم بها هذه المؤسسة تقتصر على علاقة المواطن بالإدارة فقط. وهذا ما جعل الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي يعتبر في تصريح له بمناسبة إحداث هذه المؤسسة أن هذه الأخيرة

[295] جريدة الاتحاد الاشتراكي عدد 6697 بتاريخ 11 ديسمبر 2001 ص 3

[296] القانون التنظيمي الصادر بتاريخ 6 أبريل 1981 المتعلق بإحداث المدافع عن الشعب كما تم تعديله بالقانون التنظيمي بتاريخ 5 مارس 1992.

[297] القانون رقم 673 بتاريخ 3 يناير 1973 المحدث لمؤسسة الوسيط والمعدل بقانون 125-92 بتاريخ 6 فبراير 1992.

[298] ظهير شريف رقم 01.01.298 الصادر في 9 ديسمبر 2001 بإحداث مؤسسة ديوان المظالم جريدة رسمية عدد 4963 بتاريخ 24 ديسمبر 2001 ص 4281.

ستخول لكل مغربي اللجوء إليها كلما كانت له مشكلة مع الإدارة[299]. فأين مشروع الوزير الأول بخصوص مؤسسة الوسيط؟

إن تأسيس ديوان المظالم بالمغرب لمؤسسة وسيطية بين الإدارة والمواطنين إنبنى على خلفية دينية واضحة وصريحة لان القضاء في الإسلام من اختصاص الخليفة أمير المؤمنين ومن الصعب إحداث مؤسسة قضائية منبثقة عن البرلمان في البرلمان عن البرلمان في المغرب اعتبارا لكون طبيعة النظام السياسي المغربي تقضي بعدم وجود فصل السلط على مستوى الملك وانبثاق كل السلط منه الذي يقوم بتفويضها لا بتفويتها لأجهزة أخرى[300] والملاحظ هنا أن إحداث مؤسسة ديوان المظالم تم تحت مبرر مراعاة الخصوصية الدينية والتاريخية للمغرب فلماذا سيتم تعويضها أخيرا بمؤسسة الوسيط المنصوص عليها في الفصل 162 من الدستور الحالي؟

**المحور الثاني:مؤسسة الوسيط ومسالة الاستجابة للاكراهات السياسية**

يأتي إحداث مؤسسة الوسيط[301] - التي تحل محل ديوان المظالم- لمواكبة الاصلاح المؤسسي العميق الذي تعرفه المملكة عبر تحديث هذه المؤسسة وتوطيد المكتسبات التي حققتها وتأهيلها للنهوض بمهمام موسعة وهيكلة جديدة، وكذا تحقيق التكامل المنشود مع الدور الذي يقوم به المجلس الوطني لحقوق الانسان .

إن الإكراهات السياسية المتمثلة في موجة الثورات العربية التي انطلقت سنة 2011 وأزالت عدة أنظمة وما عرفه المغرب من حراك اجتماعي تمثل في تنظيم مسيرات احتجاجية عمت جل أقاليم المملكة مطالبة بإحداث إصلاحات سياسية واجتماعية واقتصادية ستعجل النظام السياسي بمواصلة إصلاحاته المؤسساتية بإحداث مؤسسة الوسيط[302] هذه الأخيرة تم إدراجها ضمن مؤسسات الحكامة الجيدة المتضمنة في الباب

[299] جريدة الاتحاد الاشتراكي ليوم الثلاثاء 11 دجنبر 2001 عدد 6697 ص 1

[300] اعتبارا لكون الملك الممثل الأسمى للأمة حسب الدستور أي أنه يمثل كل المواطنين على عكس النائب المنتخب في دائرة انتخابية محلية فقط

[301] - وقد تم إحداث مؤسسة الوسيط بمقتضى الظهير رقم 1-11-25 ربيع الثاني 1432 الموافق لـ 17 مارس 2011. وهي مؤسسة وطنية، مستقلة ومتخصصة أنشئت من أجل تعزيز وصيانة المكتسبات التي تحققت في مجال حماية حقوق الإنسان بالمملكة المغربية.

[302] ظهير شريف رقم 1.11.25 الصادر 17 مارس 2011 القاضي بإحداث مؤسسة الوسيط الجريدة الرسمية عدد 5929 ص 802.

الثاني عشر من الدستور من الفصل 160 إلى الفصل 170 والتي لم يحدث الدستور طريقة تشكيلها ولا كيفية تعيين رؤسائها وإنما ترك ذلك للقانون حيث نص الفصل 171 على أن : "يحدد بقوانين تأليف وصلاحيات وتنظيم وقواعد تسيير المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول 160 إلى 170 من هذا الدستور، وكذا حالات التنافي عند الاقتضاء".

وتجدر الملاحظة في هذا الشأن أن مؤسسات الحكامة[303] جاءت عنوان واحد دون تمييز إلا أن الأمانة العامة للحكومة ميزت بين هذه المؤسسات في مخططها التشريعي دون ذكر أو إشارة إلى المعايير والمقاييس التي تم الاستناد إليها في هذا التمييز

**اولا: مجالات تدخل مؤسسة الوسيط**

تتمحور مهمة الوسيط المغربي انطلاقا من مضمون المادة الخامسة من الظهير وتنص هذه الأخيرة على اختصاص الوسيط باستقبال الشكايات[304] الصادرة عن المواطنين سواء كانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين وسواء متمتعين بالجنسية أو أجانب[305].كما يقوم الوسيط بدور إصلاحي حيث يهدف إلى حماية المواطن من تعسف

[303] - إذ قسمت هيئة الإشراف على مشاريع القوانين التي تمس هذه الهيئات على أربع جهات وهي رئاسة الحكومة فيما يخص هيئة المنافسة والوزارة المعنية فيما يخص الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة، ولجنة خاصة فيما يتعلق بالهيئة العليا للاتصال السمعي البصري في حين تكلف الديوان الملكي بمؤسسة الوسيط وهنا يطرح تساؤل مهم لماذا تم تكليف الديوان الملكي بصياغة مشروع القانون المتعلق بمؤسسة الوسيطوهل من سند دستوري لذلك.

عبد الرحيم العلام : الملك غير مختص بتعيين رؤساء هيئات الحكامة أنظر lokom.com/21616 بتاريخ 2 يناير 2013

[304]- ويكون الوسيط الإداري ملزما بقبول الشكايات المحالة عليه دون شرط الجنسية بحيث أن رفض البث في شكاية يكون رهينا بما إذا كان موضوعها لا يستدعي الإحالة عليه، إذ يتطلب إتباع بعض إجراءات التسوية لدى الجهة الإدارية المعنية. ذلك أن المواطن المتضرر من سلوك إداري معين يكون ملزم بمعاينة ما إذا كان ذلك السلوك قابل لتسوية بإتباع خطوات أولية سابقة في إحالة الشكاية إلى مؤسسة الوسيط كمرحلة أولى فالوسيط يقوم بالنظر في الشكايات والتظلمات المحالة إليه والتي تدخل في نطاق اختصاصاته سواء أكانت من طرف المشتكي كشخص طبيعي أو من ينوب عنه من اجل ذلك أو كشخص اعتباري.

المادة 9 و 10 من ظهير 1.211.25 الصادر في 17 مارس 2011 المحدث لمؤسسة الوسيط.

[305]- حيث يتلقى الوسيط تظلمات من طرف المواطنين أو اية جهة أخرى اعطيت لها هاته الإمكانية وفي بعض الأحيان يحرك المسطرة تلقائيا. ويقوم بالتحري والتحقيق بشانها مع الجهات المتظلم منها ويبلغ المعنيين بالأمر بمآل تظلمهم والتوصيات المقدمة بشانها، قبل أن يرفع تقريره السنوي إلى جهة محددة. وفي هاته الحالة يقوم الوسيط بتعزيز ميكانيزمات

أو شطط السلطات العمومية عن طريق توصيات الموجهة للإدارة عندما يتأكد بأن هناك انحراف أو عدم احترام للقانون في ممارستها ومطالبته لها بإعادة الأمور إلى نصابها وإنصاف المتضرر وذلك طبقا للمادة 5 و 25.

و يمكن للوسيط أن يشكل قوة اقتراحية لملائمة النصوص القانونية ومطابقتها مع الواقع، وذلك من خلال التفسيرات التي يعطيها مقتضيات وبعض النصوص أو انتقاداته الأعمال الإدارة، ومحاولته اقتراح حلول بديلة سواء لإصلاح الضرر الحاصل أو لتعديل القوانين القائمة، حتى يتم تفادي تكرار نفس الأخطاء واستمرار سواء التفاهم بين الإدارة والمتعاملين معها وذلك ما أشارت إليه المادة (33) من الظهير المحدث لمؤسسة الوسيط.

كما يمكن ان يساهم في تنمية التواصل بين الإدارة ومرتفقيها بمعنى ممارسة السلطة في جو يسوده التوافق والتفاهم وتقديم الخدمة في جو من السلم والثقة المتبادلة بين أطراف التواصل. وهذا ما نصت عليه المادة 24 " إذ تعين الإدارة من أجل ضمان حسن التنسيق والتواصل والتتبع بينها وبين مصالح مؤسسة الوسيط مخاطبين دائمين يتمتعون بسلطة اتخاذ القرار فيما يحال عليهم من شكايات وتظلمات من لدن المؤسسة".[306]

**ثانيا: مساهمة مؤسسة الوسيط في الاستجابة للاكراهات السياسية**

يعيش المغرب اليوم مرحلة جديدة قوامها الانتقال نحو الديمقراطية واحقاق الحقوق مرحلة يكون فيها المواطن قطب الرحى من خلال انفتاح الإدارة عليه واستقباله والإنصات لهمومه وإشراكه في إيجاد الحلول المناسبة للمشاكل العالقة لتحقيق أقصى ما يمكن من الاندماج والتقريب بينهما.[307]

ومن خلال منطوق المادة 24 من قانون المحدث للوسيط الإداري تبقى هذه المؤسسة آلية تفعيل التواصل بين الإدارة والمواطنين وهي إشارة واضحة إلى أن علاقة

---

الحوار والتشاور بين الإدارة والمواطنين بهدف تحسين المردودية والفعالية ذلك ما نصت عليه المادة 24 من الظهير المتعلق بإحداث مؤسسة الوسيط.

[306]- المادة 24 من ظهير شريف 1.11.25 المتعلق لإحداث مؤسسة الوسيط.

[307]- شنقيط(عتيقة) إشكالية إحداث مؤسسة الوسيط في المغرب بين المشروع وآفاق التطبيق. دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام الداخلي كلية الحقوق السويسي 201 ص 168-169.

الإدارة بالمواطنين كانت تعرف نوعا من الفتور وأن الوقت حان لإصلاحها لتواكب مظاهر التحديث.

وانسجاما مع الدور الفاعل الذي تضطلع به المملكة المغربية على مستوى الأمم المتحدة من أجل تفعيل وتعزيز مكانة ودور المؤسسات الأمبودسمان في حماية الحقوق ونشر ثقافة الحكامة، نص الظهير الشريف 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط في فصله الثالث على دور الوسيط في تثبيت مبادئ الحكامة الإدارية [308]

وتعتبر فكرة إحداث الوسطاء الجهويين [309] من أجل ترسيخ الحكامة الترابية الجيدة وتقريب الإدارة من المواطنين في نطاق جهوية متقدمة حقوقيا وإداريا وفي إطار العلاقة بين الوسيط والإدارة تعين الإدارة من أجل ضمان حسن التنسيق والتواصل والتتبع بينهما وبين مصالح مؤسسة الوسيط مخاطبين دائمين هذه الأخيرة من بين المسؤولين التابعين لها الذين يتمتعون بسلطة اتخاذ القرار في ما يحال عليهم من شكايات أو تظلمات من لدن المؤسسة.[310]

وتتجلى اهمية الوسيط أيضا باعتباره عضوا بحكم القانون في المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمبادرة منه أو بناءا على طلب تسوية تقدمه الإدارة أو المشتكي بكل مساعي الوساطة والتوفيق قصد البحث عن حلول متصفة ومتوازنة لموضوع الخلاف القائم بين الأطراف تكفل رفع الضرر الذي أصاب المشتكي من جراء تصرفات الإدارة ذلك بالاستناد إلى ضوابط سيادة القانون ومبادئ العدل والإنصاف.

وتتولى مؤسسة الوسيط تنظيم منتديات وطنية وإقليمية أو دولية لاغناء الفكر والحوار حول قضايا الحكامة الجيدة وتحديث المرافق العمومية نطاق سيادة القانون

[308]-.وذلك من خلال تحسين أداء الإدارة برفع الوسيط في إطار اختصاصاته وبصفة اقتراحية لتحسين أداءها والرفع من جودة الخدمات العمومية التي تقدمها تقارير خاصة إلى الوزير الأول تتضمن توصياته ومقترحاته الهادفة على الخصوص إلى ترسيخ فقيم الشفافية والتخليق والحكامة في تدبير المرافق العمومية وإصلاح ومراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهام الإدارة وسائر المرافق العمومية وتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لتسيير ولوج المواطنين إلى الخدمات التي تقدمها الإدارة في أحسن الظروف

[309]- فمن خلال الوسطاء الجهويين سيتم تلقي الشكايات والتظلمات وطلبات التسوية والقيام بالبحث والتحري في الشكايات والتظلمات وإرشاد المواطنين وتوجيههم وحث الإدارة على التواصل الفعال معهم واقتراح التدابير الكفيلة بتحسين بنية الاستقبال والاتصال الإدارية .انظرالمادة 33 من ظهير رقم 1.11.25 صادر في 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط.

[310]- المادة 23 و 24 من الظهير السابق.

ومبادئ العدل والإنصاف وتساهم هذه المؤسسة في تعزيز البناء الديمقراطي من خلال العمل على تحديث وإصلاح هياكل ومساطر الإدارة وترسيخ قيم الإدارة المواطنة والتشبع بأخلاقيات المرفق العمومي، كما تساهم في إحداث شبكات للتواصل والحوار بين الهيئات الوطنية والأجنبية وكذلك الخبراء من ذوي الإسهامات الوازنة في مجال الحكامة الإدارية الجيدة من أجل الانفتاح على مستجدات العصر.

وباعتبارها مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة تتولى في نطاق العلاقة بين الإدارة والمرتفقين مهمة الدفاع عن الحقوق والإسهام في ترسيخ سيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف والعمل على نشر قيم التخليق والشفافية في تدبير المرافق العمومية.

**خلاصة**

من خلال ما تقدم يتبين بما لا يدع مجالا للشك اهمية مؤسسة الوسيط وجسامة المهام التي تضطلع بها فإلى جانب بثها في النزاعات بين الإدارة والمتعاملين معها وإيجاد توازن في العلاقات بين الطرفين، فإنها تقف على مشاكل الإدارة العمومية وعلى كيفية عملها وتقديمها لخدماتها، كما تقوم أيضا بتوجيه الرأي العام والمرتفقين بشكل خاص وتساعدهم على بناء توقعاتهم حول الإدارة.

# إسهامات القضاء في تطوير القانون الإداري

يونس أبلاغ
طالب باحث في سلك الدكتوراه
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا
جامعة محمد الخامس الرباط

## تقديم

يتميز القانون الإداري[311] بخصائص تحدده بين جميع القوانين[312]، باعتباره قانون حديث النشأة، غير مقنن، مرن و متطور، وقانون قضائي بالأساس[313]؛ و يقوم القانون الإداري على مبدأين أساسيين، أولهما أن الدولة ومن يمثلها تتمتع بحقوق وامتيازات خاصة في علاقتها بالأفراد، وثانيهما مبدأ الفصل بين السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية. فخصوصية المبدأين الجوهريين تتقوى بوجود قاضي، أي القاضي الإداري، الذي يتميز عن قاضي المحاكم المدنية في نظام قضائي كالتنظيم القضائي الفرنسي

[311] -ربط كل من الفقهاء " LA FERRIERE " ، " BERTHELEMY " و " M.HAURIAU" مفهوم القانون الإداري، أساسا في التمييز بين أعمال السلطة وأعمال الإدارة العادية، أو ما يسمى بأعمال التسيير. وهو توجه يوحي أساسا إلى أن نشاط الإدارة الذي يحكمها قانونها الإداري يتخذ شكلين، إما أن يكون في علاقة فوقية مع الأفراد، أو في علاقة متوازنة معهم، وتبعا لذلك وعلى اختلاف المفاهيم والتعاريف، فإن جانب آ خر من الفقه الفرنسي رأى غير ذلك، في تحديد مفهوم القانون الإداري حيث عرفه "BONNARD"، على أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، في حين اعتبر "DUGUIT" أن الأموال العامة هي الأموال المخصصة للمرفق العام، أما "JEZE" فاعتبر أن الأشغال العمومية هي الأشغال المنجزة للمرفق العام. و هو ما يفيد، أن القانون الإداري يعرف، و يجد وحدته في فكرة المرفق العام.

Jean Rivero et Jean Waline: Droit administratif, DALLOZ, 15e édition, 1994, page 27.

وعلى خلاف ربط مفهوم القانون الإداري بالمرفق العام، فهناك من رأى غير ذلك، حيث اعتبر " DELAUBADERE " أن القانون الإداري هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي، الذي يحكم تنظيم ونشاط الإدارة، أي مجموع السلطات والهيئات المكلفة بتوجيه من السلطة السياسية، لتحقيق الأنشطة المتنوعة في الدولة الحديثة، وعليه فإن الجمع بين التوجهين السابقين بإعطاء أولوية للمرفق العام، ثم يأتي بعد ذلك استخدام وسائل القانون العام

André de laubadère et jean-Claude Venezia : Traité de Droit Administratif, tome 1, 15 édition 1999 , page 16.

[312] - يقصد القانون الخاص.

[313] محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 74 الطبعة الثالثة2011 ص45.

القائم على ازدواجية المحاكم ( محاكم مدنية ومحاكم إدارية )، وهو الاتجاه الذي يسير فيه التنظيم القضائي بالمغرب[314].

تقترن دراسة القانون الإداري بمعرفة الاجتهاد القضائي، من خلال حصر الأحكام والقرارات القضائية لاجتهادات مجلس الدولة ومحكمة التنازع الفرنسيين لفترات زمنية مختلفة عرف فيها مفهوم القانون الإداري جدالا فقهيا حادا[315]، و تحديد أهميتها في تأسيس وبلورة نظريات أحكام وقواعد ومبادئ القانون الإداري؛ هي حلول قضائية ناشئة عن منازعات كانت القواعد القانونية الخاضعة لها غامضة أو لم يكون تشريع بشأنها، وهي اجتهادات بقيت علامة في بنيان القانون الإداري لإسهامها في تطويره، وتحديد مجاله عن القانون الخاص.

تتحقق هذه الدراسة بالبحث عن الجذور القضائية التي أثارت جدالا بين فقه القانون الإداري[316]، تتجسد أيضا بالربط بين القانون الإداري قضائي بالأساس والقانون الإداري مرن ومتطور، غير مدون و غير مقنن. فلماذا القانون الإداري قانون قضائي بالأساس؟ وكيف ساهم الاجتهاد القضائي في تمييزه عن القانون الخاص؟

[314] - لابد من الإشارة هنا على أنه ولو أن المغرب يأخذ بازدواجية القانون (القانونين الإداري والخاص)، فإن ازدواجية القضاء يعلوه مجلس الدولة يبقى مثار شك، بعد أن نص الدستوري ضمنيا على وحدة القضاء قمته محكمة النقض (الفصل 115 من دستور 2011 يرأس الملك المجلس الأعلى للسلطة القضائية، ويتألف هذا المجلس من: -الرئيس الأول لمحكمة النقض، رئيسا منتدبا؛ ...)، كما أن مسودة مشروع القانون المتعلق بالتنظيم القضائي للمملكة (صيغة 5 نونبر 2014) حافظت على مبدأ وحدة القضاء قمته محكمة النقض، كما جاء في تقديم المسودة.

[315] - مرد ذلك اختلاف تعريف القانون الإداري باختلاف المدارس الفقهية ( مدرسة السلطة العامة . مدرس المرفق العام).

من الناحية الزمنية البحثة أول ما ظهر القانون الإداري بني على فكرة السلطة العامة، التي هي في يد الدولة، حيث كان الفقه في القرن التاسع عشر يميز بين نشاط السلطة العامة، والنشاط الإداري المالي.

إذا كان معيار السلطة العامة كاف في بداية القرن التاسع عشر، فإن الدولة تلعب في حياة المواطنين دورا محدودا، ولا تتدخل إلا لتنظيم مرافق الدفاع الوطني، والشرطة والقضاء، فالدولة إذن كانت الدولة الشرطي، أما تطور وظائفها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وتعدد تدخلاتها في عدة ميادين لإرضاء حاجيات العموم، جعلها افي حاجة للتمتع بامتيازات وقواعد القانون الإداري، وهكذا تبلورت فكرة المرفق العام كأساس يجد فيه القانون الإداري وحدته، ومن ثم التمييز بين نشاط المرفق العام والنشاط الأجنبي عن المرفق العام، ولذا فإن العلاقة القانونية، ينبغي أن تخضع لقواعد القانون الإداري كلما تعلق الأمر بمرفق عام، وتترك للقانون الخاص في غير ذلك كلما كانت الإدارة طرفا فيها. - محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 50.

[316] - محاضرات ألقاها الأستاذ بوجمعة بوعزاوي في مادة القانون الإداري لطلبة ماستر التدبير الإداري المحلى، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية الحقوق سلا، السنة الجامعية 2012/2011.

أرست القرارات و الأحكام القضائية الإدارية بفرنسا أسس القانون الإداري, وشكلت دعائمه وأسهمت في تطويره وبنيانه (I). واختلف دور القاضي الإداري الإنشائي من ابتكار مبادئ قانونية، وتأسيس قواعد، إلى تكريس مفاهيم. هذه العلاقة الجدلية بين الاجتهاد القضائي والقانون الإداري تستشف فيما أحدثه القاضي الإداري في القانون الإداري، ويختلف هذا الاستحداث من منازعة إلى أخرى، فالقاضي الإداري يعود للنصوص التشريعية قبل إيجاد حل للدعاوى فإن لم يجد، يجتهد و يؤسس (II).

**(I): أسس تطوير القاضي الإداري للمادة الإدارية**

في القرن التاسع عشر في فرنسا، بني معيار القانون الإداري على معيار السلطة العامة، التي هي في يد الدولة، والتي تميزها عن غيرها. وكان هذا المعيار مقبول، لما تشتمل عليه فكرة السلطة العامة، من إبراز لقواعد الإداري المتميزة عن قواعد القانون الخاص، وتطبيقها علاقة على الإدارة بالخواص، وهي تؤدي مهامها، والتي اقتصرت على أداء وظائف الأمن، الدفاع، والقضاء. والتي يسهل تمييزها عن باقي الأنشطة التي يقوم بها الخواص.

بالمقابل منذ أوائل القرن العشرين، لم يعد معيار السلطة العامة صالحا لإخضاع منازعات الإدارة مع الخواص، لأحكام القانون الإداري والقضاء الإداري. مما أصبح معه البحث عن معيار أخر لتحديد مجال تطبيق القانون الإداري، واختصاص القضاء الإداري، هذا المجال الجديد هو معيار المرفق العام كأساس يتحكم في تطبيق القواعد القانونية، وبالتالي فإذا كانت المنازعة إدارية، يعقد الاختصاص للقضاء الإداري، ويتحتم تطبيق قواعد القانون الإداري.

إن أول حديث فقهي عن مفهوم المرفق العام، يعود إلى الفقيه جورج تيسي "Teissier" أحد مستشاري مجلس الدولة الفرنسي، باعتباره أول من يتكلم عن مفهوم المرفق العام، في كتابه المعنون ب " مسؤولية السلطة العمومية "، الصادر سنة 1906، ودافع فيه عن فكرة المرفق العام كمعيار لتطبيق القانون الإداري، وبني فكرته على اجتهادات قضاء مجلس الدولة (أولا) [317] ؛أما في الوقت أصبح ما يسمى بأزمة المرفق

317 - أحمد بوعشيق: المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، مطبعة دار النشر والمعرفة بالدار البيضاء، الطبعة الثامنة ، 2004 ص 12 .

العام، استند الفقيه "مارسيل فالين waline" على اجتهاد قضائي لمجلس الدولة الفرنسي، ونادى بفكرة المنفعة العامة، كمعيار جديد لتطبيق القانون الإداري(ثانيا)[318].

**أولا: القانون الإداري مرتبط بفكرة المرفق العام**

يقول الأستاذ "Teissier" أن المرفق العام يعتبر أساس نظرية شاملة لتطبيق قواعد القانون الإداري، وبني هذه الفكرة انطلاقا من وقائع حكم بلانكو الشهير بتاريخ 8 شتنبر1973[319] .

تعد الحادثة التي كانت ضحيتها الطفلة "Agnés Blance" من أهم الحوادث التي عرضت على محكمة التنازع الفرنسية، في تاريخ القانون الإداري. والتي سبقتها قضية "Rotshild" ( 6 دجنبر 1855 )، لكن يبقى حكم "بلانكو" في نظر الفقه هو حجر الزاوية في تحديد أساس القانون الإداري، واختصاص القاضي الإداري والنظام القانوني للمسؤولية الإدارية [320].

فحكم بلانكو أخذ هذه المكانة المهمة في بنيان القانون الإداري، نتيجة لما أسس له في مجموعة من الاتجاهات :

- **حول مفهوم القانون الإداري :**

بحسب محكمة التنازع الفرنسية، فإن النشاط الإداري يدور حول فكرة اختلال المساواة، لأنه يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، مما يكون معه وجود سلطات استثنائية بيد الإدارة، بالمقابل هناك القانون المدني الذي يتأسس على المساواة بين المواطنين .

- **حول الاختصاص القضائي :**

الأسباب النظرية لعدم تطبيق القانون المدني على نشاط الأشخاص المعنوية العامة، يرجع إلى محكمة التنازع التي أقرت على أن القاضي الإداري، يكون مختصا كلما

318 - محمد الأعرج: مرجع سابق 52 .

319 - Marceau long, Prosper Weil, Guy braibant, Pierre Delvolvé et Bruno Genevois: les grands arrêts de la juris-prudence administrative, DALLOZ 16 édition 2007 pages 2.

320 - ibidem pages 2 – 3.

استهدف تحقيق المصلحة العامة من طرف أشخاص معنوية عامة، وفي حالة نادرة أشخاص معنوية خاصة، إنه معيار العلاقة بين الاختصاص والمضمون .

- **حول المسؤولية الإدارية :**

أيضا تتجلى أهمية حكم بلانكو في كونه أسس لقواعد جديدة تهم المسؤولية الإدارية : الإدارة يجب أن تتحمل المسؤولية عن الأضرار التي تسببها للأفراد، وإذا كانت ميزة القضاء الإداري في البداية تتمثل في غياب الطابع العام والمطلق لمسؤولية الدولة، فإن هذه الأخيرة قد توسعت شيئا فشيئا إلى غاية إقرار المسؤولية دون خطأ، بناء على المخاطر أو على اختلال المساواة أمام الأعباء العامة، وبذلك ظهر نظام أكثر من القانون المدني [321].

فمسؤولية الدولة، أو بمعنى أدق المسؤولية الإدارية، هي كون الإدارة بوصفها سلطة عامة، ملزمة باحترام القانون في جميع تصرفاتها وأعمالها، وإذا حصل العكس، وتم الإخلال بمبدأ المشروعية، فمن حق الأفراد أن يطعنوا في نشاطها عبر ضمانة القانون الإداري والقضاء الإداري .

**ثانيا: المنفعة العامة عنصر أساسي في تحديد المرفق العام**

في بداية القرن التاسع عشر، كانت الدولة تلعب في حياة المواطنين دورا محدودا، وتتدخل فقط لتنظيم مرفق الدفاع الوطني والشرطة والقضاء، هكذا كانت تسمى بالدولة الحارسة ( Etat gendarme ) ، وكان معيار السلطة العامة كاف كمعيار لتطبيق القانون الإداري.

وبعد تطور وظائف الدولة في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وتشعب تدخلاتها في ميادين متعددة لإرضاء حاجات العموم، جعل الإدارة في حاجة للتمتع بامتيازات وقواعد التعاون الإداري، وهكذا انتصرت فكرة المرفق العام، وتوجت بحكم بلانكو وأصبح المرفق العام أساسا لتطبيق القانون الإداري [322].

[321] - Jean Claud Ricci, mémento de jurisprudence, droit administrative, hachette supérieur 9 édition, page 9 .

[322] - خطابي مصطفى، القانون الإداري والعلوم الإدارية، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الرابعة 1999 ، ص 39 .

بالمقابل، ومع توسع النشاط الإداري، وتدخل الإدارة في مجموعة من المجالات الاقتصادية، أدى إلى ظهور أنواع جديدة من المرافق العامة الصناعية والتجارية، تقوم بنشاط لا يختلف عن النشاط الذي يقوم به الخواص، وتوكيلهم تسيير و إدارة بعض المرافق العامة، وبذلك لم يعد معيار المرفق العام كافيا لتطبيق القانون الإداري [323].

هذا الغموض الذي أصبح يلف معيار المرفق العام، كأساس لتطبيق قواعد القانون الإداري، أدى إلى ما يسمى بأزمة معيار المرفق العام، إلا أن هذه الأزمة لا ترتبط بالمرفق العام بمعناه العضوي، أو الشكلي، أو ترتبط بالمرفق العام بمعناه المادي أو الوظيفي، بل هي أزمة ترتبط بمفهوم المرفق العام .

هذا الوضع الجديد، دفع بالفقه إلى التشكيك في قيمة المرفق العام كأساس ومعيار لتحديد نطاق القانون الإداري، وعليه اتجه إلى فكرة المنفعة العامة، كمعيار جديد لتطبيق القانون الإداري، وعلى رأسهم الفقيه "مارسيل فالين" ، تبعا لذلك يبقى السؤال هنا على ماذا بني هذه الفكرة الجديدة ؟

اعتمد "waline" في تأسيس هذه النظرية، والدفاع عن فكرة المنفعة العامة، على حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 10 يونيو 1921، في قضية "بلدية مونسيجور Commune de Monségur"[324].

تبنى "waline" فكرة المنفعة العامة كأساس لتطبيق القانون الإداري، ومعيار اختصاص القضاء الإداري، فالنشاط الإداري يستهدف تحقيق النفع العام، وهو ما يميزه عن النشاط الخاص[325] .

323 - محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 52 .

324- تتلخص وقائع هذه القضية، كون أنه وقع حادث لطفل صغير، في كنيسة مونسيجور، بسقوطه في حوض ماء مقدس، وأصيب بعدها بعاهة مستديمة، تمثلت بقطع ساقه، وقد حصل والد الطفل على حكم من مجلس الإقليم بإلزام البلدية المسؤولية عن صيانة الكنيسة، وألزمها بالتعويض، وقد استأنفت البلدية هذا الحكم من ناحية أنه منذ عام 1905، لم تعد البلدية مسؤولة عن دور العبادة لانفصال الدين عن الدولة بعد صدور قانون 9 شتنبر 1905، ولم تعد الكنائس منذ هذا التاريخ مرافق عامة، وبالتالي لا تدخل دعوى التعويض في اختصاص القضاء الإداري، غير أن مجلس الدولة لم يأخذ بهذا الدفع، وأسس قضائه على أنه وإن لم تعد مرافق العبادة مرفقا عاما منذ انفصال الدين عن الدولة، فإن ترك الكنائس تحت تصرف المؤمنين والمكلفين بإقامة شعائر العبادة لممارسة دياناتهم إنما يكون تنفيذا لغرض ذي نفع عام.

G A J A op.cité, pages 240 – 241 242.

325- إن توسع تدخلات الإدارة، والتي امتدت إلى المجالات الاقتصادية، وظهور المرافق العامة الصناعية، والتجارية، والتي تقوم بنشاط مثيل لنشاط الخواص. كما أن الخواص بدورهم أصبحوا يسيروا بعض المرافق العامة، وبذلك لم يعد معيار

إن أخذ الفقه بمعيار المرفق العام، كأساس لتطبيق القانون الإداري، يجد سنده في الاجتهاد القضائي . حكم بلانكو ـ وبعد تراجع الفقه عن هذا المعيار، و التشكيك في فكرة المرفق العام، بعد تخلي الدولة عن بعض المرافق للخواص، و خاصة المرافق العامة الاقتصادية و الاجتماعية، كما هو الحال بالنسبة للكنائس في قضية بلدية "مونسيجيور" . اتجه الفقه إلى الأخذ بفكرة المنفعة العامة، كأساس لتطبيق القانون الإداري، كون المنفعة العامة أشمل و أوسع من المرفق العام. وهذا ما ينم عن تطابق أراء الفقه مع الحلول القضائية، بل إن الاجتهاد القضائي يستند عليه الفقه لمعرفة المعيار الصالح لتطبيق قواعد القانون الإداري.

**(II): أشكال تطوير القاضي الإداري للمادة الإدارية**

يتميز القاضي الإداري بمكانة مهمة داخل المجتمع، هذه المكانة لم يتبوأها بالصدفة، بل هي نتيجة للعمل الذي يقوم به في استلهام أحكام القانون، والحفاظ على مبدأ المشروعية. ولما عرف القانون الإداري بأنه قانون غير مقنن وغير مدون، وهو ما يفيد عدم وجود النصوص القانونية التي يعتمدها القاضي الإداري للقيام بعمله أحسن قيام (أولا). وهذا ما يجعله ينشئ قواعد ويبتكر مبادئ ومفاهيم و حلول حتى لا ينطوي فعله على إنكار العدالة، ولهذا أصبح للقاضي الإداري دور كبير في تطوير قواعد القانون الإداري، بل شكل القضاء الإداري دعامة كبيرة تكرست في قواعد القانون الإداري (ثانيا).

**أولا: دور القاضي الإداري في تطوير المادة الإدارية**

إن للقاضي الإداري دور غاية في الأهمية، بتأثيره على القانون الإداري يلمس هذا الدور من خلال ما يقوم به من إنشاء لقواعد قانونية، ويخص بالذكر هنا القضاء الإداري الفرنسي، بل إن القاضي الإداري أصبح يؤسس لقواعد من خلال الأحكام التي تصدر عن المحاكم الإدارية. تلك القواعد إن لم تكرس في نصوص قانونية، يمكن أن تكون منبها للمشرع في بعض الأحيان.

---

المرفق العام كافيا لتحديد نطاق تطبيق القانون الإداري، حيث يمكن أن يشمل إطار المرفق العام، القانون العام و القانون الخاص، ومن تم تخضع بعض منازعاته للقضاء الإداري و أخرى للقضاء العادي، وهو ما أدى إلى أزمة المرفق العام، والتشكيك في قيمته فكرة المرفق العام، والاتجاه للأخذ بفكرة المنفعة العامة. وتفيد هذه الفكرة، أن النشاط الإداري الهادف إلى تحقيق المنفعة العامة، لا يتم كله داخل نطاق القانون الإداري.

**أ. الدور الإنشائي للقاضي الإداري**

كان لزاما على القاضي الإداري أن يقدم بديلا أكثر مسايرة لنشاط الإدارة ولأهدافها، فبعد محاولة إيجاد حل للمنازعة المعروضة عليه وفي ظل غياب نصوص قانونية، لا بد للقاضي الإداري أن يقدم بديلا، وهذا ما يجعله يخلق قواعد قانونية من حين لآخر. لكن إنشائية القاضي الإداري ترتبط ارتباطا وثيقا بكون القانون الإداري غير مدون وغير مقنن، وعليه فالقاضي الإداري، لا يتراجع في إنشاء قواعد قانونية في حالة غياب نصوص قانونية، لكي لا ينطوي فعله وتصرفه على إنكار العدالة .

يقوم القاضي الإداري بدور غاية في الأهمية في مجال إرساء قواعد القانون الإداري، واليه يعود الفضل في الكشف عن الكثير من القواعد[326]، فالقواعد والنظريات التي ابتدعها القضاء الفرنسي، أصبحت قواعد عامة ومضمون قاعدي للمادة الإدارية، فالقاضي الإداري يمتلك ما أضحى متداولا بالدور الإنشائي للقاضي الإداري، ويعني بالأساس ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد مع الكشف عنها، حيث يجد القاضي الإداري نفسه مجبرا على ابتداع الحلول المناسبة للروابط القانونية عندما لا يجد من مصادر القانون الإداري المكتوبة وغير المكتوبة ما يعالج به المنازعة، ويعد هذا حقا مشروعا له، كونه قاضيا لقانون حديث ومتطور، ويصعب تقنينه في ظل مجموعة من العوامل المتصارعة، فإن لم يفعل ذلك انطوى فعله على إنكار العدالة، فلم يكن له من خيار سوى العمل الجاد على ابتداع الحلول المناسبة، وهو ما يفعله القاضي الإداري لحماية مبدأ المشروعية، حيث له دور غاية في الأهمية لحماية هذا المبدأ من خلال مهمته في الكشف والإعلان عن وجود القواعد القانونية [327].

تتجسد أهمية الدور الإنشائي[328]، كون القاضي الإداري يشكل إفرازا لنبض المجتمع الذي يمارس فيه مهامه، والذي يستلهمه من تنظيماته وثقافته وعاداته،

---

[326] هذه القواعد لم يبتدعها القاضي الإداري من عدم، وإنما انحصر دوره في الكشف عنها من روح التشريعات الجزئية الإدارية وغير الإدارية، وكذلك من أسس التنظيم العام، وهو عندما يبتدع الحلول إنما ينشئ مبادئ عامة ذات مضمون قاعدي، فارضا على الإدارة والأفراد احترامها، تحت طائلة المسؤولية.

[327] - سليمان الطماوي، " الأسس العامة للعقود الإدارية "، الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي القاهرة 1975 ص، 489 .

328 فأهمية الدور الإنشائي، تتجلى كذلك كون القاضي الإداري ينشئ قواعد قانونية من أجل ضمان الحريات العامة، والحقوق المعترف بها للأفراد. فوجود قاضي إداري يعني أن المواطن لا يعيش تحت الاستبداد الإداري، كما أن وجوده يضمن

وسلوكيات أفراده وأحكامه، لأن مميزات القاضي الإداري، تتمثل في صيانة الحقوق والحريات التي أصبحت ذات بعد عالمي، وليست حكرا على قطر معين دون غيره، فضمان الحريات وصيانة الحقوق أصبح مرادفا للانفتاح وعدم الانغلاق [329].

إذا كان القانون الإداري قانون قضائي، باعتباره قانون ابتدعه فكر القاضي الإداري، فإن ذلك يجعل القاضي الإداري متميز بعدد من الخصوصيات والمميزات، التي تفرض نفسها، حتى يمكنه القيام بمهامه على أكمل وجه، حيث يتفق الكثير من الفقهاء على وجودها اتسام القاضي الإداري بها، وذلك من خلال قدرته على إعطاء مفهوم متطور للقانون وخلق المبادئ والقواعد القانونية، إضافة إلى مواكبته للتطورات التي يعرفها مع تأطير عمل الإدارة ورسم حدوده [330].

صحيح أن القاضي الإداري غالبا ما ينشئ قواعد قانونية، ويخلق مبادئ ونظريات وقواعد في القانون الإداري. لكن وعلى اعتبار أن أجزاء كبيرة أصبحت مدونة في القانون الإداري. فهل القاضي الإداري إن وجد نص قانوني سواء في إطار القانون الإداري أو غيره، فهل يتقيد به، أم أن القاضي الإداري دائما هو قاضي إنشائي ؟

**ب .تراجع الدور الإنشائي للقاضي الإداري**

توجد في القانون الإداري المغربي، مجموعة من المجالات المقننة. وفي حالة إثارة نزاع في الموضوع، فالقاضي الإداري لا يتردد في الرجوع إلى تلك النصوص القانونية على تعددها[331] فنجد مثلا:

- القانون 12/90 المتعلق بالتعمير[332]؛

---

احترام مبدأ المشروعية باكتشاف حل للرابطة القانونية التي تنشأ بين الأفراد والإدارة، وعليه يحافظ على القرارات المتخذة من الإدارة وسلامة تطبيقها

- دوالقيد الحسن، خصائص التجربة المغربية في ضوء إحداث المحاكم الإدارية منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمراكش، سلسلة الندوات والأيام الدراسية، العدد الخامس 1996 ص 26.

[329] - خطاب الراحل الحسن الثاني، بتاريخ 08 ماي 1990 بمناسبة الإعلان عن إنشاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والذي دعا من خلاله إلى خلق محاكم إدارية في جميع الجهات .

[330] - الحلابي الكتاني، التطور القضائي لمبدأ حقوق الدفاع، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 14 سنة 1996 ص 13 .

331 إن مجموعة من نصوص القانون الإداري مدونة، ومقننة، ولها قواعد قانونية صلبة تنظمها، مما يوحي إلى قراءات أخرى في القانون الإداري، وتبعا لذلك فالقانون الإداري في الوقت الراهن، ليس بقانون غير مقنن وغير مدون، بل قانون مدون ومقنن ولو بشكل نسبي، وهذا ما ينعكس على ما يعرف بالدور الإنشائي للقاضي الإداري، مادام أن القاضي الإداري يعود إلى النصوص القانونية عند محاولة إيجاد حل للنازلة المعروضة عليه .

- القانون 17/08 المتعلق بالميثاق الجماعي [333]؛
- القانون 79/00 المتعلق بالعمالات والأقاليم [334]؛
- القانون 47/96 المنظم للجهات [335]؛
- القانون 54/05 المنظم للتدبير المفوض [336]؛
- القوانين المنظمة للأملاك على تعددها [337].

وهذا ما يرتب لنقطتين أساستين :

إن الدور الإنشائي للقضاء الإداري، ارتبط فقط بالقاضي الإداري الفرنسي، لأنه هو من وضع الأسس واللبنات الأساسية الأولى للقانون الإداري، ثم أن القاضي الإداري لا ينشئ دائما قواعد جديدة، في ظل وجود نصوص قانونية تتدخل في صلب القانون الإداري، ويعتمد عليها مباشرة لإيجاد حل للنازلة المعروضة عليه.

هكذا فالنصوص القانونية المدونة غالبا ما يلجأ إليها القاضي الإداري، وأحكامه عديدة ومتنوعة، والتي تم فيها تطبيق نصوص تشريعية، وعلى سبيل المثال لا الحصر، فرخصة الاحتلال المؤقت للملك العام، التي يستأذن فيها الراغب فيه من السلطة الإدارية المختصة، استغلال أملاكها العامة لمدة معينة ولأغراض كثيرة كاستخراج مياه معدنية، مزاولة تجارة فوق الأرصفة، مراكز التموين، وأرصفة المقاهي، إذا كان ذلك لا

---

[332] - ظهير شريف رقم 1.92.31 صادر في 17 يونيو 1992 بتنفيذ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعميرالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 1992/07/15 الصفحة 887.

[333] - القانون 17/08 المتعلق بالميثاق الجماعي، المنفذ بالظهير الشريف رقم 1-08-153 بتاريخ 18 فبراير 2009 ، المغير والمتمم للقانون 78/00 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002 .

[334] - القانون 79/00 المنظم للعمالات والأقاليم المنفذ بالظهير الشريف رقم 1-2-269، بتاريخ 21 نونبر 2002 الجريدة الرسمية عدد 5038 الصفحة 3490 .

[335] - القانون 47/96 المنظم للجهات المنفذ بالظهير الشريف 1-97-84 بتاريخ 3 ابريل 1997 الجريدة الرسمية عدد 4470 الصفحة 556 .

[336] - القانون 54/05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006 الصفحة 744.

[337] - بخصوص الأملاك بالمغرب، فالنصوص القانونية التي تنظمها فهي متعددة بشكل كبير، فنجد مثلا القانون 52/03 المتعلق بتنظيم شبكة السكك الحديدة الوطنية وتدبيرها واستغلالها الصادر بتنفيذها الظهير رقم 1-04-256 بتاريخ 7 يناير 2005 ، ونجد مثلا الظهير الشريف المؤرخ في 29 أكتوبر 1919 الجريدة الرسمية عدد 342 بتاريخ 7 نونبر 1919 ... إلى غير ذلك من النصوص .

يضر بالمنفعة العامة[338] .وتبعا لذلك تمنح هذه الرخصة[339] لمدة أقصاها عشر سنوات ويجوز تمديدها بصفة استثنائية إلى عشرين سنة [340].

**ثانيا: الدعامة القضائية للقانون الإداري**

إن القاضي الإداري أثناء قيامه بالدور المنوط به، يقوم باستلهام أحكام القانون، واستنباط الأحكام من خلال الاجتهاد. فالقاضي الإداري كلما عرضت عليه قضية من القضايا على كثرتها، لا يتوانى في وضع حكم وقاعدة تكون أساسا تشريعيا، بل يضع مبادئ بقيت علامة في تاريخ القانون الإداري. و تأسيس مفاهيم شكلت بنيان للقانون الإداري.

**أ."ابتكار" مبادئ قانونية**

يقوم القاضي الإداري بدور كبير عن طريق ملأ الثغرات، والكشف عن أسس جديدة لتطوير القانون الإداري، وتبعا لذلك فالقاضي الإداري أغنى المادة الإدارية عبر إرساء مجموعة من المبادئ، كالمبادئ العامة للقانون، وأرسى كذلك مبادئ أخرى كمبدأ المساواة في إطار مباريات التوظيف، متبوع بتواتر لمجموعة من الأحكام التي تبنته وارتكزت عليه.

338 - بوجمعة بوعزاوي: القانون الإداري للأملاك، مطبعة EMLIV الطبعة الأولى 2013 ، الصفحة 119

339 - بالمقابل فرخصة الاحتلال المؤقت للملك العام، وفي حالة إثارة النزاع بخصوصها بين أحد الخواص أي المستفيد والسلطة الإدارية المختصة، فإن القاضي الإداري هو المختص بالنظر في هذه المنازعة، وذلك بالاعتماد على ظهير 1918 المنظم لشغل الملك العام، وفي هذا الصدد قررت المحكمة الإدارية بالرباط أن اتخاذ الإدارة قرار بفسخ اتفاقية الاحتلال المؤقت للملك العام، بعدما دعت المصلحة العامة إلى ذلك، يستند إلى سبب صحيح قانونيا وواقعيا في الحكم رقم 1135 بتاريخ 24 ماي 2007 - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1135 بتاريخ 24 ماي 2007 339. أورده بوجمعة بوعزاوي ، مرجع سابق ، ص 120.

تبعا لذلك ففي حكم المحكمة الإدارية بالرباط، فالقاضي الإداري اعتمد على نص ظهير 30 نونبر 1918، بشأن إيجاد حل في إطار المنازعة المعروضة عليه، فيما يخص شغل الملك العام مؤقتا، وهذه إذن من بين الحالات العديدة والمتنوعة التي يعتمد فيها القاضي الإداري على نصوص قانونية. ولا يخلق أو يبتكر قواعد تصبح صالحة ومعتمدة في القانون الإداري، وهو ما يوحي بأن القاضي الإداري ليس دائما قاضيا إنشائيا، بل الأكثر من ذلك فالدور الإنشائي للقاضي الإداري ارتبط بالقاضي الإداري الفرنسي أكثر دون غيره .

340 - نفس المرجع ص، 120 ، حيث أشار المؤلف في هذا الصدد إلى ظهير 30 نونبر 1918 بشأن شغل الملك العام مؤقتا كما وقع تغييره وتتميمه.

**أ.1. المبادئ العامة للقانون**

هي مبادئ غير مكتوبة، وغير منصوص عليها صراحة في نصوص قانونية، لكنها مستقاة من اجتهاد القضاء الإداري ومؤكد عليها من طرفه، ويعتبرها ملزمة لنشاط الإدارة. والمبادئ العامة للقانون موجودة منذ نصف قرن في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، وتشكل مصدرا جديدا وهاما للشرعية[341]. وتبعا لذلك، فالقضاء الفرنسي ويخص بالذكر مجلس الدولة، قد لعب كل الدور في إرساء وتكوين هذه المبادئ، بل هو من كشف عنها، وبدء العمل بها سنة 1940. بعد أن اجتاحت القواعد الألمانية فرنسا إبان الحرب العالمية الثانية، وسقوط الجمهورية الثالثة، وقيام حكومة مؤقتة. هذا التغيير أدى إلى انهيار النظام المؤسساتي والسياسي بفرنسا، وسقطت النصوص القانونية التي تضمن حقوق الأفراد، ضد امتيازات السلطة العامة، التي تتميز بها الإدارة اتجاه الأفراد. وعلى هذا الأساس ابتكر مجلس الدولة الفرنسي المبادئ العامة للقانون، وأقر بضرورة العمل بها، وعلى الإدارة احترامها، وإلا فإن نشاطها يصبح مخالفا لمبدأ المشروعية [342].

أما من حيث قيمتها القانونية، فهناك مبادئ عامة للقانون لها قيمة قانونية. ثم مبادئ عامة للقانون، لها قيمة دستورية، حسب اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، وهي بالخصوص تلك المبادئ المستمدة من تصدير الدستور[343].

يبدو أن القاضي الإداري الفرنسي، كان له كل الدور في تأسيس هذه المبادئ ذات القيمة الكبيرة، نظرا لإلزاميتها وقيمتها القانونية الموازية لتصدير الدستور. بل إن هذه المبادئ التي ابتكرها مجلس الدولة، فمخالفتها من طرف الإدارة يترتب عنه مخالفة النشاط الإداري لمبدأ الشرعية .

---

[341] - مصطفى خطابي، مرجع سابق، ص 214 .

[342] - محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 43 .

[343] - ويمكن تصنيف هذه المبادئ إلى عدة فئات :

مبادئ تعبر عن الفلسفة الليبرالية لحقوق الإنسان والمواطن كالمساواة أمام الضريبة وأمام المرافق العامة، وكذا الولوج إلى الوظائف .

المبادئ الأساسية لسير العدالة وحماية المواطن، مثلا كل قرار إداري يمكن أن يكون محلا للإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة .

مبادئ تعبر عن الإنصاف والعدالة الاقتصادية والاجتماعية، كمبدأ استمرار المرفق العام .

مصطفى خطابي، مرجع سابق، ص 215 .

إن المبادئ العامة للقانون التي ابتكرها مجلس الدولة الفرنسي، لها قيمة كبيرة، وهذا ما ترك القضاء المغربي يسير في نفس الاتجاه، بتبني الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى منذ إنشائه سنة 1957 مجموعة من المبادئ[344].

**أ.2. مبدأ المساواة في إطار مباراة التوظيف**

يعد مبدأ المساواة، أهم مبدأ يعمل به القاضي الإداري، أثناء نظره في الدعوى المتعلقة بمباراة التوظيف، أي توفر المساواة دون تمييز بين مرشح وآخر، أو بين رجل وامرأة، وتبعا لذلك يمكن تعريف مبدأ المساواة، بأنه منع التمييز لأي اعتبارات سياسية أو معتقدات دينية، أو بسبب العرق أو الجنس[345]، وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 3 يونيو 1936 ، في قضية الآنسة "Bobard"، حيث قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن القانون يضمن للمرأة وفي جميع المجالات حقها تماما كما للرجل، مع منع جميع القرارات التي تمنع المرأة من الولوج إلى المباريات، سواء المهنية أو الخاصة بالقضاء وكذا المناصب العليا [346].

إلى جانب مبدأ المساواة في إطار مباراة التوظيف، هناك أيضا مبدأ احترام الحقوق المكتسبة، حيث أن المرشحين والى حين إغلاق باب الترشيح، لهم حق مكتسب

---

344- مبدأ قوة وحجية الشيء المقضي به؛

*مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية؛

*مبدأ ضمان ووجوب حق الدفاع؛

*مبدأ وجوب احترام الحقوق المكتسبة وإلزاميتها للإدارة؛

*مبدأ عدم إمكانية تعدد العقوبة والجزاء على العقل الواحد؛

*مبدأ حرية التجارة والصناعة محمد الأعرج، مرجع سابق، ص 44.

345 - Jean-Marie Auby, Droit De la fonction publique, état Collectivités locales Hopitaux ; DALLOZ , 5 édition , 2005 , page 168 .

346 - G,AJ,A op.cité, pages 319; 321 .

وعلى اعتبار أن المشاركة في المباريات والامتحانات، هي حق من حقوق المواطنة، ويتعين احترامه، ومراعاته، وصيانته، بشتى الوسائل، في إطار احترام النصوص الصريحة المنظمة لهذا النشاط الإداري، والموكول لها أمر تكريس هذا الحق، فيبدو أن الكثير من الاجتهادات القضائية، ذهبت إلى ضمان حرية الرأي، وعدم تنحية أي مرشح، بسبب أرائه السياسية، أو معتقداته الدينية، أو انتساباته العرقية، وهذا ما أكده حكم مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 28 ماي 1954 في قضية "Barel"، وأكد على مساواة جميع الفرنسيين في التشغيل والوظائف العمومية، وعدم تنحية أي مرشح من مباراة بسبب أرائه السياسية، حيث أن مجلس الدولة ألغى قرار يقضي إلى إقصاء ثلاثة مرشحين، بسبب آرائهم السياسية للولوج إلى المدرسة الوطنية للإدارة.

ibedem , pages 478 ;480 .

يمكنهم من ولوج المباراة، كما أن الإدارة. ويعد إعلان قرار المباراة، وإيداع المرشحين لترشيحاتهم، لا يمكنها أن تتراجع عن هذا القرار، مادام أنه انشأ حقوق مكتسبة، وارتباطا بالمبدأين السابقين يوجد كذلك مبدأ الأجرأة، الذي يضمن بقاء اللجنة المكلفة طيلة مدى المباراة [347].

**ب . "تأسيس" قواعد قانونية**

أخذت مجموعة من الأحكام، والقرارات القضائية الكبرى مكانة مميزة في القانون الإداري، من خلال منطوقها الذي عبر عن جرأة القاضي الإداري، حتى أصبحت أحكامه تمثل قواعد تنبني عليها باقي الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري، هذا الأخير ما فتئ أن يؤسس نظريات وكذلك مفاهيم بقيت لصيقة بالقانون الإداري.

**ب.1. إنشاء قواعد**

توجد مجموعة من الأحكام القضائية الكبرى بفرنسا، والتي أسست لمجموعة من القواعد، وأصبحت أساس للقانون الإداري، حتى أصبحت تحتل مكانة ومركزا متميزين. بعد أن جعلت القضاء الإداري في موقع صعب، حتى يجد حل للمنازعة . والتوفيق بين المصلحة العامة والخاصة، حيث لعب القضاء الإداري، دورا محوريا في هذا المجال. فبتاريخ 22 يناير 1929 أسست محكمة التنازع الفرنسية لما يسمى " **مؤسسات عامة ذات طابع صناعي أو تجاري**"، بخصوص الشركة التجارية لغرب إفريقيا "Société commercial de l'ouest african"، ومن أهم حيثيات هذا الحكم كون الشركة التجارية لغرب إفريقيا، كانت تملك إحدى العربات التي تضررت في الحادث الذي وقع لعبارة " ايلوكا " (Bac d'eloka)، وهي مصلحة الربط البحري على ضفاف ساحل العاج، المستغلة مباشرة من طرف المستعمرة، وتبعا لذلك ومن أجل تحديد القاضي المختص، لتعيين الخبير الذي تطالب به الشركة، كان على محكمة التنازع أن تحددها إذا كانت مصالح ما تابعة للإدارة، يمكن أن يعتبر بأنها تسير بنفس الشروط التي تسير بها المؤسسات الخاصة، ومن تم يكون القاضي العادي هو المختص، وقد كان من المقبول أن تتصرف الإدارة في بعض العمليات المعزولة مثل الخواص، دون استعمال امتيازات السلطة العامة، وكانت هذه أول مرة يتم قبول الفكرة بالنسبة لمرفق كامل [348].

[347] - Jean marie Auby, op.cité, pages 170 – 171 .

[348] - G A J A, op.cité, pages 234 ; 237 .

وبتاريخ 8 ابريل 1935 صدر حكم عن محكمة التنازع الفرنسية، بخصوص جريدة " أكسيون الفرنسية " (Action Française)، بعد أن قام محافظ الشرطة بباريس صبيحة يوم 07 فبراير 1934، بحجز نسخ جريدة لاكسيون الفرنسية لدى كل المستودعين في باريس، وفي محافظة السين، وأسس هذا الحكم لقاعدة ملزمة وهي " **نقطة الانطلاق لنظرية التعدي** "[349].

وبتاريخ 21 يونيو 1895 صدر قرار عن مجلسي الدولة الفرنسي في قضية " كام Cames"، وصدر هذا القرار بناءا على أن السيد "كام" ، كان عاملا بمصنع حربي تابع للدولة، وتعرض لجروح ناجمة عن تطاير شظايا الحديد، مما نتج عنه بثر يده اليسرى، ومن ثم عجزه عن العمل. وتجدر الإشارة أنه في الوقت الذي صدر فيه هذا القرار لم يكن هناك ضمان اجتماعي. فقرر وزير الحرب منحه تعويضا، حيث وجده العامل "كام" غير كاف، ومن ثم رفع أمره إلى مجلس الدولة مطالبا بتعويض أكبر. وبموجب هذا القرار تقبل مجلس الدولة لأول مرة "**إمكانية قيام مسؤولية بدون خطأ أي المسؤولية على أساس المخاطر**"[350].

وبتاريخ 4 أبريل 1914، صدر قرار أخر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية السيد "Gomel". وصدر هذا القرار بناءا على رفض الإدارة تسليم رخصة البناء للسيد "Gomel"، بحجة أن ساحة " بوفو " بباريس (Place Beauvau à Paris)، موقع العقار الذي يريد المعني بالأمر انجاز أشغال به، يعتبر موقعا محتملا لانجاز نصب تذكاري، وفقا لأحكام المادة 118 من قانون 31 يوليوز 1911 والتي تسمح للإدارة برفض تسليم رخصة البناء في مثل هذه الحالة، وتبعا لذلك وبموجب هذه النازلة توسع القاضي الإداري في مراقبة الإدارة، ولأول مرة يقبل مجلس الدولة أن يراقب ليس فقط سلامة التفكير القانوني الذي تتبعه الإدارة، بل أيضا "**المراقبة القضائية لصحة التكييف القانوني للأحداث والوقائع التي اعتمدت عليها الإدارة لاتخاذ قرارها**"[351].

وبتاريخ 26 يوليوز 1910، صدر قرار عن مجلس الدولة الفرنسي، بعد أن قامت بلدية "روك كورب" (Roque Caurbe) " بعيدها السنوي، وكان يتضمن هذا العيد ألعاب

[349] - Jean claud Ricci, op.cité, page 43 .

[350] - G A J A op.cité, pages 40 ;43 .

[351] - ibid, pages 171 ; 173 .

القنص على أهداف عائمة في النهر، أثناء ذلك كانت سيدة تدعى "لومونيي Lemonnier"، على الحافة المقابلة للنهر فأصيبت برصاصة أحد القناصة. فرفع الزوجان "Epaux Lemonnier" دعوى ضد رئيس البلدية أمام القضاء العادي، والذي قرر مسؤولية الشخصية، وحكم عليه بتعويضها، ثم رفعا دعوى ثانية أمام مجلس الدولة مطالبين هذه المرة بالحكم على البلدية بالتعويض. وبموجب هذه القضية، توسع مجلس الدولة في تقرير مسؤولية الدولة الإدارية بسبب الأخطاء التي يرتكبها أعوانها، ومن خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي هذا فقد تم "**تقرير مسؤولية الدولة الإدارية بسبب الأخطاء التي يرتكبها أعوانها**"، واعتبر مجلس الدولة كذلك في هذا القرار، بكون الحادث ناجم عن خطأ عون عمومي مكلف بتسيير مرفق عام، والخطأ ذو طابع شخصي، ويمكن أن يؤدي على العون بالتعويض أمام المحاكم العادية، ولا يحرم المتضرر من حقه في المتابعة المباشرة ضد الشخص المعنوي الذي يسير المرفق، للتعويض عن الضرر. وفي هذا السياق على القاضي الإداري أن يتأكد فقط من "**وجود خطأ مرفقي يؤدي إلى قيام مسؤولية الدولة**" [352].

**ب.2.تكريس مفاهيم**

إن الاجتهادات القضائية، ويخص بالذكر هنا الأحكام والقرارات، الصادرة عن القضاء الإداري الفرنسي، أسست لمجموعة من المفاهيم التي بقيت لصيقة بالقانون الإداري. وتبعا لذلك يعد مفهوم المرفق العام أول تعبير عن وجود قانون إداري، بعد حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية "بلانكو"، بل أصبح معيار لتطبيق القانون الإداري، وتشبث به أشهر الفقهاء الفرنسيين ( Baunard – Jeze – Duguit ) لدرجة أنهم أسسوا مدرسة أطلقوا عليها مدرسة المرفق العام [353].

إن حكم محكمة التنازع الفرنسية في قضية "بلانكو" لم يؤسس فقط لمفهوم المرفق العام، بل أسس كذلك لمفهوم المسؤولية الإدارية، باعتبارها أداة تقنية تلزم الأشخاص العامة في تحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم، التي تتولد عنها أضرار ينبغي

[352] - G A J A op.cité, page 207– 209 .

[353] - في هذا الصدد وكما جاء في كتاب الأستاذ احمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة في الهامش الأول في الصفحة 11، فالمرفق في اللغة هو ما يرتفق به، أي ينتفع به فيقول الله سبحانه وتعالى في الآية رقم 16 من سورة الكهف " وإذا اعتزلتموهم وما يعبدون إلا الله فأووا إلى الكهف ينشر لكم ربكم من رحمته ويهيئ لكم من أمركم مرفقا "

تعويضها وفقا لقواعد قانونية متميزة عن تلك المطبقة في نظام المسؤولية المدنية، هذا المفهوم لم يتبناه القاضي الإداري المغربي إلا في حدود 1997 بعد أن كان يسترشد في بعض الحالات في قضايا المسؤولية الإدارية بالقواعد المسلم بها في القانون الخاص [354].

كفكرة عامة، فالقاضي الإداري أسس بنية مفاهيمية كبيرة شكلت أساسا للقانون الإداري، وأصبحت ترتبط به إلى حدود الآن، نجد كذلك مفهوم المنفعة العامة الذي تشبت به الفقه، بل اعتبره أساس جديد لتطبيق القانون الإداري ومعيار لاختصاص القضاء الإداري ( حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية بلدية مونسيجور ) .

إن المفاهيم التي كرسها القاضي الإداري[355] كثيرة ومتنوعة، فمفهوم المصلحة العامة، يرتبط ارتباطا وثيقا بالقانون الإداري، وأساس هذا المفهوم هو دعوى الإلغاء ( إحدى أهم ركائز القضاء الإداري )، وعلى اعتبار أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية عينية، فهي ترمي إلى تحقيق المصلحة العامة، هكذا فإلغاء قرار إداري يعني شيئا وحيدا، وهو محو نتاج عدم المشروعية، الشيء الذي يدفع الإدارة المعنية إلى عدم مخالفة القانون، وعليه فإن دعوى الإلغاء لها حجية مطلقة في مواجهة الكافة، حيث أن أساس إلغاء قرار إداري يبقى في نهاية المطاف لفائدة مبدأ المشروعية والتي هي لفائدة الجميع داخل نفس المجتمع، كما أن الطاعن في دعوى الإلغاء، لا يهدف في الأساس إلا لتحقيق مصلحته الخاصة، غير أن ذات المصلحة تتفق مع المصلحة المتمثلة في تحقيق المشروعية [356].

---

[354] - بتاريخ 24 شتنبر 1997، صدر عن المحكمة الإدارية بالرباط أمر استعجالي يقضي بأداء المكتب الجهوي للاستثمار الفلاحي لفائدة الطاعنة فاطمة العنصري تعويضا قدره 8000.000 درهم مع ضرورة النفاذ المعجل في حدود الربع، لكن المكتب المذكور امتنع عن تنفيذ الحكم، مما دفع بالطاعنة إلى سلك مسطرة الحجز لدى الغير.

-أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى على ضوء التحولات المعاصرة، مرجع سابق، ص 24 .

355 فالقاضي الإداري المغربي تبنى مفاهيم أخرى، كمفهوم الأشغال العامة، وهذا ما يستشف من خلال حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء تحت عدد 376 بتاريخ 3 يوليوز 2007 في قضية "خليل عبد الإله" ومن معه ضد وزير الأشغال العمومية، وترجع وقائع هذا الحكم إلى ثبوت تراجع مستوى الرواج التجاري لمحطة البنزين نتيجة إنشاء قنطرة للطريق السيار على مشارفها، حيث يستوجب تعويض المالكين عن الأضرار الناتجة عن التقليص من قيمة العقار، وقيمة الرأسمال المستثمر بعد حجب الرؤية عن محطة البنزين بإنشاء تلك القنطرة - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تحت عدد 376 بتاريخ 03 يوليوز 2007.

356 - محمد المحجوبي: خصوصيات دعوى الإلغاء وإشكالية الجمع بينها وبين دعوى التعويض، مجلة القانون المغربي العدد 14، ابريل2009ص 41 .

إن القاضي الإداري لم يؤسس فقط لمفاهيم وقواعد القانون الإداري، بل كرس مفاهيم ثم شرحها وأطرها حتى لا تخرج عن مدلولها، بل قلب مجموعة من المفاهيم التقليدية، كما هو الحال فيما يخص استغلال المرفق العام[357].

يبدو بشكل جلي أن القاضي الإداري أثناء محاولته إيجاد حل للمنازعة المعروضة عليه. فهو لا يتردد في محاولة إيجاد حل واقعي، يوفق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد. كما أنه بعد التأسيس لقاعدة معينة للحكم، يكون قد أسس لمفاهيم تعتمدها جميع الأحكام الموالية بشكل متواتر، بل إن القاضي الإداري، قد يؤسس لمفهوم معين، ثم يعود لتفسيره أو ليشرحه بل يضيف إليه مفاهيم أخرى، كما هو الحال بالنسبة لحكم مجلس الدولة " الملك العام – الاستعمالات ".

يسعى الفقه والقضاء سويا لإيجاد أساس يصلح لتطبيق قواعد القانون الإداري، إلا أن دور القاضي الإداري له أهمية خاصة، ومميزة. هذه الأهمية هي التي تركت الفقه ينعت القانون الإداري، بأنه قضائي بالأساس. تبعا لذلك فهذا النعت بني على الاجتهادات القضائية، والتي ما فتئ القاضي الإداري من خلالها أن يؤسس لقواعد تصلح للتطبيق وتصلح لأن تكون حل لبعض المنازعات الأخرى. بل إن القاضي الإداري أسس مبادئ قانونية تبنتها قوانين ودساتير وتشريعات مختلف الدول، كالمبادئ العامة للقانون ومبدأ المساواة... هذا الإبداع للقاضي الإداري تواصل كذلك في تأسيس مفاهيم تكرست في بنيان القانون الإداري.

---

[357] هذا ما يمكن استخلاصه من حكم لمجلس الدولة فيما يتعلق " بالملك العام – الاستعمالات"، حيث تدور حيثيات هذا الحكم في كون شركة الحافلات المكلفة باستغلال خدمة يومية بين مدينتي "Antibes" و "Canes"، وجدت نفسها في وضعية الاستحالة في السير، وعليه رفعت طلب إلغاء القرار الجماعي الذي لم يكن له هدف آخر غير الاحتفاظ بالاحتكار لمجموعة التراموای في"Canes"، المكلفة بتدبير هذا القطاع بالوكالة. وبناءا على هذه الوقائع، فمجلس الدولة الفرنسي في هذا الحكم ميز بين نقل المسافرين من داخل التجمعات الحضرية ونقل المسافرين ما بين المدن الحضرية .

ففيما يخص الأول، فإنه يعود للعمدة إصدار ترخيص استغلال خدمة مرفق من داخل التجمع الحضري، وعليه فإن حركة المرور وسلامة الطرق تفرض أن يكون عدد السيارات العمومية محدود. الشيء الذي يؤدي أحيانا إلى تحديد عدد الشركات التي تضمن استغلال هذه السيارات، وإن اقتضى الأمر يمكن أن يصل إلى الاحتكار.

أما فيما يخص الحالة الثانية، فإن مجلس الدولة اعترف للعمدة بإمكانية حماية الشركة المكلفة بتدبير القطاع بالوكالة في الجماعة ضد أي منافسة من شركات أخرى، بتحديد لهذه الأخيرة فقط الوقوف الضرورية أو تحديد طرق خاصة لها. وعليه فإن قرار عمدة "Canes" قد ألغى لأنه منع كل وقوف في هذه المدينة، وجعل الشركة المدعية في وضعية شبه استحالة مطلقة لاستغلال خدماتها، المتمثلة في حركة النقل العمومي بين مدينتي " Canes" و "Antibes"-

**G,A,j,A, op,c,i,t pages 288-289**.

إن القانون الإداري قانون قضائي بالأساس، أما التميز بأنه قانون غير مدون، فهو نعت مردود عليه، فعلى سبيل المثال لا الحصر، من بين القوانين المدونة، والتي تدخل في صلب القانون الإداري والتي يتم تطبيقها من طرف القاضي الإداري نفسه (القانون 97-15 بمثابة مدونة للتحصيل العمومية- القانون 08-17 المعدل للقانون 00-78 بمثابة ميثاق جماعي- القانون 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض- القانون 00-79 المنظم للعمالات والأقاليم- القانون 90-12 المتعلق بالتعمير- ظهير شريف رقم 1.58.08 بتاريخ 24 فبراير 1958 بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، والنصوص التطبيقية المتعلقة به...).

إن القانون الإداري يعرف تحولات جد مهمة، والمغرب يتجه نحو تأسيس قانون إداري محلي موازاة مع القانون الدستوري المحلي، وهذا ما يستشف من القوانين المتعلقة باللامركزية الترابية التي عرفها المغرب غداة الاستقلال، وعرفت تعديلات جوهرية مسايرة للتطورات الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، ويستشف كذلك من النقاشات العمومية الحالية، كالنقاش الوطني حول مشروع الجهوية المتقدمة بعد دستور سنة 2011، والقوانين التنظيمية الهامة (قانون تنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات- قانون تنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات و الأقاليم- قانون تنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات). ولهذا نأمل أن يتم التأسيس لقانون إداري محلي يكون خادما للإدارة المحلية، على ضوء دستورها المحلي لأجل دولة الحق و القانون و المؤسسات.

# احكام وقرارات قضائية

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم القضاء الشامل

حكم رقم :4172 بتاريخ :2014/7/8 ملف رقم : 2013/7113/417

**وبعد المداولة طبقا للقانون**

في الشكل:

حيث جاء الطلب مستوفيا لسائر الشروط الشكلية القانونية مما يتعين التصريح بقبوله .

في الموضوع :حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء المقرر الصادر عن اللجنة الوطنية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة بتاريخ 2013/5/29 في الملف رقم 1-09/743

وحيث عابت المدعية على المقرر المطعون فيه صدوره بغير اللغة الرسمية للبلاد وعدم توفر النصاب القانوني لانعقاد اللجنة الفرعية وعدم توقيعه من طرف كافة الأعضاء ،إضافة لانعدام التعليل ،ثم عدم توفر اخلالات بمحاسبتها حتى يتم استبعادها،فضلا على عدم صحة التصحيحات التي أدخلتها اللجنة الوطنية عند إعادة تقديرها لرقم المعاملات .

وحيث من جهة أولى، ولئن كان مقرر اللجنة الوطنية المطعون فيه قد صدر بلغة أجنبية (اللغة الفرنسية) إلا أن المدعية لم تثبت أن ذلك كان سببا في عدم تمكنها من الدفاع عن نفسها أو حرمانها من ممارسة حقوقها على المقرر المذكور، سيما وأن الرسائل التي وجهتها إلى الإدارة في إطار مسطرة التصحيح كانت محررة بنفس اللغة ،فضلا على أن وجوب استعمال اللغة العربية يقتصر على المرافعات والأحكام دون باقي الوثائق ومنها المقرر المطعون فيه والذي لا يمكن اعتباره حكما قضائيا كما أن المحكمة يمكنها إذا آنست في نفسها القدرة على استيعاب مضمون الوثيقة المحررة بلغة أجنبية ان تستعمل سلطتها في ذلك دون الاستعانة بترجمان محلف مادام لم يقع أدنى تشكك في تفسير أو تأويل الوثيقة وهذا ما جاء في قرار للمجلس الأعلى سابقا محكمة النقض

حاليا الغير منشور عدد 42 المؤرخ في 2010/1/21 ملف إداري عدد 2009/1/4/639. الأمر الذي يجعل ما دفعت به المدعية بهذا الخصوص يفتقد إلى الجدية اللازمة .

وحيث من جهة ثانية،فطبقا للمادة 226 من المدونة العامة للضرائب لكي تكون مداولات اللجنة الفرعية صحيحة يجب حضور الرئيس وعضوين آخرين يمثل أحدهما الخاضع للضريبة والآخر الإدارة وتتداول اللجنة الفرعية في اجتماع ثان بحضور الرئيس وعضوين آخرين من بين أعضاء اللجنة الفرعية. ويكون لكل عضو صوت واحد غير أنه إذا تعادلت الأصوات يرجح الجانب الذي ينتمي إليه رئيس اللجنة ، وأثناء التصويت يمنع حضور النائب عن الإدارة وكذلك حضور الخاضع للضريبة المعني بالأمر أو من ينوب عنه وإلا تعرض المقرر المتخذ للبطلان.

وحيث بالإطلاع على المقرر المطعون فيه تبين ان اللجنة الوطنية قامت باستدعاء جميع الأطراف بما فيهم ممثلي الملزم بالضريبة ،وحضر أحدهما وتخلف الثاني رغم الاستدعاء والتوصل وبالتالي صدر المقرر وتم توقيعه من طرف الرئيس وكذا أحد ممثلي الخاضع للضريبة وممثل الإدارة وكاتب اللجنة مما يكون ما استندت عليه المدعية بهذا الشأن لا أساس له هو الأخر .

وحيث من جهة ثالثة ،إذا كانت نفس المادة تنص على انه يجب أن تكون مقررات اللجان الفرعية مفصلة ومعللة بمعنى أنه يجب توضيح الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي أسست عليها اللجان الفرعية مقرراتها لأن انعدام التعليل قد يكون كافيا لإبطال المقررات ،فإن المشرع لم يحدد لا طريقة معينة ولا كيفية تعليل هذه المقررات التي لا تكتسي صبغة قضائية ،فضلا على أنه بالرجوع للمقرر المطعون فيه يتبين أنه جاء معللا بما فيه الكفاية للنتائج المتوصل إليها وأجاب عن كافة إدعاءات الشركة ،مما يكون معه ما استندت عليه المدعية بهذا الخصوص هو الأخر غير جدير بالاعتبار .

وحيث من جهة رابعة،فقد تميز موقف الشركة المدعية بأن محاسبتها لا تشوبها إخلالات مؤثرة التي تستوجب التصحيح طبقا لمقتضيات المادة 213 من المدونة

العامة للضرائب في حين دفعت إدارة الضرائب بكون محاسبة الشركة تخللتها إخلالات جسيمة .

لكن حيث بالرجوع لوثائق الملف ومستنداته يتضح أن الإدارة استندت إلى وجود بعض الإخلالات للقيام بالتصحيح طبقا للمادة 213 من المدونة العامة للضرائب وهذا نفسه ما أكده السيد الخبير في تقريره الذي أوضح أن جرود المخزون من السلع غير ممسوكة بصفة قانونية وانعدام وثائق الإثبات وعدم إدراج عمليات في المحاسبة بالرغم من انجاز المدعية لها،كما انه وبغض النظر على أن تلك الإخلالات تدخل في زمرة الإخلالات الجسيمة التي تبرر استبعاد المحاسبة الممسوكة من المدعية ،فإن الإدارة لم تقم باستبعاد كلي للمحاسبة بل قامت بتصحيح الأخطاء والإغفالات التي شابت تلك المحاسبة وكان لها تأثير على تحديد الأساس الضريبي الشيء الذي يدخل ضمن اختصاصها ولها الحق في القيام به طبقا للقانون وتكون معه هذه الوسيلة غير مبنية على أساس.

وحيث من جهة رابعة، وأمام تمسك المدعية بعدم صحة الإدماجات المعتمدة من طرف اللجنة الوطنية بخصوص الضريبة على الشركات وتشبت إدارة الضرائب بالتصحيحات التي قام بها المفتش وللبت في هذه النقطة ولارتباطها بمعطى تقني صرف فقد أمرت المحكمة بإجراء خبرة مما تقرر معه مناقشة كل عنصر على حدة في ضوء
الخبرة المنجزة .

وحيث فيما يخص العنصر الأول من عملية التصحيح المتعلق بتقدير رقم المعاملات ،فبالرجوع إلى أوراق الملف يتضح أن المدعية تتمسك برقم معاملات 3 في المائة بالنسبة للمطعم والمقهى وكذلك الحانة في حين ان المفتش اعتمد على نفس رقم المعاملات بخصوص المقهى والمطعم ولكن حدد رقم معاملات الحانة في 6,31 في المائة بالنسبة للحانة بناء على تصريح المدعية نفسها خلال السنة المحاسبية 2006 وهو ما تبنته اللجنة الوطنية وتوصل إليه الخبير مما يكون ما انتهى إليه مقرر اللجنة الوطنية المطعون فيه مبنيا على أساس سليم من القانون .

وحيث فيما يخص العنصر الثاني من عملية التصحيح المتعلق بمخصص الديون المشكوك في استيرادها ،فبالإطلاع على وثائق الملف يتبين أن المفتش قام بإدماج

مبلغي 403.574,16 درهم بسنة 2006 و 7589,09 بسنة 2009 يتعلقان بمخصصات المؤن المؤسسة لمواجهة دائنيات مشكوك في استرجاعها ضمن الحصيلة الخاضعة للضريبة ،في حين ان الشركة لم تدل بما يفيد متابعة هؤلاء الزبناء إما بمراسلات أو دعاوى قضائية ولم تبرر بذلك مصدرها وتفاصيلها مما يجعلها تكتسي طابعا غير صحيح وهو ما أكده الخبير،الشيء الذي يبرر إدماج المبلغين المذكورين ويكون ما توصلت إليه اللجنة الوطنية مبنيا على أساس صحيح .

وحيث فيما يخص العنصر الثالث من التصحيح المتعلق بتخلي الزبناء عن ديونهم فقد ثبت للمفتش بأن الشركة المدعية توصلت بتسبيقات من زبنائها عن حجوز لقاعة الحفلات وقاعة الندوات وغرف الفندق ولم يتم المطالبة بها من أصحابها وبالتالي فهي تعتبر منتوجا غير جاري يتعين إدماج مبلغه المحدد في 172.089,12 درهم بسنة 2009 ،وهو نفس ما توصلت إليه اللجنة الوطنية وكذا السيد الخبير ،في حين نعت الطاعنة أنه لا يمكن إلزامها بإدماج مبلغ التسبيقات لكون التقادم لا يسقط الدين بقوة القانون حسب المادة 372 من قانون الالتزامات والعقود.

وحيث صح ما عابته الطاعنة على المقرر والخبرة لأن تقادم الديون لا يسقط بقوة القانون والتقادم المسقط بعد مرور خمس سنوات حسب المنصوص عليه في المادة 5 من مدونة التجارة لا يكون تلقائيا بل تقرره المحكمة بناء على طلب المعني وبالتالي فإن هذا المبلغ لا يمكن اعتباره من مداخيل الشركة والمقرر المطعون فيه بإقراره عكس ذلك يكون غير مبني على أساس سليم ويتعين استبعاد هذا المبلغ من الأسس المحددة بسنة 2009

وحيث فيما يخص العنصر الرابع من التصحيح المتعلق بمخصصات إهتلاكات على فرق إعادة التقييم فقد ثبت من وثائق الملف أنه إذا كان بإمكان الملزم تسجيل هذه المخصصات في المحاسبة إلا أنه لا يجوز ذلك من الناحية الجبائية ويقتضي الإعتماد على القيمة الأصلية وقد قامت الشركة بتصحيح موقفها سنتي 2006 و2009 بإدماج مبلغ 625.842,07 درهم عن كل سنة إلا أنها أغفلت إدماج هذا المبلغ خلال سنتي 2007 و2008 الشيء الذي قام به المفتش وسايرته اللجنة الوطنية وكذا الخبير ويكون معه ما انتهى إليه مقرر اللجنة الوطنية المطعون فيه مبنيا على أساس سليم من القانون .

وحيث فيما يخص العنصر الخامس من التصحيح الذي يتعلق بنقص في ثمن بيع الأصل التجاري فقد ثبث من وثائق الملف أن المدعية صرحت ببيعها للأصل التجاري بمبلغ 1.000.000 درهم حسب عقد التوثيق ،في حين أن السيد المفتش دفع بان هناك نقص في ثمن البيع رافعا إياه لمبلغ 10.000.000 درهم معززا موقفه بأن المدعية سبق لها قامت بتقويم الاصل التجاري خلال سنة 2005 بهذا الثمن وقد سايرته اللجنة الوطنية في ذلك .

لكن حيث إن السيد الخبير توصل إلى أن ما قامت به الشركة لا يعدو أن يكون مجرد خطأ سجل في محاسبتها وتداركته بإلغائه خلال السنة المحاسبية 2006 ولا يمكن اعتباره اعترافا خلافا لما تمسكت به إدارة الضرائب بمذكرة مستنتجات بعد الخبرة ،فضلا على عدم تقديم هذه الأخيرة لعناصر المقارنة المعتمدة في التصحيح .مما يكون قرار اللجنة الوطنية بهذا الخصوص لا أساس له ويتعين إلغاءه .

وحيث إنه فيما يتعلق بالعنصر السادس المنصب على النقص في ثمن بيع الأصول الثابتة ،فإن الشركة المدعية اعتبرت أن ثمن البيع محدد في مبلغ 6.560.000 درهم بالنسبة للأرض ومبلغ 16.233.771,89 درهم كقيمة البناء مما يكون المجموع هو 22.793.771,89 درهم وهو ما يقارب ثمن البيع المصرح به سنة 2008 في حين أن المفتش اثناء الفحص تبين له أن الشركة عمدت إلى إعادة تقويم عقارها بمبلغ 40.410.456,43 درهم سنة 2005 مما جعله يعتمد هذه القيمة وقد أيدته اللجنة الوطنية.

لكن حيث إن الخبير توصل إلى أن الشركة أخطأت في احتساب فائض القيمة الناتج عن بيع الأصول الثابتة حيث لم تأخذ بعين الاعتبار فرق إعادة التقييم ،كما أن المفتش وسايرته في ذلك اللجنة الوطنية فقد أضاف مخصصات اهتلاك فرق إعادة التقييم سنتي 2006 و 2009 علما بأن مبلغ 625.842,07 درهم سبق للشركة أن أدمجته في الأساس الخاضع للضريبة الشيء الذي أقره المفتش عندما أدمجه سنتي 2007 و 2008 وبذلك لا يمكن القيام بازدواجية التصحيح ، مما يكون مقرر اللجنة الوطنية غير صائب بخصوص هذا العنصر من التصحيح .

وحيث إنه فيما يخص الإستدراكات المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة فإن النقص الحاصل في مبيعات المطعم والمقهى والحانة يخضع لسعر 10 في

المائة وقد سبق تحديده في النقطة المتعلقة بالضريبة على الشركات ،أما بالنسبة للضريبة على القيمة المضافة المترتبة على الرسوم السياحية فهي الأخرى تخضع لنسبة 10 في المائة عملا بمقتضيات المدونة العامة للضرائب ،في حين ان المفتش قد أخضع مداخيل كراء قاعة الحفلات وقاعة الندوات لهذه الضريبة بنسبة 20 في المائة بدل 10 في المائة المعتمد من طرف الشركة واللجنة الوطنية وما توصل إليه الخبير مما يكون ما توصلت إليه هذه الأخيرة في مقررها مبني على أساس سليم.

وحيث إنه بالنسبة للضريبة على الشركات /عوائد الأسهم فأسسها مرتبطة بالأسس المحددة في الضريبة على الشركات .

وحيث إنه طبقا لما ذكر أعلاه تبقى الأسس الخاضعة للضريبة على الشركات و الاستدراكات المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة والضريبة على الشركات/عوائد الأسهم على الشكل التالي :

الأسس الخاضعة للضريبة على الشركات

- سنة 2006 : 2.171.686,00 درهم
- سنة 2007 : 3.101.154,00 درهم
- سنة 2008 : 3.998.604,00 درهم
- سنة 2009 :37.076.822,88 درهم بعد خصم مبلغ 172.089,12 درهم حسب المشار له أعلاه .

الاستدراكات المتعلقة بالضريبة على القيمة المضافة

- سنة 2006 : 88.879,00 درهم
- سنة 2007 : 140.382,00 درهم
- سنة 2008 : 280.621,00 درهم
- سنة 2009 :260.560,00 درهم

الضريبة على الشركات/عوائد الأسهم

- سنة 2006 : 66.301,00 درهم
- سنة 2007 : 116.219,00 درهم
- سنة 2008 : 272.179,00 درهم

- سنة 2009 :احتسابه بناء على الأسس الجديدة للضريبة على الشركات .

وحيث إنه يتعين تحميل الصائر بالنسبة بين الطرفين

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم قضاء الشامل:المسؤولية الإدارية

حكم رقم:

بتاريخ : 2014/7/23

ملف رقم : 2014/7112/419

القاعدة:

صدور حكم نهائي بالاستجابة للتسوية الإدارية والمالية مانع من العودة مجددا للقضاء لإصدار ذات الحكم موضوع الطلب الأصلي، لكون الطعن لا يمارس إلا مرة واحدة،فضلا عن أن مسطرة التنفيذ الجبري وما يتصل بها من فك الصعوبة أو تفسير الحكم أو دعوى المسؤولية الإدارية أو دعوى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ كفيلة بتحقيق ذات المراد.

<u>وبعد المداولة طبقا للقانون</u>

حيث يهدف الطلب إلى الحكم على الشركة ... بتسوية وضعيته المالية ومراجعة المغادرة الطوعية من خلال ترقيته من السلم 8 إلى السلم 9 والمدة هي 48 شهرا والممتدة من 1-1-1997 إلى 31-12-1999 مع الحكم بإجراء خبرة قصد تحديدها والنفاذ المعجل والصائر .

وحيث دفع نائبة الشركة المدعى عليها بعدم قبول الطلب لعدم الإدلاء بقرار الإحالة على التقاعد ،وعدم تحديد المطالب واحتياطيا في الموضوع فإن الطلب قد طاله التقادم ،فضلا عن حصول المدعي على تعويض عن الترقية الاستثنائية حسب محضر التنفيذ المدلى به ،كما أن الاتفاق بينه وبين المدعي في إطار المغادرة الطوعية تضمن تنازل المدعي عن أي مطالبة قضائية أو غير قضائية .

وحيث إن صدور حكم نهائي بالاستجابة للتسوية الإدارية والمالية بمنح المدعي الترقية الاستثنائية من السلم 7 إلى السلم 8 مانع من العودة مجددا للقضاء لإصدار

ذات الحكم موضوع الطلب الأصلي، لكون الطعن لا يمارس إلا مرة واحدة،فضلا عن أن مسطرة التنفيذ الجبري وما يتصل بها من فك الصعوبة أو تفسير الحكم أو دعوى المسؤولية الإدارية أو دعوى إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن التنفيذ كفيلة بتحقيق ذات المراد.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل مصاريفها .

بالمحكمة الإدارية بالرباط

حكم رقم : 1237

بتاريخ : 10 شوال 1425

الموافق : 2004/11/23

ملف رقم : 03/403 غ

القاعدة

1- طبقا لمقتضيات الفصل 635 من قانون المسطرة الجنائية ، فإن قضاء مدة الإكراه البدني من طرف الممتنع عن تنفيذ الحكم القاضي عليه بالتعويض ، لا يسقط الالتزام في مواجهته والذي يمكن أن يكون محلا لإجراءات لاحقة بطرق التنفيذ العادية .

2- امتناع الإدارة المطلوبة في الطعن عن تسليم الطاعن النسخة التنفيذية للقرار الاستئنافي القاضي لفائدته بالتعويض والتي سبق أن أدلى بها عند تقديم طلب تطبيق مسطرة الإكراه البدني في حق غريمه ، حتى يتمكن من مواصلة التنفيذ في مواجهته ، والحال أنه لا يمكنه الحصول على نسخة ثانية عملا بمقتضيات الفصل 435 من قانون المسطرة المدنية ... امتناع غير مبرر ... نعم .

3- إلغاء القرار الإداري المطعون فيه الصادر بشأن ذلك الامتناع ... نعم .

وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث دفع الوكيل القضائي للمملكة بعدم قبول الطلب استنادا إلى أن الطاعن كان قد تقدم بتظلم رئاسي إلى السيد وزير العدل الذي توصل به بتاريخ

2002/1/2 وأجاب عنه في 2002/3/6 ، مما كان يتعين عليه تقديم طعنه داخل أجل لا يتعدى 2002/5/5 ، وهو إن لم يفعل يكون طلبه قد جاء خارج الأجل القانوني .

لكن حيث إنه بالرجوع إلى التظلم المحتج به من طرف الوكيل القضائي المؤرخ في 2001/12/27 يتضح أنه يتعلق بالقرار الصادر عن مدير السجن المحلي بوزان برفض تسليم النسخة التنفيذية موضوع النزاع إلى الطاعن ، كما أن جواب السيد وزير العدل عنه برفض ذلك التظلم أحال هذا الأخير على النيابة العامة لاتخاذ الإجراء المناسب ، إلا أنه رغم اتصال الطاعن بكل من السيد وكيل الملك والسيد الوكيل العام للملك اللذين طلبا من مدير السجن المذكور تسليمه النسخة التنفيذية ، فإن هذا الأخير رفض ذلك ، مما دفعه إلى توجيه طلب آخر إلى السيد مدير إدارة السجون وإعادة الإدماج بتاريخ 2003/10/8 ، يلتمس فيه إعطاء أمره لمدير السجن المدني لوزان قصد إرجاع أصل النسخة التنفيذية المذكورة للطاعن ، وهو ما أجيب عنه بالرفض بمقتضى الرسالة الموجهة إليه المؤرخة في 2003/10/22 تحت رقم 31857 ، وهي القرار المطعون فيه في هذه النازلة ، وبالتالي فإن تقديم الطعن فيه أمام هذه المحكمة بتاريخ 2003/11/14 كما تفيد تأشيرة كتابة الضبط على مقال الدعوى ، يجعله قد جاء داخل أجل الستين يوما المنصوص عليه في المادة 23 من

القانون رقم 90.41 المحدثة بموجبه المحاكم الإدارية . ولا يمكن اعتبار القرار المذكور هو بمثابة قرار تأكيدي للقرار الصادر عن مدير السجن المحلي بوزان المتظلم بشأنه لدى السيد وزير العدل ، وبالتالي الدفع بكونه غير قابل بذاته للطعن فيه، على اعتبار أن الأمر يتعلق بموقف سلبي للإدارة ، يحق معه للمعني بالأمر تجديد طلبه كلما ارتأى ذلك ،مع فتح أجل الطعن على كل طلب جديد يوجه إليها ويجابه بالرفض .

وحيث إنه تبعا لذلك ، يكون القرار المطعون فيه قد جاء داخل الأجل القانوني ، ويجعل بالتالي من الدفع المثار بهذا الشأن مفتقد للجدية اللازمة ويتعين رده .

وحيث إنه أمام استبعاد الدفع المذكور ، واستيفاء الطلب لباقي شروطه الشكلية المتطلبة قانونا ، فهو لذلك مقبول .

وفي الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر عن مدير إدارة السجون وإعادة الإدماج رقم 31857 بتاريخ 2003/10/22 ، بسبب تجاوز السلطة ، مع ما يترتب عن ذلك قانونا .

وحيث إنه بعد دراسة المحكمة لكافة معطيات القضية والإحاطة بملابساتها ، تبين لها أن الطعن أسس على وسيلتين اثنتين هما عيب انعدام التعليل وعيب مخالفة القانون .

وحيث إنه بالنسبة للوسيلة الأولى المستمدة من عيب انعدام التعليل ، فإنه بالرجوع إلى القرار المطعون فيه ، يتضح أنه أشار في صلبه إلى العلة التي كانت وراء رفض الإدارة تسليم الطاعن النسخة التنفيذية موضوع النزاع والمتمثلة في أن تلك النسخة هي سندها في تبرير اعتقال خصمه محمد العسري الذي كان معتقلا من أجل تنفيذ مسطرة الإكراه البدني ، مما يتعذر تسليمها إليه ، وبالتالي يكون القرار المذكور قد جاء معللا بشكل ينسجم ومقتضيات القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية بتعليل قراراتها ، ويجعل الوسيلة المثارة بهذا الشأن غير مبنية على أساس ويتعين استبعادها .

وحيث إنه بالنسبة للوسيلة الثانية المعتمد عليها في الطعن ، فقد أثار الطاعن كون أن عدم تمكينه من النسخة التنفيذية للقرار الاستئنافي الذي قضى لفائدته بالتعويض في مواجهة الشخص المذكور ، سيحد من إمكانيته في مواصلة التنفيذ ضده بعد انتهاء مدة الإكراه البدني طبقا لمقتضيات الفصل 635 من قانون المسطرة الجنائية على اعتبار أن هذا الأخير لا يسقط الإلتزام ، كما يتعذر عليه الحصول على نسخة ثانية التي لا تسلم إلا في حالة ضياع النسخة الأولى .

وحيث أجابت الإدارة المطلوبة في الطعن ملاحظة بأن تسليم الطاعن النسخة التنفيذية التي يطلبها ، يقف أمامه كون تلك النسخة هي السند الوحيد المبرر لاعتقال خصمه في إطار تطبيق مسطرة الإكراه البدني ، كما أن ذلك التسليم يتعارض مع مقتضيات الفصل 28 من القانون رقم 98.23 المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية والذي يمنع تسليم أي وثيقة من الوثائق المكونة لملف المعتقل باعتبارها تشكل كلها عناصر السر المهني .

وحيث إنه بالرجوع إلى مقتضيات الفصل 635 من قانون المسطرة الجنائية الفقرة الثانية منه ، نجدها تنص على أنه : " يتم الإكراه البدني بإيداع المدين في السجن ، وفي جميع الأحوال فإنه لا يسقط الالتزام الذي يمكن أن يكون محلا لإجراءات لاحقة بطرق التنفيذ العادية " . كما أنه طبقا لما ينص عليه الفصل 435 من قانون المسطرة

المدنية ، فإن النسخة التنفيذية لا تسلم إلا مرة واحدة ، ويجوز لمن فقدها أن يحصل على نسخة تنفيذية ثانية بمقتضى قرار يصدره قاضي المستعجلات بعد استدعاء جميع ذوي المصلحة .

وحيث إنه من الثابت من وثائق الملف ، أن الطاعن باشر مسطرة الإكراه البدني في حق خصمه المسمى محمد العسري الذي امتنع عن أداء التعويض المحكوم به عليه لفائدة الطاعن بمقتضى القرار الصادر عن محكمة الاستئناف بالقنيطرة في الملف الجنحي عدد 95/766 ، وذلك بعدما حصل على نسخة تنفيذية للقرار المذكور عزز بها طلب تطبيق الإكراه البدني واحتفظ بها لدى إدارة السجن المحلي بوزان الذي اعتقل فيه الشخص المذكور . ومعلوم أن الإمكانية المخولة للطاعن بنص القانون المجسد في الفصل 635 أعلاه ، من أجل متابعة مسطرة التنفيذ في مواجهة غريمه والحصول على التعويض المحكوم به له استنادا إلى كون أن قضاء مدة الإكراه لا تبرئ ذمة المحكوم عليه من الأداء طبقا للفصل المذكور ، تفترض بالضرورة استرجاعه للنسخة التنفيذية المدلى بها سابقا باعتبارها السند الوحيد الذي يتيح له الاستمرار في مسطرة التنفيذ بالطرق العادية ، طالما أنه يبقى من المتعذر عليه الحصول على نسخة تنفيذية ثانية التي يقيد الفصل 435 من قانون المسطرة المدنية الحصول عليها بفقدان النسخة التنفيذية الأولى ، وهو ما لا ينطبق على نازلة الحال ، إذ لا يمكن القول بأن حالة الطاعن تتماثل مع حالة الضياع المنصوص عليه في الفصل المذكور كما دفع بذلك الوكيل القضائي ، على اعتبار أن حالة الفقدان افترض فيها المشرع أن يكون مصير النسخة التنفيذية مجهولا ومن غير المتأتي العثور عليها ويكون الحل الوحيد لمواصلة التنفيذ هو تمكين المعني بالامر من نسخة ثانية ، في حين أن النسخة التنفيذية التي يطلبها الطاعن تبقى معلومة ويمكن الوصول إليها .

وحيث إنه بالنسبة لما تمسكت به الإدارة المطلوبة في الطعن من كون أن النسخة التنفيذية المطالب بها هي السند الوحيد المبرر لاعتقال خصم الطاعن ، فإنه يبقى غير مؤسس من الناحية القانونية على اعتبار أن اعتقال هذا الأخير يكون استنادا إلى الأمر بالاعتقال الذي يصدره السيد وكيل الملك بعد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها في الفصل 680 من قانون المسطرة الجنائية القديم الذي كان ساريا حينئذ ، لا على أساس النسخة التنفيذية للحكم الذي قضى بالتعويض ، فضلا عن أنه بإمكان الإدارة أن

تحتفظ بنسخة من الوثيقة المطلوبة على أن يسلم أصلها لصاحبها مقابل وصل ، قياسا على مقتضيات الفصل 51 من قانون المسطرة المدنية بشأن إرجاع مستندات الدعوى إلى أصحابها . كما أنه فيما يتعلق بالدفع بأن ذلك يتعارض مع السر المهني الملزمة بعدم انتهاكه بمقتضى الفصل 28 من القانون المتعلق بتنظيم وتسيير المؤسسات السجنية ، فإنه بالرجوع إلى الفصل المذكور يستفاد منه أن ذلك السر يتعلق بالوثائق المرتبطة بالملف الطبي للمعتقل دون سواها بحكم الخصوصية التي تميز المعطيات المضمنة بتلك الوثائق والتي على أساسها يفرض على الأطباء واجب
الالتزام بكتمان السر المهني ، في حين لا يمكن اعتبار الحكم القضائي الذي يصدر في جلسة علنية بمثابة سر مهني لا سيما بالنسبة لأطرافه.

وحيث إنه تبعا لكل ما ذكر ، يكون قرار الإدارة بالامتناع عن تسليم النسخة التنفيذية للطاعن حتى يتمكن من متابعة تنفيذ القرار القضائي الصادر لفائدته غير مرتكز على أساس سليم ، ويجعل من الوسيلة المثارة في هذا الصدد مؤسسة قانونا ، مما يبرر بالتالي الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه .

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم دعاوى القضاء الشامل

حكم رقم : 1057

بتاريخ : 6 جمادى الأولى 1426

الموافق : 2005/6/14

ملف رقم : 04/4/999

القاعدة

1- راتب التقاعد يكون مقابل الاقتطاعات التي أجريت على أجرة الموظف أو العون ، ولا يمكن حرمانه منه إلا في الحالات المحددة حصرا لذلك .

2- إجبار العون المتقاعد على إخلاء السكن الوظيفي حدد له المشرع مسطرة خاصة لا يمكن الاستعاضة عنها بجعل الاستفادة من المعاش متوقفا على الإخلاء المذكور ، بالرغم من أي التزام مخالف لمساسه بحقوق الغير الذين لهم ارتباط مباشر بصرف ذلك المعاش .

3- امتناع المكتب المدعى عليه عن صرف معاش المدعي إلى حين الإدلاء بوثيقة تفيد إخلاءه لسكنى الوظيفة ... امتناع غير مبني على أساس سليم ... نعم .

وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث قدم الطلب من ذي صفة ومصلحة وأديت عنه الرسوم القضائية ، كما جاء مستوفيا لباقي الشروط الشكلية المتطلبة قانونا ، فهو لذلك

مقبول ، وأن الدفع المثار من طرف المكتب المدعى عليه بشأن عدم قبول الطلب لكون المقال غير موقع من طرف محام في خرق لمقتضيات المادة الثالثة من القانون المحدث للمحاكم الإدارية ، يبقى عديم الجدية ، إذ أنه بالرجوع إلى مقال الدعوى المؤشر عليه بتاريخ 2004/11/26 ، يتضح أنه يحمل في آخره توقيع نائب المدعي الأستاذ عبد الرحيم نضير وخاتمه ، الأمر الذي يتعين معه استبعاد الدفع المذكور .

وفي الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم على المكتب الوطني للسكك الحديدية بتسوية معاش المدعي تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 1000,00 درهم عن كل يوم يمتنع فيه عن التنفيذ ، مع شمول الحكم بالنفاذ المعجل .

وحيث أسس المدعي طلبه على أنه بالرغم من إحالته على التقاعد بتاريخ 2004/7/1 ، إلا أن المكتب المذكور امتنع عن تسوية معاشه التقاعدي مما يعتبر تعسفا في حقه هو وعائلته.

وحيث أجاب المكتب المدعى عليه ملاحظا بأن المدعي هو الذي لم يدل بجميع الوثائق اللازمة للحصول على قرار تسوية المعاش ، وذلك لعدم إدلائه بوثيقة بيان الخروج من سكنى المصلحة الذي كان قد شغله بمناسبة عمله ، والذي كان قد التزم بإفراغه بمجرد إحالته على التقاعد ، والإدلاء ضمن الوثائق اللازمة لاستفادته من المعاش بالوثيقة المذكورة .

وحيث إن البت في النزاع يقتضي الرجوع إلى المقتضيات المنظمة للاستفادة من راتب المعاش وشروط تلك الاستفادة وحالات الحرمان منها ، إذ ينص الفصل الأول من القانون رقم 071.11 بتاريخ 1971/12/11 المحدث بموجبه نظام المعاشات المدنية ، على أن يخول موظفو الدولة وأعوان الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية وعند الاقتضاء ذوو حقوقهم ، الحق في الاستفادة من راتب التقاعد طبق الشروط المنصوص عليها في مقتضيات هذا القانون ، في حين حدد الفصل 41 من نفس القانون الحالات التي يوقف فيها الحق في نيل راتب التقاعد ، وحصرها في ثلاثة تتمثل في : العزل مع توقيف الحقوق في التقاعد ، والحكم بعقوبة جنائية حسب مدلول الفصل 16 من القانون الجنائي طيلة مدة هذه العقوبة ، والظروف التي يجرد بسببها من صفة مغربي طيلة التجريد من هذه الصفة .

وحيث يستفاد من ذلك أن الحالات التي يحرم فيها الموظف أو العون من معاشه التقاعدي جاءت محددة على سبيل الحصر لا يجوز التوسع فيها أو إضافة إليها حالات أخرى وذلك لارتباطها أولا بحق الموظف في الحصول على مورد عيشه الذي يفترض في راتب التقاعد أنه مصدره الوحيد ، وثانيا بحق من تلزمه نفقتهم والتأثير السلبي لحرمانه من الراتب المذكور على كيان الأسرة واستقرارها وعدم تشتتها ، ولذلك نص الفصل 42 من نفس القانون على أنه يكون الحق في الحصول على المعاش المشار إليه في الفصل السابق جزئيا إذا كان لصاحب أو صاحبة المعاش زوج وأولاد يعولانهم ،وفي هذه الصورة يصرف للزوج والأولاد طوال مدة وقف الحق ، معاش قدره 50 % من معاش الذي كان صاحب أو صاحبة المعاش يتمتع به أو كان من حقه الحصول عليه فعلا ، مما مؤداه أنه حتى في الأوضاع التي يحرم فيها المعني بالأمر من الحق في المعاش بقوة القانون ، راعى فيها المشرع حقوق من يتأثرون بعدم صرف هذا الأخير ، وبالتالي فمن باب أولى أن يكون الالتزام المستدل به من طرف المكتب المدعى عليه في نازلة الحال غير ذي أثر على صرف المعاش المستحق للمدعي الذي لا يجوز حرمانه منه إلا في الحالات السالفة الذكر ، وأيضا لمساسه بحقوق الغير الذي لهم ارتباط مباشر بذلك المعاش .

وحيث إنه إذا كان من حق الإدارة على موظفيها إفراغ المساكن التي كانوا يشغلونها بمناسبة مهامهم الوظيفية عند انقطاع صلتهم بالوظيفة ، فإنه عند امتناع أحدهم عن ذلك يمكنها اللجوء إلى سلوك مسطرة الإفراغ القضائي في مواجهته ، دون أن تتم الاستعاضة عن المسطرة المذكورة التي شرع فيها المكتب المدعى عليه فعلا بمقتضى الإنذار الموجه إلى المدعي بتاريخ 2005/2/14 ، بحرمان العون المتقاعد من راتب المعاش المستحق له قانونا ، بالرغم من باقي الأوضاع الأخرى المنافية للقانون التي يكون عليها .

وحيث إنه تبعا لذلك ، يكون المدعي محقا في تسوية معاشه التقاعدي ويتعين بالتالي الاستجابة للطلب .

وحيث إن طلب أن يكون الحكم مشمولا بغرامة تهديدية قدرها 1000,00 درهم عن كل يوم يمتنع المدعى عليه عن التنفيذ ، يبقى غير مبرر وسابقا لأوانه ، على اعتبار أنه لم يثبت للمحكمة ما يفيد امتناع هذا الأخير عن تنفيذ الحكم الذي سيصدر في

حقه عملا بمقتضيات الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية ، مما يتعين معه التصريح برفض هذا الشق من الطلب .

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل مصاريفها .

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم القضاء الشامل

حكم رقم : 1049

بتاريخ : 8 جمادى الأولى 1426

موافق : 2005/6/17

ملف رقم : 01/01 ش ض

القاعدة

1- نظام التسوية الجبائية في إطار مقتضيات المادة 10 مكرر من قانون المالية لسنة 1997-1998 ، يستهدف وضع حد للنزاع القائم بين الإدارة والخاضع للضريبة في حالة قبولها الإقرار التصحيحي المقدم من طرف هذا الأخير ودون أن تملك حق مراجعته أو إخضاعه لمسطرة الفحص الضريبي لاحقا .

2- الصلاحية المخولة للإدارة الضريبية بمقتضى المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي رقم 2.97.761 من أجل تقويم الأخطاء والإغفالات وأوجه النقصان التي لم تتم تسويتها فيما

يتعلق بالإقرار التصحيحي ، إنما تنصرف إلى العمليات المحاسبية المتعلقة بالسنوات التي لم يشملها الإقرار المذكور ، دون السنوات التي كانت موضوع تلك التسوية .
تقديم المدعي للإقرار التصحيحي قصد تمكينه من الاستفادة من مقتضيات المادة المذكورة أعلاه ، والذي تم قبوله من طرف الإدارة التي أصدرت الأمر بالتحصيل على أساسه ، يجعل الاستمرار في مسطرة الفحص الضريبي التي كانت جارية في حقه بعد ذلك بخصوص السنوات التي شملها الإقرار ، في غير محله ... إلغاء الأمر بالتحصيل الصادر على ضوء تلك المسطرة ... نعم .

وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث قدم الطلب من ذي صفة ومصلحة وأديت عنه الرسوم القضائية ، كما جاء مستوفيا لباقي الشروط الشكلية المتطلبة قانونا ، فهو لذلك مقبول.

وفي الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء الضريبة العامة على الدخل المفروضة على المدعي برسم سنتي 1994 و1995 بمقتضى الإشعارين الصادرين عن قباضة الدرادب طنجة بتاريخ 2000/7/31 ، موضوع الجدول عدد 81019165 ، واحتياطيا الحكم باعتماد مبلغ الضريبة الصادر بناء على التسوية الضريبية موضوع نفس الجدول عن سنة 1999 .

وحيث إنه بعد دراسة المحكمة لكافة معطيات القضية واطلاعها على الوثائق المدلى بها في الملف ، تبين لها أن الطعن أسس على نوعين من الوسائل : قانونية مرتبطة بعدم احترام النصوص القانونية المتعلقة بفرض الضريبة ، وواقعية تتعلق بكيفية تقديرالوعاء الضريبي .

وحيث إنه بالنسبة للصنف الأول من وسائل الطعن ، حددها المدعي في ثلاثة تتمثل في عدم احترام مقتضيات الفصل 105 من القانون المنظم للضريبة العامة على الدخل ، وإصدار الأمر بالتحصيل قبل البت في النزاع المعروض على اللجن التحكيمية ، ثم مخالفة مقتضيات الفصل 10 مكرر من قانون المالية لسنة 1997 –1998 .

وحيث إنه فيما يخص الوسيلة الأولى ، تمسك المدعي بأن الإدارة الضريبية لم تحترم في حقه المسطرة المنصوص عليها في الفصل 105 المذكور أعلاه ، وذلك بشأن

وجوب إشعاره بتاريخ انتهاء عملية الفحص حتى يتسنى له احتساب الأجل الذي حدده المشرع للفترة التي يجب أن تستغرقها عملية التحقيق .

لكن حيث إن المسطرة المذكورة – وكما دفعت بذلك الإدارة المدعى عليها عن صواب – لم يتم إقرارها إلا بمقتضى البند XII من المادة 13 من قانون المالية لسنة 1996-1997 ، كما نص البند XIII من نفس المادة على أن هذه الأحكام تطبق على عمليات فحص المحاسبة التي يشرع فيها ابتداء من فاتح يناير 1997 ، وبالرجوع إلى وثائق الملف يتضح أن عملية المراقبة الجبائية التي خضع لها المدعي شرع فيها قبل التاريخ المذكور ، إذ أن الإعلام الأول الذي وجه إليه كان بتاريخ 1995/7/24 ، وحدد يوم 1995/9/5 كتاريخ لزيارة المفتش المحقق لمقر مؤسسته ، هذا فضلا عن أن عدم احترام الإجراء المذكور من طرف الإدارة لم يترتب عنه أي ضرر بحقوق المدعي ولم يمس بالضمانات الممنوحة له في مواجهة هذه الأخيرة ، الأمر الذي تكون معه الوسيلة المثارة بهذا الشأن عديمة الجدية ويتعين عدم الالتفات إليها .

وحيث إنه فيما يخص الوسيلة الثانية المستمدة من عدم احترام مقتضيات المادة 39 من قانون الضريبة على الشركات المحال عليها بمقتضى المادة 107 من القانون المتعلق بالضريبة العامة على الدخل ، وذلك عندما لجأت الإدارة إلى إصدار الأمر بالتحصيل قبل أن تنظر اللجنة الوطنية في النزاع المعروض عليها ، فإنه بغض النظر عن مدى صحة ما أثاره المدعي في هذا الخصوص من عدمه ، فإنه طالما أن اللجنة المذكورة في قرارها المؤرخ في 2000/10/23 أقرت القرار الذي اتخذته اللجنة المحلية للنظر في الطعون المتعلقة بالضريبة ، والذي على أساسه
أصدرت الإدارة الأمرين بالتحصيل المطعون فيهما ، فإن عدم احترام المقتضيات السالفة الذكر ، على فرض صحته ، لم يترتب عنه أي إهدار لحقوق المدعي والضمانات الممنوحة له في مواجهة الإدارة ، ما دام أن القرار الذي اتخذته اللجنة الوطنية لم يكن له أي تأثير على نتيجة النزاع ، ولم يغير من مبلغ الضريبة المفروضة على المدعي ، الأمر الذي تكون معه مصلحة هذا الأخير في إثارة هذه الوسيلة منتفية ، ويتعين بالتالي استبعادها .

وحيث إنه بالنسبة للوسيلة الثالثة ، أثار المدعي بأنه استفاد من نظام التسوية الجبائية المنصوص عليه في المادة 10 مكرر من قانون المالية لسنة 1997-1998 ، وذلك

بأن وضع تصريحا تعديليا بتاريخ 1997/9/30 قبلته الإدارة وأصدرت الأمر بالتحصيل استنادا إليه ، مما تكون معه قد جعلت حدا للنزاع ويشكل تسوية شاملة للتصحيحات التي قام بها المفتش .

وحيث أجابت الإدارة الضريبية ملاحظة بأن المدعي أودع إقراره التصحيحي خارج الأجل المحدد قانونا لذلك ، وكان قد طلب من الإدارة في حالة تمسكها بالاستدراك الضريبي الناتج عن الفحص الذي أجرته على محاسبته بعرض نزاعه على أنظار اللجنة المحلية لتقدير الضريبة ، بالإضافة إلى أن المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي رقم 2.97.761 ، تجيز أن تكون محل تقويم الإغفالات أو أوجه النقصان التي لم تتم تسويتها في الإقرار التصحيحي للخاضع للضريبة ، وأن عملية الفحص التي قامت بها الإدارة واستمرت بعد ذلك لم تطل إلا الجزء الباقي من النشاط المهني للمدعي .

وحيث إنه فيما يخص الدفع الأول ، فإنه ولئن كان المدعي لم يودع إقراره التصحيحي إلا بتاريخ 1997/11/30 ، أي خارج الفترة المقررة لإيداع تلك الإقرارات من فاتح شتنبر إلى 30 أكتوبر من سنة 1997 ، فإن الإدارة عندما اعتمدت ذلك الإقرار وجعلته أساسا لإصدار الأمر بالتحصيل المؤرخ فـي 2000/6/30، فإنها بذلك تكون قد قبلته ضمنيا ، ولا يمكن أن تحتج بعد ذلك بكونه ورد خارج الأجل القانوني لاستبعاده وعدم الاعتداد بما ورد فيه ، مع ما يترتب عن ذلك من عدم صحة الأمر بالتحصيل الذي أصدرته بناء على الإقرار المذكور ، وهو ما يبقى مستبعدا ، سيما وأن المرسوم التطبيقي للمادة 10 مكرر المشار إليها أعلاه، والذي حدد كيفية إيداع الإقرارات التصحيحية ، والمعطيات التي يجب أن تتضمنها والوثائق التي يتعين أن يرفق بها ، لم يصدر إلا بتاريـخ 1997/10/17 ، ونشر بالجريدة الرسمية بتاريخ 1997/10/20 ، أي أنه لم يظل سوى عشرة أيام على تاريخ انتهاء الأجل المحدد لإيداع الإقرارات حسب المادة المذكورة ، مما يتعين معه تمديد ذلك التاريخ إلى حين استنفاذ مدة الشهرين المخصصة لذلك الإيداع مبدئيا ابتداء من تاريخ صدور المرسوم التطبيقي ، وإلا فإن تلك المدة ستتقلص إلى عشرة أيام فقط ، الأمر الذي يكون معه الدفع المثار عديم الجدية ويتعين استبعاده .

وحيث إنه بالنسبة للدفع الثاني ، فإن لجوء المدعي إلى عرض النزاع على اللجنة المحلية لتقدير الضريبة كان كرد فعل على استمرار الإدارة في مسطرة المراجعة

وتمسكها بالتصحيحات التي أسفرت عنها بالرغم من التسوية الجبائية التي تمت بين الطرفين ، وذلك من أجل الحفاظ على حقوقه في مواجهتها والاستفادة من الضمانات المخولة له بأن تنظر في نزاعه أكثر من جهة ، دون أن يعتبر ذلك إقرارا
منه بصحة موقف الإدارة ، أو أن ينزع عنه حق الطعن في أساس تلك المسطرة ، الأمر الذي يكون معه الدفع المذكور غير مبني على أساس سليم ويتعين استبعاده كسابقه .

وحيث إنه بالنسبة للدفع الثالث التي تمسكت فيه الإدارة بمقتضيات المادة الرابعة من المرسوم رقم 2.97.761 بتاريخ 1997/10/17 ، بتطبيق المادة 10 مكرر المذكورة سلفا المتعلقة بإجراءات التسوية الجبائية للمقاولات ، فإنه بالرجوع إلى المادة المذكورة نجدها تنص على أنه : "لا يجوز في حالة فحص ضريبي أو مسطرة تصحيح جارية ، أن تكون محل تقويم إلا الإغفالات أو الأخطاء أو أوجه النقصان التي تتم تسويتها فيما يتعلق بالإقرار التصحيحي المشار إليه أعلاه ".

وحيث إنه قبل مناقشة مقتضيات تلك المادة ، ينبغي بداية الرجوع إلى المادة 10 مكرر باعتبارها النص الأصلي المؤطر لنظام تسوية الوضعية الجبائية للمقاولات الذي استفاد منه المدعي ، والذي وضع المحددات الأساسية للاستفادة من هذا النظام ، التي على ضوئها تتجلى فلسفة المشرع من ورائه ، إذ يستفاد من المادة المذكورة أن عملية التسوية الجبائية التي أتت بها كانت من أجل دفع الملزمين إلى المبادرة التلقائية من أجل استدراك الإغفالات أو الأخطاء أوأوجه النقصان التي شابت عملياتهم الحسابية المتعلقة بسنة أو عدة سنوات مالية ، وذلك بتقديمهم إقرارا تصحيحيا تتطلب فيه شروطا معينة أهمها أن ينجم عن الإقرار تحقيق أرباح إضافية، وأن تؤدى الواجبات والضرائب التكميلية الأصلية الناجمة عن هذا الأخير بصورة تلقائية من طرف الخاضع للضريبة بصندوق المحصل التابع له مقر الشركة أو موقع المؤسسة الرئيسية للخاضع للضريبة وذلك في دفعتين متساويتين على التوالي قبل 31 دجنبر 1997 و31 ماي 1998 .
وبالتالي يتضح أنه في الوقت الذي يستفيد فيه الملزم بالضريبة بتصحيح وضعيته الجبائية بإرادة تلقائية منه بعيدا عن أي فحص ضريبي مرتقب من طرف الإدارة الضريبية ، بالمقابل من ذلك ، تتجلى استفادة هذه الأخيرة في تحصيل مداخيل مالية مهمة خلال فترة زمنية وجيزة تغطي العجز في السيولة الذي تعاني منه الخزينة العامة في بعض الفترات وحتى لا يحصل نوع من التعثر والاضطراب في تسيير الحياة اليومية

للإدارة بشكل عام ، وهو ما يتضح من مدلول الشرطين المذكورين ، بالإضافة إلى الاقتصاد في التكاليف التي تتطلبها عملية المراجعة الضريبية التي يمكن أن تخضع لها حسابات الملزمين في الحالة العادية من أجل الوقوف على الإخلالات التي تشوب الإقرارات الضريبية السنوية ، والوقت الذي تستغرقه تلك العملية مما يؤدي إلى إفلات عدد كبير من تلك الحسابات من المراقبة بسبب عامل التقادم الرباعي .

وحيث يستفاد من ذلك ، أن لجوء الإدارة إلى مثل نظام التسوية الجبائية المنصوص عليه في المادة 10 مكرر السالفة الذكر ، يكون بناء على دراسة عميقة ودقيقة للمنافع التي يمكن أن يجلبها ذلك النظام من خلال حجم المداخيل الضريبية المتأتية من الإقرارات التصحيحية مع أهمية المدى الزمني الذي يتم فيه تحصيل تلك المداخيل ، وإقامة موازنة بينها وبين المداخيل التي يمكن أن تتحصل من عمليات المراقبة الجبائية في إطار المسطرة العادية ، وعندما تقرر قبول إقرار تصحيحي تكون وكأنها قد أبرمت اتفاقا مع الملزم يمتنع عليها بموجبه أن تخضع هذا الأخير للمراقبة من جديد في الوقت الذي يتعين عليه هو أن يلتزم بالضوابط المشار إليها أعلاه .

وحيث إنه بالرجوع إلى المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي السالف الذكر، فإن قراءة مقتضياتها ينبغي أن يتم في سياق الهدف العام من نظام التسوية الجبائية كما أقرته المادة 10 مكرر ، كما يجب أن لا يكون بمعزل عن المادة الثالثة من نفس المرسوم التي تعطي للإدارة حق رفض الإقرار التصحيحي داخل أجل 20 يوما التالية لتاريخ إيداع الإقرار مع وجوب تبليغ قرار الرفض إلى الملزم برسالة مضمونة الوصول مع إشعار بالتسلم ، ويجوز للمعني بالأمر الإدلاء بإقرار تصحيحي ثان وأخير داخل أجل 10 أيام التالية لتاريخ تبليغ الرفض ، مما مؤداه أن الإمكانية المتاحة للإدارة من أجل ملاحظة الإعفالات أو الأخطاء أو أوجه النقصان التي شابت الإقرار التصحيحي تكون خلال الأجل المضروب لها من أجل دراسة الإقرار وفحصه قبل إعطاء رأيها النهائي بالقبول أو الرفض ، وفي حالة الإيجاب تكون قد قبلت التسوية المقترحة من طرف الخاضع للضريبة بخصوص السنوات التي شملها الإقرار ، وانتفت أي صلاحية لها بعد ذلك في مراجعة الإقرار المذكور وإعادة إخضاع السنوات المعنية لمسطرة الفحص الضريبي من جديد ، وإلا انعدمت الغاية من قرار الموافقة الذي اتخذته الإدارة لصالح الملزم .

وحيث يستنتج من كل ما سبق ، أن الصلاحية المخولة للإدارة بمقتضى المادة الرابعة المحتج بها من أجل تقويم الإغفالات أو الأخطاء أو أوجه النقصان التي لم تتم تسويتها فيما يتعلق بالإقرار التصحيحي، إنما تنصرف إلى الإغفالات أو الأخطاء أو أوجه النقصان التي تخللت العمليات المحاسبية المتعلقة بالسنوات التي لم يشملها الإقرار التصحيحي ولم يكن قد طالها التقادم بعد ، وأن المدلول الذي أعطته الإدارة في تفسيرها لمقتضيات تلك المادة يتنافى مع الإطار العام لنظام التسوية الجبائية ، كما أنه سيجعل الإدارة تتعامل بنوع من التحايل مع الملزمين ، إذ تدفعهم إلى الإدلاء بإقرارات تصحيحية تتضمن أرباحا إضافية ، ثم تعود في وقت لاحق إلى سلوك مسطرة المراجعة أو الاستمرار فيها إذا كان قد شرع فيها بعلة أن تلك الإقرارات تضمنت بعض العيوب من النوع المذكور بعد أن كانت قد قبلتها ، وهو ما يبقى بعيدا عن إرادة واضع النص. بالإضافة إلى أن ذلك المدلول يتعارض مع ما جاء في الفقرة التاسعة من المادة 10 مكرر التي نصت على "أن الخاضعين للضريبة الذين لم يقوموا بتسوية وضعيتهم الضريبية برسم السنوات المالية غير المتقادمة المشار إليها في الفقرة الأولى من هذه المادة ، يتعرضون عند إخضاعهم لفحص ضريبي لعملياتهم الحسابية تبين من خلاله أن هذه العمليات مشوبة بأخطاء ، لتطبيق العلاوات والغرامات والجزاءات المقررة في التشريع الجاري به العمل ، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تكون العلاوات والغرامات والجزاءات المذكورة موضوع إعفاء أو تخفيف "، والحال أن المرسوم التطبيقي كما يدل على ذلك اسمه ، إنما يأتي أساسا لتوضيح كيفية تطبيق النص الأصلي دون أن يتضمن مقتضيات من شأنها أن تتعارض معه وتناقض الغاية منه ، الأمر الذي يزكي الاتجاه بأن المعنى الذي قصدته المادة الرابعة إنما يخص الإخلالات المذكورة المتعلقة بالسنوات الخارجة عن إطار التسوية الجبائية التي قبلتها الإدارة .

وحيث إنه مما لا نزاع فيه أن المدعي الذي كان موضوع مسطرة فحص ضريبي، تقدم بإقرار تصحيحي في إطار مقتضيات المادة 10 مكرر السالفة الذكر ، يتعلق بتسوية وضعيته الجبائية فيما يتعلق بالإغفالات والأخطاء وأوجه النقصان التي شابت محاسبته بالنسبة لسنوات من 1991 إلى 1994 ، وهو الإقرار الذي قبلتـه الإدارة وعلى أساسه أصدرت الأمر بالتحصيل المؤرخ في 2000/6/30، مما تكون معه قد وضعت حدا للنزاع القائم بينها وبين المدعي بخصوص السنوات المذكورة ، ولم يعد من حقها الاستمرار من

جديد في مسطرة الفحص التي شرعت فيها بالنسبة لتلك السنوات ، وبالتالي يكون الأمرين بالتحصيل اللذين أصدرتهما بناء على النتيجة التي أسفرت عنها المسطرة المذكورة في غير محلهما وغير مؤسسين من الناحية القانونية .

وحيث إنه من جهة أخرى ، وحتى على فرض مجاراة طرح الإدارة في تفسيرها لمقتضيات المادة الرابعة من المرسوم التطبيقي ، فإن الخبرة المأمور في الملف خلصت إلى أن الحصيلة الخاضعة للضريبة المحققة من طرف المدعي برسم السنتين موضوع النزاع هي نفسها تقريبا المصرح بها في الإقرار التصحيحي ، باستثناء بعض الاختلافات البسيطة التي ليس من شأنها التأثير على مبلغ الضريبة المستحق على المدعي والرفع منه على النحو المفروض عليه بموجب الأمرين بالتحصيل المطعون فيهما ، مما تكون معه المعطيات الواقعية التي بنى عليها الأمرين المذكورين غير سليمة أيضا .

وحيث إنه تبعا لذلك ، ودونما حاجة إلى مناقشة باقي الوسائل المرتكز عليها في الطعن ، يكون الأمرين بالتحصيل المطعون فيهما يفتقدين إلى المشروعية ، ويتعين الحكم بإلغائهما .

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل مصاريفها .

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم القضاء الشامل

حكم رقم : 534

بتاريخ : 29 صفر 1427

الموافق ل : 2006/3/30

ملف رقم : 05/3/1461

القاعدة

- دين عمومي : مفهومه .

- تعتبر مداخيل وعائدات أملاك الدولة دينا عموميا بمفهوم المادة الثانية من مدونة تحصيل الديون العمومية ، عندما تكون ثابتة وغير منازع في أساسها من طرف الملزم ،

وحصول تلك المنازعة يفرض على الإدارة مراجعة القضاء لاستصدار حكم يقضي لها بتلك الأحقية .
- لجوء الإدارة إلى فرض أتاوة استغلال الملك العمومي على المدعي بشكل انفرادي، بالرغم من منازعته في ملكية الدولة له وكونه هو المالك الحقيقي ، يجعل الأمر بالتحصيل الصادر بشأن استخلاص تلك الأتاوات يفتقد إلى المشروعية ...إلغاؤه ...نعم .

وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث قدم الطلب من ذي صفة ومصلحة وأديت عنه الرسوم القضائية ، كما جاء مستوفيا لباقي الشروط الشكلية المتطلبة قانونا ، فهو لذلك مقبول.

وفي الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء الأمر بالتحصيل الصادر عن وزير التجهيز والنقل في مواجهة المدعي بشأن استخلاص رسوم استغلال الملك العمومي ، الجدول رقم 13 ، الفصل 11200030 ، مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك .

وحيث تمسك المدعي بكون الأرض التي تمت مطالبته برسوم استغلالها بموجب الأمر بالتحصيل المطعون فيه باعتبارها ملك عمومي لمتروك السكة الحديدية ، إنما هي في ملكيته بعد أن انتقلت إليه عن طريق الشراء سنة 1980 ، وحصل بشأنها على رخصة البناء بطريقة قانونية .

وحيث تخلفت الإدارة المدعى عليها عن الجواب رغم توصلها بنسخة من مقال الدعوى بتاريخ 2006/1/10 وإنذارها للمرة الثانية بتاريخ 2006/2/24 .

وحيث إنه بعد دراسة لكافة معطيات القضية ، تبين لها أن جوهر الطلب يتمحور حول منازعة المدعي في صفة الدين العمومي موضوع النزاع ، وانعدام أساسه حتى يمكن أن يخضع لإجراءات التحصيل الجبري في إطار مدونة تحصيل الديون العمومية .

وحيث إنه إذا كانت "مداخيل وعائدات أملاك الدولة" تعتبر من قبيل الديون العمومية بصريح نص المادة الثانية من القانون رقم 97.15 بمثابة مدونة تحصيل

الديون العمومية ، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق يد الإدارة في تحديد طبيعة الدين المطالب به بخصوص تلك المداخيل واعتبارها جميعها من قبيل الديون العمومية الثابتة التي تعطي للإدارة صلاحية اللجوء إلى تحصيلها بشكل انفرادي وفق الإجراءات والعمليات المنصوص عليها في القانون المذكور . إذ بالرجوع إلى مقتضيات المادة الأولى نجدها تنص على أن هذه الأخيرة تهدف إلى حمل مديني الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية على تسديد ما بذمتهم من ديون بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل ، أو ناتجة عن أحكام وقرارات القضاء ، أو عن الاتفاقات ، مما يستفاد معه أن الديون العمومية التي تم التنصيص عليها في المادة الثانية بعده إنما تعتبر كذلك إما لأنها مقررة بمقتضى القانون الذي يعطي للإدارة صلاحية تقريرها وتحصيلها وفق مقتضيات المدونة حتى في حالة المنازعة فيها كما هو الشأن مثلا بالنسبة للضرائب والرسوم الجمركية ، وإما أن تكون ناتجة عن اتفاق يعكس إرادة الطرفين ، أو يقررها القضاء الذي يكون الجهة الوحيدة المختصة بالقول بثبوت الدين . وتدخل في هذا الصنف الأخير حالة الرسوم والأتاوات التي تعتبرها الإدارة مستحقة عن استغلال الملك العمومي ، إذ لا يمكن اعتبار تلك الرسوم والأتاوات دينا عموميا يطلق يد الإدارة في استخلاصها إلا في حالة إقرارها من طرف الملزم وعدم المنازعة فيها ، أما عندما تصبح تلك المداخيل غير ثابتة ومطعون في صحتها من طرف المعني بالأمر إما لانعدام محل فرضا أو

عدم سلوك القواعد العامة في إقرارها وتحديد مبلغها ، يكون لزاما على الإدارة أنذاك اللجوء إلى القضاء للحسم في مدى أحقيتها في فرض تلك الأتاوة أساسا ثم تحديد بعد ذلك المبلغ المستحق .

وحيث بالرجوع إلى نازلة الحال ، فإنه بالرغم من كون المدعي قام بإشعار الإدارة المدعى عليها في رسالته الجوابية التي توصلت بها بتاريخ 2003/12/22 ، بكون الأرض التي اعتبرتها ملكا عموميا تابعا لمتروك السكك وتنوي فرض الأتاوة المستحقة عن استغلاله عليه ، إنما هي في حقيقتها ترجع إلى ملكيته بموجب رسم شرائه المؤرخ في سنة 1980 ورخصة البناء المسلمة له بشأنها مما يعتبر معه منازعا في أساس فرض تلك الأتاوات ، إلا أنها مع ذلك استمرت في مسطرة الفرض بموجب الأمر بالتحصيل المطعون فيه ، دون أن تعمد إلى مراجعة القضاء من أجل الحصول على حكم يقضي

لها بتلك الأحقية ، الأمر الذي يكون معه الأمر المذكور مشوبا بعدم المشروعية ، ويتعين الحكم بإلغائه مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية.

وحيث إن خاسر الدعوى يتحمل مصاريفها .

المحكمة الإدارية بالرباط

قسم الإلغاء

حكم رقم : 505

بتاريخ : 22 صفر 1427

الموافق لـ : 3/23/

2006 ملف رقم : 03/440 غ

القاعدة

- من العناصر الأساسية التي لا يستقيم أي قرار إداري بدونها هناك عنصر السبب الذي يتحدد في مجموعة البواعث والدوافع التي سبقت إصدار القرار وحملت الإدارة على التدخل من أجل اتخاذه لإحداث مركز قانون معين .
- معاقبة الطاعن بعقوبة العزل على أساس انتمائه لجماعة دينية محظورة ، دون إثبات الوجود المادي لهذه الواقعة ، يجعل القرار التأديبي المطعون فيه مشوب تجاوز السلطة لعيب انعدام السبب ... إلغاؤه ... نعم .

وبعد المداولة طبقا للقانون

في الشكل : حيث قدم الطلب مستوفيا لكافة الشروط الشكلية المتطلبة قانونا، فهو لذلك مقبول .

وفي الموضوع : حيث يهدف الطلب إلى الحكم بإلغاء القرار الصادر عن الإدارة العامة للأمن الوطني بتاريخ 2003/9/24 ، القاضي بعزل الطاعن عن عمله من أسلاك الأمن الوطني، مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية .

وحيث أسس الطاعن طلبه على وسيلة واحدة مستمدة من عيب انعدام السبب، لانتفاء أي علاقة له بالجماعة الدينية المحظورة التي ارتكزت عليها الإدارة في معاقبته واتخاذ قرار العزل في حقه .

وحيث دفعت الإدارة المطلوبة في الطعن بكون سبب عزل الطاعن يرجع إلى علاقته بأحد أبرز أتباع إحدى الحركات السلفية المحظورة المسمى رشيد بوزرواطة من خلال تردده على مجالس الوعظ والإرشاد التي ينشطها، كما ضبط

في حالة تلبس وهو يجري مكالمة هاتفية معه أثناء استدعائه من طرف الشرطة للتحقيق معه ، واستدلت على هذه الواقعة بوثيقة واحدة عبارة عن محضر الاستماع إلى الشخص المذكور من طرف المصلحة الإقليمية للمستندات العامة والتقنين بالقنيطرة حول علاقته بالطاعن .

وحيث إنه من المعلوم فقها والمقرر قضاء أنه من ضمن العناصر الأساسية التي لا يستقيم أي قرار إداري بدونها هناك عنصر السبب ، وهذا الأخير يتحدد في

مجموعة البواعث والدوافع السابقة على إصدار القرار وحملت الإدارة على التدخل من أجل اتخاذه لإحداث مركز قانوني معين . وتقدير الإدارة لتلك الأسباب يكون تحت رقابة القاضي الإداري الذي يمارسها على ثلاث مستويات من خلال التأكد من الوجود المادي للوقائع ، وصحة التكييف القانوني لها ، ومدى تناسب الإجراء المتخذ مع السبب المبني عليه ، وبالنسبة للمستوى الأول تكون الإدارة ملزمة بإثبات مادية الواقعة التي قامت لديها وتحققت وقت إصدارها للقرار ، في مقابل ما يقع على عاتق المخاطب به عند المنازعة فيه ، من إثبات أن تلك الواقعة غير صحيحة أو أنها ليست نفسها التي بني عليها .

وحيث إنه بالرجوع إلى نازلة الحال ، فإنه بالاطلاع على المحضر المشار إليه أعلاه المنجز من طرف مصالح الأمن بتاريخ 2003/5/19 ، يتضح أن ما ورد فيه لا يمكن أن يفيد بأي حال من الأحوال وعلى وجه اليقين الواقعة المتمسك بها من طرف الإدارة المتعلقة بانتماء الطاعن إلى جماعة دينية محظورة ، حيث اقتصر فيه تصريح المسمى رشيد بوزارطة الذي عابت الإدارة على الطاعن علاقته به ، على كون هذا الأخير تعرف عليه من خلال تردده على دار القرآن الكائنة بحي أفكا وحضوره دروس دينية كان يؤطرها حيث قرر منذ ذلك الحين تسجيل ابنته للدراسة بالمؤسسة التعليمية التي يتولى إدارتها ، كما تردد على ملحقة دار القرآن التابعة لجمعية السبيل لمرتين ، مؤكدا بأنه لم يسبق له أن زاره بمنزله أو حضر معه بمنزل آخر ، كما لم يتبادل معه أي كتب أو أشرطة . وجميع هذه التصريحات إذا كانت تفيد بكون الطاعن كانت تربطه علاقة بالشخص المذكور ، فإنها بالمقابل لا تقوم دليلا على انتمائه إلى الجماعة السلفية المغراوية المحظورة كما حاولت الإدارة تبرير قرارها ، ما دام أنها لم تثبت كون داري القرآن المشار إليهما خاصتين فقط بأعضاء الجماعة المذكورة وغير مفتوحتين لجميع العموم . كما لم تدل في نفس الوقت بأي حجة على أن الشخص المذكور يعد زعيم تلك الجماعة أو أحد أبرز أتباعها ، وحتى على فرض صحة ذلك ، فإن علاقة الطاعن المجردة به لا يمكن أن تشكل سببا كافيا لاعتباره ينتمي إلى نفس الجماعة طالما أن تلك العلاقة بقيت في حدود العلاقات العادية التي تجمع الأفراد ، ولم يكن أساسها هو انتمائهما المشترك إلى الجماعة المذكورة .

وحيث إنه من جهة أخرى ، فإنه من الثابت من أوراق الملف أن الشخص المذكور يعتبر لحد الآن مدير المدرسة التي تدرسان بها ابنتي الطاعن ، وهذا في حد ذاته يعد مبررا لوجود العلاقة التي تربطهما ومعرفتهما ببعض ، كما أنه حصل على تزكية المجلس العلمي بالقنيطرة من أجل أداء خطبه الجمعة ، كما صرح بذلك الطاعن خلال جلسة البحث ولم تنازع فيه الإدارة المطلوبة في الطعن،

مما يكون معه من غير المستساغ ويفتقد إلى المنطق القانوني أن تتم معاقبة الطاعن تأديبيا على علاقته بشخص ارتكب أحد الجرائم المعاقب عليها قانونا ، في الوقت الذي يحظى فيه ذلك الشخص بالثقة من طرف الجهات الرسمية لأداء مهام دينية وتربوية على درجة كبيرة من الأهمية ، ولا تتم متابعته .

وحيث إنه بالنسبة للمكالمة الهاتفية المحتج بها من طرف الإدارة التي تمت بين الطاعن والشخص المذكور أثناء تواجد هذا الأخير بمصلحة الأمن يوم 2003/5/18 ، فقد أوضح الطاعن أن ذلك كان من أجل استفساره عن سبب سؤاله عنه أثناء تواجده – أي الطاعن – في مهمة خارجية وبعد أن تم إخباره بذلك من طرف أحد زملائه بالإدارة ، وذلك من منطلق أنه سبق أن اتصل به مرتين من أجل التوسط له في الإفراج عن سيارته ، وهو ما أكده الشخص المذكور خلال محضر الاستماع إليه السالف ذكره ، وبالتالي فإن تلك المكالمة لا تكفي في حد ذاتها لإثبات الواقعة المنسوبة إلى الطاعن ، خصوصا وأن الإدارة لم تبين مضمونها وما إذا كان يشكل حجة على صحة تلك الواقعة .

وحيث إنه تبعا لذلك يكون القرار المطعون فيه اتخذ استنادا إلى وقائع لم يثبت تحقق وجودها المادي بالشكل الكافي ، وهو ما يجعله معيبا في سببه، ويتعين بالتالي التصريح بإلغائه مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك .

# نصوص قانونية

**ظهير شريف رقم 1-14-08 صادر في 20 من ربيع الآخر 1435 (20 فبراير 2014) بتنفيذ القانون رقم 12-89 المتعلق بالمدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط (ج. ر .عدد 6238 بتاريخ 11 جمادى الأولى 1435 - 13 مارس 2014).**

الحمد لله وحده ،

الطابع الشريف - بداخله:

(محمد بن الحسن بن محمد بن يوسف الله وليه)

يعلم من ظهيرنا الشريف هذا ، أسماه الله وأعز أمره أننا:

بناء على الدستور ولاسيما الفصلين 42 و50 منه ،

أصدرنا أمرنا الشريف بما يلي :ينفذ وينشر بالجريدة الرسمية ، عقب ظهيرنا الشريف هذا ، القانون رقم 12-89 المتعلق بالمدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط ، كما وافق عليه مجلس النواب ومجلس المستشارين.

وحرر بالرباط في 20 من ربيع الآخر 1435 (20 فبراير 2014)

وقعه بالعطف:

رئيس الحكومة ،

الإمضاء : عبد الإله ابن كيران.

## قانون رقم 12-89 يتعلق بالمدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط

## الفصل الأول
## التسمية والمقر ومهام المدرسة

**المادة الأولى**

يطلق اسم "المدرسة الوطنية العليا للمعادن بالرباط" على المدرسة الوطنية للصناعة المعدنية المحدثة بموجب المرسوم رقم 2-75-296بتاريخ 21 من جمادى الأولى 1395 (2 يونيو 1975) والمعاد تنظيمها بمقتضى القانون رقم 80-11 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-81-315 الصادر في 11 من رجب 1402 (6 ماي 1982) والمشار إليها بعده بالمدرسة.

تعتبر المدرسة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتخضع لوصاية السلطة الحكومية المكلفة بالمعادن التي تهدف إلى العمل على تقيد الأجهزة المختصة بالمدرسة بأحكام هذا القانون ، ولاسيما ما يتعلق بالمهام المسندة إلى المدرسة ، والسهر فيما يخصها بوجه عام على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل المتعلقة بالمؤسسات العمومية.

كما تخضع المدرسة للمراقبة المالية للدولة على المنشآت العمومية والهيئات الأخرى طبقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل.

يوجد مقر المدرسة بمدينة الرباط. ويمكن تغييره أو إحداث ملحقات لها في مدن أخرى من المملكة طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

**المادة 2**

تعتبر المدرسة مؤسسة للتعليم العالي غير تابعة للجامعة تمارس مهامها في إطار السياسة الوطنية للتعليم العالي المنصوص عليها في المادتين 25 و26 من القانون رقم 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي ، وتقوم لهذا الغرض بما يلي:

- التكوين الأساسي ولاسيما في ميادين الهندسة المتعلقة بالصناعة والمعادن والميادين المرتبطة بها وكذا أي شكل من أشكال التكوين تبينت أهميتها اعتبارا للمحيط العام أو الظرفي ؛

-التكوين المستمر في الميادين المذكورة أعلاه ؛

-البحث العلمي والتكنولوجي ونشر المعرفة في ارتباط بالميادين التي تتولى التكوين فيها ؛

-احتضان المشاريع الابتكارية وتنمية الأنشطة المقاولاتية ؛

-إنجاز خبرات مرتبطة بالهندسة والبحث العلمي والدراسات في الميادين المتعلقة باختصاصاتها ؛

-النهوض بالأنشطة الثقافية والرياضية والاجتماعية ؛

-تنمية روح المبادرة والعمل الجماعي.

**المادة 3**

تتمتع المدرسة ، في إطار المهام المسندة إليها ، بالاستقلال البيداغوجي والعلمي والثقافي مع مراعاة أحكام هذا القانون.

ويمكن للمدرسة أن تبرم مع الدولة والمنشآت العامة ومقاولات القطاع العام والخاص عقودا أو شراكات بشأن بعض أنشطة التكوين والبحث وإنجاز الخبرات.

كما تشارك المدرسة في برامج التكوين والبحث الوطنية والإقليمية والدولية.

**المادة 4**

يجوز للمدرسة ، في إطار المهام المسندة إليها بموجب هذا القانون ، أن تقدم بموجب اتفاقيات ، خدمات بمقابل ، وأن تحدث محاضن لمقاولات الابتكار ، وأن تستغل البراءات والتراخيص وأن تسوق منتجات أنشطتها.

ويحق لها ، وفقا للتشريع الجاري به العمل وفي حدود الموارد المتوفرة وباقتراح من مجلس الإدارة ومصادقة السلطة الحكومية الوصية والسلطة الحكومية المكلفة بالمالية ، أن تقوم بأنشطة مقاولاتية طبقا لما هو منصوص عليه في المادة 7 من القانون 00-01 السالف الذكر.

**المادة 5**

ينظم التكوين والتدريس بالمدرسة في أسلاك ومسالك ووحدات ويتوج بشهادات وطنية.

تحدد بنص تنظيمي مدة كل سلك ولائحة الشهادات المطابقة له.

تحدد بنص تنظيمي شروط ولوج الأسلاك والمسالك ونظم الدراسات وكيفيات التقييم بناء على اقتراح مجلس المؤسسة بعد استطلاع رأي مجلس التنسيق ورأي اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي المحدثين على التوالي بموجب المادتين 28 و81 من القانون رقم 00-01 المتعلق بتنظيم التعليم العالي.

كما يخول للمدرسة إحداث شهادات خاصة بها في مجال التكوين المستمر باقتراح من مجلس المؤسسة بعد استطلاع رأي مجلس التنسيق وموافقة السلطة الحكومية الوصية.

## الفصل الثاني
## التنظيم الإداري والمالي للمدرسة

**المادة 6**

يدير المدرسة مجلس إدارة ويسيرها مدير.

**المادة 7**

يرأس مجلس الإدارة رئيس الحكومة أو السلطة الحكومية الوصية التي يفوض إليها ذلك.

ويتألف مجلس الإدارة من ممثلين عن السلطات الحكومية المعنية ومن الأعضاء التالي بيانهم:

- ثلاثة ممثلين عن المؤسسات العامة المسندة إليها مهام تتعلق بقطاعي المعادن والطاقة تعينهم السلطة الحكومية الوصية لمدة ثلاث سنوات ؛

-ثلاثة ممثلين عن المؤسسات الخاصة العاملة في قطاعات المعادن والطاقة والصناعة ، تعينهم السلطة الحكومية الوصية لمدة ثلاث سنوات باقتراح من الجمعيات المهنية المعنية ؛

-ممثلين اثنين عن الأساتذة الباحثين المنتمين إلى المدرسة يتم تعيينهم من طرف السلطة الحكومية الوصية لمدة ثلاث سنوات باقتراح من مدير المدرسة.

ويجوز لمجلس الإدارة أن يستدعي ، على سبيل الاستشارة ، كل شخص يمكن أن يسترشد بآرائه.

**المادة 8**

يتمتع مجلس الإدارة بجميع السلط والصلاحيات اللازمة لإدارة المدرسة طبقا للتشريعات الجاري بها العمل.

ولهذه الغاية ومع مراعاة سلطة الموافقة المخولة للوزير المكلف بالمالية بموجب القانون رقم 00-69 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة وهيئات أخرى ، يقوم مجلس الإدارة بالمهام التالية:

- المصادقة على إحداث شهادات خاصة بالمدرسة باقتراح من مجلس المؤسسة بعد استطلاع رأي مجلس التنسيق وموافقة السلطة الحكومية الوصية ؛

-المصادقة على مشاريع إنشاء أسلاك ومسالك التكوين والبحث بعد استطلاع رأي مجلس التنسيق ورأي اللجنة الوطنية لتنسيق التعليم العالي ؛

-اقتراح إحداث ملحقات أخرى للمدرسة ؛

-المصادقة على العقود المبرمة مع القطاع العام والقطاع الخاص بشأن أنشطة التكوين والبحث المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 3 أعلاه ؛

-إعداد المخطط التنظيمي الذي يحدد البنيات التنظيمية للمدرسة واختصاصاتها ؛

-تحديد النظام الأساسي للموارد البشرية للمدرسة ؛

-إعداد النظام الذي يحدد قواعد وكيفيات إبرام الصفقات مع مراعاة القوانين الجاري بها العمل المتعلقة بالصفقات العمومية ؛

-المصادقة على مشاريع ميزانية المدرسة ؛

-المصادقة على حسابات المدرسة ؛

-المصادقة على مشاريع أنظمة التعويضات التكميلية للأساتذة الباحثين والمستخدمين المشار إليها في المادة 16 أدناه ؛

-المصادقة على مشاريع الإقتراضات ؛

-تقديم اقتراحات بشأن مساهمات المدرسة في المقاولات العمومية والمقاولات الخاصة وإحداث شركات تابعة لها وفقا للنصوص التشريعية الجاري بها العمل ؛

-المصادقة على الاتفاقات والاتفاقيات

-قبول الهبات والوصايا ؛

-انتداب المدير لاقتناء عناصر الممتلكات العقارية للمدرسة أو تفويتها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛

-اتخاذ جميع التدابير الرامية إلى تحسين تسيير المدرسة.

ويجوز لمجلس الإدارة أن يحدث أي لجنة يحدد تأليفها وكيفيات سيرها وأن يفوض إليها بعض السلط والصلاحيات القابلة للتفويض.

ويمكنه أن يمنح تفويضا لمدير المدرسة لأجل تسوية قضايا معينة.

**المادة 9**

يتداول مجلس الإدارة بصفة صحيحة عندما يكون نصف أعضائه على الأقل حاضرين أو ممثلين ، وإذا لم يتوفر النصاب القانوني ، جاز بعد ثمانية أيام عقد اجتماع ثان بصفة صحيحة عندما يكون ثلث أعضائه على الأقل حاضرين أو ممثلين.

تتخذ القرارات بأغلبية الأعضاء الحاضرين أو الممثلين ، وفي حالة تعادل الأصوات يرجع الجانب الذي ينتمي إليه الرئيس.

يجتمع مجلس الإدارة بدعوة من رئيسه ، بمبادرة منه أو بطلب مكتوب من نصف أعضائه ، كلما استلزمت حاجة المدرسة ذلك مرتين على الأقل في السنة.

**المادة 10**

يسير المدرسة مدير يعين وفقا للإجراءات المنصوص عليها في المادة 33 من القانون رقم 00-01 وللمسطرة الجاري بها العمل فيما يتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصل 92 من الدستور والقانون التنظيمي 12-02 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور.

**المادة 11**

يتولى مدير المدرسة ممارسة الصلاحيات والاختصاصات الضرورية لتسيير المدرسة ، طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

ولهذا الغرض يقوم المدير على وجه الخصوص بما يلي:

- يعتبر آمرا بصرف نفقات وقبض موارد الميزانية ؛

-يحضر وينفذ قرارات مجلس الإدارة ؛

-يسهر على سير المدرسة ويقوم بتنسيق مجموع أنشطتها ؛

-يتصرف باسم المدرسة ويقوم بجميع العمليات التحفظية ويمثل المدرسة أمام القضاء ويمكنه أن يقيم أي دعوى قضائية يكون موضوعها الدفاع عن مصالح المدرسة ؛

-يبرم اتفاقات واتفاقيات التعاون حسب توجيهات مجلس الإدارة بعد استطلاع رأي مجلس المؤسسة ؛

-يعين المستخدمين الإداريين والتقنيين التابعين للمدرسة طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل ؛

-يحدد مقرات تعيين الأساتذة الباحثين والمستخدمين الإداريين والتقنيين بمصالح المدرسة ؛

-يقوم في نهاية كل سنة بإعداد تقرير يعرض على مجلس الإدارة للمصادقة عليه حول تسيير المدرسة وبرنامج عمل يتعلق بالبيداغوجية والبحث العلمي للسنة الموالية وكذا الميزانية المرتقبة للمدرسة ؛

-يسهر على احترام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وكذا على احترام النظام الداخلي داخل المدرسة ، ويجوز له أن يتخذ جميع التدابير التي تستلزمها الظروف ؛

-يوافي أعضاء مجلس الإدارة بتقرير مفصل حول المساهمات المالية للمدرسة ؛

-يوافي أعضاء مجلس الإدارة ، 15 يوما على الأقل قبل انعقاد دورة المجلس ، بجدول أعمال الدورة مرفوقا بأهم الوثائق ومشاريع المقررات المقترحة على المجلس ؛

-يترأس مجلس المؤسسة المنصوص عليه في المادة 13 أدناه ويحدد جدول أعماله وفق الشروط المنصوص عليها في النظام الداخلي للمجلس المذكور ويعمل على تنفيذ توصياته ؛

-يسير مجموع الموارد البشرية المعينة بالمدرسة ؛

-يسهر على حسن سير التكوينات والدراسات وأعمال مراقبة المعلومات ويتخذ جميع التدابير اللازمة لهذا الغرض ؛

-يترأس لجن مداولات آخر السنة. ويمكنه أن يفوض رئاسة هذه اللجان إلى المدير المساعد المكلف بالشؤون البيداغوجية.

**المادة 12**

يساعد المدير مديران مساعدان وكاتب عام ويمكنه أن يفوض إليهم بعض سلطه واختصاصاته.

يعين المديران المساعدان من لدن السلطة الحكومية الوصية بناء على اقتراح من المدير. ويختار واحد منهما على الأقل من بين أساتذة التعليم العالي أو الأساتذة المؤهلين

يعين الكاتب العام من لدن السلطة الحكومية الوصية بناء على اقتراح من مدير المدرسة من بين الحاصلين على شهادة للتكوين العالي على الأقل والمثبتين توفرهم على تجربة في التسيير الإداري.

تحدد بنص تنظيمي اختصاصات المديرين المساعدين والكاتب العام.

**المادة 13**

يحدث بالمدرسة مجلس للمؤسسة.

ويحدد تأليف هذا المجلس وكيفية تعيين أعضائه أو انتخابهم وكذا طريقة سيره طبقا لمقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

يقوم مجلس المؤسسة بالمهام المسندة إليه بمقتضى أحكام المادة 35 من القانون رقم 00-01 المشار إليه أعلاه.

كما يجوز لمجلس المؤسسة أن يقترح أنشطة مقاولاتية على مجلس الإدارة.

**المادة 14**

تحدث داخل المدرسة لجنة علمية ، يحدد تأليفها وكيفية سيرها وتعيين أو انتخاب أعضائها طبقا لمقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. تقوم اللجنة بالمهام المسندة إليها بمقتضى أحكام المادة 35 من القانون رقم 00-01 المشار إليه أعلاه.

تتخذ قرارات الترسيم والترقية بناء على اقتراح اللجنة العلمية ، بعد استطلاع رأي مجلس المؤسسة والبث فيها من طرف اللجنة الدائمة لتدبير شؤون الأساتذة المحدثة بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 29 من القانون رقم 00-01.

**المادة 15**

تحدد هياكل التعليم والبحث العلمي وكذا تنظيمها من لدن السلطة الحكومية الوصية بناء على اقتراح مجلس المؤسسة وبعد استطلاع رأي مجلس التنسيق المشار إليه في القانون 00-01 ، وذلك بموجب نص تنظيمي.

**المادة 16**

تشتمل ميزانية المدرسة على ما يلي:

في باب الموارد:

- الإعانات التي تقدمها الدولة ؛

-الواجبات المحصل عليها برسم التكوين المستمر ؛

-المداخيل والموارد وجميع المحاصيل الأخرى المأذون فيها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ؛

-المحاصيل المتأتية من القيام بالأبحاث ومن تقديم الخدمات ولاسيما منها أعمال الخبرة؛

-المحاصيل المتأتية من العمليات التي تقوم بها المدرسة ومن ممتلكاتها ؛
-عوائد القروض المبرمة مع هيئات مالية وطنية ؛
-الموارد ذات الطابع العرضي المحصل عليها من بيع سلع أو قيم ؛
-تسبيقات الخزينة القابلة للسداد ؛
-الموارد الطارئة ؛
-الإعانات المالية غير إعانات الدولة ؛
-الهبات والوصايا ؛
-محاصيل وموارد مختلفة.
في باب النفقات:
- المرتبات والأجور والتعويضات والإعانات المدفوعة إلى الموارد البشرية ؛
-التعويضات التكميلية للأساتذة الباحثين والمستخدمين ؛
-نفقات التسيير والتجهيز ؛
-نفقات التعليم والبحث ؛
-النفقات الخاصة بالطلبة ؛
-النفقات المرصدة للنهوض بالأنشطة الثقافية والرياضية ؛
-المساهمة في النفقات المتعلقة بالتغطية الصحية للطلبة ؛
-المبالغ المرجعة من التسبيقات والقروض المبرمة والتكاليف المترتبة عليها ؛
-نفقات مختلفة.

## الفصل الثالث
## أحكام ختامية

**المادة 17**

يدخل هذا القانون حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وينسخ ، ابتداء من هذا التاريخ ، القانون رقم 80-11 المتعلق بالمدرسة الوطنية للصناعة

المعدنية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-81-315 بتاريخ 11 من رجب 1402 (6 ماي 1982) غير أنه يستمر العمل بالنصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجلس المؤسسة واللجنة العلمية للمدرسة الوطنية للصناعة المعدنية إلى حين نسخها أو تغييرها.

**مرسوم رقم 2-13-422 صادر في 28 من ربيع الأول 1435 (30 يناير 2014) بتحديد كيفيات تطبيق الفصل 46 المكرر مرتين من الظهير الشريف رقم 1-58-008 الصادر**

**في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية المتعلق بالوضع رهن الإشارة[358])**

رئيس الحكومة ،بناء على الدستور ولاسيما الفصل 90 منه ؛

وعلى الظهير الشريف رقم 1-58-008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية حسبما وقع تغييره وتتميمه ولاسيما الفصل 46 المكرر مرتين منه ؛

وعلى المرسوم رقم 2-77-738 بتاريخ 13 من شوال 1397 (27 سبتمبر 1977) بمثابة النظام الأساسي لموظفي الجماعات ؛

وعلى الأنظمة الأساسية الخاصة بموظفي الإدارات العمومية ؛

وبعد المداولة في مجلس الحكومة المنعقد بتاريخ 17 من رجب 1434 (28 ماي 2013) ،

رسم ما يلي:

**المادة الأولى**

تطبيقا لأحكام الفصل 46 المكرر مرتين من الظهير الشريف المشار إليه أعلاه رقم 1-58-008 الصادر في 4 شعبان 1377 24 فبراير 1958.

يحدد هذا المرسوم شروط وكيفيات الوضع رهن الإشارة.

**المادة 2**

يتم الوضع رهن الإشارة بطلب من الإدارة العمومية المستقبلة يوجه إلى الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، تبين فيه المواصفات المطلوب توفرها في الموظف المراد وضعه رهن إشارتها ، أو تحدد فيه الموظف المراد وضعه رهن إشارتها.

ويكون الوضع رهن الإشارة قابلا للتراجع عنه وفق مقتضيات المادة 10 أدناه.

**المادة 3**

[358]- **ج. ر.عدد 6232 بتاريخ 20 ربيع الآخر 1435 - 20 فبراير 2014**

يتم الوضع رهن الإشارة وتجديده ، بعد موافقة الموظف المعني بالأمر ، بموجب قرار لرئيس الإدارة العمومية الأصلية أو للسلطة المختصة فيما يتعلق بالجماعات الترابية ، بناء على اقتراح من رئيس الإدارة العمومية المستقبلة.

**المادة 4**

يتم الوضع رهن الإشارة لمدة أقصاها ثلاث (3) سنوات قابلة للتجديد. ويجدد الوضع رهن الإشارة تلقائيا إذا تم التنصيص على ذلك في قرار الوضع رهن الإشارة.

**المادة 5**

يزاول الموظف الموضوع رهن الإشارة مهاما من مستوى تراتبي مماثل ، على الأقل ، للمهام التي كان يزاولها بالإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، ويخضع لنفس الإلتزامات المهنية التي تقتضيها ممارسة المهام المعهود إليه بها بالإدارة العمومية المستقبلة.

**المادة 6**

يعتبر في حكم الموظفين العاملين بالإدارة العمومية المستقبلة ، طبقا للفقرة الأولى من المادة 6 من المرسوم رقم 2 -11-681الصادر في 28 من ذي الحجة 1432 (25 نوفمبر 2011) في شأن كيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية ، الموظفون الموضوعون رهن إشارتها من أجل الترشح لشغل منصبي رئيس قسم أو رئيس مصلحة بها.

وفي حالة تعيين الموظف الموضوع رهن الإشارة في أحد هذين المنصبين ، يوضع المعني بالأمر وجوبا في وضعية الإلحاق.

**المادة 7**

تعد الإدارة العمومية المستقبلة عند نهاية كل سنة ، تقريرا حول نشاط الموظف الموضوع رهن إشارتها يتضمن تقديرا عاما لأدائه.

يوجه هذا التقرير ، قبل 31 ديسمبر من السنة المعنية ، إلى الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، بعد إطلاع المعني بالأمر عليه وتسجيل ملاحظاته بشأنه.

ويتم تنقيط وتقييم الموظف الموضوع رهن الإشارة من طرف الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية بناء على هذا التقرير.

**المادة 8**

يظل الموظف الموضوع رهن الإشارة متمتعا في إدارته أو في جماعته الترابية الأصلية بجميع حقوقه في الأجرة والترقي والتقاعد.

يمكن للموظف الموضوع رهن الإشارة أن يستفيد ، علاوة على الأجرة والتعويضات المطابقة لوضعيته النظامية التي يتقاضاها بالإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، من التعويضات والمصاريف الأخرى التي تمنحها الإدارة العمومية المستقبلة بصفة عرضية لموظفيها المنتمين إلى نفس الدرجة أو الإطار الذي ينتمي إليه المعني بالأمر أو إلى درجة أو إطار مماثل ، وذلك طبقا للنصوص الجاري بها العمل.

**المادة 9**

يستفيد الموظف الموضوع رهن الإشارة من الرخص المنصوص عليها في الفصل 39 من الظهير الشريف رقم 1-58-008بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بشأن النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية حسبما وقع تغييره وتتميمه - : بموجب مقررات لرئيس الإدارة العمومية الموضوع رهن إشارتها ؛ -أو بموجب مقررات لرئيس الإدارة العمومية الأصلية أو للسلطة المختصة فيما يتعلق بالجماعات الترابية بمبادرة من رئيس الإدارة العمومية الموضوع رهن إشارتها إذا كانت هذه المقررات تخضع لتأشيرة مصالح المراقبة المالية.

**المادة 10**

ينتهي الوضع رهن الإشارة بانقضاء مدته ، ويمكن إنهاؤه قبل انقضاء مدته بقرار لرئيس الإدارة العمومية الأصلية أو للسلطة المختصة فيما يتعلق بالجماعات الترابية ، في الحالات التالية:

- بطلب من الموظف المعني بالأمر وبعد موافقة الإدارة العمومية المستقبلة ؛

-بمبادرة من الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، بعد إشعار كل من الموظف المعني بالأمر والإدارة العمومية المستقبلة ، ثلاثين (30) يوما على الأقل قبل دخول قرار إنهاء الوضع رهن الإشارة حيز التطبيق ؛

-بمبادرة من الإدارة العمومية المستقبلة ، بعد إشعار كل من الموظف المعني بالأمر والإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية ، ثلاثين (30) يوما على الأقل قبل دخول قرار إنهاء الوضع رهن الإشارة حيز التطبيق.

غير أنه يمكن ، بمبادرة من الإدارة العمومية المستقبلة ، إنهاء الوضع رهن الإشارة دون إخطار مسبق في حالة ارتكاب الموظف الموضوع رهن الإشارة لخطأ يستوجب عرضه على المجلس التأديبي ، وتعد الإدارة العمومية المستقبلة تقريرا في هذا الشأن تتم إحالته على الإدارة العمومية أو الجماعة الترابية الأصلية.

**المادة 11**

يسند تنفيذ هذا المرسوم ، الذي ينشر في الجريدة الرسمية ، إلى كل من وزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية والوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة ، كل واحد منهم فيما يخصه

وحرر بالرباط في 28 من ربيع الأول 1435 (30 يناير 2014.(

الإمضاء : عبد الإله ابن كيران.

وقعه بالعطف ،

وزير الداخلية ،

الإمضاء : محمد حصاد.

وزير الاقتصاد والمالية ،

الإمضاء : محمد بوسعيد.

الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالوظيفة العمومية وتحديث الإدارة ،الإمضاء : محمد مبديع.

**منشور رقم 7/2013 بتاريخ 18 جمادى الثانية 1434 (29 أبريل 2013) حول التعيين في مناصب المسؤولية بالمؤسسات العمومية.**

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة المغربية الرباط في :18 جمادى الثانية 1434 هـ

رئيس الحكومة الموافق ل 29 أبريل 2013 م

منشور رقم : 7/2013

**السيد وزير الدولة والسيدة والسادة الوزراء**

**والمندوبين السامين والمندوب العام والمندوب الوزاري والسيدات والسادة**

**المديرين العامين ومديري المؤسسات العمومية.**

**الموضوع :** التعيين في مناصب المسؤولية بالمؤسسات العمومية.

**سلام تام بوجود مولانا الإمام،**

وبعد، فتكريسا لما ينص عليه الدستور من مبادئ تكافؤ الفرص في ولوج الوظائف العمومية، على أساس الاستحقاق والشفافية والمساواة بين جميع المترشحات والمترشحين، وتعزيزا لآليات الحكامة الجيدة، واعتمادا للمنهجية التي تم تبنيها بالنسبة للإدارات العمومية بموجب مقتضيات المرسوم رقم 2-12-412 الصادر في 24 من ذي القعدة 1433 (11 أكتوبر 2012) بتطبيق أحكام المادتين 4 و5 من القانون التنظيمي رقم 02-12 فيما يتعلق بمسطرة التعيين في المناصب العليا التي يتم التداول في شأن التعيين فيها في مجلس الحكومة، وكذا مقتضيات المرسوم رقم 2-11-681 الصادر في 28 من ذي الحجة 1432 (25 نونبر 2011) في شأن كيفيات تعيين رؤساء الأقسام ورؤساء المصالح بالإدارات العمومية، يهدف هذا المنشور إلى تحديد كيفيات التعيين في مناصب المسؤولية بالمؤسسات العمومية. ويعتبر لاغيا كل تعيين قد يتم خارج المسطرة الواردة في هذا المنشور.

وفي هذا السياق، يتعين على المؤسسات العمومية اتخاذ التدابير اللازمة لإخضاع مسطرة التعيين في مناصب المسؤولية لديها لمقتضيات هذا المنشور من خلال ملائمة شروط التعيين في مناصب المسؤولية المنصوص عليها في الهياكل التنظيمية أو في أنظمتها الأساسية أو الداخلية مع مقتضيات هذا المنشور وعرضها على مجالس إدارتها أو

أجهزتها التداولية قصد المصادقة عليها، والتأشير عليها من طرف وزارة الاقتصاد والمالية بالنسبة للمؤسسات العمومية الخاضعة للمراقبة القبلية طبقا لمقتضيات القانون رقم 69-00. ويتعلق الأمر، لاسيما، بمناصب الكاتب العام والمدير العام المساعد ورئيس القطب والمدير ورئيس القسم ورئيس المصلحة أو ما يماثل هذه المناصب. أما بالنسبة للمناصب التي تقل عن مستوى منصب رئيس المصلحة أو ما يماثله، فيمكن إخضاعها، إذا اقتضى الحال، لمقتضيات هذا المنشور بموجب مقرر صادر عن المدير العام أو مدير المؤسسة العمومية المعنية.

وتستثنى من مقتضيات هذا المنشور المناصب التي يتم التعيين فيها بموجب المرسوم رقم 412-12-2 المذكور آنفا.

ولا تطبق مقتضيات هذا المنشور على المسؤولين العاملين بالمصالح المركزية واللاممركزة للمؤسسات العمومية الذين يتم تنقيلهم داخل المؤسسة المعنية لتولي منصب آخر من نفس المستوى.

ويحدد هذا المنشور مساطر التعيين في مناصب المسؤولية المذكورة بالمؤسسات العمومية كما يلي:

-1النشر والإشهار:

تعلن كل مؤسسة عمومية عن مناصب المسؤولية الشاغرة لديها، ويفتح باب الترشيح في وجه مترشحات أو مترشحين من داخل أو من خارج المؤسسة، أو منهم معا، وذلك بموجب مقرر يصدر عن المدير أو المدير العام للمؤسسة المعنية ويتضمن هذا المقرر ما يلي:

-لائحة المناصب الشاغرة ؛

-المهام والمواصفات المتعلقة بالمنصب المزمع شغله طبقا لما هو منصوص عليه في التنظيم الهيكلي العام للمؤسسة، أو في الدليل المرجعي للوظائف والكفاءات ؛

-الشروط والكفاءات المطلوبة لشغل المنصب الشاغر ؛

-أجل إيداع الترشيحات وعنوان الجهة المختصة بتلقيها ؛

-محتويات ملف الترشيح.

وينشر إعلان تنظيم المقابلة الانتقائية المشار إليها بعده، على الموقع الإلكتروني للمؤسسة المعنية، وعلى موقع التشغيل العمومي www.emploi-public.ma وعلى الشبكة

المعلوماتية الداخلية (INTRANET)إذا كانت متوفرة ؛ كما يلصق بجدار المؤسسات المعنية.

وتعلن المؤسسة المعنية، بعد دراسة ملفات الترشيح، عن تاريخ ومكان إجراء المقابلة الانتقائية عبر وسائل النشر المذكورة في الفقرة السابقة.

كما يتعين على كل مؤسسة عمومية اتخاذ التدابير التالية ؛

-مراعاة مهلة معقولة تفصل بين آخر أجل محدد لإيداع الترشيحات وتاريخ إجراء المقابلة الانتقائية؛

-توجيه الاستدعاءات إلى المترشحات والمترشحين المستوفين لشروط شغل المنصب الشاغر بواسطة رسالة مضمونة وعبر العنوان الإلكتروني للمعنيين بالأمر وبأي وسيلة متاحة للتواصل.

-2شروط الترشح لمناصب المسؤولية:

يتعين أن تتضمن الشروط والكيفيات المطلوبة للتعيين في كل منصب من مناصب المسؤولية الشاغرة، على وجه الخصوص، الخبرة المهنية والأقدمية العامة في المؤسسة أو خارجها، وكذا في منصب من مناصب المسؤولية، والشهادة أو الدبلوم، وكذا ترتيب المترشحة أو المترشح في السلالم المعتمدة في النظام الأساسي لمستخدمي المؤسسة الأصلية، أو في نظام الوظيفة العمومية بالنسبة للموظفين، ومستخدمي وموظفي الجماعات الترابية.

-3ملفات الترشيح:

يضم ملف الترشيح على وجه الخصوص ما يلي:

-طلب الترشيح مشفوعا، عند الاقتضاء، برأي الرئيس المباشر في كفاءة المترشحة أو المترشح ؛

-سيرة ذاتية تتضمن مؤهلات المترشحة أو المترشح ونبذة عن مساره التكويني والمهني، وكذا المهام والوظائف التي زاولها ؛

-خطة العمل والمنهجية التي يقترحها كل من المترشحة أو المترشح في شأن تدبير الوحدة المعنية بالمنصب وتطويرها والرفع من أدائها.

-4تحديد مساطر إجراء المقابلة الانتقائية ؛

تتضمن مساطر إجراء المقابلة الانتقائية ما يلي:

-إحداث لجنة الانتقاء لإجراء المقابلة الانتقائية تتكون من ثلاثة أعضاء على الأقل. ويترأس هذه اللجنة المدير أو المدير العام للمؤسسة المعنية أو من ينوب عنه. كما تضم المسؤول عن الموارد البشرية أو من ينوب عنه، وامرأة واحدة، على الأقل، تشغل أحد مناصب المسؤولية داخل المؤسسة أو خارجها وعند الاقتضاء، بعض مسؤولي المؤسسة العمومية المعنية. هذا ويمكن للجنة الاستعانة باختصاصين من خارج المؤسسة العمومية المعنية.

ويتعين أن تحرص اللجنة على ملاءمة مواضيع المقابلة الانتقائية للمترشحات والمترشحين مع المهام والصلاحيات المرتبطة بالمنصب المزمع شغله.

وتتولى اللجنة المذكورة إجراء مقابلات مع المترشحات والمترشحين المستوفين لشروط شغل المنصب الشاغر واللذين يتعين عليهم أن يقدموا خلال المقابلة عرضا حول تصوراتهم الشخصية بالنسبة للمهام التي ستسند إليهم وسبل الرفع من أدائها.

وفي حالة عدم تقدم مترشحات أو مترشحين، أو في حالة عدم انتقاء مترشح أو مترشحة من قبل لجنة الانتقاء المشار إليها آنفا، تقوم المؤسسة المعنية بإصدار إعلان ثان، وفق نفس الكيفيات والشروط المنصوص عليها أعلاه.

هذا ويمكن للمؤسسات العمومية المعنية، بعد الإعلان الثاني، وفي حالة عدم تقدم مترشحات أو مترشحين أوعدم انتقاء أي مترشح أو مترشحة من قبل لجنة الانتقاء، أن تلجأ إلى تعيين بعض المسؤولين من خارج المؤسسة المعنية أو من داخلها، دون اتباع كل المساطر المنصوص عليها في هذا المنشور فيما يخص النشر والإشهار، لكن مع الخضوع إلى المقابلة الانتقائية من قبل لجنة الانتقاء.

-5إعلان النتائج:

تقوم اللجنة بإعداد تقرير نهائي حول نتائج المقابلة الانتقائية يتضمن أسماء المترشحات والمترشحين الذين تم انتقاؤهم مرتبة حسب الاستحقاق، يعرض على المدير أو المدير العام للمؤسسة المعنية قصد المصادقة عليه.

ويعلن عن نتائج المقابلة الانتقائية، بعد المصادقة عليها، من طرف المدير أو المدير العام للمؤسسة المعنية عبر نشرها على الشبكة المعلوماتية الداخلية (INTRANET) وعلى موقع التشغيل العمومي المذكور أعلاه وعلى الموقع الإلكتروني للمؤسسة المعنية، كما تلصق بمقرات المؤسسات المعنية.

وتقوم المؤسسة المعنية بحفظ جميع الوثائق المتعلقة بمسطرة التعيين في مناصب المسؤولية في محاضر وأرشيف مخصصة لهذا الغرض.

واعتبارا للأهمية الكبرى التي توليها الحكومة لهذا الموضوع، وسعيا إلى الرفع من مستوى تدبير المؤسسات العمومية فإنني أهيب بكم إلى الحرص شخصيا، بما يلزم من الحزم، على التقيد بالمساطر والإجراءات الواردة في هذا المنشور.

**ومع خالص التحيات والسلام.**

رئيس الحكومة

عبد الإله ابن كيران.

**منشور رقم 5-11-وع بتاريخ 5 يونيو 2011 حول الرخصة السنوية ورخصة الولادة.**

المملكة المغربية الرباط، في 05 يونيو 2011
الوزير الأول
وزارة تحديث القطاعات العامة
**السيدان وزيرا الدولة**
**والسيدات والسادة الوزراء وكتاب الدولة**
**والمندوبون السامون والمندوب العام**

**الموضوع**: حول الرخصة السنوية ورخصة الولادة
**سلام تام بوجود مولانا الإمام،**
وبعد، لقد نشر بالجريدة الرسمية عدد 5944 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1432 (19 ماي 2011)، الظهير الشريف رقم 1.11.10 الصادر في 14 من ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011) بتنفيذ القانون رقم 50.05 بتغيير وتتميم الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.
وقد تم بموجب القانون 50.05 المذكور أعلاه تغيير وتتميم مجموعة من فصول النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، ومنها الفصلان 40 و46 المتعلقان، على التوالي، بالرخصة السنوية وبرخصة الولادة.
**أولا : الرخصة السنوية**
لقد حدد الفصل 40 المعدَّل أيام الرخصة السنوية في اثنين وعشرين (22) يوم عمل برسم كل سنة زاول الموظف مهامه أثناءها، بدلا من مدة شهر المعمول بها سابقا.
وتحتسب مدة الرخصة السنوية على أساس أيام العمل الفعلية، مما يستوجب عدم احتساب:
- أيام السبت والأحد التي لا تعتبر أيام عمل طبقا للمرسوم رقم 2.05.916 الصادر في 13 من جمادى الآخرة 1426 (20 يوليوز 2005) بتحديد أيام ومواقيت العمل بإدارات الدولة و الجماعات المحلية، الذي يحدد أيام العمل من يوم الاثنين إلى يوم الجمعة؛

- أيام الأعياد المحددة بالمرسوم رقم 2.77.169 الصادر في 9 من ربيع الأول 1397 (28 فبراير 1977)بتحديد لائحة أيام الأعياد المسموح فيها بالعطلة بالإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والمصالح ذات الامتياز، كما تم تعديله وتتميمه.

ويسمح تعديل الفصل 40 السالف الذكر للموظف بالاستفادة من الرخصة السنوية بصفة كاملة أو مجزأة، وتحتفظ الإدارة بكامل الصلاحية، حسب ما تقتضيه ضرورة المصلحة، في جدولة الرخص السنوية وتجزيئها.

وقد كرس هذا التعديل المبدأ العام القاضي باستفادة الموظف من مجموع رخصته السنوية خلال سنة استحقاقها، إذ لا يمكن تأجيل الاستفادة من رخصة سنة معينة وجمعها مع رخصة السنة الموالية، إلا بصفة استثنائية ولمرة واحدة، بحيث لا يمكن للموظف الجمع بين أكثر من رخصتين سنويتين (44 يوم عمل).

ولا يخول عدم الاستفادة من الرخصة السنوية الحق في تقاضي أي تعويض عن ذلك.

وفيما يتعلق بالموظفين الذين لم يستفيدوا من رخصتهم السنوية أو من جزء منها قبل تاريخ نشر القانون رقم 50.05 المشار إليه أعلاه، سواء برسم السنة الماضية أو برسم السنة الجارية، فإنهم يستفيدون من هذه الرخصة، أو ما تبقى منها، طبقا للمقتضيات الجديدة باعتبارها أكثر فائدة بالنسبة للموظف.

**ثانيا : رخصة الولادة**

لقد تم بموجب الفصل 46 المعدَّل من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، رفع مدة رخصة الولادة من اثني عشر (12) أسبوعا إلى أربعة عشر (14) أسبوعا.

وبالنظر إلى كون المقتضيات الجديدة تندرج في إطار رعاية الأمومة والعناية بالمرأة الموظفة، فإن أحكام هذا الفصل، باعتبارها في صالح الموظفات الحوامل، تطبق أيضا على المعنيات بالأمر الموجودات، في تاريخ نشر القانون رقم 50.05 المشار إليه أعلاه، في رخصة الولادة.

فالمرجو منكم تعميم هذا المنشور، الذي ينسخ فيما يخص الرخص السنوية، المنشور رقم 67 و.ع المؤرخ في فاتح شتنبر 1959، وإعطاء تعليماتكم للمصالح التابعة لكم قصد العمل على تطبيق مقتضيات هذا المنشور.

**وتفضلوا بقبول خالص التحيات.**

الإمضاء : محمد سعد العلمي.

**منشور رقم 12-14 بتاريخ 28 رجب 1433 (19 يونيه 2012) بخصوص تدبير مباريات التوظيف في المناصب العمومية.**

**المملكة المغربية** **الرباط في : الثلاثاء 28 رجب 1433**
**رئيس الحكومة** **الموافق ل : 19 يونيه 2012**
**منشور رقم: 14/ 2012**

**إلى**
**السيد وزير الدولة والسيدة والسادة الوزراءوالمندوبين السامين والمندوب العام والمندوب الوزاري**

**الموضوع : تدبير مباريات التوظيف في المناصب العمومية.**

**سلام تام بوجود مولانا الإمام،**
وبعد، فكما تعلمون، نص دستور المملكة الجديد، لا سيما في الفصل 31 منه، على مجموعة من المبادئ التي يتعين على الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية العمل بها، ومن ضمنها تيسير أسباب استفادة المواطنات والمواطنين، على قدم المساواة، من الحق في ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.

كما نص الظهير الشريف رقم 1.58.008 الصادر في 4 شعبان 1377 ( 24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، في الفصل 22 منه، على أن التوظيف في المناصب العمومية يجب أن يتم وفق مساطر تضمن المساواة بين جميع المترشحين لولوج نفس المنصب، ولا سيما حسب مسطرة المباراة.
ومن جهته أكد البرنامج الحكومي على ضرورة اعتماد الكفاءة والاستحقاق والشفافية في ولوج الوظائف العمومية.

وفي هذا الإطار، أوصت اللجنة الوزارية المكلفة بتتبع ملف التشغيل، بضمان مبدإ المساواة بين المترشحين المتوفرين على الشروط المطلوبة لولوج نفس المناصب العمومية، في إطار من الشفافية والنزاهة وتكافؤ الفرص.

وللتذكير، فقد نشر بالجريدة الرسمية عدد 6007 مكرر بتاريخ 27 دجنبر2011، المرسوم رقم 2.11.621 الصادر في 28 ذي الحجة 1432 ( 25 نونبر 2011 ) بتحديد شروط وكيفيات تنظيم مباريات التوظيف في المناصب العمومية، تطبيقا لأحكام الفصل 22 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

وفي هذا السياق، يأتي هذا المنشور الذي يسري على المباريات المنظمة للتوظيف في المناصب العمومية من طرف الإدارات العمومية والجماعات الترابية لتفعيل مقتضيات المرسوم السالف ذكره، في إطار تكريس مبادئ تكافؤ الفرص والمساواة والشفافية بين جميع المترشحين وضمان مراعاة الاستحقاق في ولوج الوظائف العمومية، كما ينص علها الدستور.

I . مبادئ عامة:

حرصا على احترام المبادئ الأساسية والقواعد الواجب مراعاتها في كل مرحلة من مراحل تنظيم المباريات، يتعين على المصالح المكلفة، تحت إشرافكم، بهذا النشاط الإداري البالغ الأهمية، السهر على التطبيق السليم للمقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بالشروط والكيفيات التي يجب مراعاتها لضمان مصداقية المباريات وجديتها.

ولتمكين الإدارة من اختيار أجدر المترشحين وأكفئهم وأكثرهم قدرة على ممارسة المهام والوظائف المرتبطة بالدرجة المتبارى بشأنها، ومن تلبية حاجاتها من التخصصات والكفاءات المطلوبة في التزام بمبادئ المساواة والشفافية وتكافؤ الفرص، فإنه يتعين:

1. تضمين القرارات التنظيمية للمباريات كل المقتضيات والإجراءات المنصوص عليها في المادة 3 من المرسوم رقم 2.11.621 المذكور؛

2. احترام شروط المشاركة في المباراة، ولاسيما الشهادات العلمية والتخصصات المطلوبة. ويمكن، عند الاقتضاء، اشتراط توفر المترشحين على الكفاءات والمهارات العملية التي تتطلبها ممارسة الوظيفة المطلوب شغلها؛

3. عدم استبعاد أي مترشح بناء على شروط غير منصوص عليها في النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛

4. مراعاة لجنة المباراة، في اختيارها لمواضيع الاختبارات، المتطلبات والمهارات المهنية المرتبطة بالوظيفة المطلوب شغلها، من خلال إضفاء الطابع المهني والعملي على هذه المواضيع، وذلك بالاستعانة بالأدوات التدبيرية الحديثة، ولاسيما الدلائل المرجعية للوظائف والكفاءات.

ومن جهة أخرى، فإن ترشيد تنظيم المباريات يتطلب:

- تفادي تنظيم أكثر من مباراة واحدة للتوظيف في نفس الإطار أوالدرجة خلال نفس السنة المالية الواحدة؛

- إجراء المباريات على المستوى اللاممركز الأكثر ملاءمة، كلما أمكن ذلك، بغاية تقريب مراكز إجرائها من المتبارين، على ألا يتم إجراؤها على الصعيد المركزي إلا إذا اقتضت الضرورة ذلك؛

- العمل، كلما أمكن ذلك، على تنظيم مباريات مشتركة بين إدارتين عموميتين أو أكثر، أو بين جماعتين ترابيتين أو أكثر، أو بين إدارة عمومية وجماعة ترابية أو أكثر، لشغل المناصب المالية المتعلقة بالأطر المشتركة بين الوزارات، وذلك وفق ما نصت عليه المادة 7 من المرسوم السالف ذكره.

وفيما يتعلق بالمناصب المحتفظ بها للأشخاص في وضعية إعاقة، ولمكفولي الأمة والأشخاص المتمتعين بصفة مقاوم، فقد لوحظ أن بعض الإدارات العمومية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لا تتقيد بالنصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة، لا سيما منها القانون رقم 33.97 المتعلق بمكفولي الأمة، والمرسوم رقم 2.01.94 بتاريخ 22 يونيه 2001 بتحديد شروط استفادة مكفولي الأمة من الأسبقية لولوج المناصب العامة، وقرار الوزير الأول رقم 3.130.00 الصادر في 10 يوليوز 2000 والمتعلق بتحديد قائمة المناصب الممكن إسنادها إلى الأشخاص المعاقين بالأولوية، وكذا النسبة المائوية لهذه المناصب بإدارات الدولة والهيئات التابعة لها.

وبناء عليه، يتعين العمل على تطبيق المقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمناصب المحتفظ بها، وذلك من خلال تحديد عددها والإعلان عن ذلك، والحرص على تمكين المعنيين بالأمر من اجتياز المباريات على قدم المساواة مع عموم المترشحين.

II. إجراءات عملية:

لمزيد من الشفافية والمصداقية في تنظيم مباريات التوظيف، يتعين اتخاذ التدابير الآتية:

1. الإعلان في بداية كل سنة مالية عن لائحة تتضمن عدد المناصب المالية التي سيتم فتحها للتباري، موزعة حسب الدرجات، وكذا عدد المقاعد المخصصة لولوج المدارس والمعاهد التي تُكَوِّنُ حصريا لفائدة الإدارة. وتتم هذه العملية بتنسيق مع كل من وزارة الاقتصاد والمالية ووزارة الوظيفة العمومية وتحديث الإدارة تحت إشراف اللجنة الوزارية المكلفة بتتبع ملف التشغيل؛

2. وضع جدولة زمنية محددة للمباريات التي تعتزم كل إدارة فتحها خلال السنة؛

3. تضمين قرارات فتح المباريات وجوبا، كل البيانات المحددة في المادة 4 من المرسوم المذكور؛

4. نشر قرار فتح المباراة وجوبا خمسة عشرة ( 15 ) يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد لإيداع الترشيحات، في صحيفتين وطنيتين، وعلى بوابة الخدمات العمومية www.service-public.ma أو www.emploi-public.ma وعلى الموقع الإلكتروني للإدارة المعنية إذا كان متوفرا، كما يمكن أن يتم نشره بمختلف الوسائل المتاحة.

5. مراعاة مهلة معقولة تفصل بين آخر أجل محدد لإيداع الترشيحات وتاريخ الاختبارات حتى تتمكن الإدارة من الإعداد المادي والقانوني للمباراة وتوجيه الاستدعاءات إلى المترشحين المقبولين لاجتيازها.

وتنشر لائحة المترشحين المقبولين لاجتياز المباراة على بوابة الخدمات العمومية وعلى الموقع الإلكتروني للإدارة المعنية؛

6. اختيار أعضاء لجنة المباراة من بين الأشخاص ذوي الكفاءات والمتوفرين على الخبرة والتجربة اللازمتين، والمشهود لهم بالنزاهة.

وإذا تم اختيار أعضاء اللجنة من بين الموظفين، سواء من داخل الإدارة المعنية أو من خارجها، فيجب أن يكونوا مرتبين في درجة أعلى من الدرجة المتبارى بشأنها، وأن تتوفر فيهم نفس الشروط والمواصفات المبينة أعلاه.

وبخصوص المناصب المالية التي أصبحت شاغرة بعد إجراء مباراة التوظيف برسم الدرجة التي تم فتح المباراة من أجل التوظيف فيها، فقد خولت المادة 17 من المرسوم

الآنف الذكر للإدارة إمكانية شغلها من طرف المترشحين المرتبين، حسب الاستحقاق، في لائحة الانتظار التي تبقى صالحة إلى غاية نهاية السنة التي أجريت المباراة خلالها.

وفيما يتعلق بالنتائج النهائية للمباراة، يجب مراعاة مقتضيات المادتين 12 و 13 من المرسوم المشار إليه أعلاه، لا سيما:

. نشر النتائج وجوبا، بما فيها لائحة الانتظار، على بوابة الخدمات العمومية www.service-public.ma أو www.emploi-public.ma وعلى الموقع الإلكتروني للإدارة المعنية عند توفره؛ كما تُعَلق بمقر الإدارة المعنية وبالأماكن التي أجريت بها الاختبارات؛

. بيان النقط المحصل عليها من طرف كل مترشح معلن عن نجاحه في لوائح النتائج النهائية، بما فيها لائحة الانتظار.

وضمانا لحقوق المترشحين الناجحين، وللإسراع بتسوية وضعياتهم، يجب أن يتم تعيينهم من طرف رئيس الإدارة المعنية، حسب الترتيب الوارد في اللائحة النهائية، في أجل لا يتعدى ستين (60) يوما ابتداء من تاريخ نشر النتائج النهائية للمباراة.

وفي حالة تخلف واحد أو أكثر من المترشحين الناجحين عن الالتحاق بالعمل في الأجل المحدد في الاستدعاء، الموجه إليه لهذا الغرض، بدون مبرر مقبول، يتم تعويضه، بعد إخباره بذلك، بمترشح آخر من بين المترشحين المرتبين في لائحة الانتظار المشار إليها في المادة 12 من المرسوم المذكور.

وتقوم الإدارة المعنية بنشر لوائح المترشحين الناجحين المدعوين للالتحاق بالعمل، وكذا لائحة المدعوين المتخلفين عن الالتحاق الذين تقرر تعويضهم بعد إخبارهم، في بوابة الخدمات العمومية www.service-public.ma أو www.emploi-public.ma

وفيما يتعلق بشغل المناصب التي أصبحت شاغرة خلال السنة التي أجريت فيها المباراة من أجل التوظيف برسم الدرجة المعنية، فإنه يتم، عند الاقتضاء، تعيين المترشحين المرتبين حسب الاستحقاق في لائحة الانتظار، وفق نفس المسطرة والآجال الواردة أعلاه.

وانطلاقا مما سبق، ومن أجل تدبير أفضل للموارد البشرية، يستحسن إجراء المباريات خلال الستة أشهر الأولى من السنة المالية، وفق جدولة زمنية محددة، كما هي مشار إليها آنفا.

وفيما يتعلق بتنظيم مباريات التوظيف برسم السنة الجارية، فإنه يتعين اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير اللازمة من أجل تنظيمها في أقرب الآجال الممكنة؛ ومن الأفضل إجراؤها في غضون شهر يوليوز المقبل، عدا المباريات التي يستعصي تنظيمها خلال هذه المدة.

واعتبارا لما سلف، فإن هذا المنشور يأتي لينسخ مقتضيات المنشور رقم 2012/7 بتاريخ 17 ماي 2012 المتعلق بمباريات التوظيف.

ونظرا للأهمية القصوى التي توليها الحكومة لهذا الموضوع، وباعتبار أن الحق في المشاركة في المباريات يعد من أهم دعامات دولة الحق والقانون، فإني أدعوكم إلى تعميم هذا المنشور وتوزيعه على كافة المصالح المختصة التابعة لكم، وأهيب بكم إلى الحرص شخصيا، بما يلزم من الحزم، على تتبع التطبيق السليم للتعليمات الواردة فيه.

كما أدعو السيد وزير الداخلية إلى تعميمه وتوزيعه على مختلف الجماعات الترابية.

ومع خالص التحيات والسلام.

رئيس الحكومة،

عبد الإله ابن كيران.