

التجربة المغربية في مجال الديمقراطية التشاركية بين التنظيم القانوني والممارسة العملية: قراءة في الحصيلة ومداخل التفعيل على ضوء المعايير الدولية في المجال

**The Moroccan experience in the field of participatory democracy
between legal regulation and practical application: A reading of the
results and approaches to implementation in light of international
standards in the field**

د. محمد سكي

أستاذ محاضر مؤهل، جامعة محمد الخامس، الرباط،

باحث في العلوم السياسية والقانون الدستوري، كلية الحقوق-سلا.

ملخص

فضلا عن ضعف تمثل ثقافة المشاركة بشكل عام من قبل المواطن والإدارة على حد سواء، والتي ترتبط بصيرورات لها علاقة بالتنشئة الاجتماعية والسياسية للفرد في مختلف مؤسسات التنشئة التي يمر منها. ثم خرجت هذه الدراسة بتوصيات ومقترحات ومداخل من شأنها المساهمة في التفعيل الناجع وتطوير هذه التجربة نحو الأفضل.

الكلمات المفتاحية: الديمقراطية التشاركية- التنظيم القانوني-الحصيلة- التفعيل- المعايير الدولية.

وقفت هذه الدراسة على قراءة التجربة المغربية في مجال تفعيل الديمقراطية التشاركية، مستحضرة الإطار المعياري والمرجعيات القانونية الأساسية، والوقوف على الحصيلة وواقع الممارسة العملية، وسبل تجاوز القصور والمحدودية التي وسمت تنفيذها على أرض الواقع على ضوء المعايير الدولية في المجال. خلصت الدراسة إلى أن هذه الحصيلة تبقى ضعيفة جدا بفعل مجموعة من العوائق، منها ما هو مرتبط بالمقتضيات المقيدة المتضمنة في النصوص التشريعية والتنظيمية، ومنها ما هو مرتبط بطبيعة المؤسسات والنخب المسيرة وإشكالية تملكها للآليات التشاركية،

Abstract

This study examined the Moroccan experience in activating participatory democracy, taking into account the normative framework and basic legal references, and examining the results and the reality of practical application, and ways to overcome the shortcomings and limitations that characterized its implementation on the ground in light of international standards in the field. The study concluded that this outcome remains very weak due to a number of obstacles, some of which are related to the restrictive requirements included in legislative and regulatory texts, and some of which are related to the nature of the institutions and the leading elites and the problem of their ownership of participatory

mechanisms, as well as the weak representation of the culture of participation in general by both the citizen and the administration. This study is linked to processes related to the social and political development of the individual within the various socialization institutions they pass through. It then concludes with recommendations, suggestions, and approaches that can contribute to the effective implementation and improvement of this experience.

Keywords : Participatory democracy - legal framework - outcome - implementation - international standards.

تقديم:

تطرقت مجموعة من الكتابات الحديثة إلى وجود أزمة حقيقية في النظام الديمقراطي التمثيلي، حتى في الأنظمة العريقة في الديمقراطية، لقد أكد الفيلسوف وعالم النفس الأمريكي "جون ديوي" على أن الديمقراطية الحقيقية هي تلك التي تتسم بالاستمرار والديمومة ولا تقتصر فقط على الذهاب كل بضعة أعوام للتصويت لأحد المرشحين واعتزال المشاركة بعدها حتى تأتي الانتخابات الموالية¹، كما أكد هذا التوصيف أيضا عالم الاجتماع الإنجليزي المعروف "أنتوني جيندرز"² في كتابه "الطريق الثالث تجديد الديمقراطية الاجتماعية"، فالمشاركة السياسية بالنسبة له اقتصر في مضمونها على إجراء العملية الانتخابية التصويتية، وبعدها كل فرد وجماعة تعود إلى عزلتها³.

إن اختزال الديمقراطية في المسألة الانتخابية ولحظة التصويت، حتما لا يؤدي إلى تكريس رقابة ناجعة وفعالة على قرارات الفاعل السياسي وصانع القرار العمومي. والأكثر من ذلك أنه خلال

¹ محمد العجاتي ونوران أحمد بمشاركة الباحث البرازيلي كلوفيس هنريك دي سوزا، أوراق البدائل، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، نماذج وتوصيات، منتدى البدائل للدراسات، روافد للنشر والتوزيع، القاهرة، 2011، ص 3.

² ولد في لندن في 18 يناير 1938، يعد من أبرز علماء الاجتماع المعاصرين. نشر ما لا يقل عن 34 كتابا ترجمت إلى ما لا يقل عن 29 لغة. من مؤلفاته "الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية" (1998) و"نقد معاصر للمادية التاريخية".

³ أنتوني جيندرز، الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية، ترجمة أحمد زايد، ممد محيي الدين، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة، 2010، ص 23.

الفترة الفاصلة بين كل عملية انتخابية وأخرى قد يتم اتخاذ قرارات على قدر كبير من الأهمية والخطورة في نفس الوقت، دون الرجوع إلى المواطن، وقد تقابل هذه القرارات بعدم التأييد والمعارضة.

انطلاقاً من هذا الواقع يمكن القول بأن الديمقراطية التمثيلية أضحت فقط عبارة عن أداة تسعى لإدماج النخب السياسية في المنظومة الإدارية المتسمة بالطابع البيروقراطي، بدلاً من أن تلعب الأدوار الأساسية التي أقيمت من أجلها. وقد تمخض عن حالة التنافر والابتعاد القائمة بين المنتخب والمواطن إعادة إنتاج مركزية الإدارة والدولة، كما أنه لم يتم تقديم ضمانات حقيقية لحماية الحقوق والحريات الأساسية، هذه الأخيرة تحولت لامتيازات يتمتع بها قلة من السياسيين لتحقيق مصالحهم الذاتية الضيقة. وقد أنتج هذا الوضع هيمنة أقلية على المجال العام، والأكثرية ظلت تعاني من التهميش والحرمان والإقصاء وأصبح المجال أمامهم مقفلاً بشكل لا يسعهم من الحراك الاجتماعي.⁴

كل هذه العوامل دفعت إلى التساؤل عن كفاءة وقدرة التمثيل السياسي التقليدي، وألحت على ضرورة وضع اليات للمشاركة طيلة مسلسل الولاية الحكومية، هنا بروز مفهوم الديمقراطية التشاركية كحل لتجاوز حالة التنافر والضجوة القائمة بين الناخب والمنتخب، بين الممثل والممثل، تعني هذه الديمقراطية المشاركة الواسعة للمواطنين في توجيه وإدارة النظام السياسي⁵ أي حق المواطن في المشاركة في صناعة القرارات المرتبطة بحياتهم داخل المجتمع، بشكل مستمر ودائم.⁶

لقد عرف الفيلسوف الأمريكي "جون ديوي"، الديمقراطية التشاركية بأنها مشاركة كل من يتأثر بالمؤسسات الاجتماعية، يشارك الفرد في رسم وإنتاج هذه المؤسسات والسياسات التي تنتج عنها، وترتكز من جهة على " مواطنة نشطة ومطلعة وعارفة وعلى تكوين مواطنين نشيطين قادرين على تصريف قدراتهم في البحث بأنفسهم عن حلول ملائمة لقضاياهم، ومن جهة أخرى على إرادة السلطات والمؤسسات السياسية التمثيلية في تقاسم هذه السلطة من أجل جعل الوظيفة الديمقراطية تهتم بتحسين أوضاع الناس".⁷

نفس الأمر ذهب إليه الفيلسوف الإنجليزي "جون رولس"⁸، من خلال أهمية إدماج الجماهير أو المواطنين في السياسات والمؤسسات الديمقراطية مع مراعاة هوية ومصالح المواطنين وبنوع من المساواة

⁴ محمد سكلي، مدخل لدراسة علم السياسة، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، 2015، ص 191.

⁵ Wikipedia.org/wiki/participatoy democracy.

⁶ محمد سكلي: المرجع أعلاه ص 193.

⁷ نفس المرجع، ص 193

⁸ John Rawls : 1921 - 2002 : كان فيلسوفاً أخلاقياً وسياسياً. من أهم مؤلفاته: نظرية العدالة، الليبرالية السياسية، قانون الجماعات البشرية، العدالة كإنصاف. يعتبر رولس من منظري ومؤسسي الليبرالية الاجتماعية، اهتم بالعدالة الاجتماعية.

بين الجميع، في مختلف البنيات والسياسات الاجتماعية، بحيث يكون هناك تمثيل حقيقي لظروفهم ومعيشتهم الواقعية⁹.

إن الديمقراطية التشاركية هي محاولة لترميم النظام التمثيلي التقليدي وتشكيل عناصر جديدة للشرعية السياسية، أي بناء وصياغة علاقة جديدة بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني بما في ذلك المواطن. وهنا نستحضر ما تنبه إليه جان جاك شوفالييه منذ ما يزيد عن ثلاثين سنة مضت بقوله إن "ترقية إيديولوجية المشاركة هدفها معالجته ضياع المشروعية الناتجة عن أزمة التمثيل، يتعلق الأمر بتأسيس الأنظمة للسلطة الموجودة... على أساس ديمقراطي، فالمشروعية لا تأتي من الأعلى أو من الهيئة، بل من القاعدة، من الأعضاء"¹⁰.

ومما تجب الإشارة إليه أن الديمقراطية التشاركية جاءت ليست لإلغاء الديمقراطية التمثيلية كلياً، ولكن لتحقيق التكامل بينهما، فهي أتت لدمقرطة الديمقراطية، وعلى هذا الأساس يمكن وصفها بأنها ديمقراطية دائمة ومستمرة، بخلاف نظيرتها التمثيلية التي يمكن وصفها بأنها ديمقراطية "مؤقتة وموسمية"، أي أن حقوق المواطن تتحول من حقوق موسمية، تبدأ مع كل استحقاق انتخابي وتنتهي بانتهائه إلى حقوق دائمة ومستمرة ومباشرة، تعتمد على إشراك المواطن بشكل مستمر في مختلف مراحل إعداد وصياغة القرارات والسياسات والبرامج العمومية، فهي توصف بديمقراطية القرب.¹¹

وبالرجوع إلى التجربة المغربية في المجال، نجد هذا التكامل بين الديمقراطيةين، وهو ما أوضحه الدستور المغربي الحالي¹² الذي يعتبر الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي مع تنصيبه على الحق في مشاركة المواطن والمجتمع المدني في الشأن العام.

فطيلة العقود السابقة كانت السلطة السياسية هي المستأثرة بمسلسل اتخاذ القرار وصياغة السياسات العامة وتنفيذها، كما أثبتت الديمقراطية التمثيلية من خلال النخب المنتخبة في البرلمان وفي المجالس الترابية محدوديتها في الإجابة عن مختلف تطلعات واحتياجات المواطنين، وقد حاول

يقول الفيلسوف الإنجليزي جوناثان وولف "قد يكون هناك نزاع حول الفيلسوف السياسي الثاني الأكثر أهمية في القرن 20، ولكن لن يختلف أحد على أن الفيلسوف الأول الأكثر أهمية هو جون رولس".

⁹ محمد العجاتي ونوران أحمد بمشاركة الباحث البرازيلي كلوفيس هنريك دي سوزا، مرجع سابق، ص 3.

¹⁰ (J) Chevallier : Eléments d'analyse politique, paris , p.u.f. 1985.

¹¹ للتوسع في مفهوم ديمقراطية القرب ودورها في صناعة القرار العمومي، انظر:

Michel Degoffe, «La Loi «Démocratie de proximité»: Un Renouveau de l'intercommunalité?»,

BJCL: Bulletin Juridique des collectivités locales, no. 1 (Mai.2002), pp. 8-11

¹² الفصل 111 من الوثيقة الدستورية لفتح يوليو 2011.

الدستور الحالي معالجة هذه الإشكالية بهدف الحد من مخاطرها على التوازن المؤسساتي، والحد من الضجوة المتسعة بين السياسيين والمواطنين من خلال تبني نصوص دستورية صريحة تجعل من الديمقراطية التشاركية منهجا جديدا لإعادة ترتيب العلاقة بين الدولة والمواطنين.¹³ كما تم اعتماد مجموعة من النصوص القانونية، تتضمن آليات لتنزيل هذه المقتضيات الدستورية على أرض الواقع، وتكريس حق المشاركة المواطنة والمدنية في الحياة العامة باعتباره حقا من حقوق الانسان، تكفله العديد من الوثائق الحقوقية الدولية.

وللوقوف على طبيعة هذه الآليات المعتمدة وإبراز النواحي الايجابية ومظاهر القصور والمحدودية فيها كإشكالية محورية، سنتناول الموضوع وفق تصميم منهجي يتضمن محورين أساسيين: الأول يتعلق بتحديد الإطار المعياري والقانوني للديمقراطية التشاركية، في حين يتعلق المحور الثاني بإبراز مظاهر القصور والمحدودية في الآليات المعتمدة لتنزيل الديمقراطية التشاركية والسبل الكفيلة بتجاوزها.

المحور الأول: الإطار المعياري للديمقراطية التشاركية:

ارتبط السياق العام لإقرار المشرع الدستوري للديمقراطية التشاركية أساسا بالطلب المكثف على المشاركة من قبل جمعيات المجتمع المدني والمواطن، (السياق المرتبط بالربيع العربي والمطالبة بالإصلاح الشامل...)، وقد حصل تجاوب كبير مع هذه المطالب وتم تضمين جها في الوثيقة الدستورية لسنة 2011، للإشارة فـدستور 2011 يعد من الدساتير القليلة في العالم العربي التي أصلت للديمقراطية التشاركية (الدستورانية التشاركية)، هكذا منح المشرع الدستوري حقوقا دستورية جديدة للمواطن والجمعيات المدنية في إعداد وتتبع وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية عبر تملك القرار العمومي، وتجاوز الأدوار التقليدية لهذه الجمعيات المنحصرة في تقديم الخدمات فقط دون القيام بأدوار الوساطة والترافع كأحد الآليات المهمة في التأثير على القرار العمومي.

لقد أفرد دستور 2011 مكانة خاصة للديمقراطية التشاركية وربطه بمفهوم ومصطلح الديمقراطية المواطنة، واعتبره مقوم أساسي من مقومات النظام الدستوري للمملكة إلى جانب فصل السلط وتوازنها وتعاونها. وكان هذا ترجمة لما ورد في خطاب العرش لـ 30 يوليوز 2011، الذي أكد فيه الملك على "دور هيئات وآليات الديمقراطية المحلية أو التشاركية أو المواطنة في تقوية الفعل العمومي بمفهومه النبيل"، أي نقل المواطن من مجرد صوت معبر عنه في مسار البحث عن مشروعية الفاعل السياسي داخل المؤسسات التمثيلية إلى فاعل أساسي ومشارك في صنع وتتبع وتقييم وتقييم السياسات العمومية. وفي نفس السياق، اعتمد المشرع المغربي أيضا مجموعة من القوانين التنظيمية

¹³ محمد الغالي: دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي، جدلية الثابت والمتحول، مجلة تبين، العدد الرابع 2013 ص، 162.

المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية ذات الصلة بتعزيز آليات الديمقراطية التشاركية، وتكريس حق المشاركة للمواطن والفاعل المدني في الحياة العامة، ويبين الجدول أسفله أهم النصوص المعيارية والقانونية المرتبطة بالديمقراطية التشاركية.

المضمون المكرس للمشاركة المدنية والمواطنة	الفصل/ الفقرة	
"إن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل إقامة مؤسسات دولة دولة حديثة، مرتكزاتها المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة، وارساء دعائم مجتمع متضامن، يتمتع فيه الجميع بالأمن والحرية والكرامة والمساواة، وتكافؤ الفرص، والعدالة الاجتماعية، ومقومات العيش الكريم، في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة".	تصدير الدستور الفقرة الأولى	
"يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلطات، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وريط المسؤولية بالمحاسبة".	الفقرة الثانية من الفصل 1	الوثيقة الدستورية لسنة 2011
"تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية".	الفقرة 2 من الفصل 6	
"تُساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون.	الفقرة 3 من الفصل 12	
- "تعم تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها".	الفصل 13	
- "للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم	الفصل 14	

- ملتزمات في مجال التشريع" - التشر		
- للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون ت يمي شروط وكيفية ممارسة هذا الحق."	الفصل 15	
"يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة" والمستدامة"	الفصل 136	
- "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. - يُمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله"	الفصل 139	
"تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم"	الفصل 156	
هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية /التنصيب على أهمية المشاركة.	الباب 12 من الدستور	
المادة 116 تطبقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج	القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات	القوانين التنظيمية

التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة. المادة 117: تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث (3) هيئات استشارية: - هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع ؛ - هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب ؛ - هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي. - يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئات وكيفيات تأليفها وتسييرها. المادة 118: طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة بعده، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله.		
المادة 110: تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس العمالات والأقاليم آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للعمالة أو الإقليم المادة 111: تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع. يحدد النظام الداخلي للمجلس تسمية هاته الهيئة وكيفيات تأليفها وتسييرها المادة 112: طبقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات أن يقدموا وفق	القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم	

الشروط المحددة بعده، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. لا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور.		
المادة 119: تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج العمل وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة. المادة 120: تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع". يحدد النظام الداخلي للمجلس كيفيات تأليف هذه الهيئة وتسييرها. المادة 121: طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، يمكن للمواطنين والمواطنات والجمعيات أن يقدموا وفق الشروط المحددة بعده، عرائض يكون الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله. لا يمكن أن يمس موضوع العريضة الثوابت المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور.	القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات	
تحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع.	القانون التنظيمي رقم 71.21 بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 64.14	

القانون	
التنظيمي رقم	تحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.
70.21 بتغيير	
وتتميم القانون	
التنظيمي رقم	
44.14	

بالرغم من اعتماد هذه النصوص التشريعية والتنظيمية والآليات الكفيلة بتنزيل الديمقراطية التشاركية على أرض الواقع، فإن الممارسة العملية على أرض الواقع أظهرت أن الحصيلة لا زالت ضعيفة جدا.¹⁴ إذ تشير المعطيات المتاحة على البوابة الوطنية للمشاركة المواطنة إلى حدود يناير 2026، أنه في مجال الملتزمات التشريعية، فقد تم فقط تقديم 4 ملتزمات إلى رئيس مجلس النواب، جميعها في طور جمع التوقيعات بالرغم من تخفيض عدد التوقيعات المطلوبة من 25000 الى 20000 توقيع.

نفس الأمر فيما يخص العرائض، لحد الآن قدمت فقط 12 عريضة رغم تخفيض عدد التوقيعات المطلوبة من 5000 الى 4000 توقيع، 6 عرائض غير مستوفية للشروط، و3 عرائض مقبولة، وعريضتين في طور جمع التوقيعات، وواحدة مودعة لدى السلطات العمومية (رئيس مجلس النواب) تتعلق بالمنافسة الدستورية الفعلية في أفق 2030، تجاوبت معها الحكومة نسبيا من خلال فتح نقاش عمومي حول المنافسة في المؤسسات التمثيلية والقطاع الخاص. للإشارة فمن بين العرائض الموجهة لرئيس الحكومة والتي تم قبولها سنة 2020 تتعلق بإحداث حساب مرصد لأموال خصوصية تحت عنوان "صندوق مكافحة السرطان"، فاق عدد التوقيعات 40000 توقيع، جل الموقعين ينتمون الى الوسط الأكاديمي، للتجاوب مع مضمون هذه العريضة التزمت الحكومة القيام بعدة إجراءات منها تحويل المعهد الوطني للأنكولوجيا إلى مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، لتكون المرجع الوطني في مجال الوقاية من السرطان ومكافحته، مع تقوية مهامها واختصاصاتها في مجالات البحث والدراسات والتكوين، ثم تعميم مراكز التشخيص والعلاج، دون الالتزام بالحل المقترح من قبل أصحاب العريضة الذين طالبوا بوضع حساب مالي في الميزانية العامة للتكفل بمرضى السرطان. وما يلاحظ أيضا أنه لم توجه أي عريضة لحد الآن لرئيس مجلس المستشارين.

وعلى المستوى الترابي تم تقديم ما مجموعه 694 عريضة إلى مجالس الجماعات الترابية (الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات) خلال الولايتين السابقتين والحالية، منها 561 عريضة (81 في المائة)، تقدمت بها الجمعيات، مقابل 133 عريضة (19 في المائة)، تقدم بها المواطنون، أغلبية

¹⁴ حسب الاحصائيات الواردة في البوابة الإلكترونية للمشاركة المواطنة.

العرائض المقدمة للجماعات الترابية همت في المرتبة الأولى الجماعات، تلتها الأقاليم والعمالات ثم الجهات. الجماعات بحكم اختصاصات القرب المؤكدة لها بموجب المقتضيات القانونية، جل الأجوبة تدرعت هذه المجالس بعدم توفر الاعتمادات، فضلا عن أنه تم قبول عدة عرائض رغم أن موضوع العريضة كان يتنافى والاختصاصات الذاتية للجماعات الترابية المعنية كبناء السدود، والوقاية من الفيضانات، وتهيئة الأحواض. إلا أنه لوحظ أن المجالس المنتخبة قامت باتخاذ مقررات برفع ملتزمات بشأنها إلى الجهات المعنية قصد القيام بالمتعين .

ترجع هذه الحصيلة الضعيفة لعدة عوائق ذات طبيعة قانونية وسياسية وثقافية، منها عدم الاثام الكافي لبعض المنتخبين بالمجالس الترابية بالمقتضيات القانونية، فمثلا تم رفض ثلاثة عرائض من طرف مكتب مجلس جماعة منتخب لعدم استيفائها لعدد التوقيعات القانونية المطلوبة، إلا أن إخبار وكيل اللانحة من طرف الجماعة الترابية بمآل العريضة تم بواسطة الهاتف، أي شفويا وليس كتابيا كما هو منصوص عليه في القوانين التنظيمية وذلك لتمكين الوكيل، إذا أراد ذلك، من الطعن في قرار المجلس المنتخب، حيث ينص القانون على أنه... "في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس، يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية، حسب الحالة، بقرار الرفض معللا...".

إن هذه الحصيلة الضعيفة جدا تطرح أكثر من تساؤل حول نجاعة هذه الآليات وأسباب محدوديتها وقصورها.

المحور الثاني: مظاهر القصور والمحدودية في الآليات المعتمدة لتنزيل الديمقراطية

التشاركية

تفعيلا لمقتضيات الوثيقة الدستورية، وتنفيذا للالتزامات الدولية للمملكة في المجال، ورغبة بالارتقاء والنهوض بدور المواطن والمجتمع المدني باعتبارهما فاعلين أساسيين في المجتمع، إلى جانب باقي السلطات والمؤسسات الدستورية والسياسية، فقد اعتمد المشرع مجموعة من الآليات الأساسية لإشراكهما في الحياة العامة، وفي هذا الإطار سنقوم بقراءة في مخرجات ونتائج هذه الآليات من خلال التطرق إلى تلك المعتمدة على المستوى الوطني، وذلك من خلال إبراز مكان القوة ونقط الضعف فيها في نقطة أولى، ثم نتناول في نقطة ثانية الآليات المعتمدة على المستوى المحلي، مسلطين الضوء على أهم النواقص التي حملها الإطار القانوني بهذا الشأن، والسبل الكفيلة بإصلاح بعض مقتضياته إعمالا للمقتضيات الدستورية، واتساقا مع المعايير الدولية ذات الصلة.

1. قراءة في الآليات المعتمدة للديموقراطية التشاركية على المستوى الوطني:

على المستوى الوطني، اعتمد المشرع المغربي آليات أساسية للنهوض بحق المواطن والمجتمع المدني في إدارة الشؤون العامة والمشاركة في الحياة الوطنية، باعتبارها حقا أساسيا من حقوق الإنسان، يتعلق الأمر هنا بالحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، والملتزمات في مجال التشريع، فضلا عن الإمكانيات التشريعية المتعلقة بتعزيز العلاقة بين البرلمان والمجتمع المدني وكذا المؤسسات الوطنية والاستشارية.

- القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 70.21، والقانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية تقديم الملتزمات في مجال التشريع كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 71.21.

إن القراءة المتمعنة لهذين القانونين التنظيميين، يتضح أن المشرع المغربي أتى بمقتضيات هامة في سبيل تكريس الحق في المشاركة عبر تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، باعتبارها آلية من الآليات المعتمدة في كثير من التجارب الدولية المقارنة إلى جانب حق المواطن في المبادرة التشريعية من خلال تقديم الملتزمات في المجال التشريعي.

في البداية نلاحظ على مستوى صياغة وبنية هذين القانونين أن هناك غياب لديباجة تبين وتحدد المرتكزات والمرجعيات المعتمد عليها في إعداد مقتضياتهما، والتي يجب أن تتجسد أساسا في مضامين دستور 2011 وفي الخطاب الملكية، وفي مقتضيات القانون الدولي لحقوق الإنسان والوثائق الحقوقية ذات الصلة؛ لاسيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فضلا عن هذا يمكن إبداء بعض الملاحظات حول بعض المقتضيات المتضمنة في هذين القانونين، التي من شأنها أن تحد من الممارسة الحقيقية والفعلية للحق في المشاركة المواطنة والمدنية الفعلية، ومن هذه الملاحظات ما يلي:

استثناء المواطنين غير المسجلين في اللوائح الانتخابية من ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع والعرائض إلى السلطات العمومية؛

لقد أثار شرط التسجيل في اللوائح الانتخابية نقاشا عموميا مهما في مختلف المحطات السابقة التي مرت منها هذه القوانين التنظيمية، فقد ميز هذا الشرط بين نوعين من المواطنين، الأول يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ولا حق له في ممارسة جميع الحقوق الدستورية، والثاني يتمتع بالحقوق المدنية والسياسية وبالحقوق المترتبة عن التسجيل في اللوائح الانتخابية، هذا الأخير وحده هو من

له مباشرة الحقوق المكفولة دستوريا.¹⁵ إن هذا الأمر غير مؤسس على معايير موضوعية ومعقولة على النحو الذي أوضحتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الفقرة 4 من ملاحظاتها العامة رقم 25، التي تؤكد على وجوب الاستناد لدى فرض أي شروط على ممارسة الحقوق المحمية بموجب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى معايير "موضوعية ومعقولة".¹⁶

وفي هذا السياق، يطرح تساؤل مهم يتعلق بجوهر وفلسفة الديمقراطية التشاركية والمشاركة المواطنة والمدنية، هذه الفلسفة التي تركز بالأساس على فتح المجال للمواطن بمختلف قناعاته بهدف الانخراط والمشاركة في صناعة القرار العمومي وإنتاج السياسات العامة. بما في ذلك المواطن الذي اختار عدم التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة أو الذي لم يتمكن لسبب أو لآخر من التسجيل في هذه اللوائح.¹⁷ فالقاعدة المعتبرة هنا هي أنه وإن كان يسوغ استثناؤهم من المشاركة في عملية اختيار المؤسسات التمثيلية التي تثبت لجمع المواطنين، فإنه لا يسوغ استثناؤهم من ممارسة المواطنة أو المشاركة المدنية، التي تثبت لجميع الأفراد بمجرد حصولهم على صفة مواطن، بحيث كان من الأجدى أن لا يتم الربط بين صفة الناخب وصفة المواطن، لأن الغاية الأساسية من هذه الآليات هي توسيع المشاركة في الحياة العامة للمواطن والفاعل المدني والتخفيف من منسوب العزوف السياسي والانتخابي، لأن الحق في تقديم العرائض والملمات في مجال التشريع هو من صميم حرية الرأي والتعبير.¹⁸

وإذا كان بعض الفقه السياسي والدستوري يناصر مسألة التسجيل في اللوائح العامة لممارسة هذا الحق، من منطلق التحفيز على الانخراط في الحياة العامة وعلى المشاركة في الشأن العام والمساهمة في محاربة العزوف الانتخابي، إعمالا لما هو متضمن في الوثيقة الدستورية، لا سيما الفصل 11 الذي يحث السلطات العمومية على اتخاذ الوسائل الكفيلة للنهوض بمشاركة المواطنين والمواطنات في الانتخابات، إلا أن ضعف منسوب ثقة المواطن في الفاعل السياسي ومحدودية الثقافة والوعي السياسي لدى فئات واسعة من أفراد المجتمع، من شأن كل هذا إقصاء شريحة واسعة من الجمهور من مسلسل الديمقراطية التشاركية، لأن الغاية الأساسية وفلسفة إقرار هذه الآليات هي الانتقال بالثقافة

¹⁵ نبيل بوحيمدي : قراءة في مشروع القانونين التنظيميين المتعلقين بالحق في تقديم العرائض و الملمات التشريعية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثالث، مطبعة الأمنية، الرباط، 2015، ص 16.

¹⁶ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان حول مشروع القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم الملمات في مجال التشريع و مشروع القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط و كفاءات ممارسة الحق في تقديم العرائض الى السلطات العمومية، 14 أبريل 2016 ص 22

¹⁷ مجلس المستشارين : "آليات الديمقراطية التشاركية" : منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية بدعم من مؤسسة كونراد ادنauer، 2018، ص 14.

¹⁸ محمد رضا مقتدر: الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية و التجارب الدولية، مطبعة شمس بريس، الرباط 2018

المواطنة والوعي الجمعي من ثقافة الاحتجاج إلى ثقافة المشاركة المدنية. وفسح المجال أمام المواطن قصد المساهمة والمشاركة في اتخاذ القرارات وتتبعها وتقييمها، وهنا نستحضر مختلف الاحتجاجات التي حصلت في المجتمع في الآونة الأخيرة (جيل Z على سبيل المثال، فهل جل هؤلاء الذين خرجوا إلى الشارع، في غياب قنوات الوساطة الاجتماعية كالأحزاب السياسية، النقابات، الجمعيات ...، مسجلين في اللوائح الانتخابية العامة كي يتم إقصاؤهم من المشاركة المدنية، إن الهدف الأساسي من خلق هذه الآليات هو تمكين هذه الفئة واستيعابها في منظومة المجتمع.

وهذا الأمر، في اعتقادي، هو الذي لم يسايره المجلس الدستوري في قراره رقم 1009.16 الصادر بتاريخ 12 يوليوز 2016 حول مطابقة هذه المادة (التسجيل في اللوائح الانتخابية) مع مقتضيات الدستور، فالمجلس في هذا القرار، وإن اعتبر التقييد في اللوائح الانتخابية العامة واجبا وطنيا، ملازما لممارسة هذا الحق، إلا أنه لا يجب الاستناد فقط إلى التطبيق الضيق للوثيقة الدستورية بقدر ما يتعين على القاضي الدستوري أعمال قواعد الكتلة الدستورية، وممارسة الوظيفة التأويلية، لا سيما أعمال مقتضيات الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى في المجال، والأخذ بعين الاعتبار سائر الالتزامات الدولية في مجال إقرار الحقوق والحريات الأساسية والتي يعد المغرب طرفا في العديد منها، إن فلسفة القضاء الدستوري الحديث تركز بالأساس على حماية الدستور والمبادئ والحقوق الأساسية الواردة فيه، في إطار ما يعرف بتكامل الوثيقة الدستورية وليس فقط مراقبة دستورية القوانين من عدمها، فالقاضي الدستوري له مساحة وهامش واسع نسبيا في مواكبة المجتمع وتعزيز دولة القانون والمؤسسات، يتجاوز الهامش المتوفر لدى القاضي العادي، من خلال الاجتهاد التأويلي والتكاملي على حد سواء.

فالقضاء الدستوري جاء ليضطلع بمهمة سامية لا تقتصر فقط على الإخضاع التقني لأجهزة الدولة لاحترام مبدأ هرمية القوانين، بل ليجسد الآلية التي من خلالها تخضع الدولة لاحترام حريات الإنسان وحقوقه. بحيث لا تكون دولة القانون، مجرد أي قانون، بل القانون المعبر عن تلك القيم والحقوق والذي يعطي للمواطن حقوقا بمواجهة السلطة. هذه الحقوق يستمدّها المواطن من نص القانون ليستطيع من خلالها تجسيد واقعه وحرياته وحقوقه بوجه السلطة، هذا الواقع لم يستطع المواطن تحقيقه لولا التغير الجذري في النظرة إلى الديمقراطية الحديثة¹⁹ التي جاءت لتنقّض

¹⁹ أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2002،

النظرة القديمة للديمقراطية التي كانت حسب دومينك روسو تقوم على معادلة الديمقراطية من خلال القانون في حين أن الديمقراطية الجديدة تعبر عنها معادلة الديمقراطية من خلال الدستور.²⁰

ومادام المشرع احتفظ بشرط القيد في اللوائح الانتخابية، فإننا ندعو لتعديل الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون 57.11 المتعلق بالقيد في اللوائح الانتخابية العامة، بغاية القيد التلقائي في هذه اللوائح، وتجاوز القيد بناء على طلب، كي لا يتحول القيد في اللوائح لعائق يحول دون تكريس فعلي للحق في المشاركة المواطنة، أو التنصيص على إجبارية التصويت الذي يترتب عنه القيد في اللوائح الانتخابية كما هو معمول به في العديد من الدول التي تفرض الجزاءات أو الغرامات أو العقوبات القانونية. ففي بلجيكا مثلاً قد يتعرض الناخب الذي لا يقوم بالتصويت بشكل متكرر إلى حرمانه من حق التصويت، بينما في سنغافورة يتم حرمان الناخب الذي لم يصوت في الانتخابات العامة أو الرئاسية من حق التصويت، ولا يمنح له الحق مرة أخرى إلا بدفع غرامة أو تقديم سبب مقنع، وفي البرازيل يحرم من يتخلف عن التصويت من إصدار جواز سفر إلى أن يقوم بالتصويت في آخر عمليتي انتخاب.

▪ الشروط المتعلقة بعدد التوقيعات المطلوبة لقبول العريضة:

رغم التخفيف من عدد التوقيعات المطلوبة لقبول العريضة من الناحية الشكلية، فلم تؤثر كثيراً في منسوب استعمال هذه الآليات، ولأزال القيد المتعلق بعدد التوقيعات يحول دون مشاركة حقيقية في المجال. إن معظم التجارب الدولية تخلت عن اعتماد شرط التوقيعات في تقديم العرائض، حيث يمكن لأي مواطن تقديم عرائض بدون ذلك، ألمانيا (الفصل 17 من الدستور) وبلجيكا (الفصل 28 من الدستور)، إسبانيا (الفصل 29 من الدستور)، كما أن بعض الدول كالدانمارك وهولندا فتحت إمكانية تقديم العرائض أمام كل شخص سواء كان مواطناً أو مقيماً بغض النظر عن جنسيته، وكندا تدرج العرائض ضمن الحقوق الأساسية للمواطن التي يجب احترامها والوفاء بها.

▪ استثناء الجمعيات من حق تقديم العرائض والمهتمات في مجال التشريع على

المستوى الوطني:

يتضح من مقتضيات هذين القانونيين التنظيميين أنها لم تستجب لإختلاف الانتظارات المعبر عنها من قبل فعاليات المجتمع المدني في العديد من المحطات الأساسية، لا سيما دينامية إعلان الرباط

²⁰ وذلك بعد أن أيقن الفقه في القانون المقارن عدم مصادقية مقولة أن القانون يكون عادلاً بمجرد أن يتصف بالعمومية والتجريد والمساواة وهنا نكون أمام ديمقراطية "ضبابية وغامضة" لأنه مهما تجرد المشرع لا يمكنه بحكم طبيعته الإنسانية أن يتخلص من المبادئ الخاصة التي تحكم توجهاته الشخصية وينصرف عن المبادئ الأساسية المتجسدة في الدستور.

والمخرجات الأساسية للحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة لسنة 2014 من ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني وتعزيز أدواره الدستورية الجديدة وتنزيلها على أرض الواقع²¹، باعتباره قاطرة أساسية للتنمية. فالإمكانية المتاحة للجمعيات هنا في ممارسة هذا الحق هي المشاركة بالنسبة لأعضاء هذه الجمعيات فقط وبشكل فردي على غرار جميع المواطنين وليس للجمعية بصفتها الاعتبارية، والسؤال المركزي في هذا الشأن يتعلق بالمبررات التي ساقها المشرع لاستثناء هذه الجمعيات من ممارسة هذا الحق على المستوى الوطني وتخويلها فقط الحق على المستوى المحلي. ففي الديمقراطية القائمة على المشاركة التي تلتزم بالانفتاح والشفافية في عملية سن القوانين، ينبغي أن تكون الجمعيات قادرة على المشاركة في وضع القوانين والسياسات على جميع المستويات سواء المحلية أو الإقليمية أو الوطنية أو الدولية²².

أيضا، ومما تجب الإشارة إليه بشأن دور جمعيات المجتمع المدني في إرساء مسلسل الديمقراطية التشاركية، هو أن جمعيات مغاربة العالم، والتي أصبحت تلعب دورا متزايدا في مجال دعم مسار التنمية بالمغرب، لا سيما تمويل واحداث المشاريع ومساعدة النسيج الجمعوي الوطني، فهي أضحت فاعلا أساسيا في مجال الدبلوماسية المدنية، من خلال الترويج لاختلاف الإصلاحات التي تبشرها الدولة في المجال السياسي والاقتصادي والاجتماعي وغيره، فهي تخضع كباقي الجمعيات للظهير المنظم لحق تأسيس الجمعيات (ظهير 1958) كما وقع تعديله وتتميمه، ولا يوجد قانون خاص منفصل يماسس للمشاركة والتعاون والانخراط الفعال في مسلسل التنمية وفق مقاربة تشاركية ومندمجة.

إن هذه الوضعية تحتم على صانع القرار السياسي بالمغرب ضرورة دعم انخراط جمعيات مغاربة العالم وجعلها محاورا مهم لإرساء ديمقراطية تشاركية حقيقية، عبر خلق بيئة مواتية ومناسبة للمشاركة مع الجمعيات المغربية من جهة، ومع المؤسسات والجماعات الترابية من جهة أخرى²³، واستثمار الدور الدبلوماسي للجماعات الترابية في إطار التعاون اللامركزي الدولي.

هنا يجب الإشارة الى أن هناك مجموعة من المؤسسات الدستورية تصدر توصيات وأراء تدعم مثل هذه التوجهات وتنتج توصيات ومقترحات عملية لصالح السلطات المعنية، لكن لا يتم التعامل معها بالشكل المطلوب، مما يساءل الجدوى من هذه التقارير، هل للاستهلاك والتسويق الخارجي والداخلي في إطار ما يسمى بديمقراطية الواجهة. فقط يتم استغلال توصيات هذه التقارير من قبل فرق

²¹ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجمعوية، الجريدة الرسمية عدد 6588، 20 يوليوز 2017، ص 4195.

²² المبادئ التوجيهية والتقرير التفسيري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب الديمقراطية وحقوق الانسان ولجنة البندقية حول حرية التجمع السلمي، ستراسبورغ، الطبعة الثانية، 2010، ص 235.

²³ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجمعوية، المرجع أعلاه، ص 4195.

المعارضة بالبرلمان من أجل تقديم مقترحات قوانين، غالباً لا يتم الأخذ بها من قبل الأغلبية البرلمانية، لأنه على مستوى الممارسة التشريعية نجد أن الحكومة في الواقع هي المشرع "الأصلي" والبرلمان هو "المشرع الاستثنائي". ثم إن البرلمان أضحى يضم مصوتين فقط وليس مشرعين، لتمرير مشاريع القوانين المقدمة من الحكومة دون المناقشة الجدية.

فالسؤال المطروح إذن ما الغاية من إقرار هذه الحقوق الدستورية، ولماذا وضع المشرع العادي مجموعة من الشروط المقيدة، ويثار التساؤل حول مستوى تمثيل النصوص التشريعية والتنظيمية لروح الدستور. هناك مفارقة واضحة بعد دستور 2011، فبعد إقرار الآليات التشاركية وتعزيز الطابع الاقتراحي والتشاركي تزايدت مساحات التوتربين الدولة والمجتمع.

▪ إقرار شرط " المصلحة العامة " وتكريس السلطة التقديرية للإدارة:

بالرجوع لمقتضيات القانونين التنظيميين المتعلقين على التوالي بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع والعرائض إلى السلطات العمومية، يتضح أن المشرع اعتمد عبارة " المصلحة العامة " كأساس لقبول الملتمس في مجال التشريع والعريضة المقدمة إلى السلطات العمومية، فهذه العبارة تظل فضفاضة وتحتل أكثر من تأويل من قبل السلطة والمواطنين والجمعيات على حد سواء، مما قد يعطي سلطة تقديرية غير مألوفة ويضعف من إمكانية عدم قبول الملتزمات والعرائض تحت ذريعة هذه العبارة²⁴، إن هذا الأمر أصبح متجاوزاً ولا يساهم في تكريس دولة القانون والمؤسسات ويتنافى مع قواعد ومبادئ المشاركة والعدالة المواطنة. ومما تجب الإشارة إليه أن المجلس الوطني لحقوق الإنسان كان قد اقترح الاستعاضة عن شرط المصلحة العامة بشرط آخر يتعلق بأن يندرج موضوع العريضة في مجال اختصاص السلطة العمومية الموجهة إليها، وهي نفسها التوصية التي كانت مقدمة من قبل المنظمة المغربية لحقوق الإنسان.²⁵

²⁴ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 13.

²⁵ محمد رضا مقتدر: الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس بريس، الرباط 2018 ص 81.

- التنصيص على شرط عدم الإخلال بمبدأ استمرارية المرافق العمومية وبمبدأ المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، العريضة:

ينص الفصل 154 من الوثيقة الدستورية الحالية على أنه "يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات."

ومن شأن تطبيق هذا المقتضى أن يمنح للسلطات العمومية سلطة تقديرية غير مألوفة في تفسير هذا الشرط، مما قد يضاعف من مخاطر عدم قبول العريضة، وهذا الاتجاه هو الذي تبناه المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمناسبة إبداء رأيه بخصوص مشروع هذا القانون التنظيمي، كما أن المنظمة المغربية لحقوق الإنسان تبنت هي الأخرى هذا الطرح عبر اقتراح تعديل صياغة العبارة الواردة في هذا الشرط لتصبح على النحو التالي "تخل بمبدأ استمرارية المرفق العمومي باستثناء إذا كان الموضوع يعني المسؤولين عن المرفق العمومي موضوع العريضة"²⁶. للإشارة، هذا الشرط يتناقض مع إحدى قرارات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التي توصي فيها بضرورة الاستناد لدى فرض أي شروط على ممارسة الحقوق المحمية بموجب المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى معايير موضوعية ومعقولة

- اعتبار العريضة غير مقبولة إذا كانت تحمل صبغة حزبية أو نقابية ضيقة:

لقد حددت مقتضيات الفصل السابع والثامن من الدستور المغربي المهام الأساسية للأحزاب السياسية والمنظمات النقابية، لاسيما تلك المرتبطة بتأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم سياسيا وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، إلا أن التنصيص في القانون التنظيمي على هذا الشرط قد يؤدي إلى إعطائه دلالات وأوجه متعددة، تحتل أكثر من تفسير، ومن تم فتح الباب أمام رفض واستبعاد تلك العرائض التي يتقاطع مضمونها مع الأحزاب السياسية والهيئات العمومية والنقابية. ونظرا لمثل هذه الاعتبارات فإنه يتعين حذف هذه الشرط لإقرار مشاركة مواطنة ومدنية حقيقية تتلائم مع ما هو موجود في التجارب الدولية المقارنة²⁷

²⁶ نفس المرجع، ص 87.

²⁷ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 24.

▪ مسألة عدم التنصيص على إمكانية الاستماع من قبل اللجنة البرلمانية المختصة بالمؤسسة التشريعية إلى لجنة تقديم العريضة والملمتس:

لقد تدرك النظام الداخلي لمجلسي البرلمان هذا الأمر وأقر بهذه الإمكانية، التي ستساهم بلا شك في الإشراف الفعلي والمباشر للمعنيين بالمبادرة في هذا المجال على غرار تجارب وممارسات دولية فضلى في المجال، فبالنسبة لمجلس العموم البريطاني مثلاً، فإن اللجنة البرلمانية المعنية تقوم بتوفير الإمكانية لمقدمي العرائض وغيرهم من أفراد الجمهور للمشاركة في المناقشات المتعلقة بها، من خلال توفير الملاحظات والمعلومات والمعطيات اللازمة قبل المناقشة كل ما أمكن الأمر ذلك، فضلاً عن إتاحة الفرصة لمقدمي العرائض للتواصل والتعاون مع النواب بهذا الخصوص.²⁸ كل هذا يدخل في إطار التعاون وتعزيز وتقوية الروابط بين البرلمانات والشعب كما جاء في قرار المؤتمر البرلماني الثامن والتسعون للاتحاد البرلماني الدولي المعتمد بتاريخ 15 دجنبر 1997 تحت عنوان "تحقيق الديمقراطية المستدامة بإعادة التفكير وتقوية الروابط بين البرلمان والشعب"، وكذا قرار الجمعية الثالثة عشر بعد المائة للاتحاد البرلماني الدولي تحت شعار "أهمية المجتمع المدني وتفاعله مع البرلمانات وباقي الجمعيات المنتخبة ديمقراطياً من أجل تطوير وتنمية الديمقراطية" المعتمد بتاريخ 19 أكتوبر 2005. فترسيخ آليات الحوار والتشاور بين البرلمان والشعب من شأنه أن يساهم في تقوية احترام الديمقراطية والمؤسسات التمثيلية، ومن ثم التغلب على إشكالية العزوف الانتخابي وزيادة الشفافية على النحو الذي دعت إليه جمعية الاتحاد البرلماني الدولي. (قرارها المعتمد بتاريخ 23 مارس 2013).²⁹

▪ إقرار المشرع عدم جواز الطعن في قرار رفض الملمتس:

يتضح من المقتضيات القانونية المؤطرة لشروط وكيفية تقديم الملمتس في مجال التشريع، أن هناك صلاحية واسعة وسلطة تقديرية للإدارة في رفض أو قبول الملمتسات، مع عدم تحويل أصحاب المبادرة أي إمكانية للطعن في القرار، ومن شأن ذلك جعل السلطة المعنية بهذا الأمر خارج أي رقابة، ويفسح المجال أمام التعسف في رفض المبادرات التشريعية المقدمة إلى هذه السلطات، وهذا الأمر يتنافى مع المبادئ المكرسة في الدستور والاتفاقيات الدولية ذات الصلة.

هنا يجب تبسيط المساطر الشكلية وتسهيل شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملمتسات في مجال التشريع، وتكريس حق أصحاب الملمتس في الاستفادة من الدعم التقني والاستشارة القانونية

²⁸ محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مرجع سابق، ص 40

²⁹ رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان، التوصية رقم 62، مرجع سابق، ص 28

والتقنية والدعم في مجال الترافع، إلى جانب إلزام السلطات العمومية بتقديم الدعم المالي واتخاذ الاجراءات اللازمة لتيسير لتكريس هذا الحق على أرض الواقع.

ب- هيئات التشاور لدى السلطات العمومية:

يحث الدستور من خلال الفصل الثالث عشر السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور لإشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العامة وتفعيلها وتنفيذها وتقويمها. أي مأسسة العملية التشاركية والتشاورية في مختلف مراحل صياغة السياسات العامة وتوسيع الأطراف المعنية بهذا التشاور، بحيث لا تشمل فقط الجمعيات أو المنظمات غير حكومية، بل تتسع الى باقي الفاعلين الاجتماعيين كالتنقابات والمنظمات والهيئات المهنية.³⁰ كما يجمع الفصل المذكور بين عمليتي التشاور والإشراك، الأمر الذي يعزز من دور هؤلاء الفاعلين الاجتماعيين في التأثير في السياسات العمومية في مختلف مراحلها من الإعداد والتفعيل والتنفيذ إلى التقييم والتقويم.

ومما تجب الإشارة إليه، أن هذا الفصل لم يحل على أي قانون تنظيمي لتحديد شروط وكيفيات تأليف وتنظيم مثل هذه الهيئات كما ينص عليها الفصل 12، حيث يتم تحديد هذه الشروط بموجب قانون عادي أسند إليه الفصل المذكور تنظيم المشاركة المدنية في إعداد قرارات ومشروعات لدى السلطات العمومية.³¹ وهذا يستدعي إخراج قانون التشاور العمومي المنصوص عليه في الفصل 12 من الدستور، للحيلولة دون تشتيت جهود أعمال المشاركة، فهناك تباين واختلاف في منهجية تنظيم عمليات التشاور العمومي التي تطلقها السلطات العمومية والمؤسسات المنتخبة. للإشارة فهذا القانون كان مبرمجا في المخطط التشريعي للولاية التشريعية 2011-2016 ولم يتم الالتزام بذلك، وأيضا البرنامج الحكومي (2016-2021) كان قد حث على تفعيل النصوص التشريعية والتنظيمية الهادفة لضمان المشاركة، وهو التزام لم يتم الوفاء به أيضا. ثم إن البرنامج الحكومي الحالي خال من هذا الالتزام. وقد كان هذا القانون مطلب وتوصية للمناظرة الوطنية حول المجتمع المدني والادوار الدستورية الجديدة 2014 وخطة العمل الوطني للحكومة المنفتحة 2021-2023.

صحيح أن هناك مبادرات في هذا الإطار، لكنها تبقى محدودة ومعزولة تفتقد للإلتقائية المطلوبة والإشراك الحقيقيين، من قبيل (إحداث الامانة العامة للحكومة مسطرة لنشر مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية وتوسيع الاستشارة بهذا الخصوص، إحداث المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمنصة اشارك، مؤسسة الوسيط (المقاربة التشاركية)، (جلسات الانصات (لجنة النموذج التنموي....)،

³⁰ حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب ومصر وتونس، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الدوحة، قطر، الطبعة الأولى 2016، ص 50

³¹ نفس المرجع، ص 50

ج: إشكالية تعزيز العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان والمؤسسات الوطنية والاستشارية.

فضلا عن تنزيل الآليات المتعلقة بالحوار والتشاور (الفصل 13) وتحديد شروط وكيفية تقديم الملتزمات في مجال التشريع (الفصل 14) والعرائض الى السلطات العمومية والجماعات الترابية (الفصلين 15 و 139)، هناك إمكانات تشريعية أخرى من شأنها أن تسمح بتعميق البعد التشاركي لمؤسسات وهيئات الدولة، لاسيما أهمية انفتاح البرلمان على الفاعل المدني، وتوسيع المشاركة المواطنة والمدنية في المؤسسات الوطنية والاستشارية.³²

■ أهمية انفتاح البرلمان على المجتمع المدني³³

بفضل اتساع الهوية بين المواطن وصانع القرار، برزت في الممارسات والتشريعات المقارنة قنوات جديدة للتواصل بين المواطن والمؤسسات النيابية والهيئات الجموعية³⁴. نشير هنا أساسا الى الدليل المتعلق بالممارسة الجيدة الذي يعده الاتحاد البرلماني الدولي عن الصيغ والأشكال التي تساهم في جعل المؤسسات التشريعية متاحة لقدر أكبر من المواطنين وجمعيات المجتمع المدني، للتواصل المباشر بين المواطنين وممثليهم في البرلمان، وآليات تمكين المواطنين من حل مشكلاتهم والامكانات المتاحة للمشاركة في المبادرات التشريعية وأعمال اللجان البرلمانية.³⁵

ومما يجب التأكيد عليه أن طبيعة العلاقة بين المجتمع المدني والبرلمان لا تخلو من إشكاليات ترتبط مثلا بمدى استقلالية هذه الهيئات عن السلطة السياسية أو بالضغط الذي يمكن أن تمارسه بعض الجمعيات والهيئات ذات النفوذ والتمويل الجيد على العمل والممارسة البرلمانية³⁶. وبالتالي قد يتحول التواصل المدني البرلماني إلى ضغط معلن لأصحاب النفوذ والقوى المالية على السلطة التشريعية. ويبقى من اللازم سن تشريعات برلمانية تحدد بوضوح وشفافية عمليات وكيفية التواصل مع هيئات المجتمع المدني، وتشجيع تلك التي لا أهداف ربحية لها، واشتراط إنشاء سجل عام يضم جميع

³² حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب ومصر وتونس، مرجع سابق، ص 53
³³ للتوسع انظر: حسن طارق: المجتمع المغربي وسؤال المواطنة والديمقراطية والسياسة، دراسات وأبحاث، 17 طرابلس الغرب، دار مكتبة الفكر، 2010، ص 68-78.

³⁴ حسن طارق: المجتمع المدني و البرلمان، أية تقاطعات وظيفية، ملاحظات أولية حول مساهمة المجتمع المدني في العمل التشريعي، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمانة، العدد 3، 2015، ص 6

³⁵ Parlement et démocratie au vingt et unième siècle : guide des bonnes pratique (Genève : union interparlementaire, 2006 :

[http // www .ipu.org/pdf](http://www.ipu.org/pdf).

³⁶ حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011: مرجع سابق، ص 54

الهيئات المدنية الساعية إلى المشاركة في التأثير في العمل البرلماني، على أن يتضمن هذا السجل تفصيلات عن الأعضاء ومصادر الدخل.

ولضبط مختلف الإجراءات والصيغ المفترض إعمالها، ضمانا لتواصل أفضل بين المجتمع المدني والبرلمان، نحيل هنا على "دليل الممارسة الجيدة" الذي أعده الاتحاد البرلماني الدولي والذي حدد هذه الاجراءات في ما يلي:³⁷

- توفر سجل عام متاح للجمهور، يضم المنظمات غير الحكومية، منظم بحسب موضوع اهتمام هذه المنظمات، ومرتب أبجديا؛
 - القيام بدعاية اعلامية لأبلاغ الجمهور بمشروعات القانون، وجلسات الاستماع البرلمانية؛
 - توجيه دعوات إلى المنظمات والخبراء المعنيين، وبينهم ممثلون للمجموعات المهمشة، متى كان ذلك ملائما لتقديم ملاحظاتهم أو يعرضوا دلائلهم؛
 - وضع إجراءات لطرح ملاحظات المواطنين للمناقشة؛
 - وجود سجل عام على شبكة الإنترنت يضم الملاحظات المقدمة؛
 - تنظيم جلسات استماع في المراكز المحلية، وإعداد ملخصات مكتوبة للأسئلة الشفهية المقدمة.
- ويبقى على القوانين الداخلية للبرلمان أن تعمل على تطوير صيغ وآليات تمكن من المشاركة الفاعلة في العمل البرلماني، تنطلق من استثمار التراكم الموجود على مستوى الترافع الجمعي لدى المؤسسة التشريعية، أو من خلال الأيام الدراسية المنظمة بشراكة مع هذه المؤسسة، بحيث يمكن لهذه الهيئات أن تلعب دورا هاما في "الايحاء التشريعي".³⁸

▪ توسيع المشاركة المواطنة والمدنية في المؤسسات الوطنية والاستشارية:

ما يميز طبيعة المؤسسات الوطنية والاستشارية هو أنها تخضع في تنظيمها لمبادئ باريس لسنة 1993 الناطمة لعمل مثل هذه المؤسسات من حيث الاستقلالية القانونية والوظيفية والدعم المالي المقدم لها وغير ذلك، فهي تعد مستقلة نسبيا عن السلطة السياسية، فهي بمثابة قوة اقتراحية هامة في المجالات التي تنشط فيها، وهي في مرتبة وسط بين الدولة والمنظمات غير الحكومية، مما يجعلها محاور مهم لهذه المنظمات اتجاه السلطة الحكومية، وبالتالي فهي تعد مجالا لتعزيز ديمقراطية المشاركة والتداول العمومي.

³⁷ نفس المرجع، ص 55

³⁸ حسن طارق: دستورانية ما بعد انفجارات 2011: مرجع سابق، ص 56

لقد تمت دسترة العديد من هذه المؤسسات، فضلا عن أن تنظيمها وتشكيل هيكلها وصلاحياتها أصبح من مجال القانون أيضا، " الأمر الذي يجعل من تعزيز المشاركة المدنية والمواطنة، في هذه المؤسسات، ومن بناء علاقات مؤسسية بينها وبين البرلمان أمر ممكن لتعزيز مساحات الديمقراطية التشاركية، فالمؤسسات الوطنية مطالبة ألا تكون مجرد إعادة إنتاج- على مستوى هيكلتها- لخريطة الحساسيات الموجودة في الفضاء التمثيلي، بقدر ما تفرض هويتها حضور التعبيرات المدنية المعبرة عن الشرائح الاجتماعية والمهنية والفكرية التي تملك فرصا أقل وامكانات أضعف للولوج إلى الفضاء العام، أو عن التي لا تملك تلك الإمكانيات.³⁹

2. قراءة في الآليات القانونية للديموقراطية التشاركية الترابية:

أ- فيما يتعلق بإحداث الهيئات والآليات التشاركية للحوار والتشاور:

اعتبارا للدور الكبير الذي تلعبه الديمقراطية المحلية بشكل عام، والديمقراطية التشاركية على وجه الخصوص، في تأهيل وتنمية المجال الترابي، باعتباره المجال الأنسب للإصلاح المنشود، فإنه تم تخصيصه بآليات مختلفة نسبيا عن الآليات المعتمدة على المستوى الوطني، وذلك من خلال الآليات التشاركية للحوار والتشاور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

إن الديمقراطية المحلية مرتبطة أساسا بالحرية السياسية واللامركزية الإدارية، وفي هذا الصدد يؤكد الفقيه القانوني الفرنسي "موريس هوريو" أن مبررات اللامركزية الإقليمية ليست ذات طبيعة إدارية، لكن ذات طبيعة دستورية- سياسية -، فلو تعلق الأمر بالجانب الإداري فإن عدم التركيز يضمن للدولة إدارة أكثر مهارة، أكثر أمانة، أكثر اقتصادا من اللامركزية، غير أن الدولة الحديثة ليست بحاجة إلى إدارة جيدة فقط، بل هل في حاجة للحرية السياسية.⁴⁰

في نفس السياق نستحضر ما أكد عليه ألكسي دوتكفيل بأن "الهيئات الإقليمية تعلم المواطنين الحرية كما تعلم المدارس الابتدائية العلم للتلاميذ، فتضعها بين يدي الشعب ويتذوق حلاوتها بالممارسة الاعتيادية، وفي البلدية تكمن قوة الشعب الحر، وبدون هيئات بلدية يمكن للأمة أن تمدنا بحكومة حرة، لكن لا تملك روح الحرية".⁴¹

إذن، فالديمقراطية المحلية تسمح برسم نموذج جديد للسياسات العمومية، بإعادة تموقع الدولة والادارة وإشراك باقي الفاعلين، لاسيما المحليين منهم في إدارة الشأن العام. فالمشاركة من هذا المنظور،

³⁹ نفس المرجع، ص 56

⁴⁰ عيساوي عز الدين: الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة القانونية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، 2015، ص 213

⁴¹ نفس المرجع، ص 215

تهدف إلى إعادة بناء ونسج العلاقات بين المنتخبين والمواطنين والرفع من منسوب الثقة بينهما. أي إرساء بيداغوجية سياسية قوامها ثقافة الحوار والنقاش العام، كما تسمح بتسييس بعض الفئات الاجتماعية، بل تعد مجالا لتوسيع الوعاء أو الكتلة الناعبة.⁴²

وبالرجوع إلى الآليات القانونية المعتمدة من قبل المشرع المغربي بهذا الشأن يمكن إبداء الملاحظات التالية:

إن المشرع الدستوري نص على إحداث هذه الآليات وأحال الأمر في ذلك إلى القانون التنظيمي، لكن هذا الأخير أحال بدوره إحداث هذه الهيئات على النظام الداخلي لمجالس الجماعات الترابية، لكن ما يلاحظ هو أن العديد من الأنظمة الداخلية لا تنص على هذه الآليات، أقصد الحوار والتشاور وليس الهيئات الاستشارية). وبالتالي تبقى خاضعة للسلطة التقديرية لكل جماعة ترابية على حدة، مما يخلق تفاوتاً كبيراً بين الجماعات وتبايناً في أشكال ممارسة الديمقراطية التشاركية).

وبخصوص الهيئات الاستشارية داخل المجالس الترابية، فإن الملاحظة الأساسية بخصوص القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم والمتعلق بالجماعات أن مقتضيات هذه القوانين جاءت بصيغة قد يفهم منها تقييد حق مجالس الجماعات الترابية في إحداث هيئات أخرى غير هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، ويتضح ذلك من خلال العبارة الواردة في النص القانوني، فالمادة 111 منه تنص على أنه: "تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الإقليمية المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع". والمادة 120 التي تنص على ما يلي "تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتنفيذ مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع تسمى "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع". مع التأكيد على أن المهام الأساسية للجماعات الترابية تتطلب إحداث وخلق هيئات استشارية للحوار تضم مختلف الفعاليات في المجتمع، وإن كانت بعض الجماعات الترابية تفسر هذا الأمر على غير هذا النحو، إلا أن العديد من الجماعات الترابية لم تستوعب بعد المدلول المعتمد في المقتضيات القانونية بهذا الشأن.

من زاوية أخرى نشير أيضاً إلى أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تنص على أن إقامة اتفاقات الشراكة والتعاون من أجل إنجاز ذي فائدة مشتركة مع مجالس الجماعات الترابية لا تتم إلا مع الجمعيات ذات المنفعة العامة، ويجب أن يكون المعيار المحدد هو الكفاءة والتراكم المحقق في ظل غموض والتباس شروط منح هذه الصفة، من جهة والعدد القليل للجمعيات التي تكتسب هذه

⁴² نفس المرجع، ص 216

الصفة.⁴³ فهو شرط إقصائي لا يضمن تكافؤ الفرص ويكرس الفوارق المجالية (بعض الجهات لا توجد فيها جمعيات ذات المنفعة العامة وجماعات غنية تعقد شراكات هذه الجمعيات، فيبقى المعيار هنا هو المشروع أو النشاط ذو الفائدة وليس معيار المنفعة العامة، ثم إن الوثيقة الدستورية لا تميز بين نوع وصنف الجمعيات لإقامة الشراكة والتعاون.

كما أن المشرع تركّز على تطبيقات وتنزيل آلية الحوار والتشاور للسلطة التقديرية لكل جماعة ترابية على حدة، وذلك في إطار أنظمتها وقوانينها الداخلية الأمر الذي قد ينتج عنه تباينات كبيرة بين الجماعات الترابية، وبالمحصلة اختلاف وتباين في أشكال وأنماط التعاطي والتنزيل الموحد لآليات الديمقراطية التشاركية على الصعيد الوطني، وإنتاج ممارسة غير متكاملة بهذا الشأن.⁴⁴

وبالتدقيق في هذه القوانين التنظيمية، يتضح أنها لم تتطرق لطريقة تأليف هيئات الحوار والتشاور ولا لطبيعة مهامها وكيفية إبداءها لأرائها كهيئة تتمتع بالاستقلال عن الإدارة الترابية (مجالس الجماعات الترابية)، فهذه الأمور تمت الإحالة فيها على الأنظمة الداخلية لمجالس الجماعات الترابية، بحيث، ومن أجل توحيد ميكانيزيمات اشتغال هذه الهيئات وضبط مهامها وضمان حريتها واستقلاليتها، كان من الأجدر أن تحيل ذلك على نصوص تنظيمية تؤطر العمل بهذا الشأن.⁴⁵

كما يلاحظ كذلك أن الآليات التشاركية للحوار والتشاور على مستوى الممارسة العملية غير متطورة بالشكل الكافي من أجل إنتاج تراكم مهم في مجال ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي والوطني على حد سواء، هذا إذا أضفنا إلى ذلك غياب بعض المقتضيات القانونية في القوانين التنظيمية التي يمكن أن تساعد مجالس الجماعات الترابية على إعمال بعض المقتضيات الدستورية المرتبطة أساسا بحكامة المرافق العمومية، كتلك المتعلقة بكيفية التواصل مع الساكنة ومأسسة وتنظيم هذا التواصل، فضلا عن تلقي الشكايات والتظلمات من الساكنة والتي لا زالت تخضع فقط للممارسة وغير منظمة بموجب القانون.⁴⁶ ومن ثم، فإن درجة انخراط المواطنين في تدبير الشؤون العامة يبقى رهين أساسا بالإرادة السياسية لمجالس الجماعات الترابية، واستعدادها لأخذ

43

⁴⁴ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجموعية، مرجع سابق، ص 4195

⁴⁵ مجلس المستشارين: آليات الديمقراطية التشاركية" : مرجع سابق، ص 11.

⁴⁶ أحمد مفيد : الحكامة الترابية على مستوى الجماعات والجهات: بين احترام القانون و تكريس النزاهة و الشفافية، الكتاب التركيبي، منجز بدعم من السفارة البريطانية بالرباط، 2016، ص 7

مبادرة إطلاق دينامية المشاركة المباشرة والفعالة، بما يتناسب مع خصوصيات السياق المحلي ومتطلبات التنمية المحلية المنشودة⁴⁷.

من زاوية ثانية، يلاحظ طغيان الانتماء السياسي لهذه الهيئات على حساب الكفاءة والفعل المدني المؤثر، لاسيما في مسألة تضارب المصالح، فمثلا نائب رئيس جماعة ترابية هو رئيس الهيئة، هنا يجب التنصيص القانوني الصريح على حالة التنافي بين العضوية في الهيئة الاستشارية والعضوية في مجلس الجماعة الترابية)، إضافة إلى غياب مقتضيات قانونية في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية ذات الصلة بالجانب المالي والتمويلي لهذه الهيئات في علاقتها بالمجالس الترابية، إذ لا زالت هناك علاقة عشوائية وغير مؤطرة وملتبسة في أحيان كثيرة). كما أن النص القانوني لا يجيب عن حدود تطبيق الرأي الاستشاري للهيئة، هل يكون طلب الرأي الاستشاري بإحالة ذاتية أم بناء على طلب.

وبالحصول، فمنذ الاستقلال إلى الآن لازالت العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني علاقة ملتبسة ويكتنفها الغموض وغير مبنية على أسس صلبة ومتينة أساسها الثقة المتبادلة ويطبعا التوجس وضعف منسوب الثقة، هناك تطرح اشكالية الاستقلالية الحقيقية للمجتمع المدني عن الدولة.

ب- فيما يتعلق بشروط تقديم العرائض إلى مجالس الجماعات الترابية من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات:

لقد اكتفت القوانين التنظيمية المشار إليها سابقا، وأعمالا حرفيا لمقتضيات الدستور، بالتنصيص على ممارسة الديمقراطية التشاركية على المستوى الترابي عبر آلية العريضة من خلال القيام بإدراج نقطة تدخل في جدول أعمال المجلس المعني، وهنا يطرح سؤال، هل يتعلق الأمر كذلك بإمكانية اقتراح القرار وعرضه للتصويت، فضلا عن حضور أصحاب العريضة قصد مناقشتها ضمن أشغال المجلس، أم فقط ما هو مقرر في النص القانوني. فطلب إدراج نقطة تدخل ضمن جدول أعمال المجلس فقط، لا يعدو أن يكون طلب شكلي، لا يساهم في تفعيل الديمقراطية التشاركية ويبقى غايته الأساسية هي "إحداث "ضجة إعلامية" فقط أكثر منه تنزيل فعلي للآليات التشاركية".⁴⁸

⁴⁷ المديرية العامة للجماعات المحلية: الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك، نموذج آلية الميزانية التشاركية، حكمة محلية و تشاركية بالمغرب العربي، طبع من طرف التعاون البلدي، ، يوليوز 2017، ص 6. تعاون
⁴⁸ مجلس المستشارين: "آليات الديمقراطية التشاركية": مرجع سابق، ص 12.

خاتمة واستنتاج: مقترحات وتوصيات

يتضح من كل ما سبق أن حصيلة الديمقراطية التشاركية ضعيفة جداً، لا ترقى إلى طموحات المشرع الدستوري، فالإشكال لا يتعلق فقط بالنصوص القانونية والتنظيمية وبالوثيقة الدستورية، بقدر ما يرتبط يرتبط بالممارسة والتفعيل لهذه الآليات، وبطبيعة النخب المسيرة وتملك قيم الديمقراطية التشاركية، وضعف تمثل ثقافة المشاركة بشكل عام، تمثل المواطن للإدارة وللمرفق العام منذ عقود (البيروقراطية، الانغلاق، التعقيد، نقص وغموض في المعلومة....)، وأيضاً المواطن بدوره لا يمتلك ثقافة المطالبة بالحق بشكل قانوني مؤسساتي، كذلك بالنسبة لجل النخب المثقفة، فهو تراكم يتطلب وقتاً أطول للترسيخ والتجذر.

ثم إن الثقافة التشاركية بشكل عام هي مرتبطة بصيرورات لها علاقة بالتنشئة الاجتماعية والسياسية للفرد في مختلف مراحل حياته وضمن مؤسسات التنشئة المختلفة (الأسرة، المدرسة، الإعلام، الجامعة، الحزب السياسي، الجمعية، النقابة، المسجد....).

إذن يتضح من خلال مختلف الآليات التي اعتمدها المشرع الدستوري المغربي لتنزيل الديمقراطية التشاركية أن هناك إرادة لتبني سياسات عامة تنطلق من المواطن ولأجله، سعياً للتحرر من المركزية الشديدة في القرارات المتخذة التي تعني المواطنين والمواطنات، أي المزاوجة النصية بين الديمقراطية التشاركية والتمثيلية في صناعة القرار العمومي، لكنه على مستوى تنزيل وإعمال هذه النصوص تبقى الثقافة النسقية التقليدية السائدة هي التي تقود إلى تهميش المؤسسات الحديثة السياسية والمدنية، وإفراغها من محتواها¹. الأمر الذي يجعل الحق في المشاركة المواطنة والمدنية، باعتباره حقاً من حقوق الإنسان تكفله العديد من الوثائق والتشريعات الحقوقية الدولية، تعتبره مجموعة من النواقص. ولتجاوز محدودية وقصور الآليات المعتمدة في الديمقراطية التشاركية، نقترح التوصيات التالية:

1. أهمية مراجعة بعض المقتضيات القانونية التي تعتبر مقيدة لحق المشاركة (عدد التوقيعات، التسجيل في اللوائح الانتخابية، حالات التنافي بين العضوية في الهيئات الاستشارية ورئاسة أعضوية المجالس الترابية.....)،

¹ محمد الغالي: دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي: جدلية الثابت والمتحول، مرجع سابق، ص 124

2. إخراج قانون التشاور العمومي إلى حيز الوجود للحيلولة دون تشتيت جهود أعمال المشاركة من خلال مؤسسة آليات المشاركة، وتعزيز النظام الداخلي للبرلمان بقواعد واجراءات قانونية لتنظيم التشاور العمومي.
3. ملائمة الإطار القانوني للجمعيات (ظهر 1958) مع مقتضيات الوثيقة الدستورية فيما يتعلق بالأدوار الدستورية الجديدة الممنوحة لها في المساهمة في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، (له أزيد من ست عقود وأصبح متقادما)، وجعل جمعيات مغاربة العالم محاورا مهما في إرساء الديمقراطية التشاركية، وأهمية تدعيم استقلالية المجتمع المدني عن الدولة وباقي الفاعلين الآخرين كالأحزاب السياسية والنقابات وغيرها؛
4. والرفع من القدرات التدريبية للمجتمع المدني، لاسيما ما يتعلق بالموارد البشرية المؤهلة في هذا المجال.
5. تفعيل المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، لكونه مؤسسة دستورية مهمة في مجال تنزيل الديمقراطية التشاركية.
6. تعزيز تأطير المنتخبين وتقوية قدرات الجمعيات في مجال الديمقراطية التشاركية) التحسيس والتوعية بقيم المشاركة، وتعزيز تواصلهم مع محيطهم، وجعلهم يقتنعون بالعائد الديمقراطي والتنموي للآليات التشاركية، دون التوجس من تبلور سلطة مضادة أو موازية للتدبير الرسمي).
7. أهمية التملك الجماعي لقيم الديمقراطية التشاركية (انخراط الفاعل السياسي والمدني والمواطن في أعمال أسسها الدستورية).
8. تيسير الولوج الى المعلومة على المستويين الوطني والترابي من قبل جميع المتدخلين.

قائمة المراجع والمصادر المعتمدة:

1. الكتب والمنشورات:

- أنتوني جيدنز، الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية، ترجمة أحمد زايد، ممد محيي الدين، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مكتبة الأسرة، القاهرة 2010.
- محمد سكي، مدخل لدراسة علم السياسة، دار القلم للطباعة والنشر، الرباط، 2015.
- محمد رضا مقتدر: الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس بريس، الرباط 2018.
- أمين عاطف صليبا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2002.
- حسن طارق: دستورية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب ومصر وتونس، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات الدوحة، قطر، الطبعة الأولى 2016.
- أحمد مفيد: الحكامة الترابية على مستوى الجماعات والجهات: بين احترام القانون وتكريس النزاهة والشفافية، الكتاب التركيبي، منجز بدعم من السفارة البريطانية بالرباط، 2016
- المبادئ التوجيهية والتقرير التفسيري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية حول حرية التجمع السلمي، ستراسبورغ، الطبعة الثانية، 2010.
- المديرية العامة للجماعات المحلية: الحكامة التشاركية المحلية: القرار المشترك، نموذج آلية الميزانية التشاركية، حكمة محلية وتشاركية بالمغرب العربي، طبع من طرف التعاون البلدي، يوليوز 2017.
- مجلس المستشارين، "آليات الديمقراطية التشاركية": منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية بدعم من مؤسسة كونراد ادنauer، 2018.
- (J) Chevallier: Eléments d'analyse politique, paris , p.u.f.1985.
- Michel Degoffe, « La Loi « Démocratie de proximité»: Un Renouveau de l'intercommunalité? », BJCL: Bulletin Juridique des collectivités locales, no. 1 (Mai.2002

- Parlement et démocratie au vingt et unième siècle: guide des bonnes pratique (Genève: union interparlementaire, 2006 :
[http // www .ipu.org/pdf](http://www.ipu.org/pdf).

2. المجلات:

- محمد الغالي، دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في ضوء الربيع العربي، جدلية الثابت والمتحول، مجلة تبين، العدد الرابع 2013
- نبيل بوحميدي: قراءة في مشروع القانونين التنظيميين المتعلقين بالحق في تقديم العرائض والملمات التشريعية، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثالث، مطبعة الأمانة، الرباط، 2015.
- عيسوي عز الدين: الديمقراطية المحلية: من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، المجلة القانونية للبحث القانوني، المجلد 12، العدد 2، 2015.

3. النصوص التشريعية والتنظيمية:

- ظهير شريف رقم 1.21.102 الصادر في 30 محرم 1443 (شتبر 2021) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 71.21 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملمات في مجال التشريع.
- ظهير شريف رقم 1.21.101 بتاريخ 30 من محرم 1443 (8 شتبر 2021)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 70.21 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، جريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 5 صفر 1443 (3 سبتمبر 2021).
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

4. التقارير الوطنية:

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول وضع ودينامية الحياة الجمعوية، الجريدة الرسمية عدد 6588، 20 يوليوز 2017.
- رأي المجلس الوطني لحقوق الانسان حول مشروع القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملمات في مجال التشريع ومشروع القانون

التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض الى السلطات العمومية، 14 أبريل 2016.

5. الوثائق الرسمية:

- الوثيقة الدستورية للمملكة المغربية لفتح يوليوز 2011.

6. البوابات الالكترونية:

- بوابة المشاركة المواطنة:

<https://www.eparticipation.ma>

- بوابة المجلس الوطني لحقوق الانسان:

<https://cndh.ma/ar>

- بوابة المديرية العامة للجماعات الترابية:

<https://www.collectivites-territoriales.gov.ma/ar>

- بوابة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي:

<https://www.cese.ma/ar>