

دراسات محكمة

بعض قيود الديمقراطية المحلية:

أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية
(دراسة في التجربة المغربية)

إبراهيم أولتيت

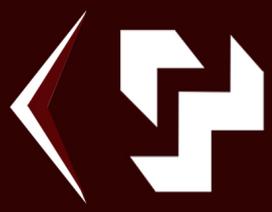
أستاذ القانون العام

جامعة ابن زهراكادير

All rights
reserved

جميع الحقوق
محفوظة

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



مقدمة:

إذا أخذنا مفهوم الديمقراطية (demokratia) بمعناه الاشتقاقي¹، فإنه يتألف من جذرين يونانيين متصلين ببعضهما kratos وdemos، ويعني حرفيًا "حكم الشعب"². وعرف بعض الفقه الدستوري الديمقراطية "بالنظام السياسي الذي يحوز فيه فرد أو جماعة السلطة عن طريق التعيين من قبل الشعب عبر انتخابات دورية وتحث مراقبته"³.

وعليه، يقوم النظام الديمقراطي على المشاركة السياسية للمواطنين في صناعة "مصيرهم الزمني"⁴، وأن يكونوا "مثالا على الفضيلة المدنية"⁵، لأن السياسة هي: "مجملة الجهود المبذولة بهدف المشاركة بالسلطة أو التأثير في توزيع السلطة"⁶، ومن أجل هذه الغاية يجب على الدولة، بمعناها الوظيفي، توفير مجموعة من الشروط لضمان المشاركة السياسية، وهي⁷: وجود النظام السياسي المؤمن بالمشاركة السياسية ووجود الدستور الذي يضمن المشاركة ويحميها وأخيرا وجود المؤسسات المؤهلة لتنظيم المشاركة.

ويتميز السياق العالمي اليوم بسيادة خطاب أزمة الديمقراطية، بل ذهب البعض إلى الحديث عن "موت الديمقراطية"⁸، مما يفرض ضرورة العمل من أجل "توطيد الديمقراطية"⁹. وبالمقابل يتم تسجيل الانتشار الواسع لتأييد الديمقراطية والمطالبة بها

¹ - "على الرغم من أن جميع الحضارات تتسم بأشكال مختلفة من الديمقراطية، فإن المفهوم موضع خلاف حيث توجد منظورات عديدة لفهم مضمونه. ولكن انعدام الإجماع بشأن مفهوم الديمقراطية لا يعتبر إشكالا في حد ذاته. حيث يمكن التعرف على معالمة. فأصل الكلمة مشتق من الكلمة اليونانية ديمقراطية (demokratia)، والديمقراطية في مفهومها البسيط مؤشر على نظام يقوم فيه الشعب (demos) بممارسة الحكم (kratos) وينطوي هذا البعد الأصلي على السمات الأساسية للديمقراطية، أي حكم الأغلبية، مقابل النظم غير الديمقراطية مثل الأوتوقراطية (حكم الفرد) أو الأوليغاركية (حكم القلة) أو الأرستقراطية (حكم الأعيان)".

مجلس حقوق الإنسان، دراسة عن التحديات المشتركة التي تواجهها الدول في إطار جهودها الرامية إلى ضمان الديمقراطية وسيادة القانون من منظور حقوق الإنسان، تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 17 دجنبر 2012، ص. 5.

² - تنسب هذه العبارة إلى اليوناني اسخيلوس (Eschyle) في إحدى مسرحياته في حوالي 490 ق.م.

Francis Dupuis-Déri, « Qu'est-ce que la démocratie? », Horizons philosophiques, Volume 5, N° 1, automne 1994, p.86.

³ - Philippe ARDANT, Institutions politiques et droit constitutionnel, L.G.D.J.Paris, 18ème éd., 2006, p.145.

⁴ - نقتبس هذه العبارة عن جورج بورديو في تعريفه للدولة باعتبارها "أداة لتحقيق مصيرنا الزمني".

جورج بورديو، الدولة، ترجمة سليم حداد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2002، ط 3، ص. 52.

⁵ - رسل جيه. دالتون، دور المواطن السياسي في الديمقراطيات الغربية، الرأي العام والأحزاب السياسية في الولايات المتحدة وبريطانيا العظمى وألمانيا وفرنسا، ترجمة أحمد يعقوب المجذوبة وبمشاركة محفوظ الجبوري، دار البشير، عمان، ط 1996، ص. 30.

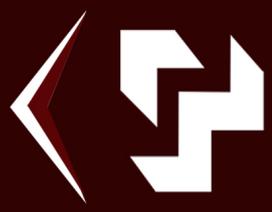
⁶ - ماكس فيبر، العلم والسياسة بوصفهما حرفة، ترجمة جورج كتورة، مراجعة وتقديم رضوان السيد، المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، أعمال ماكس فيبر (1)، بيروت، ط1، 2011، الطبعة 1، ص. 46.

⁷ - رعد عبودي بطرس، "أزمة المشاركة السياسية وقضية حقوق الإنسان في الوطن العربي"، في برهان غليون (وآخرون)، حقوق الإنسان الرؤى العالمية والإسلامية والعربية، سلسلة كتب المستقبل العربي (41)، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط2005، ص. 210 و211.

⁸ - أنطوان نسري مسرة، "حياة وموت الديمقراطية"، المستقبل العربي، عدد370، ديسمبر 2009، ص. 170-174.

⁹ - Andreas SCHEDLER, « Comment observer la consolidation démocratique ? », Revue internationale de politique comparée, Vol. 8, N°2, 2001 p. 228.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



عند الرأي العام¹⁰، كما أكدته نتائج المسح العالمي الدوري المعروف عن القيم العالمية (World Values Survey)¹¹. وفي سياق العولمة كلما اتجه العالم نحو الكوكبية والانفتاح ازدادت أهمية التحديد الترابي¹² والمحلي للديمقراطية لأن شرط ممارسة السياسة هو المحيط¹³.

وينسب إلى الفرنسي Alexis de Tocqueville (1805-1859) ربط الديمقراطية ببعدها المحلي في تأكيده على "أن المؤسسات البلدية هي أساس قوة الأمم الحرة. فاجتماعات القرية تكون للحرية بمثابة المدارس الابتدائية للتعليم، فهي تجعلها في متناول الشعب، وتعلم الناس استعماله في هدوء، كما تعلمهم كيفية الاستمتاع به. إن الأمة قد تؤسس حكومة حرة ولكنها لا تستطيع الحصول على روح الحرية من غير "المؤسسات البلدية"¹⁴.

واليوم، تؤكد بعض التقارير الدولية على فوائد اللامركزية باعتبارها حجة مقنعة لإبطال المركزية¹⁵، لتخلص إلى أن نجاح اللامركزية يتطلب توطيد طاقة حركية ثلاثية الاتجاهات بين الحكومات المحلية والمجتمع المدني وحكومات مركزية نشيطة، خاصة في سياق بزوغ المحلي كرفض للنظام الأحادي والمركزي وكبحث عن الحجم الإنساني وعن القرب¹⁶.

وأخذا بالاعتبار لضغط السياق العالمي، ولطالب الشعب المغربي كما عبرت عنها حركة 20 فبراير¹⁷، أقر الدستور المغربي للعام¹⁸ 2011، والقوانين التنظيمية المكمل له، مبدأ الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي، مكرسا تقليدا دستوريا مغربيا، وقوى الديمقراطية المحلية بإعلان بعض مبادئ الديمقراطية التشاركية لأول مرة¹⁹.

¹⁰- يوسف محمد جمعة الصواني، "اتجاهات الرأي العام العربي نحو الديمقراطية (تحليل نتائج الدراسة الميدانية)، المستقبل العربي، عدد 442، أبريل 2014، ص من 7 إلى 21 (وصدرت الدراسة في شكل كتاب تحت نفس العنوان من إصدارات مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2014).

¹¹- حول المسح العالمي للقيم أحيل إلى الرابط التالي:

<http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>

¹²- حول النقاش حول التراب والترابية وازدياد الانشغال العلمي بهذا البعد أحيل إلى:

Philippe SIGNORET, Territoire, observation et gouvernance : outils, méthodes et réalités, T H E S E pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Franche-Comté Présentée et soutenue publiquement, le 7 décembre 2011, Université de Franche-Comté, Année universitaire 2010-2011, pp. 30- 40.

¹³ - Vanier MARTIN, « Démocratie locale : changement d'horizon ? », Esprit, N°2, Février 2015, p. 109-110.

¹⁴- ألكسيس دي توكفيل، الديمقراطية في أمريكا، ترجمة أمين مرسي قنديل، الجزآن 1 و2، عالم الكتب، القاهرة، بدون تاريخ، ص. 64-65.

¹⁵- خاصة على المستويات الآتية: استجابات أسرع للاحتياجات المحلية؛ ومحاسبة وشفافية أكثر وفساد أقل؛ وتسليم محسن للخدمات الأساسية؛ وتدفعات أفضل للمعلومات؛ ومزيد من المشروعات المستدامة؛ وسبل أقوى لحل المنازعات؛ واتساع الفرص للتمثيل السياسي. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية للعام 2003، أهداف الألفية للتنمية تعاهد بين الأمم لإنهاء الفاقة البشرية، بيروت، 2003، ص 137.

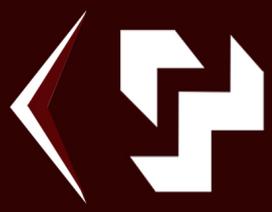
¹⁶- Jean-Yves GOUTTEBEL, Stratégie de développement territorial, eds. Economica, Paris, 2001, p.91.

¹⁷- محمد مدني، "حركة 20 فبراير والنظام الدستوري المغربي آثار هزة غير متوقعة"، في مجموعة مؤلفين، 20 فبراير ومآلات التحول الديمقراطي في المغرب، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، قطر، ط1، 2018، ص. 211-239.

¹⁸- ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، جريدة رسمية عدد 5964 مكرر - 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.

¹⁹- Tarik ZAIR, « Le nouveau statut constitutionnel des collectivités territoriales », REMALD, série « Thèmes actuels », N°82, 2013, pp. 186-191.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



لكن، قراءة النصوص وتفعيلها العملي يقودان الدارس إلى طرح مجموعة من الأسئلة، من قبيل: لماذا تعاني الممارسة المحلية للديمقراطية التمثيلية من أزمة؟ وهل يمكن للديمقراطية التشاركية أن تخفف من وقعها أم تعترضها قيود تحد من فعاليتها؟

ستحاول الدراسة الإجابة عن هذه الإشكالية وفقا للخطة الآتية:

أولا: بعض تجليات أزمة الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي.

1- مبدأ التدبير الحر والحضور القوي لممثل الدولة.

2- حدود مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية.

ثانيا: تقييد مبادئ الديمقراطية التشاركية.

1- ضعف مؤسسات المجتمع المدني.

2- تقييد آلية العرائض.

أولا: بعض تجليات الديمقراطية التمثيلية على المستوى المحلي

ترتبط الديمقراطية التمثيلية بموضوع التمثيل السياسي (La représentation politique) الذي يحيل إلى طرق ممارسة السيادة، فإذا كانت السيادة الشعبية تتطلب النظام المباشر، فإن السيادة الوطنية تقوم على الطريق غير المباشر، حيث يختار المواطن من يمثله ويصنع القانون نيابة عنه عبر الأحزاب السياسية كفاعل والانتخابات كآلية. وتستند على نظريتي التمثيل والوكالة المأخوذتين من القانون الخاص.

وفي المغرب، بعد أن كانت الإدارة المحلية تتولى تدبير الشأن المحلي من قبل "أعوان محليين" معينين من طرف السلطة المركزية (العمال والباشوات والقواد والخلفاء والشيخوخ والمقدمين)، ويتمتعون بالسلطة، وبمسؤولية التدبير المباشر للمرافق العامة في علاقة مع مصالح المواطنين، وهي الإدارة المباشرة التي مورست في المغرب بين 1956 و1960²⁰. انتقل بعد هذه التجربة إلى الإعلان، منذ دستور 1960، عن التدبير الديمقراطي للشؤون المحلية من خلال مجلس جماعي منتخب في الاقتراع العام المباشر، وسار على نفس النهج في جميع الدساتير اللاحقة.

لكن، قراءة دستور 2011 والقوانين التنظيمية المكمل له، ذات العلاقة بالجماعات الترابية، تجعلنا نقف عند بعض القيود القانونية تحد من فعالية مؤسسات التمثيل، نجمل هذه الحدود في الآتية:

1- مبدأ التدبير الحر والحضور القوي لممثل الدولة:

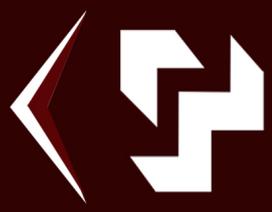
يؤكد الدستور على ارتكاز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر (الفصل 136)، وعلى قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق هذا المبدأ (الفصل 146 فقرة أخيرة).

لكن، الإعلان الدستوري يبقى معلقا لوجود عدة حدود قانونية تعترض مبدأ التدبير الحر، نعرض لبعضها فيما يلي:

- حسب مبدأ الوحدة السلطة المعيارية الممنوحة لهذه الوحدات ليست سلطة أصلية، وهذا يعني أنها عكس حالة الدول الفيدرالية لا تتمتع بـ "اختصاص الاختصاص"، ولا بسلطة التنظيم الذاتي، وإنما تخضع لمبدأ وحدة مصدر القانون في الدولة، أي البرلمان والحكومة. ويضاف إليه مبدأ الخضوع لتوجيهات الدولة، ومبدأ الخضوع لرقابة الدولة،

²⁰ - Driss Basri, L'administration territoriale : L'expérience marocaine, eds Bordas, Paris, 1990, p.21-22.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



ومبدأ الواجبات، وتشمل: التسيير بشفافية وسلوك أخلاقي، والحرص على تعبئة وإشراك المواطنين والمواطنتين، وإلزامية تقديم الحساب للدولة والناخبين والرأي العام²¹.

وبما أن السلطة التنظيمية المعترف بها للجماعات الترابية لممارسة صلاحياتها (الفصل 140) يفوضها لها المشرع (البرلمان أو الحكومة). وتمارسها بناء على مبدأ التفريع²²، وأنها معترف بها عكس تلك الممنوحة للولاة والعمال لـ "تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها" (الفصل 145)، مما يترتب عنها عدم تمتع الجماعات بسلطة معيارية مستقلة، ولهذا فإنها لا تتمتع بـ "حرية التنظيم"²³.

وتجد هذه القيود الموضوعية²⁴ أساسها في طبيعة الدولة الموحدة الخاضعة لمبدأ الوحدة، ففي تصدير الدستور نجد تعريف المملكة المغربية على أنها: "دولة ذات سيادة كاملة، متشعبة بوحدتها الوطنية والترابية، وأنها دولة موحدة، ذات السيادة الكاملة". ويؤكد الفصل الأول على أن "الأمة تستند في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في (...) الوحدة الوطنية متعددة الروافد، وهي ترتبط بخصوصية الهوية الثقافية المغربية الموحدة (الفصل الخامس)، وتبعاً لذلك لا يجوز تأسيس أحزاب سياسية يكون هدفها المساس (...) بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة (الفصل 7).

- إذا كان مبدأ التسيير الحر تقيده طبيعة الدولة الموحدة القائمة على اللامركزية الإدارية، فإن القوانين تمنح ممثل الدولة سلطات قوية، دفعت البعض إلى الحديث عن تمتعه بصلاحيات واسعة للتداول على أشخاص وأعمال الجماعات الترابية (المبادرة لعرض الأمر على القضاء والحلول والمصادقة)²⁵. مما يجعل من الوالي المتحكم الفعلي في جدول أعمال المجلس الجهوي، ويتعرض على كل موضوع يكون خارج اختصاصات الجهة أو خارج صلاحيات المجلس أو أن يقترح تعديلاً له، ويتعرض على النظام الداخلي للمجلس مما يكرس تقوية دوره²⁶.

²¹- J.BOURDON,J-M.PONTIER, J-C. RICCI, Droit des collectivités territoriales, eds PUF,Paris, 1^{re} édition 1987,pp 118-144.

²²- المرجع فيما يخص مبدأ التفريع هو المادة 3 (ب) من معاهدة ما ستريخت، والتي تنص على المبادئ التالية:أ-مبدأ التأويل الضيق للاختصاصات:"المجموعة [تقابلها الدولة في موضوعنا] تتصرف في حدود الاختصاصات المخولة لها والأهداف المحددة في هذه المعاهدة" (المادة 3 ب فقرة 1). ب-الدور التفريعي للمجموعة:" في المجالات التي لا تعود إلى اختصاصها الحصري المجموعة لا تتدخل، طبقاً لمبدأ التفريع، إلا في الحالة حيث أهداف العمل لا يمكن إنجازها بطريقة ملائمة من طرف الدول الأعضاء [تقابلها الجماعات الترابية في موضوعنا] والتي يمكن إنجازها بفعالية في إطار المجموعة"(المادة 3 ب فقرة 2). حسب هذه الفقرة فإن مبدأ التفريع بصريح العبارة يطبق فقط في المجالات التي لا تعد اختصاصاً حصرياً للمجموعة . ج- مبدأ النسبية : "عمل المجموعة لا يزيد عن ما هو ضروري للوصول إلى أهداف هذه الاتفاقية بما يعنيه ذلك من منع التعسف من خلال اللجوء إلى الحلول المرنة والأكثر احتراماً للهوية الوطنية للدول الأعضاء"(المادة "3 ب فقرة 3).

Christian de la Malène , « L'application du principe de subsidiarité », in Délégation du Sénat pour l'Union européenne – Rapport 46 – 1996 / 1997 , 23 octobre 1996, Consulté le 06/06/2020

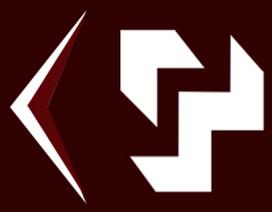
<https://www.senat.fr/notice-rapport/1996/r96-46-notice.html>

²³- Mohammed EL YAAOUB, « Le pouvoir réglementaire local au Maroc », Remald, Série « Thèmes actuels », N°82, 2013, pp.315-320.

²⁴- ميزت بعض الدراسات بين حدود موضوعية تفرضها طبيعة التنظيم الإداري (اللامركزية الإدارية) وتقييدات تتنافى مع مضمون التسيير الحر. عبد الرفيق زعنون، "مبدأ التسيير الحر للجماعات الترابية بالمغرب بين التأصيل الدستوري والحماية القضائية"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 2، فبراير 2019، ص.41.

²⁵- أحمد حاسون، "الإقليم ورهان التنمية الترابية بالمغرب: الأدوات والمعيقات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144 و145، يناير أبريل 2019، ص.107.

²⁶- خالد صديق، مؤسسة الوالي والعامل: بين سياسي اللاتمركز واللامركزية على ضوء دستور 2011 والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية 2015، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي (28)، مطبعة الأمنية، الرباط، 2018، ص 199-200.



بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)

وإلى جانب هذا الحضور القوي لممثل الدولة تهيمن وزارة الداخلية على المعلومات، وهو الرأي الذي عبر عنه المجلس الاقتصادي في رأيه "حول موضوع" المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات"، خاصة على مستويين: أولهما هيمنة أقسام العمل الاجتماعي (وزارة الداخلية)، وثانيهما صعوبة الحصول على المعلومة بالنسبة لمختلف الفاعلين (الجمعيات، التعاونيات والمنتخبين والمواطنين)²⁷.

وقد يجد هذا الواقع بعض حججه في واقع أمية المستشارين وضعف مستواهم الدراسي، وهذا ما أكدته وزارة الداخلية في تقرير صادر عن المديرية العامة للجماعات المحلية، تحت عنوان اللامركزية في أرقام 2014-2015، ومما جاء فيه: أن من أصل 30 ألف و663 مستشارا ومستشارة في مجالس الجماعات المحلية، تصل عدد المستشارين من دون مستوى تعليمي إلى 4739 (يصل عدد الذكور إلى 3369 والإناث 1370 مستشارة)، ويصل عدد المستشارين في المستوى الابتدائي إلى 8792 (يصل عدد الذكور إلى 7348 والإناث 1444 مستشارة)²⁸، مما يعني أن نسبة الأمية في صفوف المستشارين تصل إلى 15,4 بالمائة.

- وإلى جانب المعوقات السابقة يصطدم مبدأ حرية التدبير الحر بغياب الضمانات الدستورية لحمايته، مقارنة ببعض التجارب المقارنة كالتجربة التونسية، ويتعلق الأمر ب²⁹: أولا، عدم منح القضاء الإداري اختصاص النظر في البت في تنازع الاختصاص بين الجماعات الترابية والسلطة المركزية عكس الدستور التونسي في الفصل 142³⁰. وثانيا، عدم توفير ضمانات مؤسساتية لحماية مبدأ التدبير الحر، كالمجلس الأعلى للجماعات المحلية في التجربة التونسية (الفصل 141)³¹.

نخلص مع بعض الباحثين إلى أن المفهوم الدستوري للتدبير الحر عبارة فضفاضة وخالية من أي محتوى، فالمشروع هو الذي يحدد شروط التدبير بمبرر الحفاظ على الطابع الموحد للدولة، وعلى مبدأ المساواة بين المواطنين (الفصول 19 و31 و154)³².

²⁷ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول موضوع "المبادرة الوطنية للتنمية البشرية: تحليل وتوصيات"، يناير 2013، جريدة رسمية عدد 6152، 5 رجب 1434 (16 ماي 2013)، ص، من 4187 إلى 4191.

²⁸ المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، اللامركزية في أرقام 2014-2015، (تاريخ اخر زيارة يوم 2020/06/07)، على الرابط التالي:

<http://www.pncl.gov.ma/Publication/Statistique/Pages.2015--2014-اللامركزية-في-أرقام-2015-2014.aspx>

²⁹ مصطفى عبيدي، "الحماية التشريعية لمبدأ التدبير الحر للجماعات الترابية من تدخلات السلطة المركزية"، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 21، المجلد 04، مارس 2020، ص. 167-169.

³⁰ "بيت القضاء الإداري في جميع النزاعات المتعلقة بتنازع الاختصاص التي تنشأ فيما بين الجماعات المحلية، وبين السلطة المركزية والجماعات المحلية" (الفصل 142).

الجمهورية التونسية، المجلس الوطني التأسيسي، دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الإثنين 10 ربيع الثاني 10 فيفري 2014، السنة 157، عدد خاص.

³¹ "المجلس الأعلى للجماعات المحلية هيكل تمثيلي لمجالس الجماعات المحلية مقره خارج العاصمة.

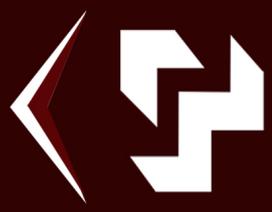
ينظر المجلس الأعلى للجماعات المحلية في المسائل المتعلقة بالتنمية والتوازن بين الجهات، ويبدى الرأي في مشاريع القوانين المتعلقة بالتخطيط والميزانية والمالية المحلية، ويمكن دعوة رئيسه لحضور مداوالات مجلس الشعب.

تضبط تركيبة المجلس الأعلى للجماعات المحلية ومهامه بقانون". (الفصل 141).

الجمهورية التونسية، المجلس الوطني التأسيسي، دستور الجمهورية التونسية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، الإثنين 10 ربيع الثاني 10 فيفري 2014، السنة 157، عدد خاص.

³² محمد يعكوبي، "المفهوم الدستوري للتدبير الحر بالمغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 143، نونبر- دجنبر 2018، ص. 20 و26.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



2- مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية

بعد أن كانت الدساتير السابقة تتحدث عن "التدبير الديمقراطي" أخذ دستور 2011 بعبارتي "التسيير الديمقراطي"، و"التدبير الديمقراطي". ففي الفصل 135 ينص على أن "الجماعات الترابية للمملكة تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية"، وفي الفصل 146 نجد عبارة "تدبير الجهات والجماعات الترابية الأخرى لشؤونها بكيفية ديمقراطية"³³.

وعليه، يتجلى التسيير (التدبير) الديمقراطي في وجود مجالس تداولية منتخبة، مما يرسخ دور الأحزاب السياسية كفاعل، والانتخابات كآلية ديمقراطية. وقد سار المغرب على هذا النهج منذ أول انتخابات جماعية في العام 1960 إلى 2015، أي عشرة تجارب لانتخاب مجالس جماعية لولاية تمتد لست سنوات، وإن لم يتم احترامها في جميع التجارب كما يبين الجدول الآتي:

الولاية الفعلية	الولاية القانونية (السنة)	تاريخ الاقتراع	
3 سنوات وشهرين	6	29 ماي	1960
6 سنوات وشهرين	6	28 يوليوز	1963
6 سنوات	6	3 أكتوبر	1969
6 سنوات و8 أشهر	6	12 نونبر	1976
9 سنوات و4 أشهر	6	10 يونيو	1983
4 سنوات و8 أشهر	6	16 أكتوبر	1992
6 سنوات و4 أشهر	6	13 يونيو	1997
5 سنوات و9 أشهر	6	12 شتنبر	2003
6 سنوات و9 أشهر	6	12 يونيو	2009
...	6	4 شتنبر	2015

المصدر:

Adil EZZAGZOUTI, « Le nouveau cadre constitutionnel des élections communales et régionales », Journal of Constitutional Law and Administrative Sciences, N°4, septembre 2019, p.14.

ويبدأ القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات³⁴ رقم 113.14 مادته الأولى بتأكيد ضرورة احترام مقتضيات الدستور (في مادته 146) بخصوص تدبير شؤون الجماعة بكيفية ديمقراطية، في إطار مبدأ التدبير الحر (المادة 3). ومن تجلياته ضمان الحق في الانتخاب، كأحد أشكال الحق في المشاركة، لاختيار من يدبر شؤون الجماعة بالاقتراع العام المباشر³⁵ (المادة 7).

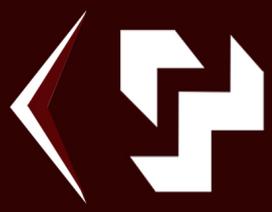
كما أكد على بعض تجليات الحق في المشاركة خاصة عمومية الجلسات بتأكيد المادة 48 على أن جلسات المجلس مفتوحة للعموم. لكن، القانون قيد ذلك بشرط عدم الإخلال بالنظام العام وإلا جاز لعامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله طلب انعقاد الاجتماع بشكل غير مفتوح للعموم (ونفس الأمر يخص جلسات مجلس العمالة أو الإقليم (المادة 49)³⁶.

³³ محمد اليعكوبي، "دستور 2011 والمصطلحات القانونية: ملاحظات حول بعض المفاهيم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 144-145، يناير-أبريل 2019، ص. 20-23.

³⁴ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380-6 شوال 1426 (23 يوليو 2015)، ص. 6660 - 6708.

³⁵ ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج.ع. 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011).

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



وبارتباط مع المبدأ السابق فإن مبدأ التسيير الديمقراطي للشؤون المحلية يفترض وجود جماعات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال، فلا يمكن تصور تدير من هذا القبيل مع وجود فاعلين من خارج المجلس يتدخلون في شؤون الجماعة، وبذلك يفترض استقلالية محدودة بالضرورة، ومن الجلي أن الدستور نفسه لا يحدد درجة هذه الاستقلالية. كما أن كلمة تدير (Gérer) أو إدارة (Administrer) لا تعني الحكم (gouverner)، بمعنى أخذ قرارات ذات طبيعة سياسية³⁷.

وبما أن الفاعل في الديمقراطية التمثيلية هو الحزب السياسي، والآلية هي الانتخابات فإن التسيير الديمقراطي يفترض وجود أحزاب ديمقراطية وانتخابات حرة ونزيهة:

أ- الأحزاب السياسية الديمقراطية:

إذا كان الدستور المغربي وضع على عاتق الأحزاب السياسية العمل على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي، وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدير الشأن العام (...). فإنه منع تأسيسها على أساس جهوي، وأن يكون هدفها المساس بالوحدة الوطنية أو الترابية للمملكة³⁸.

ومن أجل تفعيل هذه المقترضات هناك حاجة إلى وجود أحزاب سياسية قوية ترسخ قيم الديمقراطية داخلها عبر اعتماد اللامركزية³⁹: بتحويل السلطة إلى المراكز الفرعية للحزب. لكن، إذا كانت هذه العملية ممكنة في الدول الفدرالية (حيث تتمتع الوحدات الإقليمية في الحزب بهامش أكبر من الاستقلالية) فإنها تصعب في الدول المركزية (حالة المغرب) باعتماد الطابع الهرمي في تنظيم الحزب⁴⁰.

ب- الانتخابات الحرة والنزيهة:

يختص البرلمان بالتشريع في ميدانين لهما علاقة بالنظام الانتخابي (الفصل 71)، وهما نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية، والنظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية.

وقد كانت الانتخابات سواء التشريعية أو الجماعية موضوع عدة انتقادات، ورغم أن انتخابات 2015 الجماعية حققت نسبة مشاركة (53,67%) تجاوزت نسب المشاركة في الانتخابات السابقة إلا أنها لم تضع حدا لهذه الانتقادات، خاصة فيما يتعلق باحتساب نسبة المشاركة من عدد المسجلين في اللوائح الانتخابية، وليس من مجموع السكان، مما يعني إقصاء فئة عريضة، ورغم اقترانها بالقرب فإنها لم تساهم في دفع الناس إلى الاهتمام بالسياسة (مثلا الحملات الانتخابية لم تستقطب إلا مليون و500 ألف شخص رغم تنظيم حوالي 11 ألف و300 حملة تواصلية)⁴¹.

³⁶- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ع. 6380-6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص.6625.

³⁷- Mohammed EL YAAGOUBI, « Les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée », in Amal MECHERFI (sous la dir), Le droit constitutionnel des collectivités territoriales, Etudes comparées, eds El Maarif Al Jadida, Rabat, 2015, pp.133-134.

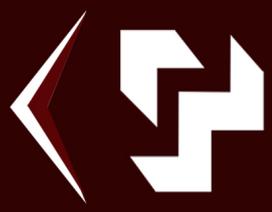
³⁸- الفصل السابع من دستور فاتح يوليوز 2011.

³⁹- سيفاكور أشياغبور، الأحزاب السياسية والديمقراطية من الناحيتين النظرية والعملية: اختيار المرشحين للمناصب التشريعية، ترجمة نور الأسعد وسوزان قازان، المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، 2009.

⁴⁰- المعهد الديمقراطي الوطني، المعايير الدنيا لعمل الأحزاب السياسية الديمقراطية، ترجمة ناتالي سليمان، واشنطن، 2008، ص.8.

⁴¹- إبراهيم أولتيت، "قراءة في بعض فرضيات الانتخابات المحلية ل04 شتنبر 2015"، في إبراهيم أولتيت، محمد كوفرنى، محمد المساوي، الظاهرة الانتخابية بالمغرب أبحاث ميدانية بجهة سوس ماسة، مكتبة دار العرفان، أكادير، ط1، 2017، ص.26-38.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



وتبرز مشكلة التقطيع الإنتخابي، حيث أن القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية⁴² يتضمن تقطيعا انتخابيا غير متوازن كما تبين الأمثلة على فارق التمثيل (عدد السكان لكل منتخب) في الدوائر الانتخابية.

فإذا أخذنا الفجوة بين الدوائر التي تتطلب أدنى عدد من الأعضاء في علاقة مع عدد السكان وتلك التي تتطلب أكبر عدد من الأعضاء نجد الفروق الآتية:

- فارق التمثيل على مستوى مجلس الجهة (المادة 74)⁴³:

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب.
33	250000	7575.7
75	يفوق 4.500.000	600000

- فارق التمثيل على مستوى مجالس العمالات والأقاليم (المادة 103)

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب.
11	150.000	13636.3
31	يفوق 1.000.000	32258.06

- فارق التمثيل على مستوى مجالس الجماعات (المادة 127)

عدد الأعضاء	عدد السكان	عدد السكان لكل منتخب
11	7.500	681.81
61	يفوق 400.000	يفوق 6557.37

بعد عرضه لهذه الأمثلة طالب المجلس الوطني لحقوق الإنسان بمراجعة هذه المواد من أجل تحقيق تمثيل متكافئ للسكان على مستوى مجالس الجماعات الترابية، واقترح إدراج مقتضى في المادة 129 ينص على أن لا يتجاوز فارق التمثيل في الدوائر الانتخابية في الجماعات التي ينتخب أعضاء مجالسها عن طريق الاقتراع الفردي 15%، وذلك باستثناء الجماعات الواقعة في المناطق الجبلية صعبة الولوج أو ضعيفة الكثافة السكانية التي يمكنها الاستفادة من تمييز إيجابي⁴⁴.

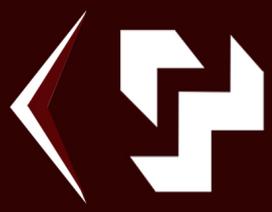
لكن، القانون التنظيمي رقم 34.15 يقضي بتغيير وتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 23 يوليوز 2015 لم يأخذ بهذه التوصيات، واقتصرت تعديلاته على بعض المواد⁴⁵، فنظمت انتخابات 4 شتنبر 2015 باعتماد نفس التقطيع الذي انتقدته مؤسسة من مؤسسات الدولة (وإن كانت تصنف ضمن المؤسسات المستقلة طبقا لمبادئ باريس).

⁴²- ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نوفمبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج. ع. 5997 مكرر - 25 ذو الحجة 1432 (22 نوفمبر 2011)، ص. 5537.

⁴³- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج. ع. 6380 - 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص. 6585.

⁴⁴- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، 45 توصية من أجل انتخابات أكثر إدماجا وقربا من المواطنين المواطنين، سلسلة المساهمة في النقاش العمومي رقم 9، مارس 2015، ص. 5-6.

⁴⁵- يتعلق الأمر بالمواد 7 و8 و10 و11 و21 و35 و36 و43 و76 و77 و84 و92 و134 و138 و141. ظهير شريف رقم 1.15.90 صادر في 29 من رمضان 1436 (16 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، ج. ع. 6380 - 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص. 6713.



بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)

وهناك دراسات ربطت بين "عدم جدوى العملية الانتخابية كفعل عمومي" ونوعية الفاعلين في هذه العملية (ويتعلق الأمر بـ "الوصولي أو الانتهازي"، ورجل السلطة وعونها كعين على العملية، والملاك الكبار، وموظفو المكاتب- البيروقراطية- والتقنوقراط، والنقابي الحزبي، ومجموعات المصالح)، ويلتقون جميعهم في أن هدفهم هو توزيع الغنيمة السياسية وفق نظام المحاصصة⁴⁶.

ونظراً لما يثيره هذا النظام من جدل قد يمس بزاهة العملية الانتخابية تظهر الحاجة إلى إصلاح النظام الانتخابي في المغرب، خاصة على مستوى إدارة الانتخابات من قبل إدارة مستقلة⁴⁷، تعمل كمؤسسة منفصلة كلياً عن السلطة التنفيذية ولها ميزانيتها الخاصة بها والتي تقوم بإدارتها بشكل مستقل. وفي ظل هذا الشكل لا تتبع الإدارة الانتخابية لأية جهة ولا تكون مسؤولة أمام أية وزارة أو إدارة حكومية، إلا أنها يمكن أن تكون مسؤولة أمام السلطة التشريعية (البرلمان) أو القضاء أو رئيس البلاد⁴⁸. ولضمان أي تغيير مفاجئ من طرف الحكومة يتعين النص عليها كسلطة رابعة في الدستور كما هو الحال في دساتير بعض الدول كالدستور الكوستاريكي⁴⁹.

لكن، إنشاء هذا النوع من الإدارة المستقلة قد يعترض عليه البعض بدعوى عدم توافقه "مع المفهوم القانوني للإدارة؛ وإنه لا يمكن لأية هيئة حكومية أن تكون مستقلة لأن السلطة السيادية للدولة غير قابلة للتجزئة"⁵⁰.

ورغم الإصلاحات التي تحققت إلا أن تفعيل الديمقراطية التمثيلية يضع على عاتق الجماعات الترابية عدة تحديات، حددها تقرير لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية في الآتية⁵¹:

- توسع مجال اختصاص الجماعات يتعارض مع قدراتها ووسائلها التقنية والبشرية والمالية، وخاصة في المناطق الريفية، مما يعيق التنفيذ بشكل فعال ووفقاً لتوقعات المواطنين.

- التواصل والتبسيط هي أيضاً تحديات رئيسية لجودة الخدمات العامة. أنها تتطلب استخدام أفضل لتقنيات الجديدة.

- حق الحصول على المعلومات للمسؤولين المنتخبين.

- الجو المتضارب الذي يمكن أن يسود في بعض الاجتماعات بسبب نقص الشفافية والتعاون في إدارة الشؤون المحلية.

⁴⁶- عبد اللطيف الهلالي، "التدبير الانتخابي وصناع الفعل السياسي بالمغرب"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص.248-264.

⁴⁷- تعرف الإدارة الانتخابية على أنها المؤسسة أو الهيئة المسؤولة قانونياً والتي يتحدد الهدف من قيامها بإدارة بعض أو كافة الجوانب الأساسية لتنفيذ العمليات الانتخابية والاستفتاءات على مختلف أشكالها. وتشمل الجوانب الأساسية المشار إليها هنا مايلي: أ- تحديد أصحاب حق الاقتراع؛ ب- استقبال واعتماد طلبات الترشيح للانتخابات من قبل الأحزاب السياسية و/أو المرشحين؛ ج- تنظيم وتنفيذ عمليات الاقتراع؛ د- عدّ وفرز الأصوات؛ هـ- تجميع وإعداد نتائج الانتخابات. ألن وول (وأخرون)، أشكال إدارة الانتخابات، دليل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، تعريب أيمن أيوب بمساهمة من علي الصاوي، استكهولم، السويد، 2007، ص. 23.

⁴⁸- المصدر نفسه، ص.25.

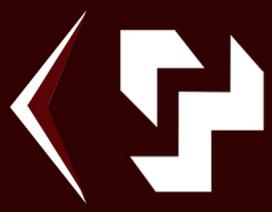
⁴⁹- رفائيل لوبيز-بنتور، أجهزة إدارة الانتخابات، مؤسسات لإدارة الحكم، مكتب تطوير السياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2000، ص.31.

⁵⁰- أثر هذا الاعتراض بمناسبة مناقشة إمكانية إنشاء لجان مستقلة كبدل عن "النموذج الفرنسي" في الدول الأفريقية الناطقة بالفرنسية.

المصدر السابق نفسه، ص.79.

⁵¹ - OCDE, Le rôle des élus au sein des communes du Maroc: vers une gouvernance locale plus proche des citoyens, 2017, pp.51-67.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



- الحالات التي يتم فيها رفض مشاريع الميزانية، معما يترتب على ذلك من تأخيرات ضارة في عمل البلديات.
وبالإضافة إلى إشكالية التمثيلية النسائية.

ثانيا: تقييد الديمقراطية التشاركية

تعتبر الديمقراطية المواطنة والتشاركية من المستجدات المهمة في دستور 2011، ويعتبر الفاعل فيها، حسب الفصل 12، هو جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، ومؤسسات التشاور (الفصل 13). ومن بين الآليات لممارستها ينص الدستور على:

- الملتمسات في مجال التشريع (الفصل 14) (قانون تنظيمي).

- العرائض (الفصل 15) (قانون تنظيمي).

- التشاور العمومي: يقصد بهذه الآلية: "مجموع المؤسسات واللجان والهيئات العمومية الدائمة أو المؤقتة التي يعهد إليها بتدبير وتنفيذ مختلف عمليات التشاور التي تضطلع بها السلطات العمومية، وطنيا أو محليا، قصد التواصل والتفاعل مع المواطنين بخصوص القرارات المتعلقة بإعداد وتنفيذ وتتبع وتقييم سياسات عمومية - وطنيا وجهويا ومحليا"⁵².

واعترافا بأهميتها أكد الفصل 13 من الدستور على أن السلطات العمومية تعمل "على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"، وحسب الفصل 139 "تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها، ويمكن تقديم عرائض الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله".

وأكد القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات على أن الجماعات في إطار اختصاصاتها الذاتية تضع، تحت إشراف رئيس مجلسها، برنامج عمل الجماعة -يقابله برنامج التنمية للعمال (المادة 80)- وتعمل على تتبعه وتحيينه وتقييمه خلال مدة ست سنوات (المادة 78) بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية (في إطار ما يسمى بالتخطيط بالمشروع La planification par projet)، ووفق مقاربتين تأخذان بالاعتبار الحق في المشاركة وهما: المنهج التشاركي (Approche de participation)، ومقاربة النوع (Approche genre)، وعلى أساس آليات الحوار والتشاور لإعداده - يحددها نص تنظيمي-(المادة 81):

- الآليات التشاركية للحوار والتشاور (المادتان 119-120).

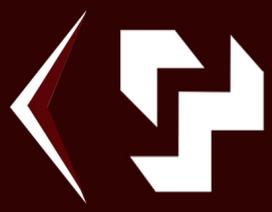
- تقديم العرائض (الباب السادس: المواد 121-125).

- اتفاقيات الشراكة مع الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة (المادة 149).

وإذا كان الدستور والقوانين التنظيمية أعلنت واعترفت بأهمية الديمقراطية التشاركية إلى جانب الديمقراطية التمثيلية، فإن تفعيل هذه الإعلانات تعترضه عدة قيود، سواء قانونية أو فعلية، وهي:

⁵² المملكة المغربية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، ص. 57.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



1- ضعف مؤسسات المجتمع المدني:

سبق لعبد الله ساعف أن عرض الصعوبات التي تعترض بزوغ مجتمع مدني في المغرب، ليس فقط على مستوى المؤسسات بل كذلك الأفكار المهيمنة الجارية، والتكوينات الإيديولوجية والثقافة السياسية، وهي تعكس طبيعة بنيوية تكبح هذا المجتمع⁵³. وفي السنوات الأخيرة تراكمت مجموعة من التقارير الرسمية وغير الرسمية أكدت فرضية ضعف مؤسسات المجتمع المدني، سواء على مستوى النص القانوني أو في الممارسة، ومن بين هذه المصادر نورد الأمثلة الآتية:

- اللجنة الجهوية لحقوق الإنسان- خريبكة في دراسة أجرتها في العام 2012 حول عينة من 300 جمعية بينت فيها أن "أكثر من أربع حالات من بين عشرة (97.43%)، فرضت فيها السلطات الإدارية على الجمعيات تقديم وثائق لا ينص عليها الفصل 5 من ظهير 1958 الذي يحدد إجراءات التصريح⁵⁴. كما أن تقديم نسخة من السجل العدلي للأعضاء المؤسسين ما فتئت السلطات الإدارية تفرضه على الرغم من إلغائه في فبراير 2009. وأخيراً، فإنه يطلب من الجمعيات باستمرار وثائق إضافية كالنظام الداخلي أو شهادة حسن السيرة والسلوك والخلو من السوابق العدلية⁵⁵.

- الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة في تأكيد المشاركين فيه على استمرار التضييق على حرية الجمعيات والمس باستقلاليتها، وتعقد مسطرة تأسيس الجمعيات، وتجاوزات السلطات الإدارية المكلفة بتلقي التصريح بالتأسيس للمقتضيات القانونية، وضعف الدعم والتمويل العمومي ونقص الموارد البشرية والمالية؛ وضعف المشاركة الديمقراطية للجمعيات في تدبير الشأن العام وفي مخططات وبرامج التنمية ومحدودية الآليات العمومية للمشاركة (...)⁵⁶.

- دينامية إعلان الرباط في تقديمها 31 توصية في أفق المراجعة الجذرية لقانون الجمعيات⁵⁷.

- المجلس الوطني لحقوق الإنسان في مذكرة حرية الجمعيات بالمغرب، وبعد إقراره بدينامية النسيج الجمعوي الوطني وروح ديناميته أقر بمواجهته للعديد من العقبات والصعوبات ذات الطبيعة القانونية والإدارية ومن حيث الموارد البشرية والمالية⁵⁸.

⁵³-Abdallah SAAF, « L'hypothèse de la société civile au Maroc », in Noureddine EL AOUI (sous la dir...), La société civile au Maroc – Approches- SMER, Rabat, 1^{re} édition 1992, p.13.

⁵⁴- ظهير شريف رقم 1.09.39 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 07.09 الرامي إلى تعديل الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.58 ز 376 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 (15 نوفمبر 1958) بتنظيم حق تأسيس الجمعيات كما تم تغييره وتتميمه، ج.ع. 5712 – 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009)، ص. 614.

⁵⁵- أوردته المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وضع ودينامية الحياة الجمعوية، إحالة ذاتية رقم 2016/28، ص. 38.

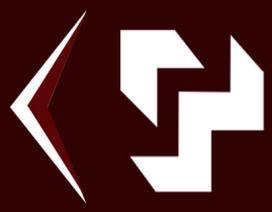
⁵⁶- انطلق الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، بعد تنصيب لجنة وطنية مستقلة قامت بإدارته من تاريخ تنصيبها يوم 13 مارس 2013 إلى تاريخ المناظرة الوطنية الختامية يومي 21 و22 مارس 2014. وخلال هذه الفترة التي تجاوزت سنة من الاشتغال، عقدت اللجنة 18 لقاء جهويا في مختلف جهات المغرب، كما نظمت العديد من الندوات العلمية والموضوعاتية واللقاءات التشاورية مع العديد من الفعاليات الوطنية والأجنبية ومع فاعلين مدنيين من مغاربة العالم، كما ساهمت في عدد مهم من اللقاءات الحوارية الإقليمية التي نظمتها، حيث بلغت نسبة المشاركة ما يزيد عن عشرة آلاف 10000 جمعية.

أنظر، المملكة المغربية، الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني، الحوار الوطني حول المجتمع المدني والأدوار الدستورية الجديدة، التقرير التركيبي، أبريل 2014، ص. 32-40.

⁵⁷- دينامية إعلان الرباط، حصيلة الحوار المدني غير الحكومي للجمعيات الديمقراطية، 2013. (تاريخ الزيارة 2020/06/07)

<https://www.marocdroit.com/دينامية-إعلان-الرباط-حصيلة-الحوار-المدني-غير-الحكومي-للجمعيات.html>

⁵⁸- المجلس الوطني لحقوق الإنسان، حرية الجمعيات بالمغرب مذكرة وجهت لرئيس الحكومة في نونبر 2015، حي الرياض الرباط، ص. 16-17.



بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)

- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إحالة ذاتية حول وضع ودينامية الحياة الجموعية أكد على أن "تأسيس أو تعديل هياكل الجمعيات يواجهان كل يوم عددا من القيود. وهي تهم بالخصوص محتوى الملف الإداري والتسليم الفوري. للوصول المؤقت أو رفض تسليم الوصول النهائي⁵⁹، ويضاف إلى ذلك ما اعتبره المجلس أحد العوائق الكبيرة التي تحول دون الممارسة الفعلية لحق تأسيس الجمعيات في استغلال الفضاءات ومقرات المؤسسات العمومية⁶⁰."

- ومن أوجه القصور ما أكده "التقرير الوطني حول تقييم نظام الحكامة في المغرب"⁶¹: أولا أن المؤسسات الأكثر حركية هي الأكثر اعتمادا على المساعدة المالية الدولية؛ وثانيا افتقارها إلى موارد بشرية محترفة بما فيه الكفاية؛ وثالثا النمو والتطور الخجول لمبادرات التجميع والتنسيق مما يقوي الرغبة في التجزئة وشخصنة السلطة الجموعية، ورابعا صعوبة الفصل الواضح بين الفعل الجموعي والنشاط السياسي. وتضيف بعض الدراسات، إلى جانب هذه المعوقات، غياب الاستقلالية عن السلطة⁶².

وأكدت بعض الدراسات الأكاديمية على أن نجاح المجتمع المدني، وبعيدا عن البعدين الدستوري والقانوني، "في مهامه يرتهن واقعا بإشكالية طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع"، لعدم حسم الدولة في خياراتها الديمقراطية، ومن بينها خيار توسيع قاعدة المشاركة خارج قناة الديمقراطية التمثيلية⁶³.

وهي نفس الخلاصة التي أكدتها دراسة أخرى مما يفرض "ضرورة توفر إرادة حقيقية من طرف الدولة أولا في تنزيل مقتضيات الدستورية للديمقراطية التشاركية" و"التأويل الديمقراطي للدستور الشكل الذي يجعل الفاعل الجموعي فاعلا أساسيا في التنمية والتشريع"⁶⁴.

ومن تجليات ذلك أن القوانين التنظيمية عملت على التضييق على حق المشاركة ولم يتم تأويل النصوص الدستورية تأويلا إيجابيا⁶⁵، ويضاف إلى هذا وجود ممارسات للسلطات العمومية تعيق حرية الجمعيات وتمس باستقلاليتها، أو نقص الموارد والقدرات المؤسسية، وضعف الحكامة (ومن تجلياتها: ترهل البنية التنظيمية والبشرية، وغياب انتظام العملية الديمقراطية

⁵⁹- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وضع ودينامية الحياة الجموعية، إحالة ذاتية رقم 28/2016، ص. 38.

⁶⁰- المصدر نفسه، ص. 40.

⁶¹- Observatoire Marocain de l'Administration Publique (OMAP) ; Centre Africain de Formation et de Recherches Administratives pour le Développement (CAFRAD) , Commission Economique pour l'Afrique (CEA), Rapport national sur l'Evaluation du système de gouvernance au Maroc : Suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance, Bulletin scientifique annuel de l'observatoire marocain de l'administration publique, Rabat, janvier 2006, p.209.

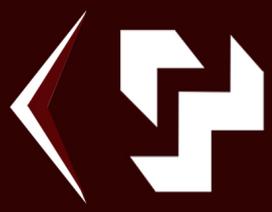
⁶²- مولاي هشام المراني، "إشكالية تدبير الموارد المالية والبشرية الموجهة للعمل الجموعي (حالة المغرب)، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد 4، شتنبر 2019، ص. 36.

⁶³- مصعب التجاني، المجتمع المدني ورسم السياسات العمومية: الأدوار في ظل ممارسة الديمقراطية التشاركية - دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2018-2019 (غير منشورة)، ص. 554-553.

⁶⁴- صفية لعزیز، الديمقراطية التشاركية بين التحديات الحقيقية والرهانات المستقبلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة)، ص. 376.

⁶⁵- مولاي هشام المراني، المجتمع المدني وصناعة السياسات العامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، مركز الدراسات في الدكتوراه القانون، الاقتصاد والتدبير، السنة الجامعية 2016-2017 (غير منشورة)، ص. 440.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



الداخلية مما ينتهي إما بالانشقاق أو بتغييب الكفاءات...⁶⁶، كما يعاني من عدم استقلاليته عن الأحزاب السياسية و"بعض المؤسسات الحكومية الحاضنة له أو على الأقل الموجبة لتحركاته"⁶⁷.

وأكد المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في "رأي حول المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، المشار إليه سابقا، على أن من مواطن الضعف والاختلال، هناك إشكالية الانتقال من "ديمقراطية تمثيلية" إلى "ديمقراطية تشاركية" (دور الجمعيات والتعاونيات) في اتخاذ القرار.

2- تقييد آلية العرائض:

ذهبت بعض الدراسات إلى أن المشرع انتظر سبع سنوات، بعد التصريح بالحق في تقديم العرائض دستوريا، لتنزيل هذه الآلية -في العام 2017-، وميز بين نوعين من العرائض:

- العرائض التي يقدمها المواطنون والمواطنات.

- العرائض التي تقدمها الجمعيات.

ووضعت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية شروطا يجب احترامها.

- تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات: حددت القوانين التنظيمية ستة شروط، وهي: -عدم مس موضوع العريضة بالثوابت- أن يكونوا من سكان المنطقة- ممارسة نشاط اقتصادي أو تجاري أو مهني بالمنطقة- المصلحة المشتركة في تقديم العريضة- عدد التوقيعات- إرفاق العريضة بنسخ من البطائق الوطنية للتعريف الخاصة بمقدمي العريضة - التسجيل في اللوائح الانتخابية (هذا الشرط لا يهم مقدمي العريضة للمجالس الجهوية).

- العرائض التي تقدمها الجمعيات: بالإضافة إلى الشروط المشتركة مع العرائض التي يقدمها المواطنون والمواطنات، وضع المشرع ستة شروط، وهي: -الاعتراف القانوني والتأسيس بالمغرب لمدة تزيد على ثلاث سنوات- وضعية سليمة إزاء القوانين- المقر- ارتباط نشاط الجمعية بموضوع العريضة- تقديم مجموعة من الوثائق- أن يكون عدد المنخرطين يفوق 100 بالنسبة للعرائض المقدمة لمجالس العمالات والأقاليم.

لكن، هذه القيود ستكون موضوع نقد من قبل العديد من الدارسين مما يشكل عرقلة لفعالية آلية العرائض، ومن بين هذه القيود أكدت الدراسات على الآتية:

- لرفض الصريح للمشرع للتوقيع الإلكتروني مقارنة بالتجربتين الفرنسية والألمانية⁶⁸؛

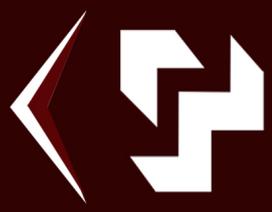
- تقييد ممارسة هذا الحق بمتطلبات ممارسة الحقوق من داخل منظومة الديمقراطية التمثيلية، وهي ضرورة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والقيود في اللوائح الانتخابية (واجب) عكس التجربة الفرنسية⁶⁹، مما يشكل تضييقا حقيقيا على مشاركة المواطن (عكس فرنسا)⁷⁰.

⁶⁶- عبد الرحمن الماضي، الحكامة الترابية التشاركية منظور تشاركي لدور الساكنة والمجتمع المدني في التدبير الترابي، منشورات حوارات مجلة الدراسات السياسية والاجتماعية، سلسلة "أطروحات وأبحاث": 2014/2، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2014، ص. 299-300.

⁶⁷- المرجع نفسه، ص. 441.

⁶⁸- مصعب التجاني، "العرائض كألية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، العدد الثاني، فبراير 2019، ص. 129-130.

⁶⁹- المصدر نفسه، ص. 131.



بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)

- عدم وجود أي ضمانات دستورية لمشاركة المواطنين، فالدستور يحيل إلى الجماعات الترابية لتفعيل هذه الآليات، كما أن المشرع (عبر القانون التنظيمي) هو الذي حدد شروط ممارستها، فمثلا طلب إدماج نقطة في جدول الأعمال غير مضمون لأن الطلب لا يعني بالضرورة الحصول على الشئ، خاصة في ظل واقع لعبة التحالفات داخل المجالس التداولية والخضوع لمنطق الأغلبية مما قد يدفع في اتجاه الرفض، مما يحول الديمقراطية التشاركية إلى ديمقراطية شكلية⁷¹.
- عدد الإحالات التي تعرض لها تقديم العرائض، أولا إلى القوانين التنظيمية، وثانيا إلى المراسيم (بخصوص الوثائق المرفقة وشكل العريضة)، مما من شأنه أن يضعف هذا الحق⁷².
- بالنسبة للشروط الواجب التقيدها من قبل الجمعيات، فهي قد تحرمها من اللجوء إلى هذه الآلية الدستورية، خاصة فيما يتعلق بشرط الأقدمية (حرمان الجمعيات الجديدة)، وشروط التواجد في المنطقة (حرمان جمعيات وطنية لا تتوفر على فروع محلية)، وشروط علاقة موضوع العريضة بنشاط الجمعية (حرمان الجمعيات بدعوى عدم الاختصاص)⁷³.
- بالنسبة لشروط المصلحة المشتركة يصعب إثبات عكسه لأي موقع أو موقعة على العريضة، مما من شأنه منع التضامن مع المطالب رغم عدم وجود مصلحة مشتركة⁷⁴.
- تحديد الغرض من العريضة في مطالبة المجلس بإدراج نقطة في جدول أعمال الدورة العادية الموالية (لا يتحدث النص عن الدورة الاستثنائية)، يمكن للمجلس المعني أن يحتاج بعدم الاختصاص أو غياب القدرة والكفاءة لتحقيق المطالب المعلن عنها في العريضة⁷⁵.
- وعلى غرار حالة مبدأى التدبير الحر والتسيير الديمقراطي للشؤون المحلية يصطدم الحق في تقديم العرائض بغياب ضمانات قانونية في حالة إخلال المجلس بالالتزامات والمقتضيات القانونية الواجبة، أو في حالة رفض تسلم العريضة، أو تسلم الوصل، أو عند تبليغ القرار بشأن العريضة داخل الأجل القانونية⁷⁶.
- مما حدا ببعض الدراسات إلى الحديث عن عجز القانون بسبب التعقيد الخاص المتأصل في النظام السياسي والقيم والتوازنات الاجتماعية والاقتصادية في المكان، وأن الممارسة التشاركية تخضع لشروط غير متوفرة بشكل متساو لجميع الجماعات (شروط ديمغرافية، لوجيستكية وتواصلية) وخاصة توفر المعلومات للجمهور والأخذ بانتقاداته⁷⁷.

⁷⁰-مصعب التجاني، "العرائض كآلية لتنزيل ممارسة الديمقراطية التشاركية: التجربة المغربية بين الإقرار الدستوري والاعتماد القانوني"، مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، عدد2، فبراير 2019، ص.132.

⁷¹- Amal MECHERFI, « Les collectivités territoriales dans la constitution marocaine », op.cit, pp.108-109.

⁷²- بويركل ياسين، "معيقات الديمقراطية التشاركية بالمغرب على ضوء دستور 2011"، مجلة العلوم السياسية والقانون، عدد 16، المجلد 3، يوليو 2019، ص.132.

⁷³- محمد رضا مقتدر، الحق في تقديم العرائض بين التجربة المغربية والتجارب الدولية، مطبعة شمس برينت، الرباط، 2018، ص.133-134.

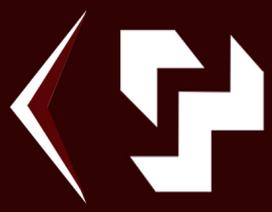
⁷⁴- المصدر نفسه، ص. 127.

⁷⁵- المصدر نفسه، ص. 136-137.

⁷⁶- المصدر نفسه، ص.139.

⁷⁷-Omar SEDDIKI, « La participation des citoyens à la gestion publique au Maroc », Revue Marocaine de la Pensée Contemporaine, N°5, 2020,p.12.

بعض قيود الديمقراطية المحلية: أزمة الديمقراطية التمثيلية وتقييد الديمقراطية التشاركية (دراسة في التجربة المغربية)



خلاصة:

نخلص إلى أن الدستور المغربي للعام 2011 جاء بعدة مقتضيات تصرح بالديمقراطية التمثيلية والديمقراطية المواطنة التشاركية (إعلان المبدأ في الوثيقة الدستورية)، وربط ممارستها بالاعتراف بها قانونيا (القوانين التنظيمية). مما رسخ مبادئ الديمقراطية المحلية (التدبير الحر والتسيير الديمقراطي عبر مجالس منتخبة بالاقتراع العام، ومشاركة المواطنين عبر آليات تقديم العرائض والتشاور والشراكة عبر مؤسسات المجتمع المدني)، لكن القوانين التنظيمية، وفي نطاق بيان طرق ممارسة هذه الآليات، وضعت عدة قيود قانونية جعلت منها ديمقراطية شكلية، تنتصر للإجراءات والشكليات مما يحد من قدرة الفاعلين المحليين، في سياق يتميز بعدم الثقة في العمل السياسي، وبسعي الناس إلى المشاركة والبحث عن بدائل.