

المملكة المغربية



البرلمان
مجلس المستشارين

آليات الديمقراطية التشاركية بالمغرب

منشورات مركز الدراسات والبحوث في الشؤون البرلمانية

بدعم من مؤسسة كونراد ادناور



تقديم عام

أفردت خطة التنمية المستدامة لسنة 2030،¹ جزءا غير يسير منها، للوقوف على كيفية ضمان مشاركة المواطنين في صنع وتنفيذ القرارات، بشكل ديمقراطي، يستجيب لتطلعاتهم وانتظاراتهم، حيث تم تخصيص الهدف السادس عشر من أهداف هذه الخطة، للتشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهتمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات، وقد شمل هذا الهدف من بين مقاصده أو غاياته، مقصدا يتعلق باتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات.

وإذا كان الدستور المغربي لسنة 2011، قد أكد على التزام المملكة المغربية باعتبارها، عضوا عاملا نشيطا في المنظمات الدولية،² بما تقتضيه المواثيق الدولية من مبادئ وحقوق وواجبات، فإنه قد أكد أيضا على اعتبار الاختيار الديمقراطي، أحد الثوابت الجامعة التي تستند عليها الأمة في حياتها العامة³، كما أفرد مكانة خاصة لمفهوم الديمقراطية التشاركية، وقرنه بمفهوم الديمقراطية المواطنة⁴، واعتبره من بين مقومات النظام الدستوري للمملكة، إلى جانب فصل السلط وتوازنها وتعاونها، ومبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة.

¹ - اعتمدها الجمعية العامة للأمم المتحدة في شتنبر 2015، تحت شعار "تحويل عالما: خطة التنمية المستدامة لعام 2030"، بإجماع 193 دولة، وهي تتكون من إعلان وسبعة عشر هدفا، تركز على 169 مقصد وغاية من مقاصد وغايات التنمية المستدامة. وذلك بعد تقييم شامل وموضوعي، لخطة الأهداف الإنمائية للألفية، والتي بلغت مداها بحلول سنة 2015.

² - يمكن العودة في هذا الصدد إلى ديباجة الدستور المغربي لسنة 2011. والذي تم نشره في الجريدة الرسمية عدد 5964 بتاريخ 30 يوليوز 2011، بعد الاستفتاء بشأنه بتاريخ فاتح يوليوز من نفس السنة، والإعلان عن نتائجه من لدن المجلس الدستوري بمقتضى القرار رقم 815.2011 بتاريخ 14 يوليوز، وإصدار الظهير بتنفيذه بتاريخ 29 يوليوز 2011، تحت رقم 1.11.91.

³ - تنص الفقرة الثالثة من الفصل الأول من دستور المملكة المغربية على أنه "تستند الأمة في حياتها العامة على ثوابت جامعة، تتمثل في الدين الإسلامي السمح، والوحدة الوطنية متعددة الروافد، والملكية الدستورية، والاختيار الديمقراطي".

⁴ - تنص الفقرة الثانية من الفصل الأول من الدستور المغربي على أنه "يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة"

فمفهوم الديمقراطية التشاركية، باعتباره أحد المفاهيم الجديدة التي تم استحداثها في النظام القانوني المغربي، بموجب المراجعة الدستورية لسنة 2011، ليس مجرد مفهوم إنشائي، تم إقحامه في المتن الدستوري بغاية الاستهلاك والتسويق، بل على العكس من ذلك، يعتبر مفهوما مؤطرا للممارسة الديمقراطية بالمغرب لما بعد سنة 2011، على اعتبار أنه قد وضع قواعد جديدة للممارسة الديمقراطية، تتيح للمواطنات والمواطنين، إمكانية المساهمة في اتخاذ القرارات وتبعية تنفيذها، وتقييمها، ليس فقط عبر آليات الوساطة التقليدية، المشكلة لمفهوم الديمقراطية التمثيلية، التي تعتبر الأحزاب السياسية الفاعل الأساسي فيها، بل أيضا عبر آليات جديدة تخول لهم إمكانية المشاركة والمساهمة، إما بشكل مباشر، أو عبر الفاعل المدني باعتباره فاعلا جديدا أو بالأحرى فاعلا تقليديا بأدوار جديدة.

لقد خصص الدستور المغربي، مجموعة من فصوله للحديث عن هذا المفهوم الجديد، وكيفية أجرأته وتنزيله، ومنها على الخصوص الفصول المبينة في الإطار بعده، بالإضافة إلى عدد من الفصول الأخرى، التي تتعلق بإحداث وكيفية تسيير عدد من مجالس الاستشارة وهيئات الحكامة، التي تتيح للمواطنات والمواطنين، وجمعيات المجتمع المدني على السواء، إمكانية المشاركة في اتخاذ القرارات، وإبداء الرأي بشأن السياسات العمومية.

الفقرة الثانية من الفصل السادس

"تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنين، والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية"

الفقرة الثالثة من الفصل الثاني عشر

"تساهم 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"

الفصل الثالث عشر

"تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور، قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين، في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها"

الفصل الرابع عشر

"للمواطنين والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع"

الفصل الخامس عشر

"للمواطنين والمواطنين، الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق"

الفصل 136

"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 139

"تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها. يمكن للمواطنين والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله."

الفقرة الأولى من الفصل 156

"تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها."

وطبقا لفصول الدستور المشار إليها أعلاه، فصلت القوانين التنظيمية، في شروط وكيفيات تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية، سواء على المستوى الوطني، من خلال تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وتقديم الملتزمات في مجال التشريع، أو على المستوى المحلي، من خلال المشاركة في الهيئات المحلية للتشاور، على صعيد الجماعات الترابية (الجماعات، مجالس العمالات والأقاليم، مجالس الجهات)، أو من خلال تقديم العرائض، قصد المطالبة بإدراج نقط معينة ضمن جدول أعمال هذه المجالس.

وسنعمل من خلال هذه الدراسة، على الوقوف، عند التأطير القانوني لآليات ممارسة الديمقراطية التشاركية، والغايات المرجوة منها، وحدود علاقتها بمفهوم الديمقراطية التمثيلية، من خلال بحث مرتكزات ومبررات اعتماد هذا المفهوم الجديد في حقل الممارسة الديمقراطية، قبل الانتقال إلى بحث أهم النقائص التي تعترى التشريع المغربي في هذا المجال، مع اقتراح بعض التعديلات اللازمة على القوانين السارية المؤطرة للمفهوم.

المحور الأول: مرتكزات ومبررات اعتماد آليات الديمقراطية التشاركية

يشكل الإعلان الدستوري، بالارتقاء بالاختيار الديمقراطي، إلى مرتبة ثوابت الأمة الجامعة، محطة من بين محطات أخرى في المسار الديمقراطي للمملكة المغربية، والذي انطلق منذ الاستقلال بإعلان المغفور له جلالة الملك محمد الخامس، الانتقال من الجهاد الأصغر إلى الجهاد الأكبر¹. فالديمقراطية التشاركية، تشكل أقصى مراتب الممارسة الديمقراطية، باعتبارها تهدف إلى إحداث التكامل الوظيفي بين الديمقراطية التمثيلية، والمشاركة المواطنة، وتأسيسا على ذلك، فإن اعتماد هذا المفهوم في الدستور المغربي كان استجابة لسياق سياسي معين، كان له أثره على المستويين الإقليمي والوطني.

فكما لا يخفى على المتتبع للشأن الوطني، فإن المراجعة الدستورية لسنة 2011، والتي عملت على تضمين الوثيقة الدستورية، مفهوم المشاركة المواطنة، أو الديمقراطية التشاركية، قد جاءت في سياق التفاعل مع الحركة المجتمعية، التي عبرت عن خلالها الشارع المغربي عن انخراطه في مسار الربيع العربي، خاصة من خلال الحركات الشبابية غير المؤطرة سياسيا ولا نقابيا. إن ظهور الحركات الاحتجاجية الشبابية، وإعلانها مخاصمة الفاعل السياسي ممثلا في الأحزاب السياسية، والتنظيمات النقابية، كان بمثابة إعلان ميلاد فاعل جديد في الميدان، ويتعلق الأمر بالفاعل المدني، فبقطع النظر عن قصور الأحزاب السياسية، والتنظيمات النقابية والجمعية، عن احتواء وتأطير الحركات الاحتجاجية وليدة الشارع، فقد أظهرت هذه الحركات، عمق الهوة بين اهتمامات رجال ونساء السياسة، واهتمامات الشارع الذي أضحت مرآة حقيقية تعكس اهتمامات وانتظارات المواطنين والمواطنات.

¹ - خطاب المغفور له، جلالة الملك محمد الخامس بمناسبة عيد العرش، في 16 نونبر 1955، بعد عودته من المنفى.

وأمام هذا الوضع، وجد المشرع الدستوري، نفسه أمام، إشكال مفاهيمي عميق، يرتبط بفلسفة وجوهر فكرة "الديمقراطية" باعتبارها تجسيدا للإرادة الشعبية¹، وبالتالي نقل المواطن، من مجرد صوت معبر عنه، في مسار البحث عن مشروعية الفاعل السياسي داخل المؤسسات التمثيلية، إلى فاعل أساسي مشارك في صنع وتبعية وتقييم وتقويم السياسات العمومية.

إن مفهوم الديمقراطية التشاركية، ليس خصوصية ولا إبداعا مغربيا خالصا، وإنما هو آلية ديمقراطية اعتمدها العديد من التجارب المقارنة من أجل تقليص الهوة بين الفاعل السياسي، ممثلا في الأحزاب السياسية، وبين باقي الفاعلين الاجتماعيين المنظمين داخل الدولة، حيث تم اعتماد هذا المفهوم لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية، خلال ستينيات القرن الماضي، لمنح المواطنين، آليات قانونية تمكنهم من تبعية وتقييم كيفيات صنع القرار العمومي ومراقبة تنفيذه. وهو ما جعل خطة التنمية المستدامة لسنة 2030، المشار إليها أعلاه، تركز على أهداف ومقاصد تتعلق أساسا بضمان مشاركة المواطنين على نحو فعال في صنع القرارات العمومية.

ويرتبط أهم مبرر لاعتماد الديمقراطية التشاركية في التجارب المقارنة، بتعدد الفاعلين وتعدد اهتماماتهم، بحيث يعكس مفهوم المجتمع المدني ذلك النسيج الاجتماعي المنظم وكذلك غير المنظم، والمستقل نسبيا عن الدولة، وعن الفاعلين الاقتصاديين، بحيث يشمل مختلف صور ونماذج الحركات الاجتماعية المعبرة. وأن هذا التعدد يعكس بالضرورة، تعددا في الرؤى، واختلافا في التقييم لدى هؤلاء، بين لحظة التصويت لاختيارهم من يمثلهم داخل المؤسسات (التشريعية والتنفيذية) وبين لحظات تبعية وتقييم مدى صواب وانسجام اختيارات السياسة، فكان لزاما، البحث عن آليات بديلة، عن آلية التصويت، من أجل تخويل الفاعلين المدنيين وسائل قانونية للتعبير عن آرائهم في أي وقت، وذلك عبر عدة قنوات من بينها تقديم العرائض، وتقديم الملتزمات في مجال التشريع.

¹- ذلك ما يفسر انفتاح اللجنة الاستشارية لمراجعة الدستور، على مختلف الفاعلين، (الأحزاب السياسية، التنظيمات النقابية، الجموعية، الشخصيات المدنية...) قصد التقدم بمقترحاتها للمراجعة الدستورية.

وتجدر الإشارة، أن هذا النقاش، قد يثير إشكالا يرتبط باستقرار المؤسسات، وأولية الديمقراطية التمثيلية على مثلتها التشاركية، وهنا وجبت الإشارة، أنه وفي مختلف التجارب المقارنة، تعتبر آليات الديمقراطية التشاركية، مكمله لمثلتها التمثيلية، بحيث لا يمكن أن تحل محلها على اعتبار أن الفاعل السياسي، يعتبر أكثر الفاعلين تأهيلا للتعبير عن متطلبات واهتمامات المواطنين، باعتبار القاعدة الشعبية التي يمثلها. وهو الأمر الذي حسمه الدستور المغربي من خلال فصله الحادي عشر، الذي يعتبر "الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي".

فثورات الربيع العربي، وما أعقبها من ارتدادات، على المستوى السياسي بمنطقة شمال إفريقيا، والشرق الأوسط، ناهيك عن الحركة الاحتجاجية الموسعة بالمغرب، والمتمثلة في حركة عشرين فبراير، أدت لا محالة إلى جعل المشرع الدستوري، يطرح الأسئلة والإشكالات الحارقة، حول جدوى التمثيل السياسي، والغاية منه، إضافة إلى فتح قنوات وآليات حقيقية للفاعل المدني، من شأنها إتاحة الفرصة لأجل تغيير ثقافة الاحتجاج وتعويضها بثقافة المشاركة.

المحور الثاني: مضمون القوانين المؤطرة للديمقراطية التشاركية بالمغرب، وأهم نقائصها

اختار المشرع المغربي، من بين آليات الممارسة الديمقراطية التشاركية، مجموعة أنماط متداخلة، منها ما يمكن ممارسته على المستوى المحلي، ويتعلق الأمر أساسا بصلاحيات تقديم العرائض قصد المطالبة بإدراج نقط ضمن جدول أعمال مجلس جماعة ترابية، بالإضافة إلى الهيئات الاستشارية داخل هذه الجماعات، ومنها ما يمكن ممارسته على المستوى الوطني، ويتعلق الأمر بصلاحيات تقديم ملتمسات في مجال التشريع، أو تقديم عرائض للسلطات العمومية.

وباستقراء مختلف القوانين المنظمة لهذه الآليات، سواء تعلق الأمر بالقوانين التنظيمية للجماعات الترابية (مجالس الجماعات، مجالس العمالات والأقاليم، مجالس الجهات)، أو بالقانونين التنظيميين المتعلقين بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية¹، أو بتحديد شروط وكيفيات تقديم الملتمسات في مجال التشريع²، يتضح أن بعض مقتضيات هذه القوانين تحتاج إلى تحيين من أجل مساندة غاية ونية المشرع الدستوري من إقرار هذه الآليات.

¹ - القانون التنظيمي رقم 44.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107 المؤرخ في 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.

² - القانون التنظيمي رقم 64.14، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.108 المؤرخ في 28 يوليوز 2016، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 18 غشت 2016.

أولاً: آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي

تضمنت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية¹، عدة مقتضيات تتعلق بإعمال آليات الديمقراطية التشاركية، أو المشاركة المدنية، على المستويات المحلية، سواء تعلق بالأمر بالجهات، أو الأقاليم والعمالات، أو الجماعات، وذلك تفعيلاً للمقتضى الدستوري المنصوص عليه في الفصل 139 من الدستور، والذي يلزم الجماعات الترابية بوضع آليات للحوار والتشاور، كما يخول للمواطنين والمواطنات والجمعيات على السواء الحق في تقديم عرائض إلى المجالس الترابية قصد المطالبة بإدراج نقطة تدخل في اختصاصها ضمن جدول أعمال دوراتها.

تجدر الإشارة، أنه لا يوجد اختلاف كبير، بين المقتضيات المؤطرة لكيفيات إعمال آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، بين كل من الجهات، العمالات والأقاليم، والجماعات²، خاصة بعد أن أقر المجلس الدستوري بمقتضى قراره رقم 966.15 م.د المتعلق بمراقبة دستورية القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات³، بكون البند الأخير من المادة 121 غير مطابق للدستور، لاشتراطه، توفر الجمعية على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة.

¹- يتعلق الأمر بثلاث قوانين تنظيمية كالتالي:
- القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.
- القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليوز 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

²- وذلك باستثناء، تفريد القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، بمقتضى المادة 117 منه، بإحداث ثلاث هيئات استشارية، حددتها المادة المذكورة، في هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، وهيئة استشارية تختص بدراسة اهتمامات الشباب، بالإضافة إلى هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بالقضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي، فيما اكتفت المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بالحديث عن هيئة استشارية وحيدة تم تسميتها في الثاني، هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع، فيما تم الاكتفاء في الأول بتحديد مجال اختصاصها الذي لا يختلف عن مثيلتها على مستوى الجماعات.

³- الجريدة الرسمية عدد 6376 بتاريخ 9 يوليوز 2015.

الفقرة الأولى: فيما يتعلق بالآليات التشاركية للحوار والتشاور

إن أبرز، ملاحظة، يمكن إبدائها بشأن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، فيما يتعلق بإعمال الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، والمرتبطة بإحداث الهيئات الاستشارية للحوار والتشاور، هو كون القانونين التنظيميين المتعلقين على التوالي بالعمالات والأقاليم من جهة، وبالجماعات من جهة أخرى، قد جاءت بصيغة من شأنها تقييد حق المجالس المنتخبة في إحداث هيئات غير هيئة "المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، خاصة أنه طبقاً للمادة 78 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، فإنه تناط بهذه الأخيرة مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، وأن هذه المهام بطبيعتها تقتضي تشخيص الحاجيات وإبرام الشراكات بشأنها، وهو أمر يمكن تيسيره عبر خلق هيئات استشارية مكونة من الفعاليات المدنية بالإقليم.

كما يلاحظ على هذه الآليات، أن القوانين التنظيمية الثلاث المشار إليها أعلاه، لم تحدد طريقة تأليف هذه الهيئات ولا الصلاحيات المخولة لها، ولا كيفية تقديمها لأرائها، باعتبارها هيئة مستقلة عن مكتب المجلس، وعن إدارة الجماعة الترابية، وأوكلت مختلف القوانين التنظيمية هذه النقاط إلى النظام الداخلي للمجلس، بحيث كان يجدر بها على الأقل أن تحيل هذه النقاط على نصوص تنظيمية من أجل توحيد كيفية عمل هذه الهيئات، وتحديد صلاحياتها، وضمان استقلالها.

الفقرة الثانية: فيما يتعلق بشروط تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات

والجمعيات

حددت القوانين التنظيمية الثلاث المتعلقة بالجماعات الترابية، المشار إليها أعلاه، شروط تقديم العرائض إلى المجالس المنتخبة قصد مطالبتها بإدراج نقطة تدخل ضمن اختصاصها في جدول أعمالها، غير أنه يمكن إثارة ملاحظة أساسية بهذا الخصوص تتمثل في أن الشروط التي يشترط توفرها

في المواطنين الذين يتقدمون بعريضة إلى مجلس الجهة، ليس هي نفس الشروط المتطلبة في المواطنين الذين يتقدمون بطلب إلى مجلس العمالة أو الإقليم، أو مجلس الجماعة، بحيث يلاحظ أن المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، قد أسقطت شرط توفر الموقعين على العريضة على شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية. وهو شرط يعتبر أساسي في كل من المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 123 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

كما يلاحظ على هذه القوانين، اكتفاءها بالتنصيص على تضمين العريضة طلب إدراج نقطة ضمن جدول الأعمال، دون إمكانية اقتراح القرار وعرضه للتصويت، أو إمكانية حضور أصحاب العريضة قصد مناقشتها ضمن أشغال اجتماع المجلس، وهو ما يجعل طلب إدراج النقطة ضمن جدول الأعمال بمثابة طلب شكلي، لا يحقق أي غاية فعلية باستثناء، "الضجة الإعلامية" التي عادة ما ترافق مثل هذه العرائض¹.

أما على مستوى شكل العريضة، وكيفية إيداعها، فقد عملت القوانين التنظيمية، على الإحالة على نصوص تنظيمية قصد تحديد شكل العرائض، المقدمة على المستوى المحلي، بحيث أن أبرز ما يمكن ملاحظته بعد استقراء المراسيم المتعلقة بتحديد شكل هذه العرائض، أنها اتجهت إلى تحديد شكل العريضة بدل تحديد نموذجها، حيث يعتبر شكل العريضة المحدد بموجب المرسوم، واجب التقيد به من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات، وهو ما يجعل هذه المراسيم، تغلق أبواب الاجتهاد والإبداع من طرف مقدمي العرائض، وتأسيسا على ذلك، فإنه يجب تعديل نصوص القوانين

¹ - إن هذا ما يفسر ضعف إقبال المواطنين والمواطنات والجمعيات، على تقديم عرائض إلى المجالس المنتخبة، بحيث أنه ومنذ اقرار هذه القوانين التنظيمية، وقبلها منذ اقرار الدستور في فاتح يوليوز 2011، لم تتلقى المجالس المنتخبة بمختلف أنواعها سوى عدد قليل من العرائض المطالبة بإدراج نقط ضمن جدول أعمالها.

التنظيمية المحيلة على هذه النصوص، من خلال التنقيص على تحديدها لنموذج العرائض، أو بالأحرى المعطيات الواجب توفرها في العريضة، بدل تحديد شكلها.

ثانيا: آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الوطني

أفردت نصوص الدستور المغربي، خاصة الفصلين الرابع عشر، والخامس عشر، آليتين مهمتين لممارسة الديمقراطية التشاركية، وضمان المشاركة المدنية على المستوى الوطني، تتمثلان على التوالي، في تقديم الملتمسات في مجال التشريع، وتقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وهو الأمر الذي استدعى من المشرع، في إطار تنزيل هذين الفصلين، إصدار القانونين التنظيميين، رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، ورقم 64.14 بتحديد شروط وكيفيات تقديم الملتمسات في مجال التشريع. حيث إن أبرز ما يميز هاتين الآليتين، هو حصرهما، الجهة المخول لها ممارسة هذا الحق، في المواطنين والمواطنات، واستثناء الجمعيات، بخلاف الآليات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

الفقرة الأولى: شروط وكيفيات تقديم الملتمسات في مجال التشريع

حدد القانون التنظيمي المتعلق بشروط وكيفيات تقديم الملتمسات في مجال التشريع، عدة شروط من أجل صحة الملتمس، تخص كل من أصحاب الملتمس، وموضوع الملتمس، ومسطرة إيداعه.

فعلى مستوى صياغة النص، جاءت المادة الثانية من القانون التنظيمي، بصياغة غير مضبوطة، من شأنها إحداث بعض الضبابية حول المراد من بعض الشروط، حيث حدد البند الثاني والثالث من المادة المذكورة، الشروط الواجب توفرها في كل من أصحاب الملتمس، ومدعميه، والتي ليس من بينها شرط " التمثيل الجغرافي لثلث جهات المملكة على الأقل "، فيما اشترطت نفس المادة بمقتضى البند الرابع منها في لجنة تقديم الملتمس والتي هي لجنة مكونة من تسعة أعضاء على الأقل

يتم اختيارهم من بين أصحاب المبادرة، شرط الانتساب إلى ثلث عدد جهات المملكة على الأقل، وهو شرط يبدو متناقضا مع الشروط الواجب توفرها في أصحاب الملتمس ومدعّميه. كما أنه شرط غير مبرر من الناحية الواقعية والقانونية.

كما أن صياغة المادة الثانية، تثير الكثير من الغموض، بين مفهومي "أصحاب الملتمس" و"مدعي الملتمس"، بحيث تشترط المادة الثانية ضرورة تسجيل أصحاب الملتمس ومدعّميه، في اللوائح الانتخابية العامة، وذلك دون تحديد للعدد الأدنى لأصحاب الملتمس. ولعل ما يزيد من عمق الإشكال، هو ما نص عليه قرار المجلس الدستوري رقم 1009.16 م.د الصادر بتاريخ 12 يوليوز 2016، الذي اعتبر التقييد في اللوائح الانتخابية العامة واجبا وطنيا، ملازما لممارسة هذا الحق، مما يجعل المواطنين غير المقيدون في هذه اللوائح، غير معنيين بممارسة هذا الحق.

إن جوهر وفلسفة الديمقراطية التشاركية، والمشاركة المدنية، هو فتح المجال، للمواطنين بمختلف قناعاتهم قصد المشاركة في القرار العمومي، بما في ذلك، المواطنين الذين اختاروا عدم التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة، أو الذين لم يتمكنوا من ذلك لسبب أو لآخر، على اعتبار، أنه وإن كان يسوغ استثناءهم من المشاركة في عملية اختيار المؤسسات التمثيلية في إطار الديمقراطية التمثيلية فإنه لا يجوز استثناءهم من ممارسة المواطنة، أو المشاركة المدنية التي تثبت لجميع المواطنين، بمجرد حصولهم على صفة مواطن، بحيث لا يمكن الربط بين صفة الناخب، وصفة المواطنة. على اعتبار أن الغاية من هذه الآليات، هو تشجيع المشاركة المدنية.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن المادة العاشرة من القانون التنظيمي المذكور، منحت مكتب المجلس الذي يقدم الملتمس أمامه، صلاحية واسعة في رفض أو قبول الملتمس، مع عدم تخويل أصحاب

المبادرة أي إمكانية للطعن، وهو مقتضى من شأنه جعل مكتب المجلس، خارج كل رقابة، كما من شأنه فسح المجال أمام التعسف في رفض الملتمسات.

الفقرة الثانية: شروط وكيفيات تقديم العرائض إلى السلطات العمومية

إن ما قيل بخصوص، شرط القيد في اللوائح الانتخابية العامة، بالنسبة لأصحاب الملتمسات في مجال التشريع، ومدعي هذه الملتمسات، نفسه يمكن أن يقال، بالنسبة لأصحاب العريضة الموجهة إلى السلطات العمومية، ومدعي العريضة.

كما يمكن إضافة ملاحظة تتعلق بمفهوم السلطات العمومية، الذي اختزله القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات تقديم العرائض إلى السلطات العمومية في كل من رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، فيما تم استثناء السلطة القضائية، بما في ذلك رئاسة النيابة العامة باعتبارها سلطة من بين السلطات التي تحدث عنها الدستور المغربي، إضافة إلى مجموعة من الهيئات والمؤسسات غير الخاضعة لسلطة رئيس الحكومة بما في ذلك بعض المؤسسات الاستراتيجية التي تمارس بعض السلطات، والتي لها علاقة مباشرة بمصالح المواطنين والمواطنات.

**مقترحات لتعديل بعض المقتضيات
القانونية ذات الصلة**

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

ديباجة:

تشكل آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى المحلي، إحدى أهم الآليات التي استحدثها الدستور المغربي، لسنة 2011، الذي جعل من الاختيار الديمقراطي والمشاركة المواطنة، أحد ثوابت الأمة الجامعة.

وتأسيسا على روح وفلسفة الفصل 139 من الدستور، الذي يمنح المواطنين والمواطنات والجمعيات، الحق في تقديم العرائض إلى مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى، وتماشيا مع انخراط المملكة في الدينامية الدولية لتعزيز مشاركة المواطنين والمواطنات في اتخاذ القرار، خاصة من خلال ما أفردته خطة التنمية المستدامة لسنة 2030 من خلال هدفها السادس عشر والرامي إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهتمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة ، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات، على اعتبار أن من شأن تعزيز آليات الديمقراطية التشاركية، المساهمة في الانتقال بالثقافة المواطنة، والوعي الجمعي، من ثقافة الاحتجاج إلى ثقافة المشاركة المدنية، وفسح المجال أمام المواطنين قصد المساهمة في اتخاذ القرارات ومساءلة المسؤولين عليها.

واعتبارا لكون القانون التنظيمي رقم 11.14 المتعلق بالجهات، قد ركز في بابه المتعلق بشروط تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنات والجمعيات، على تنزيل حرفي للنص الدستوري، من خلال التنصيص على تقديم العريضة قصد "مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله"، دون إتاحة الفرصة لمقدمي العريضة قصد اقتراح حلول وبدائل أو مقترحات قرارات أو غير ذلك.

وحيث يهدف هذا المقترح إلى تعديل بعض مواد هذا القانون بما يتماشى مع غاية المشرع الدستوري، من إقرار هذه الآلية، وهي إتاحة الفرصة للمواطنين والمواطنات والجمعيات، في اتخاذ القرار.

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات

المادة الأولى

تغير كما يلي، مقتضيات المادة 118 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات:

المادة 118:

طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139..... ضمن جدول أعماله؛

يمكن تضمين العريضة، مقترحات، بشأن القرارات الممكن اتخاذها بخصوص النقطة المدرجة

ضمن جدول أعمال المجلس؛

تعرض المقترحات، للتصويت من طرف أعضاء المجلس؛

(الباقى دون تغيير).

المادة الثانية

يدخل هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق، بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

دباجة

خصص القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، بابا خاص للآليات التشاركية للحوار والتشاور، تنزيلا للفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011، والذي جاء لأول مرة، بمفهوم الديمقراطية التشاركية وأقرنه بمفهوم الديمقراطية المواطنة، التي اعتبرها إحدى ثوابت الأمة الجامعة.

واعتبارا لما توليه القوانين المؤطرة، لعمل الجماعات الترابية-لمجالس العمالات والأقاليم- باعتبارها موكولا لها مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية، بمختلف تشعباتها، فإن أعمال آليات المشاركة المدنية، والديمقراطية التشاركية، يقتضي أن يكون لهذه المجالس، خصوصية على مستوى أعمال هذه الآليات، حيث يبدو جليا، عدم كفاية الهيئة الوحيدة التي تنص عليها المادة 111 من هذا القانون.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذا المقترح، يرمي إلى توسيع مجال الحوار على مستوى مجالس العمالات والأقاليم، وتفعيل المقتضى الدستوري الوارد في الفصل 139 من الدستور، عبر منح هذه المجالس إمكانية إحداث هيئات جديدة للتشاور والحوار، في إطار الاختصاصات الموكولة إليها. ومن جهة أخرى يرمي هذا المقترح إلى الارتقاء بهذا القانون، من مستوى التنزيل الحرفي للفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، من خلال تخويل صلاحية تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنين والجمعيات قصد مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، لجعلها تتماشى مع فلسفة وغاية المشرع الدستوري من ذلك، وهي منح مقدمي العريضة صلاحية اقتراح القرارات والحلول الناجعة وعرضها للتصويت.

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم

المادة الأولى

تغير كما يلي مقتضيات المادتين 111 و 112 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات

والأقاليم

المادة 111:

"تحدث... هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والشخصيات المدنية، تختص

المتعلقة بمختلف المهام والاختصاصات الذاتية الموكولة إلى مجلس العمالة أو الإقليم؛

تعتبر هذه الهيئات بمثابة لجان دائمة داخل المجلس، ويسري عليها ما يسري على باقي اللجان،

خاصة فيما يتعلق بسير اجتماعاتها، والتعويض المخول لرؤسائها؛

يحدد عدد الهيئات الممكن إحداثها على مستوى كل عمالة أو إقليم، وكيفية تأليفها، وتسييرها

بمقتضى نص تنظيمي، يتخذ بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالجماعات الترابية؛

يتم التنصيب داخل النظام الداخلي للمجلس على تسميات هذه الهيئات."

المادة 112:

طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139..... ضمن جدول أعماله؛

يمكن تضمين العريضة، مقترحات، بشأن القرارات الممكن اتخاذها بخصوص النقطة المدرجة

ضمن جدول أعمال المجلس؛

تعرض المقترحات، للتصويت من طرف أعضاء المجلس؛

(الباقي دون تغيير)

المادة الثانية

يدخل هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق، بمجرد نشره في الجريدة الرسمية.

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

دباجة

خصص القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، بابا خاص للآليات التشاركية للحوار والتشاور، تنزيلا للفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011، الذي جاء لأول مرة، بمفهوم الديمقراطية التشاركية وأقرنه بمفهوم الديمقراطية المواطنة، التي اعتبرها إحدى ثوابت الأمة الجامعة. واعتبارا لما توليه القوانين المؤطرة، لعمل الجماعات الترابية-لمجالس الجماعات- باعتبارها موكولا لها تقديم خدمات القرب، بمختلف تجلياتها، فإن أعمال آليات المشاركة المدنية، والديمقراطية التشاركية، يقتضي أن يكون لهذه المجالس، خصوصية على مستوى أعمال هذه الآليات، حيث يبدو جليا، عدم كفاية الهيئة الوحيدة التي تنص عليها المادة 111 من هذا القانون.

وتأسيسا على ذلك، فإن هذا المقترح، الرامي إلى توسيع مجال الحوار على مستوى مجالس العمالات والأقاليم، وتفعيل المقتضى الدستوري الوارد في الفصل 139 من الدستور، عبر منح هذه المجالس إمكانية إحداث هيئات جديدة للتشاور والحوار، في إطار الاختصاصات الموكولة إليها.

ومن جهة أخرى يرمي هذا المقترح إلى الارتقاء بهذا القانون، من مستوى التنزيل الحرفي للفقرة الثانية من الفصل 139 من الدستور، من خلال صلاحية تقديم العرائض من طرف المواطنين والمواطنين والجمعيات قصد مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله، لجعلها تتماشى مع فلسفة وغاية المشرع الدستوري من ذلك، وهي منح مقدمي العريضة صلاحية اقتراح القرارات والحلول والناجعة وعرضها للتصويت.

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

المادة الأولى

تغير كما يلي مقتضيات المادتين 120 و 121 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات

المادة 120:

"تحدث.... هيئات استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني، والشخصيات المدنية، تختص

المتعلقة بمختلف المهام والاختصاصات الذاتية الموكولة إلى مجلس الجماعة؛

تعتبر هذه الهيئات بمثابة لجان دائمة داخل المجلس، ويسري عليها ما يسري على باقي اللجان،

خاصة فيما يتعلق بسير اجتماعاتها، والتعويض المخول لرؤسائها؛

يحدد عدد الهيئات الممكن إحداثها على مستوى كل جماعة، وكيفية تأليفها، وتسييرها بمقتضى

نص تنظيمي، يتخذ بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالجماعات الترابية؛

يتم التنصيب داخل النظام الداخلي للمجلس على تسميات هذه الهيئات."

المادة 121:

طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 139..... ضمن جدول أعماله؛

يمكن تضمين العريضة، مقترحات، بشأن القرارات الممكن اتخاذها بخصوص النقطة المدرجة

ضمن جدول أعمال المجلس؛

تعرض المقترحات، للتصويت من طرف أعضاء المجلس؛

(الباقى دون تغيير)

المادة الثانية

يدخل هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق، بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية تقديم الملتزمات في مجال التشريع

ديباجة:

يشكل تقديم المواطنين والمواطنات، لملتزمات في مجال التشريع، إحدى آليات المشاركة المدنية، والديمقراطية المواطنة، التي تم استحداثها بموجب المراجعة الدستورية لسنة 2011، حيث تم التنصيب ولأول مرة على اعتبار الديمقراطية المواطنة، إحدى ثوابت الأمة الجامعة، والتي لا يمكن التراجع عنها تحت أي مبرر كان.

وإذا كان استحداث آلية تقديم المواطنين والمواطنات لملتزمات في مجال التشريع، باعتباره آلية معمول بها في العديد من التجارب المقارنة، دون أن يؤدي ذلك إلى المس بصلاحيات المؤسسات التمثيلية اعتبارا لما ينص عليه الفصل 11 من الدستور الذي يقضي بأن "الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي"، فإن ذلك أيضا لا يعني تحويل آليات المشاركة المدنية إلى مجرد وسائل شكلية، لتأثير المشهد الديمقراطي بالبلاد.

واعتبارا لذلك فإن هذا المقترح، يرمي بالأساس إلى تعديل بعض فصول القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفية تقديم الملتزمات في مجال التشريع، لجعلها متماشية مع فلسفة وغاية المشرع الدستوري من إقرار هذه الآلية، ومن أجل حث المواطنين والمواطنات على ثقافة المشاركة والسلوك المدني.

مقترح قانون تنظيمي بتعديل القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية تقديم
الملتزمات في مجال التشريع
المادة الأولى

تغير كما يلي، مقتضيات المادتين 2 و 10 من القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية
تقديم الملتزمات في مجال التشريع

المادة 2:

يراد في مدلول هذا القانون التنظيمي بما يلي:

....-

- أصحاب الملتمس: المواطنين والمواطنون..... شريطة أن يكونوا متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية
وتتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة؛

..... -

..... -

- لجنة تقديم الملتمس: لجنة مكونة من تسعة أعضاء على الأقل يختارهم أصحاب المبادرة في تقديم
الملتمس من بينهم، أو من بين مدعمي الملتمس. (حذف الباقي)

المادة 10:

يبت مكتب المجلس المعني.....

يتعين أن يكون عدم قبول الملتمس معللاً؛

يمكن الطعن في قرار عدم قبول الملتمس داخل أجل عشرة أيام من تاريخ التوصل به، لدى

المحكمة الدستورية، التي يجب أن تبت في الطعن داخل أجل ستين يوماً.

المادة الثانية

يدخل هذا القانون التنظيمي حيز التطبيق، بمجرد نشره في الجريدة الرسمية.