

يسعد مجلة المقالات الدولية أن تضع بين أيدي القراء والباحثين العدد الثامن، في إطار رسالتها الرامية إلى دعم البحث العلمي الرصين وتعزيز ثقافة النشر الأكاديمي الموثوق. ونذكر بفهرسة المجلة ضمن معامل التأثير العربي (AIF)، بما يمثله من اعتراف رسمي وأحد معايير تصنيف الجامعات العربية ضمن أول تصنيف عربي للجامعات. كما نعتز باستمرار إدراج المجلة ضمن International Scientific Indexing (ISI)، في محطة نوعية تعكس ثقة المجتمع العلمي في جودة ما ننشره، وتسهم في توسيع انتشار بحوثنا وتعزيز أثرها العلمي. وإذ نقدم هذا العدد بما يزر به من بحوث ودراسات متنوعة، فإننا نوكد التزامنا الدائم بتحكيم علمي صارم، وأخلاقيات بحثية راسخة، ومعايير جودة وشفافية ثابتة، بما يخدم قيم التميز والمعرفة، ويدعم الباحثين في إنتاج علمي رفيع يسهم في تطوير الفكر والواقع. والله ولي التوفيق

رئيس التحرير



مجلة شهرية، محكمة متعددة التخصصات  
تعنى بنشر الدراسات والأبحاث في مجالات العلوم  
القانونية، الإنسانية، الاجتماعية، والاقتصادية

المدير المسؤول ورئيس التحرير: انس المستقل



مجلة المقالات الدولية  
INTERNATIONAL ARTICLES JOURNAL

العدد الثامن Eighth Issue

دجنبر 2025 December

الرقم المعياري الدولي : 3085 - 5039 e-ISSN

رقم الصحافة : 1/2025 Press number

مجلة علمية، شهرية، محكمة متعددة التخصصات، تعنى بنشر الدراسات والأبحاث في مجالات العلوم الإنسانية، الاجتماعية، والاقتصادية.

الرقم المعياري الدولي: ISSN : 3085 - 5039 رقم الصحافة : 1 / 2025 Press number: 2025 / 1 العدد 8، دجنبر 2025

## اللجان العلمية

أنس المستقل

المدير المسؤول ورئيس التحرير

### لجنة التقرير والتحكيم

د. طه لحيدياني

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سويسري

محمد الخامس بالرباط

د. عبد الحق بلقيهي

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سيدي

محمد بن عبد الله بفاس

د. بدر بوخلوف

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة مولاي

إسماعيل بمكناس المدير التنفيذي للمركز الوطني للدراسات القانونية

والحقوقية

د. حكيمة مؤذن

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء مديرة مجلة إصدارات

د. احمد هيساوي

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

د. إبراهيم رضا

أستاذ جامعي كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة القاضي

عياض بمراكش

د. زكرياء أقنوش

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات الرشيدية

د. أحمد أعراب

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات بالناضور

د. إبراهيم أيت وركان

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة شعيب

الذكالي بالجديدة

د. محمد ملاح

أستاذ جامعي كلية العلوم بالكلية المتعددة التخصصات بالناضور

د. عبد الحي الغربة

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

### الهيئة الاستشارية

د. يونس وحالو

نائب العميد المكلف بالبحث العلمي والتعاون الجامعي كلية العلوم القانونية

والسياسية جامعة ابن طفيل بالقنيطرة

د. المختار الططبي

نائب العميد المكلف بالشؤون البيداغوجية كلية العلوم القانونية والاقتصادية

والاجتماعية بعين السبع جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

د. رشيد الهدور

أستاذ جامعي جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء عضو المجلس الدستوري

سابقا مدير مجلة دفاتر برلمانية

د. سعيد خوري

أستاذ جامعي جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء مدير مختبر القانون العام

وحقوق الإنسان

د. كمال هشوشي

أستاذ جامعي جامعة محمد الخامس بالرباط المنسق البيداغوجي لماستر

الدراسات السياسية والمؤسساتية المعمقة

د. مهدي العيساوي

مستشار رئيس مجلس النواب العراقي لشؤون الصياغة التشريعية أستاذ

القانون العام الدولي في الجامعة العراقية

د. المهدي منشيد

أستاذ جامعي كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية المحمدية جامعة

الحسن الثاني بالدار البيضاء

Riccardo Pelizzo

نائب العميد المكلف بالشؤون الأكاديمية بجامعة نزار باييف بكازاخستان

د. وفاء الفيلالي

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سويسري

جامعة محمد الخامس بالرباط

د. صليحة بوعكاكة

أستاذة جامعية كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية جامعة سيدي

محمد بن عبد الله بفاس

## محتويات العدد

3-19	جدلية الأمن الحدودي وحقوق المهاجرين سعيد خمري - نعمان محمد
20-33	الدور التشريعي للمستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية: قراءة في الإطار الدستوري والممارسة العملية عمر الشرقاوي - خديجة مستفيد
34-58	فعالية مجلس النواب بالمغرب في تقييم السياسات العمومية: نموذج الولاية الحادية عشر 2021-2026 هشام وداد
59-83	التكوين المستمر بين الحاجة لتطوير الموارد البشرية وضرورة تحديث الإطار القانوني فاطمة الزهراء حبيدة
84-127	مساهمة الاجتهاد القضائي الدستوري في تجويد الصياغة التشريعية تحقيقا للأمن القانوني عزيز الساكت
128-141	السياسات العمومية الموجهة للشباب بالمغرب بعد دستور 2011: بين طموح التأطير وتحديات التفعيل عزالدين العمارتي
142-167	<b>L'impact des Technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la croissance économique : cas de la Mauritanie</b> Ahmed SIDIYA - Mohamed M'HAMDI - Dah BELLAHI
168-187	<b>La conciliation entre propriété intellectuel et intérêt général dans le cadre juridique marocain</b> Aziza DAALOUS - El Moukhtar TBITBI
188-201	<b>Valorisation des Services Écosystémiques Culturels et du Potentiel Écotouristique de la Cédraie du Parc National de Khénifra, Maroc : Une Analyse Prospective</b> Youssef EL-BAZ
202-216	<b>Le droit marocain face au défi de la réparation du préjudice écologique : entre inspiration comparée et limites internes</b> Basma RIZQY
217-230	<b>Le secret médical à l'épreuve de la santé numérique : enjeux éthiques, juridiques et technologiques</b> Oussama LOUKILI - Nadia AZDDOU

## جدلية الأمن الحدودي وحقوق المهاجرين

## The debate between border security and migrants' rights

**Said KHOUMRI**

Professor of Higher Education  
Hassan II University, Casablanca  
Laboratory of Law and Rights

**سعيد خمري**

أستاذ التعليم العالي  
جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء  
مختبر القانون والحقوق

**Mohamed NAAMANE**

PhD Researcher  
Hassan II University, Casablanca  
Laboratory of Law and Rights

**نعمان محمد**

باحث في سلك الدكتوراه  
جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء  
مختبر القانون والحقوق

**Abstract:****المستخلص:**

This article examines the difficulty of reconciling national sovereignty with the protection of human rights and freedom of movement. Sovereignty is traditionally linked to a state's ability to control its borders, decide who may enter and stay, and protect its territory from terrorism and transnational crime. Yet states today find themselves constrained by human rights principles that recognize everyone's right to migrate and seek asylum in dignity and without racial or religious discrimination. This tension has led to a relative erosion of classical sovereignty. The article argues that balancing sovereignty, border security, and human rights requires major legal and political efforts to achieve a truly safe, orderly, and regular global migration framework.

تتناول هذه المقالة إشكالية التوفيق بين السيادة الوطنية، التي تقوم على حماية الحدود والتحكم في دخول الأجانب لمكافحة الإرهاب والجريمة العابرة للحدود، وبين احترام حقوق الإنسان وحرية التنقل والهجرة واللجوء بحثا عن الكرامة ودون تمييز، فقد أدى تصاعد المنظومة الحقوقية والقرارات الأممية المتعلقة بالهجرة إلى إضعاف النموذج الكلاسيكي للسيادة، الذي يستعمل أحيانا لتبرير الاستبداد وعرقلة عمل المنظمات الحقوقية. وترى الدراسة أن تحقيق توازن حقيقي بين ثلاثية السيادة والأمن الحدودي وحقوق الإنسان يستلزم مجهودات قانونية وسياسية دولية تفضي إلى إطار عالمي لهجرة آمنة ومنظمة ومنصفة يضمن مصالح الدول ويحمي في الوقت نفسه كرامة المهاجرين وحقوقهم الأساسية على المدى المتوسط والبعيد.

**Keywords :**

National sovereignty; border security; human rights.

**الكلمات المفتاحية:**

السيادة الوطنية؛ الأمن الحدودي؛ حقوق الإنسان.



## مقدمة:

تعد الهجرة ظاهرة اجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية مركّبة، تتفاعل فيها عوامل داخلية وخارجية متشابكة، وتمتد آثارها إلى الدول الثلاث: دول المنشأ، ودول العبور، ودول الاستقبال. وقد عرفت الإنسانية عبر تاريخها هجرات متعدّدة كان الدافع الرئيس وراء معظمها البحث عن الرزق والأمن، وهو ما عبّر عنه الديموغرافي الفرنسي ألفريد سوفي بقوله: «إمّا أن ترحل الثروات إلى حيث يوجد البشر، وإمّا أن يرحل البشر إلى حيث توجد الثروات».<sup>1</sup>

لقد ارتبط وجود الإنسان على الأرض، منذ الأزل، بحالات من التنقل وعدم الاستقرار، في بحث دائم عن سبل العيش الكريم والرزق الوفير داخل فضاء يسوده الأمن والسلم، فالإنسان بطبيعته يسعى باستمرار إلى تحسين ظروف عيشه وتوفير حاجياته وحاجيات أفراد أسرته.<sup>2</sup> وفي هذا السياق تؤكد تقارير الأمم المتحدة أنّ عدد المهاجرين الدوليين اليوم يتجاوز 258 مليون شخص من أصل نحو 7,7 مليار من سكان العالم، أي ما يعادل مهاجرا واحدا من بين كل ثلاثين شخصا<sup>3</sup>، وهو رقم مرشّح للارتفاع بفعل العولمة وتطوّر وسائل النقل والتجارة، فضلا عن الحروب والمجاعات والأزمات البنيوية.

وتكتسب هذه الظاهرة، بكل أشكالها وتشابكاتها، أهميّة متزايدة على مستوى النقاش الحقوقي والقانوني، من حيث فرضها ضرورة إيجاد توازن دقيق بين ضمان حق الأفراد في حرية الحركة والتنقل، باعتبارها حقا أساسيا، وبين حق الدولة في حماية حدودها وصون سلامة أراضيها. إذ يجمع كثير من الباحثين على أن حرية التنقل وطلب اللجوء من الحقوق الأساسية لكل فرد، والتي بموجبها يحق له اختيار مكان إقامته بحرية، دون أن تتدخل أي جهة أو دولة لمنع من ذلك، شريطة احترام قوانين وأنظمة بلد الاستقبال.

غير أن هذه الحقوق الإنسانية جردت، في الواقع، من كثير من قيمتها العملية، خاصة مع ترسيم الحدود الجغرافية بين الدول، حيث باتت الدول، باسم السيادة الوطنية، تخضع أراضيها لجملة من الآليات والإجراءات الرقابية التي أفضت في النهاية إلى تقييد حرية الحركة والتنقل، رغم تكريسها في عدد من المواثيق والمعاهدات الدولية.

مع ذلك، فإن الحق في الهجرة لا يمكن أن يفهم باعتباره تبريرا لفتح الحدود دون ضوابط أو رقابة، بل يقتضي الأمر أن تمارس الدول سيادتها في إطار يضمن الحد الأدنى من الحقوق الإنسانية المعترف بها دوليا.

<sup>1</sup> البشير ابولاه، الإشكالات الإنسانية والأمنية للهجرة غير النظامية واللجوء في منطقة المتوسط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية مراكش، ص 66 السنة الجامعية 2021-2022.

<sup>2</sup> الدكتوراة حسنة شارون، استاذة محاضرة بكلية الحقوق جامعة محمد خضر، مجلة الاجتهاد القضائي العدد 03 ص 20 سنة 2006.

<sup>3</sup> المنظمة الدولية للهجرة - تقرير الهجرة في العالم لسنة 2020 ص 391.

فالميثاق الدولي الذي يقرّ بشرعية ممارسة السيادة، يربط ذلك بالتقيد بالمعايير الإنسانية الأساسية، الأمر الذي يجعل طرد الأشخاص الفارين من الحروب والفقر والبطالة باسم السيادة الوطنية تجسيدا حقيقيا للتناقضات البنيوية التي تطبع النظام الدولي المعاصر.

يعيش العالم اليوم تحولات عميقة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأمنية، كان من نتائجها المباشرة الارتفاع الكبير في وتيرة الهجرة وتنوع مساراتها، بما جعل غالبية الدول تجد صعوبة في تأمين حدودها أمام تزايد تدفقات المهاجرين، في ظل تقيدها أيضا بمقتضيات القانون الدولي المعاصر وبنود الاتفاقيات الأممية والإقليمية ذات الصلة بالهجرة وحقوق الإنسان.

وقد انعكست هذه الوضعية على مفهوم السيادة الوطنية بوصفه مفهوما "وجوديا" ظلّ، عبر التاريخ، أحد الركائز الأساسية للقانون الدولي وأحد تجليات الاستقلال. ويستدل على ذلك بما نصّت عليه المادة (2/1) من ميثاق الأمم المتحدة من أهداف تتمثل في إقامة علاقات ودّية بين الأمم على أساس احترام المبدأ القاضي بالمساواة في الحقوق بين الشعوب، بما يفيد المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء.

وعموما، ساهم تزايد تدفقات الهجرة عبر حدود دول الاستقبال، مقترنا بآثار العولمة، في إضعاف – إلى حدّ ما – التصرّ التقليدي للسيادة الوطنية، بحيث أصبح تشديد إجراءات الأمن الحدودي يتعارض في كثير من الحالات مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان عموما، وحقوق المهاجرين واللاجئين على وجه الخصوص. وهكذا تعقّدت محاولات فكّ "ثلاثية" (السيادة الوطنية – الأمن الحدودي – حقوق المهاجرين)، بما استوجب مقارنة علمية ومنهجية لهذه الإشكالية بغية المساهمة في البحث عن صيغة توازن ممكنة بين عناصرها.

وفي هذا الإطار، تأتي هذه المقالة في سياق المساهمة في أشغال الملتقى الثاني للباحثات والباحثين الذي ينظمه مختبر القانون العام وحقوق الإنسان حول موضوع: «حقوق الإنسان بالمغرب: قضايا وإشكاليات راهنة». ونسعى من خلالها إلى الإجابة عن الإشكالية المركزية التالية:

كيف يمكن للدول، اليوم، أن توازن بين مقتضيات سيادتها في حماية حدودها، وبين التزاماتها الدولية والأخلاقية تجاه حقوق الإنسان عامة وحقوق المهاجرين خاصة، في إطار يضمن عدم تقويض أي من هذه الأسس دون المساس بالأخرى؟

ويتفرع عن هذا السؤال الرئيسي عدد من التساؤلات الفرعية، من بينها:

- ما مفهوم السيادة الوطنية وما أبرز مظاهرها وتجلياتها؟
- ما هي المعايير الدولية الأساسية المؤطرة لحقوق المهاجرين؟
- ما هي الصعوبات والإكراهات التي تواجه الدول في الالتزام بالمواثيق الدولية الخاصة بحقوق المهاجرين؟
- ما حدود وإمكانات تحقيق التوازن بين ثلاثية (السيادة – تأمين الحدود – حقوق المهاجرين)؟

- وكيف يمكن للتعاون الدولي أن يسهم في مواجهة إشكالية الهجرة وتدفع المهاجرين بطرق أكثر أمناً وإنسانية؟

وقد تم اعتماد المنهج الوصفي والمقارن في هذه الدراسة؛ إذ تم توظيف المنهج الوصفي في تحليل مفهوم السيادة الوطنية والأمن الحدودي وحقوق المهاجرين كما تقررها النصوص القانونية والمواثيق الدولية، في حين استخدم المنهج المقارن لمقاربة مظاهر التوتر والتكامل بين السيادة الوطنية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وخاصة في سياق الهجرة غير النظامية، بهدف إبراز أوجه الاتفاق والاختلاف واستنتاج إمكانات تحقيق التوازن بين أطراف المعادلة: السيادة، الأمن الحدودي، وحقوق المهاجرين.

بناءً على ذلك، سنعمل على مقارنة نقطة التقاطع بين الأمن الحدودي وحقوق وحماية المهاجرين من جهة، ومبدأ السيادة الوطنية من جهة أخرى، على اعتبار أن لكل دولة سيادتها الداخلية الخاصة التي لا تقبل تدخل الغير في شؤونها. ومن خلال قراءة في أبرز الأحداث السياسية الراهنة والمواقف الدبلوماسية الدولية، سنحاول رصد مدى تراجع مفعول السيادة الوطنية أمام ضرورات احترام المواثيق الدولية المؤطرة للهجرة عبر الحدود الجغرافية.

وقد ارتأينا تقسيم هذه المقالة إلى مطلبين رئيسيين: يتناول (المطلب الأول) السيادة الوطنية والأمن الحدودي باعتبارهما ركيزتين أساسيتين في النظام الدولي واستتباب السلم والأمن العالميين، فيما يخصّص (المطلب الثاني) لدراسة أثر حقوق الإنسان، في سياق الهجرة غير المنظمة، على مفهوم السيادة الوطنية، مع محاولة اقتراح معالم لتوازن ممكن بين مقتضيات الأمن الحدودي وضمان حقوق المهاجرين دون المساس بجوهر السيادة الوطنية.

### المطلب الأول:

#### السيادة الوطنية والأمن الحدودي

تحولت قضية الهجرة، وخاصة غير النظامية، إلى أحد أبرز التحديات الأمنية المطروحة بقوة في السياق الدولي الراهن، إذ باتت تعرف في كثير من الأحيان كتهديد محتمل لهوية دول الاستقبال، ومسّاس بسيادتها الوطنية التي تعدّ ركناً من أركان القانون الدولي العام (الفقرة الأولى). وتتجلى هذه السيادة، في أحد أهم أبعادها، في قدرة الدولة على ضبط حدودها وصون أمنها الترابي، بما يجعل الأمن الحدودي من أبرز مظاهر السيادة الوطنية وتجلياتها العملية (الفقرة الثانية).

#### الفقرة الأولى: مفهوم السيادة ومظاهرها في النظام الدولي

تعتبر السيادة الوطنية في العلاقات الدولية علامة الوجود السياسي والقانوني للدولة (أولاً)، وهي جوهر البناء التقليدي لمنظومة المجتمع الدولي. ولصدّ أي انتهاك محتمل لسيادتها، تلجأ الدول في الغالب

إلى تشديد إجراءات الأمن الحدودي (ثانيا)، وهو ما قد يتقاطع أحيانا مع مقتضيات المواثيق الدولية ذات الصلة بالهجرة وحقوق الإنسان.

### أولا: تأصيل مفهوم السيادة الوطنية

يشغل مفهوم السيادة الوطنية مكانة محورية في الفكر القانوني والعلاقات الدولية؛ فهو عنصر أساسي وركن من أركان بناء الدولة الحديثة، التي تقوم على ثلاثة مقومات رئيسية: الشعب، والإقليم، وسلطة سياسية ذات سيادة تمارس ولايتها على هذا الإقليم والشعب.

#### أ- التعريف اللغوي للسيادة:

تشتق كلمة السيادة في اللغة العربية من الفعل «ساد» بمعنى شرف ومجد، فيقال: «ساد القوم» أي صار سيدهم، أي المتقدم عليهم. وتحيل الكلمة، في مجمل استعمالاتها، إلى علو المنزلة ورفعة المكانة وكرم المنصب، كما تستعمل كلقب شرفي من قبيل «صاحب السيادة» و«صاحب السمو».

#### ب- التعريف الاصطلاحي للسيادة:

يعدّ مصطلح «السيادة» مفهوما قانونيا مترجما عن الكلمة الفرنسية La souveraineté المشتقة من الأصل اللاتيني Superanus الذي يعني «الأعلى». لذلك تعرّف السيادة، في أغلب الكتابات القانونية، بأنها «السلطة العليا» التي لا تعلوها سلطة أخرى داخل إقليم معيّن<sup>4</sup>.

ومع ذلك، لم يحظ هذا المفهوم بتعريف موحد متفق عليه، نظرا لتطور أشكال السيادة وتعدد أبعادها بين السيادة الشعبية، والسيادة الوطنية، والسيادة المطلقة، والسيادة المقيدة أو المشتركة في إطار التكتلات الإقليمية والتنظيمات الدولية.

#### ت- الجذور التاريخية لمفهوم السيادة:

رغم ورود بذور مفهوم السيادة في تصورات فلاسفة اليونان، ثم في كتابات مفكري العصور الوسطى، فإن تبلوره بصيغته المتداولة اليوم يعود إلى عصر النهضة والإصلاح الديني في أوروبا، خاصة مع إبرام معاهدة وستفاليا سنة 1648، التي أنهت حرب الثلاثين عاما في أوروبا. وقد شكلت هذه المعاهدة منعطفا حاسما في نشوء الدولة القومية ككيان سياسي مستقل يتمتع بسلطة عليا على إقليمه وسكانه.

وقد أسهم عدد من الفلاسفة والمفكرين في تطوير هذا المفهوم، من بينهم جان بودان وتوماس هوبز وجان جاك روسو. فقد كان بودان، في القرن السادس عشر، من أوائل من نظّر للسيادة باعتبارها سلطة

<sup>4</sup> خديجة غرداين، إشكالية السيادة والتدخل الإنساني حالة الدول العربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان الجزائر، السنة الجامعية 2014-2015.

مطلقة ودائمة لا تتجزأ. بينما ركّز كل من هوبز وروسو، في القرنين السابع عشر والثامن عشر، على تحليل السيادة في إطار نظرية العقد الاجتماعي والعلاقة بين الحاكم والمحكوم، وبين الدولة والمواطن.

وفي العصر الراهن، ومع صعود العولمة وتزايد التدخلات الإنسانية (L'ingérence humanitaire)، أصبح مفهوم السيادة الوطنية يواجه تحديات متجددة، حيث ظهرت أطروحات تتحدث عن «سيادة منقوصة» أو «سيادة مشتركة» في إطار المنظمات الإقليمية والدولية، مقابل صعود خطاب حقوق الإنسان، ومبدأ مسؤولية الحماية، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة.

هذه التحديات تركت أثرا عميقا في بنية العلاقات الدولية، وأدّت إلى تراجع نسبي لمكانة السيادة في القانون الدولي لصالح مفاهيم أخرى مثل الأمن الجماعي، والتدخل الإنساني، والحوكمة العالمية، الأمر الذي أثار نقاشا واسعا في الأوساط الأكاديمية والفقهية حول مستقبل السيادة بين اتجاه يدافع عن ضرورة الحفاظ على نموذجها التقليدي كركيزة للنظام الدولي القائم على الدول المستقلة، واتجاه آخر يرى فيها – في بعض جوانبها – عائقا أمام تحقيق مصالح الإنسانية والتقدم الدولي.

### ثانيا: مظاهر السيادة

بما أن السيادة تمثل السلطة العليا التي تمكّن الدولة من إدارة شؤونها بحرية داخل إقليمها، ومن تقرير مواقفها في تعاملها الخارجي، فإنها تتجلى في مظهرين أساسيين متكاملين: سيادة داخلية، وأخرى خارجية.

#### أ- السيادة الداخلية:

يتجلى المظهر الداخلي للسيادة في إحكام الدولة قبضتها القانونية والمؤسسية على إقليمها وسكانه، بحيث تعد السلطة الوحيدة المخوّل لها سنّ القوانين وتطبيقها، وتنظيم العلاقات بين الأفراد والمؤسسات والجماعات داخل حدودها الإقليمية.

وفي هذا الإطار تحتكر الدولة «العنف المشروع» (Le monopole de la violence légitime) «، أي امتلاكها وحدها، عبر أجهزتها الرسمية، لوسائل الإكراه والقوة من أجل الحفاظ على النظام العام، وضمان احترام القوانين، وحماية الأرواح والممتلكات، بما يمكنها من القيام بوظائفها الأساسية في تحقيق الأمن والاستقرار»<sup>5</sup>.

#### ب- السيادة الخارجية:

<sup>5</sup> محمد نصر محمد، الوسيط في القانون الدولي العام، مكتبة الملك فهد الوطنية الرياض سنة 2012 ص 279.

يقوم المظهر الخارجي للسيادة على استقلال الدولة في علاقاتها الدولية، وعدم خضوعها لسلطة دولة أخرى أو منظمة خارجية إلا في الحدود التي تقبل بها طوعا بموجب الاتفاقيات الدولية. فالسيادة الخارجية تخوّل للدولة أن تبرم المعاهدات والاتفاقيات، وأن تنخرط في التحالفات والتكتلات الدولية والإقليمية، وأن تقيم العلاقات الدبلوماسية مع من تشاء من الدول والكيانات الدولية، دون وصاية أو إكراه<sup>6</sup>.

وبصيغة أخرى، تشير السيادة الداخلية إلى صلاحيات الدولة في تنظيم علاقات الأفراد والجماعات داخل حدودها، والفصل في المنازعات التي تنشأ بينهم، بينما تحيل السيادة الخارجية إلى الحقوق المكفولة للدولة في المجال الدولي من حيث الاستقلال السياسي، والتمتع بالمساواة القانونية مع باقي الدول، والقدرة على التعبير عن إرادتها بحرية على المسرح الدولي.

ومن خلال هذه التعريفات، يمكن القول إن السيادة، في مفهومها الحديث، تعد حقا أصيلا للدولة، نابعا من الإرادة العامة للشعب، ولا تعلو عليه أي سلطة داخلية أو خارجية، وإن كان هذا الحق بات اليوم خاضعا لإعادة قراءة وتأويل في ضوء المنظومة الدولية لحقوق الإنسان والتشابكات العابرة للحدود<sup>7</sup>.

#### الفقرة الثانية: التشديد على الأمن الحدودي من تجليات السيادة الوطنية

إن تعزيز الأمن الحدودي يعتبر، في المنظور التقليدي للدولة، من أبرز تجليات ممارسة السيادة الوطنية، غير أن لهذا التشديد أثارا قانونية واقتصادية واجتماعية متباينة؛ فهو يفرز تبعات إيجابية (أولا) وأخرى سلبية (ثانيا) على حدّ سواء، سواء على الدولة المضيفة أو على المهاجرين أنفسهم.

##### أولا: تشديد الأمن الحدودي لصيانة واستقرار الأمن الداخلي

لا شك أن تشديد المراقبة على الحدود، خاصة في سياق تنامي الهجرة غير النظامية، يمكن أن يحقق للدولة جملة من الآثار الإيجابية، لا سيما من وجهة نظر الدول التي تنظر إلى الحدود كخط الدفاع الأول عن أمنها القومي.

فجرائم تهريب المهاجرين، على سبيل المثال، تمسّ بشكل مباشر كرامة الإنسان وسلامته الجسدية والنفسية، إذ يتم غالبا نقل المهاجرين في ظروف غير إنسانية، عبر مسالك برية وبحرية وجوية غير آمنة<sup>8</sup>، بما يعرض حياتهم لخطر داهم. وفي هذا السياق، يعد بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر

<sup>6</sup> عبد القادر بوراس، التدخل الدولي الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر سنة 2014 ص 40.

<sup>7</sup> محمد علي عبد المعطي، السياسة بين النظرية والتطبيق، دار الجماعات المصرية القاهرة سنة 1985 ص 78.

<sup>8</sup> عبد الزاق طلال جاسم منارة وعباس حكمة فرمان الدركزلي، جريمة تهريب المهاجرين والآثار المترتبة عنها. مقال منشور بمجلة العلوم السياسية والقانونية العدد الأول ص 14.



والبحر والجو<sup>9</sup>، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، سنداً قانونياً يتيح للدول اتخاذ تدابير صارمة لحماية حدودها ومنع الدخول أو الخروج غير المشروع من وإلى أراضيها<sup>10</sup>.

وبالتالي، فإن تشديد الرقابة على المعابر الحدودية ينظر إليه كدعامة من دعائم الأمن القومي، ووسيلة للحد من تجارة المخدرات والأسلحة والممنوعات، ومنع الاتجار بالبشر، والتصدي للجريمة المنظمة العابرة للحدود الجغرافية. كما يسمح للدولة بمنع دخول الأفراد الذين يمكن أن يشكلوا تهديداً لأمنها واستقرارها، مثل الجماعات الإرهابية وشبكات التهريب، وبذلك تتمكن من تنظيم تدفقات الهجرة وفقاً للقوانين والإجراءات المحددة، بما يحد من الظواهر الإجرامية المرتبطة بالهجرة غير النظامية.

غير أن هذا التشديد، وإن كان مبرراً من زاوية أمنية، يطرح في المقابل تساؤلات عميقة حول مدى انسجامه مع الالتزامات الدولية للدول في مجال حقوق الإنسان، خاصة حينما يمتد ليشمل التضييق على طالبي اللجوء والفارين من مناطق الحروب والنزاعات.

### ثانياً: أثر تشديد الأمن الحدودي على الدول المضيفة للمهاجرين

رغم ما يتيح تشديد الأمن الحدودي من مكاسب أمنية، فإن المبالغة في إغلاق الحدود قد تحرم دول المستقبل من عدد من المزايا التي يمكن أن تجنيها من الهجرة المنظمة. فالهجرة، في بعدها التنموي، تحمل في طياتها العديد من الآثار الإيجابية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً.

فعلى المستوى الاقتصادي، تسهم اليد العاملة المهاجرة في دعم النشاط الإنتاجي عبر إدخال مهارات وخبرات متنوعة، وغالباً ما يشغل المهاجرون وظائف لا يقبل عليها السكان الأصليون، أو القطاعات التي تعاني من خصائص في اليد العاملة. ولهذا السبب، تميل العديد من الشركات وأرباب العمل إلى توظيف المهاجرين لمرونتهم واستعدادهم للاندماج في قطاعات شاقة أو ضعيفة الجاذبية.

في الناتج الاقتصادي وتحسين مستوى المعيشة وقد أكدت العديد من الدراسات أن الهجرة تساهم في زيادة حجم القوى العاملة في البلد المضيف، الشيء الذي يؤدي إلى تحسين القدرة الإنتاجية وتحقيق نمو اقتصادي أكبر، ناهيك على الضرائب التي يدفعها المهاجرون والتي تساهم بشكل كبير في الخزينة العامة لدول المستقبل. وفي هذا الصدد نشير أن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) تؤكد أن نسبة مساهمة المهاجرين في اقتصاد دول المجموعة ارتفعت من 7.3 بالمائة سنة 1990 إلى 13.6 بالمائة سنة 2019<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 25 الدورة الخامسة والخمسون المؤرخ في نوفمبر 2000 وثيقة الأمم المتحدة RES/A/55/25.

<sup>10</sup> عبد المجيد ازهرى، الحدود الفاصلة بين جرمي الهجرة غير المشروعة والاتجار بالبشر، مقال منشور مجلة الخزامى للدراسات القانونية والاجتماعية عدد خاص حول الهجرة واللجوء يناير 2020-ص 187.

<sup>11</sup> ECRANE Boubtane, les effets économiques de l'immigration pour les pays d'accueil - l'économie politique N°84/2019 Page.72

وعلى الصعيد الثقافي والاجتماعي، تساهم الهجرة في تشكيل مجتمعات أكثر تنوعا وغنى، من خلال التفاعل بين ثقافات مختلفة في مجالات متعددة كالفن والموسيقى والطبخ والأدب والسياسة، بما يخلق فضاءات للتبادل والثقاف قد تعود بالنفع على المجتمع المضيف من حيث الانفتاح والتجديد والإبداع<sup>12</sup>.

أما من الناحية الحقوقية والإنسانية، فإن الإفراط في تشديد الأمن الحدودي واللجوء إلى سياسات إغلاق شبه كامل للحدود يؤديان في كثير من الأحيان إلى تدهور الأوضاع الإنسانية للمهاجرين واللاجئين، الذين يجدون أنفسهم عالقين في مناطق حدودية في ظروف قاسية، مع ما يرافق ذلك من انتهاكات لحقوقهم الأساسية، خاصة بالنسبة للفارين من الاضطهاد والنزاعات المسلحة والحروب، والذين يسعون إلى الحصول على حماية دولية وفقا لمقتضيات القانون الدولي للاجئين<sup>13</sup>.

ومن ثمّ، فإن التحدي الحقيقي الذي يواجه الدول اليوم لا يتمثل في الاختيار بين أمن الحدود أو احترام حقوق المهاجرين، بل في البحث عن صيغة توازن عقلانية تراعي مقتضيات السيادة الوطنية ومتطلبات الأمن الحدودي من جهة، وتضمن في الوقت نفسه احترام الكرامة الإنسانية والالتزامات الدولية في مجال الهجرة وحقوق الإنسان من جهة أخرى.

### المطلب الثاني:

#### حقوق الإنسان في سياق الهجرة والأمن الحدودي والسيادة الوطنية

تعدّ حرية الهجرة في أصلها حقّا إنسانيا أصيلا أقرته الشرائع السماوية قبل النظم الوضعية؛ إذ نجد القرآن الكريم يقرّر هذا الحق في مواضع عدة، من أبرزها قوله تعالى:

﴿إِنَّ الَّذِينَ تَوَفَّاهُمُ الْمَلَائِكَةُ ظَالِمِي أَنْفُسِهِمْ قَالُوا فِيمَ كُنْتُمْ قَالُوا كُنَّا مُسْتَضْعَفِينَ فِي الْأَرْضِ، قَالُوا أَلَمْ تَكُنْ أَرْضُ اللَّهِ وَاسِعَةً فَتُهَاجِرُوا فِيهَا، فَأُولَئِكَ مَأْوَاهُمْ جَهَنَّمُ وَسَاءَتْ مَصِيرًا﴾<sup>14</sup>.

تبرز هذه الآية أهمية الهجرة باعتبارها وسيلة لحفظ الدين والنفس، وتجنّب الظلم، والبحث عن العيش الكريم في بيئة يسودها الأمن والسلام.

واليوم، أعاد «الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية» الذي احتضنته مدينة مراكش المغربية في دجنبر 2018، إلى جانب «الميثاق العالمي للاجئين»، إحياء النقاش القديم/الجديد حول

<sup>12</sup> Charles Henry, les avantages et les défis de l'immigration

<https://immigrer.eu/immigration/les-avantages-et-les-defis-de-limmigration/>

<sup>13</sup> خديجة غرداين-السيادة في القانون الدولي المعاصر مجلة الدراسات القانونية العدد 33 سنة 2018.

<sup>14</sup> القرآن الكريم سورة النساء الآية 97

ضرورة التوفيق بين احترام التزامات الدول الدولية في مجال حقوق المهاجرين<sup>15</sup>، وبين صعوبات التطبيق الواقعي لهذه الالتزامات (الفقرة الأولى)، في أفق البحث عن توازن ممكن بين ثلاثية المعادلة الصعبة: السيادة الوطنية – الأمن الحدودي – حقوق المهاجرين (الفقرة الثانية).

### الفقرة الأولى: المعايير الدولية لحقوق المهاجرين والتحديات الرئيسية في تنفيذها من طرف دول الاستقبال

أمام تفاقم الأزمات الاقتصادية، وتزايد مظاهر التهميش والتمييز التي يتعرض لها المهاجرون في كثير من دول الاستقبال، وما يصاحب ذلك من انتهاكات تمس كرامتهم الإنسانية، سارع المجتمع الدولي، برعاية الأمم المتحدة، إلى اعتماد منظومة من الاتفاقيات والمواثيق الدولية التي تنص على ضرورة احترام حقوق الإنسان<sup>16</sup> وضمانها لكل الأفراد دون تمييز (أولاً). غير أن توالي الأزمات البنيوية وصعوبات الإدماج الاجتماعي والاقتصادي جعلت العديد من الدول عاجزة عن الوفاء الكامل بالتزاماتها في مجال قوانين الهجرة (ثانياً).

#### أولاً: الحقوق الإنسانية للمهاجرين وفق المعايير الدولية

يمكن تعريف حقوق الإنسان، بوجه عام، بأنها تلك الحقوق المتأصلة في طبيعة الإنسان، والتي لا يمكن لحياة كريمة حرة أن تقوم بدونها؛ فهي حقوق أساسية لا تكتسب من الدولة، بل تعترف بها القوانين وتعمل على حمايتها<sup>17</sup>.

وتندرج المواثيق الدولية الخاصة بالمهاجرين ضمن هذا الإطار العام، إذ تعتبر مجموعة من الاتفاقيات والمعاهدات التي تهدف إلى حماية حقوق الأشخاص الذين ينتقلون من بلد إلى آخر، بغض النظر عن وضعهم القانوني، مع التأكيد على الحد الأدنى من الضمانات الإنسانية التي يجب أن يتمتع بها كل مهاجر. ومن بين أهم هذه المواثيق:

#### الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: (1948)

نصّ على مجموعة من الحقوق الأساسية لكل فرد، بما في ذلك المهاجرون، مثل الحق في الحياة، والحرية، والأمن الشخصي، وحرية التنقل، واختيار محل الإقامة داخل حدود الدولة أو خارجها.

<sup>15</sup> عبد الله مباركي، حماية الأطفال المهاجرين غير المرفقين في القانون الدولي والقانون المغربي أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية وجدة، سنة 2018.

<sup>16</sup> البشير ابولاه، الإشكالات الإنسانية والأمنية للهجرة غير النظامية واللجوء في منطقة المتوسط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية مراكش، ص 66 السنة الجامعية 2021-2022.

<sup>17</sup> مرجع سابق ص 66.

### العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: (1966)

أكد على حماية الأفراد من التعذيب والمعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وضمن جملة من الحقوق كحرية التعبير، وحرية التجمع السلمي، والحق في المحاكمة العادلة، وهي حقوق ينبغي أن تكفل للمهاجرين دون تمييز.

### العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: (1966)

ركز على الحقوق المتعلقة بالتعليم، والصحة، والعمل، والضمان الاجتماعي، واعتبرها حقوقا أساسية ينبغي أن تشمل جميع الأشخاص القاطنين في إقليم الدولة، بما في ذلك المهاجرون النظاميون وغير النظاميين في حدود معينة.

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984):

تحظر تسليم أو إعادة أي شخص إلى دولة توجد فيها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون عرضة للتعذيب، وهو مبدأ يرتبط مباشرة بقضايا اللجوء وعدم الإعادة القسرية.

### اتفاقية حقوق الطفل: (1989)

أولت اهتماما خاصا لأطفال المهاجرين، سواء رحّلوا مع أسرهم أو انفصلوا عنها، ونصّت على حقهم في التعليم، والرعاية الصحية، والحماية من الاستغلال والعنف والاتجار.

### الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم: (1990)

تعد من أهم الاتفاقيات التي تركز بشكل مباشر على المهاجرين؛ إذ تضمن جملة من الحقوق، مثل الحق في عدم التمييز، والحق في ظروف عمل لائقة، والحق في الأجر العادل، والضمان الاجتماعي، وحماية الوحدة الأسرية للعمال المهاجرين.

### الميثاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (مراكش 2018):

وإن كان غير ملزم قانونيا، فإنه يقدم إطارا مرجعيا شاملا لتدبير الهجرة الدولية، يقوم على مبادئ أساسية، منها: احترام حقوق الإنسان، تعزيز التعاون الدولي، معالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية، وضمان قنوات آمنة ومنظمة للحركة البشرية.

هذه المواثيق والاتفاقيات تشكل، في مجموعها، إطارا قانونيا وأخلاقيا دوليا يهدف إلى ضمان حماية حقوق المهاجرين، وتعزيز معاملتهم بكرامة واحترام، ورفع كل أشكال التمييز والعنصرية ضدهم. ومع ذلك، يبقى الإشكال الحقيقي في الفجوة القائمة بين النصوص القانونية والتطبيق الفعلي لها على أرض الواقع.

### ثانيا: صعوبات التزام دول استقبال المهاجرين بالمواثيق الدولية

يواجه تفعيل المعايير الدولية لحقوق المهاجرين جملة من العقبات، تعود إلى اختلاف الأطر الدستورية، والتوجهات السياسية، والقدرات الاقتصادية للدول، ويمكن إجمال أهم هذه الصعوبات في ما يأتي:

#### اعتبارات السيادة الوطنية:

تحرص الدول على حماية سيادتها والتحكم في من يدخل أراضيها ومن يقيم عليها، الأمر الذي يدفع بعضها إلى تبني مقاربات احترازية مشددة في مجال الهجرة، والاكتفاء بتطبيق جزئي أو انتقائي للمعايير الدولية، خاصة عندما ينظر إلى الهجرة كتهديد محتمل للأمن القومي أو لانسجام الهوية الوطنية.

#### التباينات التشريعية والاختلافات الإيديولوجية:

لا تنسجم دساتير وتشريعات كثير من دول الاستقبال انسجاما كاملا مع المعايير الدولية للهجرة، مما يطرح إشكالية ملائمة القوانين الوطنية مع التزاماتها الدولية. كما تؤثر التوجهات السياسية والأيديولوجية السائدة داخليا (صعود اليمين المتطرف مثلا) في صياغة سياسات هجرة متشددة.

#### الجريمة المنظمة والإرهاب:

تنامي شبكات تهريب المهاجرين والإتجار بالبشر، إلى جانب التهديدات الإرهابية العابرة للحدود، يجعل كثيرا من الدول مترددا في فتح حدودها أو تسهيل ولوج المهاجرين، خوفا من تسلل عناصر خطيرة ضمن موجات الهجرة الجماعية، مما يدفعها لتغليب المقاربة الأمنية على المقاربة الحقوقية.

#### محدودية الموارد الاقتصادية والبنيات الاستقبلية:

تعاني العديد من الدول من ضغوط اقتصادية واجتماعية (البطالة، ضعف الخدمات العمومية...) تجعلها عاجزة عن استيعاب أعداد كبيرة من المهاجرين، أو توفير الخدمات الأساسية لهم، الأمر الذي ينعكس على قدرتها على تطبيق المعايير الدولية الخاصة بحقوق المهاجرين بشكل فعال ومستدام.

#### ضعف آليات المتابعة والمساءلة الدولية:

رغم وجود آليات أممية لمراقبة تنفيذ الاتفاقيات، إلا أن طابعها في الغالب توصوي وغير ملزم، ولا يترافق مع جزاءات فعّالة في حال عدم الامتثال، مما يترك هامشا واسعا أمام الدول للتملص أو التأخر في التنفيذ.

كل هذه العوامل تجعل من تطبيق المعايير الدولية لحقوق المهاجرين عملية معقدة، تتأرجح بين مقتضيات القانون الدولي والاعتبارات السياسية والأمنية والاقتصادية للدول المضيفة.

### الفقرة الثانية: الموازنة بين السيادة الوطنية – الأمن الحدودي – حقوق المهاجرين

تعد مسألة الموازنة بين السيادة الوطنية والأمن الحدودي، من جهة، واحترام حقوق المهاجرين، من جهة أخرى، من أعقد الإشكالات المطروحة على المجتمع الدولي المعاصر. فالتوفيق بين أطراف هذه المعادلة يتطلب نهجا متعدد الأبعاد يجمع بين الالتزام بالمواثيق الأممية، واعتماد سياسات مرنة وعقلانية في تدبير الحدود (أولا)، وتعزيز التعاون الدولي وتشارك الأعباء والمسؤوليات في إدارة الهجرة (ثانيا).

#### أولا: الالتزام بالقوانين الأممية واتباع سياسة مرنة للأمن الحدودي

إن مخرجات «الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية» والميثاق العالمي للاجئين، تؤكد بوضوح على أحقية الدول في حماية حدودها وصيانة أمنها ونظامها العام، لكنها في الوقت نفسه تشدد على ضرورة ممارسة هذه الحقوق السيادية في إطار احترام الحد الأدنى من المعايير الإنسانية، وعدم تحويل السيادة إلى ذريعة لتعطيل الالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان.

فالهجرة ظاهرة إنسانية قبل أن تكون حالة قانونية أو إدارية<sup>18</sup>؛ ومن ثم لا ينبغي للدول المستقبلية أن تجعل من «ورقة السيادة الوطنية» وسيلة لانتهاك حقوق المهاجرين، أو كأداة لتبرير سياسات تقييدية مبالغ فيها، تعيق حق الأفراد في طلب اللجوء أو الهجرة، أو تسعى إلى الحد من حركة الأشخاص عبر الحدود بأي ثمن.

إن الإفراط في تشديد الأمن الحدودي، دون مراعاة البعد الحقوقي، يؤدي عمليا إلى تغذية الشبكات الإجرامية المتخصصة في تهريب المهاجرين عبر طرق غير شرعية وغير آمنة، مقابل مبالغ مالية باهظة، وينتهي الأمر في كثير من الحالات باستغلال هؤلاء المهاجرين بشكل بشع، سواء في إطار الاتجار بالبشر، أو الاتجار بالأعضاء البشرية، أو استغلالهم في أعمال قسرية مهيينة<sup>19</sup>.

لذلك، فإن تبني مقاربة متوازنة للأمن الحدودي يقتضي:

- ضبط الحدود ومراقبتها وفق معايير الشفافية واحترام الكرامة الإنسانية.
- ضمان الوصول إلى إجراءات اللجوء والحماية الدولية لمن يحتاجون إليها فعلا.
- التمييز بين ضحايا شبكات التهريب وبين المتاجرين بالبشر، وعدم تجريم الضحية.
- اعتماد مسارات قانونية بديلة للهجرة النظامية لتقليص جاذبية المسارات غير الشرعية.

بهذا المعنى، لا ينظر إلى السيادة كحاجز مغلق، بل كإطار قانوني يمكّن الدولة من تنظيم الهجرة بطريقة تضمن أمنها من دون التضحية بحقوق الإنسان الأساسية.

<sup>18</sup> البشير ابولاه، مرجع سابق ص 67.

<sup>19</sup> الدكتور حسة شارون، استاذة محاضرة بكلية الحقوق جامعة محمد خضر، مقالة بعنوان الهجرة غير الشرعية بين الاباحة والتجريم مجلة الاجتهاد القضائي العدد 08 سنة 2013.



ثانيا: ضرورة التعاون الدولي وتشارك الأعباء والمسؤوليات في التحكم في تدفقات الهجرة الدولية

يعد التعاون الدولي في مجال الهجرة عنصرا محوريا للتحكم الفعّال والإنساني في تدفقات الهجرة، إذ يصعب على أي دولة، مهما بلغت قدراتها، أن تواجه هذه الظاهرة بمعزل عن الآخرين. ويقتضي هذا التعاون اعتماد سياسات منسّقة ومتكاملة، لا تقتصر على الجانب الأمني فقط، بل تمتد إلى معالجة الأسباب الجذرية للهجرة في بلدان المنشأ<sup>20</sup>.

ومن أبرز مداخل هذا التعاون:

- التعاون التنموي شمال-جنوب:

إن تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في دول الأصل يساهم في تقليص دوافع الهجرة القسرية، وذلك من خلال دعم المشاريع المدرة للدخل، وخلق فرص الشغل، وتحسين الخدمات الأساسية في مجالات التعليم والصحة والبنيات التحتية.

- توجيه المساعدات التنموية بصورة فعّالة:

ينبغي أن تدار المساعدات التنموية عبر قنوات شفافة، من خلال الحكومات، والمنظمات الدولية (مثل وكالات الأمم المتحدة)، والمنظمات غير الحكومية ذات المصداقية، بما يضمن توجيهها نحو المشاريع التي تسهم فعلا في تعزيز سبل العيش الكريم، والحد من الهجرة الناجمة عن الفقر والتمييز.

- تشارك الأعباء والمسؤوليات:

لا يمكن حصر عبء استقبال المهاجرين واللاجئين في دول بعينها، خاصة تلك القريبة جغرافيا من مناطق النزاع أو الفقر المدقع. بل يجب توزيع هذه المسؤولية على نحو عادل بين الدول، خصوصا الغنية منها، عبر آليات لإعادة التوطين، وتمويل برامج الاستقبال والاندماج، وتقاسم تكاليف الإغاثة الإنسانية.

- اعتماد سياسات قائمة على الحوار واحترام القانون الدولي:

إن تبني مقاربة تشاركية تقوم على الحوار بين الدول، واحترام قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي لللاجئين، من شأنه أن يخفف من حدة التوترات، ويحوّل الهجرة من عبء سياسي وأمني إلى فرصة للتنمية المشتركة.

- تعزيز التعاون الأمني وضبط الحدود المشتركة:

مع ضرورة احترام الحقوق الإنسانية للمهاجرين، يبقى التعاون الأمني بين الدول أمرا مهما لمكافحة شبكات التهريب والاتجار بالبشر، وذلك من خلال تبادل المعلومات الاستخباراتية، وتنسيق الجهود في

<sup>20</sup> الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، الفقرة 11 (مراكش) 19.12.2018.

تفكيك الشبكات الإجرامية العابرة للحدود، وتطوير قدرات أجهزة المراقبة الحدودية على العمل في إطار احترام القانون<sup>21</sup>.

إن الهدف الأسى من هذا التعاون المتعدد المستويات هو تخفيف المعاناة الإنسانية، ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بلدان الأصل والاستقبال، وتعزيز الاستقرار والسلم والأمن الدولي. وبهذا المعنى، لا تعتبر الهجرة قدرا سلبيا، بل يمكن، إذا ما أديرت في إطار حقوقي وتعاوني، أن تتحول إلى رافعة للتنمية المشتركة، وجسرا للتبادل الحضاري بين الشعوب، دون المساس بجوهر السيادة الوطنية ولا باحتياجات الدول المشروعة في حماية حدودها وأمنها.

### خاتمة:

إن تدبير تدفقات الهجرة يمثل تحديا معقدا يتطلب الموازنة الدقيقة بين السيادة الوطنية وحقوق المهاجرين وأمن الحدود. فالسيادة هي مبدأ أساسي في القانون الدولي، تعطي لكل دولة الحق في التحكم في حدودها وتحديد سياستها الهجرة. لكن، يجب استخدام السيادة مع مراعاة الحقوق الأساسية للمهاجرين، وضمان حمايتهم طبقا للمواثيق الدولية. أما فيما يخص الامن الحدودي فهو ضروري لمنع الدخول الغير الشرعي إلى البلد. وبالتالي حماية المواطنين من الجرائم العابرة للقارات. وللتوفيق بين هذه العناصر الثلاث "السيادة الوطنية-الأمن الحدودي - حقوق المهاجرين" يجب على دول الاستقبال اعتماد نهج متعدد الأبعاد قائم على ضرورة تعزيز التعاون الدولي لتدبير تدفقات الهجرة بطريقة امنية ومنظمة. تعاون يشمل بالدرجة الأولى تبادل المعلومات الاستخباراتية وتعزيز القدرات الحدودية للدول المصدرة حتى يتسنى لها مكافحة شبكات التهريب والجريمة المنظمة. في حين على الدول المستقبلة تنفيذ سياسات عادلة ومتوازنة تحترم في نفس الوقت السيادة الوطنية وحقوق المهاجرين.

وتبقى المعالجة الجذرية لأسباب الهجرة وخاصة غير النظامية هي السبيل الوحيد لتقليص هذه الظاهرة، إذ على الدول الغنية دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في دول المصدر، وذلك

<sup>21</sup> الاتفاق العالمي من اجل الهجرة الامنة والمنظمة والنظامية، الفقرة 12 (مراكش) 19.12.2018.

متاح من خلال الاستثمار المباشر والمساعدات التنموية، ونقل التكنولوجيا لتحسين ظروف الحياة داخل دول المصدر. كل هذا من شأنه أن يخفف ضغوط الهجرة بشكل واضح وملحوظ.

وعموماً، على المنتظم الدولي خلق سياسة هجرة فعالة ومتوازنة ركيزتها الحوار المستمر بين جميع الأطراف المعنية: الدول المصدرة، ودول العبور ودول الاستقبال، والمنظمات الدولية، والمجتمع المدني. يكون هدف هذا الحوار إيجاد حلول مشتركة تحترم السيادة الوطنية، وتضمن أمن الحدود، وتحفي حقوق وكرامة المهاجرين. فالتوفيق بين السيادة الوطنية، وحقوق المهاجرين، وأمن الحدود يتطلب نهجاً تعاونياً شاملاً وإنسانياً.

## لائحة المراجع

### أولاً: الكتب

- محمد، محمد نصر. (2012). الوسيط في القانون الدولي العام. الرياض: مكتبة الملك فهد الوطنية.
- بوراس، عبد القادر. (2014). التدخل الدولي الإنساني وتراجع مبدأ السيادة الوطنية. الإسكندرية، مصر: دار الجامعة الجديدة.
- عبد المعطي، محمد علي. (1985). السياسة بين النظرية والتطبيق. القاهرة: دار الجماعات المصرية.
- ديناميات الهجرة بالمغرب ورهانات حقوق الإنسان (الطبعة الأولى). (2022). [دون بيانات نشر كاملة].
- العامري، عباس عبد الأمير إبراهيم. (2016). حماية حقوق الإنسان في القانون الدولي (الطبعة الأولى).

### ثانياً: الأطروحات والرسائل الجامعية

- ابولاه، البشير. (2021-2022). الإشكالات الإنسانية والأمنية للهجرة غير النظامية واللجوء في منطقة المتوسط (أطروحة دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية). جامعة القاضي عياض، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، مراكش، المغرب.

- مباركي، عبد الله. (2018). حماية الأطفال المهاجرين غير المرفقين في القانون الدولي والقانون المغربي (أطروحة دكتوراه في الحقوق). جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، وجدة، المغرب.
- غرداين، خديجة. (2014–2015). إشكالية السيادة والتدخل الإنساني: حالة الدول العربية (رسالة ماستر في القانون العام). كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، تلمسان، الجزائر.

### ثالثا: المقالات

- شارون، حسنة. (2006). [مقال في مجلة الاجتهاد القضائي]. مجلة الاجتهاد القضائي، (3).
- شارون، حسنة. (2013). الهجرة غير الشرعية بين الإباحة والتجريم. مجلة الاجتهاد القضائي، (8).
- أزهرى، عبد المجيد. (2020، يناير). الحدود الفاصلة بين جرمي الهجرة غير المشروعة والاتجار بالبشر. مجلة الخزامى للدراسات القانونية والاجتماعية، عدد خاص حول الهجرة واللجوء.
- غرداين، خديجة. (2018). السيادة في القانون الدولي المعاصر. مجلة الدراسات القانونية، (33).

### رابعا: التقارير والاتفاقيات والمواثيق الأممية

- المنظمة الدولية للهجرة. (2020). تقرير الهجرة في العالم لسنة 2020.
- الأمم المتحدة. (2018). الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (الفقرة 11). مراكش، المغرب.
- الأمم المتحدة. (2018). الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية (الفقرة 12). مراكش، المغرب.
- منظمة الأمم المتحدة. (1945). ميثاق الأمم المتحدة.

### خامسا: المواقع الإلكترونية

- نواري، أحلام. (بدون تاريخ). تراجع السيادة الوطنية في ظل التحولات الدولية. مركز الدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية. تم الاطلاع في 26 يناير 2024، من <https://www.cerhso.com>
- Henry, C. (n.d.). Les avantages et les défis de l'immigration. Immigrer.eu. Retrieved March 15, 2024, from <https://immigrer.eu/immigration/les-avantages-et-les-defis-de-limmigration/>

## الدور التشريعي للمستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية: قراءة في الإطار الدستوري والممارسة العملية

### The Legislative Role of the Ministerial Advisor Responsible for Parliamentary Affairs: A Reading of the Constitutional Framework and Practical Implementation

**Khadija MOUSTAFID**

Researcher in parliamentary affairs  
Hassan II University, Casablanca

خديجة مستفيد

باحثة في العمل البرلماني  
جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء

**Omar CHERKAOU**

Professor of Higher Education  
Hassan II University, Casablanca

عمر الشرفاوي

أستاذ التعليم العالي  
جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء

#### Abstract:

#### المستخلص:

The ministerial advisor in charge of parliamentary affairs is a key liaison between Morocco's government and Parliament. This study approaches the role through two lenses: a theoretical reading based on the constitutional and regulatory framework, and a practical reading of the day-to-day constraints of legislative work. The advisor supports lawmaking at several stages, from early technical drafting of bills, to monitoring committee debates, and preparing the minister's speeches in plenary sessions. The role also includes managing interactions with MPs' legislative proposals and assisting in handling parliamentary oversight of government action. Key challenges include weak detailed regulation, internal office tensions, and partisan appointments over merit.

يعد المستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية حلقة وصل محورية بين الحكومة والبرلمان في النظام السياسي المغربي. يدرس المقال وظيفته بمنظور مزدوج: نظري يستحضر المرجعية الدستورية والتنظيمية، وعملي يلامس إكراهات العمل التشريعي اليومية. يساهم هذا المستشار في إعداد مشاريع القوانين وصياغتها التقنية، وتتبع مناقشاتها داخل اللجان، ثم دعم إعداد مداخلات الوزير في الجلسات العامة. كما يتولى تدبير العلاقة مع مقترحات القوانين البرلمانية والمساهمة في مواكبة آليات الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي. غير أن هذه المهمة تواجه تحديات، أبرزها غياب إطار تنظيمي تفصيلي، واحتمال التوتر داخل الديوان، ومخاطر التعيين وفق اعتبارات حزبية بدل المهنية. وتقتصر الدراسة توصيات لتعزيز الفعالية.

#### Keywords :

Parliamentary advisor; parliamentary affairs; legislative work; legislative role; separation of powers.

#### الكلمات المفتاحية:

المستشار البرلماني؛ الشؤون البرلمانية؛ العمل التشريعي؛ الدور التشريعي؛ العلاقة بين السلطات.

## مقدمة:

يشكل العمل التشريعي في الأنظمة السياسية المعاصرة، وتحديدًا في النظام الدستوري المغربي، عملية معقدة تتداخل فيها الأبعاد القانونية التقنية مع الرهانات السياسية والتوازنات الحزبية. منذ دخول دستور 2011 حيّز التنفيذ، أصبحت العلاقة بين الحكومة والبرلمان علاقة ذات طبيعة مركّبة تتطلب، أكثر من أي وقت مضى، خبرة تقنية عميقة وقدرة عالية على التنسيق والتفاوض. فقد منح الدستور المؤسسة التشريعية صلاحيات واسعة في التشريع والمراقبة وتقييم السياسات العمومية، مقابل تعزيز موقع الحكومة باعتبارها صاحبة المبادرة التشريعية الأساسية والمسؤولة الأولى عن تنفيذ البرنامج الحكومي (دستور المملكة المغربية، 2011).

وفي قلب هذه الدينامية، يبرز دور المستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية كفاعل محوري، وإن كان يعمل غالبًا في الظل. فقد تحول هذا المستشار من مجرد موظف إداري أو تقني إلى "مهندس" للعلاقات التشريعية، يتولى مهمة تفكيك الألغام السياسية وصياغة التوافقات قبل وصول النصوص إلى مرحلة التصويت. لا ينحصر دوره في نقل الرسائل بين الوزير والبرلمان، بل يمتد ليشمل "اليقظة التشريعية"، والمساهمة الفعلية في صياغة مشاريع القوانين، وإعداد التعديلات، ومتابعة مقترحات القوانين المقدمة من النواب والمستشارين. إنه يمثل حلقة الوصل بين الوزير و"اللجان التقنية" في الوزارة من جهة، وبين الوزارة واللجان البرلمانية الدائمة من جهة أخرى.

رغم أهمية هذا الدور الاستراتيجي، فإن التأطير القانوني المنظم له ظل محدودًا، مما جعل الممارسة العملية والأعراف الإدارية تلعب دورًا حاسمًا في تحديد مضمون الوظيفة وحدودها. يهدف هذا المقال إلى تحليل شامل للدور التشريعي للمستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية من خلال:

1. استحضار الإطار الدستوري والتنظيمي المؤطر للمنصب؛
2. تحليل المسارات العملية لصناعة القرار التشريعي؛
3. دراسة الإكراهات والتحديات التي تواجه الممارسة اليومية؛
4. تقديم توصيات عملية لتحسين الأداء والفعالية.



## المطلب الأول:

### الإطار الدستوري والتنظيمي لوظيفة المستشار البرلماني

#### 1.1 الجذور التاريخية والتطور المؤسسي

شهد تنظيم الدواوين الوزارية في المغرب مسارا متدرجا يعكس تطور الدولة الحديثة وتنامي الحاجة إلى ضبط محيط الوزير وتحديد وظائف مساعديه بدقة. بدأ هذا المسار مباشرة بعد الاستقلال بصدور ظهير 4 يناير 1956، الذي وضع أول تصور رسمي لبنية الديوان الوزاري (الظهير الشريف رقم 1.56.001، 1956)، مركزا على الوظائف الأساسية المرتبطة بتسيير شؤون الوزير دون تمييز واضح بين المهام السياسية والإدارية (أشركي، 2014). ومع اتساع دور الدواوين وتزايد تأثيرها على صنع القرار الحكومي، برزت الحاجة الماسة إلى تقنين شروط التعيين داخلها. وهو ما تجسّد في التوجيهات الملكية لسنة 1965 و1966 التي شددت على ضرورة اختيار أعضاء الديوان بناء على الكفاءة والمروءة (منشور ملكي، 1966)، باعتبارهما معيارين أساسيين لضمان احترام الوظيفة العمومية وصون هيبة الإدارة. وشكّل ظهير 23 أبريل 1975 نقطة تحول نوعية حقيقية، حيث انتقل بتنظيم الدواوين من منطق عام وشامل إلى منطق تخصصي ومتمايز. جاء هذا الظهير بالتنصيص لأول مرة بشكل صريح على وجود "مستشار مكلف بالشؤون البرلمانية" ضمن المستشارين التقنيين الخمسة في ديوان الوزير (الظهير الشريف رقم 1.74.331، 1975). يعكس هذا التطور وعي المشرع الدستوري بأهمية العلاقة بين الحكومة والبرلمان وضرورة مواكبتها بموارد بشرية مؤهلة ومتخصصة (المنور، 2015).

#### 1.2 التأطير الدستوري بعد دستور 2011

يستمد المستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية مشروعياته الوظيفية من الإطار العام المنظم لعمل الحكومة وعلاقتها بالبرلمان. فالدستور المغربي لسنة 2011 خصّ العلاقة بين السلطتين بحيز واسع، لا سيما في الفصول المتعلقة بمسطرة التشريع (الفصول 70 إلى 87)، التي تؤسس مبدأ "فصل السلط وتوازنها وتعاونها" (الفصل 1).

وعلى الرغم من أن الدستور لا ينص صراحة على منصب "مستشار"، إلا أن القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها يمنح أعضاء الحكومة الحق في تشكيل دواوين تساعد في مهامهم، حيث يُعتبر المستشار البرلماني ركيزة أساسية داخل هذه الدواوين (القانون التنظيمي رقم 065.13، 2015). يُنصّ القانون على معايير جديدة لاختيار أعضاء الدواوين، تقوم على الكفاءة والخبرة والنزاهة (الفصل 23)، مع الإحالة على نص تنظيمي لاحق لتحديد مهامهم بدقة.

### 1.3 التموقع المؤسسي والاختصاصات الموكلية

من الناحية العملية، يعمل المستشار ضمن منظومة تتأثر بشكل مباشر بصلاحيات رئيس الحكومة والوزير المعني. فالفصل 78 من الدستور يمنح رئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان حق التقدم باقتراح القوانين. غير أن "مشاريع القوانين" (التي مصدرها الحكومة) تودع بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب (مع استثناءات محددة للمجلس المستشارين). هنا يبدأ الدور "القبلي" (الاستباقي) للمستشار؛ حيث يتوجب عليه التنسيق مع الأمانة العامة للحكومة لضمان مطابقة النصوص المقترحة للمعايير القانونية والدستورية، والتأكد من خلوها من التناقضات قبل عرضها على المجلس الحكومي (معتصم، 1992).

المستشار المكلف بالشؤون البرلمانية هو المسؤول الأساسي عن تفعيل مقتضيات المادة 19 من القانون التنظيمي للحكومة، التي تلزم أعضاء الحكومة بالحضور في البرلمان. فهو الذي يُعدّ الملفات التقنية والسياسية التي تمكّن الوزير من الدفاع عن مشروعه أمام اللجان البرلمانية المختصة. علاوة على ذلك، يلعب هذا المستشار دوراً حيوياً في تفعيل الفصل 82 من الدستور المتعلق بجدول أعمال البرلمان، حيث ينسق مع الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان لضمان إدراج مشاريع قوانين وزارته ضمن الأولويات التشريعية للحكومة (البقالي، 2017).

وبالتالي، فإن الإطار الدستوري والتنظيمي يضع المستشار في قلب "المطبخ التشريعي"، حيث تتحول النصوص من مسودات إدارية بحتة إلى مشاريع قوانين ذات حمولة سياسية جاهزة للنقاش العمومي والمصادقة عليها في البرلمان (العمراني، 2013).

### المطلب الثاني:

#### هندسة صناعة القرار التشريعي: من الصياغة إلى الدفاع السياسي

### 2.1 مرحلة الإعداد والصياغة التقنية

تعتبر مرحلة إعداد مشاريع القوانين والدفاع عنها المهمة الجوهرية والمحورية للمستشار المكلف بالشؤون البرلمانية. تبدأ هذه العملية داخل أروقة الوزارة ومكاتبها الفنية، حيث يشرف المستشار - بالتنسيق الوثيق مع المديريات المركزية - على صياغة المسودة الأولية للنص التشريعي. لا يقتصر دوره على التدقيق اللغوي أو القانوني فحسب، بل يتجاوزه إلى "دراسة الأثر" الشاملة واستشراف ردود الفعل البرلمانية والمجتمعية المحتملة.

يجب على المستشار أن يمتلك "حساً سياسياً" متطوراً يمكنه من تحديد المواد والفصول التي قد تثير جدلاً برلمانياً حاداً وتلك التي يمكن أن تمر بسلاسة نسبياً. هذا الفهم العميق للدينامية البرلمانية يأتي من الخبرة المتراكمة ومراقبة الأنماط السابقة في التفاعل البرلماني.

## 2.2 المواكبة الميدانية والدفاع الحي

عند إحالة المشروع على البرلمان، ينتقل دور المستشار إلى مرحلة "المواكبة الميدانية" المكثفة. فهو يرافق الوزير شخصيا في اجتماعات اللجان الدائمة المتخصصة، ويكون مجهزا بالحجج القانونية والبيانات الرقمية والمعلومات التفصيلية اللازمة للرد على استفسارات وتساؤلات النواب والمستشارين.

تشير الممارسة العملية في المؤسسات البرلمانية المغربية إلى أن المستشارين البرلمانيين هم من يقومون فعليا بصياغة أجوبة الوزراء الفورية عبر تزويدهم ببطاقات تقنية مختصرة (Fiches techniques) أثناء الجلسات، مما يمنح الوزير الوقت اللازم لصياغة الردود بشكل سليم.

كما أن المستشارين يلعبون دورا حاسما، وإن كان خفيا في كثير من الأحيان، في التفاوض غير الرسمي مع رؤساء الفرق البرلمانية ومنسقي اللجان لتسريع وتيرة المصادقة على مشاريع القوانين أو لتأجيل البت في نقاط خلافية معينة، تفعيلا لمبدأ "التوافق" الذي يحكم جزءا كبيرا من العمل التشريعي المغربي (الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2025).

## 2.3 إدارة التعديلات والمساومات التقنية

يبرز دور المستشار بشكل خاص في مرحلة "التعديلات" (Amendments). فموجب الفصل 83 من الدستور، لأعضاء البرلمان وللحكومة جميعا حق تقديم التعديلات على مشاريع ومقترحات القوانين. عندما تقدم الفرق البرلمانية تعديلاتها، يتولى المستشار تصنيفها وتحليلها بعمق:

- ما هو مقبول منها: التعديلات التي تحسّن من الصياغة أو تضيف قيمة حقيقية للنص؛
- ما هو مرفوض لأسباب تقنية أو تتعلق بالتوازنات المالية: التعديلات التي تخل بتوازن النص أو تفرض تكاليف مالية إضافية، إعمالا للفصل 77 المتعلق بالتوازن المالي؛
- ما هو قابل للتفاوض: التعديلات التي يمكن التنازل عنها جزئيا بموازنة سياسية.

يقوم المستشار بإعداد "جدول مقارن" دقيق يعرض النص الأصلي من المشروع، التعديل المقترح من قبل البرلمانيين، وموقف الحكومة الرسمي مع التعليل القانوني والتقني له. هذا الجدول يُسَلّمُ لمأمورية الوزير في قبول أو رفض التعديلات بناء على أرضية صلبة وحجج قوية (البقالي، 2017).

2.4 جدول مقارنة: تدخل المستشار في مسطرة التشريع

وجه المقارنة	مشاريع القوانين Projets de loi	مقترحات القوانين (Propositions de loi)
المصدر	المبادرة من الحكومة (الوزارة المعنية).	المبادرة من أعضاء البرلمان (نواب أو مستشارين).
دور المستشار (مرحلة الإعداد)	مشاركة مباشرة في الصياغة، التنسيق مع الأمانة العامة للحكومة، وإعداد دراسة الجدوى.	دور رقابي وتحليلي: دراسة المقترح فور إحالته من الحكومة لتحديد الموقف (القبول أو الرفض).
السند الدستوري للتدخل	الفصل 78 (الأسبقية لمشاريع الحكومة).	الفصل 82 (برمجة المقترحات) والفصل 79 (الدفع بعدم القبول المالي).
التفاعل داخل اللجنة	دفاع هجومي: تقديم المشروع، شرح أهدافه، وحشد الأغلبية للتصويت عليه.	دفاع تحفظي: غالباً ما يركز المستشار على إبراز العيوب التقنية أو المالية للمقترح لتبرير رفض الحكومة أو طلب تأجيله.
إدارة التعديلات	استقبال تعديلات البرلمان ودراستها للبت فيها.	الحكومة هي من قد تقترح تعديلات على مقترح القانون لجعله منسجماً مع سياستها العامة.
الهدف الاستراتيجي	تنزيل البرنامج الحكومي وتحويله لترسانة قانونية.	احتواء المبادرة التشريعية البرلمانية بما لا يتعارض مع التوجهات الحكومية.

## المطلب الثالث:

## إدارة العلاقة مع مقترحات القوانين: بين التعاون والرقابة الحكومية

على الرغم من أن المبادرة التشريعية البرلمانية مكفولة دستوريا بشكل واضح، فإن الممارسة العملية في المغرب -كما في العديد من الأنظمة البرلمانية المعقلنة الأوروبية- تشهد هيمنة واضحة للمبادرة الحكومية. هنا يظهر دور المستشار البرلماني في التعامل الاستراتيجي مع مقترحات القوانين القادمة من البرلمان. الحكومة ملزمة دستوريا بتخصيص اجتماع شهري لدراسة مقترحات القوانين (الفصل 82)، والمستشار هو من يحضّر "موقف الوزارة" الموحد من هذه المقترحات (الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2025).

يقوم المستشار بإجراء "تشرّيع قانوني" عميق للمقترح البرلماني. إذا كان المقترح يتماشى مع توجهات الوزارة والبرنامج الحكومي، قد يوصي المستشار بقبول المقترح والمصادقة عليه. أحيانا يتم الاتفاق سياسيا على سحب المقترح البرلماني وإعادة تقديمه كمشروع قانون حكومي لضمان جودة الصياغة وسرعة المرور (وهي ممارسة تثير جدلا حول استقلالية البرلمان والتوازن بين السلط).

أما إذا كان المقترح يتعارض مع البرنامج الحكومي أو يفرض تكاليف مالية باهظة على الدولة، فإن المستشار يستند إلى الفصل 77 من الدستور (الذي يمنع أي مقترح يخفض الموارد العامة أو يزيد التكاليف بشكل غير محسوب) لصياغة "فيتو تقني" يمكن الوزير من رفض المقترح بشكل مبرر دستوريا وقانونيا (البقالي، 2017).

علاوة على ذلك، يلعب المستشار دورا محوريا في تفعيل "لجنة التشريع" الوزارية، حيث يتم تدارس موقف الحكومة الموحد والمنسق تجاه مقترحات القوانين المختلفة. يتطلب هذا الدور تنسيقا عاليا مع وزارة العلاقات مع البرلمان، التي تعتبر "ضابط الإيقاع" للعمل التشريعي الحكومي. فالمستشار لا يعمل في جزيرة معزولة، بل ضمن شبكة متقنة من المستشارين البرلمانيين في مختلف الوزارات لضمان عدم تناقض المواقف الحكومية تجاه المبادرات التشريعية للبرلمان، مما يعكس مبدأ "التضامن الحكومي" المنصوص عليه في الدستور.

## المطلب الرابع: الوظيفة الرقابية والعلاقة مع الرقابة البرلمانية

لا يقتصر العمل البرلماني على التشريع (سن القوانين) فحسب، بل يشمل الرقابة الفعالة على العمل الحكومي، وهو ما يستنزف جزءا كبيرا وحيويا من الوقت والجهد اليومي للمستشار المكلف بالشؤون البرلمانية. فبموجب الفصل 100 من الدستور، تُخصّص جلسة أسبوعية للأسئلة الشفهية الموجهة للحكومة. يقع على عاتق المستشار عبء جسيم يتمثل في تجميع الأسئلة الموجهة لوزارته، وتصنيفها حسب درجة أهميتها وأثرها السياسي (أنية ملحة، قطاعية متخصصة، سياسة عامة استراتيجية)، وإعداد الأجوبة المناسبة والدقيقة لها بالتنسيق الوثيق مع المديريات التقنية المختصة (العمرائي، 2013).

تتطلب هذه المهمة دقة متناهية والالتزام بالآجال الدستورية المحددة. فلإجابة على الأسئلة الكتابية، هناك أجل دستوري محدد هو 20 يوما، يتعين على المستشار الوزاري في الشؤون البرلمانية تحدي أن يحترم الوزير الإجابة عن أسئلة البرلمانية داخل هذا الأجل الدستوري.

يقوم المستشار بصياغة أجوبة توازن بين:

1. التقنية: تقديم الأرقام، الإحصائيات، والإنجازات بشفافية؛

2. السياسة: الخطاب المطمئن والدفاعي، وتفادي الإحراج السياسي للوزارة أو الحكومة.

كما أن المستشار يتابع عن كثب طلبات انعقاد اللجان لغرض الاستطلاع أو الاستماع للعروض الحكومية المتخصصة، ويُعدّ الملفات الخاصة بمهام الاستطلاع البرلمانية المؤقتة (المجالس والهيئات الخاصة) (الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، 2025).

في هذا السياق، يتحول المستشار إلى "رادار حساس" يرصد نبض البرلمان من خلال تحليل نوعية الأسئلة المطروحة واستشراف بؤر التوتر المحتملة التي قد تتحول إلى أزمات سياسية حادة أو ملتمسات رقابة جادة. هذه "اليقظة السياسية" الدائمة تمكّن الوزير من استباق الأحداث وتكييف خطابه أو حتى تعديل بعض القرارات الإدارية قبل أن تتحول إلى قضية رأي عام. وبالتالي، فإن الدور الرقابي للمستشار يصب في النهاية في تجويد العمل التشريعي، حيث إن التغذية الراجعة (Feedback) من الأسئلة البرلمانية غالبا ما تكشف عن ثغرات حقيقية في القوانين السارية تستوجب التعديل أو الإلغاء (المنور، 2015).



### المطلب الخامس:

#### إكراهات الممارسة العملية والتحديات الموضوعية

##### 5.1 غياب التأطير التنظيمي المفصل

رغم الأهمية القصوى لهذا المنصب الاستراتيجي، تواجه الممارسة العملية للمستشار المكلف بالشؤون البرلمانية تحديات وإكراهات متعددة تحد بشكل مباشر من فعاليته وتؤثر على جودة مخرجاته. أبرز هذه التحديات هو "غياب نص تنظيمي مفصل" يحدد بدقة ووضوح مهام وصلاحيات المستشارين. القانون التنظيمي رقم 065.13 لسنة 2015 أحال على نص تنظيمي لاحق تحديد الدواوين الوزارية بدقة، غير أن هذا النص لم يرَ النور إلى يومنا هذا (العمراني، 2013). هذا الفراغ التشريعي يؤدي إلى:

- تداخل الاختصاصات داخل الديوان الوزاري نفسه؛
- توترات محتملة مع الإدارة المركزية والأمانة العامة للحكومة؛
- عدم وضوح حدود السلطة والمسؤولية؛

##### 5.2 معايير التعيين والولاء الحزبي

ثاني إكراه حاسم يتعلق بـ "طبيعة معايير التعيين". غالبا ما يتم تعيين المستشارين بناء على الولاء الحزبي أو السياسي للوزير، أو حتى القرابة الشخصية، وليس بالضرورة بناء على الكفاءة القانونية الحقيقية والخبرة الفعلية في المساطر البرلمانية والعمل التشريعي. هذا الأمر قد يؤدي إلى:

- ضعف في جودة النصوص التشريعية المعدة؛
- ارتباك وضعف في تدبير العلاقة مع المؤسسة التشريعية؛
- فقدان الثقة الفنية من قبل اللجان البرلمانية والبرلمانيين.

ونظرا للانعكاسات السلبية لهذا الأسلوب في التعيين، كان لا بد من أن يتدخل عاهل البلاد، الذي ألح من خلال توجيهاته المتعلقة بتنمية المغرب في 20 أبريل 1965 على ألا يعين في دواوين الوزراء إلا من يتوفر على شرطي الكفاءة والمروءة، و على ألا يتدخل في السير العادي للإدارة والتي يجب أن تناط أساسا بالموظفين العموميين وعلى رأسهم الكاتب العام للوزارة. (المستقل، 2022).

##### 5.3 ضغط الزمن التشريعي

ثالث إكراه يتمثل في "ضغط الزمن التشريعي" الهائل. الحكومة غالبا ما تعمل تحت ضغط الاستعجالية والمواعيد النهائية لتنزيل برنامجها التشريعي والسياسي، مما يضع المستشار تحت ضغط هائل

وشبه مستمر لإعداد مشاريع القوانين في أوقات قياسية. قد يأتي هذا الاستعجال على حساب جودة التشريع:

- تضخم تشريعي غير مخطط له؛
- غموض في صياغة النصوص؛
- نقص في دراسات الجدوى والتأثير.

#### 5.4 هيمنة المنطق السياسي والتوافقات الحزبية

رابع إكراه يتعلق بـ"هيمنة المنطق السياسي". التوافقات الحزبية والسياسية قد تفرغ العمل التقني للمستشار من محتواه الحقيقي. يتم تمرير تعديلات أو نصوص بناء على "صفقات سياسية" بين الأغلبية والمعارضة، متجاوزة في كثير من الأحيان الرأي التقني السليم للمستشار. هذا يضعف من الفعالية الحقيقية للعمل.

#### 5.5 التحديات المرتبطة بالموارد والتكوين

خامس إكراه يتعلق بـ"الموارد والتكوين المستمر". لا يوجد برامج تكوين منتظمة ومتخصصة للمستشارين البرلمانين في مجالات:

- الصياغة التشريعية المحترفة؛
- الديناميات البرلمانية والعلاقات الحزبية؛
- إدارة المشاريع والأزمات السياسية؛
- المهارات التفاوضية والعلاقات العامة.

#### المطلب السادس:

#### التوصيات والمقترحات لتحسين الفعالية

بناء على التحليل الشامل للدور والإكراهات، يُقترح تبني التوصيات التالية:

#### 6.1 توصيات تشريعية

1. الإسراع في إصدار النص التنظيمي المتعلق بالدواوين الوزارية الذي ينبغي أن يحدد بدقة:

- المهام والاختصاصات الحصرية للمستشار البرلماني؛
- العلاقة مع الوظائف الأخرى في الديوان؛

- نطاق السلطة والمسؤولية.
- 2. إقرار نظام أساسي موحد يوضح شروط التعيين والترقية والتقييم
- 6.2 توصيات مؤسسية
- 1. اعتماد معايير موضوعية صارمة في اختيار المستشارين البرلمانيين:
  - الخبرة القانونية الثابتة؛
  - المعرفة العميقة بمساطر البرلمان؛
  - المهارات التفاوضية المثبتة؛
- 2. إنشاء آلية تقييم دوري لأداء المستشار
- 6.3 توصيات تكوينية
- 1. تأسيس برامج تكوين متخصصة ودورية تغطي:
  - الصياغة القانونية والتشريعية الحديثة؛
  - الديناميات البرلمانية والسياسية؛
  - مهارات الاتصال والتفاوض المتقدمة.
- 2. التبادل والتعاون مع نظراء في أنظمة برلمانية متقدمة

## خاتمة:

يتضح من هذه الدراسة أن المستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية أصبح عنصراً أساسياً وحتمياً في هندسة العلاقة بين الحكومة والبرلمان، وفي مواكبة المسار التشريعي لمشاريع القوانين، وفي ضمان انسجام المواقف الحكومية داخل اللجان والجلسات العامة. إنه في الواقع العملي "مهندس" العملية التشريعية من الناحية الفنية والسياسية.

غير أن هذه الوظيفة الحساسة والاستراتيجية تواجه تحديات موضوعية حقيقية تتعلق بـ:

1. غياب إطار تنظيمي مفصّل ومحدّث؛
2. التوترات والتداخلات داخل الديوان والإدارة المركزية؛
3. مخاطر التعيين غير المبني على الكفاءة والخبرة الفعلية؛
4. ضغط الزمن والموارد المحدودة؛
- ولتعزيز فعالية هذه الوظيفة وترقيتها، نوصي بـ:
1. الإسراع في إصدار النص التنظيمي المتعلق بالدواوين الوزارية؛
2. اعتماد معايير موضوعية صارمة في اختيار المستشارين البرلمانيين؛
3. تعزيز التكوين المستمر والمتخصص في الصياغة التشريعية والمهارات البرلمانية؛
4. إنشاء آليات تقييم دورية للأداء والفعالية؛
5. تحسين التنسيق المؤسسي بين الدواوين الوزارية والأمانة العامة للحكومة.

في النهاية، جودة الإنتاج التشريعي تتوقف إلى حد بعيد على كفاءة وحنكة المستشار البرلماني في تدبير دهاليز البرلمان والعمل التشريعي. استثمار الموارد والجهود في تقوية هذه الوظيفة هو استثمار في استقرار وفعالية النظام التشريعي برمته.

## لائحة المراجع

- أشركي، محمد. (2014). القانون الدستوري والمؤسسات السياسية. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء.
- الأمانة العامة للحكومة. (2024). مسطرة إعداد النصوص التشريعية ومتطلباتها.
- البقالي، عبد الإله. (2017). العلاقة بين الحكومة والبرلمان في ضوء دستور 2011: دراسة تحليلية. أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس، الرباط.
- العمراني، وفاء. (2013). دور المستشارين في الدواوين الوزارية بالمغرب: دراسة قانونية وتنظيمية. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء.
- مجلس النواب - البرلمان المغربي. (2024). دليل مسطرة التشريع بمجلس النواب.
- المستقل، انس. (2022). الوصف الوظيفي والتأطير القانوني للمستشار الوزاري المكلف بالشؤون البرلمانية. موقع المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية. تحليلات بتاريخ 7 يوليو 2022.
- معصم، محمد. (1992). النظام السياسي الدستوري المغربي: دراسة مقارنة. مؤسسة إيزيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء.
- المنور، محمد. (2015). العمل التشريعي في المغرب: القواعد والممارسة. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 88، الرباط.
- الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. (2025). الدليل المرجعي لعمل المستشار والمستشار في الشؤون البرلمانية.

**نصوص ووثائق:**

دستور المملكة المغربية [الفصول 1، 41، 42، 70-87، 100]. الجريدة الرسمية، عدد 5964 مكرر، 30 يوليوز 2011.

القانون التنظيمي رقم 065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. الجريدة الرسمية عدد 6348، 19 مارس 2015.

الظهير الشريف رقم 1.56.001 بتاريخ 4 يناير 1956. تنظيم الدواوين الوزارية. الجريدة الرسمية.

الظهير الشريف رقم 1.74.331 بتاريخ 23 أبريل 1975. وضعية أعضاء الحكومة وتأليف دواوينهم. الجريدة الرسمية.

منشور ملكي. (1966). معايير تعيين أعضاء الدواوين الوزارية. الجريدة الرسمية.

الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان. (2021). حصيلة العمل التشريعي والرقابي للحكومة: الولاية التشريعية 2016-2021. الرباط.

/

## فعالية مجلس النواب بالمغرب في تقييم السياسات العمومية :

## نموذج الولاية الحادية عشر 2021-2026

## The effectiveness of the House of Representatives in Morocco in evaluating public policies: The eleventh term model 2021-2026

HICHAM OUDAD

PhD Researcher

Choaib doukali University, Eljadida

هشام وداد

باحث بسلوك الدكتوراة

جامعة شعيب الدكالي، الجديدة

## Abstract :

## المستخلص:

This study addresses the effectiveness of the public policy evaluation function assigned to the Moroccan Parliament by the 2011 Constitution, focusing on the performance of the House of Representatives during the 11th legislative term (2021-2026). The study seeks to answer the central question: to what extent has the constitutionalization of parliamentary evaluation of public policies contributed to the effectiveness of this function during the 11th legislative term through the House of Representatives? The study analyzes the legal framework for evaluation, its actual results, structural obstacles, and the éléments necessary for the development of this function. The results point to weaknesses in the implementation of Constitutional provisions, the dominance of political conflict, and difficulties in accessing information, which undermine the quality and outcome of the evaluation despite the importance of the topics selected.

تتناول هذه الدراسة موضوع فعالية وظيفة تقييم السياسات العمومية التي أسندتها دستور 2011 للبرلمان المغربي، مع التركيز على أداء مجلس النواب خلال الولاية التشريعية الحادية عشرة (2021-2026). تسعى الدراسة للإجابة عن الإشكالية المحورية: إلى أي حد ساهمت دسرة التقييم البرلماني للسياسات العمومية في فعالية هذه الوظيفة خلال الولاية التشريعية الحادية عشر من خلال مجلس النواب؟ وتحلل الدراسة الإطار القانوني للتقييم، وحصيلته الفعلية، والعوائق البنيوية، ومقومات تطوير هذه الوظيفة. وتُشير النتائج إلى ضعف في تفعيل المقتضيات الدستورية، وهيمنة التنازع السياسي، وصعوبة الوصول إلى المعلومات، مما يُضعف من جودة وحصيلة التقييم رغم أهمية المواضيع المختارة.

## Keywords :

## الكلمات المفتاحية:

Parliamentary evaluation, public policies, House of Representatives, 11th legislative term.

التقييم البرلماني، السياسات العمومية، مجلس النواب، الولاية التشريعية الحادية عشر.



## مقدمة:

ظل موضوع تدبير السياسات العمومية محورا للدراسة والتحليل وموضع اهتمام الفاعلين والمتابعين للشأن العام على مدى سنوات، إلى أن شهد تحولا جوهريا نحو التأطير القانوني الذي يعزز النجاعة والفعالية في الإدارة ويضمن تحقيق الأهداف المرجوة وتأثيراتها المباشرة وغير المباشرة على المجتمع. هذه المرحلة التأسيسية انطلقت في البداية من الدول الأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، حيث تطورت مفاهيم الرقابة التقييمية وترسخت قواعدها. لاحقا، انتقلت هذه التجربة إلى الدول الفرنكوفونية، رغم اختلاف الهياكل والمؤسسات والآليات التي تسهم في الوصول إلى تقييم دقيق للسياسة العمومية وفق قواعد ومبادئ ثابتة ومتفق عليها.

إن تناول السياسات العمومية يقتضي إدراك أنها عمليات تنفذ ضمن إطار قانوني، تهدف إلى تقديم حلول جوهريّة لمسألة أو مجموعة مسائل محددة. تشكل هذه السياسات سلسلة من القرارات المتشابهة التي تنبثق عن سلسلة من التفاعلات المعقدة بين أطراف رسمية وغير رسمية، ما يجعلها عملية ديناميكية تتسم بتداخل العوامل السياسية والثقافية هذه التفاعلات تتم في سياقات قرارية محكومة بسلسلة من القيم الفكرية والسياسية المتجذرة في بنية السلطة وآليات توزيعها من منظور نظري وعملي، تبرز السياسات العمومية كحاملٍ لمجموعة من التناقضات بين المصالح الفئوية والخاصة والصالح العام. هذا التعارض المفهومي والتطبيقي تؤكدُه النظرية الفئوية الجديدة<sup>1</sup> والتي تسلط الضوء على صعوبة الموازنة بين المصالح المتباينة في عمليات صنع السياسات.

الواقع العملي يُبرز هذه التحديات عبر الصعوبة الواضحة في تحقيق التحكيم بين تلك المصالح المتعارضة، ما يجعلها تعكس إشكالية الاختيارات والتفضيلات في سياق يعجّ بالاختلافات الجوهرية والتناقضات البنيوية.

عقب انطلاق الحراك الشعبي الذي قاده حركة 20 فبراير عام 2011، شهد المغرب موجة احتجاجية واسعة قادها شباب مغاربة عبر منصات التواصل الاجتماعي. وقد شملت هذه الحركات أفرادا مستقلين إلى جانب ممثلين عن مجموعات سياسية مختلفة، حيث خرجوا إلى الشوارع مطالبين بإصلاحات شاملة على المستويات السياسية، الدستورية، والقضائية، وجاءت هذه التحركات في سياق موجة التحولات

<sup>1</sup> تنطلق هاته النظرية من كون السياسات العمومية نتاج علاقات خاصة للدولة مع بعض المجموعات والأوساط المنتقاة، مثل التمثيليات المهنية الأكثر تأثيرا، حيث يحاول كل قطاع أو مجموعة فرض منطقة الإعادة الإنتاج كفاية قصوى، ما يؤول إلى بروز التناقضات بين المطالب الخاصة والصالح العام، وبالتالي فالمحدودية المعيارية والتقنية لدور البرلمان في مجال إعداد أو تنبّع السياسات العمومية وتقييمها، إضافة التأثيرات غير المعروفة lobbying، تؤيدان لصعوبة التحكيم بين المصالح المتعارضة. للاستزادة يمكن ل

Bernard Perret, *l'évaluation des politiques publiques*. Ed la découverte, Paris, (2001), p 68.

التي اجتاحت العالم العربي فيما يعرف بـ "الربيع العربي"، والذي بدأ في تونس نهاية عام 2010 وأسفر عن الإطاحة بعدة أنظمة حكم في المنطقة<sup>2</sup>.

هذه الحركة الشبابية استطاعت، بدعم من القوى السياسية والحقوقية، تعبئة عشرات الآلاف من المواطنين المغاربة للمشاركة في المظاهرات التي شهدتها مختلف المدن، وتركزت مطالب المحتجين على مراجعة الدستور، وحل الحكومة والبرلمان، وتعزيز استقلال القضاء وشفافيته، فضلاً عن محاسبة المسؤولين المتورطين في قضايا الفساد واستغلال السلطة ونهب الموارد الوطنية في سياق الاستجابة لهذه التطورات، ألقى الملك محمد السادس خطاباً رسمياً في 9 مارس من العام نفسه، حيث أعلن عن عزمه إطلاق إصلاحات دستورية شاملة. وقد أعقب هذا الإعلان تشكيل لجنة مختصة بمراجعة الدستور، ما مثل خطوة مفصلية نحو تحقيق إصلاحات تلي تطلعات الشعب المغربي في تلك المرحلة الحرجة من تاريخ البلاد.

لهذه الاعتبارات تم طرح الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت دسترة التقييم البرلماني للسياسات العمومية في فعالية هذه الوظيفة خلال الولاية التشريعية الحادية عشر من خلال مجلس النواب؟

وسنحاول الإجابة على هذه الإشكالية من خلال اعتماد مطلبين، الأول سنخصصه للإطار القانوني والآليات المعتمدة لتقييم السياسات العمومية. فيما سنخصص المطلب الثاني للتعرف على معيقات تقييم السياسات العمومية من طرف مجلس النواب وآفاق الإصلاح.

### المطلب الأول:

#### تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية بين التأطير القانوني والآليات

في هذا المطلب سنحاول التعرف على تقييم السياسات العمومية في الوثيقة الدستورية، وكذلك الآليات المعتمدة لتقييم السياسات العمومية.

#### الفقرة الأولى:

#### تقييم السياسات العمومية في الوثيقة الدستورية والنظام الداخلي لمجلس النواب

##### أولاً: الدستور

ينفرد دستور 2011 عن باقي الدساتير السابقة في المملكة بتوجيه اهتمام واضح للسياسات العمومية، حيث تناولها في عدة فصول بشكل موسع. وبلغ هذا التركيز درجة دفعت البعض إلى وصفه

<sup>2</sup> عبد الرحمن خيزران، تحولات الحراك الاجتماعي في المغرب: بحث في المعنى السياسي المضمّر، ضمن تقرير المغرب في سنة 2018، مغرب الاحتجاجات: فشل النموذج التتموي، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، ط1، مطبعة إفريقيا الشرق، المغرب، 2018، ص20: لمزيد من التفاصيل حول هذا الحراك، يراجع: إدريس لكريني، التداعيات المحتملة لاحتجاجات حركة 20 فبراير في المغرب، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام، مصر، ع أبريل (2011) ص 90: وما بعدها.

بدستور السياسات العمومية<sup>3</sup>، يرجع ذلك إلى الظروف والتفاعلات التي سبقت ورافقت صياغته، خصوصاً النقاش المجتمعي الواسع الذي انطلق في المغرب عقب الخطاب الملكي الصادر في التاسع من مارس عام 2011.

وفي هذا الإطار، نص دستور 2011 في الفصل 470<sup>4</sup> على دسترة وظيفة تقييم السياسات العمومية كوظيفة جديدة للبرلمان، حيث جاء في فقرته الثانية ما يلي: "يصوت البرلمان على القوانين، ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية".

كما نص في الفقرة الأخيرة من الفصل 100<sup>5</sup> على دسترة مساءلة رئيس الحكومة حول السياسة العامة: "تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً المالية لإحالة الأسئلة إلى رئيس الحكومة".

وفي الفصل 101<sup>6</sup> نص على دسترة عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، ودسترة الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية: "يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية مجلس المستشارين تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها".

تميزت التجربة المغربية عن التجارب الدولية الأخرى التي تأثرت بتبعات الربيع العربي، بفضل تجاوب الوثيقة الدستورية مع النقاش العمومي حول السياسات العمومية الذي سبق إعلان دستور 2011. وقد تم ذلك عبر اعتماد مقارنة إصلحية تقوم على تحقيق التوازن بين الاستقرار واستمرارية الدولة.

## ثانياً: النظام الداخلي لمجلس النواب

خصص الباب الأول من الجزء السابع من النظام الداخلي لمجلس النواب لمناقشة السياسة العمومية وتقييمها وهذا الأخير يشير عبر مجموعة من المواد الأليات الإجرائية لكيفية القيام بهذا التقييم ومن أهم المواد نجد<sup>7</sup>:

<sup>3</sup> حسن طارق، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، منشور لجمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، من خلال برنامج شباب من أجل الديمقراطية، مدعوم من طرف صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، (أبريل 2014)، ص 20.

<sup>4</sup> الفصل 70 من دستور 2011

<sup>5</sup> الفصل 100 من دستور 2011

<sup>6</sup> الفصل 101 من دستور 2011.

<sup>7</sup> النظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 24/243 م. د بتاريخ الأربعاء 2 من صفر 1446 (7 غشت 2024).

المادة 302 تشير إلى أنه: "طبقا للفصل 70 من الدستور وكذلك المادة 101 منه، يقوم مجلس النواب بتقييم السياسات العمومية، ويخصص لهذا الغرض جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية التي قام بتقييمها طبقا للمواصفات والمساطر المحددة لهذا الباب".<sup>8</sup>

وكذلك المادة 303 من نفس النظام الداخلي تشير إلى أن الهدف من التقييم الذي يقوم به المجلس هو إنجاز الأبحاث والتحليل الدقيقة وذلك بهدف التعرف على نتائج السياسات والبرامج العمومية، وقياس آثارها على الفئات المعنية وعلى المجتمع، ويهدف كذلك إلى التعرف على مستوى الإنجاز الذي تم تحقيقه قياسا بالأهداف المرسومة وتحديد العوامل التي مكنت من بلوغ تلك الأهداف. وذلك بغاية إصدار توصيات وتقديم اقتراحات بشأن التحسينات التي يمكن إدخالها على السياسة العمومية موضوع التقييم".

وقد نصت المادة 304<sup>9</sup> "تحضيرا للجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية، يحدد مكتب مجلس النواب السياسة العمومية المقترحة للتقييم بناء على اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية في بداية السنة التشريعية، كما يمكنه أن يعتمد إلى برمجة متعددة السنوات. تقدم اقتراحات الفرق والمجموعات النيابية مرفقة بدراسة أولية تظهر الجدوى والإشكالات الكبرى التي تطرحها السياسة أو البرنامج المطلوب إخضاعه للتقييم".

المادة 305<sup>10</sup> "يحسم مكتب مجلس النواب في اختيار موضوع التقييم بناء على دراسة قابلية المواضيع المقترحة للتقييم وفق المعايير السياسية والتقنية والسياقية، ويعد مكتب المجلس انتدابا لتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، يحدد من خلاله رهانات التقييم وأسبابه وغاياته ومحيطه وكذلك نوعيته والأسئلة التقييمية الجوهرية التي تؤطره"<sup>11</sup>، يدعو مكتب المجلس إلى تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتية التي يوكل إليها تتبع إنجاز التقييم في الموضوع الذي حدده ووفق الانتداب الذي أعده".

المادة 306<sup>12</sup> "تتألف مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة من ممثل واحد عن كل فريق نيابي وكل مجموعة نيابية يعين من بينهم رئيس ومقرر أحدهما من المعارضة. تضطلع مجموعة العمل انطلاقا من الانتداب الذي أعده مكتب مجلس النواب بـ:

- صياغة المصطلحات والعناصر المرجعية لتقييم الموضوع،

<sup>8</sup> المادة 302 من النظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 24/243 م. د بتاريخ الأربعاء 2 من صفر 1446 (7 غشت 2024).

<sup>9</sup> المادة 304 من نفس النظام الداخلي

<sup>10</sup> المادة 305 من نفس النظام الداخلي

<sup>11</sup> فوزية بنزكون، تقييم السياسة الجنائية على ضوء توجهات دستور 2011، مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، العدد 6 نونبر 2023، ص. 466.

<sup>12</sup> المادة 306 من نفس النظام الداخلي

- تجميع المعطيات الأولية،

- إطلاق الأبحاث المحددة،

- المصادقة على استنتاجات الأبحاث والدراسات،

- وضع التوصيات والاقتراحات،

- صياغة تقرير التقييم.

المادة 307<sup>13</sup> "بالموازاة مع عمل مجموعة العمل الموضوعاتية، يمكن لرئيس مجلس النواب، بناء على قرار مكتبه أن يوجه، بشكل تلقائي أو بطلب من مجموعة العمل المكلفة بالتقييم، طلبا إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي أو إحدى هيئات الحكامة والمؤسسات الدستورية بحسب الحاجة، لإبداء الرأي أو إعداد دراسة أو بحث حول البرنامج العمومي موضوع التقييم. تحال التقارير المتعلقة بالأراء والدراسات والأبحاث المشار إليها أعلاه، على مجموعة العمل الموضوعاتية المكلفة بالتقييم قصد الاطلاع".

المادة 308<sup>14</sup> "يحدد مكتب المجلس تاريخ الجلسة المخصصة لتقييم السياسات العمومية وجدول أعمالها وتقوم ندوة الرؤساء بتنظيم المناقشة العامة. ويحيط رئيس المجلس رئيس الحكومة علما بذلك. يتولى المكتب تجميع تقارير التقييم على أعضاء المجلس 48 ساعة على الأقل قبل انعقاد الجلسة العامة".

حرصت المحكمة الدستورية على تعزيز روح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال تناولها لموضوعية المادة 290 من النظام الداخلي لمجلس النواب، الصادرة بتاريخ 8 غشت 2017، تضمنت هذه المادة توجيهات مفادها أن يقوم مكتب مجلس النواب باتخاذ القرار بشأن موضوع التقييم بناء على دراسة شاملة تأخذ في الاعتبار معايير محددة سياسية وتقنية وسياقية، وتتمثل مهمة المكتب في إعداد انتداب يعنى بتقييم السياسة أو البرنامج العمومي المقترح، موضحا من خلاله أهداف التقييم وأبعاد تأثيراته ومنافعه والمحيط الذي يشملها، إلى جانب تحديد نوعية التقييم والأسئلة المركزية التي توجهه.

عقب ذلك، يتم تشكيل مجموعة عمل موضوعاتية تابعة لتنفيذ عملية التقييم، تلتزم بالموضوع المحدد وبما تضمنه الانتداب المصاغ. في هذا السياق، شددت المحكمة الدستورية على أهمية إشعار الحكومة بشكل مسبق بكل ما يتعلق باختيار السياسة العمومية التي ستخضع للتقييم البرلماني. كما أكدت ضرورة توضيح أسباب التقييم، غايته، رهاناته، الإطار العام الذي يحتضنه وطبيعته التقديرية، بالإضافة إلى

<sup>13</sup> المادة 307 من نفس النظام الداخلي.

<sup>14</sup> المادة 308 نفس المرجع.

صياغة الأسئلة التقييمية الجوهرية، لتنفيذ هذا الإجراء بما يتماشى مع روح الدستور، لجأت المحكمة الدستورية إلى تقنية الموافقة المشروطة بتفسير موجه أو ما يعرف بالتحفظ التأويلي.

وبناء على ذلك، قضت المحكمة بعدم تعارض المادة موضوع النقاش مع أحكام الدستور، شرط مراعاة الالتزام بإبلاغ الحكومة بموضوع التقييم مسبقاً، لإتاحة الفرصة لتحضيراتها المتعلقة بالجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية<sup>15</sup>.

### الفقرة الثانية:

#### آليات التقييم البرلماني للسياسات العمومية في مجلس النواب

يأتي إسناد تقييم السياسات العمومية للبرلمان، وذلك على اعتباره صلاحية جديدة، لتوسيع صلاحيات البرلمان المحدودة. فالبرلمان المغربي نشأ في ظل تبني المشرع الدستوري لفلسفة "العقلنة البرلمانية" من حيث هي "مجموعة من الآليات الدستورية الرامية إلى الحد من سيادة البرلمان في ممارسة التشريع؛ والرقابة، وإخضاع أعماله للرقابة الدستورية؛ لمنع هيمنته على السلطة التنفيذية، وضمان استقرارها"<sup>16</sup>.

#### أولاً: الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها

تعد الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها بمثابة الرؤية التصورية أمام المواطنين لما تقوم به الحكومة من برامج وسياسات عمومية.

تعد الجلسة السنوية لمناقشة السياسات العمومية بهدف الإحاطة بنتائج السياسات والبرامج العمومية وتقدير فاعليتها على الفئات المستهدفة، حيث يتم تسليط الضوء على نتائجها ومدى تأثيرها على الفئات المستهدفة.

كما تهدف إلى مراجعة تحقيق الأهداف المرجوة وتحليل العوامل المؤثرة على النتائج المتحققة، تعتبر هذه الجلسة المحور الرئيسي الذي يتيح للرأي العام متابعة عملية صياغة السياسات وإعدادها من قبل الحكومة، مما يعزز المشاركة والشفافية في اتخاذ القرارات، فقد تم التنصيص عليها كأحد المستجدات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 حيث جاء في الفصل 101<sup>17</sup> منه في فقرته الثانية "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها".

<sup>15</sup> رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، دفتار برلمانية، مجلة متخصصة في العلوم الدستورية والسياسية، المجلد

1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر (2022)، ص 10.

<sup>16</sup> رشيد المدور، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، دفتار برلمانية 1، الدار البيضاء (2022)، ص 77.

<sup>17</sup> الفصل 101 من دستور 2011.

ولا يعد الدستور الجهة الوحيدة التي نصت على انعقاد جلسة سنوية لمناقشة السياسات العمومية فقد تم التنصيب أيضا عليها في النظام الداخلي لمجلس النواب وبحسب المادة 293 من النظام الداخلي لمجلس النواب وكذا المادة 312 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين فإن مكتب المجلس يحدد تاريخ الجلسة الخاصة بتقييم السياسات العمومية وجدول أعمالها، حيث يتم القيام بمناقشة عامة للتقارير الموزعة من قبل المكتب على أعضاء المجلس في 48 ساعة كأقل تقدير قبل انعقاد الجلسة.

يسند تحضير الجلسة السنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية لمجموعة موضوعاتية مؤقتة يتم إحداها خلال دورة أكتوبر تحت إشراف مكتب مجلس المستشارين، أو مجلس النواب حسب عدد ومواضيع السياسات المحددة.

### ثانيا: عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان

يعد عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة أمام البرلمان من الأدوات والوسائل التي وضعها المشرع الدستوري لتفعيل اختصاص البرلمان بتقييم السياسات العمومية وهذا المعنى أكدته المحكمة الدستورية في قرارها رقم 19/93 حين وصفت هذا العرض بـ "الآلية الرقابية والتقييمية"<sup>18</sup>، وهكذا، نصت الفقرة الأولى من الفصل 101 من الدستور على أن "يعرض" رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب. أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين.

ينبغي التذكير بأن هذا التطور الدستوري في جوهره يمثل توثيقاً لممارسة عرفية بدأت مع حكومة التناوب التوافقي، فقد قام الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي، بعد مرور حوالي سنة ونصف على حصول الحكومة على ثقة البرلمان عبر التصويت على برنامجها بتاريخ 17 أبريل 1998، بتقديم مبادرة فريدة. تمثلت هذه المبادرة في تقديم تصريح أمام مجلس النواب بتاريخ 13 يناير 2000، ثم أمام مجلس المستشارين بتاريخ 17 يناير 2000، حيث استعرض خلالهما حصيلة مرحلية لعمل الحكومة.

وفي نهاية الولاية التشريعية قدم الوزير الأول بتاريخ 1 غشت 2002 أمام مجلس النواب الحصيلة الختامية لما أنجزته الحكومة. وفي توضيح دوافع هذه الخطوة، أشار عبد الرحمان اليوسفي في تصريحاته إلى أن تقديم مثل هذه الحصيلة أمر طبيعي في الأنظمة الديمقراطية.

وأكد بفخر أن هذه كانت المرة الأولى في تاريخ المغرب التي تتخذ فيها الحكومة مثل هذه المبادرة، واعتبرت حكومة التناوب أن هذه الخطوة تجسد انخراطها في عملية الانتقال الديمقراطي، وتسعى من

<sup>18</sup> المحكمة الدستورية القرار رقم 19/93 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين، الصادر بتاريخ 9 يوليو 2019



خلالها إلى ترسيخ عرف جديد يعزز دولة المؤسسات، ويرسخ ثقافة المسؤولية على أعلى مستويات أجهزة الدولة، بالإضافة إلى إثراء منهج الحوار بين السلطتين التشريعية والتنفيذية<sup>19</sup>.

وقد قام رئيس الحكومة عزيز أخنوش، بتقديم الحصيلة المرحلية لعمل حكومته أمام البرلمان في جلسة مشتركة بتاريخ 24 أبريل 2024.

ويلاحظ مما سبق:

- جميع هذه العروض المتعلقة بالحصيلة المرحلية جاءت بمبادرة رئيس الحكومة، رغم أن الفصل 101 من الدستور يمنح إمكانية تقديمها أيضاً بناءً على طلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين؛

ثالثاً: الجلسة الشهرية المخصصة للأسئلة الخاصة بالسياسة العامة

تُعقد جلسة شهرية لمناقشة السياسات العامة، يتم خلالها توجيه أسئلة شفوية إلى رئيس الحكومة، بهدف تقييم مدى تحمل الحكومة لمسؤولياتها أمام البرلمان فيما يتعلق بالسياسات العامة المعتمدة.

وينص الفصل 100 من الدستور في فقرته الثانية<sup>20</sup> على: "تدلي الحكومة بجوابها خلال العشرين يوماً الموالية لإحالة السؤال عليها. تقدم الأجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة من قبل رئيس الحكومة، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة".

يفهم من النص الدستوري أن الجلسة الشهرية تعد مناسبة تخص أحد مجلسي البرلمان لتقديم مجموعة من الأسئلة الشفهية المرتبطة بالسياسة العمومية بهدف تقييمها، ويتوجب على رئيس الحكومة الرد على هذه الأسئلة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ توجيهها إليه.

لا يمكن الاكتفاء بالاعتماد على النص الدستوري وحده لتحديد مواعيد الجلسات الشهرية، بل يتطلب الأمر النظر في نصوص تنظيمية أخرى، ففي النظام الداخلي لمجلس النواب، واستناداً إلى مقتضيات الفصل 100 من الدستور، تخصص جلسة شهرية واحدة لمناقشة الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة، حيث يلزم الأخير بتقديم إجابات على تلك الأسئلة خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> حصيلة الولاية التشريعية السادسة: 1998-2002، موسوعة العلاقات بين الحكومة والبرلمان، ص 117.

<sup>20</sup> الفصل 100 من دستور 2011

<sup>21</sup> المادة 278 م القانون الداخلي لمجلس النواب

## رابعا: دسترة الاستماع إلى مسؤولي الإدارات من طرف اللجان البرلمانية

يعد دستور 2011 نقطة تحول هامة في تعزيز دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية بفعالية أكبر، حيث نص في الفصل 102 على تمكين اللجان البرلمانية المختصة في كلا المجلسين من صلاحيات مهمة، من بينها حق الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية. هذه الآلية توفر للبرلمان أدوات رقابية فعالة تسهم في تحسين جودة أداء المؤسسات وتوجيه السياسات نحو تحقيق الأهداف المرجوة<sup>22</sup>، بحضور الوزراء المختصين وتحت مسؤوليتهم وفقا لما ينص عليه الدستور، تبرز أهمية التأكيد على هذا الحق في الوثيقة الدستورية، رغم تضمينه مسبقا في النظام الداخلي للمجلس.

كما أكد المجلس الدستوري توافق هذا الحق مع نصوص الدستور، إلا أنه لا يزال يشكل موضع جدل على صعيد التطبيق العملي بين البرلمان ومسؤولي المؤسسات العمومية الذين يعارضون بشكل مستمر المثل أمام البرلمان.

حيث نجد أن المادة 41 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2004 قد نصت على أن للجان لهم الحق في طلب وذلك بواسطة رئيس المجلس في كل مسألة تعنيها الاستماع إلى عضو من أعضاء الحكومة، أو ممثل عن مجلس من المجالس العليا أو مندوب سامي أو مدير مؤسسة عمومية أو شبه عمومية أو شركة الدولة بحضور عضو الحكومة الوصي على القطاع<sup>23</sup>.

فقد امتنع رئيس النيابة العامة<sup>24</sup>، في مناسبات عدة عن حضور جلسات البرلمان لتقديم التقرير السنوي للنيابة العامة أمام أعضاء لجنة العدل والتشريع بمجلس النواب، وقد اعتبر بعض أعضاء اللجنة أن رفض الحضور لا يرتبط بقضية فصل السلطات أو التبعية الرئاسية للنيابة العامة في حالة حضور أحد المسؤولين، وإنما يتعلق بالمبدأ الأساسي المتمثل في ممارسة الرقابة البرلمانية على السياسة الجنائية<sup>25</sup>.

## خامسا: تقييم البرلمان للسياسات العمومية من خلال قانون التصفية

يشكل تصويت البرلمان على قانون التصفية آلية من آليات الرقابة السياسية على إدارة المالية العامة، حيث ينص دستور 2011 على إلزام الحكومة بعرض قانون التصفية سنويا أمام البرلمان، والذي

يتعين على رئيس الحكومة مبدئيا تقديم الأجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة في جلسة واحدة كل شهر أمام المجلس الذي يعنيه الأمر، فإن ذلك يترتب عنه حضور رئيس الحكومة مرة واحدة أمام كل من مجلسي البرلمان، طالما أن المجلس المعني لديه أسئلة تتعلق، في طبيعتها ومداها، بالسياسة العامة. " قرار المجلس الدستوري رقم: 13/924 بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب لفتح أغسطس 2013، الصادر في 22 أغسطس 2013. "

<sup>22</sup> رشيد المدور، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية: دلالاته وآلياته وإشكالياته، دفا تر برلمانية، مجلة متخصصة في العلوم الدستورية والسياسية، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر (2022)، ص 18.

<sup>23</sup> محمد وباعوس، علاقة البرلمان بالمؤسسات الدستورية في مجال تقييم السياسات العمومية في المغرب، دفا تر برلمانية، مجلة متخصصة في العلوم الدستورية والسياسية، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر (2022)، ص 61.

<sup>24</sup> محمد عبد النباوي

<sup>25</sup> يوسف بنهيبة، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، (الرباط: مكتبة دار السلام، 2021)، ص 212.

يتعلق بتنفيذ قانون المالية. هذه العملية تمنح أعضاء البرلمان فرصة للتقييم الشامل لنتائج السنة المالية الماضية، والوقوف على مدى تحقيق الحكومة لأهدافها ومدى وفائها بالتزاماتها وتعهداتها<sup>26</sup>.

تعد قوانين التصفية أداة مميزة ضمن القوانين المالية، إذ تهدف إلى التحقق من مدى توافق العمليات المالية التي تم تنفيذها مع الاعتمادات الممنوحة في الميزانية التي أقرها البرلمان. وتعتبر هذه القوانين وسيلة قانونية فعالة تمكن البرلمان من ممارسة دوره الرقابي وتقييم السياسة المالية للحكومة، إضافة إلى مساءلة المسؤولين عن النتائج المحققة نتيجة تطبيق قانون المالية.

يعد التصويت على قانون التصفية داخل البرلمان أحد الآليات التي تتيح تعزيز دوره الرقابي على كيفية استخدام الأموال العامة ضمن حدود محددة، إذ يمكن للبرلمان، من خلال دراسة الحساب الختامي للميزانية والمصادقة عليه، أن يساهم بصورة ملموسة في تطوير النقاشات البرلمانية وإثراء نشاطه عن طريق تقديم تقييم معمق للسياسات الحكومية المعتمدة<sup>27</sup>.

يرسخ القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13.130 دور البرلمان كفاعل رئيسي في تدقيق المالية العمومية، وذلك عبر الآلية التي يوفرها قانون التصفية، وباعتبار أن هذا القانون يتم إقراره بعد انتهاء الحكومة من تنفيذ القانون المالي للسنة المعنية، فإنه يمنح البرلمان فرصة ممارسة رقابة لاحقة على الأداء المالي للحكومة من خلال هذه الرقابة، يمكن للبرلمان تحليل ظروف تنفيذ القانون المالي بشكل دقيق، وتقييم مدى قدرة الحكومة على الالتزام بتعهداتها في مجالات الجباية، وكذلك في تسيير الموارد والاستثمار لتعزيز الفعالية والشفافية في تدبير الشأن المالي<sup>28</sup>.

## المطلب الثاني:

### إكراهات و آفاق تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية

من خلال هذا المطلب سنحاول التوقف عند حصيلة مجلس النواب في تقييم السياسات العمومية خلال الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، وذلك على اعتبار أن مجلس النواب قد راكم تجارب في التقييم من خلال الولايتين التاسعة والعاشرية قصد التعرف على التطور الكمي والكيفي لمواضيع السياسات العمومية موضوع التقييم.

<sup>26</sup> عبد النبي أضرير، تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزاسن، الحي الصناعي، سلا، العدد 2، دجنبر (2015)، ص 4

<sup>27</sup> نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة الأمانة، الرباط، العدد 6، 2013، ص 135.

<sup>28</sup> محمد حنين، تدبير المالية العمومية: الرهانات والإكراهات، (الرباط: مطبعة دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005)، ص 277

## الفقرة الأولى:

## حصيلة تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية في ضوء الولاية الحادية عشر

سنحاول التعرف على حصيلة تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية ضمن الولاية الحادية عشر من خلال القياس الكمي والكيفي للسياسات العمومية موضوع التقييم.

## أولاً: تقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021

في السنة التشريعية الثانية 2022-2023 للولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، تم عقد جلسة سنوية لمناقشة وتقييم السياسات العمومية الخاصة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2021-2018<sup>29</sup>، وقد تم اختيار هذا الموضوع بناءً على الأهمية البالغة التي يحظى بها الإصلاح الإداري في بلادنا كواحد من أبرز الأوراش الكبرى<sup>30</sup>. فقد انخرطت المملكة المغربية في هذا المسار منذ بداية الاستقلال، حيث عملت على مدى العقود الماضية على صياغة وتنفيذ مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج والتدابير والإجراءات القانونية، كل ذلك جاء بهدف تحسين كفاءة الإدارة العمومية، وتعزيز جودتها وحكامتها، وزيادة إنتاجيتها، وقد شمل هذا التقييم عدة مستويات تمثلت في<sup>31</sup>:

- تقييم ملاءمة الخطة الوطنية لحاجيات الإصلاح؛
- تقييم التكلفة المالية والبشرية للخطة الوطنية لإصلاح الإدارة؛
- حدود تفعيل مشاريع الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة؛
- تقييم الحكامة التديرية والمؤسسية؛
- آليات وضمانات استدامة نتائج الخطة الوطنية؛

ويمكن استنتاج أن استدامة الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة، شأنها شأن السياسات العمومية والبرامج الأخرى، تعتمد بشكل أساسي على توفير آليات فعالة للتتبع والتقييم. ففي غياب هذه الآليات، يصبح الحفاظ على المنجزات أمراً بالغ الصعوبة، ومن الملاحظ عدم وجود نظام معلوماتي يتيح مراقبة وتتبع تقدم مشاريع الخطة في مختلف القطاعات الوزارية، سواء على مستوى المصالح المركزية أو على مستوى المصالح اللامركزية. إلى جانب ذلك، تتسم صلاحيات الوزارة المسؤولة عن إصلاح الإدارة بالمحدودية، مما

<sup>29</sup> تم عقد الجلسة السنوية بتاريخ الاثنين 10 يوليوز 2023،

<https://www.chambredesrepresentants.ma/ar/%C3%A9tiquettes/%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD-%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A9>

<sup>30</sup> مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، أبريل 2023، ص 17.

<sup>31</sup> للمزيد من التفاصيل حول مستويات تقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، يمكن الرجوع لتقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة به.

يؤثر على قدرتها في ضمان استمرارية تنفيذ الخطة بشكل مستدام<sup>32</sup>، استنادا إلى النتائج المستخلصة من تحليل معايير التقييم المعتمدة، أوصت مجموعة العمل الموضوعاتية بعدة توصيات من أبرزها<sup>33</sup>:

- اعتماد هيكلية حكومية مستقرة ومتفق عليها تظل قائمة بغض النظر عن تغير الحكومات، مما يضمن استقرار الهياكل الإدارية واستمرارية متابعة وتنفيذ البرامج والسياسات العمومية؛
- إنشاء مصالح أو وحدات ضمن الإدارة العمومية مخصصة لتدبير المخاطر والأزمات، مع اعتماد أزمة كورونا كمرجع في هذا المجال؛
- إطلاق حوار وطني بهدف وضع منظومة إصلاحية شاملة للوظيفة العمومية تشمل جميع الجوانب المرتبطة بالحياة الوظيفية، مع تحديد مواعيد زمنية مناسبة لإصدار النتائج وضمان تنفيذها، مع التأكيد على أهمية توفر الإرادة السياسية والمالية لتحقيق ذلك؛
- تُعدّ الحاجة إلى وضع سياسات عمومية واستراتيجيات مستقبلية ذات أهداف واضحة، شاملة ومحددة، أمراً بالغ الأهمية. يجب أن تكون هذه الخطط بعيدة عن العمومية وأن تُلزم جميع القطاعات بالتطبيق. كما يتطلب الأمر اعتماد آليات تنسيقية فعّالة لضمان تحقيق تفعيل عادل ومتوازن بين مختلف القطاعات، مع تحديد واضح التزامات ومسؤوليات كل قطاع على حدة؛
- الاستمرار في نشر ورش العمل الخاصة بالإدارة الرقمية وتعزيز التحول نحو تقديم الخدمات عن بعد.

#### ثانياً: تقييم السياسة المائية

استناداً على أحكام الدستور ولاسيما الفصلين 70 و 101 منه؛ وعلى مقتضيات النظام الداخلي لمجلس النواب وخصوصاً الباب السابع من الجزء الخامس؛ وعلى قرار مكتب مجلس النواب الصادر بتاريخ فاتح فبراير 2022 تم تأسيس مجموعة عمل موضوعاتية متخصصة لتقييم السياسة المائية، وذلك نظراً لأهمية وأولوية قضية الماء في ظل التحديات والرهانات الهيكلية التي يواجهها المغرب حالياً<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، أبريل 2023، ص 312.

<sup>33</sup> مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، أبريل 2023، ص-ص 313-324.

<sup>34</sup> مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023، ص 5.

استنادا إلى أهمية ودور التقييم البرلماني للسياسات العمومية، قرر مكتب المجلس اختيار موضوع "السياسة المائية للتقييم" بناء على مقترحات الفرق والمجموعات النيابية ووفقا للإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي، وقد اعتمدت المجموعة مرجعيات وأدوات لتقييم السياسة المائية<sup>35</sup> من أهمها الاطار المرجعي لتقييم السياسات العمومية (منشورات البرلمان المغربي)، ومبادئ منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بخصوص الحكامة والماء والتي تم استخلاصها خلال اجتماع مجلس منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية على مستوى اجتماع الوزراء يوم 04 يونيو 2015، وكذلك تقرير منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة 2015، رؤية عالمية مشتركة لتدبير المياه الجوفية 2030 نداء من أجل التحرك، إضافة إلى التقييمات الوطنية وأخرى خارجية وبعد تشخيص وضعية السياسات العمومية المرتبطة بالماء، خلصت المجموعة إلى ما يلي<sup>36</sup>:

- منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي، تمكن المغرب من مضاعفة قدراته التخزينية، إلا أن الحجم الفعلي لمخزون المياه في السدود الرئيسية شهد انخفاضا ملحوظا خلال العقد الأخير؛
- تتجاوز معدلات استغلال المياه الجوفية الحدود الممكنة تعبئتها، مما يؤدي إلى استنزاف المخزونات الاستراتيجية وتعريض الطبقات الجوفية لخطر عدم تجديدها حتى في السنوات التي تشهد هطول أمطار غزيرة. ويزداد هذا الوضع سوءا بسبب استمرار عرقلة التدفق الطبيعي للمياه على مستوى الأنهار بالإضافة إلى غياب نظام يضمن تدفقات إيكولوجية كافية لتجديد هذه الطبقات؛
- ندرة المياه في المغرب قد تؤدي إلى تقليص الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تصل إلى 6.5%. يُقدر إجمالي الطلب على المياه بحوالي 16.28 مليار متر مكعب سنوياً، يذهب منها 14.53 مليار متر مكعب للزراعة، بينما يُخصص 1.75 مليار متر مكعب سنوياً للاستخدامات المنزلية والصناعية والسياحية؛
- يوجد عدم اتساق بين السياسات العمومية والقانون الإطار 99.12 الذي يعمل كميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة؛
- تغيير توازن ووظائف النظم البيئية للأنهار والبحيرات.

ومن خلال تحليل وتقييم السياسة المائية توصلت المجموعة، إلى مجموعة من التوصيات أبرزها ما

يلي:

<sup>35</sup> مجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية، ص 91.  
<sup>36</sup> للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لمجلس النواب، تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023.

- وضع وإصدار قانون لحماية التربة وفقا للفصل 17 من القانون 11.03<sup>37</sup>؛

- إعادة النظر في تفعيل مشروع القانون المتعلق بالمناطق القروية والجبلية، الذي أوصى به المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تعتبر خطوة هامة نحو تعزيز التنمية المستدامة في تلك المناطق. تسعى هذه المبادرة إلى معالجة التحديات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية من خلال وضع إطار قانوني يعزز من فرص النمو والتحسين المعيشي لسكان هذه المناطق، مما يساهم في تحقيق توازن اقتصادي واجتماعي على المستوى الوطني؛

- تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بإنشاء نظام ضريبي بيئي يغطي الأفراد والمشروعات التي تستهلك كميات كبيرة من المياه؛

- تفعيل إجراءات الإعلان عن مدارات المحافظة أو المنع مع الفُرشات التي تتعرض لأقصى درجات الاستغلال؛

- دراسة وتحديث سياسات توزيع الحصص بين القطاعات المختلفة وداخلها لضمان التوزيع العادل للماء بين كافة الاستخدامات والمستخدمين المتنوعين، بهدف تعزيز الحماية البيئية والحفاظ على الموارد الطبيعية بفعالية أكبر.

- تنشيط المؤسسات وآليات التشاور والتنسيق الواردة في قانون الماء، مثل المجلس الأعلى للماء والمناخ، لضمان قيامه بمهامه المتعلقة بدراسة وتقديم الرأي حول التوجهات العامة للسياسة الوطنية للماء؛

ما يلاحظ من خلال التقرير أنه جاء لبسط واستعراض مجموعة من التقييمات أجرتها مؤسسات وطنية أو دولية ولم يحمل في طياته جديد يذكر، مما يطرح معه التساؤل حول الإمكانيات المعرفية والتحليلية للمجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسات العمومية فقد اقتصر فريق العمل على تطبيق مقارنة "تقييم التقييم" وتم ذلك من خلال الاعتماد على تقييمات سابقة أجريت في سياقات مؤسسية أخرى. وكما يوضح التقرير، فقد تأكد الفريق من مصداقية هذه التقييمات من الناحية العلمية والمنهجية، واعتمدوا على خلاصاتها لإجراء الدراسة.

<sup>37</sup> المتعلق بحماية واستصلاح البيئة (الظهير 1.03.59 الصادر يوم 12 مايو 2003 ؛ بالجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 19 يونيو 2003 )



وعلى الرغم من تشكيل مجموعة العمل الموضوعاتي المكلفة بتقييم المخطط الأخضر بتاريخ 9 مارس 2022<sup>38</sup>، غير أنها لم تنجز التقرير المطلوب منها في نفس السنة التشريعية، ولم تعط أي تبريرات أو تعليقات حول سبب عدم إنجازها للتقرير وعرضه على مجلس النواب لمناقشته في جلسة سنوية عمومية.

وقد تم إعادة هيكلتها بتاريخ 23 أبريل 2025. إضافة أن تقرير مجموعة العمل المكلفة بشروط وظروف تطبيق القانون 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، لم يتم تقييمه في الجلسة العمومية السنوية إلا في السنة التشريعية 2023-2024، مما يتبين معه هزالة الحصيلة في الثلاث السنوات التشريعية الأولى من الولاية التشريعية الحادية عشر.

### ثالثاً: تقييم شروط وظروف تطبيق القانون 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء

شهدت السنة التشريعية 2023-2024 استمرار مجلس النواب في أداء دوره المرتبط بتقييم السياسات العمومية، وذلك وفقاً لأحكام الفصلين 70 و101 من الدستور، والمواد ذات الصلة في النظام الداخلي، يهدف هذا النهج إلى تعزيز جودة الأداء والتدخل العمومي عبر تحليل واقع السياسات والبرامج العمومية واستكشاف آثارها.

واستناداً إلى مبدأ احترام عقد الجلسة السنوية لتقييم السياسات العمومية، كما هو منصوص عليه في الدستور والنظام الداخلي للمجلس، تم تخصيص جلسة عمومية يوم الثلاثاء 16 يوليو 2024، هذه الجلسة كانت مكرسة لمناقشة تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم شروط وظروف تطبيق القانون 103.13 الخاص بمحاربة العنف ضد النساء. وقد قامت المجموعة بتقديم التقرير أمام السيدات والسادة النواب، بحضور الحكومة ممثلة بالسيدة وزيرة التضامن والإدماج الاجتماعي والأسرة<sup>39</sup>.

من اللافت أن هذا النوع من التقييم الذي يتناول القوانين في سياق تقييم البرلمان يعتبر سابقة في تاريخ مجلس النواب والبرلمان بشكل عام، يتيح هذا التوجه إمكانية قياس فعالية القوانين وتأثيرها، وتقييم جودة تنفيذها ومدى تحقيقها للأهداف المنشودة، ويتميز هذا النهج باعتماده على منهجية علمية لتحليل البيانات واستخلاص النتائج، مع الحفاظ على الفصل الواضح بين هذا الدور البرلماني ومسؤولية مراقبة أداء الحكومة.

اتبعت المجموعة الموضوعاتية نهجاً علمياً دقيقاً في عملياتها، حيث ركزت على جمع البيانات من خلال جلسات استماع شاملة مع مختلف الأطراف المعنية بمكافحة العنف ضد النساء<sup>40</sup>، هذه الأطراف شملت مسؤولين حكوميين، ممثلي مؤسسات دستورية، جمعيات المجتمع المدني، مؤسسة رئاسة النيابة

<sup>38</sup> حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2021-2022، منشورات مجلس النواب، شتنبر 2022، ص 199.

<sup>39</sup> حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2023-2024، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، شتنبر 2024، ص 177.

<sup>40</sup> حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2023-2024، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، شتنبر 2024، ص 177.

العامّة، وجمعية هيئات المحامين بالمغرب، كما أجريت لقاءات دراسية وزيارات ميدانية داخل المغرب وخارجه لتعزيز فهم السياق وتوسيع دائرة التحليل.

جرى تحليل المعلومات المستخلصة باستخدام مؤشرات الأداء الكمية والكيفية وفق المعايير الدولية المعروفة بـ(SMART)، بما يضمن النجاعة والدقة في التقييم، إضافة إلى ذلك، تم تحديد مجموعة من معايير التقييم التي شكلت أساس العمل، من أبرزها: الملاءمة، الفعالية، النجاعة، الانسجام الاستدامة،<sup>41</sup> الأثر.

تمخض هذا الجهد عن إعداد تقرير شامل يسلط الضوء على أبرز الإشكاليات المرتبطة بظاهرة العنف ضد النساء، ويعرض مجموعة واسعة من الاقتراحات والتوصيات تجاوز عددها المائة، تسعى هذه التوصيات إلى معالجة أوجه القصور والاختلالات التي تواجه الممارسة المغربية في مجال مكافحة العنف ضد النساء، سواء على صعيد الإجراءات الجزرية أو التدابير الحمائية أو الوقائية أو التكفل بالنساء ضحايا العنف.

كما يركز التقرير على ضرورة اعتماد سياسة عمومية تتميز بالشمولية والتعددية، مع إشراك كافة الأطراف المعنية والفاعلين في هذا المجال، بهدف صياغة نموذج مغربي متقدم ورائد لمناهضة العنف ضد النساء على المستوى العربي والقاري والإقليمي.<sup>42</sup>

وفي سياق آخر، وحرصاً من مجلس النواب على مواصلة تعزيز الزخم التصاعدي في عملية تقييم السياسات العمومية، وكذلك دعم التراكم المعرفي والتقني في هذا المجال، قرر مكتب المجلس الموافقة على تقييم ثلاث سياسات عمومية ضمن نفس السنة التشريعية، وهي:

-الاستراتيجية الوطنية للرياضة 2008—2020؛

- المخطط الأخضر؛

- الاستراتيجية الوطنية لمحاربة الأمية 2017—2021.

على ما يبدو بالنسبة لنا أن حصيلة مجلس النواب في تقييم السياسات العمومية خلال الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026 كانت هزيلة، وذلك مقارنة بحجم الانتظارات في تجويد الفعل العمومي.

<sup>41</sup> حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2023-2024، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، شتنبر 2024، ص 180.

<sup>42</sup> حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2023-2024، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، شتنبر 2024، ص 181.

## الفقرة الثانية:

## عوائق وآفاق تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية

في هذه الفقرة سنحاول تسليط الضوء على الغموض الذي يعتري رسم السياسات العمومية، وكذلك إشكالية الدمج بين ما هو سياسي وما يتطلبه إنجاز التقارير من طبيعة تقنية، الى جانب ذلك سنتعرف على المعوقات المتعلقة بالحصول على المعلومات التي لها أهمية كبيرة في مجال تقييم السياسات العمومية وكذا آفاق تجاوز هذه العوائق

أولاً: عوائق تقييم مجلس النواب للسياسات العمومية

- رسم السياسات العمومية وتنازع المصالح السياسية

يكن التحدي في الإبهام الذي يحيط بتحديد الاتجاهات الواضحة عند صياغة السياسات العمومية، حيث تغيب أحيانا الرؤية الاستراتيجية التي تضمن التوافق بين أهداف هذه السياسات ومتطلبات المجتمعات المستهدفة، هذا الغموض يزيد من مخاطر اتخاذ قرارات قد تكون غير فعالة أو لا تتماشى مع الواقع الفعلي، مما يؤدي إلى إهدار الموارد وتفويت فرص التطور والتنمية المستدامة، ولتحقيق نتائج أكثر دقة وتأثيراً، قد يكون من الضروري تعزيز آليات التشاور والمشاركة، وتكثيف الجهود لإعداد قواعد بيانات شاملة تساعد على فهم أولويات المجتمع بشكل أعمق.

تعد عملية وضع السياسات العمومية مزيجاً معقداً بين الجوانب السياسية والتقنية، إذ تواجه العديد من التحديات التي تجعلها شديدة الصعوبة والتداخل. يسهم في صياغة هذه السياسات مجموعة متنوعة من الفاعلين، حيث يتحرك كل منهم وفقاً لمبادئه ومصالحه الخاصة التي يسعى لتحقيقها، علاوة على ذلك، تتأثر هذه العملية بعوامل متعددة مثل البيئة السياسية والمؤسسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تلعب دوراً أساسياً في تحديد أهداف السياسات، بالإضافة إلى ذلك، تعتبر السياسات العمومية شكلاً من أشكال استجابة النظام السياسي الذي يجمع بين السلطات والمؤسسات والأنشطة المنظمة والمترابطة بهدف خدمة المجتمع بشكل فعال<sup>43</sup>.

إن المواضيع التي تناولها مجلس النواب فيما يتعلق بالسياسات العمومية في السابق يمكن تصنيفها ضمن البرامج العمومية أكثر منها ضمن السياسات العمومية، يتعلق الأمر، على سبيل المثال، بـ "البرنامج الوطني لتزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب"، و "البرنامج الوطني لربط العالم القروي بالكهرباء"،

<sup>43</sup> جيمس أندرسون، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط السادسة، 2017)، ص 34.

بالإضافة إلى دراسة "مساهمة البرنامج الوطني للطرق القروية الثاني في فك العزلة عن المجال القروي والجبلي بالمغرب" <sup>44</sup>...

#### • عائق الحصول على المعلومات والمعطيات

يعاني البرلمان من تحديات كبيرة في الوصول إلى المعلومات الحيوية التي تعتبر ضرورية ومفيدة لتقييم السياسات العمومية بشكل فعال. هذه المعلومات، التي غالبا ما تكون تحت تصرف الحكومة والمؤسسات العمومية والمصالح الإدارية، تشمل معطيات جوهرية تتعلق بعملية وضع واتخاذ القرارات المرتبطة بالسياسات العمومية، بالإضافة إلى تلك المتعلقة بمتابعة تنفيذ هذه السياسات وقياس مدى تحقيق الأهداف التي تم تحديدها وفقًا للواقع العملي، افتقار البرلمان إلى هذه المعلومات يؤدي بشكل رئيسي إلى ضعف قدرته على القيام بمهمة التقييم والمراقبة بالشكل المطلوب، مما ينعكس بشكل مباشر على مستوى الشفافية والمساءلة في صياغة وتنفيذ السياسات العمومية <sup>45</sup>.

كما أن القانون رقم 31.13 <sup>46</sup> المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات يتضمن استثناء واضحا في مادته الأولى <sup>47</sup>، حيث يعفي الحكومة من دائرة المؤسسات والهيئات التي تلزم بتوفير المعلومات وإتاحة وصول المواطنين إليها بحرية. هذا الاستثناء يثير إشكالية بالنظر إلى أن القانون ذاته يشمل مؤسسات وهيئات أخرى مثل مجلسي البرلمان والمحاكم والإدارات العمومية، إضافة إلى المؤسسات والمرافق العامة، باعتبارها جهات تابعة لهذا الالتزام.

ومع ذلك، يتم تغييب الحكومة، التي تُعد في الواقع الجهة الرئيسية التي تمتلك النصيب الأكبر من المعلومات ولها صلاحية اتخاذ القرارات بشأن طبيعة تلك المعلومات وتحديد مدى إمكانية السماح للإدارات والمرافق العمومية بتوفير الوصول إليها، هذا الوضع يدعو للتساؤل حول مبدأ تكافؤ الفرص في الحصول على المعلومات وشفافية التعامل مع المعطيات التي تحتاجها المواطنين والمؤسسات الأخرى.

#### ثانيا: آفاق تطوير والارتقاء بوظيفة البرلمان التقييمية للسياسات العمومية

إن تناول السياسات العمومية يستدعي مراعاة السياق الزماني والمكاني الذي تُطرح فيه، بالإضافة إلى طبيعة النظام السياسي السائد. فكلما ازداد اعتماد المجتمع السياسي على المبادئ الديمقراطية، زادت احتمالية خضوع السياسات العمومية لنقاش عام يساهم في تعزيز شرعيتها وإمكانية تعديلها بشكل كبير

<sup>44</sup> يمكن الرجوع لتقارير المجموعات الموضوعاتية المكلفة من طرف مجلس النواب خلال الولاية التشريعية التاسعة والعاشر.

<sup>45</sup> توفيق مطيع، "تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011" "التقييم البرلماني نموذجاً"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكاد، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2019-2020، ص 452.

<sup>46</sup> ظهير شريف 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات.

<sup>47</sup> استثناء الحكومة من بين الهيئات والمؤسسات المطالبة بتقديم المعلومة ارجع إلى ما هو منصوص عليه في الفصل 19 من الدستور.

قبل تطبيقها فعلياً أو حتى بعد بدء تنفيذها، من خلال عمليات التقييم التي تهدف إلى تحسينها وتوجيهها نحو تحقيق الأهداف المرجوة<sup>48</sup>.

### • تحقيق التوازن بين الأغلبية والمعارضة

لضمان عملية تقييم فعّالة للسياسات العمومية من قبل البرلمان، لا بد من توافر مجموعة من المتطلبات الموضوعية. من أبرز هذه المتطلبات تحقيق التوازن بين الأغلبية والمعارضة البرلمانية، حيث يعد هذا التوازن شرطاً أساسياً لنجاح عملية التقييم. تمثل المعارضة عنصراً ضرورياً في منظومة عمل الحكومات، بل إنها تعتبر ركناً جوهرياً يساهم في تعزيز أداء الحكومة في مجال السياسات العمومية<sup>49</sup>، ويساعد على تصحيح الأخطاء بما يخدم المصلحة العامة للمواطنين بشكل عام.

### • البنية البشرية والمادية والمالية

تعتبر عملية التقييم عملية معقدة، وتتطلب توفر كفاءات وخبرات متعددة التخصصات وممكنة من منهجيات وأدوات إنجاز التقييم، بالإضافة إلى تمكينها من موارد مادية ومالية قصد إنجاز أعمالها، بشكل مستقل دون وقوعها في تعارض بين المصالح.

في هذا السياق، يعتبر توفير الكفاءات والخبرات المتخصصة، إلى جانب تأمين الموارد المادية والمالية، من الأسس الضرورية لضمان جودة عمليات التقييم وإعداد التقارير التقنية بشكل فعال، وفي غياب هذه العناصر الأساسية، ستظل عمليات التقييم غير دقيقة، مما يؤدي إلى إنتاج نتائج مشكوك فيها ويثير باستمرار نقاشات حول مصداقيتها، هذا الوضع يهدد بضعف جدوى هذه النتائج وعدم قابليتها للاستخدام، ليجعل التقييم ممارسة فاقدة للهدف والقيمة بمرور الوقت<sup>50</sup>.

إن ممارسة عملية التقييم تستلزم إدارة مهامها بقدر عالٍ من المسؤولية وبالتزام صارم بالشفافية، مما يتيح لها الوصول إلى نتائج تتمتع بدرجة عالية من الموثوقية والمصداقية لدى الجهات الفاعلة في مجال السياسات العمومية، وهذه النتائج تساهم بدورها في تعزيز قدرتهم على تحسين أدائهم العملي وتطويره بشكل مستدام، إلى جانب الإسهام في تنشيط الحوار العام وجعله أكثر شمولية وتفاعلاً مع مختلف الأطراف المعنية.

### • استخدام المعلومة في التقييم البرلماني للسياسات العمومية

<sup>48</sup> علي الحنودي، دراسة السياسات العمومية، (طبعة IMPRIMRRIE RIVE، الطبعة 2016)، ص 10.  
<sup>49</sup> محمد الأنصاري، الحكامة ومتطلبات الجودة التشريعية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 23-24، (2007)، ص 44.  
<sup>50</sup> مطيع، ص 478.

يواجه البرلمان المغربي تحديات تتعلق بضعف قدرته الذاتية في تمكين أعضائه من الوصول إلى المعلومات الضرورية. يظهر هذا القصور بشكل واضح من خلال غياب الهياكل التنظيمية والأجهزة المختصة التي تعنى بعملية جمع وتحليل المعلومات اللازمة لدعم العمل التشريعي واتخاذ القرارات المستنيرة، فالخزانة البرلمانية، على سبيل المثال، تعاني من محدودية فيما تحتويه من مؤلفات ومجلات ودوريات، مما يجعلها غير مواكبة للتطورات المتسارعة التي شهدها المغرب والعالم في مجالات الإنتاج الفكري بمختلف أنواعه وفروعه، فضلا عن ذلك، فإن إدارة خزانة بهذا الحجم والتي يفترض أن تكون بمستوى رفيع يتطلب توفير موارد مالية وبشرية كافية ومؤهلة لضمان تحقيق أهدافها ودورها الأساسي<sup>51</sup>.

يعد تقييم جودة أداء الدولة وفعالية سياساتها من المهام الأساسية التي تناط بالبرلمانات، حيث يمثل هذا الدور جوهرًا في ضمان عمل الدولة وفق معايير تخدم الصالح العام بكفاءة، ومع ذلك، فإن البرلمانات غالبًا ما تفتقر إلى البيانات الشاملة والموثوقة التي تؤهلها للقيام بهذه المهمة بالشكل المطلوب، هذا النقص في المعلومات يعد واحدًا من التحديات البارزة، ويثير الكثير من الحزن والأسف لأنه يؤدي، في كثير من الأحيان، إلى استمرار تنفيذ بعض السياسات العمومية على الرغم من فشلها في تحقيق الأهداف المحددة لها.

والأسوأ من ذلك أن هذه السياسات قد تتسبب في نتائج سلبية وخيمة، ومع ذلك تبقى قائمة دون إمكانية مراجعتها أو حتى إلغائها. ضعف المعرفة بالمشكلات والأخطاء الكامنة داخل تلك السياسات يشكل عقبة حقيقية أمام القدرة على إجراء تصحيحات جوهرية تضمن ملائمة السياسات للواقع ومتطلبات الجمهور<sup>52</sup>.

ولتحقيق استخدام فعال لركام المعلومات، ينبغي على البرلمان المغربي تعزيز الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وزيادة عدد الموظفين العاملين في اللجان الدائمة، هذا من شأنه أن يتيح تحليل الكم الكبير من المعلومات المقدمة بكفاءة ويساعد البرلمانيين في تقييم اقتراحات الجهاز التنفيذي، إعداد الحلول والتعديلات اللازمة، ومراجعة النتائج بشكل شامل، كما يجب العمل على تطوير مهارات النواب والمستشارين البرلمانيين لتعزيز فهمهم للقانون المالي وإكسابهم معرفة واسعة في مختلف الجوانب المالية، لتمكينهم من صياغة تقارير دقيقة ومتكاملة، على غرار النموذج الفرنسي<sup>53</sup>.

#### • آفاق استعمال الذكاء الاصطناعي في العمل البرلماني المغربي

<sup>51</sup> الحبيب الدقاق، "العمل التشريعي للبرلمان، مقارنة نقدية للقانون البرلماني والممارسة بالمغرب"، أطروحة دكتوراه دولة، السنة الجامعية 2001-2002، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكدال الرباط، ص 193.

<sup>52</sup> كاتيا هورير بابازيان، دليل تقييم السياسات العمومية: من أجل تأسيسه في مجلس المستشارين بالملكة المغربية، (الرباط: دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2015)، ص 8.

<sup>53</sup> جيري، تنزيل الدستور المالي بالمغرب بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، ص 165.

يعد توظيف الذكاء الاصطناعي في البرلمانات من أبرز المستجدات التكنولوجية التي تشكل خطوة نوعية في تعزيز كفاءة وفعالية المؤسسات التشريعية على كافة المستويات، ومن خلال هذه التقنية، يمكن للبرلمانيين معالجة وتحليل البيانات التشريعية المعقدة بسرعة ودقة فائقتين، مما يساهم في دعم اتخاذ قرارات أكثر استنارة وعمقا.

وعلاوة على ذلك، يتيح الذكاء الاصطناعي تحسين آليات التفاعل مع المواطنين، حيث توفر الأدوات الذكية إمكانيات تحليل شاملة لآراء الجمهور وتسهّل عمليات التواصل بشكل أكثر فعالية، مما يحدث تحولا ملموسا في أسلوب تعامل البرلمانات مع متطلبات المجتمع واحتياجاته المتغيرة، وبالإضافة إلى هذه الفوائد، يعزز الذكاء الاصطناعي دور الرقابة البرلمانية على تنفيذ السياسات العامة، مما يتيح متابعة دقيقة لتطبيق القوانين ويعزز مستوى الشفافية والمحاسبة في العمل التشريعي<sup>54</sup>.

وعليه، يمكن أن يساهم الذكاء الاصطناعي بشكل كبير في تحسين مستوى الفعالية وتعزيز كفاءة العمل البرلماني عبر مجموعة من المجالات والأنشطة المتنوعة، مما ينعكس إيجابا على الأداء التشريعي والرقابي والتقييمي للمؤسسات البرلمانية عن طريق<sup>55</sup>:

- صياغة مشاريع القوانين بأسلوب يتسم بقدر أكبر من المرونة والتركيز على تحقيق الشمولية والتوازن التشريعي؛
- تحليل البيانات الضخمة وتوفير المعلومات القانونية في الوقت الفعلي، بالإضافة إلى إجراء تحليلات معقدة للمعطيات، من أبرز التطبيقات التي أحدثت تطورا نوعيا في مختلف المجالات. على سبيل المثال، في مجال التشريعات المالية، أصبح بإمكان النواب توفير جهد ووقت كبيرين كان يُستهلك سابقا في دراسة التشريعات المالية بشكل تقليدي. الآن، يمكن للبرلمانيين الوصول إلى المعلومات الاقتصادية، الاجتماعية، والقانونية بسرعة ودقة عالية بفضل تقنيات الذكاء الاصطناعي، مما يساهم في تحسين عملية صنع القرار وتعزيز الكفاءة التشريعية؛
- تسهيل مراجعة وتنقيح النصوص التشريعية المعقدة، سواء فيما يتعلق بالمضمون أو الصياغة، من خلال تطوير نماذج فعالة تساهم في تحسين عمليات الصياغة والمراجعة التشريعية بشكل أكثر سلاسة ومنهجية؛

<sup>54</sup> تقرير المجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول: "الذكاء الاصطناعي آفاقه وتأثيراته"، الولاية التشريعية 2021-2026، السنة التشريعية 2025، ص 269.

<sup>55</sup> تقرير المجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول: "الذكاء الاصطناعي آفاقه وتأثيراته"، الولاية التشريعية 2021-2026، السنة التشريعية 2025، ص 269.



- تحقيق التناسق بين المستندات القانونية يعتبر أمراً بالغ الأهمية، لا سيما في ضوء العلاقة الوثيقة التي تربط التشريع بمختلف جوانب الحياة. ومن هذا المنطلق، يُعد توحيد المعجم القانوني ضرورة أساسية بهدف تجنب الالتباس المفهومي وضمان وضوح المعاني ودقتها في السياقات القانونية المتعددة.

تتزايد أهمية الانفتاح والوضوح للبرلمانات، مثلما تتزايد أهمية التواصل والتفاعل مع المواطنين. فالاستطلاع المنشور في تقرير مجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول الذكاء الاصطناعي يبين أن 96% من المشاركين يستخدمون وسائل التواصل الاجتماعي (مثل فيسبوك) لمشاركة المعلومات، و82% يستخدمون منصات الفيديو (مثل يوتيوب). كما يظهر الرسم البياني 8 أن حوالي 73% من المشاركين لديهم بوابة للبيانات المفتوحة، وأكثر من نصفهم (53%) لديهم سياسة رسمية لنشر البيانات المفتوحة، و36% لديهم سياسة رسمية للتفاعل مع المواطنين عبر الإنترنت<sup>56</sup>.

### خلاصة:

على الرغم من الأهمية الدستورية لوظيفة تقييم السياسات العمومية، فإن حصيلة مجلس النواب خلال الولاية الحادية عشرة تظل دون مستوى التطلعات. تعكس الصعوبات تحديات بنيوية تتجاوز النص الدستوري، لترتبط بغموض رسم السياسات، وهيمنة النزاع السياسي على التقييم، والقصور التشريعي في ضمان وصول البرلمان إلى المعلومات. ويتطلب تجويد هذه الوظيفة إصلاحاً شاملاً يشمل الحكامة الحزبية وتمكين المعارضة وتوفير مقومات تقنية متخصصة ومستقلة، بما يضمن تحول التقييم من ممارسة شكلية إلى أداة فعالة للمحاسبة وتحسين جودة الفعل العمومي.

### لائحة المراجع

- إدريس لكريني، التداعيات المحتملة لاحتجاجات حركة 20 فبراير في المغرب، مجلة السياسة الدولية، مركز الأهرام، مصر، ع أبريل. (2011)
- أندرسون جيمس، صنع السياسات العامة، ترجمة عامر الكبيسي، (عمان : دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط السادسة، 2017).
- الحبيب الدقاق، "العمل التشريعي للبرلمان، مقارنة نقدية للقانون البرلماني والممارسة بالمغرب"، أطروحة دكتوراه دولة، السنة الجامعية 2001-2002، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق أكادال الرباط.

<sup>56</sup> تقرير المجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول: "الذكاء الاصطناعي آفاقه وتأثيراته"، الولاية التشريعية 2021-2026، السنة التشريعية 2025، ص 274.

- طارق حسن، مبادئ ومقاربات في تقييم السياسات العمومية، منشور لجمعية الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، من خلال برنامج شباب من أجل الديمقراطية، مدعوم من طرف صندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، (أبريل 2014).
- عبد الرحمن خيزران، تحولات الحراك الاجتماعي في المغرب : بحث في المعنى السياسي المضمّر، ضمن تقرير المغرب في سنة 2018، مغرب الاحتجاجات : فشل النموذج التنموي، المركز المغربي للأبحاث وتحليل السياسات، ط 1، مطبعة إفريقيا الشرق، المغرب، 2018.
- عبد النبي أضرّيف، تأملات في القانون التنظيمي للمالية 130.13، مجلة دفاتر الحكامة، مطبعة بنزاسن، الحي الصناعي، سلا، العدد 2، دجنبر (2015).
- كاتيا هوربر بابازيان، دليل تقييم السياسات العمومية : من أجل مأسسته في مجلس المستشارين بالمملكة المغربية، (الرابط : دار أبي رقراق للطباعة والنشر، 2015).
- محمد حنين، تدبير المالية العمومية : الرهانات والإكراهات، (الرابط : مطبعة دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، 2005).
- محمد وباعوس، علاقة البرلمان بالمؤسسات الدستورية في مجال تقييم السياسات العمومية في المغرب، دفاتر برلمانية، مجلة متخصصة في العلوم الدستورية والسياسية، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر (2022).
- المدور رشيد، البرلمان في ظل الملكية البرلمانية المغربية، دفاتر برلمانية 1، الدار البيضاء (2022).
- المدور رشيد، تقييم البرلمان المغربي للسياسات العمومية : دلالاته وآلياته وإشكالياته، دفاتر برلمانية، مجلة متخصصة في العلوم الدستورية والسياسية، المجلد 1، عدد مزدوج 1 و2، أكتوبر (2022).
- مطيع توفيق، "تقييم السياسات العمومية في ضوء دستور 2011" التقييم البرلماني نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية 2019-2020.
- نجيب جيري، تنزيل الدستور المالي بين ضرورة الإصلاح ورهان الحكامة المالية، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة الأمنية، الرباط، العدد 6، (2013).
- يوسف بنهيبة، المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي، (الرابط : مكتبة دار السلام، 2021).
- تقرير المجموعة العمل الموضوعاتية المؤقتة حول : "الذكاء الاصطناعي آفاقه وتأثيراته"، الولاية التشريعية 2021-2026، السنة التشريعية 2025.

- تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة 2018-2021، أبريل 2023.
- تقرير المجموعة الموضوعاتية المكلفة بتقييم السياسة المائية الولاية التشريعية الحادية عشر 2021-2026، السنة التشريعية الثانية، دورة أبريل 2023
- حصيلة أشغال مجلس النواب برسم السنة التشريعية 2023-2024، منشورات مجلس النواب، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط، شتنبر 2024.
- ظهير شريف 1.18.15 صادر في 5 جمادى الآخرة 1439 (22 فبراير 2018) بتنفيذ القانون رقم 31.13 المتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات.
- قرار المحكمة الدستورية رقم 19/93 المتعلق بالنظام الداخلي لمجلس المستشارين، الصادر بتاريخ 9 يوليو 2019.
- النظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 24/243 م. د بتاريخ الأربعاء 2 من صفر 1446 (7 غشت 2024).
- Bernard Perret, l'évaluation des politiques publiques. Ed la découverte, Paris (2001)

## التكوين المستمر بين الحاجة لتطوير الموارد البشرية وضرورة تحديث الإطار القانوني

### Continuous training between the need to develop human resources and the necessity of updating the legal framework

Fatima-Ezahrae HABBIDA

PhD Researcher

Cadi Ayyad University, Marrakech

فاطمة الزهراء حبيدة

باحثة بسلك الدكتوراة

جامعة القاضي عياض، مراكش

#### Abstract :

This study highlights the problems that limit the effective implementation of the continuing education system, by tracking the various stages of the continuous education engineering and identifying the shortcomings that weaken its impact on human resources, in addition to studying the reasons for the marginalization of training. This raises the question of whether improving human resources in the public sector is a fundamental goal or merely a set of programs that furnish government agendas without clear results. Therefore, the aim of this study is to identify the shortcomings of continuous training, its causes, and whether it is related to weak legal frameworks or involves other factors.

#### Keywords :

Continuous training; human resources development; public administration.

#### المستخلص:

تسلط هذه الدراسة الضوء على الإشكالات التي تحد من التنزيل الفعال لمنظومة التكوين المستمر، وذلك من خلال تتبع مختلف مراحل هندسة التكوين المستمر وبيان مكان القصور التي تضعف تأثيرها على الموارد البشرية، إضافة دراسة دواعي تهميش التكوين، وهو ما يطرح إشكالا حول ما إن كان رهان تجويد الموارد البشرية بالقطاع العام هدفا أساسيا أم فقط عبارة عن برامج تؤثت الاجندات الحكومية دون نتائج واضحة، لذا فههدف هذه الدراسة تحديد أوجه قصور التكوين المستمر، وأسبابها وما إن كانت مرتبطة بضعف التأطير القانوني أم تتداخل فيها عوامل أخرى.

#### الكلمات المفتاحية:

التكوين المستمر؛ تطوير الموارد البشرية؛ الإدارة العمومية.

## مقدمة:

تعد الموارد البشرية أداة تعتمد عليها الإدارة في تنزيل أهدافها، فقد أضحي الاستثمار في العنصر البشري ضرورة ملحة لكونه يضمن فعالية الخدمات العمومية، ولا يمكن تحقيق هذه الفعالية إلا من خلال تكريس الآليات التدييرية الحديثة لإدارة الموارد البشرية، والانتقال من "إدارة شؤون الموظفين" إلى "إدارة الكفاءات"، لكن ما يثار في هذا الصدد، أن الاهتمام بتدبير الموارد البشرية في المغرب، لم تبرز ملامحه إلا حديثا، وظلت الإدارة العمومية تتخبط في جملة من التحديات، منها ما هو ذو طابع تدييري وآخر بنيوي، رغم أن المغرب انكب على تطبيق عدة برامج بهدف إصلاح الإدارة العمومية منذ الاستقلال، وظهرت البوادر الأولى للإصلاح عبر العمل على مغربة الأطر، وإصلاح بنية الإدارات وتوزيع الاختصاصات، ثم إصدار مجموعة من القوانين وعلى رأسها إصدار النظام الأساسي للوظيفة العمومية في سنة 1958، غير أن الاهتمام بالتكوين المستمر كان ضئيلا لأنه لم يكتسي طابع الإلزامية، وبالتالي لم يكن حاضرا بقوة بالنظر للظرفية التي كانت تسم هذه المرحلة.

ووجهت جهود الإصلاح نحو البرامج الاقتصادية-بديل نهج إداري محكم- التي لم تحقق الأهداف المرجوة وانحصرت فقط في التحفيز الاقتصادي للقطاع الخاص، فكان لهذا الأخير الأولوية على حساب إصلاح الإدارة العمومية، لينصب الاهتمام على المخططات التي وُصفت بأنها تسعى لتحقيق التنمية، لكنها حققت كل شيء ما عدا التنمية، وخلفت أثارا عكسية، وأصبحت هي نفسها مصدرا للأزمة، ليتفاقم الوضع مع نهج المغرب تطبيق برنامج التقويم الهيكلي، وما صاحبه من تقليص في عدد المناصب المالية، وخلف خصاصا مُهولا في الموارد البشرية، لتُوجه الأنظار من جديد للإصلاح الإداري بعد الخطاب الشهير للحسن الثاني لسنة 1995، الذي أعرب فيه أن المغرب يعيش مرحلة "السكتة القلبية" مستشهدا بتقرير البنك الدولي، الذي حدد أعطاب الإدارة العمومية في هيمنة البيروقراطية وتعدد المساطر...، مما اقتضى اعتماد مقارنة حقيقية للنهوض بالموارد البشرية، لكن على ما يبدو أن الإصلاح الإداري، كُتب عليه أن يكون ميثورا، حين اختار المغرب تنزيل المغادرة الطوعية، التي كانت تبدو مغربة ظاهريا، بينما تحمل في باطنها كل ملامح الأزمات، إذ أحدثت ارباكا على مستوى صندوق التقاعد، وأدت لمغادرة كفاءات إدارية، لتزداد ملامح التدبير غير المحكم، مع اتباع سياسة التوظيف المباشر، الذي أسفر عن وضع أطر في مواقع إدارية لا تتلاءم مع تخصصاتها، فقط بغاية اخماد غضب حاملي الشواهد العليا، وخفض النسب المهولة من البطالة، فكل هذه الإجراءات خلفت اختلالات هيكلية وبنيوية بالإدارة العمومية.

تزامنت الإجراءات سالفة الذكر، مع برامج إصلاح الإدارة العمومية، وأهمها المناظرة الوطنية الأولى حول الإصلاح الإداري لسنة 2002، التي حثت على اعتماد تدابير حديثة للموارد البشرية، وتحسين

المقتضيات القانونية للوظيفة العمومية، كما أُفرج عن الترسنة القانونية المتعلقة بالتكوين المستمر<sup>1</sup>، التي كان يُتوخى منها أن تخلق نقلة في تأهيل الموارد البشرية، لكن التأطير القانوني لوحده لم يكن كافياً.

وُئدت جل هذه الإصلاحات بسبب تبعات الاختيارات غير المدروسة لكل من المغادرة الطوعية والتوظيف المباشر، والإصلاحات المجزئة، التي لم يتبعها تقييم حقيقي، فاستمرت الإدارة العمومية المغربية في تبني نفس النهج، لكن بمسميات مختلفة، وبتوصيات مكررة، وظلت تستنسخ نفس البرامج، التي تؤكد على ضرورة مراجعة الإطار القانوني لمنظومة التكوين المستمر، وظلت تتداول نفس التوصيات دون أثر واضح، مع هيمنة الطابع التجزيئي على الإصلاح الإداري، فلا يُمكن الأخذ بالتصور القائل أن ضعف منظومة التكوين راجع لضعف الإطار القانوني فحسب، بل يتجاوزه إلى ما هو بنيوي وسلوكي.

انطلاقاً من هذا التداخل والتراكم، فالإصلاح الإداري لا يمكن فصله عن التكوين المستمر، الذي لا زال مطلباً ملحاً في الوقت الراهن، وعلى هذا الأساس ستجيب هذه الدراسة عن إشكالية مركزية متمثلة في بيان معيقات التنزيل الفعال للتكوين المستمر عبر استعراض مراحل هندسة التكوين المستمر، بغاية استنباط الجوانب الكابحة للتنزيل الفعال للتكوين وتعيق تأهيل الموارد البشرية، بالإضافة لاستنباط جل العوامل التي من شأنها التأثير على تكوين الموارد البشرية بالإدارة العمومية والحلول الكفيلة لتجاوزها.

للإجابة عن الإشكالية المركزية سيُعالج الموضوع بداية من خلال بيان مراحل هندسة التكوين المستمر، (المبحث الأول)، أما الجزء الثاني من الموضوع، فسيخصص لمظاهر المحدودية التي تكتنف هندسة التكوين المستمر، والذي يعد الجزء الأهم في هذه الدراسة، كونه يطرح عدة إشكالات تستدعي التحليل، مع استعراض الحلول وسبل التجاوز (المبحث الثاني).

<sup>1</sup> بداية يصدر مرسوم 2.05.1366 الصادر بتاريخ 2 ديسمبر 2005 المتعلق بالتكوين المستمر، ثم قرار وزير تحديث القطاعات العامة بتاريخ 26 أبريل 2006 المتعلق بتحديد كيفية سير عمل لجنة تنسيق التكوين المستمر واعداد استراتيجية التكوين المستمر، ثم قرار للوزير المنتدب لدى الوزير الأول بتحديث القطاعات العامة رقم 1741.09 الصادر في 14 من رجب 1430 (7 يوليو 2009) بتحديد استراتيجية التكوين المستمر.

## المبحث الأول:

## هندسة التكوين المستمر: من تحديد الحاجيات إلى التنفيذ

تتيح هندسة التكوين المستمر وضع رؤية شاملة للعناصر الواجب توفرها في برامج التكوين المستمر، ليكون مخطط التكوين متلائم مع حاجيات الإدارة، ولتحقيق ذلك، ينبغي اعتماد هندسة متكاملة تأخذ بعين الاعتبار تحولات الإدارة العمومية، وتتجلى أهمية هذه العملية، أنها تمكن من المرور عبر مجموعة من الخطوات والآليات الضرورية، بغاية صياغة برنامج تكويني منسجم مع أهداف الإدارة، ولفهم سيورة هذه العملية يتعين بداية تفكيك مفهوم التكوين المستمر وبيان مدلوله تجنباً للالتباس مع مفاهيم مشابهة، وأول مفهوم يتداخل معه التكوين المستمر، هو التكوين الأساسي.

وُقصد بالتكوين الأساسي مجموعة من المعارف العلمية والأكاديمية النظرية أو حتى التطبيقية التي يتلقاها الشخص، قبل ولوجه للوظيفة العمومية، وهي كل المعلومات التي تُلقنها المعاهد أو الجامعات، وفي الغالب ما تكون حصيلة هذه المعارف غير كافية لمباشرة المهام الوظيفية، مما يتطلب تعزيزها بالتكوين المستمر، الذي يكون لاحقاً عن التكوين الأساسي، وفي المقابل يُعرف التكوين المستمر بأنه "تكملة للتكوين الأساسي من خلال إتاحة الفرصة لتجديد المعلومات والمهارات في ضوء المستجدات المتوفرة، مما يسمح بالتكيف مع ما استجد في مجال أعمالهم"<sup>2</sup>، ومن هنا تظهر أهمية التكوين المستمر الذي يحقق التلاؤم مع الحاجيات المتزايدة للإدارة العمومية، والتي تقتضي اتباع خطة متكاملة من خلال مخطط التكوين.

## المطلب الأول:

## إعداد وتنفيذ مخطط التكوين المستمر وإشكالات التنزيل

تعد هندسة التكوين المستمر عملية متسلسلة، يقتضي تنفيذها وضع خطة متواصلة لمجموع العمليات، ويتكون مخطط التكوين من مجموعة المراحل والأنشطة سواء النظرية أو التطبيقية أو هما معا، بهدف تطوير أداء المهام التي يضطلع بها الموظف، أو يشرف على أدائها، مما يتطلب جرداً سنوياً للحاجيات التكوينية للموظفين، عن طريق الاستعانة بآليات تديرية حديثة من أجل إعداد مخطط تكويني متماسك يؤدي تنزيله السليم للرفع من القدرات والكفاءات.

<sup>2</sup> محمد اوحاج، التكوين المستمر في مجال التعليم: التحديد والإجراءات، ضمن "التكوين والتكوين المستمر"، عالم التربية، مجلة مفصلية تعنى بقضايا

التربية والتعليم، عدد 9/10، بدون سنة، بتصرف، ص 159.

## الفقرة الأولى: إعداد مخطط التكوين المستمر ووجوب التجديد

ألزم المرسوم المؤطر للتكوين المستمر حسب المادة الثالثة منه، القطاعات الحكومية بإعداد مخطط للتكوين المستمر، الذي يجب أن يتضمن حاجيات القطاع من التكوين المستمر، عبر تقييم مسبق لمؤهلات الموارد البشرية، والخذ بعين الاعتبار: الموارد المالية المرصودة للتكوين، عدد المستفيدين، معدل أيام التكوين....، وعليه فإن مخطط التكوين هو عبارة عن وثيقة تُحين كل سنة، بناءً عن حاجيات القطاع المعني، وفق تصور شامل، ويتطلب إعداداه معرفة كاملة لكل مرحلة من أجل تحقيق رؤية شاملة تتلاءم مع حاجيات الإدارة واتباع خطة واضحة للجوانب التي ينبغي تطويرها أثناء تنزيل التكوين، لتحقيق هذا الغرض يجب المرور عبر المراحل التالية: تحديد الحاجيات، تحديد موضوع وأسلوب التكوين المستمر.

### أ- تحديد حاجيات التكوين المستمر وضرورة إعادة الملائمة

تشكل مرحلة تحديد الحاجيات الخطوة الأولى في عملية إعداد مخطط التكوين المستمر، وتتم عبر اعتماد آليات حديثة في تدبير الموارد البشرية، لاختيار دقيق للأسلوب المناسب لتنزيل التكوين، مع استحضار معطى التلاؤم، أي وجود توافق بين المادة العلمية المقدمة والمهام التي يزاولها الموظف، كما تبرز أهمية هذه المرحلة، في أنها المحدد في مدى نجاح التكوين المستمر من عدمه، لأنها تتيح جرد موضع القصور في وظائف معينة، وبالتالي العمل على تطويرها وملائمتها مع المتغيرات، مما من شأنه الانعكاس إيجابياً على فعالية التكوين.

تُعرف الحاجيات التكوينية بأنها "الفجوة بين الوضع الراهن لمستوى كفاءة الموارد البشرية من جهة، ومستوى الكفاءة المطلوب الوصول إليها سواء في المهارات أو المعارف أو السلوكيات والتصرفات من جهة ثانية"<sup>3</sup>، ومن هنا تتجلى أهمية المعرفة الدقيقة لمكامن القصور لدى الموارد البشرية بغاية سد هذه الفجوة، ويشتمل مخطط التكوين على مجموعة من العناصر وهي: تصور القطاع المعني حول حاجياته في مجال التكوين المستمر بناءً على تقييم المؤهلات لتأهيل الموارد البشرية على المستويين المركزي واللامركزي، عدد الموظفين والأعوان المرشحين للاستفادة، ومجالات التكوين، الغلاف الزمني، والمبادرات المتخذة لتطوير برامج التكوين المستمر في المجالات المرتبطة بالقطاع والاستفادة من الإمكانيات المتاحة في إطار اتفاقيات الشراكة مع القطاعات الوزارية الأخرى.

<sup>3</sup> عبد الحكيم الحسناوي، التكوين المستمر بالإدارة العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية نموذجاً، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في

الدكتوراه، العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والتدبير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، جامعة الحسن الأول،

2015/2014، ص 115.



تراعى في إعداد حاجيات التكوين: الأولويات المسطرة في البرنامج الحكومي، استراتيجية العامة التي يتبناها القطاع، ويلاحظ أن تحديد الحاجيات هي عملية متجددة ومتطورة بحسب مستجدات القطاع، مما يفرض الاستعانة بآليات ووسائل بغاية تحديد الحاجيات بدقة.

تتعدد آليات تشخيص حاجيات الإدارة من التكوين المستمر، رغم أنها بدورها تثير إشكالات من قبل ضعف ملاءمتها للقطاع العام، وطابعها الاختياري وغير الزامي، لكن مع ذلك تستلزم تناولها بالتحليل لفهم طريقة اشتغالها في عملية تحديد الحاجيات التكوينية.

#### - آلية تحليل ووصف وتصنيف الوظائف:

هي آلية مركبة تتكون من ثلاث عمليات متتالية، التحليل والوصف ثم تصنيف، لكن غالبا ما تُشكل عملية التحليل العنصر الأهم، "ويتمثل دوره في تقديم معلومة مفصلة حول وظيفة محددة، التي تلعب دورا محوريا بالنسبة لمختلف العمليات ذات العلاقة بالموارد البشرية"<sup>4</sup>، وأما عن عملية تحليل الوظائف فهي "العملية التي يتم من خلالها يتم جمع المعلومات والحقائق الواقعية والفعلية المرتبطة بالوظائف داخل الإدارة أو الشركة، ثم القيام بتحليلها وتلخيصها لتُقدم في شكل قوائم مكتوبة تبين مهامها وصلاحياتها والمناخ المادي والنفسي والاجتماعي الذي تؤدي فيه"<sup>5</sup>، أما وصف الوظيفة، فيقصد به إعداد وصف لكل مهام الوظيفة وتحديد مواصفات شاغلها، ويتضمن التوصيف: التعريف بالوظيفة ومستواها التنظيمي، وصف اللواجبات والمسؤوليات، والصلاحيات التي يتمتع بها شاغل الوظيفة<sup>6</sup>، لتصنف فيما بعد الخصائص المميزة لكل وظيفة.

تُتيح هذه الآلية تحديد التطورات التي تطرأ على الوظيفة، من خلالها يمكن معرفة الجوانب التي تستدعي تكوين الموظف، كما يُشار للتغيرات التي تمس وظيفة معينة على المدى البعيد، وتؤخذ هذه التغيرات بعين الاعتبار، في تحديد حاجيات التكوين.

تساعد عملية تحليل ووصف وتصنيف الوظائف في جرد الحاجيات التكوينية، بغاية ترجمتها في شكل برنامج أو مخطط تراعى فيه النتائج المحصل عليها من هذه العملية.

<sup>4</sup> محمد اشنيفخ، الوظيفة العمومية المغربية وسؤال تحديث مقارنة تدبير الموارد البشرية، (الرباط: دار السلام، الطبعة الأولى، 2020)، ص 218.

<sup>5</sup> مصطفى عبيدي، التدبير التوقي للوظائف والكفاءات كآلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية العدد الثامن، أبريل 2020، ص 15.

<sup>6</sup> محمد باهي، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2002)، ص 100.

## - التخطيط الإستراتيجي:

هي آلية يستعان بها في تحديد حاجيات التكوين المستمر، وتعتبر حديثة التطبيق في تدبير الموارد البشرية بالقطاع العام، "وتعود جذور التخطيط الاستراتيجي بمفهومه الحديث وخصائصه المميزة إلى منتصف الخمسينات من القرن الماضي، وذلك عندما بدأت المنظمات الكبيرة في الدول المتقدمة بتطوير ما كان يدعى بأنظمة التخطيط البعيد المدى"<sup>7</sup>، ولتوضيح هذا المفهوم يقتضي تجزيئه وبيان دلالاته، "فالتخطيط" يحيل إلى التوقع ووضع تدبير مستقبلي لتجاوز وضع قائم أو قادم، أما "الاستراتيجي strategy" فتعني فن الحرب وإدارة المعارك وعندما انتقلت كلمة استراتيجية إلى مجال الأعمال تضمنت نفس المعنى تقريبا حيث دلت على فن القيادة"<sup>8</sup>.

عموما، يُعرف التخطيط الاستراتيجي بأنه: "أحد الأنشطة والممارسات الإدارية التي تؤديها الموارد البشرية في كافة أنواع المؤسسات، فمن خلاله تُقدر وتحسب احتياجات المؤسسة المستقبلية من الموارد البشرية من حيث أعدادها، وأنواعها ومهاراتها بشكل يخدم استراتيجيتها"<sup>9</sup>، ويرتكز التخطيط الاستراتيجي على القيادة المحكمة التي تأخذ بعين الاعتبار الوضعية الراهنة والتحديات المستقبلية، لتحقيق معرفة مسبقة في تحديد مدى حاجة الإدارة من الموارد البشرية، والوظائف التي ينبغي تطويرها لكي تكون متوافقة مع التطورات الراهنة.

ينبغي الإشارة إلى أن أغلب الآليات الحديثة لتدبير الموارد البشرية هي مستوحاة من القطاع الخاص، نظرا لارتباط أداء الموارد البشرية بالمنظمات الخاصة بزيادة الإنتاجية، فجودة أداء العنصر البشري تمكن من تحقيق الربح للمنظمة، وهذا التلازم الحاصل بين أداء الموارد البشرية والربح، جعل القطاع الخاص يولي أهمية لتطوير مواردها البشرية، والاستثمار فيهم هو بمثابة ربح مضاعف للمنظمة، إضافة الخصوصية المميزة للقطاع الخاص، كسرعة التطور والمنافسة، الأمر الذي يفرض عليها مواكبة المتغيرات، ويجعلها مستعدة للتحديات المستقبلية.

يتميز التخطيط الاستراتيجي بأنه يتطلب استحضار العوامل الخارجية المؤثرة في الوظيفة، كالتطور التكنولوجي والرقمي، وبالتالي تحقيق معرفة مسبقة عن الحاجيات المستقبلية للإدارة، ومنحها الأولوية في

<sup>7</sup> خالد محمد بني حمدان، وائل محمد ادريس، الاستراتيجية والتخطيط الاستراتيجي - منهج معاصر، دار اليازوري العلمية للطبع والنشر، الأردن، 2008، ص "ج".

<sup>8</sup> موفق محمد الضمور، التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام، الأردن أنموذجا، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، الأردن، 2011، ص 41.

<sup>9</sup> عمر وصفي عقيلي، إدارة الموارد البشرية المعاصرة، بعد استراتيجي، 2004، ص 229.

برامج التكوين، لكي لا تصطدم بنقص الموارد البشرية مستقبلا، كما يُمكن التخطيط الاستراتيجي من معرفة الوظائف التي يتعين تعزيز التكوين فيها بشكل مسبق.

#### - التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات:

يهدف التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات إلى تطوير وتنمية القدرات والمهارات الخاصة بالأطر، ورصد تغيرات الوظائف المسندة إليها ومسارها المهني، وهي المقاربة التي تفترض توقع التطورات المستقبلية<sup>10</sup>، كما يقوم التدبير التوقعي على قوة التنبؤ الذي لا يُمكن أن ينتج إلا عن اجراء دراسات علمية معمقة للموارد البشرية بالإدارة من قبل المتخصصين للوقوف على مواطن الضعف والخلل على مستوى تدبير الموارد البشرية<sup>11</sup> وعن طريقها يُحدد برنامج التكوين.

ولا يمكن تناول التدبير التوقعي للكفاءات والوظائف بمعزل عن الدلائل المرجعية الخاصة بها، الذي يضفي صورة شمولية عن الكفاءات بالإدارة العمومية، لكن هذه الدلائل تطرح إشكالات عديدة، تناولها تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المتعلق بـ"تعزيز نقل الكفاءات في الوسط المهني"، وتتجلى في كونها ذات طبيعة استرشادية فقط، نظرا لغياب الإطار القانوني الذي يفرض بالزاميتها وبتحيينها المستمر، إضافة لعدم وضوح مفهوم الكفاءات وغياب الإشارة له في ظهير الوظيفة العمومية<sup>12</sup>، مما يؤكد أن مقتضيات الظهير المؤطر للوظيفة العمومية لا يلبي التغيرات الوظيفية، في حين تدعو التقارير الوطنية لضرورة الاهتمام بالموارد البشرية، لذا تبقى بعض مقتضيات الظهير الوظيفية العمومية، لا تواكب مسار تطور الموارد البشرية مقارنة بالقطاع الخاص، الذي يشهد تطور متواصلا في هذا المجال.

إلى جانب التحديات التي تطرحها الدلائل المرجعية للكفاءات والوظائف، يثار إشكال اقتصار تدبير الموارد البشرية بالمغرب على التدبير التقليدي للأعداد والكفاءات حيث يخضع هذا التدبير لمنطق مرتكز على الشكلية القانونية والكمية ويستبعد التدبير التوقعي الذي يساهم في الاستثمار الأمثل للموظفين<sup>13</sup>.

رغم ما تعتري هذه الآلية من محدودية، إلا أنها تبقى الخيار الأنسب لاستنباط الحاجيات والعمل على بلورتها في مخطط التكوين، لتُصاغ فيما بعد، في شكل برامج تكوينية تتوافق مع الكفاءات المراد تطويرها،

<sup>10</sup> الحسين الرامي، هندسة التكوين وإشكالية تأهيل الموارد البشرية الخاصة بالجماعات الترابية، ضمن "الاتجاهات الحديثة في إدارة وتنمية الموارد البشرية في المؤسسات العامة ومؤسسات الأعمال في إطار الجودة والتميز"، مطبعة بن سي الداخلة، 2020، ص 176.

<sup>11</sup> مصطفى عبيدي، مرجع سابق، ص 12.

<sup>12</sup> يراجع في هذا الصدد تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تعزيز نقل الكفاءات في الوسط المهني"، إحالة ذاتية رقم 62/2022، ص 14.

<sup>13</sup> يحيى سالم ناصر السالمي، آليات تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو، أكتوبر، عدد مزدوج

160/159، 2021، ص 545.

إلا أنها تطرح عدة إشكالات كطابعها التجزيئي، إضافة لضرورة تحيين الدلائل بشكل المستمر نظرا لتطور الوظائف، إضافة لصعوبة تنزيله بسبب تعدد الأنظمة والأطر مما لا يساعد على المرونة<sup>14</sup>، لكن تظل الآليات سابقة الذكر الأكثر إقبالا في تحديد الحاجيات التكوينية، رغم ما يكتنفها من اكرهات، تفرض ضرورة تطويرها لكي لا تصبح بحد ذاتها عائقا أمام تحديد الحاجيات بشكل فعال، وملائمتها مع القطاع العام بالدرجة الأولى، لأن أغلبها مستوحى من القطاع الخاص، لكن في ظل عدم وجود بديل أنجع، تبقى هذه الآليات الخيار المناسب.

## ب- تحديد مجال التكوين المستمر والمدة الزمنية

تأتي المرحلة الموالية بعد تشخيص الحاجيات التكوينية، وهي تحديد مواضيع ومجالات التكوين، التي يجب أن تتطابق مع حاجيات الإدارة ويُراعى في هذا الصدد؛ طبيعة ومجالات الوظائف، فلا يمكن تصور غياب الانسجام بين موضوع المادة العلمية المقدمة في التكوين المستمر، وبين مجال اشتغال الموظف، ولتجنب هذا الوضع المتناقض، وُضعت مجموعة من الضوابط التي يتعين استحضارها في تحديد موضوع التكوين:

- مراعاة النتائج المتوصل لها خلال عملية تحديد الحاجيات: لأنها تشكل اللبنة الأساسية للمراحل الموالية.
- راهنية المجال والموضوع: فقد تفرض الضرورة إعطاء أولوية لمجال معين عوض آخر، لأن اختيار مواضيع متكررة من شأنه إفراغ البرنامج التكويني من أهميته، لاسيما أن الاعتمادات المخصصة للتكوين قد لا تسمح بالاستجابة لكل حاجيات الإدارة، مما يتطلب ترتيبها حسب يتعين ترتيبها حسب الأولوية والحاجة الملحة للإدارة.
- إعداد المادة العلمية موضوع التكوين: إذ يجب أن تُراعى فيها الحاجيات الفعلية المحددة في المراحل السابقة، وأن تتلاءم المادة العلمية مع الخصائص المميزة للوظائف.
- استحضار الاعتمادات المالية المخصصة لبرامج التكوين المستمر: لأنها تعد العنصر المتحكم في الأسلوب الذي سيتم اعتماده لتنزيل برامج التكوين المستمر.

أما بالنسبة لمدة التكوين، فيجب أن تتلاءم مع موضوع وطبيعة البرنامج التكويني، إذا ما كان عبارة عن أنشطة تطبيقية أو فقط مواضيع نظرية، وإلى جانب تحديد الموضوع والمدة الزمنية للتكوين، يراعى كذلك العنصر التقني من حيث المعدات والآليات اللازمة لتوفرها لتحقيق تكوين متكامل للعناصر، وفي الأخير تُجهز الصيغة النهائية للمحاور الأساسية المتعلقة بالتكوين والتأطير الزمني لكل محور من أجل الالتزام به.

<sup>14</sup> تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية، 2017، ص 6.

## الفقرة الثانية: أساليب تطبيق التكوين المستمر والحاجة للتحديث

يُرجع اختيار أسلوب تطبيق التكوين المستمر، للسلطة التقديرية المكلفة بالتكوين المستمر، كما تفرضها الفئة المستفيدة من التكوين، فلكل وظيفة خصائص مميزة، لأن التعامل مع كل الوظائف والمهام بشكل موحد، يُفقد الانسجام بين مكونات التكوين المستمر، لذا فاختيار الأسلوب يشكل الخطوة المهمة حيث تُكيف المادة العلمية بالشكل الذي يسمح بتبسيطها واستفادة المكونين بشكل أكبر وتتمثل هذه الأساليب في:

أ- أسلوب الندوة واللقاءات: يعتمد هذا الأسلوب على بسط المادة العلمية من قبل المكون، ويرتكز على الجانب النظري، مما يقتضي توفير الفضاء المناسب لتنظيم اللقاءات والاجتماعات وأنواع متعددة من الأنشطة.

يبقى أسلوب الندوة أو اللقاءات شبه تقليدي ولا يرقى لمقاربة مختلف النواقص التي يعرفها أداء الموظف، لأن الندوة قد لا تحقق التفاعل بين المكون / الموظف إلا من خلال تدخلات في حيز زمني قصير، لكن رغم محدودية هذا الأسلوب، إلا أنه يمكن من إجلاء الغموض عن بعض المواضيع المستجدة التي تستلزم شرحا وتبسيطا كالمستجدات التشريعية...

ب- أسلوب دراسة الحالة: يمكن هذا أسلوب من بسط إشكالية معينة ودراستها كحالة، من أجل التوصل لحلول بناء على مجموعة من الآليات كالتحليل والقدرة على التعامل مع مختلف المشاكل الإدارية التي تواجه الموظف أثناء مزاولته لوظيفته، وتشير "البحوث إلى أن الاستفادة محدودة من دراسة الحالات، حيث أنها لا تناسب بعض المتكونين، كما أن البعض يتقاعس في تحضيرها بصورة مطابقة للمحاضرة، وعليه لا يجب الاعتماد على هذا الأسلوب إلا بصورة مكتملة"<sup>15</sup>، لكن مع ذلك لا زال الاقبال كثيفا على هذا الأسلوب.

ج- التكوين التطبيقي والتقني: تتطلب المجالات التقنية مواكبة مستمرة، ولهذا الغرض، أُحدثت مجموعة من المعاهد ذات بعد تقني، وتتيح إمكانية القيام بتكوينات مستمرة تطبيقية وتقنية، وتهتم: التقنيين، المهندسين... مثال ذلك معهد التكوين على الآليات وإصلاح الطرق.

د- التكوين عن بعد: تظهر أهمية التكوين عن بعد، في كونه الخيار الأفضل للانفتاح على مجالات ومواضيع متنوعة خاصة التي تبرز في إطار شراكات مع منظمات أجنبية، أو قطاعات أخرى، مما يُوفر على

<sup>15</sup> عبد الحكيم الحسناوي، مرجع سابق، بتصرف، ص 121.

الموظف عبء التنقل واختصار الوقت، وفرصة لإشراك مختلف المعنيين دون أن يقف البعد المكاني عائقاً أمام الاستفادة، ورغم الإيجابيات التي تتيحها التكوينات عن بعد.

تعدد أساليب التكوين غايته مراعاة خصوصية بعض الوظائف التي تقتضي تطبيقاً ميدانياً، وأخرى نظرياً أو تقنياً، لكن الهدف موحد، وهو اختيار الأسلوب الأنسب الذي ستُنزل به المادة العلمية لتكون أكثر فعالية، رغم ما تشهده من محدودية في ترقب أن تجد سبيلها للتطوير.

### المطلب الثاني:

#### التكوين المستمرين إشكالات التنفيذ وإكراهات التقييم

يُعهد لبعض المؤسسات تنفيذ برامج التكوين، نظراً لقدرتها على تنزيل المادة العلمية التكوينية بطريقة مناسبة، أو نظراً لتوفرها على الآليات المناسبة لأجراً التكوين بشكل أنجح، وتبعاً لذلك تتنوع المؤسسات المتدخلة منها المتخصصة في المجال التقني أو الإداري، مع مراعاة الصنف المناسب لهذا التنزيل، إما من خلال برامج طويلة أو قصيرة المدى.

#### الفقرة الأولى: تفعيل برامج التكوين المستمر: المؤسسات المتدخلة وصيغ التنفيذ

تختص بتنفيذ برامج التكوين مؤسسات محددة، يعهد لها بالتنزيل وتتميز كل مؤسسة عن أخرى، من حيث الخصائص المميزة التي تتوفر عليها، سواء في توفير الفضاء الملائم للتكوين، أو تكوين مختصين، لأن التنوع في المؤسسات المتدخلة يتيح الانفتاح على تجارب جديدة، خاصة تلك المتواجدة في دول أجنبية، وتسهل الاستفادة من خبراتها، ويُمكن إجمال المؤسسات المتدخلة في كل من:

أ- المدرسة الوطنية العليا للإدارة: وهي مؤسسة عمومية لتكوين الأطر العليا والتكوين المستمر ويعهد لها بتنظيم دورات تكوين المستمر لفائدة أطر إدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وكل هيئة من الهيئات العامة أو الخاصة في إطار عقود شراكة تبرم لهذه الغاية بين الإدارات والهيئات المعنية، كما تعقد المؤسسة شراكات مع مؤسسات أجنبية في مجال التدبير الإداري، يتجلى دورها في تنظيم تكوين للأطر الإدارية العليا وتأهيلها وتأهيلها مهنيًا يمكنها من الاضطلاع بمهام إعداد التصورات والتخطيط والتوجيه والتأطير والإشراف... ودورات للتكوين المستمر لفائدة أطر إدارات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> المادة 2 من الظهير الشريف رقم 1.15.67 صادر في 21 من شعبان 1436 (9 يونيو 2015) بتنفيذ القانون رقم 038.13 المتعلق بإحداث

المدرسة الوطنية العليا للإدارة.

ب- معهد الإدارة العامة بالمملكة العربية السعودية: يسعى المعهد للتطوير القيادي والإداري للقطاع العام، عن طريق تقديم خدمات تهدف لتطوير الموارد البشرية، والرفع من جودة أدائها بالقطاع العام، واعتماد أساليب تكوينية متنوعة وتطوير القيادات، بالإضافة لتقديم استشارات ودراسات في هذا المجال، كما يضم المعهد ضمن هيكلته أعضاء متخصصين في تدبير الموارد البشرية.

ج- المعهد العربي للتخطيط بالكويت: وهي مؤسسة أنشئت بالكويت سنة 1966، بتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لتتحول فيما بعد إلى مؤسسة عربية مستقلة غير ربحية، وتتسم بتنوع الدول الأعضاء، لينضم لها المغرب كعضو سنة 2013<sup>17</sup>.

يضع المعهد ضمن أهدافه مساعدة صناع القرار في الدول العربية على صياغة الاستراتيجيات التنموية، والارتقاء بمستوى الموارد البشرية، وتطوير قدراتهم في التخطيط والتنمية، ويوفر تدريبات حضورية وعن بعد، وفي هذا الصدد نظمت الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، في تقرير لها حول حصيلة التكوين المستمر لسنتي 2021-2022، تكويناً عن بعد يتعلق بالأنظمة الحديثة للإدارة الحكومية، نماذج وأساليب التطوير المؤسسي البشري، ومهارات تحليل السياسات العامة.

د- مؤسسات التكوين القطاعية: تعنى هذه المؤسسات بالقيام بتكوينات لفائدة التقنيين، وحرصاً على تنوع التكوينات، من بين نماذج هذه المؤسسات، "معهد التكوين على الآليات وإصلاح الطرق"، التابع لوزارة التجهيز والماء الذي أحدث سنة 1993، ويُعد نتاجاً لتعاون مغربي-ياباني، ويوفر تكويناً مستمراً لفائدة موظفي وأطر وزارة التجهيز والماء، في مجال صيانة الطرق وقيادة آليات الأشغال العمومية<sup>18</sup>، إلى جانب مؤسسات أخرى كالمدرسة الحسنية للأشغال العمومية.

أما بخصوص صيغ أو أصناف التكوين المستمر، فتنجز برامج التكوين المستمر، وفق صنفين، إما قصيرة أو طويلة المدى، فالبرامج طويلة المدى وهي التي تفوق مدتها 10 أيام تكوينية وتروم إلى مواكبة ادماج الأطر حديثة التوظيف أو تلك المشمولة بالحركة السنوية بغية تمكينها من اكتساب الكفاءات المهنية والتدبيرية اللازمة لأدائهم للمهام الجديدة الموكلة إليهم ومن أهمها: السلك العالي للتدبير الموجه لرؤساء الأقسام، السلك الخاص بالتسيير الموجه لرؤساء المصالح، سلك ادماج الأطر حديثة التوظيف، سلك تكوين المكونين، الاسلاك المهنية الخاصة، ويختتم بالحصول على شهادة.

<sup>17</sup> راجع الموقع الرسمي للمعهد العربي للتخطيط، شوهد في 2025/04/12، على الساعة 20:00، في <https://arab-api.org>

<sup>18</sup> الموقع الرسمي لوزارة التجهيز والماء، شوهد في 2025/04/12، على الساعة 22:17، في <https://2u.pw/JGC1V>



أما البرامج قصيرة المدى فتهدف لتنمية كفاءة الموظفين من أجل الملائمة بين المؤهلات المتوفرة لديهم ومتطلبات مناصبهم الحالية وتنظم هذه البرامج على شكل دورات تكوينية لا تفوق مدتها 3 أيام.

#### الفقرة الثانية: مؤشرات تقييم برامج التكوين المستمر وسؤال قياس الأثر

يُعد التقييم ضروريا لقياس مدى نجاح البرنامج التكويني من عدمه، ويتيح معرفة نقاط الضعف، وتداركها في البرامج التكوينية المستقبلية، ولتحقيق تقييم فعال يقتضي إعداد مؤشرات قادرة على إعطاء صورة حقيقية لنتائج التكوين المستمر، ويجب استحضار الطبيعة الخاصة لهذا النوع من البرامج والإشكالات التي تطرحها.

تُشكل عملية التقييم الاجراء النهائي لقياس مدى تحقق الأهداف المسطرة، والتوصل لمكانم الضعف لتجاوزها، فالتقييم يعمل على بيان الفرق بين الأهداف المُسطرة وما حُقق في الواقع، لمعرفة جوانب النقص، ولقياس ذلك يجب اختيار مؤشرات ملائمة وموثوق بها، وتحديد مدى توافق حاجيات الإدارة العمومية مع المادة العلمية المتضمنة في برنامج التكوين ومن بين المؤشرات المعتمدة نجد نسبة المستفيدين حسب الجنس ومؤشر إطار يوم تكويني.

#### أ-نسبة المستفيدين حسب الجنس:

يقيس هذا المؤشر مدى فعالية برنامج التكوين انطلاقا من تحديد نسبة الموظفين المستفيدين من التكوين حسب الجنس، ويتمثل في مؤشر عام يرتبط بمعدل المستفيدين (نساء أو رجال) من التكوين في سنة معينة، ويحتسب كالآتي:

عدد المستفيدين (نساء/رجال) من التكوين في السنة المعنية\*100/مجموع الموظفين

أما المؤشر الثانوي بمعدل النساء اللاتي استفدن من التكوين في سنة معينة ويحتسب كالحاصل الآتي:

عدد النساء اللاتي استفدن من التكوين في سنة معينة\*100/مجموع النساء

يتعلق المؤشر الثانوي بمعدل الرجال الذين استفادوا من التكوين المستمر في سنة معينة يحتسب هذا المؤشر كالآتي:

عدد الرجال الذين استفادوا من التكوين في سنة معينة\*100/مجموع الرجال



يربط المؤشر سالف الذكر بين نسبة الاستفادة ومقاربة النوع، ورغم أهمية هذه المقاربة في الإدارة العمومية، إلا أن اعتماد هذا المؤشر يظل محدودا كونه يعتمد فقط على عدد المستفيدين ونسبة المساواة فيما بينهم ولا يسعى لقياس المجهود الحقيقي للتكوين المنجز من طرف القطاع المعني، ولا يقيس انعكاسات التكوين المستمر على الإدارة العمومية وفعاليتها في أداء الموظف.

#### ب- مؤشر إطار يوم تكويني (H J F):

يحتسب هذا المؤشر عدد أيام التكوين بالنسبة لكلا الجنسين:

العدد الاجمالي للتكوين \* مجموع عدد المشاركين

المؤشر الثانوي بالنسبة للنساء:

العدد الاجمالي لأيام التكوين \* مجموع عدد المشاركين النساء

المؤشر الثانوي لقياس مجهود القطاع الوزاري بالنسبة للرجال في مجال التكوين المستمر:

العدد الاجمالي لأيام التكوين \* مجموع عدد المشاركين الرجال.

يُلاحظ أن هذه المؤشرات مُوجهة لقياس العدد والجنس، مما يجعلها بعيدة عن قياس فعالية وأثر التكوين خاصة على مستوى إنتاجية وأداء الموظف، ففي ظل غياب مؤشرات تقيس أثر التكوين على الموظف والإدارة العمومية، يبقى التقييم بعيدا عن تحقيق غاياته، ويُعزى ذلك لصعوبة تقييم هذا النوع من البرامج، لأن عملية التكوين ممتدة في الزمن ومتداخلة ويصعب قياس أثرها وتتبعها نظرا لكثرة عدد المستفيدين، والطبيعة المعقدة للموارد البشرية، فقياس مردودية التكوين وأداء الموظف يتطلب جهة مختصة بعملية التقييم، تتوفر على التقنيات اللازمة للقيام بهذه العملية، أهمها توفر مؤشرات تتبع الأداء، وليس فقط تتبع عدد المستفيدين أو تصنيفهم من حيث الجنس، لكن رغم أهمية هذه العملية، تظل مجرد إجراء ظاهري مفرغ، لا يعكس القيمة الحقيقية للتقييم.

#### المبحث الثاني:

##### مظاهر محدودية فعالية التكوين المستمر وسبل التجاوز

رغم المجهودات المبذولة في سبيل الارتقاء بمنظومة التكوين المستمر، إلا أن هذه الأخيرة تشوبها نواقص تستدعي الإصلاح، ويمكن حصرها في ضعف التأطير القانوني الذي لا يمنح لهذه الآلية أهميتها، ناهيك عن ضعف التنسيق بين المكونات المؤسسية المتدخلة، وهيمنة التدبير الإداري البيروقراطي، الذي

لا يتوافق مع التدبير الحديث، وأساليب التقييم المتجاوزة التي تتطلب إعادة التحديث، فكل هذه الإشكالات تفرض إعادة التفكير في حلول تعيد الأهمية الحقيقية للتكوين المستمر بالإدارة العمومية.

### المطلب الأول:

#### منظومة التكوين المستمر بين المحدد القانوني والمؤسسي والمالي: تحليل لمظاهر التعثر

تعرف برامج التكوين المستمر عدة إشكالات منها ما يرتبط بالمنظومة القانونية، التي لا تستجيب للمتغيرات الوظيفية، ثم ضعف الحكامة المؤسسية واللجان المتدخلة في منظومة التكوين، وإشكالات أخرى مرتبطة بالطبيعة المعقدة لبنية التكوين المستمر.

#### الفقرة الأولى: التكوين المستمر بين قصور المنظومة القانونية وهشاشة النجاعة المؤسسية

أدى ضعف التأطير القانوني للتكوين المستمر، لتهميش هذا الآلية، فالمرسوم المتعلق بالتكوين المستمر رقم 2.05.1366، أصبحت مقتضياته لا تتلاءم مع المستجدات الوظيفية، مما يقتضي تحديث الإطار القانوني ليتوافق مع الأسلوب الحديث في تدبير الموارد البشرية، ونفس الملاحظة تنطبق على الظهير المنظم للوظيفة العمومية، فرغم اعتماد آليات حديثة كالخطيط الاستراتيجي، والتدبير التوقعي للكفاءات والوظائف، اللذان يسهمان في تجويد التكوين المستمر، إلا أن أثرهما لا زال محدودا، وذلك راجع لغياب الصفة الإلزامية لهذه الآليات التي لم تنبثق عن ظهير الوظيفة العمومية، بل تولدت نتيجة لمخرجات لقاءات ومناظرات تهدف لتحسين أداء الإدارة العمومية، وعدم إضفاء صيغة الإلزامية عليها، يجعلها مجرد آليات للاستئناس وغير ذات أولوية.

والمثير للانتباه، أنه لم تشمل الإطار القانوني المنظم للتكوين المستمر، تعديلات شاملة منذ صدوره، وهو ما يطرح تساؤلا حول مدى وجود إرادة حقيقية لإصلاح الإدارة العمومية والارتقاء بمواردها البشرية، إذ ما لبثت التقارير الوطنية تؤكد على أهمية الاستثمار في الموارد البشرية لكن دون إجراءات تشريعية في هذا الصدد.

أشار التقرير الصادر عن الوزارة المعنية بإصلاح الإدارة سنة 2016، للمراجعة الشاملة لمنظومة التكوين وتطرق لإعداد مشروع مرسوم حول التكوين المستمر، وعُرض على المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، والذي توقع آنذاك أن يُصدر سنة 2017، لكن بعد ذلك تم إصدار القانون رقم 60.17، الذي يُعنى بتنظيم التكوين المستمر لفائدة أجراء القطاع الخاص، في حين بقيت منظومة التكوين المستمر للوظيفة العمومية حبيسة لتعديلات مؤجلة.

يُضاف لعقم النص القانوني المؤطر للتكوين المستمر، الطبيعة المعقدة للعمل الإداري، الذي لا مجال للإبداع أو الابتكار فيه، ويتحدد فقط في أداء مهام خاضعة لضوابط قانونية لا يجب تجاوزها، إلى جانب المحددات الفكرية التي لا زالت تختزل التكوين في كونه مجرد إجراء روتيني، ولا تمنحه قيمته الحقيقية، فقد جرى التعاطي مع برامج التكوين كعبء يجب التخلص منه، والقيام به فقط لصرف النفقات المخصصة لهذا الغرض، دون تتبع أو تقييم فعال يقيس تأثيره على أداء الموظف.

يشكل بذلك هشاشة التأطير القانوني للتكوين المستمر معرقلا، ولا يساير التغيرات الوظيفية، وعدم إضفاء الطابع الإلزامي على مجموعة من الآليات المتصلة بالتكوين المستمر، وكذلك إفراغ التقييم من قيمته العملية، كلها عوامل ترتب بالتأطير القانوني الضيق.

أما فيما يتعلق بضعف النجاعة المؤسسية، فيمكن إجمالها في الجهات المتدخلة، ويتعلق الأمر بمجموعة من الجهات المتدخلة، التي أدى ضعف تدخلها في تعميق حدة هشاشة منظومة التكوين المستمر، ويمكن إجمالها في العناصر التالية:

- محدودية دور المجلس الأعلى للوظيفة العمومية: يشكل المجلس الأعلى للوظيفة العمومية هيئة تشاورية تهدف لتحسين منظومة الوظيفة العمومية، وإبداء الرأي في توجهات السياسة الحكومية في مجال التكوين المستمر، لكن بقي دور هذا المجلس محدودا جدا، فمنذ التنصيب عليه في ظهور الوظيفة العمومية في الفصل العاشر منه، لم يصدر القانون المؤطر له إلا في سنة 2002، ونال حظا وافرا من النقد في تقرير المجلس الأعلى للحسابات لسنة 2017، الذي سجل ملاحظات في شأنه، كالعدد الكبير لأعضاء المجلس، دون توفر عنصر التنوع في مكوناته، وعدم انفتاحه على القطاع الخاص، وتأسيسا على الملاحظات سالفة الذكر، عمد المجلس الأعلى للوظيفة العمومية لنهج مشروع إصلاح بغاية تعزيز مكانته بمناسبة انعقاد دورته سنة 2019، مشيرا للمعيقات التي تعرقل سير مهامه كعدم دقة ووضوح الاختصاصات المسندة للمجلس، وغياب الخبراء ضمن عضوية المجلس، وضعف السير المنتظم لأشغال المجلس، ومحدودية المقاربة الفنية والقطاعية.

تُوضح كل العراقيل سالفة الذكر، أن دور المجلس الأعلى للوظيفة العمومية ظل هامشيا، خاصة ما بين 2002-2019 دون استراتيجية واضحة المعالم وغير قادر على تجاوز إكراهاته التنظيمية، وبنيته القانونية غير المكتملة، في الوقت الذي كان يفترض أن يُعول عليه في بناء استراتيجية مُحكمة للتكوين المستمر، صار هو نفسه عبئا على المنظومة، وبقي المجلس الأعلى للوظيفة العمومية مُعطلا دون بصم التأثير المفترض، خصوصا على مستوى التكوين المستمر الذي يتطلب الكثير من التنسيق والدراسة وتدخل الهيئات الاستشارية المعنية.

- ضعف لجنة تنسيق التكوين المستمر: يُعهد لهذه اللجنة بمهمة استشارية وتنسيقية من أجل تطوير منظومة التكوين المستمر، كإقتراح استراتيجية التكوين، وإصدار توصيات لتحسين منظومة التكوين المستمر، لكن تبقى جهود هذه اللجنة محدودة بسبب تأطيرها بنصوص قانونية عفا عنها الزمن، رغم دعوات الجهة المعنية بإصلاح الإدارة، لأجل إعادة النظر في تنظيم اللجنة المشتركة بين الوزارات والمكلفة بالتكوين المستمر، لكن لا زال الوضع على حاله، ولم يحدث أي تغيير في تنظيم هذه اللجنة، رغم أن دورها سيكون محوريا في تجويد منظومة التكوين المستمر.

### الفقرة الثانية: ضعف التمويل وقصور البنية التديرية لمنظومة التكوين المستمر

بعد تناول أوجه القصور على المستوى القانوني والمؤسسي، لا يمكن إغفال أهمية الجانب التمويلي للمنظومة التكوينية، فلا يمكن الارتقاء بهذه الأخيرة، دون رصد الموارد اللازمة لكل ما يتطلبه هذا النوع من البرامج، من تغطية مالية على مستوى توفير المكونين واستقطاب الخبراء، أما الجانب التديري فيتحدد في مجموعة من العوامل متمثلة في طريقة التنزيل والتتبع والتقييم، وحتى الذهنيات البيروقراطية وتأثيرها السلبي على الإدارة العمومية، وكلها عوامل مؤثرها في بعضها البعض.

أ- ضعف ترشيد الاعتمادات المالية المخصصة لبرامج التكوين المستمر: لا يمكن الحديث عن برنامج فعال وذو جودة عالية دون الاستثمار فيه بالموارد المالية الكافية التي ستمكن من تقديم خدمات تكوينية ناجعة، وحسب وزارة المكلفة بإصلاح الإدارة والانتقال الرقمي، فشكلت المبالغ المرصودة للتكوين المستمر لمجموعة من القطاعات (18 قطاع وزاري) نسبة 0.32% من كتلة أجور موظفي القطاعات المعنية برسم سنة 2019، و79.13% تمول من ميزانية الدولة، و0.81% من حجم التكوينات تعتمد موارد داخلية، و20.06% تمول في إطار التعاون<sup>19</sup>، وتبقى هذه النسب غير كافية لتحقيق الآثار المرجوة من التكوين، بالإضافة لتباين في تدبير الموارد المالية المخصصة للتكوين، فلا تُمنح للتكوين المستمر نفس الأهمية بسبب التهميش للنفقات المخصصة للتكوين المستمر التي ينظر لها كعبء مالي على الدولة.

ب- برامج طويلة الأمد: تؤثر البرامج طويلة الأمد في فعالية التكوين، نظرا لصعوبة تتبعها وتقييمها وتحديد مدى نجاحها، خاصة أمام غياب آليات لقياس مدى تحسن مستوى أداء الموظف على طول الحيز الزمني المخصص للدورة التكوينية، كما يثير هذا النوع من البرامج إكراها آخر يتجسد في كونه يتيح للموظف أن يشارك في دورات تكوينية في برنامج واحد وهو ما يمكن أن يطرح تفاوتاً كبيراً ونوعاً من اللامساواة بين الموظفين المستفيدين من أصناف التكوينات الأخرى.

<sup>19</sup> الموقع الرسمي لوزارة إصلاح الإدارة والانتقال الرقمي، في الحيز المخصص لـ "مراجعة التكوين المستمر"، شوهده في 20/03/2025، في الساعة

01:15، عبر الرابط: <https://2h.ae/OREt>

ج- ضعف مؤشرات القياس: اعتماد مؤشر يركز على مقارنة النوع، لا يعطي صورة واضحة عن أداء الموظفين ومردوديتهم، وهذا لا يعني التبخيس من أهمية مقارنة النوع، فليست غاية التكوين المستمر حشد أكبر عدد من الموظفين، بل العمل على تطوير مهاراتهم، والتشديد على مقارنة النوع دون الأخذ بعين الاعتبار الآثار والمردودية الوظيفية، يجعل التكوين مفرغا من هدفه الرئيسي، خاصة أن إدماج المرأة في الوظيفة العمومية يشهد تدنيا، فندسة تمثيلية النساء في الوظيفة العمومية لسنة 2024 لا تتعدى 36,30% مقابل 63,70% للرجال<sup>20</sup>، ما يبرز أن هذا المؤشر يظل عاجزا عن إعطاء الصورة الحقيقية لنتائج التكوين مما يستوجب إعادة النظر فيه بشكل يستهدف المردودية والكفاءة، كما أن تطوير المؤشرات يقتضي بالموازاة تطوير نظام تقييم أداء الموظف بشكل يسمح بقياس الأداء الفعلي للموظف.

يُسجل كذلك، عدم وجود تجانس بين برامج التكوين المستمر والأهداف الإجرائية للقطاعات المعنية، بسبب اعتماد نمط تديري ذي طابع شديد التمرکز وغياب تقييم أثر الإجراءات المنفذة في مجال التكوين المستمر<sup>21</sup>، وجرى التأكيد على أن التكوين المستمر يركز أكثر على المعارف وليس على الكفاءات، مما يستدعي إعادة النظر في المؤشرات والأهداف المصاحبة للتكوينات.

د- غياب نظام معلوماتي خاص بالتكوين المستمر: يلعب النظام المعلوماتي دورا مهما في تتبع التكوين المستمر، ومن خلاله يمكن تتبع الأهداف المُسطرة في برامج التكوين بشكل متواصل وأكثر مصداقية، ويتيح مقارنة نتائج التكوين مع السنوات السابقة، وكذلك إعطاء أولوية لعملية التقييم، واختصارا كبيرا للوقت والجهد في حساب المؤشرات التي لا زالت تحتسب بشكل يدوي، ولا تعكس الصورة الحقيقية لآثار التكوين وانعكاسه على الموارد البشرية، ورغم كل الإيجابيات التي يحققها النظام المعلوماتي المتعلق بالتكوين المستمر، إلا أن بعض القطاعات الوزارية لا تتوفر على هذا النظام.

هـ - هيمنة التدبير التقليدي وامتداد البيروقراطية الإدارية: أهم ما يعيق تجلي تدبير الموارد البشرية، هو "هيمنة التدبير التقليدي"، فرغم كل الخطط التي تنادي بضرورة تبني آليات حديثة لتدبير الموارد البشرية، تظل الإدارة تتخبط في نفس الإشكالات دون خلق النتائج المرجوة، وإن تحققت تكون بشكل طفيف، ومرد ذلك بالأساس يعود للتشبث بمنطق "إدارة شؤون الموظفين" بدل "تدبير الموارد البشرية"، إضافة للأفكار التي يتبناها المدبرين العموميين، والبعيدة عن التفكير الحديث الذي ينبغي أن تدبر به الموارد البشرية.

في هذا الصدد، لا يُراعى عنصر الانسجام بين الآليات المتعلقة بتدبير الموارد البشرية وخصوصية القطاع العام، لأنها في الأصل مستوحاة من القطاع الخاص، وعند تنزيلها على مستوى القطاع العام، يحدث

<sup>20</sup> مصدر البيانات: تقرير حول الموارد البشرية المرفق بمشروع قانون مالية لسنة 2025، ص 37.

<sup>21</sup> تعزيز نقل الكفاءات في الوسط المهني، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية 62/2022، ص 16

نوع من عدم تلاؤم، ناهيك عن التحديات المتعلقة بتطبيقها من قبل الموظفين العموميين، فلا تجد حصيلة التكوينات التي يتلقاها الموظف حيزا لتطبيقها، وتبقى مجرد إجراء نظري، لا يستفيد منه لا الموظف ولا الإدارة المعنية، ويمكن إبراز مظاهر عدم انسجام، من خلال خصوصية القطاع العام الذي يقوم على الشكلية القانونية، والمتسم بالتسلسل الإداري الصارم، والطابع غير مرن للإدارة الذي يتطلب الالتزام لما تمليه المناشير والمذكرات الداخلية، على عكس القطاع الخاص، الذي يتميز بالمرونة والهيامش الكبير للابتكار.

إضافة لما سبق، تصطدم ترجمة المعارف التكوينية، مع طريقة توزيع المهام التي تفرض احترام التسلسل الإداري، وتطرح إشكالات تواصلية تجعل العلاقة بين الموظفين ورؤسائهم عملية معقدة، وتؤدي لهدر الزمن الإداري، ولا تشجع الموظفين على اقتراح رؤى متجددة، التي تتجزأ نتيجة تتبع التسلسل الإداري، لتفقد أهميتها، فضلا عن العلاقة بين الرئيس والمروؤوس، التي يهيمن عليها أسلوب التحكم بدل التدبير، ويضاف لذلك عملية التنقيط التي تكون انعكاسا لانطباعات شخصية وليست مهنية. فكل جوانب المحدودية هذه، تؤكد أن الإدارة العمومية لازالت متشبثة بهذا النوع من التواصل والتحكم رغم ما يخلفه من توتر داخل الأوساط الإدارية، ويعيق تنزيل نتائج التكوين المستمر.

لا يمكن الحديث عن التكوين المستمر، باعتباره عملية تطوير للمعارف، دون منح حيز للموظف العمومي وتشجيعه على البحث العلمي، فقد شكل إجراء إلغاء إجبارية ترخيص الإدارة من أجل متابعة الدراسة الجامعية خطوة مهمة في تكريس الانفتاح على البحث العلمي، بعد أن كانت موافقة الرؤساء على الترخيص بهدف الدراسة، تثير عائقا أمام استمرار التكوين الأكاديمي للموظف. ورغم إيجابية هذه الخطوة، لا زالت تطرح إشكالية عدد ساعات الدراسة المسموح بها قانونا للموظفين العموميين (3 ساعات في الأسبوع) التي تظل غير كافية في ظل إجبارية حضور الدروس الجامعية، فضلا عن فرض رسوم عالية التكلفة على الموظفين بغرض التسجيل، فكل هذه الإشكالات تؤثر في سيورة التكوين بمفهومه الواسع.

يضاف لما سبق، بيئة العمل، التي تشكل عنصرا في تحفيز الموظف على التطوير، فمثلا الاطار القانوني المنظم للوظيفة العمومية بكوريا الجنوبية، ينص على تعويضات مادية قائمة على نجاعة الأداء والتطوير والتنافسية، تُلزم باستفادة الموظفين من السلم 4 إلى السلم 9 من 80 إلى 100 ساعة من التكوين سنويا، من بينها 40% في المجالات المهنية و 60% تهتم التطور الشخصي، مما يجعل تجربة كوريا الجنوبية رائدة في تدبير الموارد البشرية<sup>22</sup>، تستدعي الاستلهام من تجربتها في التحفيز والتطوير، خاصة أن الإدارة العمومية المغربية، مقبلة مستقبلا على عدة متغيرات، إذ يُمثل متوسط المناصب المالية المحذوفة نتيجة الإحالة على

<sup>22</sup> للاستزادة راجع: تثمان الرأسمال البشري في الوسط المهني، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2022، بتصرف، ص 47.

التقاعد 82% من مجموعة المناصب المالية المحذوفة خلال الفترة الممتدة ما بين 2014 إلى 2024<sup>23</sup>، كما يتوقع بنهاية الفترة الممتدة ما بين 2021 و2025 أن تُحال نسبة 9.75% من الموظفين على التقاعد بفعل تغيرات بنية الهرم العمري<sup>24</sup>، مما يفترض أن تكون الإدارة على استعداد للتعامل مع هذا التغير في الموارد البشرية، وأن تقوم بتخطيط مسبق لكي لا تعاني من خصاص مهول مستقبلا.

ويضاف لما سبق، ضرورة تكريس الوعي بأن الإصلاح ليس عمل إداري فحسب، بل عمل سياسي، فبتغيير طفيف في البنية السياسية للحكومة، تتغير معها أسس الإصلاح، مما يُضيع مجهودا ماليا وزمنيا كبيرا، يفسر تعثر الإصلاح، وطغيان المقاربة التجزئية في التعاطي مع مختلف المعوقات، لأن كل قطاع يبقى خاضع للرؤية الخاصة بالوزير المسؤول عنه، كالتحكم في استراتيجية التوظيف، التي لا تخضع فقط لحاجيات الإدارة المعنية، بل لتوجهات مدير القطاع، فضلا عن التباين بين التكوين الأساسي الجامعي والحاجيات المهنية للإدارة، مما يتطلب تكثيف التكوين المستمر لتجاوز هذا الوضع المتناقض.

### المطلب الثاني:

#### آليات تطوير التكوين المستمر: مداخل الإصلاح وسبل الارتقاء

بعد تناول أوجه المحدودية المؤثرة في التكوين المستمر للموارد البشرية، التي أظهرت مدى تشعبها وتداخلها، فمن الضروري أن تكون سبل التطوير والإصلاح تراعي العناصر سابقة الذكر، ويمكن اجمالها فيما يلي:

- وضع إطار قانوني جديد لمنظومة التكوين المستمر، بغاية رفع كفاءات الموارد البشرية، بحيث يتلاءم الإطار القانوني مع المتغيرات السريعة التي يشهدها التدبير الإداري، وتجاوز المعوقات القانونية التي تطرحها هندسة التكوين، من حيث مراحلها، وخطوات تحديد الحاجيات والأساليب المساعدة في ذلك، مع ضرورة الأخذ بالمفهوم الواسع للتكوين، فهذا الأخير ليس فقط آلية لتسهيل ممارسة المهام، بل للانفتاح على العالم والتجارب التقنية المتجددة.
- تقديم إحصائيات وبيانات عن التكوين المستمر بالإدارة العمومية، وتكثيف الدراسات والتقارير التقييمية في هذا المجال، بغاية تكوين صورة موحدة عن كافة القطاعات العمومية، ومعرفة التحديات التي تواجهها، من أجل تجاوزها مستقبلا، ولوضع تشخيص واقعي عن التكوين بالإدارات العمومية، ومحاولة إضفاء عنصر الشفافية على مراحل التكوين ونشر معطيات حول حصيلة القطاعات الوزارية في هذا المجال.

<sup>23</sup> تقرير حول الموارد البشرية، المرفق بمشروع قانون المالية 2025، وزارة الاقتصاد والمالية، ص 15.

<sup>24</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول نقل الكفاءات، 2023، ص 11.



- الانفتاح على التجارب الدولية في مجال التكوين المستمر، وتعزيز الشراكات والاتفاقيات بغاية الاستفادة من الخبرات في هذا المجال كفرنسا، كندا، كوريا...، والانفتاح على أنماط جديدة في تكوين المستمر.
- تعزيز رقمنة منظومة التكوين المستمر، عن طريق إحداث نظام معلوماتي يمكن من تتبع المؤشرات وقياسها، بطريقة رقمية، بغاية الحصول على نتائج موثوقة وشفافة.
- تطوير آليات التقييم وعدم حصرها في عدد المستفيدين، أو مقارنة النوع، بل من الضروري الانفتاح على آليات تقييمية تقيس إنتاجية الموظف قبل وبعد التكوين، والقيام بتقييمات مواكبة، من شأنها اكتشاف مظاهر النقص في القيام بالوظائف وتحديد أسبابها.
- تكريس صورة إيجابية عن التكوين المستمر، وجعله يخدم الحياة الإدارية للموظف العمومي، وبأن التكوين ليس عبء أو بمثابة دروس إضافية تثقل كاهل الموظف، بل إضافة لمساره المهني، ومن هنا يقتضي ربط التكوين بالترقية أو تحفيزات معنوية أو مادية، لتشجيع الموظفين للإقبال عليه وتعزيز رغبتهم في تطوير كفاءتهم، ولكي "يصبح التكوين المستمر أكثر جاذبية ينبغي إشراك الموظف في العملية (أي هندسة التكوين المستمر) من خلال منحه إمكانية اختيار التكوين الذي يتناسب مع طموحاته المهنية ويسمح له بالتقدم<sup>25</sup>.
- ضرورة خلق مساواة بين القطاعات الوزارية من حيث الاهتمام بالتكوين المستمر، إذ تتباين بعض القطاعات على مستوى إيلاء التكوين المستمر أولويته، ولا تُعلن حتى عن حصيلتها السنوية من التكوين المستمر عبر الموقع الرسمي الخاص بالقطاع المعني، مما قد يضيف بعدا ظاهريا عن التكوين المستمر.
- ترشيد صرف الاعتمادات المخصصة للتكوين المستمر، وتخصيص ميزانية الزامية (تمثل 1.6% من الكتلة الاجرية)<sup>26</sup>.
- إعادة النظر في أساليب تقييم أداء الموظف العمومي، بغاية خلق روابط بين التكوين المستمر والتقييم، وفي هذا الصدد تمت الإشارة ضمن حصيلة القطاع المكلف بإصلاح الإدارة لسنة 2020، لضرورة إعداد دليل إجراءات تقييم الكفاءات والذي يعد مخرجا للمشروع المتعلق بـ"تطوير منظومة تقييم أداء الموظف"، ويقوم على تنمية الكفاءات وإعطاء أهمية لعناصر الاستحقاق والمردودية والابتكار في أداء المهام الإدارية، ومدى مساهمة الموظف في تطوير الفعل العمومي وتحسين مستوى الخدمات العمومية والتفاعل مع متطلبات الإدارة وحاجات المرفق العام، ولا يمكن تحقيق ذلك بمعزل عن برامج تكوين مُحكمة، من شأنها تكريس الكفاءة التي تعد عنصرا هاما في التقييم.

<sup>25</sup> تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم نظام الوظيفة العمومية بالمغرب، أكتوبر 2017، ص 18.

<sup>26</sup> تتمين الرأسمال البشري في الوسط المهني، رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، إحالة ذاتية رقم 64/2022، 2022، ص 29



- وضع استراتيجية وطنية متوسطة المدى لتأهيل الموارد البشرية، تكون محصنة من التوجهات السياسية الحكومية، وتستمر عليها باقي الحكومات دون أن تطمس معالم الإصلاحات في عهد الحكومات السابقة، فارتباط الإصلاح الإداري بالتوجهات السياسية، يضيع على الدولة الكثير من الجهد المادي والزمني، ويؤثر على سياسة التوظيف، وبنية وهيكل القطاع المعني، ويمكن استحضار في هذه الحالة وضعية فصل وزارة إلى قطاعين منفصلين كما هو الشأن بالنسبة لوزارة "التجهيز والماء"، التي كانت سابقا تسمى بوزارة "التجهيز والنقل واللوجستيك"، فبعد التشكيلة الحكومية لـ 2021-2026، انفصلت الوزارتين لوزارة "النقل واللوجستيك" ووزارة "التجهيز والماء"، وبدون شك أن هذا الانفصال كان له تأثير على عدد الموارد البشرية والبنية الإدارية للوزارات المعنية، مما يستدعي تحصين الإدارات العمومية من التوجهات السياسية وتوحيد الرؤية، والأخذ بمعايير منطقية وملحة فيما يتعلق بسياسة التوظيف، وتدبير القطاعات الوزارية، بدل إخضاعها لأهواء سياسية متغيرة، لا تكاد تُعمر في ولاية حكومية، حتى تأتي الحكومة المتعاقبة وتلغي ما سنته سابقتها، ويكون الموظف العمومي ضحية لتدابير عشوائية ومربكة.
- التنصيب على إلزامية الاستعانة بآليات تدبير الموارد البشرية كالتخطيط الاستراتيجي، التدبير التوقعي للكفاءات والوظائف والدلائل المتعلقة بها، وملائمتها مع القطاع العام، بحيث يكون تنزيلها مرنا ويستجيب لمتطلبات الإدارة العمومية، كونها تشكل مدخل أساسي في تحديد الحاجيات التكوينية وتسهيل هندسة التكوين المستمر.
- إرساء ثقافة الحوار بين الرؤساء والمرؤوسين، بدل التثبث بمنطق التحكم والخضوع، بهدف خلق بيئة تساعد على بروز مظاهر سلوكية إيجابية وتحفز الموظف العمومي على التطوير والإنتاج.

## خاتمة

يتطلب إنجاح الوظيفة العمومية المغربية، زيادة جاذبيتها والاهتمام بتدبير الحديث الموارد البشرية ومعرفة حاجياتهم التكوينية وتوفير التحفيزات الملائمة، نظرا لما يشهده مجال تدبير الموارد البشرية من فجوة بين القطاعين العام والخاص، فهذا الأخير رغم التحديات التي يعرفها، إلا أن إصلاح الإطار القانوني المتعلق بالتكوين المستمر للأشخاص الخاضعين لمدونة الشغل، شكل إضافة مهمة بهدف ملائمة الاطار القانوني مع المتغيرات الظرفية، في حين لا زال كل من الاطار القانوني للوظيفة العمومية والتكوين المستمر، لا يستجيبان لمتطلبات التدبير الحديث.

يضاف لما سبق، صعوبة تطبيق بعض آليات التدبير الحديثة التي لا تتناسب مع القطاع العام، وخصوصيته الوظيفية، إلى جانب قلة التحفيزات، وتشبع الإدارة العمومية المغربية بمظاهر سلوكية تقليدية لا تمت للتدبير الحديث بصلة كالعلاقات الإدارية المشحونة بين الموظفين والرؤساء.

لذا فلا مجال لتطوير الإدارة دون إيلاء التكوين المستمر الأهمية التي يجب أن يحظى بها، مع مراعاة التدبير الزمني والمالي، ومدى حاجة الإدارة له، وعدم جعل التكوين مجرد إجراء شكلي وتضمينه في حصيلة السنوية للقطاعات دون أثر يذكر، فتحسين برامج التكوين المستمر في الوقت الحالي يعد أولوية.

ومن خلال ما استُعرض في متن هذه الدراسة، وتأسيسا على الإشكالية المركزية، يمكن القول أن أسباب تراجع الاهتمام بالتكوين المستمر، تتجاذب فيها عدة محددات، يمتزج فيها ما هو مرتبط بالتنسيق والجهات التشاورية، إضافة إلى الآليات التي لم تعد تستجيب لتحديد حاجيات التكوين، وطرق التنزيل المتجاوزة، إلى جانب لضعف التأطير القانوني وصعوبة التقييم.

تستدعي كل المعوقات سالفه الذكر، إعادة التفكير في الرأسمال البشري بالإدارة العمومية وتطويره، لتجنب آثار غير مرغوبة مستقبلا، نظرا لما تشكله الإدارة من أهمية في تأدية الخدمات والمساطر الإدارية، وكذلك كونها البوابة الأولى للمستثمرين، وأي عراقيل إدارية من شأنها أن تؤثر على التنمية الاقتصادية، فالإدارة العمومية هي واجهة المجالات الاجتماعية والاقتصادية، وكل تهاون في تقديم الخدمات والأداء الإداري عامة، سينعكس سلبا، مع استحضار التغيير المستقبلي في أعداد الموظفين المحالين على التقاعد وقلة المناصب المالية المخصصة للتوظيف، مما يؤكد على أهمية التكوين المستمر في تجاوز نقص الموارد البشرية.

يجب الأخذ بالمفهوم الواسع للتكوين المستمر، فهو عملية ممتدة في زمن، وليس ظرفا استثنائيا، مع مراعاة الانفتاح على الأساليب الحديثة في تدبير الموارد البشرية، التي تساعد المدبرين على خلق تدبير أمثل، فضلا عن تكريس الأخلاقيات الوظيفية التي ستُسهم في تحسين بيئة العمل، لكن عموما تحقيق كل هذه الأهداف، لن يكتمل دون وجود إطار قانوني محكم، يتلاءم مع المتغيرات الإدارية والتدبيرية، مما يؤكد أن منظومة الوظيفة العمومية (الظهير المؤطر للوظيفة العمومية، والمرسوم المتعلق بالتكوين المستمر) تشكل أزمة قانونية، كونها لم تعد تساير حجم التطلعات المراهن عليها في تدبير الموارد البشرية، وأي إصلاح لا يركز على المقاربة القانونية الفعالة، سيكون مجرد إصلاح جزئي.

## لائحة مراجع

- اشنيفخ محمد، الوظيفة العمومية المغربية وسؤال تحديث مقاربة تدبير الموارد البشرية، الرباط، دار السلام، الطبعة الأولى، 2020.
- اولحاج محمد، التكوين المستمر في مجال التعليم: التحديد والإجراءات، ضمن "التكوين والتكوين المستمر"، عالم التربية، مجلة مفصلية تعنى بقضايا التربية والتعليم، عدد 9/10، بدون سنة.
- الضمور موفق محمد، التخطيط الاستراتيجي للموارد البشرية في القطاع العام، الأردن أنموذجا، الأردن، الطبعة الأولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، 2011.
- الرامي الحسين، هندسة التكوين وإشكالية تأهيل الموارد البشرية الخاصة بالجماعات الترابية، ضمن "الاتجاهات الحديثة في إدارة وتنمية الموارد البشرية في المؤسسات العامة ومؤسسات الأعمال في إطار الجودة والتميز"، مطبعة بن سي الداخلة، 2020.
- الحسنوي عبد الحكيم، التكوين المستمر بالإدارة العمومية، وزارة الاقتصاد والمالية نموذجا، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات في الدكتوراه، العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية والتدبير، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سطات، جامعة الحسن الأول، 2014/2015.
- السالمي يحي سالم ناصر، آليات تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، يوليو، أكتوبر، عدد مزدوج 159/160، 2021.
- باهي محمد، تدبير الموارد البشرية بالإدارة العمومية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2002.
- عبد الجليل كريم، أساليب تدبير الموارد البشرية في الإدارة العمومية وسؤال التدبير الحديث، مجلة الباحث للدراسات والقانونية والعلوم الإنسانية، أبريل، العدد 66، 2024.

- بلشقر آمال، أي دور للتكوين المستمر في تطوير أداء المرافق العمومية؟، أشغال اليوم الدراسي: أي مستقبل للمرفق العمومي بالمغرب، مجموعة البحث حول الإدارة والسياسات العمومية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، 2018.
- عبيد مصطفى، التدبير التوقعي للوظائف والكفاءات كآلية حديثة لتدبير منظومة الموارد البشرية، مجلة تنمية الموارد البشرية للدراسات والأبحاث، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية العدد الثامن، أبريل 2020.

#### التقارير:

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات، نظام الوظيفة العمومية، 2017.
- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، "تثمين الرأسمال البشري في الوسط المهني"، 2022.
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول نقل الكفاءات، 2023.
- تقرير حول الموارد البشرية، المرفق لمشروع قانون المالية 2025، وزارة الاقتصاد والمالية، 2024.

مساهمة الاجتهاد القضائي الدستوري  
في تجويد الصياغة التشريعية تحقيقا للأمن القانوني

The Contribution of Constitutional Jurisprudence to Improving  
Legislative Drafting to Achieve Legal Security

Aziz ESSAKIT

PhD Researcher

Hassan II University, Casablanca

عزيز الساكت

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء

Abstract :

This article examines how Moroccan constitutional case law helps improve legislative drafting, considering drafting quality a key pillar of legal certainty. It explores the scope and limits of the Constitutional Court's contribution, when reviewing the constitutionality of laws, to correcting and strengthening the clarity and readability of legal texts—by clarifying ambiguous meanings and interpreting provisions affected by formal, linguistic, or terminological flaws. The article also highlights the impact of mandatory prior conformity review on organic laws and the internal rules of both parliamentary chambers, as well as other bodies governed by organic laws, focusing on titles, terminology, sentence structure, and overall content. Finally, it distinguishes between constitutional review of formal aspects and review of substantive, essential content.

Keywords :

constitutional jurisprudence; Formal legislative drafting; Substantive legislative drafting; Legal Security.

المستخلص:

يتناول هذا المقال دور الاجتهاد القضائي الدستوري في تجويد الصياغة التشريعية بالمغرب، باعتبار جودة الصياغة ركيزة لترسيخ مبدأ الأمن القانوني. ويناقش مدى وحدود مساهمة القضاء الدستوري، عند بسط رقابته على دستورية القوانين، في تقويم النصوص وتحسين وضوحها ومقروئيتها، عبر تفسير الغموض وتأويل المقتضيات التي تشوبها عيوب شكلية أو لغوية أو اصطلاحية. كما يبرز المقال أثر الرقابة القبلية الوجوبية على القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان والمؤسسات المنظمة بقوانين تنظيمية، من حيث ضبط العناوين والمصطلحات وبناء الجمل ومحتوى النص، مع التمييز بين الرقابة على الجانب الشكلي والرقابة على الجانب الموضوعي الجوهرية.

الكلمات المفتاحية:

الاجتهاد القضائي الدستوري؛ الصياغة التشريعية الشكلية؛ الصياغة التشريعية الجوهرية؛ الأمن القانوني.

## مقدمة:

إن من أهم خصائص التشريع أن يكون واضحاً ومفهوماً ومنسجماً مع التشريعات الأخرى السارية المفعول في النظام القانوني لأي دولة، وبذلك فهذا التشريع يحقق الأمن القانوني والاستقرار في المعاملات والمراكز القانونية، وبالتالي سوف يستطيع الأشخاص المخاطبون به الالتزام بنصوصه، لذا فإن الصياغة التشريعية لها مكانة بارزة في النظام القانوني للدولة، بل هي تعد معياراً للحكم على مدى جودة التشريع. ويحدد المشرع عدة مراحل لتحسين جودة الصياغة التشريعية تبدأ من المشروع الأولي للنص التشريعي، إلى غاية آخر مرحلة قبل إصداره، وهي المحكمة الدستورية، خاصة في حالة القوانين التنظيمية، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، أو الأنظمة الداخلية للمؤسسات والمجالس المنظمة بقوانين تنظيمية.

وتكتسي الصياغة التشريعية أهمية بالغة في جودة التشريع، ومنه في تحسين النظام القانوني للدولة، فهي الوسيلة الفنية التي تستخدم في بناء جميع القواعد القانونية الدستورية، التشريعية والتنظيمية. ومما لا شك فيه أن هذه العملية تتطلب مجموعة من العوامل الأساسية التي تكون قاعدة للوصول إلى صياغة تشريعية متميزة، منها وجود هيئة متخصصة في فن الصياغة ووجود كفاءات في هذا المجال، إلى جانب توفر مجال استشارة الخبراء المتخصصين.

والصياغة التشريعية هي عملية ضبط الأفكار في عبارات محكمة، موجزة وسليمة، أي تكون قابلة للتنفيذ. ولهذا، يجب الحذر عند الخلط، ولو غير المتعمد، بين الصائغ (Drafter) والمشرع (Legislator)، فالأول مصمم فني، والآخر هو صانع القرار، المسؤول أمام الناخبين عن السياسة التشريعية، بل وكذلك عن صياغة النص القانوني ذاته<sup>1</sup>.

ولا يعني هذا أن الصياغة التشريعية الجيدة توجد في دول دون أخرى، أو أن العلاقة بين سلطوية أو ديمقراطية نظام الحكم من ناحية، وضعف أو جودة الصياغة التشريعية من ناحية أخرى، هي علاقة مباشرة أو حتى من نوع العلاقة الحتمية بين المقدمات والنتائج، وإنما يعني أن برلمانات الحكم الجيد أقرب إلى إفراز صياغة تشريعية تتوافق مع مبادئ الحكم الجيد وأسسها الإجرائية التي تستقر اليوم.

ففكرة التشريع لا تأتي من فراغ وإنما يجب أن يستدعي المجتمع إنشائها أو يفرض رغبته في إصدارها، طبقاً لمطالبه وحاجاته، وعادة ما تبدأ الفكرة من المجتمع، ويكون التشريع الاجتماعي متوافقاً مع مصلحة أو مطالب عامة أو لفئة معينة، ثم يأتي دور الصائغ، بعلمه بالقواعد اللغوية والفنية، ليجسدها في "مشروع تشريع". ولهذا، نجد في النظام المصري مثلاً، أن الحكومة ملزمة بعرض مشروع القانون على قسم التشريع

1 علي الصاوي. (فبراير، 2003). الصياغة التشريعية للحكم الجيد. تاريخ الاسترداد 11 10، 2023، من : [www.parliament.gov.sy](http://www.parliament.gov.sy/SDo/msf/1424119980.pdf)، ص.5.

بمجلس الدولة لمراجعته دستوريا وفنيا، قبل عرضه على البرلمان. كما نجد المجلس الدستوري في فرنسا يقوم بمراجعة التشريعات قبل إصدارها، ويراقبها بعد صدورها أيضا. ورغم أن دور المجلسين ليس مجرد مراجعة الصياغة الفنية وإنما التدقيق في توافق التشريعات مع الإطار الدستوري، فإن أيا من كليهما لا يبادر باقتراح التشريعات، وإنما البرلمان هو الذي يفعل ذلك (أو البرلمان والحكومة معا) كما يصوغها أو يقر صياغتها، تحت رقابة الدستورية.

وتلعب المحددات الاجتماعية والسياسية للصائغ، وهو يقوم بترجمة السياسة التشريعية إلى نصوص قانونية، دورا مهما، فصياغة التشريع تحتاج إلى مهارة وخبرة بالعلوم القانونية من ناحية، كما تتطلب دراسة واستيعاب أولويات السياسة التشريعية من ناحية أخرى. فالقاعدة القانونية مكونة من عنصرين، الأول هو المادة أو المضمون أو الجوهر، والثاني هو الشكل، الذي يتمم العنصر الأول ويجسده، ومن خلالهما يتحول المضمون إلى نص قانوني، ليكون صالحا للتطبيق العملي عند إصداره. فالغاية المراد إدراكها من التشريع يتم بلورتها وضبط مضمونها من خلال شكل له أسسه ومبادئه، وهو ما يسمى بالصياغة القانونية أو التشريعية، وبقدر ما تكون هذه الصياغة سليمة وصحيحة بقدر ما تزداد فرص نجاح القاعدة القانونية في الواقع العملي. من هنا يمكن تعريف الصياغة التشريعية بأنها عملية تحويل القيم التي تكون مادة القانون إلى قواعد صالحة، يمكن تطبيقها عمليا وعبر فترة ممتدة نسبيا دون لبس أو غموض<sup>2</sup>.

ويطرح التساؤل هل الصياغة التشريعية الجيدة هي تلك التي تبدو محكمة ومتناسكة فنيا، أم هي التي يتم وضعها بطريقة ديمقراطية ثم نقوم بصياغتها على أسس علمية/فنية؟

وبرغم الطرافة والعمق في تشابك الدلالة اللغوية والمنطقية "للصياغة" و"الصناعة"، بمعنى أن الصياغة في ذاتها صناعة وأن الصناعة تنتج في النهاية صياغة، فإن ما نقصده في هذا السياق هو أن صناعة التشريع تعني تحديد مبرره وأغراضه وملامحه، وهي عمل برلماني/نيابي، بينما نقصد بالصياغة فنون ومهارات بناء النصوص وتحرير القوانين، ولأن النائب هو المشرع فإنه قد يكون صائغا أو لا يكون، ولكن الصائغ ليس مشرعا، حتى وإن أخذ المشرع بخبرته.

وبنظرة مدققة نجد أن المحك العملي لقياس الحكم الجيد، من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة، ينطلق من البناء التشريعي للدولة، أي عملية صنع السياسة التشريعية. فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتحدى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحكم الجيد.

2 علي الصاوي. (فبراير، 2003). الصياغة التشريعية للحكم الجيد. المرجع نفسه. ص. 6.

ويمكن تحديد ثلاث آليات جوهرية لصناعة التشريع الجيد، وهي: المشاركة، وذلك بتعزيز مشاركة النواب في الصياغة التشريعية، وبتمكين مشاركة القوى الاجتماعية في صناعة هذا التشريع، ثم حكم وسيادة القانون، والشفافية والمحاسبة.<sup>3</sup>

ونظرا لأهمية الجودة التشريعية، فقد نهت لذلك أعلى سلطة في البلاد، حيث جاء في نص الخطاب الملكي الموجه إلى ممثلي الأمة الذي ألقاه جلالة الملك في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثالثة من الولاية التشريعية التاسعة بتاريخ 11 أكتوبر 2013، ما يلي: "كما ندعوكم لتحمل مسؤولياتكم كاملة، في القيام بمهامكم التشريعية، لأن ما يهمنا، ليس فقط عدد القوانين، التي تتم المصادقة عليها، بل الأهم من ذلك هو الجودة التشريعية لهذه القوانين".<sup>4</sup>

كما جاء في تقرير اللجنة الاستشارية المعنية لغرض صياغة النموذج التنموي الجديد لسنة 2021: "إن الممارسات التعسفية، وإن كانت معزولة، وعدم دقة بعض النصوص القانونية وتفاوتها مع الواقع والممارسة يقوي تصور المواطنين والفاعلين بخصوص مخاطر عدم الاطمئنان والتعرض للتعسف في منظومة العدالة. وينظر المواطنون إلى بعض حالات عدم الدقة في الصياغة القانونية على كونها هوامش لتوظيف القانون لأغراض معينة الذي قد يمس ممارسة الحريات العامة والفردية...".<sup>5</sup>

ورغم الاهتمام الواسع الذي بذله الفقه والقضاء بمبدأ الأمن القانوني، إلا أنه ليس هناك اتفاقا واضحا على تعريفه، ويرجع ذلك بحسب بعض الفقهاء إلى أنه من الصعب تحديد فكرة الأمن القانوني، ووضع تعريف لها، وإن كان من السهل فهمها، وعلى سبيل الاستئناس، ودون ادعاء الحسم والإحاطة بكل مقتضياتها، يمكن تعريف مبدأ الأمن القانوني بأنه: "هو ضمانه أو نظام قانوني للحماية، يهدف إلى تحقيق الأمن من خلال تطبيق القانون دون مفاجآت، ثم حسن تنفيذ الالتزامات، والحد من عدم الوثوق في القانون بما يؤدي إلى تحقيق جودة القانون واستقراره وجعله قانونا توقعي التطبيق".<sup>6</sup>

<sup>3</sup> علي الصاوي. (فبراير، 2003). الصياغة التشريعية للحكم الجيد. المرجع نفسه. ص. 8.

<sup>4</sup> نص الخطاب الملكي على الرابط: <https://www.parlement.ma/ar/node/18> تم الاطلاع بتاريخ: 19 أكتوبر 2024 على الساعة الثامنة مساء.

<sup>5</sup> تقرير اللجنة الاستشارية المكلفة بصياغة "النموذج التنموي"، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، أبريل 2021، منشور على الرابط: <https://csmd.ma/documents.pdf> تم الاطلاع بتاريخ: 19 أكتوبر 2024 على الساعة الثامنة مساء.

<sup>6</sup> من مداخلة للأستاذ رشيد المدور بعنوان "القضاء الدستوري والأمن القانوني" في إطار ندوة وطنية حول موضوع: "الأمن القانوني والقضائي ورهانات النموذج التنموي" نظمها مختبر القانون العام وحقوق الإنسان بكلية الحقوق بالمحمدية بتاريخ 2022/05/12 وذلك بشراكة مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمركز الوطني للدراسات القانونية. مداخلة منشورة على الرابط: <https://fb.watch/p9sEOkRTNV/>



وجاء في تقرير مجلس الدولة الفرنسي لسنة 2006 أن مبدأ الأمن القانوني "هو المبدأ الذي يكفل للمواطنين سهولة معرفة ما يبيحه وما يمنعه القانون المطبق، وهو ما يتطلب أن تكون القواعد المقررة واضحة ومفهومة، وألا تتغير بشكل متكرر وغير متوقع"<sup>7</sup>.

وترتبط جودة القواعد القانونية ارتباطا وطيدا بمبدأ الأمن القانوني الذي من أهم وظائفه تحصين حقوق المخاطبين وتعزيز حماية المنظومة القانونية من الانهيار، فهذا المبدأ، لا يقف عند حدود الولوج المادي إلى النصوص التشريعية بل يتعداه إلى وجوب وجود قدر معين من الجودة، لأن مبدأ الأمن القانوني ينعدم في كثير من الحالات بمجرد انعدام الجودة التشريعية<sup>8</sup>. ويتعين على هذا الأساس صياغة النص التشريعي وفق ضوابط وقواعد تفيد إنفاذ مبادئ الأمن القانوني التي يسعى الصائغ لبلوغها، حماية لحقوق المواطنين وتكريسا للعدالة التشريعية.

ومن خلال هذه المقالة سوف نحاول الإجابة على سؤال رئيسي حول مدى وحدود مساهمة اجتهادات القضاء الدستوري المغربي عند بسط رقابته على دستورية القوانين في تقويم الصياغة التشريعية وتحسين جودتها ومقروئيتها تحقيقا للأمن القانوني، إما بتوضيح وتفسير معان غامضة، أو بتأويل قواعد ومقتضيات تضمنت عيوباً شكلية أو لغوية أو اصطلاحية، وإما بتنقية القواعد القانونية من السموم كما وصفها الفقه الدستوري الفرنسي، من أجل تدعيم الترسنة القانونية الداخلية والانسجام مع مقتضيات النصوص القانونية السارية المفعول، وذلك من خلال القرارات أو المقررات الصادرة عنه، وما مدى استفادته من تجارب الأنظمة القضائية الدستورية المقارنة في هذا المجال وخاصة النظام القضائي الدستوري الفرنسي، على اعتبار أن النظام القانوني الفرنسي هو النموذج التاريخي للمدرسة الوضعية القانونية المغربية في أغلب مجالات القانون الوضعي.

تقليدياً نميز بين الصياغة التشريعية الشكلية والصياغة التشريعية المادية، الأولى تهتم بالشكل (أي الحاوية)، والأخرى تهتم بالموضوع والجوهر (أي المحتوى)، وعليه سنتطرق لرقابة القضاء الدستوري على هذين الجانبين من الصياغة التشريعية، وذلك في المحورين الأول والثاني التاليين.

<sup>7</sup> Rapport Public du conseil d'Etat français de (2005), *Sécurité Juridique et complexité du droit*, la documentation française, p.281. Sur le lien : <https://www.conseil-etat.fr/Media/contenu-froid/documents/rapports-etudes/etudes/ea2006-securite-juridique-et-complexite-du-droit.pdf>.

<sup>8</sup> حسن حلوي. (2018). مفهومية القواعد القانونية بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية: دراسة تحليلية في اجتهادي القضاء الدستوري المغربي والقضاء الدستوري الفرنسي. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية (عدد 23)، صفحة ص. 113.

### المحور الأول:

#### رقابة القضاء الدستوري على الجانب الشكلي في الصياغة التشريعية

ينبغي الاهتمام بالجوانب الشكلية للصياغة بقدر الاهتمام الذي تحظى به عناصر الموضوع، وذلك بغية العمل على تجويد النص التشريعي، ويعتبر كل من العنوان والديباجة من العناصر الشكلية التي لا تقل أهمية عن المتن، واللذين وجب إيلاؤهما عناية خاصة أثناء مرحلة الصياغة.

ويصدر النص التشريعي مقسما إلى أبواب وفصول، بدءا بالأحكام العامة وانتهاء بالأحكام الختامية و/أو الانتقالية، وكل ذلك في شكل مواد مرتبة ومرقمة. وتمثل رقابة القضاء الدستوري مرحلة مهمة في تجويد صياغة نصوص القانون التشريعية، ويتجلى ذلك من خلال القرارات التي يصدرها أثناء ممارسة اختصاصه، بمراقبة مطابقة النصوص التشريعية للدستور.

وبالتالي تمتد رقابة القضاء الدستوري إلى هيكل وتصميم النص التشريعي من خلال تفريعاته كالأبواب والأقسام وغيرها، حيث يراعي أن تكون صياغتها مطابقة لما جاء به الترخيص في النص الدستوري.

وتتميز النصوص التشريعية بمجموعة من هذه البيانات التي تسهل تصنيف وفهم النص ثم تطبيقه، ومنها ما طالتها رقابة القضاء الدستوري، كالعنوان الرئيسي والعناوين الفرعية، الديباجة، تبويب النص التشريعي، والإحالة على مقتضيات نصوص تشريعية أخرى، وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل وبتقديم بعض الأمثلة من قرارات الاجتهاد القضائي الدستوري، وذلك في النقاط الأربع التالية:

#### أولاً: العنوان الرئيسي والعناوين الفرعية للنص التشريعي

فالعنوان هو الذي يعطى كتسمية لكل نص تشريعي، ويعبر عن موضوعه ومحتواه، ويساهم في تماسكه وجودته إذا ما تم إتقان صياغته بشكل معبر عن مضمونه. ورغم أن العنوان يأتي قبل ديباجة النص التشريعي وموضوعه (أي متنه)، اللذين يخضعان لرقابة القاضي الدستوري، ورغم أن هذا العنوان يتم التصويت عليه مثلما يتم التصويت على مواد القانون، إلا أنه لا يخضع للرقابة على الدستورية على عكس العناوين الفرعية، وخير مثال على ذلك قرار المجلس الدستوري رقم 98-245، حيث دقق المجلس في بعض العناوين الفرعية من القانون التنظيمي رقم 8.98 بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري نفسه، ومما جاء في هذا القرار: "حيث إن ما تضمنته هذه المادة من تعديل عناوين كل من الفروع الثالث، والرابع والخامس من الباب الثاني من القانون التنظيمي رقم 29.93 يهدف إلى المواءمة بينها وبين مضمون بعض التعديلات المدخلة شكلا أو موضوعا على دستور سنة 1996، وذلك بالإحالة في عنوان الفرع الثالث إلى الفصل 48 بدل 47 من الدستور، وفي عنوان الفرع

الرابع إلى الفصل 53 بدل 52 من الدستور، وبإحلال عبارة "أعضاء البرلمان" محل عبارة "أعضاء مجلس النواب" في عنوان الفرع الخامس؛

وحيث إن التعديلات الموماً إليها تكتسي من جهة، طابع قانون تنظيمي لارتباطها ارتباطاً وثيقاً بأحكام لها ذات الطابع، وليس فيها، من جهة أخرى، ما يخالف الدستور"<sup>9</sup>.

وكمثال آخر في قراره رقم 15-971، راقب المجلس الدستوري عنواناً فرعياً في القانون التنظيمي رقم 32.15 القاضي بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار ما يلي: "وحيث إن القانون التنظيمي... يتكون من مادتين... تقضي الثانية بنسخ أحكام المادة 70 من القانون التنظيمي رقم 28.11 ... وتعويض عنوان الفرع الأول من الباب السابع منه بعبارة ورقة التصويت وحيث إنه يبين من فحص هذه التعديلات أنها تكتسب صبغة قانون تنظيمي.. وبالتالي مطابقة للدستور"<sup>10</sup>.

ويبدو من خلال هذين المثالين أن القاضي الدستوري لم ير في التعديل الذي أدخل على العناوين الفرعية ما يخالف الدستور، لكن رغم أهمية هذين القرارين إلا أنهما لم يحسما فيما إذا كان للعنوان الفرعي مضمونا معيارياً أم لا، وأن ما يسري عليه يسري بالأحرى على العنوان الرئيسي.

#### ثانياً: ديباجة النص التشريعي أو التصدير

في قراره رقم 2010-786 بتاريخ 2 مارس 2010 بمناسبة نظره في مدى دستورية القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، سبق لاجتهاد القضاء الدستوري المغربي أن أحال على مسألة الديباجة، وقد يظهر بأن الديباجة لا مكان لها في نص هذا القانون التنظيمي، وإنما يجب أن تكون منفصلة عنه ولا تنشر مع النص النهائي. ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "فيما يتعلق بالديباجة: حيث إن القوانين التنظيمية تعد منبثقة من الدستور ومكملة له وتغدو أحكامها بعد تصريح المجلس الدستوري بمطابقتها امتداداً له؛

وحيث إنه، تبعاً لذلك، وإن كان ليس في الدستور ما يحول دون تصدير قانون تنظيمي بديباجة له، فإنه يبين من النظر في ديباجة القانون التنظيمي المعروض على المجلس الدستوري، أنها لا تعدو أن تكون مجرد أفكار عامة لا تتضمن مبادئ من صميم محتويات القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، كما حددها الفصل 95 من الدستور، مما لا يتأتى معه فحص دستوريته على الحال،

<sup>9</sup> م. د، قرار رقم 245-98 صادر بتاريخ 26 جمادى الأولى 1419 (18 سبتمبر 1998)، ج. ر. عدد 4626 بتاريخ 9 جمادى الآخرة 1419 (فاتح أكتوبر 1998)، ص. 2662.

<sup>10</sup> م. د، قرار رقم 971-15 صادر بتاريخ 25 رمضان 1436 (12 يوليو 2015)، ج. ر. عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص. 6759.

ويتعين بالتالي اعتبارها غير مندرجة في النطاق المحدد لهذا القانون التنظيمي ... ويتعين فصلها عن مجموع أحكامه"<sup>11</sup>.

ومن خلال الإمعان في قراءة مضمون هذه الحيثية، نستنتج أن القاضي الدستوري لم يمنع المشرع من تصدير القانون التنظيمي بديباجة، بشرط أن تتضمن هذه الديباجة مقتضيات من موضوع ومحتوى القانون التنظيمي، وبالتالي بمفهوم المخالفة، لو لم تتضمن ديباجة القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي مجرد أفكار عامة، لقام القاضي الدستوري بفحص مدى مطابقتها للدستور. وبقراءة تركيبية، وكما هو الشأن بالنسبة لتصدير الدستور الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ منه، يمكننا القول بأن ديباجة القانون التنظيمي جزء لا يتجزأ منه، خاصة إذا تضمنت مبادئ من صميم محتويات القانون التنظيمي، حسب منطوق هذه الحيثية.

ولا يمكننا الجزم بأن المجلس الدستوري المغربي لو أعطيت له فرصة النظر في قانون عادي يتضمن ديباجة، سيكون له الموقف نفسه، لكن يمكن القول إن ما ينطبق على القوانين العادية، يجب أن ينطبق بالأحرى على القوانين التنظيمية المنبثقة عن الدستور والمكملة له، والذي تعتبر امتداداً له بعد التصريح بدستوريتها.

وفيما يبدو من خلال البحث في النشرة العامة للجريدة الرسمية، وأعدادها المتضمنة للنصوص التشريعية التي صدرت بعد قرار المجلس الدستوري رقم 2010-786 المشار إليه أعلاه، والصادر بتاريخ 2 مارس 2010 بمناسبة نظره في القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن القانون الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي<sup>12</sup>، كان أول نص تشريعي تمت صياغته وإصداره متضمناً لديباجة، لكن يتبين من خلال استقراء هذه الديباجة، أنها ديباجة ناقصة، ولم يراع عند صياغتها البعد التواصل مع المخاطبين بها، كما أنها لم ترق إلى ما هو منتظر من حيث إيضاح الأهداف وشرح المبادئ وإقناع المتلقي بدواعي تشريع هذا النص، ولم تؤد وظيفتها بالشكل نفسه مقارنة بالنصوص التي وردت فيها.

وثاني نص تشريعي صدر بعد ذلك متضمناً لديباجة، بعد صدور القرار الدستوري المذكور، هو القانون الإطار رقم 09.21 المتعلق بالحماية الاجتماعية<sup>13</sup>. ويلاحظ أن النصين التشريعيين المذكورين تم إصدارهما في شكل قانون- إطار، ولم تقم أي جهة من الجهات المحددة في الفقرة الثالثة من المادة 132 من

<sup>11</sup> م.د، قرار رقم 786-2010 صادر بتاريخ 15 ربيع الأول 1431 (2 مارس 2010)، ج.ر عدد 5820 بتاريخ 24 ربيع الأول 1431 (11 مارس 2010)، ص.967.

<sup>12</sup> قانون إطار رقم 53.17 يتعلق بمنظومة التربية والتكوين والبحث العلمي، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.19.113 بتاريخ 7 ذي الحجة 1440 (9 أغسطس 2019) ج.ر عدد 6885 بتاريخ 17 ذو الحجة 1440 (19 أغسطس 2019)، ص.5623.

<sup>13</sup> قانون إطار رقم 09.21 يتعلق بالحماية الاجتماعية، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.30 صادر بتاريخ 9 شعبان 1442 (23 مارس 2021) ج.ر عدد 6975 بتاريخ 22 شعبان 1442 (5 أبريل 2021)، ص.2178.

الدستور<sup>14</sup>، بإحالتها إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها وقبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور.

وبناء عليه، يمكن الخروج بنتيجتين، أولها أن المشرع، بعد هذا القرار رقم 786-2010 المشار إليه أعلاه، لم يجرؤ على صياغة وإصدار قانون تنظيمي بديباجة، لأجل ذلك فضل فيما بعد تضمينها في قوانين عادية وقوانين إطار فقط، نظراً لأن هذه الأخيرة تبقى إحالتها القبلية على أنظار القضاء الدستوري ليست واجبة، وإنما تبقى اختيارية من طرف جهات محددة في الفقرة الثالثة من المادة 132 من الدستور، وليس كما هو الشأن بالنسبة للقوانين التنظيمية التي تحال وجوباً إلى المحكمة الدستورية قبل إصدار الأمر بتنفيذها وقبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور طبقاً للفقرة الثانية من المادة 132 من الدستور<sup>15</sup>، وذلك ليرى ردة فعل القاضي الدستوري، وليرى كيف سيتعامل مع هذه القوانين العادية وقوانين الإطار لو أحييت عليه اختيارياً من طرف الجهات المحددة دستورياً. وهكذا يشرع في إدراج الديباجة تدريجياً في قوانين عادية أخرى أو قوانين إطار، ليبدأ بعد ذلك في صياغة الديباجة وإصدارها في قوانين تنظيمية.

والنتيجة الثانية هو أن المشرع لم يفهم المقصود من قرار المجلس الدستوري هذا جيداً، إذ أن هذا الأخير لم يعارض أو يرفض إصدار القانون التنظيمي بديباجة أو بدونها، وإنما في معيارية هذه الديباجة، أي في قوتها القانونية ومضمونها القاعدي.

### ثالثاً: تبويب النص التشريعي وتقسيمه

نبه القاضي الدستوري المغربي المشرع لوجوب احترام التبويب والتقسيم المرسوم في الدستور، بموجب قراره رقم 12-829، ومما جاء في هذا القرار أن: ".... ما تضمنته هذه المواد من الباب الثاني التي تنظم علاقة مجلس النواب بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من إحالة على مواد محددة في القانون التنظيمي المتعلق بهذا الأخير ليس فيه ما يخالف الدستور الذي يقرر في فصله 179، الوارد في الباب الرابع عشر المتضمن لأحكام انتقالية وختامية، أن النصوص المتعلقة بمؤسسات وهيئات معينة، ومن جملتها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تظل سارية المفعول إلى حين تعويضها طبقاً

<sup>14</sup> تنص هذه الفقرة من الدستور على ما يلي: «يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو خمس أعضاء مجلس النواب أو أربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور».

دستور المملكة المغربية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 27 شعبان 1432 (29 يوليوز 2011). الجريدة الرسمية: عدد 5964 مكرر في 28 شعبان 1432 (30 يوليوز 2011)، ص. 3600.

<sup>15</sup> تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 85 من الدستور على أنه "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور". وتنص الفقرة الثانية من الفصل 132 من الدستور على أنه "تحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور".

لمقتضيات هذا الدستور، علما بأن الباب الثاني المشار إليه ينبغي أن يأتي من حيث الترتيب بعد الباب المتعلق بعلاقة مجلس النواب بالمجلس الأعلى للحسابات، مع إعادة ترتيب المؤسسات الأخرى حسب التبويب المقرر دستوريا<sup>16</sup>، وبناء على القرار، نستنتج أن التبويب والتقسيم المقرر دستوريا ليس عشوائيا، وإنما هو يعد أمرا ذا أهمية، ووجب على المشرع الانتباه له، حتى لا تسقط مشاريع النصوص التشريعية في عدم الدستورية.

واستنادا لهذا الأمر، كان من الأولى أن يتنبه إلى ذلك القاضي الدستوري عندما أحيل عليه القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المذكور قصد البت في مدى دستوريته، سواء في قراره رقم 932.11 بتاريخ 30 يناير 2014<sup>17</sup>، أو في قراره رقم 941-14 بتاريخ 15 يوليو 2014<sup>18</sup>. أو أيضا في قرار المحكمة الدستورية رقم 251.25 المتعلق بمراقبة القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب<sup>19</sup>، وبالتالي يوجه المشرع إلى ضرورة ترتيب مقتضيات هذا القانون التنظيمي انسجاما مع روح الدستور ومع مقتضياته، واحتراما للتبويب والتقسيم المقرر دستوريا. ونشير في المثال الأخير إلى أن المشرع لم يحترم التبويب والتقسيم المنصوص عليه في الدستور، حيث نص الدستور في الفقرة الأخيرة من فصله 29 على أن: "حق الإضراب مضمون. ويحدد قانون تنظيمي شروط وكيفيات ممارسته"، بينما تضمن القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب المحال إلى المحكمة الدستورية أربعة أبواب، منها الباب الثالث المتعلق بالجزاءات، الأمر الذي يعني أن هناك خروجاً عن الترخيص الدستوري لهذا القانون التنظيمي رقم 97.15 بتحديد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب، والذي من خلال تسميته، كان من الأولى عدم تضمينه بابا متعلقا بالجزاءات.

#### رابعا: تقنية الإحالة على مقتضيات تشريعية أخرى

لا تخلو أغلب النصوص التشريعية من تواجد تقنية الإحالة على مقتضيات تشريعية أخرى، سواء بطريقة مباشرة أو بطريقة غير مباشرة، حيث يقوم الصانع والمشرع بإحالة داخلية إلى مقتضيات مواد أو فصول من النص التشريعي نفسه، أو يقومان بإحالة خارجية إلى نصوص تشريعية أخرى من أجل تحديد شروط وآثار إجراءات التشريع الجديد.

وكمثال على ذلك، في قراره رقم 2010-786 بمناسبة نظره في دستورية القانون التنظيمي رقم 60.09 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، فحص المجلس الدستوري المغربي دقة الإحالة، ومما جاء في هذا

<sup>16</sup> م. د. قرار رقم 829-12 صادر بتاريخ 11 ربيع الأول 1433 (4 فبراير 2012)، ج. ر. عدد 6021 بتاريخ 20 ربيع الأول 1433 (13 فبراير 2012)، ص. 655.

<sup>17</sup> م. د. قرار رقم 932-14 صادر بتاريخ 28 ربيع الأول 1435 (30 يناير 2014)، ج. ر. عدد 6229 بتاريخ 10 ربيع الآخر 1435 (10 فبراير 2014)، ص. 2535.

<sup>18</sup> م. د. قرار رقم 941-14 صادر بتاريخ 17 رمضان 1435 (15 يوليو 2014)، ج. ر. عدد 6277 بتاريخ 30 رمضان 1435 (28 يوليو 2014)، ص. 6157.

<sup>19</sup> م. د. (د. د. قرار رقم 251.25 صادر في 11 من رمضان 1446 (12 مارس 2025)، ج. ر. عدد 7389 بتاريخ 23 رمضان 1446 (24 مارس 2025)، ص. 1856.

القرار: "حيث إن أحكام هذه المادة في فقرتها الثالثة (المادة 13)، تنص على أنه لا يجوز أن يكون أعضاء في المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأشخاص المشار إليهم في المادة 5 من القانون رقم 9.97 بمثابة مدونة الانتخابات.

وحيث إن تضمن هذه المادة الأخيرة، في القانون التنظيمي المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، يعني أن حالات فقدان الأهلية المنصوص عليها في أحكامها تسري على أعضاء هذا المجلس، وتحول دون تعيينهم واستمرارهم في مزاولة مهامهم؛

وحيث إنه لئن كانت شروط تعيين أعضاء المجلس تعتبر من مشمولات تركيبه، فإن إدراج أحكام المادة المذكورة في صلب قانون تنظيمي، وهي الأحكام التي تبين للمجلس الدستوري أن مضمونها الحالي لا يخالف الدستور، ليس من شأنه أن يضيف عليها، خارج إطار النص موضوع الإحالة صبغة مقتضى من مقتضيات قانون تنظيمي"<sup>20</sup>.

فالإحالة إذن تمكن من الربط والتنسيق بين مقتضيات النص التشريعي الواحد أو بين نصين أو أكثر، مما يحقق اقتصاداً في الوقت من حيث أن الرجوع إلى المقتضى القانوني الواجب التطبيق يكون يسيراً خاصة متى كان موجوداً في النص التشريعي نفسه<sup>21</sup>.

والجدير بالذكر في إطار القانون المقارن، أن المجلس الدستوري الفرنسي نبه في قرار سابق له تحت رقم 2005-530 إلى أن كثرة الإحالات داخل النص التشريعي على مقتضيات أخرى تزيد من تعقيد، ومما جاء فيه: "وحيث إن تعقيد هذه القواعد والنواتج بالأساس عن طول المادة 78، والطبيعة المترابطة لأحكامها، وعدم مفهوميتها بالنسبة لدافعي الضرائب، وأحياناً غموضها بالنسبة للمهنيين، وكذلك بسبب كثرة الإحالات التي تتضمنها على مقتضيات أخرى هي الأخرى مترابطة في ذاتها، وبسبب عدم اليقين المترتب عن ذلك، الذي سيكون مصدراً لانعدام الأمن القانوني، وخاصة لسوء الفهم، لتظلمات وملازعات."<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> م. د قرار رقم 786-2010 صادر بتاريخ 15 ربيع الأول 1431، (2 مارس 2010)، ج. ر عدد 5820 بتاريخ 24 ربيع الأول 1431 (11 مارس 2010)، ص. 967.

<sup>21</sup> فالي، علال. (يناير 2010). الإحالة في قوانين الشركات: تجنب للتكرار أم تعقيد غير مبرر. مجلة القصر، (عدد 25)، ص. 17.

<sup>22</sup> C. cons, décision n° 2005-530 DC, du 29 décembre 2005. Loi de finances pour 2006. Recueil, p.168, journal officiel du 31 décembre 2005, p.20705.

84. Considérant que la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées ; que les incertitudes qui en résulteraient seraient source d'insécurité juridique, notamment de malentendus, de réclamations et de contentieux ;



وبناء عليه، فعلى الصائغ والمشرع أن يختارا موقع إدراج الإحالات بعناية؛ فعند الإحالة على حكم معين، من المهم التأكد من مكان وضعها، ومن الضروري أيضا احترام المنطق الداخلي للقانون الذي يحيل عليه. وكمثال حي على ذلك، في القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور<sup>23</sup>، يلاحظ أن المادة 4 منه تحيل على الفقرة الثانية من المادة الأولى من نفس القانون التنظيمي، والحال أن هذه المادة الأخيرة تتضمن فقرة واحدة ببندين، ولا وجود لفقرة ثانية، وقد كان من المفروض التنبيه إلى هذا الخلل سواء من طرف الصائغ، أو المشرع أو "القاضي الدستوري" الذي بت في مدى دستورية هذا القانون التنظيمي<sup>24</sup>.

وسبق أن تنبه المجلس الدستوري إلى خطأ وارد في الإحالة ونبه المشرع إليه، وذلك في قراره رقم 829.12 ومما جاء فيه: "وحيث إن ... ما ورد في هذه المادة يقتصر على مجرد تذكير بما نصت عليه الفقرة الثالثة من الفصل 62 من الدستور من أن المجلس ينتخب رؤساء اللجان الدائمة عن طريق الاقتراع السري في مستهل الفترة النيابية، ثم في سنتها الثالثة عند دورة أبريل لما تبقى من الفترة المذكورة، مع مراعاة أحكام البند الأخير من الفقرة الثانية من الفصل 69 من الدستور، غير مطابق للدستور، لأن مراعاة الفصل 10 من الدستور عند إعمال البند الأخير من الفقرة الثالثة - وليس الثانية كما ورد خطأ في المادة المذكورة - من فصله 69....."<sup>25</sup>.

وهكذا يتبين لنا أن رقابة القضاء الدستوري المغربي شملت مجموعة من الجوانب الشكلية للصياغة التشريعية، كالعنوان الرئيسي والعناوين الفرعية، الديباجة، تبويب وتقسيم النص التشريعي، والإحالة على مقتضيات نصوص تشريعية أخرى. ولذلك ينبغي الاهتمام بهذه الجوانب الشكلية للصياغة التشريعية بقدر الاهتمام الذي تحضى به عناصر الموضوع والمحتوى، وذلك من أجل تسهيل تصنيف ومفهومية النصوص التشريعية ثم تطبيقها وسهولة الولوج إليها، وبغية العمل على تجويدها تحقيقا لمبدأ الأمن القانوني.

Et Sur le lien : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005530DC.htm>

<sup>23</sup> قانون تنظيمي رقم 02.12 يتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 12. 210 بتاريخ 27 من شعبان 1433، (17 يوليو 2012)، ج. رعدد 6066 بتاريخ 29 شعبان 1433 (19 يوليو 2012)، ص. 4235.

<sup>24</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب، ص. 70.

<sup>25</sup> م. د، قرار رقم 829-12 صادر بتاريخ 11 ربيع الأول 1433 (4 فبراير 2012)، ج. رعدد 6021 بتاريخ 20 ربيع الأول 1433 (13 فبراير 2012)، ص. 655.



ومثلما أن القاضي الدستوري يمارس سلطة رقابة على الجانب الشكلي لصياغة النص التشريعي، له أيضاً سلطة رقابة أساسية على الجانب الموضوعي الجوهرى لهذه الصياغة، وهذا ما سنتطرق إليه في المحور الثاني التالي.

### المحور الثاني:

#### رقابة القضاء الدستوري على الجانب الموضوعي الجوهرى في الصياغة التشريعية

كما سبق القول، فإن القاضي الدستوري يمارس سلطة رقابة أساسية على الجانب الموضوعي الجوهرى لصياغة النص التشريعي، مثلما أن له سلطة رقابة على الجانب الشكلي لهذه الصياغة، وللإشارة فهناك عدة مراحل مساهمة في تجويد الصياغة التشريعية شكلاً وموضوعاً قبل مرحلة رقابة القضاء الدستوري، كمرحلة الأمانة العامة للحكومة، البرلمان على مستوى اللجان المتخصصة في كل من المجلسين، ثم المناقشة العلنية العامة التي يقوم بها البرلمان بغرفتيه.

ويمكن القول إن رقابة القضاء الدستوري تعد مرحلة أساسية في جودة صياغة النصوص القانونية التشريعية، حيث نلاحظ في العديد من قرارات القضاء الدستوري، تمكن أعضاءه من خلال التدقيق في الصياغة التشريعية، خصوصاً في اختيار المصطلحات الدقيقة والدالة التي لا تحتاج إلى التأويلات والتفسيرات. ونذكر هنا بعضاً من هذه الحالات، من خلال ما وقفنا عليه في حيثيات بعض هذه القرارات الصادرة عن اجتهادات القضاء الدستوري، وذلك من خلال النقاط التالية:

#### أولاً: دقة المصطلح القانوني وضرورة توحيد

إن المصطلح هو الأساس والعماد الذي يقوم عليه أي نص قانوني تشريعي، ذلك أن دقة المصطلح تحدد مجالاً لا يمكن أن يخرج عنه تطبيق هذا النص، وكما هو معلوم فإن اختيار المصطلح الدقيق سيجنب، فيما بعد، كل متعامل مع النص التشريعي الخوض في إبداء رأيه في فحوى ومعنى المصطلح، وسيجنب كذلك التأويل الذي قد يختلف فيه أطراف العلاقات المتعلقة والناشئة بسبب هذا النص. وإذا ما وقع وأن كان هناك غموضاً في النص، كان على الجهة مصدر النص إعادة وضع الإطار العام له، من خلال الوسائل القانونية المتاحة، وإذا تعذر ذلك نعود إلى القاضي.

وأياً كانت الوجهة التي يرد به المصطلح القانوني، فإن هذا الأخير يلعب دوراً كبيراً في تحقيق تماسك النص التشريعي واستقراره التركيبي؛ لأن المصطلح - بما يتوافر فيه من ثبات المعنى واستقراره على امتداد هذا النص - يغني المشرع عن الخوض في جوانب تفصيلية قد تفقد المخاطب بالنص القانوني التركيز اللازم لفهم هذا النص والوقوف على مقصد المشرع منه.

كما يحقق هذا المصطلح ترابطا بين النصوص التشريعية التي لا يجوز للمشرع أن يستعمل المصطلح الواحد في أحدها بمعنى مغاير عن استعماله في نص آخر، وهذا التوحيد في مدلول المصطلح القانوني يؤدي إلى ترابط أوصال النصوص القانونية بعضها ببعض في أذهان المخاطبين بأحكام القانون<sup>26</sup>.

ويلاحظ في العديد من الحالات أن النص التشريعي يخضع إما للتغيير أو التتميم أو التتميم والتغيير أو النسخ، ولا يخضع للتعديل، ويظهر أن الصائغ والمشرع المغربيين لا يميزان بين مصطلحي "التعديل" و"التغيير"، بل إضافة لذلك أضافا مصطلحا آخر هو "المراجعة" الذي يهتم الوثائق الدستورية، بحيث يعتبرونها جميعها مصطلحات مترادفة بعضها مع البعض، رغم أن دستور 2011، ميز بشكل مفصل بين مصطلحات التغيير والتعديل والمراجعة<sup>27</sup>.

كما أنه عوض الإشارة في عناوين بعض القوانين<sup>28</sup> إلى أنها ترمي إلى التغيير، تمت الإشارة إلى مصطلح التعديل، والحال أن مرحلة التعديل قد استكملت أشواطها، لأن النص التشريعي نشر بالجريدة الرسمية بعدما صدر الأمر بتنفيذه، وأصبح قانونا نافذا له قوته وحجيته القانونية، ومرتباً لأثاره، ولم يعد مشروعا أو مقترح قانون في طور المناقشة والدراسة أو التصويت عليه.

بينما يميز المشرع الفرنسي بين مصطلح التعديل «Amendement»، ومصطلح التغيير «Modification»، بحيث أن التعديل يفيد كل مبادرة تهدف إلى المساس بنص لازال في طور المناقشة، فمقترحات ومشاريع القوانين تبقى قابلة للتعديل مادام التصويت النهائي عليها لم يحصل بعد، بيد أن التغيير هو تصرف لاحق يرمي إلى المساس بمقتضيات نص نافذ ومنتج لأثاره القانونية<sup>29</sup>.

وعلى مستوى بعض قرارات المجلس الدستوري المغربي، نجد عدم التمييز هذا، حيث كمثال على ذلك، في قراره رقم 245/98، استعمل في إحدى حيثياته عبارة: "المادة 5 المعدلة من القانون التنظيمي

<sup>26</sup> سعيد أحمد بيومي. (2010). لغة القانون في ضوء علم لغة النص: دراسة في التماسك النصي (الإصدار الطبعة الأولى). القاهرة: دار الأدب، ص. 146، 147.

<sup>27</sup> وكمثال على ذلك:

في الفصل 73، ورد مصطلح التغيير، حيث جاء: "يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها"، وفي الفصل 77 ورد مصطلح "التعديل" حيث جاء في فقرته الثانية: "وللحكومة أن ترفض، بعد بيان الأسباب، المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها البرلمان..."  
فيما خصص الباب الثالث عشر من الفصل 172 إلى الفصل 175 منه لمراجعة الدستور.

<sup>28</sup> كمثال على ذلك نذكر:

القانون رقم 15. 102 الرامي إلى تعديل المادة 16 من القانون رقم 70.03 بمثابة مدونة الأسرة، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.2 بتاريخ فاتح ربيع الآخر 1437 (12 يناير 2016)، ج. رعد 6433 بتاريخ 14 ربيع الآخر 1437 (25 يناير 2016)، ص. 420.

<sup>29</sup> يحيى حلوي. (شتنبر - أكتوبر، 2019). مبدأ استقرار المعاملات في الأمن القانوني يتطلب العلم بالقاعدة القانونية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، صفحة 319.

<sup>30</sup>، وهو يريد أن يقصد في هذه الحالة، التعديلات المقترحة من طرف أحد مجلسي البرلمان على مشروع القانون التنظيمي المطروح على نظره ليبت في مدى دستوريته.

كما تجدد مرة أخرى استعمال عبارة: "المادة 9 المعدلة"، والحال أن هذه المادة لم تخضع لأي تعديل يذكر، بينما، استعمل المجلس الدستوري، بمناسبة فحصه لدستورية القانون التنظيمي رقم 54.00 القاضي بتغيير وتتميم أحكام القانون التنظيمي رقم 5.95 المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، وذلك في إحدى حثيات القرار رقم 457/2001 عبارة: "وحيث إنه على مقتضى ما سلف بيانه فإن تعديل القانون التنظيمي المتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق يتضمن تحيين أحكام هذا القانون بملائمتها مع الدستور المعدل والتنصيب على الجزاء الواجب التطبيق في مواجهة بعض الأفعال التي قد تعوق سير هذه اللجان وليس في هذه التعديلات ما يخالف مقتضيات دستور 1996"<sup>31</sup>.

ويطرح التساؤل حول قصد المجلس الدستوري بالدستور المعدل لعام 1996، رغم أنه في هذا القرار يفحص مدى احترام القانون التنظيمي المعروض على أنظاره لمقتضيات الدستور المراجع لعام 1996، بمعنى أن الدستور المذكور قائم، مع العلم أن اجتهادات القضاء الدستوري أشد حرصاً على مسألة الدقة في المصطلحات وهو ما يستنبط من مجموعة من القرارات التي ينبه فيها المشرع إلى ضرورة التقيد الحرفي وبأمانة بالمصطلحات الواردة في الدستور واختيار التعابير الصحيحة<sup>32</sup>.

وتفعيلاً لمبدأ مفهومية القاعدة القانونية، والذي نصادفه مع أول مقرر صادر عن الغرفة الدستورية لدى المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً)، وهي تبت في دستورية النظام الداخلي لمجلس النواب، الذي كان يسمى آنذاك القانون الداخلي، هذا المقرر الذي نص على أن المقتضيات القانونية غير دستورية إذا صيغت بطريقة قد تؤدي لفهم خاطئ لما يبتغيه الدستور؛ بمعنى إذا لاحظت الغرفة الدستورية أن مادة قانونية صيغت بطريقة تحتمل فهوماً قد تؤدي إلى عكس ما يبتغيه المشرع الدستوري، فإنها تقضي بعدم

<sup>30</sup> م. د، قرار رقم 245/98 صادر بتاريخ 20 جمادى الأولى 1419 (10 سبتمبر 1998)، ج. ر عدد 4026 بتاريخ 9 جمادى الآخرة 1419 (فانح أكتوبر 1998)، ص. 2662.

<sup>31</sup> قانون تنظيمي رقم 5.95 يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.224 بتاريخ 6 رجب 1416 (29 نونبر 1995)، ج. ر عدد 4335 بتاريخ 6 رجب 1416 (29 نونبر 1995)، ص. 3033.

<sup>32</sup> وكمثال على ذلك، جاء في إحدى حثيات مقرر الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى رقم 39، بتاريخ 11 محرم 1385 (12 ماي 1965): "وحيث إن الفصل التاسع من نفس الظهير نص على ضريبة الذبح من بين موارد التعاون الوطني في حين أن الأمر يتعلق بضريبة الذبح الإضافية وبالفعل فإن الظهير الشريف المؤرخ في 27 أبريل 1934 أذن بإحداث ضرائب ذبح إضافية وعهد إلى الوزير الأول بتحديد شروط توزيعها على الهيئات المكلفة بالخيرية مما يستفاد منه أن استبدال عبارة ضريبة الذبح الواردة حالياً في الفصل التاسع المشار إليه أعلاه بعبارة ضريبة الذبح الإضافية التي هي أصح من العبارة الأولى يرجع أمره إلى النصوص التنظيمية".

مقرر منشور على الرابط: <https://www.cour-constitutionnelle.ma/DocumentDecision?id=1271>

دستورية ذلك المقتضى. ومن ذلك أيضا أن المجلس الدستوري في قرار له نص على أن النصوص القانونية المهمة والتي تحمل العديد من التأويلات غير دستورية، مما يفيد أن اجتهادات القضاء الدستوري المغربي توقعت الفهم الخاطئ للقاعدة القانونية أو أنها متعددة المعاني، ولذلك صرحت بعدم دستورتها<sup>33</sup>.

وفي قراره رقم 829/12 أكد المجلس الدستوري على أنه: "... لم يتم فيه التقيد السليم بالمصطلحات الواردة في الفصل 55 من الدستور....."<sup>34</sup>، كما أقر في قراره رقم 854/12 بمناسبة البت في دستورية القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور، أن: "... ما تضمنته المادة الثانية في بندها 11 والمادة الثالثة في مقطعها الأخير من هذا القانون التنظيمي من أنه يصادق على تعيين المسؤولين عن المقاولات العمومية غير مطابق لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور اللذين ينصان على التعيين دون المصادقة"<sup>35</sup>، وهو ما دفع بالمشروع إلى استبدال مصطلح "المصادقة" بمصطلح "التعيين" مراعاة للدقة الواجبة في توظيف المصطلح وتقيدا بمنطوق الدستور.

### ثانيا: تجنب العبارات والمصطلحات الفضفاضة والدقة

#### في صياغتها تقيدا بضوابط صياغة الجملة التشريعية

أكدت اجتهادات القضاء الدستوري في أكثر من قرار على أنه ينبغي تجنب المصطلحات والعبارات الفضفاضة المعنى والمدلول، بمعنى التي ليس لها معنى ومدلول محددين، والتي تترك المجال مفتوحا لتعدد التأويلات والتفسيرات؛ وكمثال على ذلك، استعمل القاضي الدستوري في إحدى حيثيات قراره رقم 992.16 لفظ "العمومية" وأقر بأن: "... هذه المخالفة، بالنظر لعمومية العبارات التي صيغت بها، والتي تجعلها تفتقر إلى مضمون محدد، لا يمكن أن تكون أساسا لتوقيف القاضي ... الأمر الذي يجعل هذا البند الأول مخالفا للدستور"<sup>36</sup>.

وفي مثال آخر، نبه، في قراره رقم 14-938، لوجود عبارة تتسم بالإطلاق حسب تعبيره، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "وحيث إن المادة 142 تنص على أن التصويت يتم بالاقتراع العام العادي

<sup>33</sup> من مداخلته للأستاذ رشيد المدور بعنوان "القضاء الدستوري والأمن القانوني" في إطار ندوة وطنية حول موضوع: "الأمن القانوني والقضائي ورهانات النموذج التنموي"، نظمها مختبر القانون العام وحقوق الإنسان بكلية الحقوق بالمحمدية بتاريخ 2022/05/12 وذلك بشراكة مع المجلس الأعلى للسلطة القضائية والمركز الوطني للدراسات القانونية. مداخلته منشورة على الرابط: <https://fb.watch/p9sEOkRTNV/>

<sup>34</sup> م. د. قراره رقم 829/12 صادر بتاريخ 11 ربيع الأول 1433 (4 فبراير 2012)، ج. رعد 6021 بتاريخ 20 ربيع الأول 1433، (13 فبراير 2012)، ص. 655.

<sup>35</sup> م. د. قراره رقم 854/12 صادر بتاريخ 12 رجب 1433 (3 يونيو 2012)، ج. رعد 6054 بتاريخ 16 رجب 1433 (7 يونيو 2012)، ص. 3550.

<sup>36</sup> م. د. قراره رقم 992-16 صادر بتاريخ 5 جمادى الآخرة 1437 (16 مارس 2016)، ج. رعد 6453 بتاريخ 21 جمادى الآخرة 1437 (31 مارس 2016)، ص. 2882.

"كتابة، وبصفة سرية"، مستخدمة عبارة تتسم بالإطلاق لا تميز فيها بين حالات التصويت على نصوص قانونية وعلى قرارات وحالات التصويت على أشخاص<sup>37</sup>.

وفي إحدى حيثيات قرار آخر يحمل رقم 13-924، بشأن النظام الداخلي لمجلس النواب المراجع في فاتح غشت 2013، رفض المجلس الدستوري إدراج المشرع لفقرة تتصف بالتعميم، ومما جاء في هذه الحثية أن: "... ما تنص عليه نفس الفقرة الثالثة من المادة 65 من إمكان استدعاء رؤساء الهيئات والمؤسسات المذكورة للمثول أمام لجنة دائمة "لدراسة حصيلة عملها"، لما تتسم به هذه الفقرة من تعميم...<sup>38</sup>.

وفيما يخص الدقة في صياغة العبارات والمصطلحات تقيداً بمعايير صياغة الجملة التشريعية، يظهر في هذا المثال أن الصائغ والمشرع لم ينتهيا معا لهذا الخطأ، عندما استعملوا عبارة "تنظيم انتخابات جديدة" كمرادف لعبارة "مباشرة انتخابات جزئية" في القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب،<sup>39</sup> والحال أن هناك اختلافاً جوهرياً بين العبارتين السالفتي الذكر، وحتى المجلس الدستوري عندما أحيل عليه القانون التنظيمي المذكور في قراره رقم 2011-817<sup>40</sup> لم يتنبه لهذا الاختلاف.

يشكل إذن المصطلح القانوني عصب النص التشريعي، لذلك يتعين ضبطه وتوحيده، فالمعنى القانوني يجب أن يتضمن عبارة واحدة من بداية النص إلى نهايته، فالإكثار من المرادفات التي تدل على نفس المصطلح القانوني يسبب اللبس والغموض في أذهان المواطنين والمخاطبين بأحكامه، كما قد يربط إشكالات عند تنفيذ القانون وتطبيقه من طرف المعنيين به، وإلى جانب الاهتمام بدقة المصطلحات، ينبغي كذلك الحرص على ضمان الانسجام والتماسك اللغوي بين أوصال النص التشريعي.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> م. د، قرار رقم 14-938 صادر بتاريخ 16 شعبان 1435 (14 يوليوز 2014)، ج. ر عدد 6267 بتاريخ 25 شعبان 1435 (23 يونيو 2014)، ص. 5449.  
<sup>38</sup> م. د، قرار رقم 13-924 صادر بتاريخ 14 شوال 1434 (23 أغسطس 2013)، ج. ر عدد 6185 بتاريخ 2 ذي القعدة 1434 (9 سبتمبر 2013)، ص. 6030.

<sup>39</sup> قانون تنظيمي رقم 11-27 يتعلق بمجلس النواب، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.165 بتاريخ 16 ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011)، ج. ر. عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5053. ورغم خضوعه للتغيير والتتيم مؤخرًا بموجب القانون التنظيمي رقم 21-04 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.39 بتاريخ 8 رمضان 1442 (21 أبريل 2021)، ج. ر عدد 6987 بتاريخ 5 شوال 1442 (17 ماي 2021)، ص. 3405. إلا أن التغيير لم يعالج الخلل المذكور.  
<sup>40</sup> م. د، قرار رقم 2011-817 صادر بتاريخ 15 من ذي القعدة 1432 (3 أكتوبر 2011) ج. ر. عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5084.

<sup>41</sup> فاطمة الزهراء أعرج، مرجع سابق، ص. 118.

### ثالثا: ضرورة الانسجام والتماسك اللغوي في الأسلوب القانوني

ينبغي أن يكون الأسلوب القانوني الذي يميز النص التشريعي متجانسا، بحيث لا ينطوي على تناقضات بين مقتضياته وإنما يتعين أن يتضمن نوعا من المنطق الذي يسمح بفهمه. وقد نبه المجلس الدستوري المغربي المشرع في أكثر من مناسبة إلى ضرورة توخي الانسجام والتكامل بين مقتضيات القوانين، بحيث إن غياب هذا الانسجام بين أحكام القانون يقابله الغموض وغياب الوضوح.

ويمكن الاستشهاد في هذا السياق بقرار المجلس الدستوري رقم 245.98، بمناسبة نظره في القانون التنظيمي رقم 8.98 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري نفسه، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "... أن المادتين 4 و 5 المشار إليهما أعلاه لا ينسجم مضمونهما مع ما تفيد المادة 9 من القانون التنظيمي رقم 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري... فإنه يتعين مع ذلك التنبيه على ضرورة إعادة النظر فيها تحقيقا لما تقتضيه المصلحة من أن تكون أحكام القوانين التنظيمية منسجمة بعضها مع بعض"<sup>42</sup>.

وفي مثال آخر، ذهب المجلس الدستوري كذلك في قراره رقم 950.14 بمناسبة اطلاعه على القانون التنظيمي للمالية رقم 130.13 في نفس الاجتهاد، حيث صرح في إحدى حيثيات هذا القرار بما يلي: "وحيث إن مبدأ الانسجام التشريعي لا يجيز للبرلمان التصويت في نفس الوقت على قانونين يتضمنان مقتضيات متعارضة تجعل تطبيقهما معا أمرا مستحيلا"<sup>43</sup>.

تفيد هذه الحيثية أن المجلس الدستوري في إطار مراقبته للقانون التنظيمي الذي أحيل عليه، ينظر في مدى انسجام التعديلات المدخلة من المجلسين على مشروع النص الأصلي، وهو بذلك يراقب عدم تعارض مقتضيات النصوص الجديدة مع نصوص سابقة تم التصويت عليها، وسبق النظر فيها حتى يكون هناك تكامل وانسجام في الترسنة التشريعية ككل.

وقد سائر القاضي الدستوري الفرنسي في قراره رقم 99-423، بمناسبة نظره في دستورية القانون المتعلق بالتخفيض المتفاوض بشأنه لساعات العمل، التوجه نفسه، حيث اعتبر أن وضوح القانون يكون مرتبطا كذلك بالترابط المنطقي للقواعد القانونية والانسجام فيما بينها<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> م. د، قرار رقم 245-98 صادر بتاريخ 26 جمادى الأولى 1419 (18 سبتمبر 1998)، ج. ر عدد 4626 بتاريخ 9 جمادى الآخرة 1419 (فاتح أكتوبر 1998)، ص. 2662.

<sup>43</sup> م. د قرار رقم 950/ 14 صادر بتاريخ 30 صفر 1436 (23 دجنبر 2014)، ج. ر عدد 6322 بتاريخ 9 ربيع الأول 1436 (فاتح يناير 2015)، ص. 173.

<sup>44</sup> C. cons, n° 99-423, du 13 janvier 2000, Loi relative à la réduction négociée du temps de travail. Recueil, p. 72. Journal Officiel du 20 janvier 2000, p.992.

### رابعاً: رقابة القضاء الدستوري على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي

يعتبر عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي من عيوب الدستورية التي تنصرف إلى مراقبة تقدير المشرع للحل التشريعي المتبنى في النص القانوني. وتمتد هذه الرقابة الدستورية على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي إلى رقابة تقدير المشرع للحل التشريعي الذي تبناه في القانون، ولا تكتفي برقابة التكيف القانوني للأسباب التي قام عليها التشريع.

فهل هناك تعارضاً فيما بين الرقابة الدستورية على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي، مع السلطة التقديرية للمشرع؟

والحقيقة أنه لأجل المساهمة في الرقي بجودة النص التشريعي، فإن الرقابة على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي، كما ذهب جانب مهم من الفقه الفرنسي، تعد في حد ذاتها حماية لمجال السلطة التقديرية المتاحة للمشرع، باعتبار أن القاضي الدستوري لا يملك سلطة تقديرية كتلك التي يملكها المشرع، وهذا ما عبر عنه المجلس الدستوري الفرنسي بنفسه في قراره رقم 2011.638<sup>45</sup>، بل هي، بحسب هذا الرأي، تمثل الحد الأدنى للرقابة الدستورية على الخيارات التي يتبناها المشرع في المسألة محل التنظيم التشريعي في حالة وجود خطأ بين. وكل ذلك في سبيل تحقيق حماية للحقوق والحريات ومنع المشرع من التعسف في استعمال حقه في التشريع، وبالتالي تكريس مبدأ المشروعية<sup>46</sup>.

ويعتبر جورج فيديل (Georges VEDEL) في دفاعه عن اقتباس هذه التقنية من قضاء المشروعية، لتوظيفها في قضاء محكوم بخصوصيات مختلفة عن القضاء الإداري، بأنها، أي التقنية، ستسمح للمجلس الدستوري بالاحتفاظ بإمكانية الاعتراض على التجاوزات التشريعية. ويقر، في سياق آخر، بكون هذه التقنية ستطرح إشكالين: ماذا يعني لفظ بين وما هي آلية قياس جسامه الخطأ؟ لكن أيضاً، كيف ستؤثر درجة الخطأ في الحد من السلطة التقديرية للمشرع. لكن في مقابل ذلك، تم تقبل إدخال الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي في مناهج عمل المجلس الدستوري الفرنسي، بكثير من التخوف والريبة من قبل مجموعة من الفاعلين السياسيين، حيث تمت الإشارة في إحدى المذكرات، بمناسبة قانون التأميمات، إلى أن:

<sup>45</sup> C. cons, décision n° 2011-638 DC, du 28 juillet 2011, Loi de finances rectificative pour 2011. Recueil, p.390, journal officiel du 30 juillet 2011, p.13001.

<sup>46</sup> حسن حلوي، الشرعية وأخواتها إن المصطلح تشابه علينا، المجلة المغربية للقانون البرلماني، عدد مزدوج 2-3 يناير - دجنبر 2020، ص. 152 وما بعدها.

فيما يبدو أن الشرعية تهم الجهة التي تمارس سلطة التصرف واتخاذ القرار، هل هي سلطة شرعية اكتسبت شرعيتها القانونية وفق مقتضيات الدستور، أما المشروعية فتهم التصرفات والقرارات الصادرة عن هذه السلطة ويمدى مطابقتها للقوانين الجاري بها العمل.

أوردته، فاطمة الزهراء أعرج، مرجع سابق، ص.123.



"القاضي الدستوري ليس في مكانة القاضي الإداري وموقعه نفسهما، في مواجهة الإدارة فالبرلمان لا يتوفر على سلطة تقديرية بسيطة، ولكن على سلطة سيادية"<sup>47</sup>. ومن هنا يطرح التساؤل حول مدى إمكانية إثارة عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي من قبل "القاضي الدستوري" عند ممارسته للرقابة على الدستورية؟ وكيف يتم تحديد هذا العيب، والاستدلال عليه؟

لابد من الإشارة إلى أن الاستدلال على وجود عيب الخطأ لا يخضع لتقدير تحكي للقاضي، وإنما عماده تقدير موضوعي يستخلص من ملف الدعوى، فالقاضي الدستوري يعتمد في إثبات الخطأ الظاهر على عناصر موضوعية موجودة في القانون نفسه، مثل الرجوع إلى أسباب التشريع للتحقق من الأغراض التي استهدفها المشرع، أو ديباجته، أو الأعمال التحضيرية أو تقارير اللجان والمناقشات البرلمانية، فإذا ما انتهى إلى وجود خطأ ظاهر في تقدير المشرع أدى إلى عدم الملاءمة بين المصلحة التي استهدفها ووسائل تحقيقها، قضى بعدم دستورية القانون<sup>48</sup>.

وصرح المجلس الدستوري المغربي، فيما يخص إمكانية إثارة عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي من عدمه، في مضمون قراره رقم 817/ 2011 بمناسبة البت في القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب على أنه: "... ليس من صلاحيات المجلس الدستوري التعقيب على السلطة التقديرية للمشرع في اختيار نوعية التدابير التشريعية التي يرضيها سبيلا لبلوغ أهداف مقررته في الدستور طالما أن ذلك لا يخالف أحكام هذا الأخير"، كما اعتبر أن: "... الدستور نفسه أوكل في فصله 17 للقانون تحديد شروط وكيفيات الممارسة الفعلية لحق التصويت وحق الترشيح بالنسبة للمغاربة المقيمين في الخارج، انطلاقا من بلدان الإقامة، الأمر الذي يجعل من سن المشرع - في نطاق سلطته التقديرية - إجراء التصويت عن طريق الوكالة من حيث هو استثناء من مبدأ شخصية الانتخاب بالنسبة للفئة المذكورة، على وجه الخصوص، مقرونا بالإجراءات المبينة في الفقرات الموالية من نفس المادة، ليس فيه ما يخالف الدستور"<sup>49</sup>.

وكمثال آخر، صرح كذلك، في قراره رقم 970-15، بمناسبة بته في دستورية القانون التنظيمي رقم 34.15 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية، أنه: "... ليس من صلاحيات المجلس الدستوري التعقيب على السلطة التقديرية

<sup>47</sup> محمد أتركين. (2021). معجم الدستور المغربي، (الإصدار الطبعة الأولى، المجلد الجزء الأول). القنيطرة: دار النشر المعاصرة. ص. 494.

<sup>48</sup> فاطمة الزهراء أعرج، مرجع سابق، ص. 124.

<sup>49</sup> م. د. قرار رقم 817-2011 صادر بتاريخ 15 ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، ج. ر عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5084.



للمشر في اختيار نوعية التدابير التشريعية التي يرتضيها سبيلا لبلوغ أهداف أو تطبيق مقتضيات مقررته في الدستور، طالما أن ذلك لا يخالف أحكام هذا الأخير"<sup>50</sup>.

يتبين إذن، من خلال أمثلة هذه القرارات، أن المجلس الدستوري لم يستطع إثارة عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي، واكتفى بالتعقيب على السلطة التقديرية للمشرع.

و في قرارها رقم 19-89 بمناسبة البت في دستورية القانون رقم 38.15 المتعلق بالتنظيم القضائي، لم تعتمد المحكمة الدستورية مبدئيا إلى مراقبة السلطة التقديرية للمشرع، وهو ما صرحت به في مضمون هذا القرار، معتبرة أن مراقبة اختيارات المشرع من زاوية الملاءمة أو حتى المفاضلة بين مجموعة من الخيارات أو الحلول الممكنة لا يندرج ضمن اختصاصاتها، ومما جاء في إحدى حثيات هذا القرار: "وحيث إن المحكمة الدستورية، بمناسبة بتمها في دستورية القوانين المحالة عليها، لا تراقب اختيارات المشرع من زاوية ملاءمتها، ولا تفاضل بينها وبين اختيارات أخرى ممكنة، ولكن عملها يكمن في فحص مدى تقيد المشرع بالدستور احتراماً لسمو أحكامه؛"<sup>51</sup>.

وكمثال آخر، في قرارها رقم 19-97 بمناسبة بتمها في دستورية القانون التنظيمي رقم 26.16 المتعلق بتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية وكيفية إدماجها في مجال التعليم وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، تبنت المحكمة الدستورية الموقف ذاته، ، ومما جاء في إحدى حثيات هذا القرار أن: " ... تحديد مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، يعود إلى السلطة التقديرية للمشرع، كما يؤول إليه ترتيبها، وملاءمتها مع التطورات المختلفة، وتحديد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للغة الأمازيغية في كل مجال منها، والمفاضلة والترجيح بين البدائل المختلفة والاختيار، تبعا لذلك، لنوعية الأحكام التي يرتئها كفيلة بتحقيق الغاية الدستورية المنوطة بالقانون التنظيمي المعروض والمتمثلة في تمكين اللغة الأمازيغية من القيام مستقبلا بوظيفتها، بصفتها لغة رسمية"<sup>52</sup>.

وبمقتضى قرارها رقم 20/103، بمناسبة نظرها في دستورية القانون التنظيمي رقم 04.16 المتعلق بالمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، نهجت المحكمة الدستورية التوجه نفسه، ومما جاء في مضمون هذا القرار: " .... لأن كانت الفقرة الأخيرة من الفصل 5 من الدستور أسندت إلى المجلس الوطني، على وجه الخصوص مهمة حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية باعتبارها تراثا أصيلا وإبداعا معاصرا، فإن ذلك لا يحول دون إمكانية إسناد المشرع في نطاق سلطته

<sup>50</sup> م. د، قرار رقم 15-970 صادر بتاريخ 25 رمضان 1436 (12 يوليوز 2015)، ج. ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص. 6757.

<sup>51</sup> م(د). د(ة)، قرار رقم 19/89 صادر بتاريخ 2 جمادى الآخرة 1440 (8 فبراير 2019)، ج. ر عدد 6754 بتاريخ 15 جمادى الآخرة 1440 (21 فبراير 2019)، ص. 881.

<sup>52</sup> م(د). د(ة)، قرار رقم 19/97 صادر بتاريخ 5 محرم 1441 (5 شتنبر 2019)، ج. ر عدد 6814 بتاريخ 19 محرم 1440 (19 شتنبر 2019)، ص. 9179.

التقديرية مهام أخرى لهذا المجلس، شرط ارتباطها عضويا بالمهمة الدستورية الموكلة إليه، وتقيدها بنطاق الالتزامات الدستورية للدولة في مجالي السياسة اللغوية والثقافية وعدم مساس المهام المذكورة في طبيعتها ومداها بالاختصاصات المسندة إلى مختلف السلط بموجب أحكام الدستور<sup>53</sup>.

ونهج أيضا هذا التوجه القضاء الدستوري بفرنسا، بخصوص القانون المتعلق بالتقطيع الانتخابي، حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي، بعد إحالة هذا القانون عليه من طرف بعض نواب الجمعية الوطنية، بعدم أحقيته في التدخل في اختيارات المشرع<sup>54</sup>.

وبالاطلاع على قرار المجلس الدستوري رقم 16-1014 بمناسبة نظره في دستورية القانون التنظيمي رقم 23.16 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور كما وقع تغييره وتتميمه، وبالتحديد على الحيثية التي ورد فيها ما يلي: " وحيث إن الدستور بتنصيبه في الفصل 49 على أن لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية تحدد بقانون تنظيمي يكون قد أسند إلى المشرع، على أساس التعاون بين السلط الذي يعد من الأسس الجوهرية التي ينبني عليها النظام الدستوري للمملكة عملا بالفصل الأول من الدستور وانطلاقا من المقومات المادية والمعنوية للمؤسسات والمقاولات العمومية ومن طبيعة نشاطها والهدف من إحداثها وأثرها في ميدان معين، صلاحية تقدير ما يندرج، وما لا يندرج في مضمار المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، وكذا صلاحية تغيير تصنيف المؤسسات بنقلها من لائحة التعيين التي يتم التداول في شأنها في مجلس الحكومة إلى المجلس الوزاري أو العكس، وهي صلاحية ليس للمجلس الدستوري التعقيب عليها طالما أن ممارستها لا يعترها خطأ بين في التقدير<sup>55</sup> "، وكذلك الحيثية الواردة بالقرار رقم 18-71 والتي جاء فيها بأن: "... إضافة مركزية الشراء والتنمية للمنطقة المنجمية لتأفيلالت وفجيج، إلى لائحة المسؤولين عن المؤسسات العمومية التي يتم التداول في شأنها في مجلس الحكومة البند - من الملحق رقم (2)، يعود للسلطة التقديرية للمشرع، وهي صلاحية ليس للمحكمة الدستورية

53 م(ة).د(ة)، قرار رقم 103/20 صادر بتاريخ 21 رجب 1441 (12 مارس 2020)، ج. ر عدد 6870 بتاريخ 8 شعبان 1441 (2 أبريل 2020)، ص. 1964.

كما أكدت المحكمة الدستورية في نفس القرار على أنه: "... يتعين على المشرع، وفق سلطته التقديرية، تحديد كفاءات إعمال الهدف الدستوري المتمثل في السعي إلى تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال والنساء، المقرر بمقتضى أحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، بكونه وسيلة لضمان الطابع الفعلي للمساواة بين الجنسين، على النحو المقرر في الفقرة الأولى من الفصل 19 والفقرة الثانية من الفصل 6 من الدستور".  
54 C. cons, n°86-218 DC, du 18 novembre 1986. Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, journal officiel du 19 novembre 1986, p.13769.

55 م.د. قرار رقم 16-1014 صادر بتاريخ 29 شوال 1437 (3 أغسطس 2016)، ج. ر عدد 64090 بتاريخ 7 ذي القعدة 1437 (11 أغسطس 2016)، ص. 5940.

التعقيب عليها طالما أن ممارستها لا يعترها خطأ بين في التقدير، مما تكون معه الإضافة المذكورة ليس فيها ما يخالف الدستور<sup>56</sup>.

ويطرح هنا التساؤل التالي: كيف توصلت المحكمة الدستورية إلى عدم وجود عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي إذا لم تكن قد قامت بمراقبة السلطة التقديرية للمشرع، وبالتالي يمكن القول إذن بأن اجتهادات القضاء الدستوري امتدت إلى رقابة السلطة التقديرية للمشرع من طريق غير مباشرة عند مراقبتها لعب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي.

لكن التمهيص أكثر في هذه الرقابة على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي من عدمه، يُستفاد من قرار المحكمة الدستورية رقم 103.20، بمناسبةيتها في دستورية القانون التنظيمي رقم 04.16 المتعلق بالمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "وحيث إنه يبين من الاطلاع على أحكام القانون التنظيمي المعروض، أن المشرع اختار استناداً إلى سلطته التقديرية، إضفاء صفة الشخصية الاعتبارية للقانون العام على المجلس المذكور، وخوله استقلالاً إدارياً ومالياً (المادة 2) يسمح له بالنهوض على أفضل وجه بالمهام التي حددها له الدستور وأسند لجمعياته العامة صلاحية المصادقة على مشروع ميزانية المجلس، وعلى مشروع النظام الأساسي للموارد البشرية العاملة به (المادة 32) وحدد أبواب ميزانية المجلس من موارد ونفقات (المادة 41)، وأوكل لرئيس المجلس صفة الأمر بقبض مداخل المجلس وصرف نفقاته (المادة 41)، وأخضعها للمراقبة القضائية والمالية المطبقة على سائر أجهزة الدولة (المادة 42)، مما يكون معه المشرع قد باشر سلطته التقديرية إعمالاً لما يتطلبه تمكين المجلس من استقلال مؤسساتي لازم للقيام بمهمته الدستورية"<sup>57</sup>.

يتضح أن المحكمة الدستورية، ومن خلال عبارة "مما يكون معه المشرع قد باشر سلطته التقديرية"، قد راقبت السلطة التقديرية للمشرع، لأنه من دون هذه الرقابة لن تستطيع التأكد من قيام المشرع بمباشرته لسلطته التقديرية من عدمه.

وإذا كان يبدو من خلال الاطلاع على حيثية أخرى من حيثيات قرارها السابق ذكره، بمناسبة نظرها في المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 04.16 المشار إليه، بأنها تتحقق من مدى تقييد اختيارات المشرع بالمتطلب الدستوري في حدود ونطاق الدستور، ومما جاء فيها: "وحيث إنه، تأسيساً على ما سبق بيانه، تكون اختيارات المشرع، فيما يتعلق بالهيكلية المؤسساتية للمجلس، تقيدت بالمتطلب الدستوري المتمثل في إقامة مجلس يضم كل المؤسسات المعنية بالمجالات المدرجة ضمن مهامه، ولم تحدث داخل

<sup>56</sup> م (د). د (د) قرار رقم 71/18 صادر بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ج. ر عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص. 1498.

<sup>57</sup> م (د). د (د) قرار رقم 103/20 صادر بتاريخ 21 رجب 1441 (12 مارس 2020)، ج. ر عدد 6870 بتاريخ 8 شعبان 1441 (2 أبريل 2020)، ص. 1964.

المجلس المذكور هياكل قائمة لمؤسسات مستقلة، وراعت المستلزمات التنظيمية والمؤسسية المترتبة عن أعمال مبدأ انسجام السياسة اللغوية والثقافية الوطنية، مما تكون معه أحكام المادة العاشرة غير مخالفة للدستور"، فإن هذه الحيثية تفيد بأن رقابة المحكمة الدستورية قد تجاوزت نطاق الدستور، إذ أنه يصعب من الناحية العملية والواقعية التحقق من مدى تقييد المشرع بالمتطلب الدستوري دون المساس بالرقابة على اختياراته.

ويبين القرار الذي راقبت فيه المحكمة الدستورية مدى دستورية القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون، بشكل واضح رقابتها على الملاءمة، فإذا كان الدستور قد أوكل مهمة تحديد واختيار الجهة المكفول لها البت في مقبولية وجدية الدفع بعدم الدستورية للمشرع، إما بإسناد ذلك إلى المحكمة الدستورية أو لمحكمة النقض، فإن المحكمة الدستورية قامت بتفضيل خيار على آخر، وهو ما يستنبط من الحيثيات التالية: "... يبين من الاطلاع على الأعمال التحضيرية للقانون التنظيمي، أن غاية المشرع من خلال اختياره هذا النظام للتصفية، تتمثل على الخصوص، في تجنب المحكمة الدستورية حالة تضخم عدد القضايا المحتملة إحالتها عليها وحيث إن الغايات الدستورية، لكي تكون مبررا مقبولا للتشريع، يجب أن تتم في تلاؤم و انسجام مع قواعد الدستور احتراماً لمبدأ وحدته؛

وحيث إن الغاية التي يستهدفها المشرع، لأن كانت تستجيب للعديد من المبادئ المقررة في الدستور من قبيل، إصدار الأحكام داخل أجال معقولة وضمان النجاعة القضائية، فإنها تخالف قاعدة جوهرية صريحة تتعلق بالاختصاص المعد من النظام العام"<sup>58</sup>.

إذا كان يبدو، انطلاقاً مما سبق ذكره، بأن القاضي الدستوري المغربي لا يمارس أي رقابة على السلطة التقديرية للمشرع، وأنه لا ينظر في سبب التشريع، أو أنه لا يفاضل بين الخيارات باعتبارها اختصاصاً أصيلاً للمشرع، غير أن التعمق في اجتهاداته يفيد غير ذلك<sup>59</sup>، ولا شك أن ذلك قد يعود بالنفع إلى النص التشريعي.

<sup>58</sup> م(ة). د(ة) قرار رقم 70/18 صادر بتاريخ 17 جمادى الآخرة 1439 (6 مارس 2018)، ج.ر. عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص. 1491.

<sup>59</sup> بمعنى أنه قد مارس رقابة الملاءمة رغم أنها غير مدرجة ضمن اختصاصاته، انظر:

BENABDALLAH, M. A. (2018, juillet-août). , Ce que m'a dit l'haj Ifdoul, au propos de songeur autour de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. REMALD (n° 141), p. 9.

للاطلاع على المقال مترجم باللغة العربية انظر:

وبالاحظ، بالاطلاع على بعض قرارات المجلس الدستوري الفرنسي بهذا الخصوص، أنها انصبت على رقابة الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي، بل وأصبحت رقابة اعتيادية حسب جانب من الفقه، واستعملت بانتظام من طرف المجلس الدستوري، ويمكن الاستدلال على ذلك بقراره رقم 81-132 الصادر بتاريخ 16 يناير 1982، ومما جاء فيه أن: ".... تقييم (تقدير الضرورة الاقتصادية التي دفعت بالدولة إلى تأميم عدد من المشروعات الصناعية والتجارية الكبرى) المشرع لضرورة التأميم الذي قرره القانون المعروض على أنظار المجلس الدستوري يمكن أن يكون، في حالة غياب الخطأ الظاهر موضوع طعن..."<sup>60</sup>

وبموجب قراره رقم 2011-638 الصادر بتاريخ 28 يوليو 2011 بمناسبة نظره في دستورية قانون مالية تعديلي لسنة 2011، أقر في إحدى حيثيات هذا القرار بما يلي: "وحيث إن .... المجلس الدستوري لا يتمتع بسلطة عامة للتقدير واتخاذ القرار... كتلك التي يتوفر عليها البرلمان، وأنه لا يمكنه البحث في الغايات التي حددها المشرع، والقول إن تحقيقها ممكن بوسائل وطرائق أخرى، لذلك، فإنه لا يظهر من خلال الكيفيات التي اعتمدها القانون، أنها غير متوافقة بشكل بَيِّن مع الهدف المقرر... وأنه بتقليصه لعدد الأخطار وتخفيضه لنسبة ضريبة التضامن على الثروة، فإن المشرع لم يرتكب أي خطأ بين في التقدير"<sup>61</sup>.

وكمثال آخر، في قراره رقم 2017-752 الصادر بتاريخ 8 شتنبر 2017، صرح بعدم دستورية المقتضى الذي يقضي بالحرمان الإجباري من حق الترشح أو تولي وظيفة عامة لأصحاب الجناح التي تقع عن طريق الصحافة والتي يعاقب عليها بالحبس، لوجود خطأ بين في التقدير التشريعي<sup>62</sup>.

ونبه المجلس الدستوري الفرنسي لنفس العيب، وذلك في إطار المسألة ذات الأولوية الدستورية (Q.P.C)، المنصوص عليها في الفقرة الأولى من الفصل 61 من الدستور الفرنسي حسب المراجعة الدستورية لـ 23 يوليو 2008<sup>63</sup>، حيث صرح بموجب قراره رقم 2017-674 الصادر بتاريخ فاتح دجنبر 2017 بعدم

د أمين بنعيد الله. (يناير - فبراير، 2021). ما قاله لي الحاج الفضول، أو كلام متأمل حول مسطرة الدفع بعدم دستورية القوانين. *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية* (عدد 156)، صفحة 15.

<sup>60</sup> C. cons, décision n° 81- 132 DC, du 16 janvier 1982, **Loi de nationalisation**. Recueil, p.18, Journal Officiel du 17 janvier 1982, p. 299.

<sup>61</sup> C. Cons, décision n° 2011-638 DC, du 28 juillet 2011, **Loi de finances rectificative pour 2011**, Recueil, p. 390, Journal Officiel du 30 juillet 2011, p. 13001

<sup>62</sup> C. cons, décision n° 2017-752, du 8 septembre 2017, **Loi pour la confiance dans la vie politique**, Journal Officiel n° 0217 du 16 septembre 2017. Texte n° 5.

<sup>63</sup> Le 1er paragraphe de L'article 61 de la Constitution française prévoit, conformément à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que : « Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une

دستورية أحد مقتضيات قانون تحديد إقامة الأجانب الخاضعين لمنع دخول الإقليم أو لقرارات الإبعاد لوجود خطأ بين في التقدير التشريعي<sup>64</sup>.

وأقر بناء على نفس العيب، في قراره رقم 677/2017 الصادر بتاريخ فاتح دجنبر 2017، بعدم دستورية مقتضيات من قانون التحقق من الهوية وتفتيش الأمتعة والسيارات في حالة الطوارئ<sup>65</sup>.

كخلاصة، يظهر أن القاضي الدستوري يراقب السلطة التقديرية للمشرع، وذلك لكي يتحقق من مدى صحة تقدير المشرع للأسباب القانونية أو الواقعية، فإما أن يقضي بدستورية النص التشريعي عندما يكون تقدير المشرع مناسباً لكل الظروف وفي حدود المعقول، وإما أن يقضي بعدم الدستورية، عندما يكون تقدير المشرع غير مناسب بسبب أنه قد شابه خطأً بين في تقديره هذا.

#### خامساً: رقابة القضاء الدستوري على احترام المشرع للتناسب التشريعي من عدمه

من خلال اجتهاداته، أثار القاضي الدستوري المغربي مسألة التناسب التشريعي بشكل جلي، وكمثال على ذلك، قراره رقم 817/2011، عند بته في دستورية القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب وبالأخص في شأن المواد من 38 إلى 69 المتعلقة بالمخالفات والعقوبات المقررة لها، حيث صرح في إحدى حيثيات هذا القرار على أن: "... المشرع، لئن عمد إلى تشديد العقوبات المطبقة على المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات، فإنه في ذلك قام بإعمال مقتضيات المادة 11 من الدستور التي تنص على

disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article ».

انظر في ذلك:

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, Journal Officiel du 24 juillet 2008, Texte n° 2.

<sup>64</sup> C. cons, décision n° 2017-674 QPC, du 1er décembre 2017, la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, Journal Officiel n°0281 du 2 décembre 2017, texte n° 75-

<sup>65</sup> C. cons, décision n° 2017-677 QPC. Du 1er décembre 2017, la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et portant mesures de renforcement de la lutte antiterroriste, Journal Officiel n°0281 du 2 décembre 2017, texte n° 77.

أن الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي، ولم يتجاوز في إقراره لتلك العقوبات مبدأ التناسب بين هذه الأخيرة والمخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات<sup>66</sup>.

وكمثال آخر، في قراره رقم 818/2011، بمناسبة البت في دستورية القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية، نظر في مسألة التناسب فيما يخص المواد من 30 إلى 49 وصرح بكونها: "... قد راعت، فيما يخص استفادة الأحزاب السياسية من الدعم المالي للدولة.... مبدأ التناسب بين مقادير التمويل الممنوحة وعدد المقاعد وعدد الأصوات التي يحرز عليها كل حزب، ومبدأ تسيير الأحزاب السياسية لشؤونها تسييراً مطابقاً لمبادئ الديمقراطية، ومبدأ الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة، وكل ذلك وفقاً لأحكام الدستور لا سيما فصله الثاني وفصله السابع والفقرة الأخيرة من فصله 147"<sup>67</sup>.

ويمكن القول إن كل مقتضى تشريعي معروض على نظر المجلس الدستوري لا يستجيب لمبدأ التناسب، فإنه يُصرّح بعدم دستوريته، وهذا ما يستنتج من خلال قراره رقم 921-13 الذي بت فيه بمدى مطابقة القانون رقم 129.01 القاضي بتغيير المادة 139 من القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية للدستور، واعتبر في مضمونه بأن: "... أمر قاضي التحقيق بعدم تسليم محضر الشرطة القضائية وباقي وثائق ملف القضية كلياً أو جزئياً، باعتباره استثناءً يمس بمبدأ تمتع الجميع بنفس حقوق الدفاع المضمونة أمام المحاكم وبمبدأ المساواة بين المتهمين، إذا كانت تبرره مستلزمات حسن سير التحقيق في جرائم من نوع خاص، فإن ممارسته يجب أن يراعى فيما تخويل محامي المتهم ومحامي الطرف المدني، بعد تسليمهم نسخة من ملف القضية كاملاً، الحيز الزمني الكافي المتناسب مع نوعية الجرائم المذكورة، قصد إعداد دفاعهم" مما يكون معه "القانون ... غير مطابق للدستور"<sup>68</sup>.

كما قضت المحكمة الدستورية هي أيضاً بمبدأ التناسب، بموجب قرارها رقم 70-18، في شأن دستورية المادة 27 من القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية قانون، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "حيث إن هذه المادة تنص على أنه يدخل هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ بعد انصرام أجل سنة، يبتدئ من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية؛

وحيث إنه لئن كان الأثر الفوري للقانون يشكل القاعدة، فإنه يجوز للمشرع، أن يرجئ نفاذ أحكام تشريعية إلى تاريخ آخر يحدده، وذلك لوضع الترتيبات الضرورية لتنفيذها؛ وحيث إن تحديد تاريخ

<sup>66</sup> م. د، قرار رقم 817/2011 صادر بتاريخ 15 ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، ج. رعد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5084.

<sup>67</sup> م. د، قرار رقم 818/2011 صادر بتاريخ 22 ذي القعدة 1432 (20 أكتوبر 2011)، ج. رعد 5989 بتاريخ 26 ذي القعدة 1432 (24 أكتوبر 2011)، ص. 5201.

<sup>68</sup> م. د، قرار رقم 921-13 صادر بتاريخ 5 شوال 1434، (13 أغسطس 2013)، ج. رعد 6185 بتاريخ 2 ذي القعدة 1434 (9 سبتمبر 2013)، ص. 6027.



دخول أحكام هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ، المندرج في السلطة التقديرية للمشرع، يجب أن يظل محكوما بقاعدة التناسب ما بين المدة الزمنية للإجراء وما يقتضيه إخراج النصوص التي يتوقف عليها أعمال أحكام القانون التنظيمي، وما يتطلبه إرساء آلية جديدة للتقاضي، تكفل للأطراف حق الولوج إلى العدالة الدستورية؛

وحيث إنه، تبعا لذلك، فإنه ليس في المادة 27 المذكورة، ما يخالف الدستور<sup>69</sup>.

ومن خلال هذا القرار، يظهر أن المحكمة الدستورية راقبت المدة الزمنية التي تفصل تاريخ دخول مقتضيات هذا القانون التنظيمي حيز التنفيذ، عن تاريخ إخراج النصوص التطبيقية لها، إذ اتضح لها بأن أجل سنة واحدة يتناسب مع متطلبات الواقع، ولا يخل بالنتيجة بمبدأ الأثر الفوري للقانون، وهو ما نستنتج منه بأن رقابة التناسب ترتبط ارتباطا وثيقا بالأجال وبمدى معقوليتها، هذه الأجال التي يعود تحديدها للسلطة التقديرية للمشرع.

ولتبيان ذلك بمزيد من التفصيل، يمكننا الرجوع إلى ما صرحت المحكمة الدستورية بموجب نفس القرار رقم 70.18 في شأن بعض مواد القانون التنظيمي رقم 86.15 المتعلق بتحديد شروط وإجراءات الدفع بعدم الدستورية، والذي أكدت فيه بأن: ".... التوفيق بين الحق في إثارة الدفع بمناسبة قضية معروضة على محكمة ما، واختصاص المحكمة الدستورية بالبت شكلا وموضوعا في الدفوع الدستورية المحالة عليها، وبين متطلبات النجاعة القضائية وحسن سير العدالة وسرعة البت في الدفوع وإصدار قرارات بشأنها داخل أجل معقول، يقتضي من المشرع حصر نطاق الشروط التي يتحقق القاضي من استيفائها بمناسبة إثارة الدفع في تلك التي لا تشكل عناصر تقدير أولي للدستورية، وفي إحداث آلية كفيلة بإرساء نظام للتصفية بالمحكمة الدستورية، يحدد قانون تنظيمي تركيبها وضوابط عملها، وذلك تحقيقا للمرونة المطلوبة الكفيلة بالوصول إلى الغايات التي سبق عرضها"<sup>70</sup>.

يظهر أن رقابة المحكمة الدستورية امتدت إلى مدى ملاءمة التشريع مع الوقائع من باب الرقابة على تناسب الأجال، ولم تقف عند حد تقديم اقتراحات بشأن ما ينبغي على المشرع أخذه بعين الاعتبار، وإنما حددت له بدقة ما يتعين اتباعه وتنفيذه وبالتالي، ألا يشكل ذلك تناقضا لما صرحت به في قرارها رقم 93.19

69 م(ة). د(ة) قرار رقم 70/18 صادر بتاريخ 17 جمادى الآخرة 1439 (6 مارس 2018)، ج. ر. عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص. 1491.

70 م(ة). د(ة) قرار رقم 70/18 صادر بتاريخ 17 جمادى الآخرة 1439 (6 مارس 2018)، ج. ر. عدد 6655 بتاريخ 23 جمادى الآخرة 1439 (12 مارس 2018)، ص. 1491.



بكون أن اختصاصها "... لا يمتد إلى مراجعة الصياغة"<sup>71</sup> ، فبالأحرى اقتراح بدائل تشريعية وإلزام المشرع بالأخذ بها؟<sup>72</sup>.

وفي هذا الاتجاه، نشير إلى أن رقابة "القاضي الدستوري" ركزت كذلك على تبريرات إصدار بعض القواعد القانونية، ففي قرار سابق للمجلس الدستوري رقم 583-2004 عند نظره في دستورية القانون التنظيمي رقم 63.00 المتعلق بالمحكمة العليا، اعتبر أنه: "... استثناء كل من رئيسي المحكمة العليا ولجنة التحقيق من مسطرة التجريح، رغم أنهما بالمقارنة مع زملائهما الآخرين الخاضعين لها، يمارسان نفس الوظيفة القضائية بل يزاوان صلاحيات أوسع في العمل القضائي ويتحملان مسؤوليات قد تكون حاسمة في القرار، فضلاً عن أن هذا الاستثناء لا يعتمد على أي تبرير قانوني، فإنه يخالف مبدأً له قيمة دستورية وهو استقلال القضاء، علماً أن التخلي عن هذا الاستثناء يتطلب أن يرفق بإعادة النظر في مقتضيات من القانون التنظيمي المحال على أنظار المجلس الدستوري، خصوصاً أحكام الفقرة الثالثة من المادة 12 والمادة 14 ، وذلك في اتجاه خلق تكامل و انسجام بين أحكام هذا القانون كلها، مع إضافة مقتضيات أخرى من شأنها ضمان استمرارية المحكمة العليا في أداء مهامها في حالة قبول تجريح الرئيسين المذكورين"<sup>73</sup>.

يتبين من خلال هذا القرار بأن المشرع حينما استثنى من مسطرة التجريح كلا من رئيس المحكمة العليا ورئيس لجنة التحقيق، ولم يراع مدى تناسب هذا المقتضى القانوني مع الغايات التي تبرره، وهو ما تصدى له المجلس الدستوري حيث اعتبر ذلك مخالفاً لمبدأ استمرارية مرفق العدالة في أداء مهامه.

وبناء عليه، يبدو أن المجلس الدستوري كان ينتظر من المشرع إقناعه بالغاية من وراء سنه لبعض المقتضيات، مع تقديم تبرير قانوني ومنطقي على ذلك.

<sup>71</sup> م(ة). د(ة)، قرار رقم 19-93 صادر بتاريخ 6 ذي القعدة 1440 (9 يوليو 2019)، ج. ر عدد 6796 بتاريخ 15 ذي القعدة 1440 (18 يوليو 2019)، ص. 5160.

<sup>72</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب. ص. 133.

<sup>73</sup> م. د، قرار رقم 583-2004 صادر بتاريخ 24 جمادى الآخرة 1425 (11 أغسطس 2004)، ج. ر عدد 5246 بتاريخ 23 رجب 1425 (9 سبتمبر 2004)، ص. 3331.

وعندما نعود لقرارات المجلس الدستوري الفرنسي، نجد بأنه راقب هو أيضا مبدأ التناسب التشريعي؛ ففي قراره رقم 215-86 الصادر بتاريخ 3 شتنبر 1986، اعتبر أنه ليس هناك: "... أي تفاوت واضح بين الجريمة والعقوبة المفروضة ..."<sup>74</sup>،

وصرح، بناء على قراره رقم 260-89 الصادر بتاريخ 28 يوليو 1989، بعدم دستورية المقتضى القانوني الذي ينص على حرمان الأشخاص الذين ولدوا بفرنسا من حق اكتساب الجنسية الفرنسية، في حالة ارتكابهم لبعض المخالفات، وقرر أن جزاء الحرمان من الجنسية ينطوي على غلو ولا يتناسب مع المخالفات المذكورة<sup>75</sup>.

كما قضى، في قراره رقم 378-96 الصادر بتاريخ 23 يوليو 1996، بعدم دستورية إحدى مواد النص التشريعي المحال على أنظاره لعدم تناسب الجزاء المقرر مع المخالفة<sup>76</sup>.

وبناء عليه، يبدو أن القاضيان الدستوريان، سواء المغربي أو نظيره الفرنسي، لم يترددا في إثارة وتوجيه المشرع إلى مسألة مراعاة التناسب التشريعي، فما مدى التزام المشرع المغربي بهذا التناسب، سيما في مجال تحديد الجريمة والعقوبة المناسبة لها؟

ويمكن الإشارة في هذا الإطار إلى أن المجلس الدستوري، سبق له وأن تصدى لمثل هذه الحالات وكذلك حالة عدم وضوح الجزاء المقرر، وهذا ما يظهر في قراره رقم 2000-382 بمناسبة مطابقة القانون رقم 15.97 المتعلق بمدونة تحصيل الديون العمومية للدستور، والذي جاء فيه: "... أن الأحكام المعروضة على أنظار المجلس الدستوري لم تشر بدقة إلى الجزاء المترتب عن التصريح بالتنافي، وأنه قد يفهم من الفقرة الثانية من المادة 142 المذكورة التي تنص على أنه "ترفع حالة التنافي بعد أداء المبالغ المستحقة" أن التصريح المذكور يترتب عليه مجرد تعليق لمزاولة المهمة الرسمية أو التمثيلية في انتظار تسديد الدين العمومي، الأمر الذي يكون مخالفاً لمبدأ استمرارية المرافق العمومية"<sup>77</sup>، فمن خلال هذه الحيثية نستخلص أن الجزاء عنصر أساسي في القاعدة القانونية، إلا أن هناك حالات شاذة تفتقر فيها بعض القواعد القانونية لجزاء. كما أنه من المفروض في الجزاء أن يتميز بالتحديد الدقيق، حيث استعمل المجلس الدستوري عبارة "بدقة"، إلا أن هناك بعض القواعد التشريعية سارت على عكس ذلك، من ذلك المادة 98 من القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، والتي جاءت صياغتها على الشكل

<sup>74</sup> C. cons, décision n° 86-215 DC, du 3 septembre 1986, Loi relative à la lutte contre la criminalité et la délinquance, Recueil, p. 390, Journal officiel du 5 septembre 1986, p. 10788.

<sup>75</sup> C. cons, décision n° 89-260 DC, du 28 juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché financier. Journal officiel du 1 août 1989, p. 9676.

<sup>76</sup> C. cons, décision n° 96-378 DC, du 23 juillet 1996, loi de réglementation des Recueil, p. 99, Journal officiel du 27 juillet 1996, p. 11.400

<sup>77</sup> م. د، قرار رقم 2000-382 صادر بتاريخ 8 ذي الحجة 1420 (15 مارس 2000)، ج. ر عدد 4786 بتاريخ 8 محرم 1421 (13 أبريل 2000)، ص. 661.

الآتي: "يعاقب كل شخص ثبت أنه يباشر بصفة اعتيادية، إجراء أي مسطرة قضائية لفائدة الغير دون أن يكون مخولاً له قانونياً بذلك، بالحبس من سنة إلى سنتين وبغرامة من عشرة آلاف درهم إلى عشرين ألف درهم، ما لم تكن الأفعال معاقب عليها بعقوبة أشد...."<sup>78</sup>.

فالسؤال الذي يفرض نفسه بإلحاح هنا، هو: إذا لم يكلف المشرع نفسه عناء البحث عن العقوبات الأشد، فمن هي الجهة الكفيلة بالقيام بذلك؟ وإذا كان المشرع نفسه غير متأكد وليست له حجج كافية للإقرار فعلاً بأن هناك نصوصاً خاصة تنص على عقوبات أشد، فعلى عاتق من يقع ذلك؟<sup>79</sup>.

فيما يبدو أن المشرع ترك المجال مفتوحاً، إذ لم يحدد بدقة العقوبات الأشد، ولم يحسم مسألة وجود هذه العقوبات الأشد من عدمه، وإنما ترك الأمر بيد المخاطب بالقانون وكذا مستعمليه من محامين وقضاة.

خلاصة القول، يفرض التناسب داخل التشريع وجود علاقة منطقية ودقيقة بين سبب التشريع ومحلّه، وأن تدخل القاضي الدستوري محكوم بضوابط، وإذا كان البعض يعتقد بأن رقابته على السلطة التقديرية للمشرع ستؤدي به إلى التدخل في الوظيفة التشريعية، فلا يوجد أي دليل يؤكد صحة هذا الادعاء، فرغم أن القاضي الدستوري يعمل على توجيه المشرع ويلزمه في بعض الحالات، لكن ذلك لا يعني بأنه يحجب إرادة الأمة، بل إنه يساهم ويعمل على جعل القوانين التي يصدرها ممثلو الأمة ذات جودة وفعالية، فيصير الأصل هو أن القانون من نتاج المشرع، وأما القاضي الدستوري فيدعم ويساعد المشرع<sup>80</sup> قصد إخراج هذا المنتج في أفضل حُلّة.

#### سادساً: رقابة القضاء الدستوري على الغاية من سنّ النصوص التشريعية

قد يؤدي الاعتماد على معيارية النص التشريعي والنظر إليها كوسيلة لتنظيم المجتمع وضبط سلوكياته، دون معرفة الواقع المجتمعي بما فيه الكفاية إلى إنتاج قواعد قانونية لا تتميز بالجودة والفعالية. ومن أجل أن يتمكن القانون من الوصول إلى تحقيق غايات معقولة ومنطقية، ينبغي أن يكون صادراً من المجتمع، كمخرج لانتظاراته، وليس قانوناً صادراً من الأعلى. وكلما كان القانون أكثر توافقاً مع الاحتياجات

<sup>78</sup> قانون رقم 28.08 بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.101 بتاريخ 20 ذي الحجة 1429 (20 أكتوبر 2008)، ج. ر عدد 5680 بتاريخ 7 ذي القعدة 1429 (6 نوفمبر 2008)، ص. 4044. (استدراك أخطاء وقعت بالجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 7 ذي القعدة 1429 (6 نوفمبر 2008) تم تصحيحها في الجريدة الرسمية عدد 5687 بتاريخ 2 ذي الحجة 1429 (فاتح ديسمبر 2009)، ص. 4409).

<sup>79</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية

العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب. ص. 137.

<sup>80</sup> رشيد المدور. (فبراير، 2019). تسهيل الولوج إلى العدالة الدستورية: تطوري النص ومناهج عمل القضاء الدستوري. مجلة معهد القضاء، صفحة

والرهانات المجتمعية، كلما زادت مدة حياته، واستمرت صلاحيته داخل المجتمع وتم قبوله، ونجح في تحقيق غاياته المنطقية.

فالنص التشريعي يُوضع لتحقيق غايات واضحة، معقولة، محددة ومنطقية، ومن الواجب ألا يتم الانحراف عنها تحت أي مبرر كان.

وحتى تأخذ النصوص التشريعية صفة المعقولة، ويتم تقبلها من قبل المخاطبين بها لا بد أن تستجيب للطموحات والانتظارات العامة، وحتى تتمكن من تحقيق ذلك، ينبغي ألا تكون في عزلة عن دائرة محيطها بمختلف مكوناتها، بل يفترض أن تبقى محكومة في تطبيقها وفعاليتها وجودتها بمدى تجاوبها مع مختلف مكونات المجتمع والنظام السياسي، وبمدى أخذها بعين الاعتبار لمختلف التباينات القائمة في هذا الصدد، ولمختلف التطورات والمستجدات الطبيعية والبشرية والثقافية.

وهناك من يرى بأن المعقولة تعنى أن يكون هنالك سببا معقولا لإصدار القانون، فيما يعتبر البعض أن القانون المعقول هو الذي تحقق أحكامه الغرض من إصداره بصورة معقولة.

أما القاضي الدستوري فيربط المعقولة بالأجال التي يحددها المشرع في القانون والتي يجب أن تكون آجالا معقولة.

ونشير في هذا السياق، إلى أن القاضي الدستوري المغربي، إسوة بنظيره الفرنسي، جعل من المصلحة العامة معيارا مهما ومدخلا رئيسيا، لأجل أن يبسط رقابته على الغاية التي يروجوها المشرع من وراء سنه للنص التشريعي، حيث أكد في قراره رقم 2001 - 467 بمناسبة البت في دستورية بعض مواد قانون المالية رقم 44.01 لسنة 2002، على أن: "... مبدأ عدم رجعية القانون المنصوص عليه في الفصل 4 من الدستور لا يشكل قاعدة مطلقة، إذ ترد عليه استثناءات تقوم بخصوص قانون المالية على معيار يبررها، يستند إليه المشرع في إصلاح أوضاع غير عادية محددة من طرف الإدارة وتهدف إلى الصالح العام؛

وحيث إن المادة 6 المحالة، بنصها على إعفاء القوات المسلحة الملكية من الرسوم والضرائب عند الاستيراد بأثر رجعي يسري من فاتح يناير 1996، فإن رجعيتهما تكون قد استندت في النازلة إلى معيار الصالح العام لتصحيح وضعية محددة، الأمر الذي تكون معه .... غير مخالفة لأحكام الفصل 4 من الدستور"<sup>81</sup>، وقد تم الاعتماد على المعيار نفسه في اجتهادات قضائية دستورية أخرى.

<sup>81</sup> م. د. قرار رقم 2001 - 467 صادر بتاريخ 15 من شوال 1422 (31 ديسمبر 2001)، ج. رعد د 4966 بتاريخ 18 شوال 1422 (3 يناير 2002)، ص. 13.

وللإشارة، فقد استعمل القاضي الدستوري عبارة المصلحة العامة بالتعريف وبدون التعريف، وذلك في القرارات رقم: 250-98، ورقم 659-2007، ورقم 660-2007، ورقم 661-2007، ورقم 817-2011، ورقم 11-820، واستعمل مرة أخرى عبارة الصالح العام وذلك في القرار رقم 16-1991، ووظف تارة أخرى عبارة المصلحة وذلك في القرار رقم 98-245، في حين استعمل كذلك عبارة المصلحة الوطنية وذلك في القرار رقم 250-98.

إن القاضي الدستوري لا يتردد في التذكير بتبنيه لمبدأ تطابق القواعد القانونية المتخذة مع الهدف المتوخى منها، وهذا ما عبر عنه بصريح العبارة في قراره رقم 2011 - 817 بمناسبة البت في القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، ومما جاء فيه: "وحيث إن توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي للأهداف المذكورة أعلاه ينطوي على تخويل المشرع إمكانية اتخاذ تدابير قانونية من شأنها تيسير المشاركة الفعلية في الحياة السياسية لفئات واسعة من المجتمع يتعذر عليها - في الوضع الراهن - بلوغ تمثيلية ملائمة في مجلس النواب دون دعم من المشرع؛

وحيث إن إحداث دائرة انتخابية وطنية يروم تحقيق أهداف خاصة مكملّة لتلك التي ترمي إليها الدوائر المحلية تتمثل في النهوض بتمثيلية متوازنة للمواطنات والمواطنين، مما يقتضي سنّ تدابير تكون، في طبيعتها وشروطها والأثر المتوخى منها، كفيلة بتحقيق الأهداف الدستورية التي منها تستمد أصلاً مبرر وجودها، وألا تتجاوز في ذلك حدود الضرورة، عملاً بمبدأ تطابق القواعد القانونية المتخذة مع الهدف المتوخى منها"<sup>82</sup>.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العبارة نفسها في قرارها رقم 21-118 بمناسبة بتها في القانون التنظيمي رقم 04.21 بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب كما وقع تغييره وتتميمه، والذي جاء فيه: "وحيث إنه من جهة ثانية، فإن التدبير المتخذ من قبل المشرع، بسنه دوائر انتخابية جهوية خصص ثلثي عدد مقاعدها لترشيحات نسائية، مع حفظ المرتبتين الأولى والثانية في كل لائحة ترشيح للإناث دون الذكور، يخدم الغايات الدستورية المشار إليها، ويتضمن تمييزاً إيجابياً لفائدة النساء، يبرره واجب النهوض بتمثيليتين في أفق تحقيق المناصفة بين الرجال والنساء، وهو الهدف المقرر بمقتضى أحكام الفقرة الثانية من الفصل 19 من الدستور، مما يقتضي أن يبقى هذا التدبير في حدود الاستثناء من النظام الانتخابي العام، وألا يتسم بصبغة الديمومة، وأن يحاط بضوابط كفيلة لتحقيق الأثر المتوخى منه، وألا يتجاوز في ذلك حدود الضرورة، وألا يتخلف من حيث

<sup>82</sup> م. د. قرار رقم 2011-817 صادر بتاريخ 15 ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، ج. ر عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر

(2011)، ص. 5084.

أهدافه، عما سبق أن سنه المشرع من تدابير سعيًا متواصلًا إلى تحقيق مبدأ المناصفة المشار إليه، وعملاً بمبدأ تطابق القواعد القانونية المتخذة مع الهدف المتوخى منها<sup>83</sup>.

إذن، يبدو أنه متى تأكد للقاضي الدستوري أن النص التشريعي يحقق فعلاً غاية معقولة، فإنه يقر بمطابقته للدستور. وهو ما يستنتج من إحدى حيثيات قراره رقم 21 - 118 المشار إليه أعلاه، والتي جاء فيها: "وحيث إن المشرع، بسننه قواعد حالات التنافي، توخى من بين الغايات التي يهدف إليها، ضمان أداء سليم للوظائف الانتخابية، وتحقيق حسن سير المؤسسات المنتخبة والوقاية من حالات تنازع المصالح إعمالاً لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة"،

يمكن القول إن رقابة القاضي الدستوري عندما تمتد إلى البحث في الغاية التي أرادها المشرع، متى كان الأمر متاحاً، فلا ريب أن هذا المشرع سيحاول قدر المستطاع عدم الانحراف عنها، وإن كانت القوانين العادية تنفلت من هذه الرقابة بحكم الإحالة الاختيارية على أنظار القضاء الدستوري. وعموماً، من أجل أن تنعت النصوص القانونية بالمعقولة، وتلقى ترحيباً وقبولاً من طرف المخاطبين بها، لا بد أن تحقق المصلحة العامة، ولن يتأتى ذلك ما لم تنطلق هذه القوانين من الواقع، بمعنى أن يضع المشرع أهداف القانون استناداً إلى هذا الواقع، حتى يسهل تحقيقها<sup>84</sup>.

### سابعاً: رقابة القضاء الدستوري على واقعية ومقبولية النص التشريعي

لا تستقيم الحياة الاجتماعية إلا بوجود نصوص تشريعية فاعلة، ذات جودة، مصدرها السلطة التشريعية التي تريد ضبط سلوك الأفراد والجماعات. كما أن سن هذه النصوص لا يتم اعتباطياً، بل لا بد لها من استحضار المضامين الاجتماعية وسياق الواقع المنظم لحدودها، وأي تباعد بين القانون كفكرة والواقع كحقل لتطبيق هذه الفكرة، سينتج عنه حتماً نوع من الانفصام، وسيصيب هذا القانون بالشلل وعدم الفعالية والنجاعة؛ فالقانون في الحقيقة ما هو إلا انعكاس للواقع الاجتماعي وللنماذج السلوكية التي تمت تأسيسها في شكل قواعد قانونية<sup>85</sup>.

من هذا المنطلق فإن مقارنة أي موضوع يُراد تقنينه، ينبغي أن يطرح من خلال رؤية ثلاثية بين الواقع والفكر، وبين ما هو واقعي وما هو نظري، ومن خلال تبني نظرية تفاعلية تؤمن بحوار عقلائي بين، ما يشرع من قواعد قانونية وما هو قائم داخل المنظومة المجتمعية من سلوكيات وتصورات ومواقف وقيم، فإذا لم

83 م (ة). د(ة)، قرار رقم 21-118 صادر بتاريخ 24 شعبان 1442 (7 أبريل 2021)، ج. ر عدد 6977، بتاريخ 29 شعبان 1442 (12 أبريل 2021)، ص. 227.

84 فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب. ص. 143.

85 المرجع نفسه، ص. 143.

يكن هناك انسجام بين القانون والواقع الذي يطبق فيه، سيؤدي ذلك لا محالة إلى ردود أفعال عكسية، فالقوانين التي لا تنبع من الواقع الاجتماعي مآلها الفشل، وتُجابه بمقاومة كبيرة في تبنيها ومن ثم الالتزام بمقتضياتها.

فعلى سبيل المثال بالرغم من المكتسبات التي نالتها المرأة بمقتضى القانون رقم 103.13 المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، فإنها لا زالت تعاني في صمت من عوامل تُهمشها وتُضيق حقوقها، ولعل ذلك راجع إلى الفجوة التي ظلت قائمة بين الواقع والقانون، والتي لن تتعمق أو تضيق إلا بالدراسة النظرية والميدانية الدقيقة والمعمقة للواقع قبل الإقدام على سن أي قانون جديد أو إجراء أي تغيير و/أو تميم في القانون المذكور،

ويمكن أن نتساءل حول ما إذا كان يستحضر المشرع المغربي الواقع الاجتماعي السائد عند صياغته للنصوص التشريعية أم لا، وتكون بداية انطلاق عمله من استقراء واسع لمكونات المجتمع المغربي، بمعنى هل يخضع الواقع المغربي للمساءلة الدقيقة قبل صياغة القانون أم أن هذه الصياغة تتجاهل هذا الواقع؟

تجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أن المجلس الدستوري كان حريصاً على مراقبة مدى مراعاة الواقع عند تشريعه لقواعد قانونية، كلما أتاحت له الفرصة في ذلك، ومما جاء في حيثيات قراره رقم 817 - 2011 بمناسبة بته في دستورية القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب: " وحيث إن المشرع بمقتضى الفقرة الثانية من المادة 23 من هذا القانون التنظيمي عندما خصص للمترشحين الذكور الذين لا يزيد سنهم عن أربعين سنة - ضمن الدائرة الانتخابية الوطنية - ثلاثين (30) مقعداً، يكون قد سن تدابير ملائمة لتحقيق توسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية السياسية للبلاد... إن تحفيز المشرع إرادياً للمترشحات الإناث بغض النظر عن سنهن ولمترشحين ذكور من فئة عمرية معينة يسعى إلى تحقيق غاية مقررته دستورياً ويعد تكريساً لإحدى القيم الكبرى التي ينبني عليها الدستور التي بمراعاتها تتحقق مصلحة عامة؛

وحيث إن عدم إخضاع المترشحات الإناث لقيد السن خلافاً للمترشحين الذكور، يرمي إلى إفساح أوسع مجال ممكن للمترشحات للولوج إلى الوظائف الانتخابية رعيًا لوضعهن الراهن في المجتمع المغربي"<sup>86</sup>.

<sup>86</sup> م. د، قرار رقم 817 - 2011 صادر بتاريخ 15 ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، ج. ر عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5084.



من غير المعقول إذن، تجاهل الواقع الاجتماعي بكل مكوناته وأطيافه وظروفه عند وضع النص التشريعي، بل لا بد من الأخذ بعين الاعتبار السياق العام الذي يعيش فيه المخاطبون المعنيون بالقاعدة القانونية المراد تشريعها، بما في ذلك العوامل الطبيعية.

### ثامنا: رقابة القضاء الدستوري على عيب الانحراف التشريعي

يعد هذا العيب من أخطر العيوب التي تشوب النص التشريعي، ويرجع ذلك إلى كونه عيبا خفيا لا يظهر بمجرد المقارنة الحرفية بين نصوص الدستور ونصوص القوانين، حيث يصدر المشرع نصا تشريعا ظاهره الصحة وفي باطنه البطلان، سليما من حيث الشكل والاختصاص والمحل والسبب لكنه معيب من حيث الغاية<sup>87</sup>.

وينصب إذن الانحراف التشريعي على ركن الغاية من التشريع التي تتمثل في تحقيق المصلحة العامة، وما يمكن أن يُثار بخصوص هذه المصلحة كونها فكرة غير ثابتة وتتميز بالمرونة نظرا لاتساع مفهومها، فمن حيث مضمونها تتفرع وفقا للأشخاص العامة المعنية بها، والتي قد تتخذ صورة المصالح الوطنية أو المصالح المحلية. وإذا كان تقديرها وتحديد مفهومها يدخل في إطار السلطة التقديرية للمشرع، فإن الإشكال الذي يطرح في هذا الإطار يروم تحقيق ضمانات عدم خروج المشرع عن هذه المصلحة، باعتبار أن من يملك سلطة تحديد مفهوم المصلحة العامة قد يسعى تحت ستارها إلى تحقيق غايات أخرى<sup>88</sup>.

وعندما يتجاوز المشرع حدود سلطته التقديرية ويهدف إلى تحقيق غايات تتعارض مع قواعد الدستور، متجاوزا بذلك المنطق القانوني الذي يقضي بأن يصدر النص التشريعي عاما ومجردا، وضاريا بعرض الحائط الجودة التشريعية، فإن إرادته تكون مقصودة. مع أنه قد يذكر من الأسباب ما يدل على أنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، غير أن البحث في الغاية الحقيقية يكشف عن وجود انحراف تشريعي. وهنا يظهر الدور المهم الذي ينبغي أن يلعبه القضاء الدستوري في هذا الإطار، بحيث يقع عليه عبء الإثبات وإقامة الدليل على أن المشرع قد استخدم سلطاته لتحقيق أغراض غير مشروعة وذلك من خلال البحث في نية المشرع والتأكد من مدى توفر عنصر (القصد) في تحقيق المصلحة الخاصة<sup>89</sup>. لكن ألا يمكن القول إن القاضي الدستوري سيواجه صعوبة في كشف عيب الانحراف لغموض مفهوم المصلحة

<sup>87</sup> خالد بالجيلالي. (2016-2017). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق. تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر. ص. 387.

<sup>88</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب. ص. 148.

<sup>89</sup> المرجع السابق نفسه، ص. 148.



العامة ثم إن القاضي مقيد فقط بالتحقق والتأكد من وجود المصلحة العامة، وليس توجيه إرادة المشرع إلى درجة إحلال إرادته محل إرادة المشرع<sup>90</sup>.

انقسم الفقه الدستوري بخصوص المعيار الواجب اعتماده في إطار الرقابة على الانحراف التشريعي إلى اتجاهين؛ ذهب جانب من الفقه إلى ضرورة اتباع معيار موضوعي يسعى إلى تقييم جميع الوثائق التي واكبت إعداد النص التشريعي المطعون فيه أو صاحبت إصداره. لكن ما يؤخذ على هذا الرأي هو أن الوقوف عند الأسباب التي يعلنها المشرع لا تكفي لإثبات الانحراف، بدليل أن المشرع قد لا يعلن إلا الأسباب المشروعة لتدخله، وبالتالي ينجو القانون من الرقابة رغم كونه باطلاً، ولذلك كان لزاماً البحث عن النوايا الخفية غير المشروعة التي اقترنت بالتشريع وقت صدوره. وهذا ما يطلق عليه المعيار الذاتي، حيث يرى أنصار هذا الرأي بأن القاضي الدستوري في نطاق الانحراف يحاسب المشرع على نيته الحقيقية، وهذا ما يؤدي به إلى الموازنة بين ما ابتغاه المشرع من ناحية وحقيقة المصلحة العامة بمعناها الواسع من ناحية أخرى، فهو يتجه صوب الأدلة والقرائن على وجود انحراف تشريعي، وتتفاوت هذه الأدلة من المناقشات البرلمانية والأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية وكذلك أوراق الدعوى<sup>91</sup> الدستورية ووقائع أخرى يسردها المدعي وغيرها، فإذا انتفى تطابق الهدف الحقيقي المستتر مع الهدف الظاهر المتمثل في المصلحة العامة عدّ التشريع غير دستوري. لكن ما يؤخذ على هذا الرأي أنه إذا كان لتدقيق النوايا دور أساسي في بيان الغاية الحقيقية للمشرع من وراء تشريع ما، فإن هذه العملية تتطلب الالتزام بمعايير أخرى موضوعية، ومن هذا المنطلق يمكن القول إنه على الرغم من المسوغات العديدة التي أتى بها أنصار الرأيين، فإن الاعتماد على أحدهما دون الآخر تعترضه صعوبات كثيرة في الواقع العملي، وبالتالي فلا بد للقاضي الدستوري أن يمارس رقابة الانحراف التشريعي بالاستناد على معيار ذاتي وموضوعي في الآن نفسه.

ويلاحظ من خلال الاطلاع على قرارات المجلس الدستوري الفرنسي في هذا الشأن، أنه قد انتهج في بعض أحكامه منهجية سلبية تجاه مسألة الانحراف التشريعي، على الرغم من الطلبات المقدمة إليه، والتي استندت صراحة إلى أن المشرع قد انحرف في استعمال سلطته التي منحها إياه الدستور. وقد دفع نواب الجمعية الوطنية بأن المشرع في القانون المتعلق بتقسيم الدوائر الانتخابية بشأن انتخاب أعضاء الجمعية الوطنية لم يراع تحقيق مبدأ المساواة بين أصحاب المراكز القانونية المتماثلة، على اعتبار أن الانتخابات يجب أن تقوم على أساس المساواة بين عدد الناخبين في جميع الدوائر، بل كان يسعى إلى تحقيق أهداف أخرى غير المصلحة العامة، وعلى الرغم من أن المجلس الدستوري الفرنسي أكد في قراره الصادر بتاريخ 18 نونبر 1986 بمناسبة نظره في صحة الطعن على وجود انحراف تشريعي، إلا أنه لم يقض بعدم دستورية

90 خالد بالجيلالي. (2016-2017). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق. تلمسان، كلية الحقوق والعلوم

السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر. ص. 417.

91 إبراهيم محمد صالح الشرفاني، رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية للمشرع، مرجع سابق، ص. 377.

القانون المذكور، وحجته في ذلك أنه لا يملك سلطة عامة في التقدير التشريعي مماثلة لتلك التي يتمتع بها المشرع<sup>92</sup>. وبالتالي أمام هذا المنطوق وبالنظر إلى الصياغة المهمة لقراره، هناك من تساءل حول ما إذا كان المجلس الدستوري قد تعرض إلى ضغوط سياسية دفعته إلى التصريح بأن الخوض في البواعث أو النوايا التي دفعت البرلمان للتشريع تخرج عن حدود ولايته في الرقابة<sup>93</sup>.

في مقابل ذلك انصبت رقابته في قرارات أخرى على عيب الانحراف التشريعي من ذلك قراره رقم 181-84 بمناسبة نظره في دستورية القانون رقم 934-84 الصادر بتاريخ 11 أكتوبر 1984 المتعلق بالمؤسسات الصحفية، حيث دفع بعض النواب بأن القانون المذكور لم يصدر لتحقيق الصالح العام، وإنما أُقِرَّ لبواعث سياسية يستخلص منها أن الغاية الأساسية من ورائه هي هدم وتفكيك أكبر مجموعة صحفية معارضة لسياستها الاشتراكية والمتمثلة في مجموعة Hersant الصحفية، وبالتالي فإنه صدر ليطبق على شخص معين بالذات هو السيد Hersant وهو ما يفقد هذا القانون عموميته وتجريده<sup>94</sup>. وقد اتجه المجلس الدستوري الفرنسي فيما يتعلق بالفقرة الثانية من المادة 13 من القانون المذكور والتي تتعلق بالأوضاع القائمة وقت صدور القانون، إلى القول إن الأثر الذي سوف يترتب على تطبيقها هو إلزام مالكي الصحف اليومية بمراعاة الحدود القصوى لنسب التوزيع المقررة في المواد 10 و11 و12 من هذا القانون، باعتبار أن الأوضاع والمراكز القائمة للمؤسسات الصحفية مالكة هذه الصحف قد نشأت في ظل قانون لا يتضمن أي حدود قصوى لنسب التوزيع. وأضاف بأنه إذا كان القانون لا يسري إلا بالنسبة للمستقبل، فإن المشرع لا يستطيع المساس بتلك الحقوق والحريات العامة عندما يتعلق الأمر بالمراكز المكتسبة، إلا إذا كانت هذه المراكز قد اكتسبت على نحو مخالف للقانون أو كان المساس بها ضروريا لضمان تحقيق أهداف الدستور، ومن ثم فإن تطبيق تلك المقتضيات على المراكز القائمة وقت صدور القانون يمثل اعتداء عليها<sup>95</sup>. وانتهى المجلس الدستوري الفرنسي بالتصريح بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة 13 من القانون المذكور.

والملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي فيما يخص هذا النص التشريعي لم يقف عند ظاهره، وإنما بحث في نوايا المشرع للوقوف على الغاية الحقيقية، وهو ما دفعه إلى التصريح بأن المواد 10 و11 و12 من هذا القانون إذا تم النظر إليها منفردة تكون غير مطابقة للدستور لمخالفتها لأحكام المادة 11 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في 1789، ليضيف بأنه إذا كان للمشرع سلطة في وضع القواعد القانونية المنظمة للحقوق والحريات العامة بما في ذلك حرية تبادل الأفكار والآراء، فينبغي ألا يؤدي تنظيمه لها إلى

<sup>92</sup> C. cons, n°86-218 DC, du 18 novembre 1986. Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, journal officiel du 19 novembre 1986, p.13769.

<sup>93</sup> خالد بالجيلالي. (2017-2016). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص. 428.

<sup>94</sup> C. cons, n°84-181 DC, du 11 novembre 1984. Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse. Recueil, p.-78, journal officiel du 13 novembre 1984, p.3200.

<sup>95</sup> خالد بالجيلالي. (2017-2016). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص. 427.

الانتقاص منها أو وضع شروط تجعل ممارستها مرهقة، وإنما ينبغي تنظيمها بصورة تسمح بالممارسة الفعالة لها، وعلى القاضي الدستوري التأكد بأن التنظيم التشريعي يستهدف المصلحة العامة<sup>96</sup>.

يظهر إذن بأن رقابة المجلس الدستوري الفرنسي قد امتدت إلى البحث عن نية المشرع المستترة، للكشف عن الغاية الحقيقية من وراء إصدار القانون، ورغم أنه لم يسلم بفكرة الانحراف التشريعي إلا أنه أقر بوجودها بصورة ضمنية عندما توصل للحكم بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة 13 من القانون المذكور على أساس ذلك، وهذا ما ينطبق كذلك على قراره رقم 82.141 بمناسبة نظره في نص تشريعي يلقب بقانون فيليود "Loi FILIOUD" حيث تبين له أن الغاية من وراء سن هذا القانون لم تكن تحقيق المصلحة العامة بقدر ما كانت تهدف إلى: "... القضاء ... على جماعات الضغط المعارضة"، الأمر الذي دفعه إلى التصريح بعدم دستورية هذا القانون، دون أن يعترف بصريح العبارة بعبث الانحراف التشريعي<sup>97</sup>.

وعمد المجلس الدستوري الفرنسي في قرار آخر له صادر بتاريخ 25 يناير 2013، إلى التحقق من غياب التفاوت بين أثر القانون المعني والغايات المرجوة، ومدى مراعاة مبدأ التوفيق بين المصالح المتباينة، ومما جاء في إحدى حيثيات هذا القرار: "وحيث إن السماح بتحديد حد أدنى لبيع منتجات التبغ، وتخويل تأطير هذا الحد للمجالس الجهوية، فإن المشرع قد ضمن نوعاً من التوفيق الذي لا يبين منه أنه غير متوازن بين ممارسة حرية المفاوض وإكراه البند 11 من ديباجة دستور 27 أكتوبر 1946 المتعلق بالصحة العامة"<sup>98</sup>.

وفيما يبدو أن عيب الانحراف التشريعي عيب احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا إذا انعدمت أوجه عدم الدستورية الأخرى، حتى ولو كانت الدعوى الدستورية قائمة على أساس وجوده<sup>99</sup>. بمعنى أن القاضي الدستوري متى وجد عيباً آخر غيره، فإنه يكتفي به للحكم بعدم الدستورية دون البحث في عيب الغاية<sup>100</sup>.

وبالاطلاع على قرارات المجلس الدستوري المغربي بهذا الخصوص، يلاحظ بأنه لا يتوغل في غاية التشريع والبحث عن نية المشرع من أجل الكشف عن مدى وجود انحراف تشريعي من عدمه إلا استثناء. ويمكن الاستشهاد في هذا الإطار بقراره رقم 15-966 بشأن المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، إذ لما تبين له أن غاية المشرع كانت تسير نحو إقصاء عدد لا يستهان به من الجمعيات التي لا تتوفر على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة، من الحق في تقديم عرائض إلى مجلس الجهة اعتبر ذلك

<sup>96</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. مرجع سابق. ص. 150.

<sup>97</sup> C. cons, décision n°82-141 DC, du 27 juillet 1982, Loi sur la communication audiovisuelle. Recueil, p.48, journal officiel du 27 juillet 1982, p.2422.

<sup>98</sup> C. cons, décision n°2012-290 /291 QPC, du 25 Janvier 2013, la Loi n° 2010- 1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Recueil, p.118, journal officiel du 26 janvier 2013, p.1666.

<sup>99</sup> خالد بالجيلالي. (2016-2017). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص. 392.

<sup>100</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. مرجع سابق. ص. 151.

مخالفا للدستور. ومما جاء في إحدى حيثيات قراره المذكور ما يلي: "إن ما اشترطته المادة 121 في بندها الأخير، دون مبرر مقبول، من وجوب أن تكون الجمعية التي تتقدم بعريضة متوفرة على فروع قانونية في كل أقاليم الجهة من شأنه الحد من ممارسة حق دستوري مخول للجمعيات، بموجب الفصل 139 من الدستور، قصد تقديم عرائض إلى مجلس الجهة لمطالبته بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله، الأمر الذي يكون معه البند الأخير من المادة 121 من هذا القانون التنظيمي مخالفا للدستور"<sup>101</sup>.

ويبدو أن القرارات التي راقب فيها "القاضي الدستوري" المغربي الغاية من التشريع تبقى جد محدودة، نظرا لكون الهدف يكون نسبيا في كثير من الأحيان، وبالتالي يصعب تقديره، كما هو الحال بالنسبة للقاسم الانتخابي، حيث أصدرت المحكمة الدستورية قرارها رقم 118-21 الذي استأثر باهتمام مختلف الفاعلين السياسيين لارتباطه بجانب مهم من الممارسة الديمقراطية، وخاصة طريقة توزيع مقاعد مجلس النواب، فقد غيرت المادة 84 من القانون التنظيمي رقم 04.21 القاضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب جذريا ما يتعلق بالنمط الانتخابي، وذلك باعتمادها قاسما انتخابيا لا يحتسب على أساس الأصوات الصحيحة المعبر عنها، وإنما على أساس عدد المقعدين في اللوائح الانتخابية. ونتيجة لذلك فإن تغيير طريقة توزيع المقاعد بمجلس النواب سيكون له لا محالة تأثير كبير على نتائج الانتخابات وبالتالي على تشكيل الحكومة<sup>102</sup>. وبغض النظر عن هذه المعطيات، فحينما أحيل القانون التنظيمي رقم 04.21 على أنظار المحكمة الدستورية قضت بخصوص المادة 84 منه، بما يلي: "وحيث إن الدستور، أسند، بمقتضى الفقرة الثانية من فصله 62، لقانون تنظيمي بيان النظام الانتخابي لأعضاء مجلس النواب، وهو النظام الذي تدرج ضمن مشمولاته، الأحكام المتعلقة بطريقة توزيع المقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية المحدثه... كذا الأساس الذي يستخرج منه القاسم الانتخابي؛

وحيث إن الدستور، لا يتضمن، مع استحضار ما تقدم، أية قاعدة صريحة، تتعلق بطريقة احتساب القاسم الانتخابي، الأمر الذي يكون معه هذا الأخير، من المواضيع التي ينفرد المشرع بتحديدتها؛

وحيث إن الدستور يكون، تأسيسا على ما سبق، قد جعل موضوع "النظام الانتخابي" لأعضاء مجلس النواب ضمن مجال التشريع، حيث أدرجه ضمن المشمولات التي ينفرد القانون التنظيمي

<sup>101</sup> م. د، قرار رقم 15-966 صادر بتاريخ 13 رمضان 1436 (30 يونيو 2015)، ج. ر عدد 6376 بتاريخ 22 رمضان 1436 (9 يوليو 2015)، ص. 6423.

<sup>102</sup> بنعيد الله، محمد أمين. (الجمعة 16 أبريل 2021). *المحكمة الدستورية والقاسم الانتخابي: نعم.. ولكن.. تاريخ الاسترداد 22 يناير، 2024*. من <http://ar.telquel.ma/category/opinion>

بتحديدها، ويؤول أمر سن الأحكام المتعلقة بها حصرياً إلى المشرع، وفق سلطته التقديرية، والتي لا يمكن للمحكمة الدستورية التعقيب عليها طالما لم تخالف أحكام الدستور"<sup>103</sup>.

وهو ما دفع بنعبد الله محمد أمين أحد أعضاء المجلس الدستوري السابقين، والرئيس الحالي للمحكمة الدستورية، إلى التصريح بأن المحكمة الدستورية، لما اعتبرت نفسها غير مختصة لتقييم السلطة التقديرية للمشرع فيما يخص القاسم الانتخابي، فإنها تكون قد استقالت من وظيفتها المتمثلة في عملية الضبط المخولة "للقاضي الدستوري". ويضيف هذا الرأي أنه كان على المحكمة الدستورية أن تلجأ إلى تعليل وتبيان الأساس القانوني لاختيار قاسم انتخابي يحتسب على أساس قاعدة عدد المقعدين في اللوائح الانتخابية، ثم بعد ذلك التصريح بكون هذا الاختيار يمكن قبوله إعمالاً لروح الدستور مادام لا يشوبه خطأ بين في التقدير التشريعي، وهي تقنية مألوفة في الرقابة القضائية سواء في مجال القانون الإداري أو القانون الدستوري تسمح لمستعملها التذكير بحضوره لكيلا يكون هناك تجاوز لا يستساغ مستقبلاً<sup>104</sup>.

في مقابل ذلك يرى حلوي يحيى أنه كانت للمحكمة الدستورية مناسبة سانحة في القرار رقم 21-115 في أن تنظر في اختيار المشرع وفيما إذا كان القانون المتعلق بإلغاء وتصفية نظام المعاشات المحدث لفائدة أعضاء مجلس النواب المحال عليها يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة أم لا. لكنها لم تثر أي عيب في هذا الشأن رغم أن النص التشريعي المنظور في دستوريته يعطي منافع لفئة من البرلمانيين أغلبيهم ينتمون لأحزاب سياسية وأن المنافع المترتبة عن هذا القانون محققة وثابتة، فكيف يمكن أن ينتظر منها إثارة عيب لمقتضى تشريعي (القاسم الانتخابي) ينظم وضعيات لاحقة لمنتخبين أغلبيهم سترشحون باسم أحزاب سياسية، وأن لهذه الأحزاب ما يكفي من الوقت قصد ليس فقط العمل على تأطير المواطنين والمواطنات وتكوينهم السياسي وإنما حتى على التنافس من أجل المشاركة في ممارسة السلطة<sup>105</sup>. ويضيف هذا الرأي بأنه ليس في الدستور ما يفيد بواجب التقيد بقاسم انتخابي محدد، فهي إرادة منحها للمشرع يصعب على "القاضي الدستوري" التدخل فيها كي لا يوصف بالتحيز، وإلا فبالشكل الذي قد تنعت فيه اليوم المحكمة الدستورية بأنها تكرر تمييز كفة حزبية على أخرى عند قبولها للمادة 84، بالشكل الذي يجب أن ينعت فيه المجلس الدستوري حينما اعتبر في قراره رقم 11-817 أن المادة 84 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس

<sup>103</sup> م (د)، د (د)، قرار رقم 21-118 صادر بتاريخ 24 شعبان 1442 (7 أبريل 2021)، ج. ر عدد 6977، بتاريخ 29 شعبان 1442 (12 أبريل 2021)، ص. 227.

<sup>104</sup> بنعبد الله، محمد أمين. (الجمعة 16 أبريل 2021). *المحكمة الدستورية والقاسم الانتخابي: نعم.. ولكن.. تاريخ الاسترداد 22 يناير، 2024*. من <http://ar.telquel.ma/category/opinion>

<sup>105</sup> يحيى حلوي. (2021). القاسم الانتخابي الذي تم التصويت عليه لا تشوبه أي إشارة بعدم الدستورية. *جريدة الاتحاد الاشتراكي*، ص. 2. مأخوذ عن: فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). *جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات*. مرجع سابق، ص. 152.

النواب مطابقة للدستور<sup>106</sup> بأنه قد كرس تمييزا لكفة حزبية على أخرى، وبالتالي فالقاضي الدستوري فضل الابتعاد عن مراقبة مثل هذه الاختيارات التشريعية.

خلاصة القول إن البحث في النوايا التي دفعت المشرع إلى إصدار النص التشريعي ليس بالأمر الهين، لأن المشرع قد يخفي حقيقة نواياه، ويعلن من الأسباب ما يتصل مع المصلحة العامة لإضفاء المشروعية عليها، ومن ثم فالسبيل للوقوف على النوايا الحقيقية هي الرقابة على عنصر الغاية والكشف عن الهدف الحقيقي للمشرع وقياس مدى موافقته مع أغراض الدستور واستهدافه المصلحة العامة<sup>107</sup>. لكن ضمانا للجودة التشريعية المنشودة واحتراما للمنطق القانوني ينبغي إعمال الرقابة على هذا العيب بطريقة صريحة وليس ضمنية في حدود الإمكان طبعاً، وأن يتم ربط المسؤولية بالمحاسبة حتى لا يتجرأ المشرع على إصدار نصوص تشريعية تخدم مصالح خاصة، أو تمس بمبدأ الأمن القانوني<sup>108</sup>.

### خاتمة:

وهكذا يتبين لنا أن رقابة القضاء الدستوري المغربي شملت وامتدت إلى مجموعة من الجوانب المتعلقة بالبنیان الشكلي للصياغة التشريعية، كالعنوان الرئيسي والعناوين الفرعية، الديباجة، تبويب وتقسيم النص التشريعي، والإحالة على مقتضيات نصوص تشريعية أخرى. ولذلك ينبغي الاهتمام بهذه الجوانب الشكلية للصياغة التشريعية بقدر الاهتمام الذي تحضى به عناصر الموضوع والمحتوى.

أما فيما يتعلق بالجانب المتعلق بالبنیان الموضوعي الجوهرى فقد وقفنا على رقابة القضاء الدستوري فيما يتعلق بدقة المصطلح القانوني وضرورة توحيدها، تجنب العبارات والمصطلحات الفضفاضة والدقة في صياغتها تقيدا بضوابط صياغة الجملة التشريعية، الانسجام والتماسك اللغوي، كما وقفنا كذلك على رقابة القضاء الدستوري على عيب الخطأ الظاهر في التقدير التشريعي، وعلى مدى احترام المشرع للتناسب التشريعي، وعلى الغاية من سن النصوص التشريعية، وعلى واقعية ومقبولية النص التشريعي، وعلى عيب الانحراف التشريعي.

وكل هذه الرقابة القضائية الدستورية تم بسطها على النص التشريعي وذلك من أجل تسهيل تصنيف ومفهومية النصوص التشريعية، ثم تطبيقها وسهولة الولوج إليها، وبغية العمل على تجويدها تحقيقاً لمبدأ الأمن القانوني.

<sup>106</sup> م. د، قرارات رقم 817-2011 صادر بتاريخ 15 ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، ج. ر عدد 5987 بتاريخ 19 ذي القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص. 5084.

<sup>107</sup> خالد بالجيلالي. (2016-2017). السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة. مرجع سابق. ص. 397.

<sup>108</sup> فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات. مرجع سابق. ص. 153.



## لائحة المراجع

- بنعبد الله، محمد أمين. (أبريل 2021). *المحكمة الدستورية والقاسم الانتخابي: نعم.. ولكن.. تاريخ الاسترداد 22 يناير، 2024*، من <http://ar.telquel.ma/category/opinion>
- حسن حلوي. (2018). *مفهومية القواعد القانونية بين الرقابة القبلية والرقابة البعدية: دراسة تحليلية في اجتهادي القضاء الدستوري المغربي والقضاء الدستوري الفرنسي*. مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية (عدد 23).
- خالد بالجيلالي. (2016-2017). *السلطة التقديرية للمشرع: دراسة مقارنة*. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق. تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، الجزائر.
- رشيد المدور. (فبراير، 2019). *تسهيل الولوج إلى العدالة الدستورية: تطور في النص ومناهج عمل القضاء الدستوري*. مجلة معهد القضاء.
- سعيد أحمد بيومي. (2010). *لغة القانون في ضوء علم لغة النص: دراسة في التماسك النصي* (الإصدار الطبعة الأولى). القاهرة: دار الأدب.
- فاطمة الزهراء أعرج. (2020-2021). *جودة النصوص القانونية: التشخيص والتحديات*. أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق. وجدة، كلية العلوم القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، المغرب.
- محمد أتركين. (2021). *معجم الدستور المغربي* (الإصدار الطبعة الأولى، المجلد الجزء الأول). القنيطرة: دار النشر المعاصرة.
- محمد أمين بنعبد الله. (يناير - فبراير، 2021). *ما قاله لي الحاج الفضول، أو كلام متأمل حول مسطرة الدفع بعدم دستورية القوانين*. المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (عدد 156).
- يحي حلوي. (2011). *مذكرة قانونية إلى اللجنة الاستشارية لمراجعة دستور المملكة*. تأليف يحي حلوي، المجلس الدستوري المغربي: دراسات وتعليق (1994-2017) (الصفحات 597-647). وجدة: مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- يحي حلوي. (2017). *المجلس الدستوري المغربي: دراسات وتعليق (1994-2017)*. الرباط: مطبعة المعارف الجديدة.



يحيى حلوي. (شتنبر- أكتوبر، 2019). مبدأ استقرار المعاملات في الأمن القانوني يتطلب العلم بالقاعدة القانونية،. /المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية.

يحيى حلوي. (2021). القاسم الانتخابي الذي تم التصويت عليه لا تشوبه أي إشارة بعدم الدستورية. جريدة الاتحاد الاشتراكي.

BENABDALLAH, M. A. (2018, juillet-août). Ce que m'a dit Ihaj Ifdoul au propos de .. REMALD(n° 141) songeur autour de la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité

### مواقع الكترونية

- 1- الموقع الالكتروني للأمانة العامة للحكومة [www.sgg.gov.ma](http://www.sgg.gov.ma)
- 2- الموقع الالكتروني للمحكمة الدستورية [www.cour-constitutionnelle.ma](http://www.cour-constitutionnelle.ma)
- 3- الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)
- 4- الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)

## السياسات العمومية الموجهة للشباب بالمغرب بعد دستور 2011:

## بين لصوص التأخير وتحديات التفعيل

## Public policies targeting youth in Morocco after the 2011 constitution: Between the ambition of framework development and the challenges of implementation

Azzeddine EL-AMARTI

PhD Researcher

Hassan II University, Casablanca

عزالدين العمارتي

باحث في سلك الدكتوراه

جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء

## Abstract :

## المستخلص:

This article analyzes Morocco's youth public policies after the 2011 Constitution, noting that under-25s represent about 43% of the population and therefore a major development opportunity. It highlights a central paradox between ambitious constitutional and institutional commitments and limited on-the-ground outcomes, such as graduate unemployment, weak political participation, and a growing crisis of trust. Using a critical analytical method based on legal texts, official strategies, and national/international reports, the study draws on policy implementation "implementation gap" theories and legitimacy/trust frameworks. It first maps the legal-institutional architecture and key programs, then diagnoses governance obstacles: poor inter-ministerial coordination, weak monitoring and evaluation, limited resources, and delays in activating the Advisory Council for Youth and Associative Action. It concludes with practical recommendations on coordination, participation, data systems, and employment.

يحلل هذا البحث السياسات العمومية الموجهة للشباب بالمغرب بعد دستور 2011، حيث يشكل من هم دون 25 سنة نحو 43% من السكان، وما يتيح ذلك من فرصة تنموية. ينطلق من مفارقة بين طموح التأطير الدستوري والمؤسساتي والنتائج المتواضعة على الأرض، مثل بطالة الخريجين وضعف المشاركة وأزمة الثقة. يعتمد منهجا تحليليا نقديا قائما على تحليل وثائق قانونية ورسمية وتقارير وطنية ودولية وأدبيات علمية، مستحضرا مفهوم فجوة التنفيذ ونظريات الشرعية. يستعرض الإطار المرجعي والبرامج، ثم يشخص معوقات الحكامة: ضعف التنسيق، غياب التقييم، محدودية الموارد، وتأخر تفعيل المجلس الاستشاري. ويقترح إصلاحات للتنسيق، المشاركة، البيانات، والتشغيل. كما يؤكد ضرورة إرادة سياسية لضمان الالتزام والتمويل.

## Keywords :

## الكلمات المفتاحية:

Public policies; youth; constitutional commitments.

السياسات العمومية : الشباب؛ التأطير الدستوري.

## مقدمة:

تمثل فئة الشباب ركيزة أساسية في النسيج الديمغرافي والاجتماعي للمغرب، حيث تشكل هذه الفئة الديمغرافية فرصة تنمية حقيقية. ووفقا للإحصاءات الرسمية، فإن شريحة السكان التي تقل أعمارها عن 25 سنة تمثل حوالي 43% من إجمالي السكان،<sup>1</sup> مما يضع السياسات العمومية الموجهة للشباب في صلب استراتيجيات التنمية الشاملة والمستدامة للبلاد. وقد اكتسبت قضايا الشباب زخما خاصا في سياق التحولات السياسية التي شهدتها المنطقة عام 2011، حيث لعبت الحركات الشبابية دورا محوريا في المطالبة بالإصلاحات، مما خلق نافذة فرصة فريدة لرفع مستوى الاهتمام الرسمي بهذه الفئة.

استجابة لهذه الدينامية، تبنى المغرب دستورا جديدا في عام 2011، والذي أرسى لأول مرة إطارا قانونيا متقدما يكرس حقوق الشباب ويلزم السلطات العمومية بالنهوض بأوضاعهم. غير أن العقد الذي تلا هذا التحول الدستوري كشف عن مفارقة مركزية تشكل جوهر هذه الدراسة: وجود فجوة عميقة بين طموح التأطير التشريعي والمؤسساتي من جهة، وتحديات التفعيل والواقع المعيش للشباب من جهة أخرى. فعلى الرغم من بلورة استراتيجيات وطنية طموحة وإطلاق برامج قطاعية متعددة، لا تزال مؤشرات رئيسية، كبطالة الشباب المرتفعة خاصة بين حاملي الشهادات، وضعف المشاركة السياسية، وأزمة الثقة المتنامية تجاه المؤسسات، تطرح تساؤلات جدية حول فعالية النموذج المعتمد.

تنبع أهمية هذا البحث من كونه يعالج قضية استراتيجية لمستقبل المغرب، فيقدم تحليلا نقديا للفجوة بين الطموح التشريعي لسياسات الشباب بعد دستور 2011 والواقع المتعثر لتنفيذها. ومن خلال تشخيص معيقات الحكامة وأسباب أزمة الثقة المتنامية لدى الشباب، تهدف هذه الدراسة إلى تقديم توصيات عملية لصناع القرار والمساهمة في النقاش العمومي حول سبل تفعيل دور الشباب كرافعة حقيقية للتنمية.

بناء على ذلك، تتمحور الإشكالية الرئيسية لهذه الورقة البحثية حول السؤال التالي: إلى أي حد نجحت السياسات العمومية المغربية الموجهة للشباب بعد 2011 في ترجمة طموحاتها التأسيسية إلى نتائج ملموسة، وما هي أبرز المعوقات البنيوية التي تحول دون تفعيلها بفاعلية؟

للإجابة على هذه الإشكالية نتبع من خلال هذه الدراسة منهجا تحليليا نقديا يركز على تحليل المضمون النوعي لمجموعة من الوثائق الأولية والثانوية. تشمل العينة الوثائقية المختارة النصوص القانونية والتأسيسية (دستور 2011، القوانين المنظمة)، والوثائق الرسمية (الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب، تقارير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي)، بالإضافة إلى بيانات وتقارير صادرة عن مؤسسات وطنية (المندوبية السامية للتخطيط) ودولية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية). كما تم تدعيم

<sup>1</sup> منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، تعزيز استقلالية وثقة الشباب في المغرب، باريس: OECD، 2021، ص. 4.

التحليل بمراجعة الأدبيات الأكاديمية ذات الصلة. ومن المهم الإشارة إلى أن حدود هذه الدراسة تكمن في اعتمادها على تحليل الوثائق المتاحة دون إجراء عمل ميداني (مقابلات أو استبيانات)، مما يجعل خلاصاتها مرتبطة بالخطاب الرسمي والتحليلات المؤسسية بشكل أساسي.

وينطلق تحليلنا من منظور نظري يتقاطع فيه حقلان أساسيان في العلوم السياسية. أولاً، نستند إلى نظريات تنفيذ السياسات العمومية، وتحديد مفهوم "فجوة التنفيذ". يساعد هذا المفهوم في تفسير الهوة بين السياسات المعدة بشكل جيد على الورق والنتائج على أرض الواقع، وهو ما يتجلى بوضوح في حالة الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب. ثانياً، نستحضر نظريات الشرعية وأزمة الثقة، التي ترى أن فشل المؤسسات في الاستجابة لتطلعات المواطنين، خاصة الشباب، يؤدي إلى تآكل الثقة في النظام السياسي برمته. هذا الإطار المزدوج يسمح لنا بتجاوز مجرد الوصف نحو تفسير أعمق لأسباب تعثر السياسات الشبابية في المغرب. وتنقسم بنية التحليل إلى مبحثين رئيسيين: يتناول المبحث الأول توصيف الإطار المرجعي وخريطة السياسات العمومية الموجهة للشباب، من خلال استعراض الأسس الدستورية والفاعلين المؤسسيين، وتقديم بانوراما للاستراتيجيات والبرامج القطاعية. أما المبحث الثاني، فينتقل إلى تحليل نقدي معمق لحكمة هذه السياسات، مشخصاً معوقات التنفيذ، ليخلص في النهاية إلى تقديم توصيات عملية تهدف إلى استشراف آفاق نموذج جديد أكثر فاعلية واستجابة لتطلعات الشباب المغربي.

### المبحث الأول:

#### الإطار المرجعي وخريطة السياسات العمومية الموجهة للشباب

يسعى هذا المبحث إلى رسم معالم المشهد الرسمي للسياسات الشبابية في المغرب بعد دستور 2011. يتم ذلك عبر تفكيك الهندسة القانونية والمؤسسية التي أقيمت لتأطير العمل الحكومي في هذا المجال، ثم استعراض أبرز المبادرات الاستراتيجية والبرامج التي تم إطلاقها، بهدف تقديم صورة شاملة عن "ماذا" تم التخطيط له، قبل الانتقال في المبحث الثاني لتحليل "لماذا" بقيت الكثير من الأهداف بعيدة المنال.

#### المطلب الأول: الأسس الدستورية والفاعلون المؤسسيون في هندسة سياسات الشباب

شكل دستور 2011 نقطة تحول مفصلية في تعاطي الدولة مع قضايا الشباب، حيث انتقل بها من مجال الرعاية الاجتماعية التقليدية إلى مصاف الحقوق الدستورية الراسخة. يمثل الفصل 33 من الدستور حجر الزاوية في هذا الصرح القانوني، إذ يلزم السلطات العمومية صراحة بـ "اتخاذ التدابير الملائمة لتوسيع وتعميم مشاركة الشباب في التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للبلاد"، ومساعدتهم على الاندماج في الحياة النشيطة والجمعوية، وتيسير ولوجهم إلى مختلف مجالات الإبداع.<sup>2</sup> هذا التكريس

<sup>2</sup> المملكة المغربية، دستور المملكة المغربية (الرباط: الأمانة العامة للحكومة، 2011)، الفصل 33.

الدستوري لم يقتصر على إعلان المبادئ، بل اقترن بألية مؤسسية تهدف إلى أجرأته، وهي إحداث "المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي" كهيئة دستورية استشارية تعنى بدراسة وتبعية قضايا الشباب واقتراح السياسات الكفيلة بتحسين أوضاعهم.<sup>3</sup>

على المستوى التنفيذي، يتسم المشهد المؤسسي بتعدد الفاعلين وتداخل الاختصاصات. تاريخيا، أنيطت مهمة تدبير ملف الشباب بالوزارة المكلفة بقطاع الشباب (التي تغيرت تسميتها مرارا، لتصبح حاليا جزءا من وزارة الشباب والثقافة والتواصل)، والتي يتركز دورها التقليدي في إدارة شبكة دور الشباب وتقديم برامج التنشيط الثقافي والرياضي.<sup>4</sup> إلا أن الطبيعة الأفقية والمستعرضة لقضايا الشباب فرضت تدخل وزارات أخرى ذات ثقل أكبر، كوزارة التربية الوطنية، ووزارة الإدماج الاقتصادي والمقاولة الصغرى والشغل والكفاءات، ووزارة الصحة والحماية الاجتماعية، مما خلق فسيفساء من المتدخلين. يضاف إلى هؤلاء فاعلون مؤسسيون آخرون يلعبون أدوارا حيوية، كالمندوبية السامية للتخطيط التي توفر البيانات الإحصائية الأساسية،<sup>5</sup> والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي تنفذ برامج للقرب تستهدف الإدماج الاقتصادي للشباب،<sup>6</sup> والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي الذي يقدم تقييمات نقدية وتوصيات استراتيجية دورية حول سياسات الشباب.<sup>7</sup>

وفي خضم هذا التعدد، يبرز "المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي" كحالة نموذجية تجسد المفارقة بين الطموح الدستوري والواقع التنفيذي. فعلى الرغم من التنصيص عليه في دستور 2011 وصدور القانون المنظم له سنة 2018،<sup>8</sup> فإن هذه المؤسسة التي علق عليها آمال كبيرة لتكون صوت الشباب الرسمي ومنصة للحوار المؤسسي، لم يتم تفعيلها بشكل كامل إلى حدود أواخر سنة 2025. وقد أثار هذا التأخير الطويل انتقادات واسعة من قبل المجتمع المدني والفاعلين السياسيين، الذين اعتبروه

<sup>3</sup> المملكة المغربية، دستور المملكة، الفصل 170.

<sup>4</sup> وزارة الشباب والثقافة والتواصل، "مهام الوزارة"، الولوج 15 أكتوبر 2025، <https://mjcc.gov.ma>.

<sup>5</sup> المندوبية السامية للتخطيط، بحث وطني حول الشباب 2011 – تقرير تركيبي (الرباط: المندوبية السامية للتخطيط، 2011).

<sup>6</sup> التنسيق الوطنية للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، "برنامج تحسين الدخل والإدماج الاقتصادي للشباب"، الولوج 15

أكتوبر 2025، <https://www.indh.ma>.

<sup>7</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مبادرة وطنية جديدة مندمجة لفائدة الشباب المغربي (الرباط: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2020).

<sup>8</sup> الظهير الشريف رقم 1.18.06 الصادر في 5 جمادى الأولى 1439 (23 يناير 2018) بتنفيذ القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي، الجريدة الرسمية عدد 6640.

"هدرا للزمن" وإشارة مقلقة حول مدى جدية الالتزام بالمقاربة التشاركية.<sup>9</sup> إن عدم تفعيل المجلس يتجاوز كونه مجرد تأخير إداري؛ فهو يمثل فشلا رمزيا عميقا، إذ أن تجميد هيئة دستورية أنشئت خصيصا لتعزيز الحوار مع الشباب يبعث برسالة مفادها أن المشاركة الشبابية المؤسساتية ليست أولوية حقيقية. هذا التصور يغذي بشكل مباشر أزمة الثقة والعزوف السياسي لدى شريحة واسعة من الشباب، الذين يرون في المجلس غير المفعّل دليلا ملموسا على الهوة الفاصلة بين الخطاب الرسمي والممارسة الفعلية.

### المطلب الثاني: بانوراما الاستراتيجيات والبرامج القطاعية: من الرؤية المندمجة إلى التدخلات المجزأة

سعيًا لترجمة الالتزامات الدستورية إلى خطط عمل، شهد العقد الماضي إطلاق مجموعة من الاستراتيجيات والبرامج التي استهدفت الشباب. غير أن هذا المشهد اتسم بالانتقال من محاولة التخطيط المندمج إلى واقع التدخلات القطاعية المتفرقة.

تعد "الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب 2015-2030" المحاولة الأبرز والأكثر طموحا لوضع إطار شمولي ومتكامل لسياسات الشباب. تم إعداد هذه الوثيقة بمنهجية تشاركية وبدعم من منظمات دولية،<sup>10</sup> وحددت رؤية واضحة تركز على خمسة محاور استراتيجية: (1) تحسين الفرص الاقتصادية والتشغيل، (2) الولوج إلى الخدمات الأساسية وتقليص الفوارق، (3) تعزيز المشاركة المدنية، (4) النهوض بالقيم وحقوق الإنسان، و(5) تقوية الحكامة وآليات التنبع.<sup>11</sup> ورغم جودة تصميمها، حيث اعتبرت نموذجا للتخطيط الاستراتيجي، إلا أن هذه الاستراتيجية واجهت تعثرا كبيرا في مرحلة التنفيذ. فبعد المصادقة عليها في مجلس الحكومة، لم تحظ بالتصديق على المستوى الأعلى في المجلس الوزاري، وهو ما أفقدها الزخم السياسي والإلزامية المالية اللازمة لتفعيلها.<sup>12</sup> ونتيجة لذلك، بقيت الاستراتيجية حبرا على ورق إلى حد كبير، وهو ما أكدته تقارير لاحقة وصفتها بأنها "أقبرت" أو "توقفت"،<sup>13</sup> مفسحة المجال لبروز برامج قطاعية متناثرة تفتقر إلى خيط ناظم.

في ظل غياب هذا الإطار الموحد، برزت تدخلات قطاعية متعددة، يمكن تصنيفها كالتالي:

<sup>9</sup> ملتمس إلى الملك محمد السادس لتفعيل "المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي"، شفاف، 10 أكتوبر 2025، <https://chafaf.ma>.

<sup>10</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مبادرة وطنية جديدة، 14.

<sup>11</sup> محاور الاستراتيجية الوطنية المندمجة للشباب"، في مبادرة وطنية جديدة مندمجة لفائدة الشباب المغربي (الرباط: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2020)، 25.

<sup>12</sup> WYDE Civic Engagement & European Partnership for Democracy, A Comparative Analysis on National Youth Policies (Brussels: WYDE/EPD, 2024), 28.

<sup>13</sup> عبد الواحد زيات، "أكبر مشروع شبابي في المغرب تعرض للإقبار"، ريتاج بريس، 22 فبراير 2024، <https://ritajepress.com>.

1. **التعليم والتكوين:** ركزت الجهود على "الرؤية الاستراتيجية لإصلاح التعليم 2015-2030"، التي هدفت إلى تعميم التعليم وتقليص الهدر المدرسي. وقد تم تنفيذ برامج داعمة مثل برنامج "تيسير" للدعم المالي للأسر.<sup>14</sup> كما تم إيلاء اهتمام خاص بالتكوين المهني عبر إطلاق "مدن المهن والكفاءات" بهدف ملائمة التكوين مع حاجيات سوق الشغل. ورغم هذه الجهود، وتحقيق تقدم ملحوظ في محو الأمية لدى الشباب،<sup>15</sup> فإن معضلة بطالة الخريجين لا تزال قائمة بحدة، حيث تشير البيانات إلى أن الحصول على شهادة جامعية لم يعد يضمن بالضرورة ولوج سوق العمل، مما يعكس استمرار وجود اختلال هيكلي بين مخرجات النظام التعليمي ومتطلبات الاقتصاد.<sup>16</sup>
2. **التشغيل والإدماج الاقتصادي:** يظل هذا المجال التحدي الأكبر، وقد شهد إطلاق سلسلة من البرامج المتتابعة. فبالإضافة إلى "الاستراتيجية الوطنية للتشغيل 2015-2025"، تم اعتماد برامج متنوعة مثل "إدماج" و"تأهيل". ومؤخرا، وفي سياق ما بعد الجائحة، أطلقت الحكومة برنامجي "أوراش" الذي يهدف إلى خلق فرص عمل مؤقتة في أشغال عامة، و"فرصة" لدعم وتمويل المشاريع الصغيرة.<sup>17</sup> كما يمثل برنامج "انطلاقة" محاولة لتيسير الولوج إلى التمويل البنكي للمقاولين الشباب. بالإضافة إلى ذلك، ركزت المرحلة الثالثة من المبادرة الوطنية للتنمية البشرية (2019-2023) بشكل خاص على الشباب عبر إنشاء "منصات للشباب" على المستوى الإقليمي لتقديم خدمات التوجيه والمواكبة.<sup>18</sup> يوضح الجدول التالي أبرز هذه البرامج.

البرنامج	سنة الإطلاق	الهدف الرئيسي	الفئة المستهدفة	الآلية	النتائج/الأهداف المعلنة
انطلاقة (Intelaka)	2019	دعم الأعمال ريادة الأعمال	المقاولون الشباب وحاملو المشاريع	قروض بنكية بفوائد مدعومة	تمويل 13,000 مشروع سنويا

<sup>14</sup> وزارة التربية الوطنية والتعليم الأولي والرياضة، "برنامج تيسير"، الولوج 16 أكتوبر 2025.

<sup>15</sup> لمنتدى السامية للتخطيط، نحو تنمية دامجية في المغرب (الرباط: المندوبية السامية للتخطيط، 2023)، 12.  
<sup>16</sup> تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يكشف أزمة إدماج الشباب في سوق الشغل، رصيف24، 15 أكتوبر 2025.

<https://raseef24.com>، 2025

<sup>17</sup> أوراش ومنجزات إصلاح وتطوير المنظومة التعليمية"، بوابة الحكومة المغربية، الولوج 16 أكتوبر 2025،

<https://alhoukouma.gov.ma>.

<sup>18</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مبادرة وطنية جديدة، 35.



البرنامج	سنة الإطلاق	الهدف الرئيسي	الفئة المستهدفة	الآلية	النتائج/الأهداف المعلنة
أوراش (Awrach)	2022	خلق فرص عمل مؤقتة	الشباب غير المؤهلين والباحثون عن عمل	عقود عمل مؤقتة في أوراش عامة	خلق 250,000 فرصة خلال سنتين
فرصة (Forsa)	2022	تمويل ومواكبة المشاريع الصغيرة	حاملو الأفكار والمشاريع الشبابية	قروض شرف (بدون فائدة) ومواكبة	تمويل 10,000 مشروع سنويا
منصات الشباب (INDH)	2019	التوجيه والمواكبة والإدماج الاقتصادي	الشباب الباحثون عن عمل أو تكوين	فضاءات للقرب تقدم خدمات متكاملة	إنشاء 82 منصة واستقبال عشرات الآلاف من الشباب

المصدر: من إعداد الباحث، بناء على معطيات وتقارير رسمية صادرة عن الجهات المشرفة على البرامج المذكورة.

3. المشاركة المدنية والسياسية: اتسمت الإجراءات في هذا المجال بالتذبذب. ففي انتخابات 2011، تم اعتماد لائحة وطنية للشباب ضمنت دخول 30 نائبا شابا إلى البرلمان، في خطوة اعتبرت إيجابية لتعزيز التمثيلية، استمرت التجربة في الانتخابات التشريعية لسنة 2016.<sup>19</sup> غير أن هذا الإجراء المؤقت تم التخلي عنه في الاستحقاقات الانتخابية لسنة 2021، مما أدى إلى تراجع تمثيل الشباب مجددا على مستوى مجلس النواب. على الصعيد المحلي، ورغم أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية نصت على إمكانية إحداث هيئات استشارية للشباب، فإن تفعيلها بقي متفاوتا ومحدود الأثر في معظم الحالات.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> M. Garcia de Paredes and T. Desrues, "Unravelling the adoption of youth quotas in African hybrid regimes: evidence from Morocco," *Journal of Modern African Studies* 59, no. 1 (2021): 41–58.

<sup>20</sup> وزارة الداخلية – المديرية العامة للجماعات الترابية، دليل إحداث وتفعيل آليات الحوار والتشاور للجماعات الترابية (الرباط: وزارة الداخلية، 2019).

## المبحث الثاني:

## تحليل حكمة السياسات الشبابية واستشراف آفاق التطوير

بعد استعراض الإطار المرجعي والبرامي، ينتقل هذا المبحث إلى تحليل نقدي معمق، باحثا في الأسباب الكامنة وراء الفجوة بين الطموحات المعلنة والنتائج المحققة. يركز التحليل على تشریح معيقات الحكامة التي حالت دون تفعيل السياسات الشبابية بفعالية، ليخلص إلى تقديم رؤية استشرافية ومجموعة من التوصيات العملية لتجاوز النموذج القائم.

## المطلب الأول: معيقات الحكامة وفجوة التنفيذ: تشریح إخفاقات النموذج القائم

يمكن إرجاع القصور في أداء السياسات العمومية الموجهة للشباب إلى مجموعة من المعوقات البنيوية المتشابكة، التي تتعلق بآليات الحكامة، ونقص التنسيق، وغياب التقييم، والتي أفضت مجتمعة إلى أزمة ثقة عميقة.

## 1. عجز التنسيق و"حكمة الصوامع"

يتمثل الضعف الهيكلي الأبرز في غياب آلية فعالة للتنسيق بين الوزارات. فقد استمرت السياسات حبيسة "صوامع" قطاعية، حيث يعمل كل قطاع بشكل منعزل عن الآخر. فوزارة التربية الوطنية تركز على إصلاح التعليم، ووزارة التشغيل تطلق برامجها الخاصة، ووزارة الشباب تهتم في التنشيط الثقافي، دون وجود قيادة استراتيجية تضمن التكامل والانسجام بين هذه التدخلات. وقد أشارت تقارير لمنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى أن التنسيق بين القطاعات غالبا ما يتم "بشكل ظرفي وغير مؤسسي"، مع غياب هيئة توجيهية عليا لتتبع تنفيذ السياسات الشبابية.<sup>21</sup> إن هذا الوضع ليس مجرد قصور إداري، بل هو نتاج نظام حوافز يعزز الانعزال. فكل وزارة تمتلك ميزانيتها وأجندتها ومؤشرات أدائها الخاصة، والتعاون في ملف أفقي كالشباب يتطلب تقاسم الموارد والمسؤوليات، وهو ما قد يكون معقدا إداريا ومحفوفا بالمخاطر سياسيا. لذلك، يصبح من الأسهل على كل قطاع إطلاق مبادرته الخاصة، التي تحمل بصمته وتكون سريعة الظهور إعلاميا، بدلا من الانخراط في العمل الشاق وطويل الأمد الذي تتطلبه استراتيجية وطنية مندمجة. هذا السلوك المؤسسي يفسر تكاثر البرامج المجزأة، التي قد تبدو نشطة على السطح، لكنها تترك المشاكل الهيكلية الأساسية دون معالجة.

<sup>21</sup> منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE)، Renforcer l'autonomie et la confiance des jeunes au

Maroc (Paris: Éditions OCDE, 2021), 98.

## 2. فجوة البيانات والتقييم:

هناك غياب شبه تام لثقافة الرصد والتقييم المبني على الأدلة. فآخر بحث وطني شامل ومخصص للشباب يعود إلى سنة 2011،<sup>22</sup> مما يعني أن صناع القرار يعملون في كثير من الأحيان استنادا إلى بيانات متقدمة قد لا تعكس الواقع المتغير لتطلعات الشباب وأوضاعهم. علاوة على ذلك، غالبا ما يتم إطلاق البرامج دون تحديد مؤشرات أثر واضحة وقابلة للقياس، تتجاوز مجرد إحصاء عدد المستفيدين. فبرنامج مثل "أوراش"، على سبيل المثال، تم تقييمه بناء على تحقيق الهدف الكمي لعدد المستفيدين،<sup>23</sup> لكن السؤال الجوهرى حول أثره طويل الأمد – كم منهم حصل على عمل مستدام بعد انتهاء البرنامج؟ – يبقى بلا إجابة. إن هذا النقص في التغذية الراجعة المستندة إلى البيانات يمنع التعلم المؤسسي وتصويب السياسات، ويؤدي إلى تكرار دورات من التدخلات غير الفعالة.

## 4. أزمة الثقة كعرض ونتيجة:

تعتبر أزمة الثقة المتجذرة بين الشباب والمؤسسات العمومية النتيجة النهائية لإخفاقات الحكامة المذكورة. وتكشف استطلاعات الرأي عن أرقام مقلقة تعكس عمق هذه الأزمة: فقد عبر 17% فقط من الشباب عن ثقتهم في الحكومة،<sup>24</sup> بينما يعتقد 90% منهم أن الفساد يؤثر بشدة على فرصهم، ويرى أكثر من نصفهم أن الدولة لا تعمل بجدية لمكافحة الفساد أو لتوفير فرص الشغل.<sup>25</sup> هذه الأرقام لا تأتي من فراغ، بل هي انعكاس مباشر للتجربة المعيشة التي يواجهها الشباب، حيث تتناقض الوعود الدستورية الرنانة مع واقع البطالة، وصعوبة الوصول إلى الخدمات، والشعور بالإقصاء. وتتجلى هذه الحالة من فقدان الأمل بشكل واضح في الرغبة المرتفعة في الهجرة، حيث صرح أكثر من نصف الشباب بأنهم فكروا في مغادرة البلاد بحثا عن فرص أفضل،<sup>26</sup> مما يحول "النزيف الديمغرافي" إلى واقع ملموس يهدد مستقبل البلاد.

## 5. عدم تطابق الموارد مع حجم التحديات:

<sup>22</sup> المندوبية السامية للتخطيط، بحث وطني حول الشباب 2011.

<sup>23</sup> السكوري: برنامج 'أوراش' أثمر عن تشغيل 22 ألف شخص خلال أربعة أشهر"، العمق المغربي، 15 أكتوبر 2025، <https://al3omk.com>.

<sup>24</sup> منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، Renforcer l'autonomie، 25.

<sup>25</sup> تقرير استطلاع رأي حول ثقة الشباب المغربي في المستقبل"، معهد الدراسات الاجتماعية والإعلامية، 20 مايو 2024، <https://sms-institute.com>.

<sup>26</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي يدق ناقوس خطر وضعية الشباب"، الجريدة 24، 15 أكتوبر 2025، <https://aljarida24.ma>.

على الرغم من تعدد البرامج، فإن الموارد المالية والبشرية المخصصة لقضايا الشباب تظل غير كافية لمواجهة حجم التحديات. فميزانية الوزارة المكلفة بالشباب بقيت محدودة تاريخيا، ولا تسمح لها بلعب دور قيادي في تنسيق سياسة وطنية شاملة.<sup>27</sup> كما أن الجماعات الترابية، التي أناط بها القانون أدوارا مهمة في النهوض بالشباب على المستوى المحلي، لا تزال تفتقر في معظمها إلى القدرات التقنية والموارد المالية اللازمة لتصميم وتنفيذ برامج فعالة ومستدامة، مما يجعل تدخلاتها محدودة الأثر.<sup>28</sup>

### المطلب الثاني: نحو نموذج متجدد: الخلاصات والتوصيات العملية لسياسة شبابية فاعلة

يكشف التحليل النقدي عن صورة مركبة للسياسات الشبابية في المغرب، تتجاوز فيها نقاط قوة واعدة مع مكامن قصور بنيوية. فمن جهة، يمتلك المغرب إطارا دستوريا وتشريعيا متقدما، ووعيا سياسيا عالي المستوى بأهمية قضية الشباب، وهو ما تجسده الخطابات الملكية المتكررة التي تدعو إلى إيلاء اهتمام خاص لهذه الفئة. كما تم تحقيق تقدم في بعض المؤشرات الأساسية كمحو الأمية والت مدرس. لكن من جهة أخرى، تعاني هذه السياسات من فجوة تنفيذ مزمنة، وضعف هيكلي في التنسيق، وقصور في آليات التقييم، مما أفضى إلى أزمة ثقة عميقة. انطلاقا من هذا التشخيص، ومن أجل الانتقال من نموذج "تعداد المشاكل" إلى "تنفيذ الحلول"، نقترح التوصيات العملية التالية:

#### 1. على مستوى الحكامة والقيادة الاستراتيجية:

- إنشاء هيئة تنسيق عليا ودائمة: يوصى بالإحداث الفوري لـ "لجنة بين وزارية دائمة للشباب" برئاسة رئيس الحكومة، تعقد اجتماعاتها بشكل دوري (ربع سنوي مثلا) وتتمتع بصلاحيات حقيقية لضمان التنسيق بين القطاعات، وتتبع تنفيذ الالتزامات، ومساءلة الفاعلين. هذا الإجراء من شأنه أن يضع حدا لتشتت الجهود ويوفر قيادة موحدة للسياسات العمومية الموجهة للشباب.<sup>29</sup>
- إطلاق استراتيجية وطنية جديدة وملزمة: يجب صياغة "استراتيجية وطنية مندمجة للشباب" جديدة، تتميز بالواقعية والتركيز على عدد محدود من الأولويات القابلة للقياس. والأهم من ذلك، يجب أن تتم المصادقة عليها في المجلس الوزاري لضمان إلزاميتها السياسية والمالية للحكومات المتعاقبة. وينبغي أن تبنى هذه الاستراتيجية على مقاربة تشاركية حقيقية، تشرك الشباب ومنظمات المجتمع المدني في جميع مراحل صياغتها.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، Renforcer l'autonomie، 102.

<sup>28</sup> "السياسات العمومية المرتبطة بالشباب"، مجلس المستشارين، 2022، <https://chambredesconseillers.ma>.

<sup>29</sup> المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مبادرة وطنية جديدة، 5.

<sup>30</sup> إعادة صياغة السياسات العمومية الموجهة للشباب على ضوء المتغيرات الجديدة"، مجلس المستشارين، 2022.

## 2. على مستوى المشاركة وبناء الثقة:

- **التفعيل الفوري للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي:** لم يعد تأخير تفعيل هذه المؤسسة الدستورية مقبولا. يجب الإسراع بتنصيب أعضائه وتوفير الموارد اللازمة له ليضطلع بدوره كفضاء رسمي للحوار والتشاور، وهو ما سيمثل خطوة أولى ضرورية لإعادة بناء جسور الثقة مع الشباب.
- **مأسسة المشاركة على المستوى المحلي:** ينبغي إلزام الجماعات الترابية بإحداث وتفعيل الهيئات الاستشارية للشباب المنصوص عليها في القانون، مع دعم قدراتها التقنية والمالية، وربط جزء من الدعم المالي الموجه لها بمدى نجاحها في إشراك الشباب في تدبير الشأن المحلي.

## 3. على مستوى البيانات والتقييم:

- **تأسيس مرصد وطني للشباب:** يقترح إنشاء "مرصد وطني للشباب" كهيئة مستقلة تعنى بجمع البيانات وتحليلها بشكل دوري، وإجراء مسوحات وطنية منتظمة حول أوضاع الشباب. ويقوم المرصد بإصدار تقرير سنوي بعنوان "حال الشباب في المغرب"، يقدم لصناع القرار والعموم تقييما موضوعيا لمدى تقدم السياسات ويوصي بالتعديلات اللازمة. هذا من شأنه أن يرسخ ثقافة صنع القرار المبني على الأدلة.<sup>31</sup>

## 4. على مستوى التشغيل والإدماج الاقتصادي:

- **الانتقال من البرامج المؤقتة إلى الإصلاحات الهيكلية:** بدل التركيز على برامج التشغيل المؤقتة، يجب توجيه الجهود نحو إصلاحات بنيوية تعالج الاختلال بين نظام التعليم وسوق الشغل. ويشمل ذلك مراجعة جذرية لمناهج التكوين المهني والتعليم العالي لربطها باحتياجات القطاعات الاقتصادية الواعدة.
- **دعم ريادة الأعمال بشكل مستدام:** ينبغي تطوير برامج دعم المقاولات الذاتية لتتجاوز مجرد التمويل، وتشمل مواكبة تقنية وإدارية طويلة الأمد، وتبسيط المساطر الإدارية، وتخصيص حصص من الصفقات العمومية للمقاولات الناشئة التي يؤسسها الشباب.

<sup>31</sup> منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، Renforcer l'autonomie، 18.

## خاتمة

في نهاية هذا التحليل، يتضح أن التحدي الذي يواجه السياسات العمومية الموجهة للشباب في المغرب ليس تحدي طموح أو رؤية، بل هو بالأساس تحدي حكمة وتنفيذ. لقد نجح المغرب في بناء صرح تشريعي ومؤسسي متقدم على الورق، لكنه تعثر في ترجمة هذا الصرح إلى واقع ملموس يغير حياة الشباب نحو الأفضل. إن الفجوة بين الخطاب الرسمي والتجربة المعيشة، وضعف التنسيق، وغياب التقييم المنهجي، كلها عوامل أدت إلى إهدار جزء من طاقات جيل كامل، وعمقت الشعور بالإحباط وانعدام الثقة.

وهي مفارقة لا تقتصر على المغرب وحده، بل تعكس تحديا مشتركا تواجهه العديد من دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، التي تبنت خطابات إصلاحية موجهة للشباب بعد تحولات 2011، لكنها اصطدمت بنفس المعوقات البنيوية في التنفيذ، كما هو الحال في التجربتين التونسية والأردنية. هذا التشابه الإقليمي يؤكد أن التحدي يتجاوز السياق المحلي ليعكس أزمة أعمق في نماذج الحكامة السائدة بالمنطقة.

إن التوصيات المقترحة لا تمثل حلا سحريا، بل هي خارطة طريق نحو إصلاح منهجي يتطلب إرادة سياسية حازمة ومستمرة. فالاستثمار الفعال في الشباب لم يعد مجرد سياسة قطاعية، بل هو الرهان الاستراتيجي الأكبر لمستقبل المغرب. وفي ظل اقتراب موعد انغلاق "النافذة الديمغرافية" في أفق عام 2040،<sup>32</sup> يصبح استغلال هذا الرأسمال البشري الثمين مسألة ملحة لا تحتل المزيد من التأجيل. إن نجاح المغرب في تحقيق نموذجه التنموي الجديد مرتبط بشكل وثيق بقدرته على تحويل شبابه من "مشكلة" اجتماعية إلى محرك رئيسي للتنمية والابتكار والاستقرار.

<sup>32</sup> حمد رضى شامي، "تقديم مخرجات رأي المجلس حول شباب NEET"، أمازيغ بريس، 8 مايو 2024،

<https://amadalamazigh.press.ma>.

## لائحة المراجع

- السكوري: برنامج 'أوراش' أثمر عن تشغيل 22 ألف شخص خلال أربعة أشهر". العمق المغربي، 15 أكتوبر 2025. <https://al3omk.com/1033154.html>
- "السياسات العمومية المرتبطة بالشباب". وثيقة عمل. الرباط: مجلس المستشارين، 2022. <https://chambreconseillers.ma/docs/السياسات%20العمومية/السياسات%20العمومية%20المرتبطة%20بالشباب.pdf>
- "المجلس الاقتصادي والاجتماعي يدق ناقوس خطر وضعية الشباب". الجريدة 24، 15 أكتوبر 2025. <https://aljarida24.ma/p/actualites/325327>
- "تقرير استطلاع رأي حول ثقة الشباب المغربي في المستقبل". الدار البيضاء: معهد الدراسات الاجتماعية والإعلامية، 20 مايو 2024. <https://sms-institute.com/تقرير-استطلاع-رأي-حول-ثقة-الشباب-الم/>
- "تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي يكشف أزمة إدماج الشباب في سوق الشغل". رصيف24، 15 أكتوبر 2025. <https://raseef24.com/تقرير-المجلس-الاقتصادي-حول-بطالة-الشباب/>
- "ملتزم إلى الملك محمد السادس لتفعيل 'المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعي'". شفاف، 10 أكتوبر 2025. <https://chafaf.ma>
- زيات، عبد الواحد. "أكبر مشروع شبابي في المغرب تعرض للإقبال". ريتاج بريس، 22 فبراير 2024. <https://ritajepress.com/137960>
- شامي، أحمد رضى. "تقديم مخرجات رأي المجلس حول شباب NEET". أمازيغ بريس، 8 مايو 2024. <https://amadalamazigh.press.ma>
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. مبادرة وطنية جديدة مندمجة لفائدة الشباب المغربي. الرباط: المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، 2020.
- المملكة المغربية. دستور المملكة المغربية. الرباط: الأمانة العامة للحكومة، 2011.
- المنذوبية السامية للتخطيط. بحث وطني حول الشباب 2011 – تقرير تكميلي. الرباط: المنذوبية السامية للتخطيط، 2011.
- المنذوبية السامية للتخطيط. نحو تنمية دامج في المغرب. الرباط: المنذوبية السامية للتخطيط، 2023.



منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، تعزيز استقلالية وثقة الشباب في المغرب، باريس: OECD، 2021.

وزارة الداخلية – المديرية العامة للجماعات الترابية. دليل إحداث وتفعيل آليات الحوار والتشاور للجماعات الترابية. الرباط: وزارة الداخلية، 2019.

Garcia de Paredes, M., and T. Desrues. "Unravelling the adoption of youth quotas in African hybrid regimes: evidence from Morocco." *Journal of Modern African Studies* 59, no. 1 (2021): 41–58.

WYDE Civic Engagement & European Partnership for Democracy. A Comparative Analysis on National Youth Policies. Brussels: WYDE/EPD, 2024.

**L'impact des Technologies de l'information et de la communication (TIC)  
sur la croissance économique : cas de la Mauritanie**

**The impact of Information and Communication Technologies (ICT)  
on economic growth: the case of Mauritania**

**Ahmed SIDIYA**

Doctorant, FSJES de Fès,  
Université Sidi Mohamed Ben  
Abdellah (Maroc).

**Mohamed M'HAMDI**

Professeur de L'enseignement  
Supérieur PES, FSJES de Fès  
Université Sidi Mohamed Ben  
Abdellah (Maroc).

**Dah BELLAHI**

Doctorant, FSJES de FES,  
Université Sidi Mohamed Ben  
Abdellah (Maroc).

**Abstract:**

Information and communication technologies (ICT) have become a strategic sector of the economy and an important factor in economic growth by offering new opportunities to seize. The study highlights the transmission channels through which the contribution of ICT to growth is transmitted. Using the technique of time series econometrics and a Vector Error-Correction Model (VECM), this study analyzes the link between economic growth and the information and communication technology sector in Mauritania. The results show that there is a long-term positive relationship between economic growth and capital in the digital economy sector. Our empirical analysis focuses on the impact of ICT capital on GDP. To do this, we estimated a production function in which GDP is explained by the stock of non-ICT capital (KHTIC) and ICT capital (KTIC).

**Keywords :**

ICT, Economic growth Mauritania, VECM model, Mauritania.

**Résumé:**

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) sont devenues un secteur stratégique de l'économie et un facteur important de la croissance économique en offrant des opportunités nouvelles à saisir. L'étude met en évidence les canaux de transmission par lesquels se transmet la contribution des TIC à la croissance. A partir de la technique de l'économétrie des séries temporelles et avec un modèle Vector Error-Correction Model (VECM), cette étude analyse le lien entre la croissance économique et le secteur des technologies de l'information et de la communication en Mauritanie. Les résultats montrent qu'il existe une relation positive de long terme entre la croissance économique et le capital dans le secteur de l'économie numérique. Notre analyse empirique porte sur l'impact du capital TIC sur le PIB. Pour ce faire, nous avons estimé une fonction de production dans laquelle le PIB est expliqué par le stock de capital hors TIC (KHTIC) et le capital TIC (KTIC).

**Mots clés :**

TIC, Croissance économique en Mauritanie, Modèle VECM, Mauritanie.

## Section 1: Introduction

L'économie numérique est l'économie basée sur la technologie numérique et repose sur plusieurs composantes, notamment l'infrastructure technologique, le matériel, les logiciels et les réseaux, en plus des mécanismes numériques par lesquels les entreprises et les institutions économiques sont menées, y compris le commerce électronique et les transactions électroniques qui se déroulent entièrement sur Internet. Cela reflète l'importance du rôle d'Internet dans l'économie mondiale, qui a conduit à l'émergence de l'économie Internet, de la nouvelle économie ou de l'économie du Web. Certains appellent parfois l'économie numérique le nom de l'économie du web (مصطفاوي et al., 2022). Pour définir la technologie numérique, on peut s'appuyer sur la définition du dictionnaire OQLF.

Le grand dictionnaire terminologique de l'OQLF définit les technologies de l'information et de la communication comme étant un « ensemble des technologies issues de la convergence de l'informatique et des techniques évoluées du multimédia et de télécommunications, qui ont permis l'émergence de moyens de communications en améliorant de l'information ». Pour (OECD, 1999), le secteur des TIC est constitué de trois sous-secteurs, également appelés filières : le sous-secteur informatique, le sous-secteur des télécommunications et le sous-secteur de l'électronique.

Aujourd'hui, la place occupée par les technologies de l'information et de la communication TIC est incontournable. En effet, cette technologie nous accompagne partout et attire des investissements de plus en plus importants et de qualité. Selon la théorie de la croissance endogène, ces investissements ont des externalités sur la productivité et la croissance (Barro, 1990).

Les impacts les plus importants des technologies de l'information et de la communication sur l'économie nationale comprennent principalement (Taher, 2017) :

- a) L'effet multiplicateur keynésien, ou effet de demande, c'est-à-dire une augmentation de la demande d'équipements TIC peut conduire à une augmentation de la croissance économique globale à court terme.
- b) Augmentation de la productivité du travail due à la baisse continue du prix des technologies de l'information et de la communication et à la substitution du capital au travail (Gordon, 2002)

- c) et enfin, accélérer ces retombées permettant d'augmenter la productivité totale des facteurs.

La technologie enrichit le travail des employés et permet d'accéder à des informations de grande valeur personnelle et de les utiliser. En outre, les progrès technologiques et la concurrence accrue ont entraîné une baisse des prix des produits et services TIC. Cela crée une forte incitation à remplacer d'autres formes de capital et de travail par des ordinateurs(Jorgenson, 2001).

Les technologies de l'information et de la communication désignent tous les outils nécessaires au traitement de l'information, principalement les ordinateurs et les logiciels, mais comprennent également d'autres dispositions techniques qui facilitent la gestion et le stockage de l'information sous la forme de technologies permettant de diffuser, d'échanger, de rechercher et de récupérer des informations(Gollac et al., 2000) (Antonelli, 1998) (Chabossou, 2018).

L'industrie des TIC a apporté une contribution directe et significative au cycle de croissance et de création d'emplois qu'ont connu la plupart des économies au cours des dernières décennies. En fait, l'augmentation de la production des TIC contribue également à la production nationale, à la création d'emplois et aux revenus des entreprises, tandis que l'utilisation des TIC accroît la productivité, la compétitivité et la croissance. Les TIC ont le potentiel de rendre les gouvernements plus efficaces, transparents et responsables(Chabossou, 2018) (Joseph, 2002).

Le développement des TIC a eu de nombreux effets bénéfiques sur la société. Par exemple, nous pouvons citer les significations suivantes :

- En ayant accès à des informations correctes et précises, les familles peuvent améliorer l'éducation de leurs enfants, ce qui conduit souvent à une meilleure santé et à un bien-être économique ultérieur(Taher, 2017) (Nadiri & Nandi, 2003).
- Au niveau de l'entreprise, il facilite la communication et accroît l'interdépendance entre les marchés régionaux, nationaux et mondiaux, ce qui réduit nettement les coûts et augmente les profits en raison des facteurs de temps et de vitesse(Taher, 2017) (Nadiri & Nandi, 2003).
- Elle permet également une augmentation du stock de capital, augmentant ainsi la productivité.

- Enfin, l'investissement dans les TIC améliore l'efficacité globale de l'économie grâce à la réduction des coûts et à l'innovation technologique (OCDE, 2003)(Taher, 2017).

En Afrique, les revenus des télécommunications sont estimés à 5% du PIB (*rapport UIT, 2007 - Recherche Google, s. d.*). Environ 2% de ces ressources sont réinvesties dans le secteur, soit plus de 5 000 milliards de francs CFA\*. Dans l'ensemble, le secteur des TIC a eu un impact positif sur le PIB de l'Afrique (Banque mondiale, 2010). L'augmentation des économies d'échelle facilite les réductions tarifaires, les innovations dans les régimes tarifaires et les services fournis, le lancement du commerce mobile et l'augmentation de la productivité. Par conséquent, l'augmentation des investissements dans les TIC semble générer des taux de croissance économique à long terme plus élevés (Lam & Shiu, 2010).

Depuis le début des années 1990, la Mauritanie a reconnu l'importance des télécommunications et des TIC pour son avenir. Pour moderniser et développer son réseau de télécommunication, le pays s'est engagé dans une profonde réflexion en collaboration avec les partenaires au développement. Cette réflexion a abouti à l'adoption de la loi n° 99-019 relative aux télécommunications le 11 juillet 1999, mettant spécifiquement fin au monopole de l'État dans l'industrie. Avec l'ouverture de ce dernier capital, l'Office des Postes et Télécommunications (OPT) a été scindé en deux entités distinctes, Mauripost et Mauritel. Le régulateur a établi et délivré deux licences GSM, suivies d'une troisième en 2006(Rogy & Huynh, 2011).

Les innovations technologiques dans le domaine des TIC au cours des dernières décennies ont contribué à réduire les coûts d'équipement, permettant ainsi une adoption plus rapide des TIC dans la plupart des pays en développement. Par exemple, les pays africains disposent actuellement de réseaux de téléphonie fixe et mobile, souvent avec plusieurs opérateurs dans chaque pays, et les services Internet s'améliorent constamment (UIT, 2008). Il est important de rappeler ici que les TIC en Afrique se limitent au niveau des communications et que les activités économiques liées à ce dernier ne sont pas entièrement prises en compte dans les statistiques nationales. Cela peut sans aucun doute masquer une partie de l'impact global sur les économies de ces pays. Reconnaisant cette réalité, nous explorons dans ce chapitre l'état du secteur des TIC, en particulier le secteur des télécommunications et son poids dans l'économie mauritanienne(Taher, 2017).

L'objectif de cet article est d'analyser la contribution des TIC à la croissance économique en Mauritanie.

Nous tentons donc de répondre à la question suivante :

**Quel est l'impact de la contribution de l'économie numérique à la croissance économique en Mauritanie ?**

Notre question principale peut être subdivisée en plusieurs sous questions :

- Quelle est la relation entre l'économie numérique et la croissance économique en Mauritanie ?
- Quel impact de l'évolution des TIC sur la croissance économique en Mauritanie ?

Le plan de l'étude s'articule autour des points suivants : la revue de la littérature théorique et empirique (section 2), La troisième section propose L'état de l'économie en Mauritanie et la situation des TIC en Mauritanie (section3), la présentation de la méthodologie adoptée (section 4), l'analyse des résultats des estimations (section 5) avant d'aborder la discussion des résultats dans la section suivante. Enfin, nous concluons.

## Section 2 : Revue de la littérature

### 2.1 : La littérature théorique

La littérature économique identifie plusieurs canaux de transmission complémentaires de l'impact des TIC sur la croissance. Le premier canal est l'investissement. L'effet multiplicateur de l'investissement dans les TIC peut s'expliquer comme suit : la production du secteur des TIC est captée par les entreprises sous forme de biens d'investissement ou de biens de consommation intermédiaire, ainsi que de biens de consommation finale. La forte croissance des appareils professionnels et grand public destinés aux produits dérivés des TIC s'est traduit par une croissance économique globale plus élevée. Le deuxième canal de transmission de l'impact des TIC sur la croissance passe par les prix. La baisse continue des prix des biens et services dans le secteur des TIC ont incité les entreprises à augmenter considérablement leurs investissements dans la technologie numérique. Le troisième canal est le canal de qualité. L'effet de masse peut s'expliquer par le fait que les TIC peuvent affecter des composantes intangibles de la production, telles que la variété de la production, le confort du consommateur et les services qui y sont associés. Ces avantages pourraient potentiellement améliorer les fonctions d'utilité des consommateurs sans modifier les prix ou les quantités nominales des produits basés sur les TIC (Youssef & Mhenni, 2004) (Chabossou, 2018). Le quatrième canal de transmission est l'effet de substitution du capital sur la main-d'œuvre. Les TIC donnent la priorité au capital par rapport au travail et au travail qualifié par rapport au travail non qualifié (David, 2000) (Jorgenson, 2001) (Chabossou, 2018).

Le cinquième canal de transmission de l'impact des TIC sur la croissance est l'impact sur la productivité totale des facteurs. Elle reflète l'augmentation du progrès technologique diffusé grâce à l'utilisation des TIC ((David, 2000) ; Cette et al., 2005). Ces principaux canaux faciliteront la transmission des performances des TIC au niveau macroéconomique. Ces canaux conduisent également à une prise de conscience des TIC en tant que technologie offrant un potentiel de croissance aux pays qui utilisent les TIC dans leurs processus de production. Cependant, la manifestation de ces effets dépend du statut du pays en tant que producteur ou importateur de TIC (Dirk et Lee, 2001), de sa taille, de sa spécialisation internationale, de ses dotations initiales en facteurs (Antonelli, 2003) et de la présence ou non de complémentarités d'actifs.



Perroux (1949) et Braudel (1985) affirmaient que les pays pourraient sortir du sous-développement grâce à la diffusion des TIC. Selon une étude McKinsey de mars 2011 : « Internet a créé 700 000 emplois directs, indirects et induits en France en 15 ans... d'ici 2015, le secteur numérique créera 450 000 emplois supplémentaires ». Cependant, Karl Marx affirmait dans *Das Kapital* en 1867 que « l'évolution des moyens de production par rapport au progrès technologique ne se limite pas à déterminer le cours de l'histoire... une situation dans laquelle le remplacement des travailleurs par des machines entraînera un déclin de la production ». Productivité. "Le pouvoir d'achat et avec la perte d'emplois l'armée de chômeurs". Cela a un effet redondant sur l'évolution de la croissance; quand nous parlons d'économie numérique, nous entendons la numérisation de l'activité économique, C'est-à-dire supprimer des emplois, pour donner la place à une économie virtuelle et remplacer les humains par des machines(Wamba et al., 2021).

Les transactions dans l'économie numérique s'effectuent à travers des réseaux reliant individus, entreprises et institutions. Ces réseaux permettent au pays d'effectuer des transactions financières et commerciales à un coût minime. L'Économiste Intelligence Unit définit une économie numérique comme « capable de fournir une infrastructure TIC de haute qualité et d'exploiter la puissance des TIC au profit des consommateurs, des entreprises et des gouvernements » (*Banque Mondiale - Rapport Annuel 2016*, 2016). Les Nations Unies définissent une économie numérique comme « une production économique dans laquelle une partie de la production économique dérive uniquement ou principalement des technologies numériques et dont les modèles économiques sont basés sur des biens ou des services numériques » (*Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2017 - Recherche Google*, s. d.) (Keddari & Touati, 2022).

Dans la nouvelle ère économique, le développement est indissociable de l'innovation. Les pays en développement peuvent utiliser Internet pour accroître la préparation économique à l'apprentissage technologique et à la diffusion des innovations. La connectivité aux marchés extérieurs peut améliorer le partage des connaissances et faciliter le transfert de technologie, créant ainsi des plateformes d'innovation et de diversification économique. En augmentant la productivité économique, Internet accroît les perspectives de création d'emplois et d'intégration mondiale. En outre, les services gouvernementaux doivent devenir plus efficaces à mesure que le coût et le temps requis pour fournir les services diminuent(Keddari & Touati, 2022). « La

numérisation de l'activité et des transactions économiques peut aider à surmonter certains des obstacles à un développement plus inclusif » (*Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2017 - Recherche Google, s. d.*).

## 2.2 : Littérature Empirique

Au niveau empirique, certaines études ont défendu l'idée selon laquelle les TIC améliorent considérablement la croissance économique d'un pays et que les avantages des TIC ont un impact positif sur la croissance économique d'un pays.

Les résultats de l'étude de (Keddari & Touati, 2022) montrent que la transformation numérique joue un rôle essentiel dans la diversification des exportations malaisiennes. Selon (Khatri & Lee, 2003), le retour sur investissement (44,8 %) du capital TIC en Malaisie est trois fois supérieures à celui du capital non TIC. (Chabossou, 2018) L'analyse de la contribution des TIC à la croissance économique au Bénin montre que le débat sur le lien entre TIC et croissance économique tend vers un lien positif. Sur la base de ces estimations, l'étude conclut que l'amélioration du capital TIC a un impact positif sur la croissance économique du Bénin.

(Chabossou, 2018) auprès Lau et Tokustu (1992) ont étudié la relation entre les TIC et la croissance économique dans l'ESA en utilisant une approche de fonction de production. Ils montrent que les TIC contribuent à près de la moitié de la production nationale du pays. Outre les États-Unis, qui constituent un exemple remarquable des avantages des TIC pour la croissance de la production, d'autres pays bénéficient également davantage de la croissance économique grâce aux investissements dans le secteur des TIC.

(Niininen, 1998) ont estimé la contribution des TIC à la croissance économique finlandaise en décomposant la croissance économique en productivité du capital et du travail et en productivité multifactorielle. Les résultats de cette étude ont conclu que les TIC ont contribué de manière significative à la croissance économique du pays.

Les estimations de la contribution des TIC à la croissance de la production dans neuf pays de l'OCDE (Colecchia & Schreyer, 2003), montrent que les TIC contribuent à hauteur de 20 à 50 % à la croissance de la production nationale. L'étude menée par (Taher, 2017) sur la Mauritanie démontrent la contribution des télécommunications à la croissance économique à travers les capitaux investis dans les TIC et les lignes téléphoniques fixes. Les résultats et l'analyse de cette étude confirment l'impact positif des TIC sur le PIB par habitant. Ceci après

avoir estimé la fonction de production de Cobb-Douglas. En outre, une étude réalisée par (Gbame & Drissa, 2022) dans les pays de l'UEMOA montre également que l'interaction entre le développement financier et la diffusion des TIC est largement positive.

(Youssef & Mhenni, 2004) Dans leurs travaux, ils tentent de montrer comment les TIC permettent aux pays en développement d'accélérer leur croissance et de bénéficier d'externalités positives. Malgré d'importants obstacles au déploiement des TIC et un réseau relativement faible (le pays ne compte que 10 millions d'habitants), les résultats empiriques précédents confirment les opportunités d'une croissance accélérée. A cet égard, ils ont pu montrer que, malgré le faible niveau d'investissement dans les TIC (2,4% du PIB à prix constants), ces dernières ont contribué à hauteur de 3% à la production nationale et ont expliqué 9% de sa croissance Dix dernières années.

### **Section 3 : L'Etat de l'économie en Mauritanie**

La croissance économique de la Mauritanie a montré de forts signes de résilience dans un contexte économique mondial sombre. La croissance s'accélère, passant de 2,4 % en 2021 à 5,2 % en 2022\*, soutenue par une forte croissance des exportations et une consommation privée résiliente du côté de la demande. Du côté de l'offre, la croissance a été tirée par une production plus élevée dans le secteur agricole et un fort rebond de la production d'or dans le secteur industriel. Malgré cette forte dynamique, la croissance reste légèrement inférieure aux niveaux d'avant la pandémie et à la croissance potentielle. Croissance positive du PIB par habitant après une contraction en 2020 et 2021. Cependant, des tendances plus larges montrent des différences de revenu par habitant entre la Mauritanie et ses pays idéaux (~~Moldavie, Laos~~). L'inflation annuelle moyenne passe de 3,6 % en 2021 à 9,5 % en 2022 en raison de la hausse des prix internationaux des matières premières.

### **Etat des lieux du secteur TIC en Mauritanie**

La Mauritanie compte actuellement trois opérateurs disposant de licences globales (mobile, fixe, Internet) :

- Mauritel, opérateur historique, filiale de Maroc Télécom ;
- Mattel, deuxième entrant sur le marché, filiale de Tunis Télécom ;

- Chinguitel, troisième entrant sur le marché, filiale de Sudatel.

Les performances du secteur contrastent sur trois segments de marché :

- Téléphones Mobiles : La phase de forte croissance due à la concurrence touche à sa fin alors que le marché approche de la saturation.
- Téléphonie fixe : Déclin structurel malgré l'arrivée de la concurrence ;
- Internet haut débit : encore balbutiant, mais qui constitue le principal potentiel de croissance du secteur pour les prochaines années.

#### Section 4 : Méthodologie

L'évaluation économique de la contribution des TIC à la croissance économique repose sur l'utilisation de fonctions de production néoclassiques dont la spécification inclut la représentation du stock de capital TIC dans le processus de production, soulignant ainsi le lien évident entre la politique nationale des TIC et la Croissance économique à long terme dans le cadre d'une croissance endogène.

La fonction de production Cobb-Douglas, homogène et linéaire prend la forme suivante :

$$Y_t = A_t K^{TIC}_t{}^\alpha K^{HTIC}_t{}^\beta$$

Y : Produit intérieur Brut

K<sup>TIC</sup> : Stock de capital de type technologies de l'information et de la communication

K<sup>HTIC</sup>: Stock de capital hors TIC

A : autres facteurs qui influencent le produit national et qui sont observés à chaque période de temps t.

La distinction entre le stock de capital TIC et le stock de capital non TIC est utilisée dans la littérature économique consacrée à l'analyse de la contribution des TIC à la croissance économique (Youssef & Mhenni, 2004) (Chabossou, 2018) (Jorgenson & Stiroh, 2000) (Jorgenson, 2001) (*Memoire Online - Impact des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur le tissu productif des biens et services au Maroc - Ghynel NGASSI*

NGAKEGNI, s. d.). Cette différence s'explique essentiellement par des taux de dépréciation du capital et des salaires différents, plus élevés dans les TIC que dans les autres secteurs (Youssef & Mhenni, 2004) (Chabossou, 2018).

#### **4.1 Donnée**

Les données proviennent de deux bases de données. La première est la base de données sur le développement de la Banque mondiale, compilée à partir de sources officiellement reconnues et internationalement reconnues. Il fournit les données de développement les plus récentes et les plus précises au monde. La seconde est la base de données de l'Agence Nationale de la Statistique et de l'Analyse Démographique et Economique (ANSADE). Les données couvrent la période de 1970 à 2021.

Toutefois, ces bases de données ne fournissent pas des données sur le stock de capital, mais des données sur les investissements. Nous supposons donc que le stock de capital en communication en 1989 est égal à la formation brute de capital fixe FBCF (Chabossou, 2018) (Youssef & Mhenni, 2004) (*Memoire Online - Impact des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur le tissu productif des biens et services au Maroc - Ghynel NGASSI* NGAKEGNI, s. d.). L'évaluation du stock de capital pour la période 1970-2021 a été évaluée en faisant l'hypothèse que :

$$K_t = (1 - \delta)K_{t-1} + FBCF_t$$

Les stocks de capital ont donc été calculés en recourant à la formule précédent (Taher, 2017) :

$K_t$  : le stock de capital au cours de l'année t

$K_{t-1}$  : le stock de capital au cours de l'année t-1

$\delta K$  : La dépréciation du capital

FBCF : formation brute de capital fixe

De nombreux auteurs ((Lee et al., 2005) (Chabossou, 2018) (Jorgenson & Stiroh, 2000) (Jorgenson, 2001) (*Memoire Online - Impact des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur le tissu productif des biens et services au Maroc - Ghynel NGASSI*

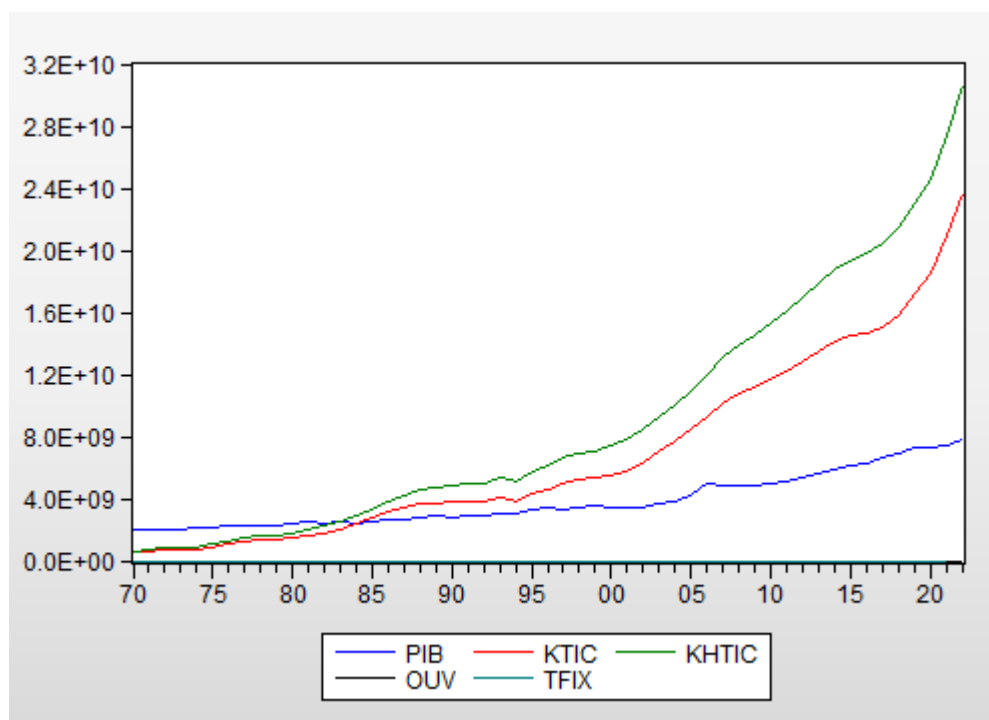
NGAKEGNI, s. d.) ) proposent un taux de dépréciation de  $\delta KHTIC=8\%$  pour le capital non TIC et pour  $\delta KTIC=12\%$  pour le capital TIC.

En plus des variables indépendantes utilisées dans la spécification du modèle théorique, nous inclurons dans le modèle linéaire empirique, les variables (TFIXE) qui est le nombre Téléphone fixe (pour 100 habitants) et (OUV) qui est Degré d'ouverture de l'économie mesurée par le ratio (importation + exportation) / PIB.

## 4.2 Méthode d'estimation

Afin de choisir une méthode d'estimation, nous étudierons les propriétés statistiques de la série. Pour ce faire, nous analysons le tracé de la série puis effectuons un test de racine unitaire.

Graphiques de séries



Source auteur

Série en niveau

Test de racine unitaire

La première étape de notre analyse consiste à tester les variables expliquées et explicatives pour vérifier leur non-stationnarité ou la présence de racines unitaires. La stationnarité d'une série statistique est une caractéristique intéressante qui indique l'absence de racines unitaires.

Nous avons utilisé le test standard Augmented Dickey Fuller (ADF) sur les variables et la valeur critique de MacKinnon pour déterminer l'ordre d'intégration pour les séries chronologiques individuelles. Le test ADF standard pose l'hypothèse nulle de non-stationnarité des séries, c'est-à-dire la présence d'une racine unitaire dans la série étudiée. Les tests de non-stationnarité de l'ADF ont été effectués à l'aide d'une procédure séquentielle en trois étapes. Le test de racine unitaire basé sur le test de Dickey-Fuller augmenté standard donne les résultats présentés dans le tableau

variables	Modele 3	Modele 2	Modele 1
<b>LPIB</b>			
T-statistic	2.315	-0.975	4.44
T-tabule	3.18	2.89	-1.94
Décision	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est supérieur à t-tabule
	Donc Tendance n'est pas significative on passe à modèle 2	Constante n'est pas significative on passe à modèle 1	Présence de Racine Unitaire donc LPIB est non stationnaire de type DS sans dérive.
<b>LKTIC</b>			
T-statistic	1.725	1.472	3.534
T-tabule	3.18	2.89	-1.947
Décision	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est supérieur à t-tabule
	Donc Tendance n'est pas significative on passe à modèle 2	Constante n'est pas significative on passe à modèle 1	Présence de Racine Unitaire donc LKTIC est non stationnaire de type DS sans dérive.
<b>LKHTIC</b>			
T-statistic	1.509	1.983	3.611



T-tabule	3.18	2.89	-1.947
Décision	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est supérieur à t-tabule
	Tendance n'est pas significative on passe à modèle 2	Constante n'est pas significative on passe à modèle 1	Présence de Racine Unitaire donc LKHTIC est non stationnaire de type DS sans dérive.
LOUV			
T-statistic	0.630	-0.804	-1.777
T-tabule	3.18	2.89	-1.947
Décision	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est supérieur à t-tabule
	Tendance n'est pas significative on passe à modèle 2	Constante n'est pas significative on passe à modèle 1	Présence de Racine Unitaire donc LOUV est non stationnaire de type DS sans dérive.
LTFIX			
T-statistic	0.226	1.19	-1.987
T-tabule	3.18	2.89	-2.919
Décision	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est inférieur à t-tabule	t-statistic est supérieur à t-tabule
	Tendance n'est pas significative on passe à modèle 2	Constante n'est pas significative on passe à modèle 1	Présence de Racine Unitaire donc LTFIX est non stationnaire de type DS sans dérive.

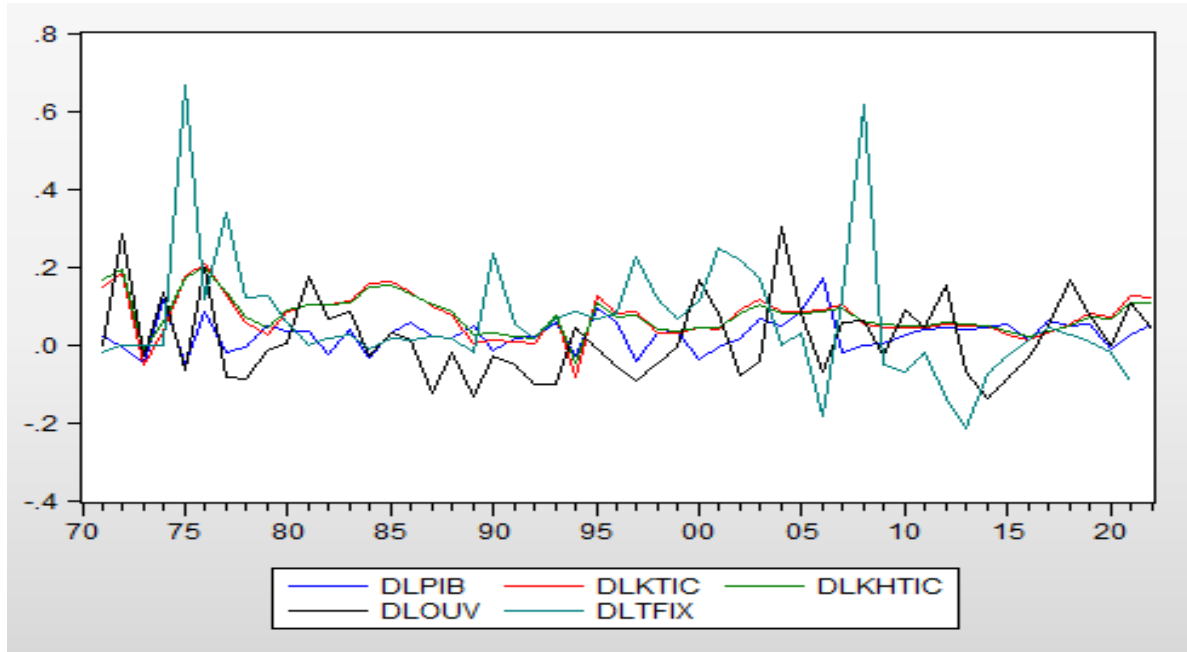
Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations sous eviws.

### Stationnarité

<b>La variable</b>	<b>désignation</b>	<b>Ordre d'intégration</b>	<b>commentaire</b>
<b>Produit intérieur brut</b>	<b>LPIB</b>	<b>I(1)</b>	<b>DS sans dérive</b>
<b>Stock de capital TIC</b>	<b>LKTIC</b>	<b>I(1)</b>	<b>DS sans dérive</b>
<b>Stock de capital hors TIC</b>	<b>LKHTIC</b>	<b>I(1)</b>	<b>DS sans dérive</b>
<b>Degré d'ouverture de l'économie</b>	<b>LOUV</b>	<b>I(1)</b>	<b>DS sans dérive</b>
<b>nombre Téléphone fixe (pour 100 habitants)</b>	<b>LTFIX</b>	<b>I(1)</b>	<b>DS sans dérive</b>

*Source : Auteur*

D'après Les résultats du test de racine unitaire de Dickey-Fuller Augmenté (ADF) on constate que nos variables **LPIB LKTIC LKHTIC LTFIX** et **LOUV** sont au départ non stationnaires en niveau, deviennent stationnaires après la 1ère différence, Donc les variables de notre modèle ayant le même ordre d'intégration. Donc un test de Co intégration au sens de Granger est nécessaire.



Source auteur sous eviews

### Détermination du nombre de retards p du modèle VAR(p)

VAR Lag Order Selection Criteria

Endogenous variables: LPIB LKTIC LKHTIC LTFIX LOUV

Exogenous variables:

Date: 02/22/24 Time: 17:49

Sample: 1970 2022

Included observations: 48

Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
1	492.5890	NA	2.39e-15	-19.48287	-18.50829*	-19.11458*
2	514.2692	34.32693	2.82e-15	-19.34455	-17.39538	-18.60796
3	554.4280	55.21835	1.62e-15	-19.97616	-17.05241	-18.87128
4	593.5727	45.66890*	1.06e-15*	-20.56553*	-16.66719	-19.09234

\* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations sous eviews.

On constate que les trois critères (LR, FPE et AIC) nous conduisent à retenir un processus VAR(4). Nous résumerons alors que la méthode que nous utiliserons tout au long de l'estimation est celle du VAR avec un retard.

On choisit  $p=4$  pour le modèle VAR avec des variables en niveau donc nous allons donc procéder au test de Johannsen sur un VECM (3).

## Étude de la co-intégration

Test de johansen

Nous avons effectué le test de Co intégration fondé sur les comparaisons du ratio de vraisemblance à sa valeur critique.

L'hypothèse du test est formulée comme suit :

**H0** : il existe une relation de Co intégration

**H1** : il n'existe pas une relation de Co intégration

Johansen Cointegration Test				
Date: 02/22/24 Time: 18:13				
Sample (adjusted): 1974 2021				
Included observations: 48 after adjustments				
Trend assumption: No deterministic trend (restricted constant)				
Series: LPIB LKTIC LKHTIC LTFIX LOUV				
Lags interval (in first differences): 1 to 3				
Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)				
Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Trace Statistic	0.05 Critical Value	Prob.**
None *	0.780566	153.6995	76.97277	0.0000
At most 1 *	0.609427	80.89769	54.07904	0.0000
At most 2 *	0.361218	35.77089	35.19275	0.0433
At most 3	0.167982	14.25768	20.26184	0.2721
At most 4	0.106968	5.430396	9.164546	0.2395
Trace test indicates 3 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level				
* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level				
**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values				

Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations sous eviews.

On accepte H0, donc il s'agit d'un VECM avec 3 relations de Co intégration

## Section 5 : Estimation par la méthode du maximum de vraisemblance du model VECM

Résultats du modèle économétrique

Le tableau ci-dessous présente la relation à long terme

Variable dépendante : (LPIB)			
Variation	Coefficient	Ecart type	T statistic
LKTIC	0.468646	(0.94993)	[10.8806]
LKHTIC	-0.137734	(0.92230)	[-11.0972]
LTFIX	0.030509	(0.03809)	[-1.29752]
LOUV	-0.449848	(0.06852)	[-3.20672]
Constante	-28.15705	-	-

Signification valeur entre (...) l'écart-type des estimateurs, valeur entre [...] statistique de student

*Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations.*

Le modèle estimé de l'équation à long terme s'écrit sous la forme suivante :

$$LPIB = -28.15 + 0.47 \cdot LKTIC - 0.14 \cdot LKHTIC + 0.03 \cdot LTFIX - 0.45 \cdot LOUV$$

Les résultats de l'estimation montrent que les coefficients LKTIC LTFIX sont statistiquement significatifs.

Les résultats dans notre cas ont révélé une relation positive et significative entre la croissance économique et les TIC, ce qui signifie quand la KTIC augmente de 1%, la croissance économique à augmenter de 0.47%.

Error Correction:	D(LPIB)	D(LKTIC)	D(LKHTIC)	D(LTFIX)	D(LOUV)
CointEq1	-0.215360 (0.08543) [-2.52103]	-0.328707 (0.10646) [-3.08764]	-0.272231 (0.08592) [-3.16857]	0.285907 (0.33726) [0.84774]	0.414527 (0.22286) [1.86003]
D(LPIB(-1))	-0.103522 (0.16588) [-0.62407]	0.338726 (0.20673) [1.63853]	0.292238 (0.16684) [1.75166]	0.684620 (0.65490) [1.04538]	-0.504622 (0.43276) [-1.16606]
D(LKTIC(-1))	0.930260 (0.63436) [1.46645]	0.137362 (0.79055) [0.17375]	-0.464180 (0.63801) [-0.72755]	-2.702957 (2.50444) [-1.07926]	-0.359709 (1.65495) [-0.21735]
D(LKHTIC(-1))	-1.325845 (0.72783) [-1.82165]	0.099157 (0.90703) [0.10932]	0.832324 (0.73201) [1.13705]	3.128528 (2.87343) [1.08878]	0.690028 (1.89878) [0.36341]
D(LTFIX(-1))	0.011166 (0.04312) [0.25895]	0.075599 (0.05374) [1.40685]	0.063434 (0.04337) [1.46272]	0.288332 (0.17023) [1.69374]	-0.017172 (0.11249) [-0.15266]
D(LOUV(-1))	-0.059730 (0.06108) [-0.97792]	-0.031050 (0.07612) [-0.40793]	-0.038835 (0.06143) [-0.63220]	0.155151 (0.24113) [0.64342]	0.170894 (0.15934) [1.07250]
C	0.061582 (0.01502) [4.09993]	0.039844 (0.01872) [2.12858]	0.033006 (0.01511) [2.18488]	-0.017236 (0.05930) [-0.29065]	0.001754 (0.03919) [0.04476]

*Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations.*

Le terme de correction d'erreur (ECT) mesure la vitesse d'ajustement vers l'équilibre de long terme après un choc. Un coefficient négatif et significatif devant l'ECT dans une équation signifie que la variable dépendante corrige les déséquilibres : elle « ramène » le système vers l'équilibre.

Le terme à correction d'erreur est négatif et significativement différent de zéro seulement pour les variables LPIB, LKTIC, LKHTIC.

Les coefficients sur les différences retardées (ex. D(LPIB(-1))) capturent les effets de court terme.

Équation	Coef. ECT	t-stat	Interprétation
<b>D(LPIB)</b>	<b>-0.215</b>	<b>-2.52</b>	<b>Significatif (5 %) :</b> ~21,5 % du déséquilibre de long terme est corrigé chaque période par la croissance du PIB.
<b>D(LKTIC)</b>	<b>-0.329</b>	<b>-3.09</b>	<b>Significatif (1–5 %) :</b> ~32,9 % du déséquilibre est corrigé par LKTIC.
<b>D(LKHTIC)</b>	<b>-0.272</b>	<b>-3.17</b>	<b>Significatif (1–5 %) :</b> ~27,2 % du déséquilibre est corrigé par LKHTIC.
<b>D(LTFIX)</b>	+0.286	0.85	Non significatif : la variable ne réagit pas pour rétablir l'équilibre.
<b>D(LOUV)</b>	+0.415	1.86	À peine au seuil 10 %, <b>et le signe est positif</b> : elle ne contribue pas (ou très faiblement) au réajustement ; au contraire, elle pourrait l'amplifier, mais l'insignificativité empêche de conclure.

Donc le terme à correction d'erreur est négatif et significativement différent de zéro seulement pour les variables LPIB, LKTIC, LKHTIC.

**LPIB, LKTIC et LKHTIC** ce sont les variables qui portent l'ajustement vers la relation de long terme. **LTFIX et LOUV** n'ajustent pas (à court terme dominant, ou variables faiblement exogènes par rapport à l'équilibre).

### 5.1 Validation de modèle :

LM test :

L'hypothèse de modèle s'écrit comme suit :

**H0** : les résidus ne sont pas autocorrélés

**H1** : les résidus sont autocorrélés



Lags	LM-Stat	Prob
1	38.80207	0.0386
2	19.69079	0.7629
3	30.95059	0.1907
4	16.79437	0.8891
5	20.42572	0.7242
6	15.08755	0.9393
7	12.55108	0.9815
8	15.97766	0.9155
9	15.40957	0.9313
10	16.22169	0.9081
11	11.75789	0.9884
12	18.51161	0.8199
13	15.49670	0.9290
14	33.61671	0.1164
15	24.70734	0.4789
16	13.33092	0.9722
17	20.27113	0.7325
18	17.92968	0.8454
19	26.17174	0.3985
20	36.12284	0.0698

Probs from chi-square with 25 df.

Toutes les probabilités sont supérieures à 5%, on accepte l'hypothèse nulle selon laquelle les résidus ne sont pas corrélés (absence d'autocorrélation).

Test d'hétéroscédasticité :

Joint test:		
Chi-sq	df	Prob.
463.3996	480	0.6986

La probabilité associée au test de khi\_2 est supérieur à 5%. Le modèle est donc homoscédastique.

Test de normalité des résidus :

- **H0** : les résidus suivent une loi normale
- **H1** : les résidus ne suivent pas une loi normale

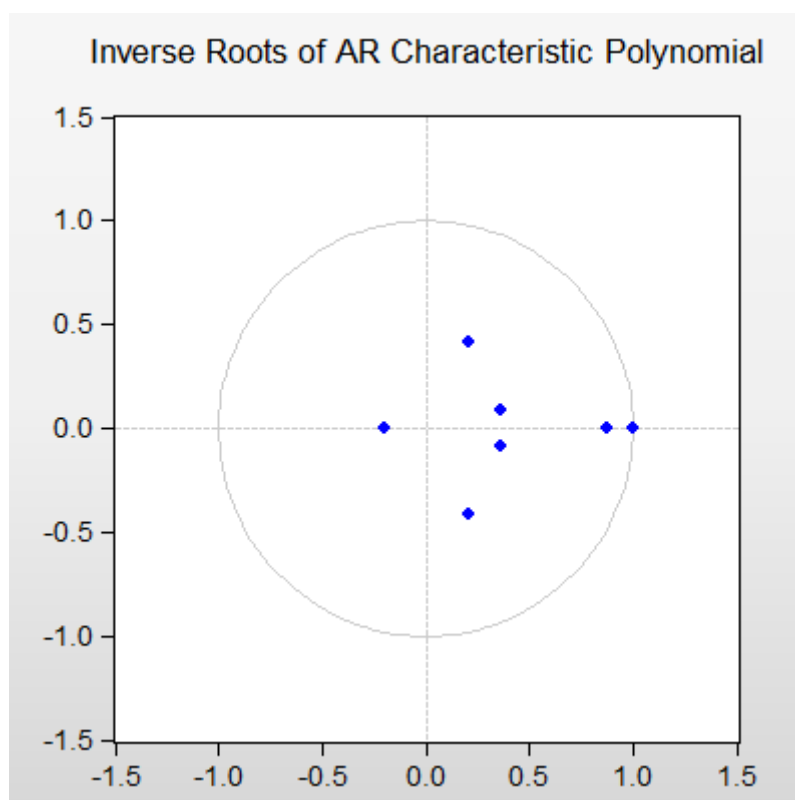
Component	Skewness	Chi-sq	df	Prob.
1	0.029998	0.007199	1	0.9324
2	0.001134	1.03E-05	1	0.9974
3	-0.339390	0.921484	1	0.3371
4	0.522765	2.186266	1	0.1392
5	0.556504	2.477576	1	0.1155
Joint		5.592535	5	0.3479

Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations.

La P-VALUE de Jarque-Bera est supérieur à 5% ; donc on accepte H0 selon laquelle les résidus suivent une loi normale.

Les résidus sont normaux et ne sont pas auto corrélés et ils sont homoscédastiques, donc notre modèle est validé.

Test de stabilité



Source : Résultats obtenus à partir de nos estimations.

Au regard de nos résultats, il est trouvé que les racines caractéristiques du polynôme des retards associé à notre modèle estimé sont à l'intérieur du cercle unité du plan complexe. D'où, il revient à conclure sur la stabilité du VECM estimé.

## **Section 6 : Conclusion**

Dans ce travail, nous avons étudié les contributions des technologies de l'information et de la communication sur la croissance économique TIC en Mauritanie sur la période 1970-2021. Nous nous sommes basés sur la théorie de la croissance endogène et les propriétés des fonctions de production, notamment celles de type Cobb-Douglas. Notre analyse empirique porte sur l'impact du capital TIC sur le PIB. Pour ce faire, nous avons estimé une fonction de production dans laquelle le PIB est expliqué par le stock de capital hors TIC (KHTIC) et le capital TIC (KTIC).

Nous avons étudié un modèle Vector Error-Correction Model (VECM) et on a constaté que le terme à correction d'erreur est négatif et significativement différent de zéro seulement pour les variables LPIB, LKTIC, LKHTIC ce qui signifie que les variables explicatives impacts positivement sur la croissance économique en Mauritanie à long terme.

Notre estimation est réalisée à l'aide du test de Johansen, de la Co intégration et un modèle Vector Error-Correction Model (VECM). Notre principal résultat montre que le Capital hors TIC (LKHTIC) est significatif mais à un impact négatif sur PIB à long terme et le capital TIC (LKTIC) est significatif et à un impact positif à long terme sur la croissance économique en Mauritanie. Nous constatons que La variable (LOUV) (Degré d'ouverture de l'économie mesurée par le ratio (importation + exportation) / PIB) est significatives et à un impact négatif à long terme sur la croissance économique en Mauritanie.

Alors que la variable (LTFIX) n'est pas significative mais à un impact positif sur la croissance économique en Mauritanie.

Sur la base de ces résultats, nous pouvons affirmer que les développements récents dans le secteur des communications en Mauritanie ont eu un impact positif sur l'activité économique. Cependant, nous pensons que l'impact mesuré est inférieur à l'impact réel car le capital TIC est sous-évalué. En fait, une partie du capital TIC appartient au secteur informel. Nous pouvons donner un exemple : les centres commerciaux de la plupart des villes sont des entreprises

directement liées aux TIC et ces entreprises ne sont pas incluses dans les statistiques. Sur la base de notre analyse du contexte mauritanien des TIC, il semble nécessaire d'améliorer la qualité du réseau et de développer Internet tout en proposant des prix adaptés au pouvoir d'achat des Mauritaniens afin d'accroître la contribution de l'industrie à la croissance économique.

## Bibliographies

Antonelli, C. (1998). Localized technological change, new information technology and the knowledge-based economy : The European evidence. *Journal of Evolutionary Economics*, 8(2), 177-198. <https://doi.org/10.1007/s001910050061>

*Banque Mondiale—Rapport Annuel 2016*. (2016). The World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0855-5>

Barro, R. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, 98(5), S103-26.

Chabossou, A. F. (2018). Effets des technologies de l'information et de la communication sur la croissance économique du Bénin. *Repères et Perspectives Economiques*, 2(1), Article 1. <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/RPE/10924>

Colecchia, A., & Schreyer, P. (2003). La contribution des technologies de l'information et des communications à la croissance économique dans neuf pays de l'OCDE. *Revue économique de l'OCDE*, ISSN 0255-0830, N°. 34, 2002, pags. 165-186, 2002. [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-v2002-art5-fr](https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2002-art5-fr)

*Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2017—Recherche Google*. (s. d.). Consulté 30 août 2023, à l'adresse <https://www.google.com/search?q=Conf%C3%A9rence+des+Nations+Unies+sur+le+commerce+et+le+d%C3%A9veloppement%2C+2017&oq=Conf%C3%A9rence+des+Nations+Unies+sur+le+commerce+et+le+d%C3%A9veloppement%2C+2017&aqs=chrome..69i57.1265j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

David, P. (2000). Understanding Digital Technology's Evolution and the Path of Measured Productivity Growth : Present and Future in the Mirror of the Past. *Understanding the Digital Economy*.

Gbame, H. D., & Drissa, S. (2022). Développement Financier, Diffusion des tic et Croissance Economique dans les pays de l'Uemoa. *European Scientific Journal, ESJ*, 18(34), 18. <https://doi.org/10.19044/esj.2022.v18n34p18>

Gollac, M., Greenan, N., & Hamon-Cholet, S. (2000). L'informatisation de l'« ancienne » économie : Nouvelles machines, nouvelles organisations et nouveaux travailleurs. *Economie et Statistique*, 339(1), 171-201. <https://doi.org/10.3406/estat.2000.7484>

Gordon, R. J. (2002). *Technology and economic performance in the American economy*. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

Jorgenson, D. W. (2001). Information Technology and the U.S. Economy. *American Economic Review*, 91(1), 1-32. <https://doi.org/10.1257/aer.91.1.1>

Jorgenson, D. W., & Stiroh, K. J. (2000). U.S. Economic Growth at the Industry Level. *American Economic Review*, 90(2), 161-167. <https://doi.org/10.1257/aer.90.2.161>

Joseph, K. J. (2002). Growth of ICT and ICT for Development : Realities of the Myths of the Indian Experience. *World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), Working Papers*.

Keddari, N., & Touati, K. (2022). Contribution de la transformation digitale à la diversification des exportations : Cas de la Malaisie. 156-143, (2)13, *دراسات العدد الاقتصادي*.

Khatri, M. Y., & Lee, M. I. H. (2003). *Information technology and productivity growth in Asia*. International Monetary Fund.

Lam, P.-L., & Shiu, A. (2010). Economic growth, telecommunications development and productivity growth of the telecommunications sector : Evidence around the world. *Telecommunications Policy*, 34(4), 185-199. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2009.12.001>

Lee, A. C. H., Buckley, M. J., Pegman, S. J., Spiers, H., Scahill, V. L., Gaffan, D., Bussey, T. J., Davies, R. R., Kapur, N., Hodges, J. R., & Graham, K. S. (2005). Specialization in the medial temporal lobe for processing of objects and scenes. *Hippocampus*, 15(6), 782-797. <https://doi.org/10.1002/hipo.20101>

*Memoire Online—Impact des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) sur le tissu productif des biens et services au Maroc—Ghynel NGASSI NGAKEGNI*. (s. d.). Memoire Online. Consulté 30 juillet 2023, à l'adresse [https://www.memoireonline.com/10/10/4051/m\\_Impact-des-Technologies-de-l-Information-et-de-la-Communication-tissu-productif--biens-services26.html#toc45](https://www.memoireonline.com/10/10/4051/m_Impact-des-Technologies-de-l-Information-et-de-la-Communication-tissu-productif--biens-services26.html#toc45)

Nadiri, M. I., & Nandi, B. (2003). Telecommunications infrastructure and economic development. In *Traditional Telecommunications Networks*. Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/display/1840642726.00019.xml>

Niininen, P. (1998). *Computers and economic growth in Finland*.

OCDE. (2021). *Perspectives de l'économie numérique de l'OCDE 2020 (Version abrégée)*. OECD. <https://doi.org/10.1787/3b257711-fr>

OECD. (1999). *Perspectives des communications de l'OCDE 1999*. Organisation for Economic Co-operation and Development. [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/perspectives-des-communications-de-l-ocde-1999\\_comms\\_outlook-1999-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/perspectives-des-communications-de-l-ocde-1999_comms_outlook-1999-fr)

*Perspectives des technologies de l'information de l'OCDE 2008* | READ online. (s. d.). oecd-ilibrary.org. Consulté 22 août 2023, à l'adresse <https://read.oecd-ilibrary.org/science-and->

technology/perspectives-des-technologies-de-l-information-de-l-ocde-2008\_it\_outlook-2008-fr

*rapport UIT, 2007—Recherche Google.* (s. d.). Consulté 21 août 2023, à l'adresse <https://www.google.com/search?q=rapport+UIT%2C+2007&oq=rapport+UIT%2C+2007&aq=s=chrome..69i57.9305j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

Rogy, M., & Huynh, I. (2011). *Note sectorielle TIC Mauritanie.*

Taher, M. E. M. E. (2017). *Les dépenses en infrastructures publiques et la croissance économique : Le cas de la Mauritanie* [Phdthesis, Normandie Université]. <https://theses.hal.science/tel-02375319>

Wamba, T., Ngono Ndjie, B. linda, & Joseph Herman, T. W. (2021). *ÉCONOMIE NUMÉRIQUE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE AU CAMEROUN ÉCONOMIE NUMÉRIQUE ET CROISSANCE ÉCONOMIQUE AU CAMEROUN.*

Youssef, A., & Mhenni, H. (2004). *LES EFFETS DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION LES EFFETS DES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ÉCONOMIQUE : LE CAS DE LA TUNISIE.*

مصطفىوي, ع., خالدي, م., & هميسي, ك. (2022). *واقع الاقتصاد الرقمي وأثاره على النمو الاقتصادي*. <http://dspace.univ-eloued.dz:80/xmlui/handle/123456789/13364>



**La conciliation entre propriété intellectuelle  
et intérêt général dans le cadre juridique marocain**

**Reconciling Intellectual Property and Public Interest  
in the Moroccan Legal Framework**

**Aziza DAALOUS**

(Doctorante) Laboratoire interdisciplinaire  
"Ingénierie des Affaires, Soft Skills Management et  
Droit, Equipe Etudes Juridiques et Stratégies  
internationales  
Université Hassan II de Casablanca

**El Moukhtar TBITBI**

Enseignant-Chercheur Laboratoire  
interdisciplinaire "Ingénierie des Affaires, Soft  
Skills Management et Droit, Equipe Etudes  
Juridiques et Stratégies internationales  
Université Hassan II de Casablanca

**Abstract:**

In today's knowledge-based economy, intellectual property has become a cornerstone of innovation and economic development. In Morocco, this evolution has resulted in a structured legal framework composed of two main branches: literary and artistic property, governed by Law No. 2.00, and industrial property, governed by Law No. 17-97. These laws reflect the Moroccan legislator's determination to align with international standards through adherence to key conventions and agreements such as the Paris Convention, the Berne Convention, and the TRIPS Agreement. However, this market-oriented approach raises crucial questions regarding the balance between protecting creators' rights and ensuring equitable access to knowledge, culture, and essential goods, particularly in the fields of health and education.

This article seeks to address the following research question : how can the Moroccan legal framework reconcile the proprietary logic inherent in intellectual property rights with the imperatives of public interest, in a context characterized by globalization and the growing financialization of knowledge? The study adopts an analytical approach that combines Moroccan domestic law, international legal instruments, and scholarly doctrine to examine the tension between the economic objectives and the social purpose of intellectual property

**Keywords :**

Intellectual Property, Public Interest, Innovation, Moroccan Law, Access to Knowledge.

**Résumé:**

Dans le contexte actuel marqué par l'économie du savoir, la propriété intellectuelle occupe une place centrale dans la promotion de l'innovation et du développement économique. Au Maroc, cette évolution s'est traduite par la mise en place d'un cadre juridique structuré autour de deux grandes branches : la propriété littéraire et artistique, régie par la loi n° 2.00, et la propriété industrielle, encadrée par la loi n° 17-97. Ces textes traduisent la volonté du législateur marocain de se conformer aux standards internationaux à travers l'adhésion du pays à plusieurs conventions et accords, tels que la Convention de Paris, la Convention de Berne et l'Accord sur les ADPIC. Toutefois, cette dynamique, fortement influencée par la logique du marché, soulève d'importants questionnements quant à la conciliation entre la protection des droits des créateurs et l'accès équitable à la connaissance, à la culture et aux biens essentiels, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Notre article vise à répondre à la problématique suivante : Comment concilier, dans le cadre juridique marocain, la logique propriétaire inhérente aux droits de propriété intellectuelle avec les exigences de l'intérêt général, dans un contexte de mondialisation et de financiarisation du savoir ?

Cette étude adopte une approche analytique croisant le droit interne marocain, le droit international et la doctrine afin d'examiner la tension entre finalité économique et finalité sociale de la propriété intellectuelle.

**Mots clés :**

Propriété intellectuelle, Intérêt général, Innovation, Droit marocain, Accès à la connaissance.



## 1. Introduction

Dans le contexte contemporain, dominé par l'économie du savoir, la connaissance est devenue une ressource stratégique, au même titre que les ressources naturelles ou financières (Foray, 2004, p. 23)<sup>1</sup>. Cette transformation structurelle des économies modernes a remplacé la propriété intellectuelle au cœur des préoccupations juridiques, économiques et sociales. Elle regroupe, en droit, un ensemble de mécanismes permettant de protéger les créations de l'esprit, qu'elles soient littéraires, artistiques, industrielles ou scientifiques (Cornu, 2011, p. 789)<sup>2</sup>.

Le droit marocain, à travers plusieurs textes fondamentaux, organise cette protection. Il distingue généralement deux grandes branches : la propriété littéraire et artistique (régie par la **loi n° 2.00 du 15 février 2000** relative aux droits d'auteur et droits voisins) et la propriété industrielle (couverte par la **loi n° 17-97<sup>3</sup> du 15 février 2000** relative à la protection de la propriété industrielle, modifiée par plusieurs textes récents, notamment les lois **n° 31-05** et **23-13**) (Royaume du Maroc, 2014, p. 12).

Le Maroc, engagé dans une politique de modernisation de son droit, a adopté une approche résolument tournée vers la conformité aux standards internationaux. Il est membre de l'**Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI)**, partie à la **Convention de Paris (1883)** sur la propriété industrielle, à la **Convention de Berne (1886)** sur la propriété littéraire et artistique, ainsi qu'à l'**Accord sur les ADPIC (1994)** de l'Organisation mondiale du commerce (OMPI, 2022, p. 41). Sur le plan constitutionnel, l'**article 26 de la Constitution de 2011** consacre l'encouragement de la création artistique, culturelle, scientifique et technique, et l'**article 31** garantit le droit d'accès à la santé, à l'éducation et à la culture (Constitution du Royaume du Maroc, 2011, p. 15).

Ces normes montrent une volonté manifeste de promouvoir l'innovation et de protéger les droits des créateurs. Mais cette orientation, fortement influencée par la logique de marché, suscite des critiques croissantes dans la doctrine, dans la jurisprudence et dans certains cercles économiques (Benabid, 2018, p. 52)<sup>4</sup>. En effet, les DPI sont, par nature, des droits exclusifs et temporaires, qui permettent à leur titulaire d'interdire l'usage ou la reproduction de sa création sans autorisation.

Si cette exclusivité a pour objectif d'inciter à la création et de garantir une rémunération juste, elle peut aussi entraîner des restrictions d'accès aux biens immatériels essentiels. Par exemple, des brevets sur des médicaments peuvent limiter leur disponibilité à des prix abordables, ce qui

<sup>1</sup> Foray, D. (2004). *L'économie de la connaissance* (p. 23–45). Paris : La Découverte.

<sup>2</sup> **Cornu (2011)** : définit la propriété intellectuelle comme l'ensemble des droits exclusifs accordés aux créations de l'esprit.

<sup>3</sup> **Loi n° 17-97 sur la propriété industrielle** : texte fondateur encadrant brevets, marques et modèles au Maroc. Modifiée par les lois n° 31-05 (2006) et n° 23-13 (2014) pour aligner le droit marocain sur les normes internationales.

<sup>4</sup> Benabid, A. (2018). *Les droits de propriété intellectuelle et les enjeux du développement au Maroc*. *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, (137), 45–67.



pose un réel problème dans un pays où **le droit à la santé est garanti par la Constitution (article 31)** (Constitution du Royaume du Maroc, 2011, p. 17).

La même problématique se retrouve dans le domaine culturel. Le renforcement du droit d'auteur peut freiner l'accès à la culture, en particulier dans les milieux scolaires et universitaires où les manuels et œuvres protégées ne sont pas toujours accessibles, faute de moyens ou de dispositifs légaux adaptés (exceptions pédagogiques, licences légales, etc.) (Royaume du Maroc, 2000, art. 20–25).

À cela s'ajoute la question de la protection du patrimoine culturel immatériel marocain (savoirs traditionnels, musique, artisanat), souvent mal reconnu par les dispositifs actuels, bien qu'il soit au cœur de l'identité nationale (Azzouzi, 2019, p. 34)<sup>5</sup>.

Ainsi, le débat autour des DPI oppose deux logiques :

- Celle de la propriété privée, exclusive, patrimoniale, souvent valorisée dans les accords internationaux ;
- Celle de l'intérêt général, qui suppose un accès élargi à la connaissance, à la culture et à la santé (Stiglitz, 2007, p. 102)<sup>6</sup>.

Cette tension est d'autant plus forte dans des pays en développement comme le Maroc, où les enjeux de développement, d'éducation, de justice sociale et de souveraineté scientifique prennent une importance particulière.

Ce sujet revêt donc un intérêt théorique, car il interroge la légitimité des DPI dans leur forme actuelle. Il a également un intérêt pratique, en raison de ses implications sur l'accès aux médicaments, à la culture ou à l'innovation. Il présente enfin un intérêt doctrinal et comparatif, puisqu'il s'inscrit dans une réflexion mondiale sur le rééquilibrage des droits entre le titulaire et la collectivité, notamment sous l'influence des droits fondamentaux (droit à l'information, droit à la santé, droit à la culture).

Dès lors, une **problématique centrale** se pose :

**Comment concilier, dans le cadre juridique marocain, la logique propriétaire inhérente aux droits de la propriété intellectuelle avec les exigences de l'intérêt général, dans un contexte marqué par la mondialisation et la financiarisation croissante du savoir ?**

Pour traiter cette question, l'approche adoptée sera **analytique**, croisant droit interne marocain, droit international, et éléments de doctrine. Certains aspects spécifiques, comme les défis posés

---

<sup>5</sup> Azzouzi, K. (2019). *La protection du patrimoine culturel immatériel au Maroc : enjeux juridiques et institutionnels* (p. 34–45). Rabat : Faculté de Droit, Université Mohammed V.

<sup>6</sup> Stiglitz, J. E. (2007). *Making Globalization Work* (p. 102–115). New York : W. W. Norton & Company.

par l'intelligence artificielle, les plateformes numériques ou la protection des savoirs ancestraux, ne seront pas développés ici, bien qu'ils soient directement liés au sujet.

L'étude s'organisera en deux temps. Il conviendra d'abord de montrer que les droits de propriété intellectuelle sont construits sur une **tension fondatrice entre intérêt individuel et finalité sociale**. Ensuite, nous analyserons comment **l'intérêt général tend à devenir une limite normative et fonctionnelle à l'exercice de ces droits**, dans le cadre juridique marocain et international.

## 2. Les droits de la propriété intellectuelle, entre intérêt individuel et fonction sociale.

L'évolution historique des droits de propriété intellectuelle montre qu'ils n'ont jamais été conçus comme de simples instruments de valorisation individuelle. Ils reposent sur un équilibre entre le monopole temporaire accordé aux créateurs, auteurs et inventeurs, afin de stimuler l'innovation, et la nécessité de subordonner ce monopole à l'intérêt général. Cette tension entre appropriation individuelle et bénéfice collectif constitue l'un des fondements essentiels de la propriété intellectuelle.

Depuis leurs origines philosophiques et juridiques, ces droits ont cherché à concilier liberté créative et diffusion du savoir, en privilégiant une propriété fonctionnelle et temporaire, encadrée par des normes légales et jurisprudentielles.

Cette approche permet de garantir l'accès à la culture, à la science et à l'innovation, tout en protégeant les droits des titulaires. Cette étude se propose d'analyser cette dualité constitutive, en abordant d'une part les fondements théoriques et historiques de ces droits et, d'autre part, leur institutionnalisation en tant que droits juridiquement encadrés, au service du bien commun.

### 2. 1 L'intérêt général comme fondement historique et théorique des droits de propriété intellectuelle.

Pour comprendre la nature et la finalité des droits de propriété intellectuelle, il est essentiel de remonter à leurs racines philosophiques et juridiques. Ces droits ne se limitent pas à protéger les intérêts privés des créateurs ou innovateurs ; ils visent également à servir l'intérêt général. Depuis leurs premiers fondements conceptuels, la propriété intellectuelle a été conçue comme un compromis entre l'encouragement à la création individuelle et la promotion du progrès collectif (Locke, 1690, p. 123)<sup>7</sup>. Cette double vocation dépasse la simple appropriation, en plaçant la protection temporaire des œuvres au service du patrimoine commun de la connaissance et de la culture.

---

<sup>7</sup> Locke, J. (1690/1997). *Second traité du gouvernement civil* (p. 123-128). Paris : Vrin.

La doctrine et la législation ont progressivement traduit cette vision en règles concrètes, introduisant limitations et exceptions pour garantir que l'exercice des droits ne restreigne pas l'accès à l'information, à la science, à la culture et à l'innovation (Vivant, 2016, p. 47)<sup>8</sup>.

L'intérêt général apparaît ainsi comme une valeur centrale et une condition de légitimité des droits de propriété intellectuelle. Cette analyse se propose d'examiner les fondements théoriques et historiques de cette conception duale, ainsi que la manière dont le droit et la doctrine ont façonné un équilibre durable entre protection des créateurs et besoins collectifs.

### **2.1.1 Les origines philosophiques et juridiques des droits intellectuels dans le contexte marocain.**

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) au Maroc s'inscrivent dans une double tradition philosophique et juridique héritée des Lumières européennes, tout en s'adaptant aux réalités historiques et culturelles marocaines. Fondamentalement, les DPI reposent sur un équilibre entre la protection de la personnalité du créateur et une finalité sociale visant à favoriser l'accès au savoir et au progrès collectif. (Vivant & Bruguière, 2016, p. 32).<sup>9</sup>

Historiquement, en Europe, le droit d'auteur est apparu comme une reconnaissance morale de la créativité individuelle, notamment avec les lois françaises de la Révolution qui lient l'œuvre à la personnalité de l'auteur. Aux États-Unis, le droit d'auteur se conçoit aussi comme un moyen de garantir la liberté d'expression et la diffusion des idées. Parallèlement, le brevet repose sur un « contrat social » implicite : un monopole temporaire accordé à l'inventeur en échange de la divulgation de son invention, afin de stimuler l'innovation et le progrès industriel (Machlup & Penrose, 1950, p. 10)<sup>10</sup>.

Au Maroc, ce cadre philosophique a été intégré dans un système juridique hybride, mêlant droit musulman, droit coutumier et influences européennes. Les lois majeures, notamment la **loi n° 2.00 relatives aux droits d'auteur** et la **loi n° 17-97 sur la propriété industrielle**, traduisent cette double logique. Le droit moral de l'auteur y est reconnu et protégé de façon perpétuelle, soulignant le lien personnel entre créateur et œuvre. Cependant, ces droits sont tempérés par des exceptions destinées à garantir la diffusion culturelle, éducative et scientifique, illustrant la prééminence de l'intérêt général.

La protection industrielle est, quant à elle, fondée sur le modèle utilitariste : le monopole des brevets est limité à vingt ans et soumis à l'obligation de divulgation, ce qui favorise le partage

---

<sup>8</sup> Vivant, M. (2016). *Le droit de la propriété intellectuelle : entre monopole et bien commun* (p. 47–63). Paris : Dalloz.

<sup>9</sup> Vivant, M., & Bruguière, J.-M. (2016). *Droit d'auteur et droits voisins* (3<sup>e</sup> éd., p. 32–41). Paris : Dalloz.

<sup>10</sup> Machlup, F., & Penrose, E. (1950). *The Patent Controversy in the Nineteenth Century* (p. 10–18). *The Journal of Economic History*, 10(1), 1–29.

des connaissances et l'innovation locale. Cette réglementation reflète le « contrat social » qui justifie la propriété intellectuelle en équilibrant les droits privés et le bien commun.

Par ailleurs, le Maroc est parti à plusieurs conventions internationales majeures — comme **Convention de Berne (1886)**, la **Convention de Paris (1883)** et l'**Accord sur les ADPIC (1994)** — qui renforcent cette approche équilibrée, en insistant sur la protection des créateurs tout en permettant des exceptions nécessaires à l'accès à la culture, à l'éducation et à la santé, particulièrement pour les pays en développement.

Enfin, la **Constitution marocaine de 2011** consacre explicitement cette double finalité dans son **article 26**, qui encourage la création artistique, scientifique et technique, tout en garantissant le droit d'accès aux œuvres de l'esprit, inscrivant ainsi les DPI dans le cadre des droits fondamentaux.

En résumé, la conception marocaine des droits de propriété intellectuelle allie la reconnaissance du droit moral et patrimonial des auteurs à une vocation sociale essentielle. Cet équilibre historique et juridique oriente la législation et la doctrine nationales, plaçant l'intérêt général au cœur des mécanismes de protection intellectuelle. Ce socle est fondamental pour comprendre les modalités concrètes d'application et les limites des DPI au Maroc.

### 2.1.2 La construction doctrinale et législative d'un équilibre avec l'intérêt général.

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) ont connu une évolution doctrinale marquée par la reconnaissance de leur double fonction : protéger les créateurs tout en servant l'intérêt collectif. En effet, si ces droits visent à récompenser les efforts individuels des auteurs et innovateurs, ils doivent aussi répondre à des finalités sociales, notamment l'accès à la culture, à la science, et au développement économique (Crémer et al., 2007, p. 58)<sup>11</sup>.

Plusieurs théories justifient l'existence des DPI. La théorie de la récompense insiste sur l'octroi d'un droit exclusif temporaire pour encourager la création. La théorie du droit naturel, inspirée de Locke, considère que l'auteur possède un droit inné sur ses œuvres. La théorie utilitariste met l'accent sur la diffusion du savoir, légitimant les monopoles intellectuels seulement s'ils favorisent à terme le partage des connaissances. Enfin, la protection des investissements souligne la nécessité de sauvegarder les ressources investies dans la recherche et l'innovation, particulièrement dans un contexte mondial concurrentiel (Ginsburg & Budiardjo, 2012, p. 21).

Ces approches convergent vers l'idée que les DPI doivent être encadrés afin d'équilibrer la protection des titulaires et l'accès du public aux œuvres et inventions. Cette logique se retrouve dans la législation marocaine. **La loi n° 2.00 sur les droits d'auteur** intègre des exceptions pour un usage pédagogique, culturel et informatif, favorisant ainsi la diffusion du savoir notamment dans les écoles et universités. Par ailleurs, la loi n° 17-97 sur la propriété industrielle

<sup>11</sup> Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, F. (2007). *The Economics of Intellectual Property: A Review of the Literature*. Paris: La Documentation Française.

prévoit des mécanismes de licences obligatoires permettant à l'État ou à des tiers d'exploiter des inventions sans le consentement du titulaire, notamment dans des situations d'urgence sanitaire ou de sécurité nationale.

Au niveau judiciaire, la jurisprudence marocaine, bien que limitée, illustre une prise en compte croissante de cette dimension sociale des DPI, avec des juges appliquant des principes tels que la proportionnalité et l'équité pour arbitrer entre droits des créateurs et accès du public. Le cadre constitutionnel marocain renforce également cette approche équilibrée : **l'article 26 de la Constitution de 2011** encourage la création artistique et scientifique tout en garantissant le droit à l'accès à la culture, tandis que **l'article 31** protège le droit à la santé.

Enfin, la politique marocaine est conforme aux normes internationales, **notamment l'Accord sur les ADPIC**, qui tout en protégeant les droits des titulaires, reconnaît la nécessité d'adopter des mesures permettant de sauvegarder la santé publique et de promouvoir l'intérêt général.

En somme, le droit marocain et la doctrine contemporaine reconnaissent que les droits de propriété intellectuelle doivent être pensés dans une perspective d'équilibre entre incitation à la création et respect des besoins sociaux, assurant ainsi une protection juste et fonctionnelle au service de l'intérêt collectif.

## **2.2 L'institution juridique des droits intellectuels : une propriété sous condition d'utilité collective**

Les droits de propriété intellectuelle tirent leur légitimité de leur double fonction : protéger l'effort créatif et contribuer au progrès social. Cependant, contrairement à la propriété matérielle, ils ne sont ni absolus ni perpétuels. La propriété intellectuelle est juridiquement conçue comme relative, temporaire et finalisée : l'État n'accorde ces droits que sous réserve de leur utilité collective. Ce cadre distingue les DPI des autres formes de propriété et justifie un encadrement strict dans leur octroi et leur exercice.

Au Maroc, cette réalité se traduit par des régimes spécifiques conditionnés par l'intérêt public. Droits d'auteur, brevets, marques et dessins industriels ne bénéficient pas d'une protection automatique : leur validité dépend du respect de critères, de formalités et de finalités précises, et peut être limitée en cas de conflits avec des besoins sociaux prioritaires (santé, éducation, culture, innovation).

Cette analyse examinera la relativité intrinsèque de la propriété intellectuelle et les mécanismes juridiques assurant que son exercice reste conforme à l'intérêt général.

### **2.2.1 La relativité de la propriété intellectuelle au regard de sa nature juridique**

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) au Maroc, bien que qualifiés de « propriété » par la loi, diffèrent profondément de la propriété civile classique telle que définie par **le Code des obligations et des contrats**. Contrairement à une propriété pleine et entière – comprenant le

droit d'user, de jouir et de disposer du bien –, les DPI constituent une forme de propriété atypique, relative et encadrée, soumise à des conditions strictes (Ginsburg & Budiardjo, 2012, p. 21).<sup>12</sup>.

D'abord, la protection des DPI est temporaire et limitée. Par exemple, le droit d'auteur patrimonial dure toute la vie de l'auteur plus 70 ans après son décès, tandis que les brevets sont valables pendant 20 ans à compter de leur dépôt. Cette limitation vise à éviter une appropriation indéfinie d'un bien immatériel. Par ailleurs, la protection est territoriale : les droits reconnus au Maroc ne s'étendent pas automatiquement à l'étranger, sauf par le biais d'accords internationaux.

De plus, l'exercice des DPI est soumis à des conditions et restrictions. La loi marocaine impose notamment une obligation d'exploitation effective des brevets. Si un inventeur ne met pas en œuvre son invention sans raison valable, une licence obligatoire peut être accordée à un tiers, afin de ne pas freiner l'accès à l'innovation et de protéger l'intérêt public.

Sur le plan théorique, la propriété intellectuelle est souvent considérée comme un privilège temporaire, une concession réglementée accordée par l'État, et non comme un droit absolu. Cette conception est confirmée par la jurisprudence internationale et les principes constitutionnels marocains, qui accordent la primauté aux droits fondamentaux tels que la liberté d'expression, le droit à l'éducation et à la santé. Ainsi, les DPI doivent toujours être conciliés avec l'intérêt général.

Un autre aspect majeur est que les DPI s'éteignent automatiquement à la fin de leur durée légale, sans intervention judiciaire, ce qui souligne leur caractère conditionnel et limité.

En somme, le régime marocain des DPI s'appuie sur une logique utilitariste : la protection accordée vise à encourager la création, l'innovation et la diffusion des connaissances, mais uniquement dans la mesure où elle profite à la société. Les DPI sont donc encadrés par des exceptions (usage pédagogique, scientifique, informatif) et des mécanismes correcteurs (licences obligatoires, déchéances), en harmonie avec les obligations internationales du Maroc, notamment l'**Accord sur les ADPIC**<sup>13</sup>, qui place les DPI au service du transfert technologique et du bien-être collectif.

La propriété intellectuelle au Maroc se distingue de la propriété classique par sa nature relative, temporaire et fonctionnelle. Elle traduit la volonté du législateur d'équilibrer la protection des intérêts privés des créateurs avec les exigences d'intérêt général, afin de garantir un accès équilibré aux savoirs et biens essentiels. Ce cadre juridique encadré garantit que les DPI ne

<sup>12</sup> Ginsburg, J. C., & Budiardjo, A. (2012). *Intellectual Property: The Law and Practice in an International Context* (p. 21–30). Oxford : Oxford University Press.

<sup>13</sup> L'**Accord sur les ADPIC** oblige les pays membres à protéger les droits de propriété intellectuelle tout en permettant des exceptions pour la santé publique et l'intérêt général.

deviennent pas un obstacle à la diffusion culturelle et scientifique, tout en stimulant l'innovation.

### **2.2.2 La délimitation des droits intellectuels par l'exigence d'un usage conforme à l'intérêt général.**

Les droits de propriété intellectuelle (DPI), bien qu'attribués à des titulaires privés, ne sauraient être exercés de manière absolue, au détriment de leur finalité sociale. Le cadre juridique marocain, à l'instar de nombreux systèmes juridiques étrangers, encadre strictement leur usage pour éviter qu'ils ne deviennent un frein à l'innovation, à la diffusion du savoir ou à l'accès équitable aux produits de base, comme les médicaments. Leur octroi, leur maintien et leur exercice sont conditionnés par des critères rigoureux, et peuvent être remis en cause en cas d'abus, de non-usage ou de comportement contraire à l'intérêt général. Cette régulation reflète une conception fonctionnelle et instrumentale des DPI : ils ne valent que dans la mesure où ils servent l'innovation utile, la justice sociale et le progrès collectif (Ben Abdellah, 2019, p. 87)<sup>14</sup>.

Ainsi, en droit marocain, la législation impose aux titulaires l'obligation d'exploiter effectivement leurs droits, notamment en matière de brevets. L'absence d'exploitation d'une invention sur le territoire national dans un délai déterminé peut justifier l'octroi d'une licence obligatoire à un tiers, comme le prévoit la loi sur la propriété industrielle. Cette disposition vise à éviter la rétention abusive de technologies et à promouvoir leur mise en circulation au bénéfice de l'économie nationale. En cas d'abus manifeste, comme l'usage stratégique d'un droit pour bloquer la concurrence ou restreindre l'accès à un médicament vital, les juridictions marocaines peuvent prononcer des sanctions allant jusqu'à la déchéance du droit.

Cette logique n'est pas propre au droit marocain. En Inde, l'affaire Novartis v. Union of India (2013) a illustré la primauté de l'intérêt général dans le refus d'un brevet sur un médicament anticancéreux jugé insuffisamment innovant. La Cour suprême a privilégié l'accès aux traitements pour les populations défavorisées sur la protection commerciale du laboratoire. De même, en Afrique du Sud, la législation en matière de santé publique autorise des licences obligatoires en cas d'urgence nationale, notamment pour lutter contre le VIH/Sida, en contournant le monopole conféré par les brevets.

Dans les pays occidentaux, d'autres mécanismes permettent de limiter les effets exclusifs des DPI. Aux États-Unis, la doctrine du fair use permet certains usages non autorisés d'œuvres protégées – à des fins éducatives, critiques ou informatives – dès lors que cela ne nuit pas de manière excessive à l'exploitation normale de l'œuvre. En droit européen, la directive 2001/29/CE prévoit également des exceptions harmonisées, notamment pour l'enseignement ou la recherche, illustrant la reconnaissance d'un intérêt général transnational dans la régulation des DPI. Ces exemples montrent que, malgré des fondements juridiques variés, l'usage des DPI

---

<sup>14</sup>Ben Abdellah, S. (2019). \*Droit de la propriété intellectuelle au Maroc : équilibre entre protection et intérêt général\*. \*Casablanca: Éditions La Croisée, p. 87.



est largement subordonné à une logique d'équilibre entre protection privée et utilité collective (Watal, 2020, p. 114)<sup>15</sup>

Par ailleurs, l'octroi des droits n'est jamais automatique. En matière de brevets, la loi marocaine impose des conditions strictes : nouveauté, activité inventive et application industrielle. Ces critères garantissent que seules les innovations apportant une réelle valeur sociale soient protégées.

Dans le domaine du droit d'auteur, l'originalité constitue également une exigence essentielle, ce qui évite la privatisation d'idées triviales ou de données techniques appartenant au domaine public. Une logique similaire est observable en France ou dans l'Union européenne, où les critères de validité des DPI sont conçus pour préserver un espace commun de connaissances et éviter les dérives monopolistiques.

Au-delà des conditions formelles d'octroi et des sanctions en cas d'abus, le droit marocain, tout comme les systèmes étrangers, s'inscrit dans une logique de régulation active, où l'intérêt général constitue à la fois condition, limite et justification de l'existence même des DPI. Licences obligatoires, exceptions pour l'enseignement ou la recherche, sanctions contre la mauvaise foi, obligations de divulgation : ces mécanismes ne visent pas à affaiblir les droits, mais à les adapter aux besoins sociaux fondamentaux. Ils renforcent la légitimité du système en le rendant compatible avec les objectifs de développement durable, d'équité et de souveraineté scientifique.

En somme, bien que les DPI soient attribués à titre individuel, leur exercice est étroitement encadré par des obligations orientées vers l'intérêt collectif. Le droit marocain, en dialogue constant avec les standards internationaux et comparés, œuvre à construire un équilibre juste entre valorisation de la création et protection du bien commun, plaçant la régulation publique au cœur de la légitimité des droits intellectuels.

### **3. L'intérêt général comme limite contemporaine à l'exercice des droits intellectuels.**

Dans un contexte de globalisation et de numérisation, les droits de propriété intellectuelle (DPI) jouent un rôle central dans la protection des créations et innovations, mais leur exercice exclusif entre souvent en tension avec l'intérêt général, qui requiert un accès équitable à la culture, au savoir et aux soins. Cette analyse montre comment l'intérêt général agit comme une limite essentielle aux droits des titulaires de DPI, à travers deux dynamiques principales. D'une part, les droits fondamentaux — liberté d'expression, droit à l'information, droit à la santé et à la culture — encadrent et tempèrent l'exercice des DPI, afin de préserver les valeurs démocratiques et sociales. D'autre part, une mobilisation juridique multiforme, combinant droit interne et normes internationales, permet de concilier protection privée et besoins collectifs.

<sup>15</sup> Watal, J.\*\* (2020). \*Intellectual Property Rights under the TRIPS Agreement\* Oxford University Press, \*\*p. 114



Ainsi, la régulation des DPI s'inscrit dans une architecture normative dynamique où les droits fondamentaux et la coopération juridique garantissent que la propriété intellectuelle reste un instrument au service du progrès social plutôt qu'un obstacle à l'accès aux biens immatériels essentiels.

### **3.1 L'essor des droits fondamentaux comme instrument de contrôle des droits de propriété intellectuelle.**

Dans le contexte juridique actuel, les droits fondamentaux jouent un rôle central dans la régulation des droits de propriété intellectuelle (DPI). Bien que les protections offertes aux créateurs et innovateurs stimulent la créativité et l'investissement, elles peuvent entrer en conflit avec des besoins collectifs essentiels. La liberté d'expression et le droit à l'information assurent la circulation des idées et du savoir, tandis que le droit à la santé limite les monopoles sur les brevets afin de garantir l'accès aux médicaments (Helfer, 2018, p. 45)<sup>16</sup>

Ces droits fondamentaux servent de leviers juridiques pour encadrer les DPI, notamment dans le droit marocain, et reflètent une tendance globale vers une propriété intellectuelle plus sociale et inclusive. La protection de la création doit ainsi être conciliée avec l'intérêt général et les besoins essentiels de la société.

#### **3.1.1 La liberté d'expression et le droit à l'information comme contrepoids au droit d'auteur.**

Le droit d'auteur, en tant que droit exclusif accordé aux créateurs, vise à protéger leurs œuvres et à assurer une juste rémunération pour leur exploitation. Cependant, cette exclusivité ne saurait être absolue, car elle se confronte à d'autres droits fondamentaux essentiels à la vie démocratique et culturelle, notamment la liberté d'expression et le droit à l'information. Ces droits, garantis par des instruments juridiques internationaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ou encore le droit communautaire européen, jouent un rôle crucial dans l'équilibre à instaurer entre protection des créateurs et accès du public aux œuvres (Benaboud, 2020, p. 45)<sup>17</sup>.

Dans le contexte contemporain, particulièrement marqué par l'essor du numérique et d'Internet, l'accès à l'information est devenu un enjeu majeur. Or, des régimes trop rigides de protection du droit d'auteur risquent de restreindre cette liberté fondamentale, en limitant l'usage, la diffusion ou le partage d'œuvres, notamment dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de la culture. Ainsi, la liberté d'expression et le droit à l'information s'imposent comme des

---

<sup>16</sup> Helfer, L. R.\*\* (2018). *\*Intellectual Property and Human Rights: Beyond the TRIPS Agreement\** Cambridge University Press, \*\*p. 45

<sup>17</sup> Benaboud, S. (2020). *Le droit d'auteur et les libertés fondamentales : étude comparée*. Rabat : Éditions de la Faculté de Droit.

contrepoids légitimes face à des droits d'auteur trop restrictifs, permettant d'éviter que la protection des œuvres ne devienne un frein à la circulation des idées et des connaissances (Dussolier, 2016, p. 78)<sup>18</sup>.

Les juridictions européennes ont largement contribué à clarifier cette articulation délicate. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que le droit d'auteur ne doit pas être interprété comme un droit absolu, mais comme un droit qui doit être concilié avec d'autres intérêts publics et privés. Elle admet ainsi la possibilité de restrictions au droit d'auteur dès lors qu'elles poursuivent un objectif légitime, notamment la promotion de la culture, de l'éducation, ou l'accès à l'information. Ces restrictions doivent cependant respecter le principe de proportionnalité, évitant toute atteinte excessive aux droits des auteurs (CEDH, 2013, affaire *Ashby Donald et autres c. France*, § 39)<sup>19</sup>.

En droit positif, ces principes trouvent une application concrète à travers les exceptions prévues aux articles 10 et 11 de la loi n° 2.00 relatives aux droits d'auteur et droits voisins, qui autorisent, entre autres, la citation, l'usage pédagogique, la reproduction privée ou encore la parodie, sans l'accord préalable du titulaire permettant un usage limité et encadré des œuvres protégées sans nécessiter l'autorisation du titulaire des droits. Parmi ces exceptions, on peut citer l'usage privé, la citation, la parodie, ainsi que les exceptions pédagogiques et de recherche. Ces dérogations jouent un rôle fondamental pour garantir que le droit d'auteur n'entrave pas la liberté d'expression ni l'accès à la culture et au savoir, tout en assurant un juste équilibre avec les droits des créateurs.

Dans le cadre marocain, bien que le droit d'auteur soit codifié notamment par la loi n° 2.00 relatives aux droits d'auteur et droits voisins, des efforts restent nécessaires pour renforcer et clarifier ces exceptions, en particulier pour répondre aux enjeux numériques et éducatifs actuels. En ce sens, l'intégration d'une approche fondée sur le respect des droits fondamentaux dans l'interprétation et l'application du droit d'auteur est essentielle pour assurer une protection équilibrée, adaptée aux besoins sociaux et technologiques contemporains.

En conclusion, la liberté d'expression et le droit à l'information constituent des instruments juridiques indispensables pour limiter l'exercice exclusif du droit d'auteur. Ils garantissent que la protection des œuvres ne se transforme pas en obstacle à la circulation des idées, à la culture et à l'éducation, éléments indispensables au développement démocratique et social.

### 3.1.2 Le droit à la santé et l'accès aux soins face au monopole des brevets.

Les brevets jouent un rôle crucial dans la protection des innovations techniques en garantissant à leurs titulaires un droit exclusif d'exploitation pour une durée limitée. Ce monopole temporaire vise à encourager la recherche et le développement en offrant une incitation

<sup>18</sup> Dussolier, S. (2016). *Droit d'auteur et intérêt général à l'ère numérique*. Bruxelles : Larcier.

<sup>19</sup> Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). (2013). *Affaire Ashby Donald et autres c. France* (requête n° 36769/08). Strasbourg: CEDH.

financière aux inventeurs et aux entreprises. Cependant, cette exclusivité peut engendrer des effets pervers, notamment lorsqu'elle porte sur des produits essentiels à la santé publique, comme les médicaments (Correa, 2013, p. 22)<sup>20</sup>.

Dans les pays en développement, tels que le Maroc, la question de l'accès aux médicaments abordables est particulièrement sensible. Le monopole conféré par un brevet permet au titulaire de fixer librement le prix de son invention, souvent à un niveau élevé pour rentabiliser ses investissements en recherche. Cette situation peut donc restreindre la disponibilité de traitements vitaux pour une large partie de la population, exacerbant les inégalités sociales et remettant en cause le droit fondamental à la santé, reconnu tant au niveau national — notamment par l'article 31 de la Constitution marocaine, qui prévoit que : « L'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir du droit à la santé. »

Pour pallier ces tensions, le cadre juridique international prévoit des mécanismes destinés à concilier la protection des innovations avec les impératifs de santé publique. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), adopté dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>21</sup>, constitue une avancée majeure. Bien que cet accord impose aux États membres de reconnaître les droits de brevet sur les inventions, il autorise également des dérogations en faveur de la santé publique. Parmi ces dérogations figurent notamment les licences obligatoires, qui permettent à un gouvernement d'autoriser un tiers à exploiter une invention brevetée sans le consentement du titulaire, généralement dans des situations d'urgence sanitaire, de non-exploitation ou d'abus de position dominante.

Le droit marocain, en cohérence avec ses engagements internationaux, a intégré ces principes, autorisant l'octroi de licences obligatoires dans certains cas, notamment pour assurer l'approvisionnement en médicaments essentiels à des prix accessibles. Cette approche traduit une reconnaissance pragmatique que les droits de propriété intellectuelle ne sauraient primer sans limite sur les droits fondamentaux des citoyens à la santé et au bien-être.

En outre, la mise en œuvre effective de ces mécanismes nécessite une coopération étroite entre les autorités publiques, les institutions sanitaires et les acteurs économiques. Elle soulève également des défis techniques et politiques, notamment la nécessité de préserver un équilibre qui incite toujours à l'innovation tout en garantissant une juste accessibilité (Musungu & Oh, 2006, p. 47)<sup>22</sup>. Le débat autour des brevets pharmaceutiques illustre ainsi parfaitement la

---

<sup>20</sup> Correa, C. M. (2013). *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the TRIPS Agreement*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>21</sup> Organisation mondiale du commerce (OMC). (2001). *Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique*. Genève: OMC.

<sup>22</sup> Musungu, S. F., & Oh, C. (2006). *The use of flexibilities in TRIPS by developing countries: Can they promote access to medicines?* Geneva: South Centre.

complexité d'un système où la propriété intellectuelle, loin d'être un droit absolu, s'inscrit dans un cadre régulé par des intérêts supérieurs d'ordre public.

Par conséquent, cette analyse met en lumière l'importance d'un droit de la propriété intellectuelle flexible, capable d'intégrer les exigences du droit à la santé, et d'adopter des mesures concrètes pour assurer un accès équitable aux produits de santé. Dans le contexte marocain, cet équilibre est crucial pour répondre aux enjeux sociaux et économiques tout en s'inscrivant dans un cadre juridique conforme aux normes internationales.

### **3.2 La mobilisation des ordres juridiques internes et internationaux au service de l'intérêt général :**

La protection des droits de propriété intellectuelle dépasse le cadre national et s'inscrit dans une architecture juridique internationale dynamique. Le droit marocain, tout en affirmant son autonomie, s'intègre à ce système global, où normes internationales, traités multilatéraux et jurisprudence des instances internationales définissent les limites des droits exclusifs.

Sur le plan interne, le législateur adapte les mécanismes (exceptions, licences obligatoires, limitations) pour concilier protection des créateurs et accès équitable aux biens immatériels, tandis que les tribunaux interprètent ces règles à la lumière des impératifs sociaux et économiques. À l'échelle internationale, l'adhésion du Maroc à la Convention de Paris, la Convention de Berne ou l'Accord sur les ADPIC impose des standards minimaux tout en laissant des marges pour intégrer des clauses favorisant l'intérêt général.

Cette synergie entre droit interne et normes internationales illustre la réconciliation possible entre protection intellectuelle et justice sociale, soulignant l'importance de la coopération juridique pour relever les défis contemporains de la propriété intellectuelle.

#### **3.2.1 L'influence du droit commun et du juge sur l'équilibre entre propriété et utilité publique.**

Les droits de propriété intellectuelle, bien qu'étant des droits exclusifs, ne sont jamais absolus. Leur exercice doit constamment être concilié avec les exigences de l'intérêt général, notamment en matière d'accès à la culture, à l'information, à la santé, et au progrès technique. Dans cette perspective, les tribunaux jouent un rôle fondamental dans l'adaptation et l'équilibre des droits de propriété intellectuelle (DPI), en veillant à ce que leur protection ne devienne pas un obstacle aux libertés publiques ou à l'utilité collective (Lucas & Lucas, 2022, p. 315)<sup>23</sup>.

Dans plusieurs juridictions, dont la France qui a fortement influencé le droit marocain, la jurisprudence est venue préciser les contours de ces droits exclusifs. Les juges, confrontés à des situations concrètes où les intérêts des titulaires de droits se heurtaient à des besoins sociaux impérieux, ont développé une approche pragmatique. Ils ont ainsi intégré des critères

<sup>23</sup> Lucas, A., & Lucas, H.-J. (2022). *Traité de la propriété littéraire et artistique* (6<sup>e</sup> éd.). Paris : LexisNexis.

d'équilibre, fondés notamment sur la nécessité de garantir un accès raisonnable aux œuvres, aux informations et aux innovations (Berge, 2019, p. 141)<sup>24</sup>. Cette démarche jurisprudentielle reconnaît que le droit d'auteur ou les brevets ne doivent pas s'exercer au détriment des droits fondamentaux ou du bien-être collectif.

Il faut toutefois noter que la jurisprudence marocaine demeure encore peu développée en matière de conflits explicites entre DPI et intérêt général. Cette rareté peut être interprétée comme un manque de maturité jurisprudentielle sur ces questions, ce qui souligne la nécessité d'une évolution plus affirmée du contentieux dans ce domaine.

Par ailleurs, le droit commun joue un rôle régulateur essentiel dans cette interaction. Les principes généraux du droit, tels que la bonne foi, l'abus de droit, et la protection des libertés fondamentales, encadrent l'exercice des DPI. Par exemple, l'abus de droit peut être invoqué lorsqu'un titulaire de droits intellectuels utilise son monopole de manière déloyale, excessive ou pour empêcher un concurrent de manière injustifiée (Terré, Simler & Lequette, 2019, p. 215)<sup>25</sup>.

De même, le principe de bonne foi impose aux titulaires de droits de ne pas entraver abusivement l'accès à leurs créations, surtout lorsque celles-ci touchent des secteurs sensibles comme la santé ou l'éducation.

Dans le contexte marocain, bien que le droit de la propriété intellectuelle soit encore en pleine modernisation, ces principes de droit commun offrent un levier juridique puissant pour contrôler les dérives potentielles. Les tribunaux marocains, en s'inspirant des jurisprudences étrangères et des règles internationales, peuvent ainsi jouer un rôle d'arbitre, garantissant que la propriété intellectuelle demeure un instrument au service du développement et non un frein à celui-ci.

Cette régulation par le droit commun et la justice est d'autant plus cruciale face aux défis contemporains posés par les nouvelles technologies numériques et les innovations pharmaceutiques. En effet, la protection trop stricte des créations numériques peut limiter la diffusion des connaissances et des œuvres culturelles, tandis que dans le domaine médical, une application trop rigide des brevets peut compromettre l'accès aux traitements essentiels.

Après avoir montré que les droits fondamentaux permettent de moduler l'exercice des droits de propriété intellectuelle, il importe désormais d'analyser comment les systèmes juridiques, tant nationaux qu'internationaux, organisent concrètement cette conciliation au service de l'intérêt général.

---

<sup>24</sup> Berge, J.-S. (2019). *Le juge et le droit de la propriété intellectuelle : entre monopole et intérêt général*. Paris : Dalloz.

<sup>25</sup> Terré, F., Simler, P., & Lequette, Y. (2019). *Droit civil : Les obligations* (12<sup>e</sup> éd.). Paris : Dalloz.

En résumé, l'influence combinée du droit commun et du juge est indispensable pour assurer un équilibre dynamique entre la protection légitime des droits de propriété intellectuelle et la satisfaction des besoins sociaux et économiques. Ce rôle de régulation garantit que ces droits, loin d'être des barrières, contribuent effectivement à l'utilité publique et au progrès collectif.

### **3.2.2 Le rôle normatif du droit international et du droit comparé dans la réhabilitation de l'intérêt général.**

Le droit international occupe aujourd'hui une place centrale dans la structuration et la régulation des droits de propriété intellectuelle (DPI), particulièrement dans un contexte de mondialisation économique et technologique. À travers des conventions et accords multilatéraux, le droit international établit un cadre commun qui vise à harmoniser les règles applicables tout en tenant compte des impératifs d'intérêt général, notamment en matière de santé publique, d'accès à la culture et d'innovation (Gervais, 2020, p. 63)<sup>26</sup>.

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC), adopté en 1994 sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), illustre parfaitement ce double objectif. Il fixe des normes minimales de protection des DPI pour les États membres, mais inclut aussi des clauses flexibles permettant des exceptions et des dérogations pour protéger des intérêts publics majeurs. Ces flexibilités, comme les licences obligatoires ou les exceptions en cas d'urgence sanitaire, montrent que le droit international n'enferme pas les DPI dans une logique purement restrictive, mais les inscrit dans une finalité sociale plus large.

Par ailleurs, au-delà des accords internationaux, le droit comparé offre un outil précieux pour analyser et enrichir la régulation des DPI. L'étude des différentes législations nationales révèle une diversité d'approches pour concilier protection des créateurs et satisfaction des besoins collectifs. Par exemple, certains pays adoptent des exceptions plus larges en matière d'usage pédagogique ou scientifique, tandis que d'autres renforcent les mécanismes de contrôle des abus de droits (Draho, 2016, p. 97)<sup>27</sup>.

Cette pluralité des pratiques encourage la réflexion sur les meilleures façons d'adapter le droit marocain, qui est encore en pleine évolution, aux réalités contemporaines. En effet, s'inspirer des expériences étrangères permet d'identifier des solutions innovantes, comme les régimes de licences légales élargies ou les dispositifs spécifiques pour protéger les savoirs traditionnels, essentiels au patrimoine culturel marocain.

Ainsi, le droit international et le droit comparé ne sont pas seulement des sources normatives : ils sont aussi des instruments dynamiques qui participent activement à la réhabilitation de

<sup>26</sup> Gervais, D. J. (2020). *The TRIPS Agreement: Drafting History and Analysis* (5<sup>e</sup> éd.). London: Sweet & Maxwell.

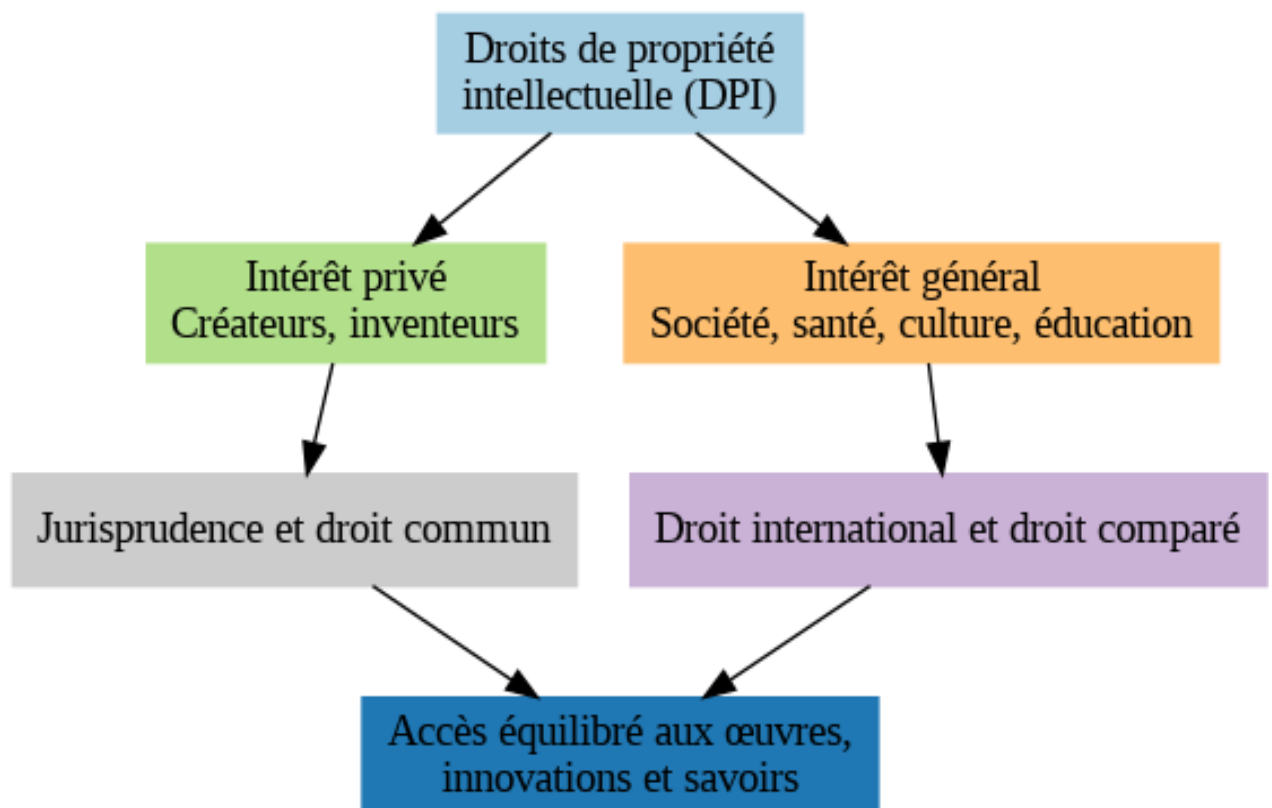
<sup>27</sup> Draho, P. (2016). *Intellectual Property, Innovation and Development: The Access Dimension*. Geneva: World Intellectual Property Organization (WIPO).

l'intérêt général dans le champ des DPI. Ils permettent de dépasser une vision purement propriétaire pour réaffirmer que la propriété intellectuelle doit toujours être subordonnée à des objectifs d'utilité sociale et de développement durable.

En résumé, dans un monde interdépendant, la régulation des DPI nécessite une approche équilibrée, fondée sur une coopération juridique internationale et sur l'échange d'expériences comparées. Ce processus est crucial pour garantir que le droit marocain puisse évoluer en harmonie avec les standards internationaux tout en répondant efficacement aux besoins spécifiques de sa société.

Pour mieux visualiser l'articulation entre les droits de propriété intellectuelle et les besoins collectifs, la figure ci-dessous présente les principaux mécanismes de régulation et les interactions entre intérêts privés et intérêt général. Elle illustre comment le droit commun, la jurisprudence, les exceptions légales et le droit international concourent à garantir un accès équilibré aux créations et innovations, tout en protégeant les titulaires de droits.

**Figure 1 :** *Interaction entre droits de propriété intellectuelle et intérêts collectifs*





#### 4. Conclusion.

L'évolution des droits de la propriété intellectuelle a profondément transformé la manière dont la création individuelle s'articule avec les impératifs collectifs. Nés d'un souci légitime de protection des intérêts des auteurs, inventeurs et créateurs, ces droits ne peuvent plus être envisagés selon une approche strictement individualiste (Ginsburg, 2018, p. 42). Les défis contemporains, qu'ils soient liés à la santé publique, à l'accès à la culture, à la diffusion des connaissances ou à la protection de l'environnement, imposent désormais de penser la propriété intellectuelle comme un équilibre fragile entre monopole privé et responsabilité sociale.

Cette évolution n'est pas le fruit du hasard, mais résulte d'une prise de conscience progressive des législateurs, des juristes et des juges, qui ont adapté les règles existantes pour répondre aux enjeux de plus en plus complexes d'une société mondialisée et numérisée. La propriété intellectuelle, dans son exercice, doit ainsi conjuguer l'incitation à l'innovation avec la nécessité d'un accès équitable et démocratique aux fruits de cette innovation (Drahos, 2016, p. 97).

Au cœur de ce processus, l'intérêt général tend à devenir un principe normatif central dans la régulation des droits de propriété intellectuelle, reconfigurant les droits de propriété intellectuelle non plus comme un privilège absolu, mais comme un instrument au service du progrès social, culturel et économique. Cette réorientation est visible à travers les mécanismes de limitation, les exceptions, les licences obligatoires, ainsi que par l'influence croissante du droit international et des droits fondamentaux, qui encadrent et tempèrent ces droits exclusifs.

Cependant, cette conciliation reste un défi constant. La mondialisation et les nouvelles technologies continuent d'ouvrir de nouveaux champs d'application, avec des questions éthiques, économiques et sociales inédites. Dès lors, il convient de s'interroger sur l'adéquation des mécanismes actuels et sur la nécessité d'une régulation plus ambitieuse, capable de préserver l'équilibre entre les intérêts individuels des titulaires de droits et les besoins collectifs des sociétés (Gervais, 2020, p. 63).

Dans cette perspective, une réforme du droit marocain pourrait utilement s'orienter vers un élargissement des exceptions pédagogiques et scientifiques, une clarification des conditions d'octroi des licences obligatoires dans le domaine pharmaceutique, ou encore une meilleure reconnaissance des savoirs traditionnels comme patrimoine immatériel collectif.

En définitive, la propriété intellectuelle doit demeurer un levier puissant pour encourager la créativité et l'innovation, mais cette finalité ne saurait justifier une protection sans limite. Sa légitimité tient à sa capacité à s'adapter aux exigences d'une société en mutation, où l'accès à la connaissance, à la culture et à la santé constitue un droit fondamental.

Garantir cet équilibre, à la fois juste et dynamique, est la condition sine qua non pour que les droits de propriété intellectuelle contribuent pleinement au développement harmonieux et équitable des sociétés contemporaines, en particulier dans des contextes comme celui du Maroc.



**Bibliographie :**

- Azzouzi, K. (2019). « La protection du patrimoine culturel immatériel au Maroc : enjeux juridiques et institutionnels » (p. 34–45). Rabat : Faculté de Droit, Université Mohammed V.
- Ben Abdellah, S. (2019). « Droit de la propriété intellectuelle au Maroc : équilibre entre protection et intérêt général ». Casablanca : Éditions La Croisée, p. 87.
- Benabid, A. (2018). Les droits de propriété intellectuelle et les enjeux du développement au Maroc. « Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement », (137), 45-67.
- Benaboud, S. (2020). « Le droit d'auteur et les libertés fondamentales : étude comparée ». Rabat : Éditions de la Faculté de Droit.
- Berge, J.-S. (2019). « Le juge et le droit de la propriété intellectuelle : entre monopole et intérêt général ». Paris : Dalloz.
- Cornu, G. (2011). Définition : « la propriété intellectuelle comme l'ensemble des droits exclusifs accordés aux créations de l'esprit. »
- Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). (2013). « Affaire Ashby Donald et autres c. France » (Requête n° 36769/08). Strasbourg : CEDH.
- Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, F. (2007). «The Economics of Intellectual Property: A Review of the Literature». Paris: La Documentation Française.
- Correa, C. M. (2013). «Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the TRIPS Agreement». Oxford: Oxford University Press.
- Drahos, P. (2016). «Intellectual Property, Innovation and Development: The Access Dimension». Geneva : World Intellectual Property Organization (WIPO).
- Dussolier, S. (2016). « Droit d'auteur et intérêt général à l'ère numérique ». Bruxelles : Larcier.
- Foray, D. (2004). « L'économie de la connaissance » (p. 23–45). Paris : La Découverte.
- Gervais, D. J. (2020). «The TRIPS Agreement: Drafting History and Analysis» (5<sup>e</sup> éd.). London: Sweet & Maxwell.
- Ginsburg, J. C. (2018). «Foreign Authors' Enforcement of U.S. Reversion Rights». 41 Colum. J.L. & Arts 459.
- Ginsburg, J. C. & Budiardjo, A. (2012). «Intellectual Property: The Law and Practice in an International Context» (p. 21–30). Oxford: Oxford University Press.
- Helfer, L. R. (2018). «Intellectual Property and Human Rights: Beyond the TRIPS Agreement» (p. 45). Cambridge : Cambridge University Press.
- Locke, J. (1690/1997). « Second traité du gouvernement civil » (p. 123–128). Paris : Vrin.

- Lucas, A. & Lucas, H.-J. (2022). « Traité de la propriété littéraire et artistique » (6<sup>e</sup> éd.). Paris : LexisNexis.
- Machlup, F. & Penrose, E. (1950). The Patent Controversy in the Nineteenth Century (p. 10-18). «The Journal of Economic History, 10» (1), 1-29.
- Musungu, S. F. & Oh, C. (2006). «The use of flexibilities in TRIPS by developing countries: Can they promote access to medicines? » Geneva: South Centre.
- Royaume du Maroc. (2011). « Constitution du Royaume du Maroc » (1er juillet 2011). Rabat : Bulletin officiel.
- Royaume du Maroc. (2000). « [Droit de la propriété intellectuelle] : Loi n° 2.00 sur les droits d’auteur et droits voisins ». Rabat : Bulletin officiel.
- Royaume du Maroc. (2000). « Loi n° 17-97 relatives à la protection de la propriété industrielle (promulguée le 15 février 2000) ». Rabat : Bulletin officiel.
- Stiglitz, J. E. (2007). «Making Globalization Work» (p. 102-115). New York: W. W. Norton & Company.
- Terré, F., Simler, P., & Lequette, Y. (2019). « Droit civil : Les obligations » (12<sup>e</sup> éd.). Paris : Dalloz.
- Organisation mondiale du commerce (OMC). (2001). « Déclaration de Doha sur l’Accord sur les ADPIC et la santé publique ». Genève : OMC.
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI/WIPO). (2022). « World Intellectual Property Report 2022: The direction of innovation » Genève: OMPI.
- Vivant, M. (2016). Le droit de la propriété intellectuelle : entre monopole et bien commun » (p. 47-63). Paris : Dalloz.
- Vivant, M. & Bruguière, J.-M. (2016). « Droit d’auteur et droits voisins » (3<sup>e</sup> éd., p. 32-41). Paris: Dalloz.
- Watal, J. (2020). «Intellectual Property Rights under the TRIPS Agreement. » Oxford University Press, p. 114.



## Valorisation des Services Écosystémiques Culturels et du Potentiel Écotouristique de la Cédraie du Parc National de Khénifra, Maroc : Une Analyse Prospective

### Valuation of Cultural Ecosystem Services and Ecotourism Potential of the Cedar Forest in Khénifra National Park, Morocco : A Prospective Analysis

Youssef EL-BAZ

PHD student at  
Cadi Ayyad University in Marrakech

Doctorant à l'Université  
Cadi Ayyad de Marrakech

#### Abstract:

Amidst anthropogenic and climatic pressures, this study explores the valuation of Cultural Ecosystem Services (CES) in the Khénifra National Park (PNKh) cedar forest as a driver for sustainable territorial development. The objective is to assess the capacity of CES to catalyze a lasting ecotourism dynamic, as an alternative to the dominant extractive model. The methodology combines a socio-ecological diagnosis, a critical analysis of the current forestry model, and a multi-criteria evaluation of ecotourism potential. Results confirm the obsolescence of the current model and the existence of substantial but unstructured ecotourism capital. Three valuation scenarios are proposed, postulating that a transition towards an integrated territorial project, supported by polycentric governance and Payments for Ecosystem Services (PES) incentives, is urgent to ensure ecological resilience and socio-economic equity.

#### Keywords :

Cultural Ecosystem Services, Ecotourism, Sustainable Development, Atlas Cedar, Khénifra National Park, Polycentric Governance, Payments for Ecosystem Services (PES).

#### Résumé:

Dans le contexte des pressions anthropiques et climatiques, cette étude explore la valorisation des Services Écosystémiques Culturels (SEC) de la cédraie du Parc National de Khénifra (PNKh) comme levier d'un développement territorial durable. L'objectif est d'expertiser la capacité des SEC à catalyser une dynamique écotouristique pérenne, alternative au modèle extractif dominant. L'approche méthodologique combine un diagnostic socio-écologique, une analyse critique du modèle forestier actuel et une évaluation multicritère du potentiel écotouristique. Les résultats confirment l'obsolescence du modèle en vigueur et l'existence d'un capital écotouristique substantiel mais non structuré. Trois scénarios de valorisation sont proposés, postulant qu'une transition vers un projet territorial intégré, soutenu par une gouvernance polycentrique et des incitations de type Paiement pour Services Écosystémiques (PSE), est urgente pour garantir la résilience écologique et l'équité socio-économique.

#### Mots clés :

Services Écosystémiques Culturels, Écotourisme, Développement Durable, Cèdre de l'Atlas, Gouvernance Polycentrique, Paiement pour Services Écosystémiques (PSE).

## 1. Introduction

L'émergence du concept de services écosystémiques (SE) a consacré la reconnaissance de la contribution fondamentale des écosystèmes au bien-être humain, l'érigeant en pilier des stratégies de développement durable (MEA, 2005<sup>1</sup>). Au sein de cette typologie, les **Services Écosystémiques Culturels (SEC)**, qui englobent les bénéfices immatériels dérivés des interactions avec la nature (enrichissement spirituel, développement cognitif, récréation, expériences esthétiques), recèlent un potentiel de valorisation substantiel, bien que fréquemment sous-exploité (Requier-Desjardins, 2021<sup>2</sup>). L'enjeu épistémologique et pratique majeur réside dans la conversion de ce potentiel en vecteurs de développement socio-économique tangibles pour les populations locales, sans compromettre l'intégrité du capital naturel source.

### 1.1. Contexte et Enjeux des Services Écosystémiques Culturels

La reconnaissance des SEC a marqué un tournant dans la manière d'appréhender la relation entre l'homme et la nature. Contrairement aux services d'approvisionnement (bois, eau) ou de régulation (climat, hydrologie), les SEC sont intrinsèquement liés aux perceptions, aux valeurs et aux pratiques culturelles des communautés. L'IPBES (2019)<sup>3</sup> a souligné que ces services sont essentiels pour la qualité de vie, l'identité et la cohésion sociale. Dans le contexte des aires protégées, la valorisation des SEC est un levier stratégique pour concilier conservation et développement local, en offrant des alternatives économiques aux pratiques extractives. Cependant, leur évaluation et leur

---

<sup>1</sup> MEA (Millennium Ecosystem Assessment). (2005). *Ecosystems and Human Well-being : Synthesis*. Island Press.

<sup>2</sup> Requier-Desjardins, M. (2021). Les services écosystémiques culturels : un concept à explorer pour la gestion des territoires. *Natures Sciences Sociétés*, 29(1), 1-12.

<sup>3</sup> IPBES. (2019). *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES Secretariat.

intégration dans les politiques publiques restent complexes en raison de leur nature immatérielle et non marchande.

## **1.2. La Cédraie du Parc National de Khénifra : Un Socio-Écosystème sous Pression**

La cédraie du Parc National de Khénifra (PNKh), sise au cœur du Moyen Atlas marocain, illustre de façon paradigmatique cette intrication. Cet écosystème forestier, structuré autour du Cèdre de l'Atlas (*Cedrus atlantica*), constitue à la fois un réservoir de biodiversité d'envergure mondiale (labellisé Réserve de Biosphère du Cèdre de l'Atlas par l'UNESCO en 2016) (UNESCO, 2016<sup>4</sup>) et le substrat d'une identité culturelle amazighe séculaire.

**Néanmoins, ce patrimoine est soumis à une conjonction de menaces.** L'obsolescence d'un modèle économique historiquement axé sur l'exploitation ligneuse, une charge pastorale qui excède la capacité de résilience de la forêt, et les effets délétères du changement climatique, manifestés par le dépérissement accéléré du cèdre (Rhanem, 2011<sup>5</sup>), compromettent son intégrité. Le modèle de gestion actuel, centré sur la production de bois, ne parvient plus à assurer la pérennité de l'écosystème ni à garantir un développement socio-économique équitable pour les populations riveraines.

## **1.3. L'Écotourisme comme Alternative Stratégique**

Face à ce constat, l'écotourisme, en tant qu'externalité positive des services culturels, se profile comme une voie de diversification stratégique. L'écotourisme, défini comme un voyage responsable dans des zones naturelles qui conserve l'environnement et améliore le bien-être des populations locales, offre un cadre idéal pour la valorisation des SEC. Il

---

<sup>4</sup> UNESCO. (2016). *Réserve de Biosphère du Cèdre de l'Atlas*. UNESCO.

<sup>5</sup> Rhanem, M. (2011). Le dépérissement du cèdre de l'Atlas au Maroc : causes et conséquences. *Forêt Méditerranéenne*, 32(2), 151-160.

permet de monétiser les valeurs récréatives et esthétiques de la cédraie tout en incitant à sa conservation.

L'étude mobilise également les notions de **gouvernance territoriale participative** et de **multifonctionnalité des écosystèmes forestiers** comme leviers de durabilité, qui seront examinés en profondeur dans la discussion. La réussite de la valorisation par l'écotourisme est intrinsèquement liée à la capacité du territoire à opérer une transition vers une gestion plus inclusive et diversifiée.

#### 1.4. Problématique, Hypothèse et Structure de l'Article

**Question de recherche directrice :** Dans quelle mesure et sous quelles conditions les Services Écosystémiques Culturels de la cédraie du PNKh peuvent-ils être valorisés par l'écotourisme de façon durable et équitable ?

**Hypothèse principale :** Nous postulons que le modèle de développement local du PNKh ne peut être durable qu'en passant d'une exploitation forestière extractive à un modèle intégré s'appuyant sur l'écotourisme culturel, soutenu par une gouvernance polycentrique et des incitations économiques de type Paiement pour Services Écosystémiques (PSE).

La présente recherche vise à expertiser ce potentiel et à formaliser des scénarios de valorisation territoriale cohérents et pérennes. L'analyse se déploiera en quatre temps : la caractérisation de la richesse multidimensionnelle de la cédraie, l'examen des limites du modèle de valorisation actuel, l'évaluation du potentiel écotouristique, et enfin, la proposition et la discussion des scénarios prospectifs ainsi que des conditions de gouvernance requises pour leur implémentation réussie.

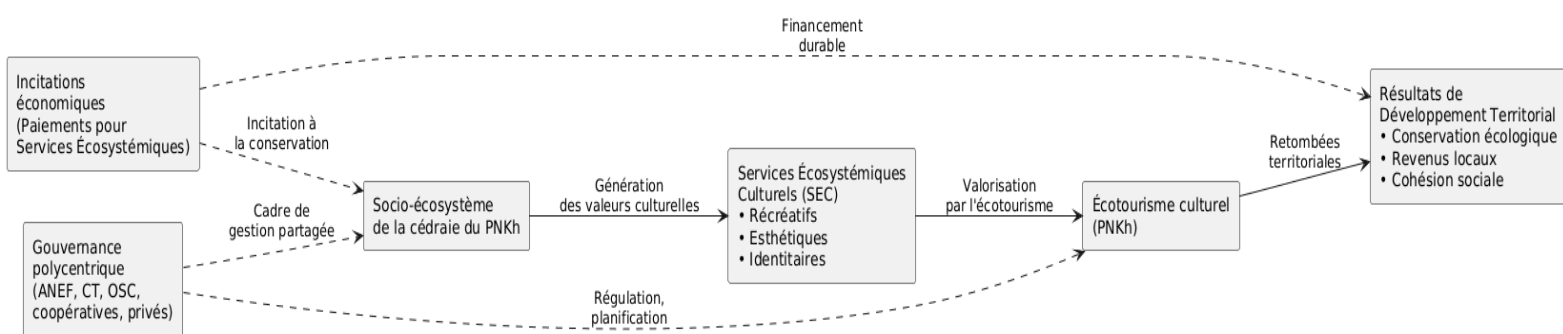


Figure 1 : Cadre conceptuel : SEC, écotourisme et développement territorial

## 2. Matériel et Méthodes

Cette étude adopte une approche qualitative et prospective, basée sur une analyse documentaire et une synthèse critique des données existantes. La démarche méthodologique s'articule en trois phases principales, visant à couvrir à la fois l'état des lieux, l'identification des problèmes et l'exploration de solutions potentielles :

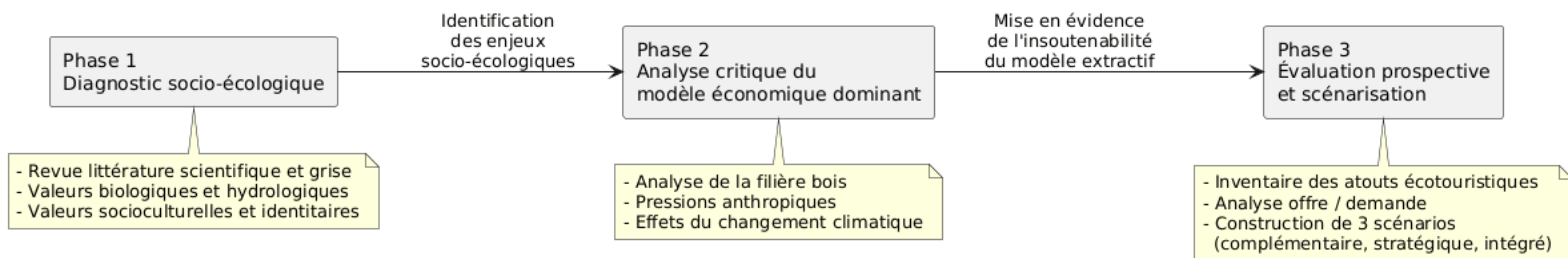


Figure 2 : Schéma méthodologique de l'étude

### 2.1. Diagnostic Socio-Écologique

Cette phase a consisté en une revue exhaustive de la littérature scientifique (articles, thèses, rapports) et de la littérature grise (rapports d'ONG, documents de l'ANEF, plans d'aménagement) concernant la cédraie du PNKh et le Moyen Atlas marocain. L'objectif était de caractériser la valeur patrimoniale du territoire sur deux plans :

- **Plan biologique et hydrologique** : Identification des espèces emblématiques (Cèdre de l'Atlas, Singe Magot), du rôle de "château d'eau" du Maroc, et des pressions écologiques (dépérissement, surpâturage).
- **Plan socioculturel** : Analyse des pratiques traditionnelles (pastoralisme transhumant), de l'ancrage identitaire amazigh, et de la structure socio-économique des communautés riveraines (coopératives forestières).

### 2.2. Analyse Critique du Modèle Dominant

La deuxième phase a porté sur une exégèse critique du modèle économique prédominant, historiquement centré sur l'exploitation ligneuse. Cette analyse a systématisé les informations relatives a :



- **La filière bois** : Évaluation de sa structure, de ses acteurs (ANEF, coopératives, scieurs) et de ses vulnérabilités (dépendance financière, faible redistribution de la valeur ajoutée).
- **Les pressions anthropiques et climatiques** : Contextualisation des défis (coupes illicites, surpâturage excessif) et des effets du changement climatique (aridification, dépérissement du cèdre) pour confirmer l'insoutenabilité du modèle extractif face aux enjeux de conservation.

### 2.3. Évaluation Prospective et Scénarisation

La phase prospective a consisté à :

- **Inventaire des atouts et analyse de l'offre/demande** : Évaluation multicritère du potentiel écotouristique en listant les atouts naturels et culturels (Tableau 1), et en analysant l'état actuel de l'offre touristique (hétérogénéité, professionnalisation) et de la demande (locale, saisonnière).
- **Construction des scénarios** : Élaboration de trois archétypes de scénarios de développement contrastés (complémentaire, stratégique, intégré) en fonction de l'horizon temporel, du niveau d'ambition et des leviers de gouvernance mobilisés (Tableau 2).
- **Discussion des conditions de réussite** : Intégration des concepts de **gouvernance polycentrique** (Ostrom, 1990<sup>6</sup>) et de **Paiement pour Services Écosystémiques (PSE)** (Wunder, 2015<sup>7</sup>) comme conditions transversales pour la mise en œuvre réussie du scénario le plus ambitieux.

---

<sup>6</sup> Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

<sup>7</sup> Wunder, S. (2015). Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 117, 234-243.

## 2.4. Limites de l'Approche

Il est important de noter que cette étude est de nature exploratoire et conceptuelle, sans collecte de données de terrain primaires. Les résultats, notamment les scénarios prospectifs, constituent des hypothèses à débattre et à valider par des recherches empiriques ultérieures impliquant les acteurs locaux. L'absence de données quantitatives primaires sur l'évaluation économique des SEC et la capacité de charge touristique est une limite reconnue, qui ouvre des perspectives de recherche future.

## 3. Résultats

### 3.1. Un Patrimoine Socio-Écologique sous Pression

L'examen confirme l'insigne valeur patrimoniale de la cédraie du PNKh. Écologiquement, elle se révèle être un réservoir de biodiversité de première importance, hébergeant des taxons endémiques et menacés tels que le singe Magot (*Macaca sylvanus*), et assurant une fonction hydrologique cruciale en tant que "château d'eau" du Maroc. Socio-culturellement, elle est le socle d'une identité amazighe dynamique et le théâtre de systèmes agro-sylvo-pastoraux traditionnels, dont le **pastoralisme transhumant traditionnel** est un marqueur essentiel.

Néanmoins, l'intégrité de ce patrimoine est compromise par l'insoutenabilité systémique du modèle économique prédominant. La filière ligneuse, bien que traditionnellement structurante, est affectée par les vulnérabilités endémiques des coopératives forestières (dépendance financière vis-à-vis des scieurs, déficit de formation, défaillance de la gouvernance), ce qui obère la redistribution de la valeur ajoutée aux ayants droit. Ce modèle extractif est par ailleurs exacerbé par des pressions anthropiques aiguës (surpâturage, prélèvements illicites) et par l'incidence du changement climatique, qui accélère le dépérissement des peuplements, corroboré par des travaux de recherche sur

l'aridification du climat régional (Rhanem, 2011<sup>8</sup> ; Sarmoum & Navarro-Cerrilo, 2019<sup>9</sup>). **À titre indicatif, la cédraie couvre environ 137 000 hectares, mais des études récentes estiment que le taux de mortalité du cèdre a atteint localement 15% à 20% en raison de la sécheresse et des maladies.**

Face à ce constat de dégradation, une transition vers un modèle de valorisation alternatif s'impose, notamment par l'écotourisme, comme exploré dans la section suivante.

### 3.2. Potentiel Écotouristique et Défis Structurels

Devant l'impasse du modèle en vigueur, l'écotourisme se positionne comme une alternative probante pour la valorisation des SEC. Le PNKh bénéficie d'un capital touristique de premier plan, dont les composantes sont synthétisées dans le Tableau 1.

*Tableau 1 : Synthèse des atouts du PNKh et des Services Écosystémiques Culturels associés.*

Catégorie d'Atout	Exemples Spécifiques	Service Écosystémique Culturel Associé
<b>Naturel</b>	Lacs d'altitude (Aguelmam Azegza, Afenourir), Sources d'Oum Rabia, Faune (Singe Magot).	Récréation, Expérience esthétique, Inspiration.
<b>Culturel</b>	Patrimoine bâti (Kasbahs, forteresses traditionnelles), Arts populaires (Ahidous, danse traditionnelle amazighe), Artisanat (tapis), Traditions d'hospitalité.	Ancrage identitaire, Valeur spirituelle, Patrimoine.

Cependant, la concrétisation de ce potentiel demeure à un stade embryonnaire. L'offre d'accueil et de services se caractérise par son hétérogénéité et un faible niveau de professionnalisation. La demande, essentiellement domestique et saisonnière, génère une rentabilité limitée pour l'économie endogène. La transformation d'un potentiel brut en une offre structurée est entravée par des défis majeurs, notamment la fragmentation de

<sup>8</sup> Rhanem, M. (2011). Le dépérissement du cèdre de l'Atlas au Maroc : causes et conséquences. *Forêt Méditerranéenne*, 32(2), 151-160.

<sup>9</sup> Sarmoum, M., & Navarro-Cerrilo, R. M. (2019). Impact of climate change on the Atlas cedar (*Cedrus atlantica*) forests in the Moroccan Middle Atlas. *Forest Systems*, 28(3), e003.

la coordination entre les parties prenantes (**Agence Nationale des Eaux et Forêts (ANEF)**, collectivités, communautés, secteur privé) et les lacunes de la chaîne de valeur touristique (Yela Ismaili & Ayegou, 2023<sup>10</sup>). De plus, un développement non régulé induit des risques de dégradation environnementale et de **dénaturation culturelle ou "folklorisation"** de celle-ci, ce qui milite en faveur d'une planification territoriale des plus rigoureuses.

### 3.3. Scénarios de Valorisation Territoriale

Trois scénarios de développement ont été élaborés pour proposer des trajectoires de transition. Le Tableau 2 ci-dessous résume les caractéristiques de chacun des trois scénarios élaborés :

Tableau 2 : Synthèse des scénarios de valorisation territoriale pour le PNKh.

Scénario	Horizon Temporel	Concept Clé	Avantages Principaux	Limites/Risques
<b>1. Complémentaire</b>	Court terme	Diversification des revenus des coopératives forestières par des activités écotouristiques de base.	Faible investissement initial, revenus additionnels rapides.	Impact limité sur les pressions structurelles (surpâturage, coupes illicites).
<b>2. Stratégique</b>	Moyen terme	L'écotourisme comme axe central de développement, structuré autour d'une marque territoriale forte.	Retombées économiques significatives, professionnalisation des acteurs.	Risque de <b>fuite des bénéfices</b> (leakage) si la participation communautaire est faible.
<b>3. Intégré</b>	Long terme	Projet territorial holistique basé sur la	Résilience socio-écologique,	Nécessite une transformation

<sup>10</sup> Yela Ismaili, M., & Ayegou, S. (2023). La chaîne de valeur touristique dans le Parc National de Khénifra : entre potentiel et insuffisance de structuration. *Revue Marocaine de Gestion et d'Économie*, 12(1), 45-60.

		multifonctionnalité de la forêt et une gouvernance partagée.	financement durable (PSE), alignement des acteurs.	institutionnelle et un engagement politique fort.
--	--	--	--	---

Ces trois scénarios offrent des trajectoires de transition de plus en plus ambitieuses. Le choix et le succès d'un scénario dépendent de conditions de mise en œuvre spécifiques, en particulier en matière de gouvernance et de financements innovants, qui sont discutées dans la section suivante.

## 4. Discussion : Gouvernance et Conditions de Réussite

L'impératif de résilience de la cédraie postule une transition vers un modèle de valorisation des SEC, tel que conceptualisé dans le Scénario 3. La réussite de cette mutation est subordonnée à deux conditions critiques, qui sont en phase avec les principes du scénario intégré :

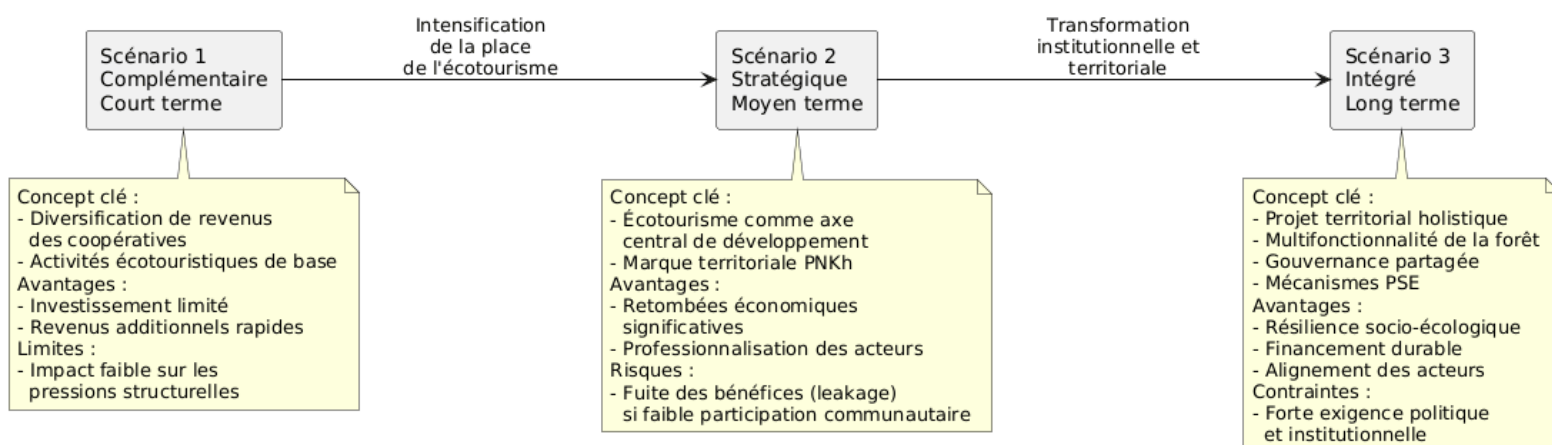


Figure 3 : Scénarios de valorisation territoriale : trajectoires de transition

### 4.1. L'Établissement d'une Gouvernance Territoriale Polycentrique

Il est impératif que le paradigme de gestion forestière opère une mutation d'une approche centralisée vers un système de **gouvernance polycentrique**, c'est-à-dire une gestion

décentralisée et partagée entre divers centres de décision (Ostrom, 1990<sup>11</sup>). Les communautés locales, en tant que dépositaires de savoirs endogènes et premières affectées par les politiques de gestion, doivent être érigées en partenaires décisionnels (Qarro, 2016<sup>12</sup>). L'instauration d'une Charte Territoriale, formalisant l'engagement de l'ANEF, des collectivités territoriales et des organisations de la société civile, constitue un prérequis indispensable à l'alignement des stratégies et à la synergie des actions (Alami, 2011<sup>13</sup>).

Cette approche est essentielle pour garantir la **multifonctionnalité forestière**, où la forêt du PNKh est gérée pour plusieurs usages et services simultanément (conservation, tourisme, pâturage, etc.), et non plus seulement pour la production de bois. Cependant, la mise en place d'une telle gouvernance peut rencontrer des résistances bureaucratiques et nécessiter un temps long.

#### 4.2. L'Intégration des Paiements pour Services Écosystémiques (PSE)

La valorisation des SEC par l'écotourisme peut s'inscrire dans l'architecture plus vaste des PSE. En rétribuant les communautés pour les services de régulation (hydrologie, séquestration du carbone) et d'approvisionnement (biodiversité) qu'elles pérennisent, les PSE génèrent des incitations économiques directes en faveur de la conservation (Wunder, 2015<sup>14</sup>). Des travaux d'évaluation économique des SE au Maroc, bien que

---

<sup>11</sup> Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.

<sup>12</sup> Qarro, M. (2016). *Guide pour la gestion participative des parcs nationaux au Maroc*. FAO.

<sup>13</sup> Alami, N. (2011). Création participative du Parc naturel de Bouhachem (Maroc). *Forêt méditerranéenne*, 32(1), 75-84.

<sup>14</sup> Wunder, S. (2015). Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 117, 234-243.

majoritairement circonscrits au domaine littoral, attestent de la pertinence de la monétarisation des services culturels (Flayou et al., 2020<sup>15</sup>).

L'approfondissement de l'étude des mécanismes de PSE pertinents pour le contexte forestier marocain, en particulier pour les fonctions de régulation hydrique et de séquestration du carbone, représente une orientation stratégique pour le financement de la transition vers le Scénario 3. **D'où l'importance d'initier de telles évaluations économiques pour la cédraie du PNKh, afin de disposer d'arguments financiers en faveur du scénario intégré.** L'implémentation des PSE forestiers nécessitera un cadre légal national et des financements pérennes, qui sont encore naissants au Maroc.

## 5. Conclusion et Perspectives

La valorisation des Services Écosystémiques Culturels et du potentiel écotouristique de la cédraie du PNKh ouvre une trajectoire prometteuse pour dénouer l'impasse du modèle de développement actuel. Elle permet d'esquisser un futur où la préservation du capital naturel et l'essor socio-économique des communautés locales s'inscrivent dans une dynamique de renforcement mutuel.

Cependant, la concrétisation de ce potentiel est tributaire d'une refonte profonde des modalités de gouvernance et de valorisation. La substitution d'une logique d'exploitation par une gestion patrimoniale, matérialisée par le projet territorial intégré (Scénario 3), constitue la condition sine qua non de la résilience pérenne de ce socio-écosystème singulier. **Le cas du PNKh pourrait ainsi servir de modèle pilote pour d'autres forêts patrimoniales du Maroc confrontées aux mêmes défis.**

Les travaux de recherche futurs devraient s'orienter vers :

- L'évaluation économique quantitative des SEC du PNKh, mobilisant des méthodes telles que l'évaluation contingente ou l'approche des coûts de déplacement.

---

<sup>15</sup> Flayou, L., Hout, R., Markandya, A., Mrini, A., & Snoussi, M. (2020). Contribution à la gestion durable du tourisme côtier au Maroc à travers l'évaluation du coût de dégradation des services écosystémiques du littoral—Cas du littoral de Tétouan. *Rapport de recherche*. ResearchGate.

- La modélisation de la capacité de charge écotouristique du parc, afin de prévenir les risques de dégradation écologique.
- L'analyse des dispositifs institutionnels et juridiques les plus appropriés pour l'opérationnalisation des mécanismes de PSE dans le contexte forestier marocain.

## **6. Références**

- Alami, N. (2011). Création participative du Parc naturel de Bouhachem (Maroc). *Forêt méditerranéenne*, 32(1), 75-84.
- Flayou, L., Hout, R., Markandya, A., Mrini, A., & Snoussi, M. (2020). Contribution à la gestion durable du tourisme côtier au Maroc à travers l'évaluation du coût de dégradation des services écosystémiques du littoral—Cas du littoral de Tétouan. Rapport de recherche. ResearchGate.
- IPBES. (2019). Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services. IPBES Secretariat.
- MEA (Millennium Ecosystem Assessment). (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press.
- Naggar, A. (2013). Régénération du cèdre de l'Atlas (*Cedrus atlantica* Manetti) dans le Moyen Atlas (Maroc). Thèse de doctorat, Université de Lorraine.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Qarro, M. (2016). Guide pour la gestion participative des parcs nationaux au Maroc. FAO.



- Requier-Desjardins, M. (2021). Les services écosystémiques culturels : un concept à explorer pour la gestion des territoires. *Natures Sciences Sociétés*, 29(1), 1-12.
- Rhanem, M. (2011). Le dépérissement du cèdre de l'Atlas au Maroc : causes et conséquences. *Forêt Méditerranéenne*, 32(2), 151-160.
- Sarmoum, M., & Navarro-Cerrilo, R. M. (2019). Impact of climate change on the Atlas cedar (*Cedrus atlantica*) forests in the Moroccan Middle Atlas. *Forest Systems*, 28(3), e003.
- UNESCO. (2016). Réserve de Biosphère du Cèdre de l'Atlas. UNESCO.
- Van Keymeulen, H. (2022). L'écotourisme, levier de développement durable : une analyse des enjeux et des pratiques. Éditions du Développement Durable.
- Wunder, S. (2015). Revisiting the concept of payments for environmental services. *Ecological Economics*, 117, 234-243.
- Yela Ismaili, M., & Ayegou, S. (2023). La chaîne de valeur touristique dans le Parc National de Khénifra : entre potentiel et insuffisance de structuration. *Revue Marocaine de Gestion et d'Économie*, 12(1), 45-60.



**Le droit marocain face au défi de la réparation du préjudice écologique :  
entre inspiration comparée et limites internes**

**Moroccan Law and the Challenge of Ecological Damage Reparation:  
Between Comparative Inspiration and Internal Limitations**

**Basma RIZQY**

Doctorate in Private Law  
Faculty of Legal and Political Sciences  
Hassan First University, Settat, Morocco.

Doctorat en droit privé  
Faculté des sciences juridiques et politiques  
Université Hassan Ier, Settat, Maroc.

**Abstract:**

Ecological damage is a central issue in environmental law, reflecting the recognition of nature as a legal entity deserving protection. In Morocco, despite Law No. 11-03 on environmental protection and the National Charter for Sustainable Development, ecological reparation remains limited. The lack of explicit recognition of pure ecological damage, difficulties in applying civil liability, and evidentiary barriers hinder its effectiveness. Inspired by the French 2016 Law, a reform is needed to establish an autonomous regime reconciling environmental protection and sustainable development.

**Keywords :**

Ecological damage, Environmental liability, Moroccan law, Reparation, Sustainable development.

**Résumé:**

Le préjudice écologique constitue un enjeu central du droit de l'environnement, marquant la reconnaissance de la nature comme entité juridique à protéger. Au Maroc, malgré la loi n° 11-03 sur la protection de l'environnement et la Charte du développement durable, la réparation du dommage écologique demeure limitée. L'absence d'une consécration du préjudice écologique pur, la difficulté d'articuler la responsabilité civile et les obstacles probatoires freinent son effectivité. À la lumière du droit français (loi du 8 août 2016), une réforme s'impose pour instaurer un régime autonome conciliant protection et développement durable.

**Mots clés :**

Préjudice écologique, Responsabilité environnementale, Droit marocain, Réparation, Développement durable.

## INTRODUCTION

Depuis quelques décennies, le préjudice écologique occupe une place grandissante dans les débats scientifiques et juridiques. La multiplication des catastrophes naturelles, l'accélération de la dégradation des écosystèmes et la montée du changement climatique interrogent la capacité du droit à offrir une réponse adaptée. Longtemps centré sur la protection des individus et de leurs biens, le droit de la responsabilité civile a dû évoluer pour envisager l'environnement en tant qu'entité autonome, susceptible de subir un dommage réparable en tant que tel.

Le préjudice écologique constitue aujourd'hui une notion incontournable du droit de l'environnement, traduisant l'idée que la nature, en tant que telle, peut être victime d'atteintes justifiant réparation. Si cette idée paraît désormais acquise, elle est d'apparition relativement récente. Longtemps, le droit civil n'a envisagé la réparation qu'au regard des dommages causés aux personnes ou à leurs biens, laissant ainsi sans réponse les atteintes portées aux écosystèmes. Selon la conception écologique et autonome, le préjudice écologique est perçu comme une atteinte directe à la nature, indépendamment de ses répercussions sur l'homme. C'est ce qu'on appelle le préjudice écologique pur, qui se distingue des préjudices économiques ou moraux. En France, cette conception a été consacrée par la Cour de cassation dans l'arrêt *Erika*<sup>1</sup>, puis confirmée par la loi du 8 août 2016 insérant dans le Code civil les articles 1246 et suivants : « Toute personne responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer ».

Au niveau européen, la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale a également posé le principe d'une responsabilité fondée sur la prévention et la réparation des dommages causés à l'environnement<sup>2</sup>.

La doctrine française a ouvert la voie, notamment avec la thèse de Patrick Girod (1974), qui a théorisé pour la première fois l'existence d'un dommage écologique autonome<sup>3</sup>. Au Maroc, les travaux pionniers de Yahia Bennani ont marqué une étape décisive dans l'étude de la protection de l'environnement en droit interne, traduisant une volonté scientifique d'appréhender la

<sup>1</sup> Cass. crim., 25 septembre 2012, n° 10-82.938, *Affaire Erika* : arrêt fondateur du préjudice écologique conduisant à la consécration législative par la loi 2016-1087.

<sup>2</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, L 143, 30 avril 2004.

<sup>3</sup> GIROD, Patrick (1974), *La réparation du dommage écologique*, Thèse de doctorat en droit, Limoges : Université de Limoges.

question dans sa globalité et à l'échelle nationale <sup>4</sup>. Ces recherches ont accompagné un mouvement normatif international plus large : dès 1975, le Conseil de l'Europe recommandait l'instauration d'une responsabilité objective pour les dommages causés à l'environnement <sup>5</sup>.

Le droit marocain, pour sa part, a connu des avancées notables. La loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement a marqué un premier pas dans la construction d'un cadre juridique, même si elle demeure centrée sur un régime de police administrative<sup>6</sup>. La Charte nationale de l'environnement et du développement durable (2014) a renforcé cette orientation en affirmant une obligation générale de prévention et de réparation des atteintes à l'environnement. Toutefois, malgré ces initiatives, l'effectivité de la protection juridique reste limitée, tant en raison des difficultés conceptuelles liées à la définition du préjudice écologique que des obstacles pratiques à sa réparation.

L'étude du préjudice écologique revêt un intérêt majeur, à la fois théorique et pratique. Sur le plan scientifique, elle renouvelle la réflexion juridique en interrogeant la capacité du droit classique de la responsabilité civile - historiquement centré sur les atteintes aux personnes et aux biens - à intégrer une catégorie de dommage autonome touchant un intérêt collectif et diffus : celui de l'environnement. Sur le plan pratique, elle est cruciale dans un contexte de dégradation continue des ressources naturelles et d'exigence de développement durable.

Bien que le Maroc se soit doté d'un cadre normatif ambitieux la reconnaissance effective du préjudice écologique demeure lacunaire. Dès lors, une question centrale se pose : dans quelle mesure le droit marocain est-il en mesure d'assurer une réparation effective du préjudice écologique ? Quelles adaptations seraient nécessaires pour combler les insuffisances conceptuelles, juridiques et institutionnelles actuelles à la lumière du droit comparé ?

Pour répondre à cette interrogation, l'analyse s'articulera autour de trois axes complémentaires:

---

<sup>4</sup> BENNANI, Yahia (1980), *La protection de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Rabat : Université Mohammed V de Rabat-Agdal.

<sup>5</sup> Conseil de l'Europe (1975), *Recommandation (75) 12 du Comité des ministres aux États membres relative à la responsabilité civile pour les dommages causés par des activités dangereuses pour l'environnement*, adoptée le 14 mars 1975.

<sup>6</sup> *Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement*, Dahir n° 1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003), *Bulletin officiel*, n° 5118 du 19 juin 2003.

- **Dans un premier temps**, l'examen du régime juridique de la réparation du préjudice écologique mettra en évidence les obstacles conceptuels et techniques qui entravent sa mise en œuvre (1) ;
- **Dans un second temps**, l'étude portera sur les limites institutionnelles et pratiques du droit marocain de l'environnement, marquées par la prudence des juridictions et la faiblesse des organes de contrôle (2) ;
- **Enfin**, une réflexion prospective permettra d'envisager les réformes nécessaires à l'instauration d'un véritable régime autonome de responsabilité écologique, conciliant justice environnementale et développement durable (3).

## I- La difficile réparation du préjudice écologique en droit marocain

### 1- Les obstacles liés au régime juridique de la réparation

#### *a- L'absence d'une consécration claire du préjudice écologique pur*

En droit marocain, le régime actuel demeure lacunaire. La **loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement** constitue un jalon essentiel dans l'édification d'un cadre normatif environnemental<sup>7</sup>, mais son apport se limite principalement à la prévention et à la police administrative (autorisations, contrôles, sanctions), sans instaurer de véritable droit subjectif à la réparation du dommage écologique pur, c'est-à-dire du dommage causé à la nature indépendamment de toute atteinte aux personnes ou aux biens.<sup>8</sup>

Cette lacune crée un vide juridique considérable. Si la loi prévoit la possibilité d'imposer des mesures correctives ou de sanctionner les pollueurs (art. 62 et s.), elle n'instaure pas de mécanisme de réparation intégrale de la nature elle-même, ce qui limite l'effectivité du droit de l'environnement à une logique répressive et administrative, au détriment d'une approche réparatrice.

La doctrine marocaine estime que « le préjudice écologique au Maroc demeure cantonné à une approche anthropocentrée, où l'environnement n'est protégé que dans la mesure où il affecte

<sup>7</sup> Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Dahir n° 1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003), *Bulletin officiel*, n° 5118 du 19 juin 2003.

<sup>8</sup> Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, Dahir n° 1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003), *Bulletin officiel*, n° 5118 du 19 juin 2003.

l'homme et ses activités »<sup>9</sup>. De même, **il a été** observé que « l'absence d'une reconnaissance normative du dommage causé à la nature elle-même traduit un retard du droit marocain par rapport aux évolutions internationales ».<sup>10</sup>

La **Charte nationale de l'environnement et du développement durable** (2014) marque un progrès symbolique en énonçant que « toute personne est tenue de contribuer à la préservation de l'environnement et peut être tenue de réparer les dommages qu'elle cause ». Toutefois, cette disposition reste programmatique et non contraignante.

En **France**, la **loi du 8 août 2016** pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a inséré dans le **Code civil** un régime spécifique de réparation du préjudice écologique autonome<sup>11</sup>. L'article 1247 définit ce préjudice comme « une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes, ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement ». Cette consécration découle notamment de l'arrêt **Erika** (*Cass. crim.*, 25 sept. 2012), qui a reconnu la possibilité de réparer un dommage écologique même en l'absence de préjudice personnel.

Au niveau européen, la **directive 2004/35/CE** sur la responsabilité environnementale a posé les bases d'un régime fondé sur la prévention et la réparation des atteintes aux eaux, aux sols et aux espèces protégées.<sup>12</sup>

Plusieurs institutions marocaines appellent à combler ce retard. Le **Conseil économique, social et environnemental** souligne que « l'effectivité du droit de l'environnement suppose d'aller au-delà de la sanction administrative et de consacrer des mécanismes de réparation adaptés ».

<sup>13</sup> De même, le **Programme des Nations Unies pour le développement** (2020) recommande

---

<sup>9</sup> MANSOUR, Jamal (2021), « La justice environnementale au Maroc : enjeux et perspectives », *Revue marocaine de droit et de politique publique*, n° 15, p. 118-132.

<sup>10</sup> FASSI FIHRI, Soumaya (2019), « Le droit de l'environnement au Maroc : entre ambition et effectivité », *REMALD*, n° 122, p. 63-79.

<sup>11</sup> *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, *Journal officiel de la République française (JORF)*, n° 0184 du 9 août 2016, art. 1246 et s. du Code civil.

<sup>12</sup> *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux*, *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, L 143, 30 avril 2004.

<sup>13</sup> *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* (2019), *Développement durable et gouvernance environnementale*, Rabat : CESE, p. 27.

d'intégrer une approche écosystémique dans le droit marocain pour garantir une protection durable.

Enfin, l'expérience latino-américaine est souvent citée en exemple : la **Cour constitutionnelle de Colombie**, dans un arrêt du 5 avril 2018, a reconnu le **fleuve Atrato** comme sujet de droits, ouvrant la voie à une réparation écologique indépendante de toute atteinte humaine (*Cour const. Colombie, 2018*). Cette évolution illustre le retard normatif que le Maroc gagnerait à combler.

#### b- La difficulté d'articuler les fondements juridiques existants

Faute de consécration légale du préjudice écologique pur, les juges marocains s'appuient sur les dispositions générales du **Dahir des obligations et contrats**, notamment les articles 77 et 78, qui consacrent la responsabilité civile délictuelle. Or, cette base exige un dommage personnel, direct et certain, ce qui exclut la possibilité de reconnaître la nature comme victime autonome.

Ainsi, seules les victimes humaines - particuliers, collectivités ou entreprises - peuvent agir, à condition de prouver un préjudice personnel lié à leur santé, leurs biens ou leurs activités. Le **dommage écologique autonome** (dégradation d'un écosystème, disparition d'une espèce, contamination d'un sol) reste juridiquement invisible.

La jurisprudence marocaine illustre cette limite : dans une affaire relative à la pollution d'une nappe phréatique, le **tribunal administratif de Casablanca**<sup>14</sup> a condamné la commune pour négligence, mais la réparation s'est limitée aux riverains, sans inclure le dommage causé à l'écosystème hydrique. De même, dans le litige lié à la décharge d'**Oum Azza**, le **tribunal administratif de Rabat** (2021) a indemnisé les habitants pour troubles de voisinage, sans reconnaître le préjudice écologique autonome<sup>15</sup>.

Le contraste est frappant avec le **droit comparé**. En Europe, la **directive 2004/35/CE** impose aux exploitants la prévention et la réparation des atteintes aux eaux, sols et espèces protégées, selon le **principe du pollueur-payeur**. En France, la **loi du 8 août 2016** et la jurisprudence

<sup>14</sup> *Tribunal administratif de Casablanca*, jugement du 12 mars 2019 (inédit, pollution d'une nappe phréatique).

<sup>15</sup> *Tribunal administratif de Rabat*, jugement du 17 juin 2021, *Affaire de la décharge d'Oum Azza*.

**Erika** (*Cass. crim.*, 2012) permettent désormais la réparation en nature du dommage écologique, indépendamment des intérêts privés.

Au Maroc, l'absence de régime spécifique engendre une fragmentation :

- le **droit administratif** privilégie la prévention et la sanction ;
- le **droit civil** reste limité à la réparation des dommages individuels ;
- le **droit pénal** se concentre sur la répression sans réelle restauration écologique.

Cette dispersion compromet l'effectivité du système et la cohérence des interventions. **Cependant** il est indispensable d'ériger un régime *sui generis* de responsabilité environnementale fondé sur la réparation en nature<sup>16</sup>. Le **CESE** (2019) partage ce constat et appelle à dépasser cette logique fragmentée.

Ainsi, la coexistence de ces régimes - administratif, civil et pénal - sans coordination réelle empêche la reconnaissance d'un préjudice écologique autonome. Une réforme globale s'impose pour aligner le droit marocain sur les meilleures pratiques internationales et garantir la restauration effective de la nature.

## **2- Les difficultés probatoires et techniques**

L'un des principaux obstacles à la réparation du préjudice écologique réside dans la **preuve du lien de causalité** entre l'activité d'un acteur et le dommage environnemental constaté. Le **DOC** exige la démonstration d'un dommage personnel et certain, condition difficilement compatible avec la nature diffuse des pollutions.

Beaucoup d'atteintes proviennent de **pollutions cumulatives** (industrielles, agricoles, urbaines), dont les effets apparaissent parfois des décennies plus tard. Comme le rappelle la doctrine, « le temps de l'écologie n'est pas celui du droit », ce qui rend la preuve du lien causal particulièrement complexe.

---

<sup>16</sup> CHOUQRANI, Fatima (2020), *La réparation du dommage écologique en droit comparé*, Rabat : Études.



La **directive 2004/35/CE** a cherché à dépasser cette difficulté en imposant une **obligation de prévention et de réparation**, sans exiger une démonstration stricte du lien de causalité civiliste

Un autre obstacle concerne **l'évaluation du préjudice écologique**. Contrairement aux dommages corporels ou matériels, il n'existe pas de méthode unifiée pour chiffrer la valeur d'un écosystème ou d'une biodiversité. Les juridictions marocaines se limitent souvent aux pertes économiques individuelles, en négligeant l'atteinte intrinsèque à la nature.

Les sciences économiques et environnementales proposent pourtant plusieurs méthodes :

- le **coût de dépollution**,
- la **valeur économique des services écosystémiques** (fertilité, purification, régulation climatique),
- la **méthode contingente**, fondée sur la disposition à payer pour préserver un bien environnemental.

Ces outils demeurent peu utilisés au Maroc, faute de cadre légal et de recours systématique à l'expertise scientifique. En revanche, l'arrêt **Erika** <sup>17</sup> en France a ouvert la voie à une reconnaissance judiciaire du préjudice écologique autonome, consacrée ensuite par la loi du 8 août 2016.

## II- Les limites institutionnelles et pratiques du droit de l'environnement

### 1- Un rôle encore limité des juridictions

Malgré les évolutions normatives introduites par la **loi-cadre n° 99-12 portant Charte nationale de l'environnement et du développement durable** (2014), le rôle des juridictions marocaines demeure restreint dans la consolidation d'un véritable contentieux environnemental autonome<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, L 143, 30 avril 2004.

<sup>18</sup> LOI-CADRE N° 99-12 PORTANT CHARTE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

D'une part, les tribunaux marocains prononcent rarement des décisions fondées explicitement sur une atteinte écologique. Le plus souvent, ils se réfèrent aux règles classiques de la responsabilité délictuelle prévues par les **articles 77 et 78 du Dahir des obligations et contrats**,<sup>19</sup> en requalifiant le préjudice écologique en simple dommage matériel ou corporel subi par des personnes physiques. Cette approche traduit une **prudence judiciaire** et une hésitation à reconnaître le préjudice écologique pur, détaché des intérêts humains directs

D'autre part, le **manque de formation spécialisée** des magistrats constitue un frein majeur. Les affaires environnementales requièrent des compétences scientifiques et techniques précises (pollutions diffuses, déchets toxiques, impacts différés du changement climatique). Or, les juges marocains, formés principalement en droit civil ou commercial, disposent rarement d'une expertise approfondie en droit de l'environnement, donc la création de **chambres spécialisées** au sein des juridictions marocaines est devenue une urgence.<sup>20</sup>

L'absence d'expertise technique fiable complique également le travail des juges. Dans une affaire relative à une pollution industrielle, la **Cour de cassation** a annulé une décision de la cour d'appel en raison de l'insuffisance du rapport d'expertise scientifique<sup>21</sup>. Cette dépendance à une expertise limitée illustre la difficulté d'établir le lien de causalité entre l'activité polluante et le dommage environnemental.

Ainsi, le juge marocain reste encore un **acteur périphérique** dans la construction du droit de l'environnement, faute de moyens techniques, de formation adaptée et de culture juridictionnelle tournée vers la réparation écologique.

## **2- L'efficacité relative des institutions environnementales**

### ***a- Le Conseil national du développement durable et les administrations sectorielles***

Institué par la **Charte nationale de l'environnement et du développement durable** (2014), le **Conseil national du développement durable (CNDD)** a pour mission de veiller à la

---

<sup>19</sup> *Dahir formant Code des obligations et contrats (DOC)* (12 août 1913), *Bulletin officiel*, art. 77-78, tel que modifié.

<sup>20</sup> EL HANI, Mohamed (2020), *Droit et environnement au Maroc*, Rabat : REMALD, p. 136.

<sup>21</sup> *Arrêt de la Cour de cassation (Maroc)*, n° 234/2017, dossier civil n° 1854/2016.

cohérence et à l'évaluation des politiques publiques en matière d'environnement. Cependant, son action demeure limitée, car ses avis sont **consultatifs** et dépourvus de force obligatoire (*Charte nationale, 2014*).

Selon **Soumaya Fassi Fihri** (2019), ce déficit de normativité empêche l'émergence d'un véritable **régulateur environnemental** capable d'imposer ses décisions aux acteurs économiques et institutionnels.

Les administrations sectorielles (eaux, forêts, lutte contre la pollution industrielle) souffrent des mêmes faiblesses : contrôles ponctuels, absence de suivi systématique et manque de coordination. Le **Conseil économique, social et environnemental (CESE)** a relevé dans son rapport de 2019 que de nombreuses **sanctions administratives** prévues par les lois environnementales restent inappliquées faute de mécanismes d'exécution contraignants<sup>22</sup>.

#### ***b- Une coordination insuffisante entre autorités administratives et judiciaires***

Une autre limite majeure réside dans la **faible articulation entre l'administration et la justice**. Les procès-verbaux établis par les inspecteurs des eaux et forêts sont souvent annulés pour vice de forme ou de procédure, ce qui compromet leur valeur probante.

Les juridictions civiles et pénales exploitent rarement les constats administratifs, révélant un **cloisonnement institutionnel** persistant. Pour **Jamal Mansour** (2021), cette absence de synergie entre organes administratifs et judiciaires constitue l'un des principaux freins à l'effectivité du droit de l'environnement au Maroc<sup>23</sup>.

Une meilleure coordination permettrait de renforcer la cohérence des décisions et d'éviter la dispersion des responsabilités entre administrations centrales, autorités locales et juridictions.

<sup>22</sup> Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2019), *Pour un développement durable au Maroc*, Rabat : CESE.

<sup>23</sup> MANSOUR, Jamal (2021), « La justice environnementale au Maroc : enjeux et perspectives », *Revue marocaine de droit et de politique publique*, n° 15, p. 118-132.

### *c- Le poids des intérêts économiques*

L'application rigoureuse du droit de l'environnement se heurte souvent à la **primauté des impératifs économiques**. Le Maroc, en tant que pays émergent, privilégie la croissance et l'attractivité des investissements, au détriment d'une exigence stricte de durabilité.

Ainsi, certains **secteurs stratégiques** comme les hydrocarbures, le ciment ou les mines bénéficient d'une tolérance institutionnelle face aux infractions environnementales. L'**avis n° A/2/21 du Conseil de la concurrence** sur le marché des hydrocarbures illustre cette tension : bien qu'il ait dénoncé certaines pratiques anticoncurrentielles, il a reconnu la prééminence de l'équilibre économique national<sup>24</sup>.

Selon **Marc Rousset** (2020), dans les pays en développement, « l'environnement est souvent relégué derrière les priorités de croissance et de compétitivité économique ». Ce constat s'applique pleinement au Maroc, où les politiques environnementales demeurent subordonnées aux impératifs de rentabilité.<sup>25</sup>

## **III- Les perspectives d'amélioration**

### **1- Vers une consécration légale d'un préjudice écologique autonome**

La **reconnaissance légale explicite du préjudice écologique autonome** constitue une étape indispensable pour renforcer la cohérence du droit marocain. Actuellement, la réparation du dommage écologique repose sur les **articles 77 et 78 du Dahir des obligations et contrats** (DOC, 1913), qui ne permettent d'indemniser que les atteintes subies par les individus ou leurs biens, excluant ainsi la nature comme sujet de droit.<sup>26</sup>

Le **modèle français**, issu de la **loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**, a franchi ce cap en introduisant les **articles 1246 à 1252 du Code civil** (*Loi n° 2016-1087, 2016*). L'article 1246 dispose : « Toute personne

---

<sup>24</sup> Conseil de la concurrence (2021), *Avis n° A/2/21 relatif au secteur des hydrocarbures*, Rabat : Conseil de la concurrence.

<sup>25</sup> ROUSSET, Marc (2020), « La place du droit de l'environnement dans les pays émergents », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 72, p. 289-302.

<sup>26</sup> *Dahir formant Code des obligations et contrats (DOC)* (12 août 1913), *Bulletin officiel*, art. 77-78, tel que modifié.

responsable d'un préjudice écologique est tenue de le réparer. » Cette innovation permet à l'État, aux collectivités territoriales et aux associations agréées de protection de l'environnement d'intenter une action en réparation.

Le **Maroc**, dont la **Constitution de 2011** consacre le **droit à un environnement sain** (art. 31 et 35), pourrait s'inspirer de cette réforme afin de dépasser la logique anthropocentrique actuelle. Une telle consécration alignerait le système juridique marocain sur ses **engagements internationaux**, notamment la **Convention de Rio** (1992) et l'**Accord de Paris sur le climat** (2015).

La mise en place d'un **régime autonome de responsabilité écologique** renforcerait non seulement la protection de la nature, mais aussi la sécurité juridique des acteurs économiques en définissant clairement les obligations de prévention et de réparation.

## 2- Le renforcement de la spécialisation juridictionnelle

La création de **juridictions ou chambres spécialisées** en droit de l'environnement représente une réforme essentielle. Les contentieux environnementaux requièrent des compétences techniques précises : pollutions diffuses, risques sanitaires différés, biodiversité, ou changement climatique. Leur traitement par des juridictions généralistes entraîne souvent des décisions timides ou insuffisamment motivées.

Plusieurs modèles étrangers offrent des exemples inspirants :

- En **France**, la **Cour d'appel de Paris** dispose depuis 2019 d'une **chambre spécialisée** pour les affaires de dommages écologiques (*Cour d'appel Paris, 2019*).
- En **Inde**, le **National Green Tribunal** statue sur les litiges environnementaux avec un pouvoir quasi juridictionnel (*National Green Tribunal Act, 2010*).
- En **Afrique du Sud**, la **Haute Cour** reconnaît les actions environnementales collectives fondées sur la Constitution (*Fuel Retailers Association v. Director-General Environmental Management, 2007*).

Le **Maroc** pourrait suivre cette dynamique en instituant des **chambres environnementales** au sein des **cours d'appel**, composées de magistrats formés spécifiquement à la matière. Cela permettrait une meilleure qualité des jugements et une cohérence jurisprudentielle accrue<sup>27</sup>.

Ces perspectives d'amélioration - reconnaissance légale du préjudice écologique, spécialisation des juridictions, et un renforcement de l'expertise - ouvrent la voie à une transformation profonde du droit de l'environnement marocain.

Elles traduisent la nécessité de passer d'un droit essentiellement déclaratif à un droit **effectif et opérationnel**, capable de concilier protection de l'environnement et développement économique durable. Le Maroc, engagé sur la scène internationale en matière climatique, ne peut se contenter d'un arsenal normatif symbolique : il doit lui donner une traduction concrète à travers une justice environnementale robuste et proactive.

## **Conclusion**

Malgré un cadre normatif en constante évolution, le droit marocain demeure insuffisant face au défi de la réparation du préjudice écologique. L'absence d'une reconnaissance explicite du dommage écologique pur et la faiblesse des mécanismes institutionnels limitent encore l'effectivité de la protection environnementale. À la lumière des expériences comparées, notamment françaises, il apparaît indispensable d'instaurer un régime autonome de responsabilité écologique, fondé sur la réparation en nature et soutenu par une justice environnementale spécialisée. Une telle réforme permettrait au Maroc de concilier développement durable et exigence de protection effective de la nature.

---

<sup>27</sup> EL HANI, Mohamed (2020), *Droit et environnement au Maroc*, Rabat : REMALD, p. 136.

## RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUE

### 1. Ouvrages et thèses

- BENABID, Samira (2005), *La protection juridique de l'environnement au Maroc : entre police administrative et responsabilité civile*, Rabat : Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD), n° 61.
- BENNANI, Yahia (1980), *La protection de l'environnement*, Thèse de doctorat en droit, Rabat : Université Mohammed V de Rabat-Agdal.
- CHOUQRANI, Fatima (2020), *La réparation du dommage écologique en droit comparé*, Rabat : Études.
- DE SADELEER, Nicolas (2014), *Droit international et européen de l'environnement*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles : Larcier, p. 356.
- EL HANI, Mohamed (2020), *Droit et environnement au Maroc*, Rabat : REMALD, p. 136.
- GIROD, Patrick (1974), *La réparation du dommage écologique*, Thèse de doctorat en droit, Limoges : Université de Limoges.
- ROUSSET, Marc (2020), « La place du droit de l'environnement dans les pays émergents », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 72, p. 289-302.

### 2. Articles doctrinaux

- CHRAIBI, Fadwa (2017), « Le juge marocain et la protection de l'environnement : étude critique », *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)*, n° 115, p. 78-90.
- FASSI FIHRI, Soumaya (2019), « Le droit de l'environnement au Maroc : entre ambition et effectivité », *REMALD*, n° 122, p. 63-79.
- KHAMLIHI, Abdelmajid (2018), « La reconnaissance du préjudice écologique au Maroc : entre droit comparé et résistances internes », *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)*, n° 118, p. 45-61.
- KHAMLIHI, Abdelmajid (2019), « La nécessité d'une consécration légale du préjudice écologique au Maroc », *Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD)*, n° 122, p. 89-105.
- MANSOUR, Jamal (2021), « La justice environnementale au Maroc : enjeux et perspectives », *Revue marocaine de droit et de politique publique*, n° 15, p. 118-132.

### 3. Communications, colloques et discours

- Discours Royal (2010), « Lancement de la Charte nationale de l'environnement et du développement durable », Rabat.

### 4. Textes juridiques, législatifs et réglementaires

- *Constitution du Royaume du Maroc* (1er juillet 2011), art. 31 et 71.
- *Dahir formant Code des obligations et contrats (DOC)* (12 août 1913), *Bulletin officiel*, art. 77-78, tel que modifié.
- *Loi n° 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement*, Dahir n° 1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003), *Bulletin officiel*, n° 5118 du 19 juin 2003.

- *Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, Journal officiel de la République française (JORF)*, n° 0184 du 9 août 2016, art. 1246 et s. du Code civil.
- *Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, L 143, 30 avril 2004.
- *Conseil de l'Europe (1975), Recommandation (75) 12 du Comité des ministres aux États membres relative à la responsabilité civile pour les dommages causés par des activités dangereuses pour l'environnement*, adoptée le 14 mars 1975.

#### 5. Jurisprudence marocaine, étrangère et européenne

- *Arrêt de la Cour de cassation (Maroc)*, n° 234/2017, dossier civil n° 1854/2016.
- *Tribunal administratif de Casablanca*, jugement du 12 mars 2019 (inédit, pollution d'une nappe phréatique).
- *Tribunal administratif de Rabat*, jugement du 17 juin 2021, *Affaire de la décharge d'Oum Azza*.
- *Cass. civ. 2<sup>e</sup>*, 22 mars 2012, n° 10-28.716, *Affaire Erika* : reconnaissance du préjudice écologique pur.
- *Cass. crim.*, 25 septembre 2012, n° 10-82.938, *Affaire Erika* : arrêt fondateur du préjudice écologique conduisant à la consécration législative par la loi 2016-1087.
- *Cour d'appel de Paris*, Chambre spécialisée en matière de dommages écologiques, décision n° 19/045, 2019.
- *Fuel Retailers Association of Southern Africa v. Director-General Environmental Management, Constitutional Court of South Africa*, 2007.

#### 6. Rapports institutionnels et études officielles

- *Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2019), Développement durable et gouvernance environnementale*, Rabat : CESE, p. 27.
- *Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2019), Pour un développement durable au Maroc*, Rabat : CESE.
- *Conseil économique, social et environnemental (CESE) (2020), Rapport sur l'effectivité des études d'impact environnemental au Maroc*, Rabat : CESE.
- *Conseil de la concurrence (2021), Avis n° A/2/21 relatif au secteur des hydrocarbures*, Rabat : Conseil de la concurrence.



## Le secret médical à l'épreuve de la santé numérique : enjeux éthiques, juridiques et technologiques

### Medical confidentiality in the age of digital health: ethical, legal and technological challenges

**Oussama LOUKILI**

Dr Faculté des Sciences Juridiques,  
Économiques et Sociales  
Université Hassan II de Casablanca

**Nadia AZDDOU**

Pr, Faculté des Sciences Juridiques,  
Économiques et Sociales  
Université Hassan II de Casablanca

#### Abstract:

In the era of digital health, medical confidentiality — regarded as a cornerstone of the trust-based relationship between patient and practitioner — has been profoundly transformed, even shaken, by the rapid emergence of new digital health technologies in the medical field.

The dematerialization of medical records, the expansion of telemedicine, the proliferation of connected medical devices, and the growing use of artificial intelligence (AI) have disrupted the traditional frameworks of confidentiality.

In Morocco, the principle of medical secrecy, firmly anchored in the national legal framework through the Penal Code (Art. 446), Law No. 131-13 governing the practice of medicine, and Law No. 09-08 on the protection of personal data, now faces major technological and legal challenges brought by digitalization.

Although the National Commission for the Control of Personal Data Protection (CNDP), the General Directorate for the Security of Information Systems (DGSSI), and Law No. 05-20 on cybersecurity provide partial regulation, a gap remains concerning the specific management and processing of health data.

This article examines the foundations, challenges, and future prospects of medical confidentiality within a digital environment, in light of Moroccan law compared with the General Data Protection Regulation (GDPR) and the Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA).

It highlights the tension between the imperative of innovation and the need for protection, and proposes governance approaches grounded in ethics, accountability, and security.

#### Keywords :

medical confidentiality, digital health, artificial intelligence, ethics, Moroccan law, GDPR, HIPAA, data protection.

#### Résumé:

À l'ère de la santé numérique, le secret médical considéré comme une pièce angulaire dans la relation de confiance entre patient et praticien se trouve profondément transformé voir ébranlé par l'entrée en force des nouvelles technologies de la santé numérique dans le domaine médical.

Ainsi la dématérialisation des dossiers médicaux, la télémédecine, les objets connectés et l'usage de l'intelligence artificielle (IA) viennent bouleverser les cadres traditionnels de la confidentialité.

Au Maroc, le principe de secret médical, ancré dans le cadre juridique national à travers le Code pénal (art. 446), la loi 131-13 relative à l'exercice de la médecine, et la loi 09-08 sur la protection des données personnelles, se trouve confronté aux mutations techniques et juridiques du numérique.

Si la Commission nationale de contrôle de la protection des données personnelles (CNDP), la Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information (DGSSI) et la loi 05-20 sur la cybersécurité encadrent certains aspects, on note toutefois la persistance d'un vide quant à la spécificité du traitement des données de santé.

Cet article passe en revue les fondements, défis et perspectives du secret médical dans un environnement numérique, à la lumière du droit marocain comparé au RGPD et à la loi HIPAA.

Il met en évidence la tension entre l'impératif d'innovation et l'exigence de protection, et propose des pistes de gouvernance fondées sur l'éthique, la responsabilité et la sécurité.

#### Mots clés :

secret médical, santé numérique, intelligence artificielle, éthique, droit marocain, RGPD, HIPAA, protection des données.

## Introduction

Le **secret médical** constitue un principe cardinal du droit de la santé et de la déontologie médicale.

Constituant un Héritage du serment d'Hippocrate, il s'est imposé au fil des décennies comme une garantie fondamentale de la **dignité** et de la **vie privée** du patient.

Au Maroc, ce principe fondamental est expressément consacré par le **Code pénal** (article 446), la **loi 131-13** régissant l'exercice de la médecine, et la **loi 09-08** relative à la protection des données à caractère personnel.

Ces textes représentent le socle d'un dispositif normatif qui vise la préservation de la confidentialité des informations de santé.

Pourtant, depuis quelques années, on assiste à une **révolution numérique** qui bouleverse profondément le système de santé.

La santé numérique, ou l'utilisation des technologies numériques pour la santé, est devenue un domaine de pratique important pour l'utilisation des formes courantes et novatrices des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour répondre aux besoins sanitaires. Le terme « santé numérique » trouve ses racines dans la cybersanté, qui est définie comme « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication au service de la santé ainsi que des domaines qui lui sont liés ».

La santé mobile (mHealth) est une sous-catégorie de la cybersanté et se définit comme « l'utilisation des technologies mobiles sans fil pour la santé ».

Plus récemment, le terme santé numérique a été introduit en tant que « terme générique englobant la cybersanté (incluant la santé mobile), ainsi que des domaines émergents, tels que l'utilisation des sciences informatiques avancées dans les « mégadonnées », la génomique et l'intelligence artificielle »

Que ça soit La **télémédecine**, la **gestion électronique des dossiers médicaux (DME)**, les **plateformes de e-santé** et l'usage croissant de **l'intelligence artificielle (IA)** on assiste à une modification radicale de la nature, du volume et des circuits de circulation des données médicales.

Ces transformations, tout en contribuant à la modernisation du système de soins, soulèvent de nouveaux défis et exposent les patients à de nouveaux risques, on peut citer la violation du secret, le piratage des bases de données, le détournement des données sensibles pour des fins commerciales ou encore les biais algorithmiques qui peuvent affecter la confidentialité.

Au Maroc, la Commission nationale de contrôle de la protection des données personnelles (CNDP), instituée par la loi 09-08, joue un rôle primordial dans la régulation des traitements de données à caractère personnel, toutefois son action reste freinée par l'absence d'un cadre juridique spécifique à la santé numérique malgré la sensibilité des données de santé.

De même, la **Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information (DGSSI)**, qui relève de l'administration de la défense nationale, et qui veille sur la cybersécurité, ne dispose pas d'une approche sectorielle propre à la santé.

Dans un contexte où le Maroc aspire à un **système national intégré de e-santé**, les enjeux sont majeurs : comment concilier l'**innovation technologique** avec le **respect du secret médical** ? Comment garantir la **confidentialité des données de santé** sans freiner la recherche et la coopération numérique internationale ?

Cet article ambitionne d'explorer ces interrogations à travers une approche **pluridisciplinaire** — à la fois **juridique, éthique et technologique** —, en s'appuyant sur le droit marocain, la comparaison internationale et les standards de gouvernance des données.

La réflexion s'articulera autour de trois axes :

- Le premier axe traitera les **fondements et principes du secret médical** dans le contexte numérique (I) ;
- Le deuxième axe abordera les **nouveaux défis éthiques, juridiques et technologiques** auxquels ce secret est confronté (II) ;
- Et enfin, le troisième axe abordera les **perspectives d'adaptation et de gouvernance** du cadre marocain pour son alignement avec les meilleures pratiques internationales (III).

## Partie I – Les fondements et principes du secret médical à l'ère numérique

### 1. Le secret médical : un principe éthique et déontologique universel

Le secret médical est un principe ancien, ancré dans l'histoire de la médecine et du droit, et ce depuis le **serment d'Hippocrate**, il impose au médecin une obligation de discrétion absolue : « Tout ce que je verrai ou entendrai dans la société, je tairai ce qui ne doit pas être divulgué ». Au-delà de la simple confidentialité, ce serment reflète le **fondement moral** de la médecine, qui repose sur la **confiance** du patient envers son médecin.

La doctrine s'accorde à considérer que le secret médical représente **à la fois une obligation professionnelle, un devoir moral et un droit du patient** (Carbonnier, 2016). Dans cette perspective, le respect du secret médical vise une double finalité :

- **La Protection la vie privée** du malade, en interdisant toute divulgation sans consentement préalable de ce dernier
- La **préservation de la crédibilité du système de soins**, fondée sur une confiance réciproque.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) rappelle que le respect du secret médical fait partie intégrante du **droit à la santé** et du **principe de non-discrimination**. De même, la **Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme** adoptée par l'UNESCO (2005) affirme que la confidentialité est une condition essentielle de la dignité humaine.

On considère alors le secret médical comme étant une **valeur universelle**, un principe de civilisation, un pilier de l'éthique médicale à l'ère numérique qui dépasse la vision classique du simple devoir individuel du praticien

## **2. Le cadre juridique marocain du secret médical**

Au Maroc, la protection du secret médical repose sur un **socle juridique pluriel**, par la combinaison des sources pénales, déontologiques et numériques.

### **a. Le Code pénal : la répression de la violation du secret**

L'**article 446 du Code pénal marocain** érige en délit la révélation d'un secret par un médecin, un chirurgien, un pharmacien ou tout autre professionnel de santé. Cette disposition, inspiré du droit pénal français, assure la protection de la **confidentialité absolue** des informations obtenues dans le cadre de l'exercice médical. Elle sanctionne toute divulgation, qu'elle soit **intentionnelle ou par négligence**, les cas de dérogations légales à ce principe (à titre d'exemple, la déclaration obligatoire de certaines maladies, ou le témoignage devant la justice sur autorisation du patient).

Ainsi, la violation du secret médical constitue un **délit autonome**, indépendamment du préjudice

Cette autonomie traduit la **valeur éthique et sociale** conférée au secret médical, qui dépasse le simple cadre individuel du patient pour représenter un **enjeu de confiance** collectif dans le système de santé.

Le caractère autonome de ce délit traduit aussi sa **fonction préventive** : la loi punit la révélation pour **empêcher la banalisation de la divulgation**.

La pénalisation vise donc le **maintien d'une vigilance permanente** et le rappel du fait que le secret médical n'est pas une simple formalité administrative, mais plutôt une **obligation absolue de réserve**.

### **b. La loi 131-13 relative à l'exercice de la médecine et le code déontologie médical**

La **loi n° 131-13** du 19 février 2015, relative à l'exercice de la médecine, renforce la portée déontologique du secret. Elle impose à tout praticien de **protéger la confidentialité des données de santé**, même après la mort du patient. pour sa part l'article 4 du nouveau **Code de déontologie médicale de 2022** rappelle que « le secret professionnel s'impose à tout médecin dans les conditions établies par la loi » et s'étend à « tout ce qui a été vu, entendu ou compris ».

Cette règle s'applique quel que soit le support de l'information : papier, numérique, image ou fichier audio.

Ainsi, le passage vers la version numérisée de la **santé** n'allège en rien la responsabilité du praticien.

### c. La loi 09-08 relative à la protection des données à caractère personnelles et la CNDP

Promulguée en 2009, la **loi n° 09-08** sur la protection des données personnelles marque une étape essentielle dans la reconnaissance juridique de la **donnée médicale**. Son article 1er qualifie les données relatives à la santé comme étant des **données sensibles**, et leur traitement requiert une **autorisation préalable** délivrée par la **Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP)**.

La CNDP veille au respect de la conformité des traitements des données, et la délivrance des autorisations des transferts internationaux de ces données, et toute violation aux principes de la loi 09.08 expose les organismes fautifs à de lourdes sanctions. Cependant, on note que la mise en application de cette loi demeure parfois limitée dans le domaine de la santé, par manque de culture numérique et de moyens de contrôle.

## 3. Le cadre international : de la confidentialité au droit à la protection des données

Le Maroc, en tant que partenaire privilégié de la rive euro-méditerranéenne ne peut ignorer ces engagements internationaux, et de ce fait il s'inspire profondément du **modèle européen de protection des données** en matière de protection des données.

### a. Le RGPD (Règlement général sur la protection des données)

Adopté par l'Union européenne en 2016, le **RGPD** érige la protection des données personnelles comme étant un **droit fondamental**. Son article 9 interdit en principe le traitement des données de santé, sauf le cas des exceptions prévues par ce règlement notamment en matière de soins, de recherche et dans le cadre du respect de l'intérêt public.

**les Objectifs clés du RGPD sont :**

1. Le Renforcement des droits des personnes par la réglementation du droit d'accès, de rectification, d'opposition, à l'oubli, à la portabilité, à la limitation du traitement.
2. La Responsabilisation des acteurs qui assurent le traitement des données
3. L'Uniformisation des règles dans l'UE, au sein de l'union européenne un seul règlement est généralisé à l'ensemble des 27 pays membres, mettant un terme à la directive européenne initiale de 1995.
4. La répression des manquements aux principes de ce règlement par de lourdes sanctions avec des amendes pouvant atteindre 20 millions d'euros ou 4 % du chiffre d'affaires mondial annuel des auteurs de l'infraction.

Ces principes inspirent de plus en plus les réformes des partenaires de l'union européenne, le Maroc ne fait pas l'exception à travers une coopération entre la **CNDP** marocaine et les autorités européennes (CEPD).

### b. Le modèle américain : la loi HIPAA (1996)

Pour ce qui est des États-Unis, la Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) est le texte réglementaire qui fixe les standards stricts à respecter afin d'assurer la sécurité et la confidentialité des données médicales électroniques. Elle impose aux établissements de santé, assureurs et prestataires techniques de fournir les garanties afin de sécuriser le stockage et la transmission des informations relatives à la santé. Toute violation des conditions de recueil, de stockage et de transfert des données de santé expose les contrevenants à de lourdes sanctions administratives et pénales renforçant ainsi la culture de conformité.

### **c. Les instruments internationaux**

La **Déclaration de l'OMS sur la santé numérique (2018)** et la **Stratégie mondiale de cybersécurité en santé (2020)** ont poussé les États signataires à intégrer la protection du secret médical dans leurs politiques publiques de transformation digitale.

En effet dans sa déclaration l'OMS exhorte les ministères de la santé « à évaluer leur utilisation des technologies numériques pour la santé [...] et à donner la priorité, comme il se doit, au développement, à l'évaluation, à la mise en œuvre, à l'intensification et à l'utilisation accrue des technologies numériques

Pour ce qui est de la stratégie mondiale de cybersécurité en santé, elle met l'accent sur le fait que les données sanitaires doivent être classées comme des données personnelles sensibles, ou des informations permettant d'identifier une personne, lesquelles imposent une norme de sécurité élevée.

Par conséquent, elle souligne la nécessité de disposer d'une base juridique et réglementaire solide afin de protéger la vie privée, la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité des données ainsi que le traitement des données sanitaires personnelles, et de gérer les questions de cybersécurité, d'établissement de relations de confiance, de responsabilisation et de gouvernance, d'éthique, d'équité, de renforcement des capacités et de connaissances, en veillant à ce que des données de bonne qualité soient collectées et ensuite partagées pour appuyer les efforts en matière de planification, de mise en service et de transformation des services.

## **4. Le passage du secret individuel à la gouvernance des données de santé**

L'ère du numérique a modifié profondément la nature classique du secret médical. Autrefois ce secret était circonscrit entre le médecin et le patient, de nos jours on assiste à l'extension de ce dernier à de nouveaux acteurs (prestataires de services numériques, hébergeurs, sociétés de télémedecine, chercheurs, et même assureurs.)

Le secret devient dès lors un objet de gouvernance collective, et sa garantie ne relève plus seulement du respect déontologique, mais plutôt de la sécurisation technique et de la traçabilité des accès aux données. Les institutions comme la CNDP, la **DGSSI** et les **autorités sanitaires** sont dans l'obligation d'établir un cadre de coordination clair, afin de prévenir les fuites et les abus.

Cette mutation appelle à une **évolution conceptuelle** : le secret médical n'est plus seulement une **obligation de silence**, mais un **système de garanties juridiques et technologiques** au service de la dignité humaine

## Partie II – Les nouveaux défis éthiques, juridiques et technologiques

### 1. Les enjeux éthiques : consentement, autonomie et confiance numérique

L'entrée de la médecine dans l'ère numérique bouleverse la conception classique du secret médical.

Le **consentement éclairé**, qui constitue l'un des fondements de l'éthique biomédicale, se trouve mis à l'épreuve par la complexité croissante des systèmes numériques et des algorithmes de traitement des données.

Au Maroc, la **loi 131-13** a consacré le droit fondamental du patient à l'information sur son état de santé, toutefois la dématérialisation du dossier médical soulève les difficultés au sujet de la compréhension réelle du recueil, du stockage et de l'usage des données. Lorsqu'un patient donne son accord pour qu'une application mobile surveille son rythme cardiaque, ou qu'un hôpital partage ses examens pour l'entraînement d'un algorithme d'intelligence artificielle, peut-il réellement comprendre l'étendue du traitement et les risques associés ?

Cette opacité engendre clairement une atteinte au consentement libre et éclairé. L'éthique médicale doit donc s'adapter à ce nouvel environnement par la promotion de la transparence algorithmique et la traçabilité des décisions automatisées. Le concept de *consentement dynamique* par renouvellement régulier et contextualisé de ce dernier pourrait être une réponse adaptée, inspirée des réflexions du Comité international de bioéthique de l'UNESCO (2021).

On assiste à une redéfinition de la relation de confiance entre le médecin et le patient qui n'est plus uniquement interpersonnelle, mais médiée par des technologies. De ce fait le patient doit faire confiance non seulement à son praticien, mais aussi aux plateformes numériques, aux hébergeurs de données et aux institutions qui en assurent le contrôle.

Ainsi, le secret médical se transforme en écosystème de confiance numérique, reposant sur la responsabilité partagée de tous les acteurs.

### 2. Les défis juridiques : le vide normatif et les limites du cadre actuel

Si le droit marocain a consacré la protection du secret médical, il n'a pas encore pu intégrer le caractère spécifique **des données de santé numériques**. La **loi 09-08**, bien qu'avancée pour son époque, demeure centrée sur les données personnelles en général, sans distinction claire des données médicales ni exigence technique spécifique. De même, la **loi 05-20** relative à la cybersécurité traite la question de manière globale, sans approche sectorielle.

Ce vide normatif engendre plusieurs conséquences :



Le flou sur la responsabilité juridique : qui répond en cas de fuite de données ? Le médecin, l'établissement, l'hébergeur, ou le fournisseur de service numérique ?

L'absence d'obligation d'hébergement sécurisé : contrairement à la France, où les hébergeurs de données de santé doivent être certifiés HDS, le Maroc ne dispose pas encore d'un dispositif équivalent.

Le non-encadrement du Transfert international : certaines données médicales hébergées sur des serveurs étrangers échappent à la juridiction marocaine.

Si le Règlement général sur la protection des données (RGPD) européen impose des obligations strictes de sécurité, de notification et de traçabilité, la HIPAA, exigeant la désignation d'un *privacy officer* et la tenue d'audits réguliers dans le contexte américain, le cadre juridique marocain reste malheureusement fragmenté et incomplet, notamment en matière de santé numérique et d'intelligence artificielle médicale.

Dans un contexte où les hôpitaux marocains optent pour l'adoption des solutions numériques étrangères, l'absence de législation claire fragiliserait la **souveraineté des données de santé**. La mise en place d'un **cadre légale unifié** apparaît désormais indispensable.

### **3. Les défis technologiques : cybersécurité, intelligence artificielle et interopérabilité**

La vulnérabilité technologique constitue aujourd'hui l'un des principaux risques qui menace le secret médical. on assiste à une multiplication des cyberattaques qui ciblent les hôpitaux et les cliniques à l'échelle internationale, entraînant des violations massives de données sensibles. En 2023, plusieurs établissements hospitaliers européens ont été paralysés par des rançongiciels, et le Maroc n'est pas à l'abri de tels incidents.

La Direction Générale de la Sécurité des Systèmes d'Information (DGSSI), à travers son cadre réglementaire et ses guides de sécurité, recommande aux institutions publiques l'adoption des normes de cybersécurité (ISO 27001, cryptage, authentification forte). Cependant, dans le secteur privé, notamment les cliniques et laboratoires, la mise en application de ces recommandations laisse encore à désirer

Le développement de l'intelligence artificielle médicale soulève d'autres défis :

Comment garantir la confidentialité des données d'entraînement des algorithmes ?

Qui contrôle la qualité éthique des systèmes prédictifs ?

Comment prévenir la reconstruction d'identités à partir de données anonymisées ?



Les chercheurs (Mougeot, 2022 ; Parance, 2023) soulignent la nécessité d'un cadre de gouvernance algorithmique fondé sur la transparence, la supervision humaine et l'audit indépendant, et en l'absence de tels mécanismes, l'IA peut devenir un facteur amplificateur du risque de violation du secret médical.

Enfin, la question de l'interopérabilité des systèmes d'information reste centrale. Le partage des dossiers médicaux électroniques entre hôpitaux, cliniques et praticiens libéraux suppose des standards communs et des protocoles sécurisés. Une interopérabilité mal maîtrisée, sans normes de chiffrement robustes, constitue une menace directe pour la confidentialité.

Ainsi, loin de la neutralité attribuée à la technologie, elle doit être considérée comme un acteur du droit.

Elle impose au législateur de penser la protection des données dès la conception (*privacy by design*), et au praticien de développer une compétence numérique éthique

#### 4. La gouvernance éthique et institutionnelle : vers une responsabilité partagée

L'enjeu majeur de la santé numérique réside dans la reconstruction d'une gouvernance du secret médical adaptée à la complexité des technologies.

En recourant à la santé numérique, on ne peut plus imaginer le secret comme une simple obligation individuelle du médecin, mais on doit définir une responsabilité collective, impliquant tous les acteurs du système de santé.

Cette gouvernance suppose, d'abord la coordination institutionnelle entre la CNDP, le ministère de la Santé, la DGSSI et l'Ordre des médecins ; la création de comités d'éthique du numérique en santé, chargés d'évaluer les projets d'IA et de télémédecine ; et l'adoption de chartes internes de confidentialité numérique dans chaque établissement de santé.

Sur le plan éthique, la transparence et la reddition des comptes doivent être les deux piliers de cette gouvernance.

Chaque acteur doit pouvoir démontrer, à tout moment, la traçabilité des traitements et le respect du consentement du patient.

Le secret médical devient alors un droit collectif à la protection numérique, garantissant la confiance dans le système de santé.

Comme le souligne Alain Supiot (2020) dans son ouvrage sur la gouvernance par les nombres, l'éthique des technologies ne consiste pas seulement à limiter leurs excès, mais à « réintroduire la responsabilité humaine dans les dispositifs techniques ». C'est à cette condition que la santé numérique pourra se développer sans sacrifier les valeurs fondamentales de la médecine

### Partie III – Perspectives et recommandations pour le Maroc

#### 1. Vers un cadre législatif unifié pour la santé numérique

L'analyse des dispositifs actuels montre que le Maroc dispose d'un socle juridique solide, à travers les lois 09-08 sur les données personnelles, loi 131-13 sur l'exercice de la médecine, loi 05-20 sur la cybersécurité, Code pénal (art. 446) ; toutefois ce cadre reste éclaté et parfois inadapté aux exigences de la santé numérique. Aucune de ces lois ne définit clairement la donnée de santé ni ne fixe des normes d'hébergement, d'audit ou de certification spécifiques.

Une des premières recommandations est donc l'adoption d'une loi-cadre sur la santé numérique, articulée autour de trois objectifs :

- Définition des catégories de données de santé et des obligations de sécurité correspondantes ;
- L'obligation de l'obtention d'une certification des hébergeurs de données médicales et des plateformes de télémédecine ;
- La Création d'un régime de responsabilité partagée entre les professionnels de santé, les établissements et les prestataires techniques.

Ce cadre légal pourrait s'inspirer du modèle européen de régulation sectorielle, tout en respectant les spécificités marocaines : la sacralité du secret médical, le rôle du Conseil de l'Ordre des médecins et le respect de la dignité humaine. L'adoption d'une telle loi renforcerait la sécurité juridique pour les praticiens et encouragerait la confiance des citoyens dans la digitalisation du système de santé.

## **2. Renforcer les institutions de gouvernance et de contrôle**

Le développement de la santé numérique exige le renforcement de la coordination institutionnelle.

Actuellement, la CNDP assure la supervision du traitement des données personnelles, tandis que la DGSSI encadre la cybersécurité. Mais ces deux institutions agissent selon des mandats distincts, parfois sans articulation opérationnelle.

Il est donc recommandé la création d'un Comité national de gouvernance de la santé numérique, qui implique: la CNDP, pour la régulation des données personnelles, la DGSSI, pour la sécurité technique, le Conseil national de l'Ordre des médecins, pour la déontologie et les représentants du secteur privé et universitaire, pour la recherche et l'innovation.

Ce comité aurait la charge de définir des référentiels nationaux de sécurité pour les systèmes d'information hospitaliers, d'élaborer des chartes d'éthique du numérique en santé et d'assurer la supervision de la formation continue des professionnels.

Un tel organe favoriserait une gouvernance intégrée, essentielle pour concilier les impératifs de sécurité, de secret et de développement technologique.

## **3. Promouvoir une culture numérique éthique et juridique**

La réussite de la transition numérique dans le domaine de la santé ne dépend pas seulement des lois, mais également des comportements et de la culture professionnelle.

La formation aux enjeux de protection des données et de secret professionnel numérique au profit des praticiens les gestionnaires et les informaticiens de santé est une pièce angulaire dans la réussite du chantier de transition numérique médicale

Les facultés de médecine et de droit devraient intégrer des modules d'éthique et de droit du numérique en santé dans leurs cursus, afin de préparer les futurs professionnels aux responsabilités qui les attendent. De même, les établissements hospitaliers devraient instaurer des formations obligatoires sur la sécurité des systèmes d'information et la confidentialité des données.

La CNDP, en partenariat avec les universités, pourrait élaborer un label de conformité éthique pour les acteurs respectant les bonnes pratiques de protection des données. Cette labellisation, à la fois préventive et valorisante, renforcerait la confiance du public et favoriserait l'exemplarité.

#### **4. Encourager l'innovation responsable : IA, Blockchain et souveraineté numérique**

Le Maroc a vocation à devenir un acteur régional majeur de la santé numérique, mais cette ambition doit reposer sur une innovation responsable. Les technologies émergentes telles que l'intelligence artificielle, la blockchain, le cloud souverain doivent être intégrées dans un cadre éthique et sécurisé.

L'intelligence artificielle peut améliorer le diagnostic, la prédiction et la gestion hospitalière, mais elle ne doit pas devenir une « boîte noire » échappant au contrôle humain. Le principe de supervision humaine des décisions automatisées, inspiré du RGPD, devrait être inscrit dans le droit marocain.

La blockchain, quant à elle, offre des opportunités inédites de traçabilité et de sécurisation des données médicales. Son adoption dans les systèmes hospitaliers marocains pourrait garantir une transparence accrue sans porter atteinte au principe de respect du secret médical.

Enfin, la création de centres de données nationaux sécurisés permettrait d'assurer la souveraineté numérique du Maroc, en évitant la dépendance à des serveurs étrangers et en favorisant la recherche locale sur les données de santé anonymisées.

#### **5. Vers une charte marocaine de la santé numérique**

En parallèle à l'élaboration du cadre législatif, il nous paraît opportun d'élaborer une Charte marocaine de la santé numérique, et qui serait adoptée conjointement par la CNDP, le ministère de la Santé et l'Ordre des médecins. Cette charte aurait pour but le rappel des principes éthiques fondamentaux du secret médical ; l'énoncé des droits numériques des patients (information, consentement, portabilité, rectification) ; et la définition des obligations des établissements et prestataires en matière de sécurité et de transparence.

Un tel instrument, à la fois normatif et pédagogique, permettrait la diffusion d'une culture nationale de la confiance numérique en santé.

Il placerait le Maroc dans une trajectoire conforme aux standards internationaux, tout en préservant son identité juridique et éthique.

## Conclusion

Le **secret médical**, principe fondateur de la pratique médicale et pilier de la confiance entre le médecin et son patient, connaît aujourd'hui une transformation profonde sous l'effet de la **révolution numérique**.

La dématérialisation des données, la télémédecine, les objets connectés et l'intelligence artificielle ont fait émerger de **nouveaux défis éthiques, juridiques et technologiques** qui transcendent les frontières traditionnelles du secret professionnel.

Au Maroc, malgré l'existence d'un cadre juridique protecteur notamment le **Code pénal**, la **loi 131-13**, la **loi 09-08**, et **loi 05-20**, la réglementation demeure **fragmentée** et inadaptée à la complexité des traitements numériques. Le **vide législatif** relatif à la santé numérique fragilise la sécurité juridique et la confiance du patient, notamment face aux risques de piratage, de fuite ou de réutilisation non autorisée des données de santé.

Les comparaisons internationales montrent que des dispositifs comme le **RGPD** européen ou la **HIPAA** américaine offrent des garanties plus cohérentes, articulant **sécurité, responsabilité et transparence**.

Le Maroc gagnerait à s'en inspirer pour concevoir une **loi-cadre sur la santé numérique**, harmonisant les obligations des acteurs publics et privés et intégrant la **gouvernance des données de santé** dans une vision éthique et souveraine.

Sur le plan éthique, le secret médical doit désormais s'appréhender comme un **principe de gouvernance numérique** : il ne se limite plus à une obligation de silence, mais s'étend à la conception même des systèmes technologiques, selon le principe de *privacy by design*. La préservation du secret suppose donc une **responsabilité partagée** entre les praticiens, les établissements, les ingénieurs, les hébergeurs, et les institutions publiques.

Enfin, l'avenir du secret médical au Maroc repose sur la capacité des acteurs à instaurer une **culture de la confiance numérique**, fondée sur la formation, la transparence et l'innovation responsable.

Le défi consiste moins à résister à la transformation numérique qu'à l'accompagner, en faisant du secret médical **un instrument de protection et non un obstacle à l'innovation**. La conciliation entre progrès technologique et respect de la dignité humaine demeure, plus que jamais, la condition d'une médecine éthique et durable.

## Bibliographie

### Textes législatifs et réglementaires :

- Code pénal marocain, art. 446 et suivants.

- Loi n° 131-13 relative à l'exercice de la médecine, Bulletin officiel du 19 février 2015.
- Loi n° 09-08 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (2009).
- Loi n° 05-20 relative à la cybersécurité (2020).
- Code de déontologie médicale marocain (2022).
- Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (RGPD).
- Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), U.S. Department of Health & Human Services, 1996.
- Lignes directrices de l'OMS : recommandations sur les interventions numériques pour le renforcement des systèmes de santé [WHO guideline : recommendations on digital interventions for health system strengthening]. Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2022. Licence : CC BY-NC-SA 3.0 IGO
- Stratégie mondiale pour la santé numérique 2020-2025 [Global strategy on digital health 2020-2025]. Genève : Organisation mondiale de la Santé ; 2021. Licence : CC BY-NC-SA 3.0 IGO

### Ouvrages et articles :

- Carbonnier, J. (2016). *Droit civil : Introduction, les personnes, la famille, les incapacités*. PUF.
- Parance, B. (2023). *Les données de santé à l'épreuve du numérique : enjeux éthiques et juridiques*. Revue de droit sanitaire et social, 59(2), 145-163.
- Mougeot, M. (2022). *Éthique et intelligence artificielle médicale : entre transparence et responsabilité*. Médecine & Droit, 194(4), 201-212.
- Supiot, A. (2020). *La Gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015, 2nde éd. coll. Pluriel, 2020.
- Rouvillois, F. (2019). *Le secret médical à l'heure de la e-santé*. Revue française d'éthique appliquée, 6(2), 87-101.
- Béatrice Parance, B., & Lachière-Rey, P. (2021). *Bioéthique et droit de la santé*. Dalloz.
- Organisation mondiale de la santé (OMS). (2018). *Stratégie mondiale sur la santé numérique 2020-2025*. Genève.
- UNESCO. (2005). *Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme*. Paris.
- UNESCO. (2021). *Rapport du Comité international de bioéthique sur les implications éthiques de l'intelligence artificielle dans la santé*.
- OCDE. (2020). *Principes de gouvernance responsable des données dans la santé*. Paris.
- CNDP. (2021). *Guide pratique sur la protection des données de santé au Maroc*. Rabat.
- DGSSI. (2022). *Cadre national de cybersécurité et bonnes pratiques pour le secteur de la santé*. Rabat.
- Loukili, O. (2025). *L'intelligence artificielle et le secret médical : état des lieux et perspectives au Maroc*. Revue marocaine du droit de la santé, 12(3), 45-67.
- Tscheulin, D., & Dreves, F. (2020). *Digital health and patient trust: Ethical considerations in medical data sharing*. Journal of Medical Ethics, 46(9), 621-628.
- Freeman, T., & Kennedy, A. (2019). *Enacting corporate governance of healthcare safety and quality*. Sociology of Health & Illness, 41(2), 284-302.
- European Data Protection Board (EDPB). (2022). *Guidelines on health data processing under the GDPR*. Bruxelles.

- Conseil national de l'Ordre des médecins du Maroc. (2023). *Charte de déontologie numérique en santé (projet de consultation)*.
- Haute Autorité de Santé (HAS). (2021). *Référentiels éthiques et certification des systèmes d'IA en santé*. Paris.
- Revue marocaine de bioéthique et droit médical. (2024). *Numéro spécial sur le secret médical et la transformation numérique*.
- OECD Health Division. (2023). *Digital governance in healthcare: Policy lessons for emerging economies*. Paris.