

د. فهد كرطيط

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية

تقديم

د. عبد الحق بلفقيه

أستاذ باحث بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس

2026

2026



الدكتور فهد كرطيط

يتناول هذا الكتاب دور ديوان المظالم باعتباره آلية مؤسساتية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، من خلال معالجة الشكايات والتظلمات بوسائل غير قضائية تقوم على الوساطة والإنصاف. كما يسلط الضوء على جذور هذه المؤسسة في التراث العربي الإسلامي وتطورها في التجربة المغربية الحديثة، مع تحليل إطارها القانوني واختصاصاتها العملية وحصيلة عملها، إلى جانب إبراز الإكراهات التي تحد من فعاليتها في حل المنازعات الإدارية وترسيخ مبادئ دولة الحق والقانون.

من خلال محاورة هذا العمل، سيدرك أنه رغم أن النظام المؤسساتي بالمغرب قد عرف تحولاً مهماً بعد دستور سنة 2011 من خلال الارتقاء بألية ديوان المظالم إلى مؤسسة دستورية هي مؤسسة الوسيط، فإن الدراسة التاريخية والتأصيلية لهذه التجربة تبقى ذات أهمية علمية بالغة. ذلك أن مرحلة ديوان المظالم تشكل الحلقة التأسيسية في مسار إرساء آليات الوساطة الإدارية وحماية حقوق المرتفعين في علاقتهم بالإدارة، كما أنها تمثل الإطار الأول الذي تبلورت فيه الممارسة العملية لتلقي التظلمات ومعالجة الاختلالات الإدارية خارج المساطر القضائية التقليدية. ومن ثم فإن العودة إلى هذه المرحلة وتحليلها لا تندرج فقط في سياق التتبع التاريخي لتطور المؤسسات، بل تكتسي أيضاً بعداً معرفياً ومنهجياً يسمح بفهم الأسس التي مهدت لظهور مؤسسة الوسيط وتطور أدوارها في مجال الحكامة الإدارية وحماية الحقوق.

مقتطف من تقديم د. عبد الحق بلفقيه



- متصرف بوزارة التجهيز والماء.
- أستاذ الأشغال التوجيهية لمادة " النشاط الإداري " بسلك الإجازة المهنية في القانون والسياسات العمومية برسم الموسم الجامعي 2023/2024 بالكلية متعددة التخصصات بالقصر الكبير.
- أستاذ الأشغال التوجيهية لمادة " القانون الإداري والتنظيم الإداري " (السداسي الثاني) برسم الموسم الجامعي 2024-2023 بالكلية متعددة التخصصات العرائش.
- أستاذ وحدة " القيادة الإدارية " المدرجة ضمن وحدات السداسي السابع من ماستر التدبير الرقمي وصناعة القرار الإداري والسياسي، برسم السنة الجامعية 2024 - 2025 بالكلية متعددة التخصصات العرائش.

البريد الإلكتروني للمؤلف:

Fahd.Guertite2@gmail.com

البريد الإلكتروني للمجلة:

Almaqalats@gmail.com

د. فهد كرطيظ

دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

دور ديولن المضالم في حل المنازعات الإدارية

تقديم

د. عبد الحق بلفقيه

أستاذ باحث بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس

تنويه

أصل هذا الكتاب رسالة جامعية موسومة ب:

"دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية"

لصاحبها فهد كرطيظ، نوقشت تحت إشراف الدكتور محمد الأعرج، بجامعة سيدي محمد بن عبد الله فاس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.

| | |
|--|--------------|
| دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية | عنوان الكتاب |
| فهد كرطيظ | مؤلف الكتاب |
| مجلة المقالات الدولية | الناشر |
| 2026 | السنة |
| 146 | عدد الصفحات |
| 978-9920-26-364-1 | ردمك |
| انس المستقل | مدير المجلة |

إهداء

أهدي هذا العمل إلى من قال فيهم عز وجل
(واخفض لهما جناح الذل من الرحمة وقل رب ارحمهما كما
رباني صغيرا)
إلى والدي أطال الله في عمرهما
إلى سند الحياة
زوجتي الغالية
إلى فلذة كبدي
ابنتي قرة عيني
إلى جميع أشقائي وأقاربي
إلى جميع الأصدقاء المخلصين الأوفياء
إلى جميع من مد إلي يد المساعدة
إلى جميع من شجعوني طول حياتنا الدراسية

كلمة شكر

نتلو آيات الحمد والثناء على من أنشأ آدم وعلمه الأسماء
ونروي أحاديث الصلاة والتسليم على سيدنا محمد صلى
الله عليه وسلم.

أتوجه بالشكر العميق إلى أستاذنا الفاضل الدكتور
محمد الأعرج الذي أنار لي الطريق وذل علي الصعاب
بفضل توجيهاته وإرشاداته.

إليكم أتقدم بأسمى عبارات الشكر والامتنان نظير
رعايتكم ومساعدتكم لي.

فكنتم لي نعم المرشد الذي لم يبخل علي لحظة في تقديم
أي توجيه أو مساعدة وتبقى كلمات الشكر وتعابير
التقدير قاصرة عن أداء المقصود.

حديث قدسي

” يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته
بينكم محرما فلا تظالموا“

تقديم
بقلم ذ. عبد الحق بلفقيه
أستاذ باحث بجامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس

شهدت منظومة حماية حقوق المرتفقين في علاقتهم بالإدارة بالمغرب تطوراً مؤسساتياً ملحوظاً، تجسد في الانتقال التدريجي من آلية ديوان المظالم إلى مؤسسة دستورية متخصصة هي مؤسسة الوسيط. ويعكس هذا التحول دينامية الإصلاحات الإدارية والدستورية التي عرفتها المملكة، والرامية إلى ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وتعزيز آليات الإنصاف الإداري. ففي مرحلة أولى، تم إحداث ديوان المظالم سنة 2001 باعتباره آلية وطنية لتلقي شكايات المواطنين وتظلماتهم في مواجهة الإدارة. وقد شكل هذا الديوان تجربة مؤسساتية رائدة في مجال الوساطة الإدارية، حيث أسندت إليه مهمة النظر في التظلمات المرتبطة بسوء سير المرافق العمومية أو بتصرفات الإدارة التي قد تمس بحقوق المرتفقين، وذلك في إطار السعي إلى إرساء مبادئ العدل والإنصاف وتقريب الإدارة من المواطنين. غير أن التحولات الدستورية والمؤسساتية التي عرفها المغرب مع مطلع العقد

الثاني من الألفية الثالثة أفضت إلى إعادة النظر في الإطار التنظيمي لهذه المؤسسة. ففي سياق الإصلاحات الكبرى التي توجت بدستور سنة 2011، تم الارتقاء بديوان المظالم إلى مؤسسة الوسيط بموجب الظهير الصادر في 17 مارس 2011، قبل أن يكرسها دستور 2011 في الفصل 162 باعتبارها إحدى مؤسسات الحكامة الجيدة. وقد شكل هذا التحول انتقالاً نوعياً من مجرد آلية إدارية للتظلم إلى مؤسسة دستورية مستقلة تضطلع بمهام الوساطة بين الإدارة والمرتفقين، وتتمتع بصلاحيات أوسع في مجال حماية حقوق المرتفقين.

وتضطلع وظيفة الوساطة بمجموعة من المهام الأساسية، من أبرزها الوساطة بين المرتفقين والإدارة من أجل تسوية النزاعات بطرق ودية، سواء تعلق الأمر بالمواطنين أو بالأجانب المقيمين بالمغرب، في مواجهة الإدارات العمومية أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية. كما تسهم المؤسسة في الدفاع عن حقوق المرتفقين من خلال رصد حالات التعسف الإداري والعمل على نشر قيم التخليق والشفافية داخل المرفق العمومي. وإلى جانب ذلك، تتمتع المؤسسة بسلطة اقتراحية مهمة، حيث تصدر توصيات ومقترحات تروم

تحسين الأداء الإداري ومعالجة أوجه القصور التنظيمية والمسطرية التي قد تعيق حسن سير الإدارة.

وبذلك، يمكن القول إن الانتقال من ديوان المظالم إلى مؤسسة الوسيط يعكس تطورا تدريجيا في تصور الدولة المغربية لآليات حماية المرتفقين، حيث تم الانتقال من مؤسسة ذات طابع إداري محدود الاختصاص إلى مؤسسة دستورية ذات دور محوري في ترسيخ الحكامة الإدارية وتعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن.

في هذا السياق، تكتسي الدراسة التاريخية أهمية خاصة، إذ تتيح فهم الجذور والتطور المؤسسي من خلال الرجوع إلى ديوان المظالم التي شكلت إطارها السابق. ومن هنا تبرز أهمية إعادة تناول مؤسسة ووظيفة الوساطة بالبحث والتحليل، لما يتيح ذلك من إضاءة على أدوارها في معالجة تظلمات الأفراد إزاء الإدارة، وعلى إسهامها في إرساء آليات بديلة لتسوية المنازعات الإدارية.

وفي هذا الإطار، يندرج الكتاب الذي بين أيدينا، والذي يعد وثيقة أكاديمية مهمة، إذ إن أصله رسالة جامعية في القانون العام والعلوم السياسية حملت عنوان "دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية"، للباحث فهد كرطيظ، والتي نوقشت تحت إشراف الدكتور محمد الأعرج بكلية العلوم

القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة سيدي محمد بن عبد الله بفاس.

فالبحث في هذا المسار التاريخي لا يهدف فقط إلى تتبع التحولات التنظيمية التي عرفتها المؤسسة، بل يسهم أيضا في تأصيل دورها في النظام الإداري المغربي وإبراز امتدادها ضمن تقاليد أقدم في معالجة تظلمات الأفراد تجاه السلطة. ومن ثم، فإن دراسة ديوان المظالم تمثل مدخلاً أساسياً لفهم تطور آليات الوساطة الإدارية بالمغرب، والوقوف على التحول الذي أفضى إلى إرساء مؤسسة الوسيط في إطار مؤسسات الحكامة الجيدة.

ينطلق الباحث فهد كرطيط من التذكير والتأسيس لأهمية مؤسسة القضاء باعتبارها ركيزة من الركائز الأساسية لإرساء العدل و صون حقوق الأفراد وحررياتهم، لا سيما في مواجهة الإدارة. ومع تزايد تدخلات الإدارة في شتى مناحي الحياة، تبرز الحاجة إلى آليات موازية لحماية المواطنين من التعسف الإداري، وعلى رأسها مؤسسات الوساطة التي تضطلع باستقبال شكايات المواطنين والعمل على تسويتها خارج الأطر القضائية التقليدية. على الرغم من أن التجربة الحديثة لمؤسسة الوسيط قد نشأت في السويد عام 1809 وانتشرت عالمياً، إلا أن جذور هذه الفكرة تمتد في عمق التراث العربي

الإسلامي من خلال ولاية المظالم، التي أنشئت لرفع الظلم عن الرعية وصون حقوقهم إزاء السلطة.

في المغرب، تطورت هذه الفكرة عبر التاريخ إلى أن تجسدت في إحداث ديوان المظالم سنة 2001 بمبادرة ملكية سامية. تهدف هذه المؤسسة إلى تعزيز دولة الحق والقانون، وتكريس مبادئ الحكامة الجيدة، وإنصاف المواطنين في علاقتهم مع الإدارات العمومية. وتنبغي دراسة هذه المؤسسة نظراً لدورها المحوري في معالجة الشكايات والتظلمات الإدارية، مما يثير تساؤلاً جوهرياً حول مدى فعاليتها في حل المنازعات الإدارية والوسائل التي توظفها لبلوغ هذا الغاية.

ينقسم الكتاب إلى فصلين رئيسيين؛ حيث يعالج الباحث في الفصل الأول الإطار القانوني المنظم لديوان المظالم. فيبدأ بتحديد طبيعته القانونية وتمييزه عن باقي السلطات والمؤسسات، ثم يستعرض هيكلته التنظيمية على مستوى الإدارة المركزية والمندوبيات الجهوية والوزارية. ويتطرق إلى اختصاصات المؤسسة في المجالات الاستشارية والرقابية والوقائية، مع بيان الاستثناءات الواردة على نطاق تدخلها. كما يخصص هذا الفصل جزءاً هاماً لشروط اللجوء إلى الديوان، من الناحيتين الشكلية والموضوعية، موضحاً ضوابط تقديم الشكايات، وآليات عمل المؤسسة بدءاً بالمساعي التوفيقية والبحث والتحري، وصولاً إلى الوسائل

اللاحقة لتدخلها كإصدار التقارير والإحالة على الجهات المختصة.

أما الفصل الثاني، فينتقل الباحث فيه من الإطار النظري إلى الدور العملي الذي يضطلع به ديوان المظالم في معالجة الشكايات والتظلمات. يعتمد في ذلك على تحليل المعطيات الإحصائية المتعلقة بالشكايات الواردة على المؤسسة، بهدف إبراز طبيعة القضايا المطروحة، وتحديد الإدارات المعنية بها، وتوزيعها الجغرافي، وفئات المشتكين. ويختتم الفصل بتقييم شامل لحصيلة عمل الديوان، مسلطاً الضوء على أبرز الإيجابيات وأوجه القصور التي تميز أداء المؤسسة، مقترحاً آليات واستراتيجيات عملية لتعزيز فعاليتها وتطوير دورها في حماية حقوق المواطنين وتحقيق الحكامة الإدارية الرشيدة.

في مجمل أجزاء هذه الدراسة، عكس الباحث فهد كرطيظ محاولة منهجية لتقييم تجربة ديوان المظالم في معالجة المنازعات الإدارية من خلال مقارنة تحليلية تجمع بين التشخيص والاقتراح. فاختر عنوان «تقييم دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية» كأحد مباحث هذا العمل ينسجم مع طبيعة الدراسات القانونية التي تنتقل عادة من التأصيل النظري إلى التقييم العملي لفعالية المؤسسة. كما أن اعتماد تقسيم بعض أجزاء الكتاب إلى إبراز الإيجابيات والسلبيات يشكل مقارنة تحليلية متوازنة تسمح بإبراز حدود

تدخل المؤسسة من جهة، ودورها في تخفيف حدة النزاعات الإدارية عبر آليات الوساطة والإنصاف من جهة أخرى، وهو ما ينسجم مع طبيعة ديوان المظالم كآلية بديلة لتسوية النزاعات خارج القضاء الإداري.

غير أن الجانب المنهجي الأكثر أهمية يظهر في الجانب المتعلق بآليات تفعيل مؤسسة ديوان المظالم، حيث ينتقل التحليل من مرحلة التقييم إلى مرحلة الاقتراح والاستشراف. فاعتماد تقسيم يقوم على الاستراتيجية المستقبلية (على المدى القصير والمتوسط) يعكس توجهاً عملياً يروم تعزيز فعالية المؤسسة وتطوير أدائها في مواجهة الاختلالات الإدارية.

يخلص الباحث في خاتمة دراسته إلى أن إحداث ديوان المظالم استهدف بالأساس تعزيز حماية حقوق الإنسان وتحسين جودة العلاقة بين الإدارة والمواطن، من خلال رصد الاختلالات التي تشوب العمل الإداري والعمل على تداركها بما يحقق العدل والإنصاف ويدفع عجلة التنمية. غير أن فعالية هذه المؤسسة تظل رهينة بمدى قدرتها على إحداث إضافة نوعية على أرض الواقع، عبر ضمان التزام الإدارة باحترام حقوق المواطنين، وتوفير الوسائل القانونية والمؤسسية الكفيلة بإنجاح تدخلاتها. ومع ذلك، فإن التعويل على ديوان المظالم وحده لإصلاح الإدارة وتخليق المرافق العمومية يبقى قاصراً، إذ لا بد من تفعيل شتى آليات الرقابة على الإدارة، إلى

جانب الشروع في إصلاح إداري وقضائي شامل يضمن ترسيخ دعائم دولة الحق والقانون ويصون حقوق المواطنين.

ختاماً، سنلاحظ مذكرين أن القارئ، من خلال معاورة هذا العمل، سيدرك أنه رغم أن النظام المؤسسي بالمغرب قد عرف تحولاً مهماً بعد دستور سنة 2011 من خلال الارتقاء بآلية ديوان المظالم إلى مؤسسة دستورية هي مؤسسة الوسيط، فإن الدراسة التاريخية والتأصيلية لهذه التجربة تبقى ذات أهمية علمية بالغة. ذلك أن مرحلة ديوان المظالم تشكل الحلقة التأسيسية في مسار إرساء آليات الوساطة الإدارية وحماية حقوق المرتفقين في علاقتهم بالإدارة، كما أنها تمثل الإطار الأول الذي تبلورت فيه الممارسة العملية لتلقي التظلمات ومعالجة الاختلالات الإدارية خارج المساطر القضائية التقليدية. ومن ثم فإن العودة إلى هذه المرحلة وتحليلها لا تندرج فقط في سياق التتبع التاريخي لتطور المؤسسات، بل تكتسي أيضاً بعداً معرفياً ومنهجياً يسمح بفهم الأسس التي مهدت لظهور مؤسسة الوسيط وتطور أدوارها في مجال الحكامة الإدارية وحماية الحقوق.

مقدمة:

لكي يسود الأمن والطمأنينة بين أفراد المجتمع، لا بد من وجود جهة لها دور في إقامة الحق والعدل بين الأفراد من جهة، وبين الحكام والمحكومين من جهة أخرى، هذه الجهة هي القضاء الذي له دور في ضمان حقوق وحرّيات الأفراد والجماعات، خاصة بالنسبة للقضاء الإداري.

غير أن ازدياد تدخل الإدارة واتساع مجال تدخلها في الحياة اليومية للمواطنين، مع ما يترتب على ذلك من احتمال زيادة اعتداء الإدارة على حقوق وحرّيات المواطنين وارتفاع حالات انتهاكها لسيادة القانون، أفرز الحاجة إلى ظهور مؤسسات - غير قضائية- تقوم بالوساطة بين المواطنين والإدارة، هدفها حل النزاعات بين هذين الطرفين خارج دائرة القضاء، وذلك من خلال تلقي شكايات المواطنين والتحرّي بشأنها والقيام بالمساعي التوفيقية لتسويتها، وبذلك أضيف إلى جانب الأنظمة التقليدية للرقابة على الإدارة، نظام مرّن للرقابة الخارجية على الإدارة في ما يسمى بمؤسسة " الوسيط " (1).

¹ - عبد القادر لشقر، " مؤسسة ديوان المظالم: الجذور التاريخية وخصوصيات التجربة المغربية "، ندوة القضاء في الغرب الإسلامي، الآليات والخصوصيات، منظمة من قبل شعبة التاريخ، كلية الآداب، وجدة، 28-29 ماي 2010، ص 1.

وإذا كانت هذه المؤسسة إسكندنافية المنشأ، بحيث ظهرت منذ سنة 1809 في دولة السويد تحت إسم " الأمدسمان " "Ombudsman"⁽¹⁾ أي المفوض البرلماني، ثم عرفت في العقود الأخيرة انتشارا واسعا في مجموعة من الدول تحت أسماء مختلفة، فإن لها جذورا عميقة في التراث العربي الإسلامي، تتمثل في "ولاية المظالم" التي كانت تنظر في تظلمات المواطنين، بهدف حمايتهم من كل أشكال الحيف والتعسف، وقد حرص الخلفاء والحكام المسلمون على إيلاء عناية خاصة لتظلمات رعاياهم، حيث تولوا بأنفسهم النظر فيها، لكن مع اتساع رقعة البلاد الإسلامية دفعهم إلى التفكير في إسناد هذه المهمة إلى أشخاص مشهود لهم بالكفاءة والنزاهة قبل أن يتم تخصيص دواوين وأجهزة خاصة لهذه المسألة⁽²⁾ تعنى بالنظر في المظالم.

ولعله من المفيد أن نشير بهذا الخصوص إلى بعض التعاريف المقدمة من قبل بعض الفقهاء، فقد عرف الماوردي قضاء المظالم بأنه " قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر

1- أحمد والبياز، " دور مؤسسة " الأمدسمان " في حماية حقوق وحرية الأفراد والجماعات"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 20، 2000، ص 99.

2- فائزة بلعسري، " التطور التاريخي لولاية المظالم"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، طبعة 2000، ص 23.

المتنازعين عن التجاحد بالهيبية⁽¹⁾، وقد تابعه أبو يعلى العراء فقال هو: " قود المتظلمين إلى التناصف بالرهبة، وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبية ".⁽²⁾

كما عرف ابن خلدون ولاية المظالم بقوله "هي وظيفة ممتزجة من سطوة السلطنة ونصفة القضاء، وتحتاج إلى علو اليد وعظيم رهبة تقمع الظالم من الخصمين، وتزجر المعتدي وكأنه يقصد القاضي الذي جعل له الخلفاء النظر في المظالم. يمضي ما عجز عنه القضاة أو غيرهم عن إمضائه، ويكون نظره في البيئات والتقارير واعتماد الإمارات والقرائن، وتأخير الحكم إلى استجلاء الحق وحمل الخصمين على الصلح، واستخلاف الشهود، وذلك أوسع من نظر القاضي".⁽³⁾

في حين يعرف أحد الباحثين المعاصرين، وهو عبد العزيز خليل بدوي، فيما يعجز عنه القضاة، وهو يختص برفع الظلم عن الضعفاء الذين لا يستطيعون دفع الظلم عن

1- أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري الماوردي: " الأحكام السلطانية والولاية الدينية"، دار الكتب العلمية بيروت، لبنان، تاريخ الطبع غير مذكور، ص 97.

2- محمود الخالدي، " الإسلام وأصول الحكم " عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2005، ص 426.

3- عبد الرحمان بن خلدون، " المقدمة"، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 1993، ص 174.

أنفسهم ولا يستطيع القاضي دفعه عنهم، لذلك كانت رتبة قاضي المظالم أعلى رتبة من القاضي ومن المحتسب.⁽¹⁾

والناظر في التاريخ السياسي والإداري المغربي يجد نظيرا لمؤسسة الوسيط في شكل وزارة للشكايات قبل تطبيق نظام الحماية الفرنسية، ويعد مكتب الدراسات والأبحاث المرتبط بالديوان الملكي آخر مظهر لها، قبل أن تصبح ابتداء من سنة 2001 في شكل مؤسسة مستقلة تعرب بـ "ديوان المظالم"⁽²⁾، حيث أعلن جلالة الملك محمد السادس سيرا على نهج أسلافه المنعمين، عن إحداث ديوان المظالم⁽³⁾ كمؤسسة تجمع بين الأصالة والمعاصرة، تستمد مقوماتها من التقاليد الإسلامية العريقة ومن التجربة المغربية.

والواقع أن إحداث مؤسسة ديوان المظالم جاء كاستجابة لمتطلبات فرضتها عوامل داخلية وخارجية.

¹ - عبد العزيز خليل بدوي، "القضاء في الإسلام وحماية الحقوق"، دار الفكر العربي، طبعة 1979، ص 20.

² - خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان، الرباط 9 دجنبر 2001، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مؤسسة ديوان المظالم، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 97، 2004، ص 19-20.

³ - أحدثت مؤسسة ديوان المظالم بناء على الفصل 19 من الدستور، بمقتضى ظهير رقم 1-01-298 الصادر بتاريخ 23 رمضان 1422/9 دجنبر 2001.

فعلى المستوى الخارجي نجد بأن منظمة الأمم المتحدة قد اهتمت بإنشاء مؤسسات الوسيط باعتبارها أداة للتعاون الدولي والجهوي والإقليمي في مجال تنمية وتطوير حقوق الإنسان وحمايتها، وهنا نلاحظ ارتفاع وثيرة إحداث مؤسسات الوسط على الصعيد الدولي، حيث أصبح يفوق عددها 120 مؤسسة متواجدة في العالم.⁽¹⁾

أما على المستوى الداخلي فلا بد من التذكير بأن التصميم الخماسي لفترة 1985-1981 تضمن الإشارة إلى ضرورة وضع آلية من آليات متابعة الأعمال الإدارية بهدف الاستجابة لملتزمات وتظلمات المواطنين، وذلك على ضوء ما يجري في عدة دول أوروبية.⁽²⁾

كذلك لابد من الإشارة إلى تزايد ضغوط مؤسسات المجتمع المدني في اتجاه إحداث مؤسسة الوسيط، بحيث طالبت بعض الأحزاب السياسية⁽³⁾ والجمعيات الحقوقية⁽⁴⁾ وغيرها

¹ - أنظر الرابط الإلكتروني التالي:

<http://prejury.law.ualberta.ca/centres/ioi/Francaise/A-propos-d-1/-IPC/historique-Developpement.php>

² - عبد الله ركانة الوزاني، "تساؤلات حول مؤسسة الوسيط"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 20، 2000، ص 160-161.

³ - من ذلك مثلا مطالبة حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية في مذكرتهما حول ت تعديل الدستور، المرفوعة إلى الملك بتاريخ 9 أكتوبر 1991 بـ: "إحداث مؤسسة الوسيط التي يجب أن يكون من بين مهامها تلقي الشكايات في

من الجمعيات⁽¹⁾ في عدة مناسبات بإحداث هذه المؤسسة باعتبارها ضمانا لحقوق الأفراد وحرّياتهم. بل وجدت مثل هذه الدعوة صداها في بعض المؤسسات الرسمية كما يدل

ميدان العلاقات بين الإدارة والمواطنين والتدخل بالوساطة لدى السلطة التنفيذية ضمانا لاحتزام الحقوق والحريات الفردية والجماعية وتقديم تقرير سنوي عن أعمالها إلى مجلس النواب". كما طالبت الأحزاب المنضوية في إطار الكتلة الديمقراطية في مذكرتها بتاريخ 23 أبريل 1996 بـ "إنشاء منصب الوسيط الذي يختص بتسلم تظلمات المواطنين فيحقق فيها ويرفع تقريراً سنوياً إلى جلالة الملك، ثم ينشر بالجريدة الرسمية".

4 - مثلا المنظمة المغربية لحقوق الإنسان التي طالبت في مؤتمرها الرابع المنعقد بالرباط بتاريخ 24-25-26 مارس 2000 بـ "... إعمال الالتزام الحكومي بإنشاء مؤسسة الوسيط على أساس أن تتوفر على اختصاصات تؤهلها للمساهمة الفعلية في حماية الحقوق والحريات الأساسية وإشراك الخبراء وذوي الاختصاص وممثلي حركة حقوق الإنسان في إعداد مشروع القانون المتعلق بهذه المؤسسة الوطنية..." انظر مقتطفات من بيان المنظمة المغربية لحقوق الإنسان في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 20، 2000، ص 190.

1 - يمكن أن نشير بهذا الخصوص إلى أن الجمعية المغربية للاتصال من أجل التنمية قد دعت إلى ضرورة إحداث مهمة الوسيط الإداري. وقد وردت هذه الدعوة في تصريحها الأول الذي أصدرته بمناسبة تنظيمها بتعاون مع المدرسة الوطنية للإدارة يوما دراسيا حول موضوع: "من أجل اتصال فعال بالإدارة العمومية" بتاريخ 21 أبريل 1999. انظر عبد العزيز الرماني: "من أجل اتصال فعال للإدارة المغربية: مهمة الوسيط في أفق مصالحة حقيقية بين الإدارة والمواطن" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 20، 2000، ص 168.

على ذلك تصريح السيد الوزير الأول عبد الرحمان اليوسفي أمام كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين.⁽¹⁾

وبالرجوع إلى مضامين الخطاب الملكي بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان الرباط 9 دجنبر 2001⁽²⁾، وإلى كلمة جلالة الملك محمد السادس بمناسبة تعيين وتنصيب الأعضاء الجدد في المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان ووالي ديوان المظالم بتاريخ 10-12-2002، وكذلك إلى بيان الأسباب

1 - جاء في تصريح الوزير الأول أمام مجلس النواب يوم الخميس 13 يناير 2000: "... ويسرني في هذا الصدد أن أعلن عن عزم الحكومة على التقدم بمجلسكم الموقر في إحدى دوراته لهذه السنة بمشروع قانون تحدث بمقتضاه مؤسسة وطنية مستقلة على غرار مؤسسة "الوسيط" التي تعرفها بعض الدول تعنى بتظلمات المواطنين والعمل على حمايتهم من كل أشكال الحيف والظلم...". كما جاء في تصريح الوزير الأول أمام مجلس المستشارين في يناير 2000: "... إحداث مؤسسة وطنية مستقلة على غرار مؤسسة "الوسيط" حماية للمواطنين من كل أشكال الحيف والظلم والشطط في استعمال السلطة، ستمكن من إحداث امتدادات لها على المستوى == الترابي حتى تستكمل المقومات الأساسية لسياسة تواصل حقيقي ولملموس مع المواطنين على صعيد مختلف الإدارات الترابية من عمالات وأقاليم ودوائر وقيادات وجماعات ومصالح خارجية للوزارات..." انظر متقطعات من تصريح الوزير الأول أمام مجلسي البرلمان في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 20، 2000، ص 189.

2 - نص الخطاب المذكور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: "مؤسسة ديوان المظالم"، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 97، الطبعة الأولى، 2004، ص 19-20.

المحددة في ظهير شريف رقم 1.01.298 صادر في 23 من رمضان 1422 (9 ديسمبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم⁽¹⁾، يتضح أن خطوة إحداث مؤسسة ديوان المظالم جاءت في سياق تحقيق هدف أو طموح معلن عنه يتمثل في استكمال بناء دولة الحق والقانون.

من هذا المنطلق تبرز لنا أهمية دراسة مؤسسة ديوان المظالم باعتبارها مؤسسة محدثة من قبل جلالة الملك تعنى برفع المظالم وإحقاق الحق وحماية الحريات، وهو ما يؤهلها لأن تحظى بمكانة خاصة في النسيج المؤسساتي المغربي.

لكن، إذا كانت مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب قد أحدثت من أجل توطيد المكتسبات الديمقراطية والحقوقية، وتعزيز المؤسسات التي أنشئت لترسيخ دولة الحق والقانون وتفعيل المفهوم الجديد للسلطة القائم، حسب جلالة الملك محمد السادس، على رعاية مصالح المواطنين وصيانة حقوقهم وإنصافهم في مواجهة الإدارة. فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو كالتالي: إلى أي حد استطاعت مؤسسة ديوان المظالم أن تقوم فعلا بما هو مطلوب منها حسب النظام الداخلي وظهير الإحداث، خاصة في مجال معالجة الشكايات والتظلمات الواردة عليها، وهكذا فإن الإشكالية الرئيسية لموضوع بحثنا ترتبط بدور ديوان المظالم في حل المنازعات

¹ - الجريدة الرسمية عدد 4963 بتاريخ 24 ديسمبر 2001، ص 4281.

الإدارية؟ هذه الإشكالية تتفرع عنها مجموعة من التساؤلات الفرعية، من قبيل ما هي الصلاحيات المسندة لمؤسسة ديوان المظالم في مجال المنازعات الإدارية؟ وما هي حصيلة عمل هذه المؤسسة؟ وهل تتوفر على وسائل العمل اللازمة للقيام بدورها على أكمل وجه؟ وما هي العراقيل والإكراهات التي تحد من فعالية تدخل المؤسسة؟

لمقاربة موضوع بحثنا سوف نعتمد المنهج الوصفي التحليلي، كما سوف نحاول الإجابة عن الإشكالية الرئيسية والتساؤلات الفرعية من خلال تقسيم الموضوع إلى فصلين أساسيين:

الفصل الأول: النظام القانوني المنظم لمؤسسة ديوان المظالم

الفصل الثاني: دور مؤسسة ديوان المظالم في معالجة الشكايات والتظلمات

الفصل الأول

النظام القانوني المنظم لمؤسسة ديوان المظالم

مؤسسة ديوان المظالم كمؤسسة حديثة العهد أنيط لها معالجة الشكايات والتظلمات التي يرفعها المواطنون ضد الإدارات المعنية، هذا الاختصاص المسند لها يعتمد على الطبيعة القانونية للمؤسسة من خلال تفعيل مقتضيات ظهير الإحداث وكذلك الاعتماد على النظام الداخلي لديوان المظالم، حيث أن نظر ديوان المظالم في الشكايات والتظلمات المحالة عليه يتم وفق ما هو منصوص عليه قانونا، وهنا تطرح إشكالية الطبيعة القانونية لديوان المظالم وتمييزه عن باقي السلط، وما هي اختصاصاته وما هي شروط اللجوء إليه؟ وما هو تكوين هذه المؤسسة وهل أن هذه الاختصاصات وتكوينه يلعب أدوارا في تطوير عمل هذه المؤسسة للقيام بما هو مطلوب منها حسب ظهير الإحداث والنظام الداخلي؟

المبحث الأول

طبيعة ديوان المظالم: طبيعتها القانونية وتكوينها

طبيعة ديوان المظالم أثارت مجموعة من الإشكاليات، وبالتالي سيتم التطرق لطبيعة المؤسسة من خلال الحديث عن طبيعة المؤسسة من خلال الطبيعة القانونية لديوان المظالم من خلال الإحداث والأهداف والوظيفة، ثم إلى تمييز المؤسسة عن باقي السلط الإدارية والقضائية، وهل هذه المؤسسة هي سلطة إدارية أم استشارية، ثم ننتقل للحديث عن تكوين مؤسسة ديوان المظالم من خلال الإدارة المركزية والمندوبيات الوزارية والجهوية.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمؤسسة ديوان المظالم
لحديث عن الطبيعة القانونية لمؤسسة ديوان المظالم سيتم التطرق إلى طبيعة المؤسسة من حيث الإحداث والأهداف وكذا من حيث وظيفة المؤسسة (الفرع الأول)، ثم سيتم البحث في مسألة التمييز بين مؤسسة ديوان المظالم وباقي السلط (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الطبيعة القانونية لديوان المظالم من خلال الإحداث والأهداف والوظيفة

بالرجوع إلى مقتضيات الظهير الشريف رقم 1-01-298 الصادر في 12 دجنبر 2001 المتعلق بإحداث مؤسسة ديوان المظالم، نجد أن جلالة الملك هو الذي يتولى بنفسه إحداث هذه المؤسسة إلى جانبه⁽¹⁾، كما أنه هو من يتكلف بتعيين والي المظالم: الممثل القانوني والمتحدث الرسمي باسم المؤسسة، وذلك لمدة ست سنوات قابلة للتجديد⁽²⁾، كما يتولى جلالة الملك أيضا الموافقة على تعيين المندوبين المساعدين لوالي المظالم، وطريقة التعيين من شأنها أن تزيد في استقلالية المؤسسة على جميع الجهات، أيا كان مصدرها كتأثير بعض

¹ - المادة 1 من ظهير 298-1-01 صادر في 23 من رمضان 1422 (9 ديسمبر 2001) بإحداث مؤسسة ديوان المظالم. منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "نصوص ووثائق"، العدد 97، الطبعة الأولى 2004، ص 25.

² - المادة 2 من الظهير 298-1-01، مرجع سابق، ص 25.

المؤسسات التي يناط بها مهام الدفاع عن حقوق الإنسان، أو أية ضغوطات حزبية أو مجرد تأثير عام (الصحافة).

كما أن هناك إشرافا مباشرا للمؤسسة الملكية يتجلى ذلك في كون ميزانية هذه المؤسسة تندرج في إطار ميزانية البلاط الملكي⁽¹⁾، والحكمة واضحة وجليّة في إحداث هذه المؤسسة تحت الإشراف المباشر لأعلى سلطة في البلاد، وذلك من أجل تحصينها من أية تبعية أو الخضوع لأي تسلسل أو رقابة جهة وصية عليها، كذلك حتى تكون المؤسسة في منأى عن جميع المؤثرات والضغوطات الخارجية، سواء كان مصدرها السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية.

فاستقلال مؤسسة ديوان المظالم عن السلطة التشريعية يعني أن هذه الأخيرة لا تملك حق توجيه تعليمات أو أوامر بصدد التوصيات الصادرة عن المؤسسة بخصوص تطبيق القواعد التشريعية، بل إن والي المظالم إذا رأى أن التطبيق الصارم لقاعدة تشريعية أو تنظيمية من شأنه أن يعرقل الخدمات الإدارية المقدمة للمواطنين، فمن حقه أن يطالب بتعديلها.⁽²⁾

¹ - المادة 16 من الظهير 1-01-298، مرجع سابق، ص 28..

² - المادة 52 من الظهير 1.03.240 صادر في 9 شوال 1424 (4 ديسمبر 2003) المتعلق بالمصادقة على النظام الداخلي لمؤسسة ديوان المظالم، منشورة بالمجلة

أما استقلاله عن السلطة القضائية فمعناه أن والي المظالم لا يمكن أن يكون محل متابعة وأن لا تكون التوصيات والاقتراحات التي يتقدم بها موضوع نظر أمام القضاء حول قانونيتها، وهذه الاستقلالية الممنوحة لمؤسسة ديوان المظالم من شأنها أن تعطي لآراء وتوصيات واقتراحات والي المظالم قوة أكبر ونجاعة أفضل نظرا للمكانة السامية التي يتمتع بها.⁽¹⁾

ومن جهة أخرى فإن الهدف من إحداث هذه المؤسسة هو الدفاع عن المواطنين في مواجهة الخروقات الإدارية التي تترجمها قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية أو أضرار قابلة للتعويض خصوصا الأضرار المعنوية التي سوف تشكل لا محالة ميدانا خصبا لتدخل ديوان المظالم⁽²⁾، ويتحقق ذلك من خلال النظر في مختلف التظلمات والشكايات المحددة قانونا⁽³⁾، والقيام بكل المساعي لرفع الحيف وإنصاف المشتكين متى أسفرت عمليات البحث

المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 97، الطبعة الأولى 2004، ص 52.

1 - كلمة إدريس الضحاك في اليوم الدراسي حول مؤسسة ديوان المظالم نحو منظور جديد لعلاقات الإدارة بالمواطنين، وذلك يوم 25 يناير 2002، منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002، ص 16.

2 - أحمد بوعشيق، "ديوان المظالم والمفهوم الجديد للسلطة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002، ص 70.

3 - المادة السادسة من الظهير المحدث للمؤسسة.

والتحري التي يقوم بها والي المظالم عن وجود ضرر تجاه المواطنين. بناء على ذلك يقوم والي المظالم بإصدار توصيات عامة للإدارة المعنية بخصوص الشكايات المقدمة ضدها ويقدم اقتراحات لها من أجل تصحيح الاختلالات التي تطبع سير الإدارة، ويحثها على احترام القانون، استناداً لمبادئ سيادة القانون والإنصاف باعتبار أن الهدف الأساسي للمؤسسة هو تقويم العلاقة بين المواطن والإدارة، وبالتالي تنمية التواصل بين الطرفين.

كما أن مؤسسة ديوان المظالم تتطلع إلى إصلاح الترسانة القانونية الخاصة بتعامل المواطن مع الإدارة، وذلك بتحويلها سلطة اقتراح تعديلات لبعض النصوص وإصلاحها من أجل أن تتلاءم مع مبادئ سيادة القانون والإنصاف.⁽¹⁾

انطلاقاً من كل ذلك يمكن أن نستنتج أن مؤسسة ديوان المظالم هي مؤسسة حقوقية تسعى إلى الدفاع عن حقوق الإنسان في الشق المتعلق بالمجال الإداري، وفي استقلال تام عن باقي السلطات عن طريق رفع تقارير إلى كل من المؤسسة الملكية وكذلك مؤسسة الوزير الأول لإطلاعهم على وضعية حقوق الإنسان واقتراح ما يجب من تدابير من أجل ضمان الحفاظ على حقوق الإنسان وتحسين فعالية الجهاز الإداري.

¹ - المادة 12 من الظهير المحدث للمؤسسة والمادة 52 من النظام الداخلي للمؤسسة ديوان المظالم.

وهي بمفهوم آخر حسب بعض الفقه (1) مؤسسة مساعدة لعمل السلطات العمومية من أجل تطبيق فعلي وعملي لحقوق الإنسان.

وبالنظر للأسباب الموجبة لإحداث مؤسسة ديوان المظالم، نجد أنه تم إحداثها لتكملة المهام التي يقوم بها الجهاز القضائي، فهي بذلك مؤسسة مساندة لعمل القضاء (2)، وكذلك فالمؤسسة تقوم بدور الرقابة التوجيهية المرنة ضد الإدارة، من خلال النظر في شكايات وتظلمات المواطنين المتضررين من القرارات والأعمال المنافية للقانون الصادرة عن الهيئات العامة المتمتعة بصلاحيات السلطة العامة، حيث تعمل على توجيه الإدارة وحثها على الالتزام بقواعد القانون وتنبيه المسؤولين الإداريين إلى ضرورة احترامها (3).

وما يدل أيضا على أن مؤسسة ديوان المظالم ليست مؤسسة إدارية هو كونها لا تتوفر على عناصر المنظمة الإدارية في علاقتها بالمتظلمين أمامها، ولا تقدم خدمات إدارية، وبالتالي فقراراتها المتعلقة بالشكايات وتظلمات المواطنين لا تحدث

1- عبد الإله فونتيير، "مؤسسة ديوان المظالم، مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مجلة ديوان المظالم، العدد، ص 24.

2- انظر ديباجة الظهير الشريف المحدث للمؤسسة.

3- أحمد أجمعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002، ص 84.

تغييرات في المراكز القانونية لهم، ولا يحق للمواطن المتظلم الطعن فيها أمام القضاء.⁽¹⁾

وإذا كان والي المظالم ليس سلطة إدارية في مواجهة المتظلمين، فإنه يعتبر سلطة إدارية في إطار علاقته بالموظفين والمستخدمين والمندوبين الجهويين والوزاريين العاملين بديوان المظالم، وبالتالي فقراراته في مواجهتهم هي قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري.⁽²⁾

واضح أن ديوان المظالم يعتبر من المؤسسات الوطنية التي أسند لها المشرع مهمة ترشيد عمل الإدارة والمرافق العمومية في إطار علاقتها بالمواطنين من أجل تحسين جودة الخدمات التي يقدمها لهم واحترام الأسس والقيم، وكل ذلك في استقلال تام عن باقي السلط والأجهزة الأخرى. وهو بهذه الصفة يعتبر جهازا للتأثير القانوني على الإدارة من أجل حثها على الالتزام بالمشروعية والحيلولة دون الوقوع في حالات الشطط والانحراف والتجاوز، كما يعتبر جهازا لتصحيح الأوضاع المخلة بقاعدة التوازن بين المصلحة العامة التي

1- العروسي السواري، " المنازعات الإدارية بين اختصاص المحاكم الإدارية وتدخل مؤسسة ديوان المظالم"، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 9، طبعة 2009، ص 67.

2- أمال المشرفي، " التقرير التركيبي لليوم الدراسي حول مؤسسة ديوان المظالم، نحو منظور جديد لعلاقات الإدارة بالمواطن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، ص 141.

ترعاها الإدارة والمصالح الخاصة التي يسعى المواطنون لتحقيقها وتحصيلها.⁽¹⁾

وذلك بمباشرة مهامه عن طريق البحث والتحري التي يقوم بها. كما يقدم حسب المادة 12 من ظهير إحداث المؤسسة، توصيات عامة واقتراحات للوزير الأول من أجل تصحيح الاختلالات التي تعترى سير المرفق العمومي التابعة لها وإصلاح النصوص القانونية المنظمة لها.

وبشكل عام يبقى ديوان المظالم آلية جديدة ضمن النظام المؤسساتي المغربي، ومن شأن هذه الآلية الجديدة أن تعمل على تقوية دور الهيئات الاستشارية في حفظ وصيانة الحقوق والحريات والعمل على التخفيف من حدة تعقيدات المساطر الإدارية والإجراءات القضائية وكذلك على محاولة تقريب السلطات العليا من المشاكل التي يعاني منها المواطن من تحقيق الحماية، وهذه الحماية من نوع خاص تمكن المواطن من فرض رقابته على الإدارة وتدعيم ثقافة جديدة تسمح

¹ - عبد الإله فونتر، "مؤسسة ديوان المظالم، مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مرجع سابق، ص 24.

للمواطن بالتبليغ عن بعض العوائق التي أضرت كثيرا بتواصله الإيجابي مع الهيئات الإدارية.⁽¹⁾

الفرع الثاني: تمييز ديوان المظالم عن السلط الأخرى

بعدها تطرقنا لطبيعة مؤسسة ديوان المظالم سنحاول تمييز ديوان المظالم عن السلطة الإدارية وعن السلطة القضائية.

الفقرة الأولى: معايير تمييز ديوان المظالم عن السلطتين الإدارية والقضائية

إن معيار تمييز السلطة الإدارية هو ما جاء به مضمون الفصل 60 من الدستور المغربي معتبرا الإدارة موضوعا رهن إشارة الحكومة. وبالتالي عملا بمضمون تحليل مجال تدخل مؤسسة والي المظالم بالمغرب، وطبيعة تدخلاته وطبيعة علاقته بالحكومة، وبعدهم تنصيص القانون المحدث لهذه المؤسسة على جعلها أداة في يد الحكومة، فإنها ليست منظمة أو سلطة إدارية.⁽²⁾

1 - عتيقة شنقيط، "الإطار السياسي والدستوري لمؤسسة ديوان المظالم"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 34، 2002، ص 68.

2 - عتيقة شنقيط، "ديوان المظالم ورهان التحديث الإداري بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 85، طبعة 2010، ص 125.

ومن بين المعايير أيضا التي تميز السلطة الإدارية عن غيرها من الهيئات هو معيار الخضوع والرقابة أو الوصاية الإدارية، وهنا نجد بأن والي المظالم لا يخضع لمراقبة سلطة عمومية أخرى، بل إن والي المظالم يخضع لمراقبة مختلفة عن تقنيات المراقبة المعروفة في نظام التسلسل الإداري، حيث إنها تتم مباشرة من قبل جلالة الملك، وذلك لأن الهدف من إحداث مؤسسة ديوان المظالم، ليست هي تقديم الخدمات الإدارية، بل فقط تدير الاختلافات بين المرافق ومستخدميها. لهذا تنتفي عناصر العمل الإداري في العمل الصادر عن والي المظالم أثناء وبعد بته في التظلمات، لكن التساؤل يطرح بخصوص أو بصدد طبيعة السلطات التي يمارسها والي المظالم في اتجاه موظفي المؤسسة والعاملين بها؟

وبالرجوع إلى مقتضيات المادة 15 من الظهير الشريف 298-01 نجد أن سلطات والي المظالم في تنظيم الشؤون الداخلية هي علاقة إدارية بين الرئيس والمرؤوس، وبالتالي يملك كل الصلاحيات لاتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لضمان فعالية عملها، وبالتالي يمارس سلطة تنظيمية داخل المؤسسة.

حاصل القول مؤسسة ديوان المظالم لا تتوفر على عناصر المنظمة الإدارية في علاقتها بالمتظلمين أمامها، لأنها لا تقدم خدمات إدارية، كما لا يعتبر والي المظالم سلطة إدارية في مواجهة المتظلمين، لأنه لا يمارس السلطة العمومية التي

تقتضي منه إصدار قرارات إدارية تنفيذية، بل هو يستقبل شكايات المواطنين بسبب خلافاتهم مع الإدارة، حيث يصبح طرفاً ثالثاً إلى جانب المتظلم والمتظلم منه، ويعطي رأيه في شكل توصيات ذات طبيعة توفيقية يوجهها إلى الطرفين بعد تدخله.⁽¹⁾

وباعتبار العمل القضائي يصدر عن السلطة القضائية، من خلال أحكام مكتسبة لحق الطعن فيها أمام الهيئات الاستئنافية، وبعد أن تصبح مكتسبة لقوة الشيء المقضي به، وهنا يصبح تنفيذها لازماً لكي لا يؤدي ذلك إلى تحقير المقررات القضائية وفقدان الثقة في مؤسسة القضاء، وانحلال الدولة. وفي هذا الصدد جاء ديوان المظالم، كآلية جديدة تتدخل في حالة عدم تنفيذ الإدارة لأحكام القضاء، الأمر الذي ينفي عن أعماله صفة العمل القضائي، لأنه لا يصدر حكماً بتنفيذ الحكم الصادر عن القضاء، كذلك لا يصدر أوامر بالاعتقال، وعموماً فهو ليس سلطة قضائية لأن القانون لم يعتبره كذلك ولأن تحليل أعماله تنفي عنه هذه الصفة لاسيما وأنه يصدر توصيات وليس أحكاماً والتوصيات لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء.⁽²⁾

1 - عتيقة شنقيط، "ديوان المظالم ورهان التحديث الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص 128.

2 - عتيقة شنقيط، "ديوان المظالم ورهان التحديث الإداري بالمغرب"، مرجع سابق، ص 131.

الفقرة الثانية: ديوان المظالم: سلطة إدارية مستقلة أم استشارية

لم ينص الظهير المحدث لمؤسسة ديوان المظالم على كون ديوان المظالم سلطة إدارية مستقلة بصريح العبارة، ولكن من خلال التطرق لأسباب الإحداث نجد أنه يتمتع بالاستقلال اللازم عن الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وإذا كان الحديث على أن ديوان المظالم يتمتع بالاستقلالية، فهل يمكن أن يتعرض إلى تدخل سلطة حكومية كما هو الشأن بالنسبة للسلطات الإدارية المستقلة؟ أم انه يتمتع باستقلالية من نوع آخر تجعله محميا من التدخل في سلطاته من قبل الحكومة؟

إن الوجود الذي يتمتع به ديوان المظالم إلى جانب جلالته الملك، ومباشرة عمله تحت رعايته السامية، هو كاف لجعل استقلالته بعيدة عن أية مقاييس تجعله شبيها بالسلطات الإدارية المستقلة، أو قابل لتدخل سلطة حكومية في اختصاصاته، وهذا أيضا ما نجده عند بعض التجارب المقارنة التي تعطي لهذه المؤسسة استقلالية تامة، فالمدافع عن الشعب في إسبانيا مثلا يتمتع بعدة سلطات وامتيازات

تساعده على القيام بمهامه، فهو لا يخضع لأية أوامر ويمارس وظائفه باستقلالية وحسب ما يمليه عليه ضميره.⁽¹⁾

المطلب الثاني: تكوين ديوان المظالم

تتكون مؤسسة ديوان المظالم بالإضافة إلى الكتابة الخاصة لوالي المظالم على إدارة مركزية (الفرع الأول) وعلى مندوبيات وزارية ومندوبيات جهوية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الإدارة المركزية

والي المظالم هو الممثل القانوني للمؤسسة، وهو الناطق الرسمي باسمها، حيث يمثلها إزاء الدولة والغير، ويتصرف باسمها.⁽²⁾

وحسب المادة الثانية من الظهير المحدث للمؤسسة فوالي المظالم يعين من قبل جلالة الملك لمدة ست سنوات قابلة للتجديد ويعهد له بممارسة الاختصاصات المسندة لديوان المظالم، ونجد أن الهدف من هذا التعيين هو الحفاظ على أصالة المؤسسة، وكذا ضمان استقلالية مهامه وتحصينها من أية مؤثرات قد تفقد عمله المصدقية والتجرد، وهذا ما عبر عنه جلالة الملك في خطابه بقوله:

¹ - محمد سعدي، "مؤسسة الأمبودسمان: خصائصها ومقوماتها نموذج إسبانيا"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 36، يناير 2001، ص 50.

² - سعيد نكوي، "دليل ديوان المظالم"، مطبعة شمس 2005، ص 11.

"ويقينا منا بأن إحداه المؤسسة المزمع إنشاؤها بجانب جالاتنا الشريفة وتحت رعايتنا السامية من شأنه أن يوفر لها الاستقلال اللازم عن الأجهزة التنفيذية والتشريعية والقضائية ويمكنها من التجرد التام في البت في التظلمات المحالة عليها.⁽¹⁾

وعلى الرغم من أن الظهير المحدث للمؤسسة والنظام الداخلي لم نظم طريقة الاختيار، إلا أن الأعراف تقتضي منه أن يكون شخصا متمتعا بمجموعة من الصفات والشروط منها أن يكون مغربيا وشخصية مشهود لها بالكفاءة ويجمع بين مهام العلم والمعرفة القانونية والخبرة والتجربة من أجل إنجاز عمل المؤسسة، لأن نجاح هذه الأخيرة متوقف على عمله.⁽²⁾

ومدة تعيين والي المظالم هي ست سنوات قابلة للتجديد والسبب في ذلك أن طبيعة مهمته تحتاج حينها زمنيا يناسب المجهودات المبذولة لإنجاح مهامه. ولم يتعرض الظهير

1 - خطاب جلالة الملك حول إحداه مؤسسة ديوان المظالم الظهير الشريف رقم 01-1-298 المحدث لمؤسسة ديوان المظالم، مؤسسة ديوان المظالم، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 97، 2004، ص 24.

2 - أحمد أجمعون، "ديوان المظالم ودوره في حماية الحقوق والحريات بالمغرب"، مجلة طنجيس عن جامعة عبد الملك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، العدد 4، سنة 2004.

الشريف لموجبات انقضاء مهمة والي المظالم داخل فترة ولايته، إلا أنه يمكن له أن ينيب عنه أحد المندوبين إذا كان هناك عائق يمنعه عن القيام بمهامه. ونجد أن والي المظالم يقوم بالمهام التالية:

- يقوم والي المظالم، بأمر من جلالة الملك أو بناء على شكايات وتظلمات المواطنين، بالبحث والتحري في القضايا التي تدخل في اختصاص المؤسسة، كما يقدم تقريراً لصاحب الجلالة بنتائج تحرياته حسب نص المادة 5 من ظهير الإحداث؛
- يتولى النظر في شكايات وتظلمات الرعايا الأوفياء الذين يعتبرون أنفسهم ضحايا قرارات منافية لسيادة القانون والإنصاف (المادة 2 من ظهير الإحداث)؛
- يحيل إلى رئيس المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان القضايا التي تدخل في اختصاصه. كما يستقبل من هذا المجلس القضايا التي هي من اختصاصه، ويقوم بإجراء البحث فيها؛
- يرفع تقارير سنوية إلى جلالة الملك حسب المادة 14 من ظهير الإحداث، وتقارير للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وتقارير دورية إلى الوزير الأول طبقاً للمادة 12 و13 من نفس الظهير.

كما تم إحداث إالى جانب والى المظالم خلية للمشورة و خلية للتنسقى بين المندوبىات إضافة إالى مصالح إدارىة ومالىة وتقنىة، تتألف من شعب خاصة يعهد لها بمجموعه من المهام، حىث نجد شعبة الموارد البشرىة والشؤون الإدارىة والمالىة إضافة إالى شعبة الدراسات والتحلىل والتتبع وكذلك شعبة المعالجه المعلوماتىة والإحصاءات والتوثىق وأخىرا شعبة التواصل والتعاون والتكوىن⁽¹⁾، كما يوجد إالى جانب والى المظالم مندوبىات وزارىة ومندوبىات جهوىة.

الفرع الثانى: المندوبىات الوزارىة والمندوبىات الجهوىة

ىمارس دىوان المظالم مهامه عن قرب مع كافة المواطىن، وهذا ىتطلب أن ىكون له مندوبون على مستوى الوزارات أو الجهات⁽²⁾، ىساعدون والى المظالم فى ممارسه اختصاصاته، بالإضافة إالى الموظفىن والمستخدمىن، وذلك من أجل تسهىل وتحسنى سىر عمل المؤسسة.

أولا: المندوبون الجهوىون والمندوبون الوزارىون

فى إطار تقرب الإدارة من المواطىن، تستعىن المؤسسة بنوعىن من المندوبىن يعىنون من قبل والى المظالم بعد موافقه

1 - النظام الداخلى لمؤسسة دىوان المظالم، مرجع سابق، ص 43.
2 - فى 2 أبرىل 2010 تم افتتاح المندوبىة الجهوىة لجهه طنجه بعد إحداث المندوبىة الجهوىة لجهه مكناس تافىلالل والمندوبىة الجهوىة لجهه العىون. نشرة إخبارىة للمؤسسة من الموقع الإلكترونى لمؤسسة دىوان المظالم.

قبلية لجلالة الملك طبقا للمادة الرابعة من ظهير الإحداث للمؤسسة.

المندوبون الوزاريون: تحدث لدى والي المظالم مندوبيات وزارية على صعيد كل قطاع وزاري أو مجموعة من القطاعات الوزارية التي تم تجميعها في أقطاب حسب طبيعتها ومجالات تدخلها، حيث يشرف على هذه المندوبيات مندوبون يمارسون اختصاصاتهم تحت سلطة والي المظالم على صعيد القطاعات الوزارية والمؤسسات العامة التي هي تحت وصايتها، وتحدد هذه القطاعات والمؤسسات والهيئات بالنسبة لكل مندوب وزاري بقرار والي المظالم.⁽¹⁾

المندوبون الجهويون: هم الذين يمارسون مهامهم على صعيد الجماعات المحلية ومجموع المصالح الخارجية لإدارات الدولة والمؤسسات العمومية والهيئات التي لها صلاحيات السلطة العامة تحت إشراف من والي المظالم نفسه كل ذلك لتجسيد إدارة القرب بامتياز.⁽²⁾

ويعتبر والي المظالم في هذه الحالة السلطة المباشرة للمندوبين المساعدين له، حيث له حق تعيينهم وحق إعفائهم من المهام وعزلهم إذا رأى سببا في ذلك، فهو يحرص على أن يقوموا بكامل المهام المسندة لهم باستقلالية وتجرد.

¹ - المادة 30 من الظهير المنظم لمؤسسة ديوان المظالم.

² - سعيد نكاوي، " دليل ديوان المظالم "، مرجع السابق، ص 17.

وحسب المادة 13 من الظهير المنظم للمؤسسة، فإن المندوبين
الوزاريين والمندوبين الجهويين يمارسون المهام التالية:

- تمثيل والي المظالم لدى الإدارة والقيام بدور حلقة
الوصل بين المؤسسة وبين الإدارات والمؤسسات
المعنية؛
- التعريف بمؤسسة ديوان المظالم لدى مرتفقي
الإدارة؛
- اقتراح التدابير والإجراءات الكفيلة بتحسين بنية
الاستقبال والاتصال بالإدارة ورفعها إلى والي المظالم؛
- تلقي التظلمات والشكايات وطلبات التسوية التي
يرفعها المواطنون أفراداً أو جماعات إلى والي المظالم،
والبت فيها في حدود الاختصاصات وحسب الشروط
والإجراءات المنصوص عليها في النظام الداخلي؛
- القيام بأعمال البحث والتحري في التظلمات
والشكايات التي ترفع إليهم إذا كان الأمر يقتضي
ذلك؛
- تتبع جميع المراسلات بين الإدارة ووالي المظالم،
والسهر على احترام الأجال الواردة فيها، وتتبع مآلها
بتنسيق مع المصالح المركزية للمؤسسة؛

- مسك سجل خاص بالتظلمات والشكايات وسجل خاص لطلبات التسوية الواردة عليهم، وتحدد المواصفات وشروط مسكها بمقرر لوالي المظالم؛
- مسك المحاضر الخاصة بتلقي التظلمات والشكايات الشفاهية وتدوين هذه التظلمات والشكايات وفق المواصفات والشروط المحددة بمقرر لوالي المظالم؛
- إعادة توجيه التظلمات والشكايات وطلبات التسوية التي ترد عليهم الخارجة عن نطاق اختصاصاتهم، وإحالتها على الجهات المعنية أو المندوبين المختصين عند الاقتضاء؛
- رفع تقارير دورية كل ثلاثة أشهر إلى والي المظالم حول حصيلة نشاطهم تتضمن المعلومات التالية:
- * عدد التظلمات والشكايات وطلبات التسوية المتلقاة أو الموجهة إليهم وطبيعتها؛
- * عدد التظلمات والشكايات التي تمت الاستجابة لها؛
- * عدد التظلمات والشكايات التي لم يوجد لها حل وبيان الأسباب؛
- * عدد التظلمات والشكايات التي لم تستجب لها الإدارة؛
- * عدد طلبات التسوية التي تم التوصل بشأنها إلى حلول منصفة وطبيعة هذه الطلبات؛

* عدد طلبات التسوية التي لم يتم التوصل بشأنها إلى حلول
وبيان الأسباب.

ثانياً: الموظفون والمستخدمون

والي المظالم في ممارسته لمهامه يستعين بمجموعة من
الموظفين يتم توظيفهم بموجب عقد أو موظفين يتم إلحاقهم
لديه من إدارات الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات
العمومية، أو بموظفين ومستخدمين يوضعون رهن إشارته.
(1)

يقسم الموظفون لدى الإدارة المركزية لمؤسسة ديوان المظالم
إلى عدة خلايا تضطلع بمهام مختلفة حسب الشعب التي
ينتمي إليها، إذ يبلغ عدد الشعب خمس شعب داخل المؤسسة
(2)، وكل من هذه الشعب لهال اختصاصاتها.

¹ - المادة 60 من الظهير المنظم للمؤسسة.

² - نصت المواد من 6 إلى 28 من النظام الداخلي للمؤسسة على الهياكل الإدارية
للمؤسسة واختصاصات كل واحدة منها.

المبحث الثاني اختصاصات ديوان المظالم وشروط اللجوء إليه

سنتطرق في نطاق هذا المبحث لاختصاصات مؤسسة ديوان المظالم من خلال ما هو منوط لها حسب ظهير الإحداث والهدف المرجو من إحداثها، وما هي الاستثناءات التي ترد على مجال اختصاصها ويمنعها من ممارسة هذه الاختصاصات إضافة سيتم التطرق لشروط اللجوء إلى هذه المؤسسة وما هي تقنيات عمل المؤسسة التي تعتمدها لحل الشكايات والتظلمات الواردة عليها.

المطلب الأول: اختصاصات ديوان المظالم والاستثناءات الواردة على مجال تدخله

حددت المادة الأولى من الظهير المحدث مؤسسة ديوان المظالم⁽¹⁾ الهدف الأساسي من إحداث هذه الأخيرة والمتمثل في تنمية التواصل بين كل المواطنين أفراداً وجماعات وبين الإدارات، أو أي هيئة تمارس صلاحيات السلطة العمومية والبحث عن الالتزام بضوابط سيادة القانون والإنصاف كل ذلك في نطاق احترام اختصاصات السلطة العمومية، فما هي هذه الاختصاصات التي تناط بالمؤسسة؟ وما هي المستثنيات من نظرها؟

الفرع الأول: اختصاصات ديوان المظالم

ديوان المظالم له أربع مهام أساسية أنيطت به وهي المهمة الاستشارية والمهمة الرقابية أو الإصلاحية والمهمة التواصلية.

الفقرة الأولى: المهام الاستشارية

ديوان المظالم مؤسسة محدثة بجانب جلاله الملك تقوم بإطلاعها على جميع ما يمس رعاياه من مظالم وتعسفات، فهي هيئة استشارية – كباقي الهيئات الاستشارية المحدثة بجانب

¹ - الظهير الشريف رقم 1-01-298 الصادر في 23 رمضان 1422 الموافق لـ 9 ديسمبر 2001 منشورا بالجريدة الرسمية عدد 4963 بتاريخ 24 دجنبر 2001، ص 4281.

المملك التي تقدم له المشورة اللازمة وتساعد في اتخاذ القرارات الرئيسية في البلاد - تتيح لجلالته الإطلاع باستمرار على وضعية حقوق الإنسان في أوسع معانها واتخاذ ما يلزم من تدابير لضمان احترامها.⁽¹⁾

وتتجلى هذه المهمة في اختصاص المؤسسة بالبحث والتحري في التظلمات والشكايات التي يرفعها الأشخاص الذاتيون والاعتباريون، الموجهة ضد القرارات والأعمال المنافية للقانون الصادرة عن الهيئات العامة المتمتعة بصلاحيات السلطة العامة، وتتولى مؤسسة ديوان المظالم التحقيق في الشكايات والتظلمات المحالة عليها دون أن يكون لها حق البت فيها بقرار أو حكم ملزم ونافذ، وتقاريرها تتضمن توصيات واقتراحات تفتقر إلى القوة الملزمة.

فالمادة 11 من الظهير المنظم للمؤسسة وإن كانت تنص على حث الإدارة على تنفيذ مساعي والي المظالم وأن تعلمه بالنتائج المتوصل إليها، إلا أن والي المظالم لا يملك سوى تقديم تقارير في هذا الشأن ضد الجهة التي لا تتعاون مع عمل المؤسسة، كما أن الجهة التي رفضت تنفيذ حكم قضائي بعد صيرورته نافذا يمكن أن تكون موضوع تقرير بسبب تصرفاتها السلبية،

¹ - أحمد أجمعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 34، 2002، ص 83.

هذا التقرير يرفع إلى الوزير الأول، وما من شك أن رفع مثل هذا التقرير بشأن إدارة معينة سيضر حتما سمعتها ويضفي طابع المشروعية على احتمال تغيير بعض أطرها أو الساهرين على إدارتها.⁽¹⁾

الفقرة الثانية: المهام الرقابية

إن الغاية من إحداث المؤسسة كما نصت على ذلك ديباجة الظهير الشريف المحدث لديوان المظالم هو إحقاق رفع الظلم عن باقي أفراد الرعية وإصلاح ما قد يصدر عن بعض المسؤولين الإداريين من أفعال وتصرفات تتناقى مع مبدأ سيادة القانون والإنصاف، حيث أخذت المؤسسة على عاتقها وجعلت في مقدمة أهدافها مسؤولية حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، وصد كل تظلم أو تعسف يكون مصدر الإدارة أو مؤسسة عمومية، وذلك من خلال إعطاء والي المظالم تقديم الاقتراحات والتوصيات الكفيلة بإحقاق الحقوق إلى الإدارات المعنية، والإسهام في تحسين سير الجهاز الإداري لخدمة المواطن في إطار سيادة القانون والإنصاف.

¹ - سعيد نكاوي، "ديوان المظالم مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن"، مرجع سابق، ص 176.

وبذلك يكون ديوان المظالم أعلى إطار رقابي وهذه الرقابة ليست تقويمية وإنما توجيمية⁽¹⁾ يعهد لها مسؤولية التحقق من مدى تطبيق القانون من طرف الإدارة، وهذه الرقابة هي موازاة للرقابة القضائية الموكلولة لجهاز القضاء وكذلك للرقابة السياسية التي يمارسها البرلمان ومنظمات المجتمع المدني وكذلك الرقابة الإدارية التي تقوم بها الأجهزة الإدارية المختصة.⁽²⁾

الفقرة الثالثة: المهمة الوقائية أو الإصلاحية

من المهام المسندة أيضا لديوان المظالم، المهمة الوقائية أو الإصلاحية التي تندرج ضمنها التوصيات في إطار الاحتكام إلى ضوابط سيادة القانون والتشبت بمبدئي العدل والإنصاف، هذا التوجه يتم في إطار التوصيات والمقترحات التي تهدف القطع مع مظاهر التعسف والحيث، سواء في إطار التواصل مع الإدارة المعنية مباشرة⁽³⁾ من خلال حث المؤسسات على احترام المقتضيات القانونية الجاري بها العمل والسهر على

1- إدريس بلماحي، "التواصل في مفهوم مؤسسة ديوان المظالم"، العدد الأول من مجلة ديوان المظالم، دجنبر 2004، ص 44.

2- أحمد أجمعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص 84.

3- جلال أومزلوك، "مكانة ديوان المظالم ضمن المؤسسات الرسمية لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال، السنة الجامعية 2008-2009، ص 162.

حسن تطبيقها، ولا يتوقف عند هذا الحد بل لها حق تقديم التوصيات والاقتراحات الكفيلة بإحقاق الحقوق إلى المواطنين، أو من خلال رفع تقارير دورية أو سنوية إلى جهات مختلفة (المؤسسة الملكية، الوزارة الأولى، المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان)، والسبب في ذلك هو معانيته اليومية لمشاكل وهموم المواطنين المغاربة، عن طريق معالجة وتحليل مختلف الشكايات والتظلمات الواردة على المؤسسة.

وبالتالي فدور ديوان المظالم يتعدى المهمة الرقابية التقليدية إلى محاولة توجيه الإدارة وحثها على الالتزام بقواعد القانون، وتنبيه المسؤولين الإداريين إلى ضرورة احترامها، فاقترح التدابير الكفيلة بتحسين فعالية الإدارة هو كفيل بأن يجعل من جهاز ديوان المظالم قوة اقتراحية حقيقية ومصدرا لتعديل القواعد والمساطر التي تضر بالمواطنين والمرتفقين في اتجاه تبسيطها واختزالها ورفع الحواجز البيروقراطية وإصلاح البنيات الإدارية⁽¹⁾، وهذا ما نجده عند التجارب المقارنة التي قامت بإحداث مؤسسة الأمبدسمان ومثال ذلك تجربة المدافع عن الشعب التي خول له القانون مجموعة من

1- أحمد أجعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص 84.

المهام⁽¹⁾ وذلك عن طريق اقتراح تدابير إدارية ملائمة أو اقتراح تعديل القانون نفسه، وحتى الطعن في دستوريته.

الفقرة الرابعة: المهمة التواصلية

يعتبر ديوان المظالم حلقة وصل بين المواطنين والمؤسسات العمومية والإدارات المغربية من جهة وبين الجهات الوصية على هذه المؤسسات⁽²⁾ حيث تتكلف بحكم احتكاكها المباشر بالمواطنين بتلقي مختلف الشكايات والتظلمات الصادرة منهم، ضد الإدارات والمؤسسات العمومية، وبعد ملامستها الميدانية لمشاكلهم والتأكد من استيفائها للشروط الشكلية والموضوعية لكل تظلم، تقوم ببذل مختلف مساعي الوساطة التوفيقية بين الإدارة والمواطن، ثم تبلغ الجهات الوصية بواسطة تقارير دورية تعلمها بمكان الخلل في سير المرافق العمومية وجرّد لمختلف التدابير والسبل الكفيلة بالحد من التظلمات، وتحسين فعاليات الأداء الإداري وكذلك الاختلالات. كل هذا لا يمكن أن يصل إلى الوزارات المسؤولة سوى من طرف هذه المؤسسة التي تعتبر حلقة وصل بين المواطن والجهات المعنية.

1- محمد أشركي، "حول مؤسسة الوسيط: تجربة المدافع عن الشعب في إسبانيا"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 20، 1999، ص 133.

2- إدريس بلماحي، "دراسة مقارنة في اختصاصات الوسيط"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، 2000، ص 145.

الفرع الثاني: الاستثناءات التي ترد على اختصاصات ديوان المظالم

إن الاختصاصات المسندة لديوان المظالم لا تكون عامة بل منعت المادة السادسة النظر في مجموعة من القضايا.

الفقرة الأولى: القضايا التي من اختصاص القضاء

طبقا للمادة السادسة من الظهير المحدث لمؤسسة ديوان المظالم، فإنه لا يجوز لوالي المظالم أو لمندوبيه النظر ومعالجة الشكايات المتعلقة بالقضايا التي أوكل البحث فيها للقضاء، وكذا التظلمات الرامية إلى مراجعة حكم قضائي نهائي، ولهذا يشترط على المتظلم لقبول شكايته أن يقدم تصريحاً يفيد أن الوقائع موضوع الشكاية غير معروضة على أنظار القضاء، وأنه لم يصدر بشأنها حكم قضائي⁽¹⁾، وذلك احتراماً لمبدأ فصل السلط وتفادي ازدواجية البت من قبل جهتين في قضية واحدة في آن واحد. وإذا تبين لوالي المظالم بأي طريقة أو وسيلة كانت أن الأمر معروض على القضاء، أصدر مقررًا يوقف البحث والنظر في القضية وإخبار المشتكي بذلك.

هذه المقتضيات تبين مدى حرص المشرع المغربي على عدم تداخل الاختصاصات بين ديوان المظالم وجهات القضاء، لأن

¹ - عبد الإله فونتير، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة "، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، دجنبر 2005، ص 40-41.

مؤسسة ديوان المظالم تعتبر مؤسسة ذات طبيعة خاصة تقوم على التحري والبحث والوساطة⁽¹⁾، في حين المحاكم تعتبر مرافق عمومية تقدم خدمات للمواطنين، فكلتا المؤسستين وجدتا لدعم دولة الحق والقانون والهدف وغايتهما مشتركة والعلاقة بينهما تبقى قائمة، حيث تعتبر مؤسسة ديوان المظالم مؤازرة لعمل الجهاز القضائي خاصة فيما يتعلق برفض الإدارة تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها⁽²⁾ كل ذلك خدمة للمواطن بشكل خاص والمجال الحقوقي بشكل عام.

الفقرة الثانية: القضايا الداخلة في اختصاص البرلمان

نصت الفقرة الثالثة من المادة السادسة من ظهير إحداث مؤسسة ديوان المظالم أن من بين المجالات التي لا تدخل في اختصاص ديوان المظالم، وهنا يتعلق الأمر بالطلبات التي تستلزم اتخاذ تدابير تشريعية والتي يرجع الاختصاص فيها إلى المؤسسة التشريعية بناء على مبادرة من أعضائها أو بمبادرة من الوزير الأول، حيث إن لكل من البرلمان وديوان المظالم مجال اختصاصه الخاص، وكل منهما يجب أن يقوم بمهامه

1 - سليمان العلوي، "القضاء الإداري ومؤسسة ديوان المظالم أية علاقة؟"، مجلة ديوان المظالم، العدد 2، يونيو 2005، ص 13.

2 - حسب المادة 6 من ظهير إحداث المؤسسة، تضطلع المؤسسة بمهمة السهر على تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة، وتقدم الاقتراحات الكفيلة بتنفيذ هذه الأحكام.

في إطار الثقة والاحترام المتبادل بينهما، لكن هذا الفصل ليس قطعياً بل هناك قنوات للتعاون بينهما، إذ من غير المستبعد أن تشكل توصيات ديوان المظالم وسيلة لتفعيل النشاط التشريعي بطريقة مباشرة وغير مباشرة.⁽¹⁾

والمنع المنصوص عليه في المادة السادسة من الظهير الشريف المحدث للمؤسسة يتعين قراءته في ضوء المادة الثانية من نفس الظهير التي تخول لوالي المظالم حق المبادرة في ما يقدمه من تقارير إلى الوزير الأول من خلال اقتراح ما يراه كفيلاً بإصلاح النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم المرافق العامة كما أن الطلبات المدرجة ضمن ملتزمات الأفراد والجماعات التي ترفع إلى البرلمان، وكما دة للأسئلة الكتابية أو الشفهية - باعتبارها وسيلة للعمل الرقابي البرلماني - تعتبر بدورها ملتزمات لا يجوز لوالي المظالم النظر فيها.⁽²⁾

الفقرة الثالثة: القضايا التي هي من اختصاص المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان

هذه القضايا تكون من اختصاص المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان حيث يتم الاحتفاظ للمجلس بصلاحيته

1 - أحمد أجمعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية الاستشارية"، مرجع سابق، ص 88.

2 - عبد الإله فونتر، "مؤسسة ديوان المظالم مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية"، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، ص 27.

النظر في الشكايات والتظلمات المرفوعة إليه مباشرة من قبل المواطنين، أو عن طريق والي المظالم كلما تعلق الأمر بحقوق الإنسان، من خلال مسطرة الإحالة المتبادلة بين ديوان المظالم والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، فبالرغم من أنهما مؤسستان متخصصتان ومستقلتان يجمعهما هدف واحد هو صيانة الحقوق والحريات، وكلاهما تم إحداثهما بجانب جلاله الملك ويعملان في استقلال وحياد عن السلطات الثلاث لكنهما مختلفتان من حيث التكوين والاختصاص.

وللإشارة فإن إحداث ديوان المظالم كجهاز وسيط بين الإدارة والمواطن، قد تمت الإشارة إليه في الظهير الذي أعاد تنظيم المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، فحسب مقتضيات المادة 4 من الظهير المذكور والمادة 3 من الظهير المحدث لديوان المظالم، فوالي المظالم يعد المسؤول عن الجهاز المكلف بالنهوض بالتواصل بين كل من المواطنين والهيئات الإدارية وهو عضو ذا صفة تقريرية في المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان.⁽¹⁾

وليمارس ديوان المظالم الاختصاصات المسندة له حسب الظهير المحدث لا بد من توفر مجموعة من الشروط الجوهرية وتوفره كذلك على وسائل العمل اللازمة لذلك.

1- أحمد أجعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص 96.

المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم

حدد المشرع المغربي شروط اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم (الفرع الأول) كما عمل على توضيح تقنيات عمل المؤسسة بصدد النظر في الشكايات والتظلمات المحالة على المؤسسة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شروط اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم

يتعلق الأمر هنا أساسا ببعض الشروط الشكلية والموضوعية الواجب استيفاؤها حتى يتم قبول التظلمات والشكايات الواردة على ديوان المظالم، فما هي إذن هذه الشروط؟

الفقرة الأولى: الشروط الشكلية للجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم

تنص المادة 34 من النظام الداخلي لديوان المظالم على أنه يمكن لكل شخص ذاتي أو اعتباري خاضع للقانون الخاص، حق التشكي والتظلم واللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم بشرط التمسك بمصلحة مشروعة، وأن يتقدم مباشرة لدى والي المظالم أو مندوبه بتظلم أو شكاية.

أولا: هوية المشتكي

يتعين على الطرف الذي يلجأ إلى ديوان المظالم أن يشير في الشكاية أو التظلم إلى الاسم العائلي والشخصي للمتظلم وصفته ومهنته وموطنه ومحل إقامته، وهذه العناصر

ضرورية للنظر في ملف الشكاية لتحديد هوية الطرف المتظلم، والهدف من ذلك هو توفير المعلومات الضرورية للنظر في ملف الشكاية فيما إذا كانت من اختصاص ديوان المظالم أم لا؟ وإذا كان المعني بالأمر شخصية اعتبارية، فإنه يتعين عليه أن يشير في الشكاية إلى اسمه وطبيعته وممثله القانوني.

وإذا قدم التظلم أو الشكاية من طرف مجموعة معينة من الأشخاص لهم مصلحة مشتركة، وجب أن تتضمن بالإضافة إلى ما ذكر في المادة 35 من تحديد هوية جميع المشتكين وتوقيعاتهم مع تعيين من ينيبونه عنهم في هذا الشأن.⁽¹⁾

وبمفهوم المخالفة نستنتج أن التظلمات المجهولة الاسم والمصدر لا عبء ولا اعتداد بمدى جديتها، ولا محل لها ضمن الشكايات والتظلمات التي تحظى بقبول والي المظالم لمناقشة مضمونها، مما يجعلها في خانة الشكايات المرفوضة وغير المقبولة، والسبب في ذلك أن والي المظالم بعد أن تحال عليه الشكايات يجرى فيها مسطرة البحث والتحري وهذا البحث لا يتصور أن يجرى في غياب معرفة هوية الشخص المتظلم، ومدى علاقته بالإدارة المتظلم بها، أو القرار الصادر عنها، كما

¹ - محمد الأعرج، " مسطرة تقديم التظلمات والشكايات وطلبات التسوية والبت فيها لدى مؤسسة ديوان المظالم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 57-58، يوليوز-أكتوبر 2004، ص 13.

أن والي المظالم حسب المادة 39، يبعث بوصل استلام الشكاية إلى المعني بالأمر يتضمن تاريخ ورقم تسجيلها كما يوافيه بمآلها قبولاً أو رفضاً أو حفظاً أو عدم الاختصاص للنظر فيها، فكيف يتصور ذلك إذا كانت الشكاية مجهولة المصدر⁽¹⁾. وإذا اضطر المتظلم إلى توكيل شخص آخر للنيابة عنه في تقديم التظلم أو الشكاية إلى والي المظالم فيتعين أن تكون هذه الوكالة مصادق عليها أو الإنابة.⁽²⁾

وبالنسبة للقاصر وناقص الأهلية أو فاقدها متى كانت له مصلحة مشروعة في رفع الشكاية أو التظلم إلى والي المظالم، فهنا يجب الخضوع للقواعد العامة المنصوص عليها في مدونة الأسرة⁽³⁾، بناء على المادة 299 وما يليها وذلك، للإدلاء بما يفيد ولايته أو وصايته لنيابته عن تقديم الشكاية لوالي المظالم.⁽⁴⁾

¹ - مصطفى التراب، " مؤسسة ديوان المظالم مفاهيم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات "، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، دجنبر 2004، ص 35.

² - المادة 35 من الظهير المنظم للمؤسسة، مرجع سابق، ص 48.

³ - قانون رقم 07-30 بمثابة مدونة الأسرة الصادر بالظهير الشريف رقم 1-40-22 صادر بتاريخ 21 ذي الحجة 1424 الموافق لـ 5 فبراير 2004 منشور بالجريدة الرسمية رقم 5184 الصادرة بتاريخ 5 مارس 2004، ص 418.

⁴ - مصطفى التراب، " مؤسسة ديوان المظالم مفاهيم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات "، مرجع سابق، ص 35.

ثانياً: احترام عريضة التظلم أو الشكاية

يجب أن يكون التظلم محرراً في شكل عريضة مكتوبة توجه إلى السيد والي المظالم أو مندوبيه، غير أنه يجوز استثناء ذلك لظروف الحال أو لوضعية المتظلم يجوز أن تقدم الشكاية في شكل تصريح شفوي أمام والي المظالم أو مندوبيه⁽¹⁾، ويحرر موضوعها حينئذ في محضر خاص وبصفة عامة، فإن التظلم أو الشكاية يجب أن يحترم العناصر التالية:

- أن يكون التظلم مبرراً، ويتحقق ذلك باستعراض مختلف الوقائع التي تؤكد وجود التظلم، فإذا كان تجاوز السلطة في تأدية الإدارة مهمتها وجب بيان ذلك، وإذا كان شططا في استعمال السلطة تعين ذكر تجليات هذا الشطط ومن هو المصدر المسؤول عنه، وهذا ما نصت عليه المادة السابعة من ظهير إحداث المؤسسة بقولها "يشترط لقبول التظلمات والشكايات أن تكون مكتوبة ومبررة وموقع، وإذا تعذر تقديم شكاية مكتوبة فإن للمتظلم أن يقدم شكاية شفوية مدعومة بالحجج والوثائق المبررة لها..."

وهذا يفيد أن الشكايات والتظلمات المقدمة والتي لا تقوم على أي دليل للإثبات لا تقبل ولا تكون محل نظر من قبل

¹ - المادة 7 من الظهير المنظم للمؤسسة.

ديوان المظالم وكذلك لا بد من إرفاق الشكاية أو التظلم بالوثائق والحجج المبررة لها.⁽¹⁾

- تذييل الشكاية أو التظلم بالتوقيع الشخصي للمشتكي حيث يعتبر التوقيع عنوان مصادقته على فحوى الشكاية وإقرار بمضمونها، أو نائبه عند الاقتضاء، مع وجوب الإدلاء بإشهاد الإنابة مصادق عليه من طرف السلطات المختصة وذلك لضمان جدية الشكاية ومصداقيتها.

وقد أضافت المادة 36 من النظام الداخلي أنه إذا قدم التظلم أو الشكاية من طرف مجموعة من الأشخاص لهم مصلحة مشتركة، وجب أن تتضمن تحديد هوية جميع المشتكين وتوقيعاتهم مع تعيين من ينوب عنهم في هذا الشأن.

- إرفاق الشكاية بالوثائق والمستندات اللازمة، عند وجودها لأن من شأن ذلك تسهيل مهمة والي المظالم وكسب الوقت عند معالجة التظلم.

تنص الفقرة الأخيرة من المادة 35 من النظام الداخلي للمؤسسة على أمر جديد ومهم في تحديد نوع التعامل الأخلاقي الذي يجب أن يسلكه المتظلم عند رفع شكايته لوالي المظالم، حيث نصت على أنه "ينبغي أن يراعى في تقديم كل تظلم أو شكاية تفادي استعمال التعبيرات التي تنم عن القذف

¹ - المادة 35 من الظهير المنظم للمؤسسة.

أو السب في حق أي شخص أو جهة معينة" ومقتضى هذا الأمر انه يجب على المشتكي أن يتعامل مع المؤسسة بشكل حضاري ينم عن وعيه بدورها في تخليق المرفق العام، وذلك بتعاملهم مع الإدارة بما يليق من الاحترام والتقدير.⁽¹⁾

وفي حالة عدم التقيد ببعض الشروط الهامة تتم مراسلة المعني بالأمر من أجل موافاة المؤسسة بالشروط الواجب توفرها لقبول شكايته ولتلافي صدور مقرر بعدم قبولها.

ثالثاً: قيام المتظلم بالمساعي الودية والتوفيقية

إن قيام المتظلم بالمساعي الودية والتوفيقية لحل نزاعه مع الإدارة يعتبر من الشروط الجوهرية لصحة التظلم أمام ديوان المظالم حيث يتم استثناء نظر والي المظالم في القضايا التي لم يقم صاحب التظلم في شأنها بأي مساع رسمية أو التماس العفو، ولم يستنفذ كافة الطعون التي تتيحها القوانين الجاري بها العمل لرفع التظلم أو جبر الضرر لاسترجاع الحقوق.

والواقع أن تعبير "كافة الطعون" يثير نوعاً من الالتباس، فهل المقصود بها الطعون الإدارية أم الطعون القضائية لرفع الشكاية لدى والي المظالم؟

¹ - مصطفى التراب، "مؤسسة ديوان المظالم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات"، مرجع، ص 36.

واضح من مقتضيات المادة السادسة من الظهير المحدث لديوان المظالم، يتبين لنا أنه لا يجوز لوالي المظالم النظر في القضايا التي تستهدف مراجعة الأحكام القضائية، وبالتالي فالاتجاه يذهب إلى الحديث عن الطعون الموجهة ضد الجهات الإدارية المختصة⁽¹⁾، أو ما يسمى بالتظلمات الإدارية المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية الفصل 360.

علما أن القانون يوفر للمتضررين من القرارات الإدارية الانتفاع بضمانات إدارية لاحقة تمنحهم إمكانية توجّه تظلم إداري إلى السلطة المختصة، وذلك حينما يصدر قرار إداري معيب أو غير ملائم يجوز للمعني بالأمر أن يتقدم بطلب للجهة التي أصدرته أو إلى الجهة الرئاسية طالبا سحبه أو تعديله.⁽²⁾

إن كل هذه الشروط السالفة الذكر لا تكون ذات قيمة إلا إذا اقترنت بشروط موضوعية ترتبط بفحوى وجوه الخلاف.

1- أحمد أجمعون، "تموقع مؤسسة ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص 95.

2- مليكة الصروخ، "القانون الإداري" مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السادسة، 2006، ص 580.

الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية

حتى تكون التظلمات والشكايات مقبولة ومحل نظر من والي المظالم، فإنه ينبغي أن تكون جديّة وموجهة ضد جهة لها صبغة إدارية عمومية، وبيان ذلك على الشكل التالي:

أولاً: جدية التظلمات والشكايات

قبل أن يلجأ صاحب التظلم إلى مؤسسة ديوان المظالم، يجب عليه أن يتأكد من كون التصرف الصادر عن الإدارة يعتبر إخلالاً منها بمبادئ الإنصاف والقانون، وأنه يحمل في طياته شططاً في استعمال السلطة أو يتضمن تجاوزاً يتنافى مع المقتضيات التشريعية الجاري بها العمل.⁽¹⁾

هذا الشرط يتحقق إذا لحق المشتكي ضرر حقيقي سواء كان ضرراً جسمانياً أو مادياً أو معنوياً.

ومنعا لكل التظلمات التافهة والكيدية⁽²⁾. والتي لا تحمل من التظلم إلا الإسم ينبغي أن يتم تحقق شرطين:

- الأول: يتعلق بالمواطن المتعامل مع الإدارة الذي يجب أن يكون متصفاً بروح المسؤولية حتى يصل إلى درجة تؤهله إلى

¹ - يوسف بناصر، " ديوان المظالم "، مجلة النورس للبحث القانوني والقضائي، السنة الأولى، العدد الأول 2003، ص 212.

² - الفصل 5 من قانون المسطرة المدنية: اشترط على كل متقاضى ممارسة حقوقه طبقاً لقواعد حسن النية.

عدم المبادرة لرفع التظلم إلا عند التحقق بصفة نهائية أنه ضحية ظلم الإدارة ومرافقها.⁽¹⁾

- الثاني: يتعلق بضرورة إحداث لجنة خاصة داخل ديوان المظالم تتولى انتقاء الشكايات الجدية الجديرة بإجراء تحقیقات وتوصيات بشأنهم وتهميش كل شكاية تفتقر إلى هذا الأساس.

ثانيا: توجيه التظلم ضد جهة لها صبغة إدارية عمومية

لم يوجد ديوان المظالم كمؤسسة إلا من أجل تنمية التواصل بين كل من المواطنين وبين الإدارات أو أي هيئة تمارس صلاحيات السلطة العمومية، وذلك للبحث عن الوسائل الكفيلة لتجاوز حالات الحيف التي تحدث من خلال أوضاع تتنافى مع متطلبات الإنصاف وتتضارب مع مصالح المتعاملين مع المرافق العمومية، كل ذلك في حدود ما يقتضيه احترام اختصاصات السلطات العمومية. وهذه الإدارات حسب المادة الثانية من الظهير المنظم لديوان المظالم⁽²⁾ هي إدارات الدولة أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية المعهود لها بصلاحيات السلطة العمومية والتي تتخذ قرارات قابلة للطعن أمام المحاكم الإدارية.

¹ - يوسف بناصر، " ديوان المظالم "، مرجع السابق، ص 212.

² - المادة 2 من النظام الداخلي لمؤسسة ديوان المظالم، ص 38.

وبالتالي فإنه لا يمكن توجيه تظلم أو رفعه بصدد خصومات قائمة بين أطراف خاصة طبيعية أم معنوية، كذلك لا يرفع التظلم بصدد نزاعات قائمة بين الموظفين وجهازهم الإداري بشأن النزاعات المتعلقة بنزاع قائم بين الإدارات فيما بينها.⁽¹⁾

وترفض الشكايات إذا قدمت في مثل هذه الحالات، لأنه يشترط تضمين الشكاية إسم الإدارة أو المؤسسة المرفوع التظلم ضدها بشأن قرار أو تصرف صادر ضدها.

الفرع الثاني: تقنيات عمل مؤسسة ديوان المظالم

يقوم والي المظالم أو مندوبوه، بعد التأكد من أن الشكاية أو التظلم مستوفية لكل الشروط الموضوعية والشكلية⁽²⁾، بتقديم وصل استلام الشكاية، ويتضمن هذا الوصل تاريخ ورقم تسجيلها إما فوراً أو يبعث إلى المشتكي حسب كل حالة على حدة. وبعد ذلك يقوم بإجراء كل التحريات اللازمة للتأكد من حقيقة الأفعال التي وصلت إلى علمه والوقوف على مدى خطورة الحيف الذي تعرض له صاحب الشكاية، وكذا التكييف الذي يقتضيه معتمداً في ذلك على السلطة التقديرية الممنوحة له والاستناد إلى قواعد العدل والإنصاف،

¹ - المادة 35 من النظام الداخلي لمؤسسة المظالم، ص 48.

² - المادة 41 من النظام الداخلي لمؤسسة ديوان المظالم، ص 50.

للخروج بمجموعة من الاقتراحات والتوصيات التي يقدمها للإدارات المعنية بشأن القضايا المعروضة عليه.

الفقرة الأولى: مرحلة التدخل التمهيدي

أحدثت مؤسسة ديوان المظالم كمؤسسة قائمة الذات لتكملة التواصل بين الإدارة والمواطن لأنها لا تقوم بالاستماع لشكاوى المواطنين ودراستها إلا إذا كانت متوفرة هذه الشكايات على جل الشروط المطلوبة، ثم البحث مع الإدارة المعنية وذلك للتدخل لديها لحثها على إنصاف المتظلمين، وذلك لإعطاء موازنة بين المصلحة العامة (الإدارة) والمصلحة الخاصة (المواطن).

فما هي الوسائل والآليات التي يملكها والي المظالم من أجل تحقيق هذا المسعى؟

يتوفر والي المظالم على مجموعة من الوسائل من خلالها يقوم بتحقيق الهدف المرجو من مؤسسة ديوان المظالم، وتتخذ هذه الوسائل في نطاق مرحلتين: مرحلة المساعي التوفيقية، ثم مرحلة البحث والتحري وإصدار التوصيات.

أولاً: مرحلة المساعي التوفيقية

حسب مقتضيات المادة 44 من النظام الداخلي للمؤسسة يمكن للوالي أو مندوبيه مع مراعاة أحكام المادة 31 من نفس الظهير، أنه قبل البدء في البحث والتحري، أن يحث الأطراف على اللجوء إلى جميع الطرق الودية لحل الخلاف، إذا كانت ظروف القضية تسمح بذلك، وتعتبر هذه الوسيلة من أهم الوسائل التي يلجأ إليها والي المظالم بكيفية متواترة وذلك من خلال ربط الاتصال بين الإدارة والمواطن وحثها على إعطاء شكايات المواطنين وتظلماتهم العناية والاهتمام.

- تحرير محضر اتفاق التسوية وتوقيعه من الطرفين إلى جانب توقيع والي المظالم أو مندوبيه وتسليم نسخة منه لكل واحد منهما.

من خلال ذلك يتبين أن والي المظالم في هذه الحالة يلعب دوراً محايداً ونزيهاً هدفه هو تضييق الهوة بين الطرفين وتقريب وجهات النظر بينهما⁽¹⁾. فعندما تعرض الشكاية على والي المظالم أو مندوبيه، فإنه يبحث عن أرضية للتوافق⁽²⁾ مع

1- لحسن سيمو، "التسوية العاجلة والمنصفة كبديل لحل الخلاف"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، ص 38.

2- نجد أن مؤسسة الوسيط بفرنسا اعتمدت هذا الأسلوب في حل معظم الخلافات القائمة بين الإدارة والمواطنين وحققت هذه الأخيرة نسبة عالية من النجاح بلغت سنة 2001 80% مقال، لحسن سيمو، مقال سابق، ص 38.

الإدارة المعنية ليعمل على دعوة الإدارة المتظلم منها والمشتكي لتسوية الخلاف بينهما.

ومن هنا نجد الدور التوافقي الذي يلعبه ديوان المظالم من خلال فتح حوار مع الإدارة على أساس التشاور والتفاوض والتعاون مع الطرفين من أجل الوصول إلى حل سلمي.⁽¹⁾

لكن ما يعاب على كل من الظهير المحدث والنظام الداخلي هو أنهما لم ينصا على الإجراء الذي يقوم به والي المظالم في حالة إذا لم يستجب أحد الطرفين لبنود التسوية التي تم الاتفاق عليها، وهذا يعتبر ثغرة تسمح بالتملص من بنود اتفاق التسوية وعندما لا يكتب النجاح للمساعي التوفيقية، يضطر والي المظالم أو مندوبوه بناء على المادة 45 من النظام الداخلي للمؤسسة إلى إجراء البحث والتحري.

ثانيا: مرحلة البحث والتحري

إن مرحلة البحث والتحري لا تهتم جميع الشكاوى والتظلمات المعروضة على المؤسسة، وإنما تنحصر فقط في القضايا التي يتبين من خلال الدراسة الأولية أن هناك ما يبرر قيام البحث أو التحري حول الوقائع والمعطيات المتعلقة بها، وذلك قبل

¹ - عبد الإله فونتير، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة"، مرجع سابق، ص 39.

اللجوء إلى مطالبة الإدارة باتخاذ موقف نهائي بشأن مطالب المشتكي أو عرض والي المظالم اقتراحاته على الإدارة المعنية. وقبل فتح مسطرة البحث والتحري، يقدر والي المظالم أو مندوبه مدى استيفاء الشكاية للشروط الكافية التي تبرر إجراء بحث أو تحريات بشأنها، ويقوم بحفظها بمقتضى مقرر معلل إذا كانت العناصر المبررة لإجراء البحث غير متوافرة، ويخبر المشتكي بمقرره كتابة المادة (42).⁽¹⁾

أ- البحث والتحري بأمر ملكي

حسب مقتضيات المادة الخامسة من ظهير الإحداث لمؤسسة ديوان المظالم يقوم والي المظالم بإجراء أبحاث في القضايا التي تدخل في مجال اختصاصه بناء على أمر من جلالة الملك، ويقدم له تقريراً بنتائج تحرياته، وذلك بجمع المعطيات والمعلومات التي لها علاقة بالموضوع. ويمكن أن يتخذ البحث شكلاً علنياً أو سرياً، وذلك للوقوف على حقيقة الوقائع أو الأعمال موضوع البحث والتحقيق من موقف الأطراف والأجهزة، ثم يقدم تقريراً مفصلاً ودقيقاً حول النتائج المتوصل إليها.

¹ - محمد الأعرج، " مسطرة تقديم التظلمات والشكايات وطلبات التسوية والبت فيها لدى مؤسسة ديوان المظالم "، مرجع سابق، ص 14.

ب- البحث والتحري بمبادرة من والي المظالم

يقوم والي المظالم، بعد توصله بالشكايات والتظلمات المستوفية لكل الشروط المطلوبة، وبمبادرة منه بالبحث والتحري في الشكايات المعروضة عليه، وهذه الإمكانية تبقى رهينة السلطة التقديرية الممنوحة له حسب ظروف كل نازلة، وذلك للتأكد من صحة المعلومات المقدمة والوثائق والحجج المستدل بها ويستعمل جل الوسائل المتاحة. ونجد أن المشرع ذكر له بعض هذه الوسائل:

• الاستفسار حول الوقائع

تنص المادة 46 من الظهير المنظم للمؤسسة على أن والي المظالم يقوم بعد تلقيه الشكايات من المواطنين، باستفسار الإدارات المعنية وذلك للتأكد من حقيقة الأفعال التي بلغت له في الشكاية، ومن خلال هذا الاستفسار يطالب والي المظالم الإدارات بتقديم توضيحات بشأن الوقائع والمعطيات المقدمة في الشكاية، حتى يقارن ويحلل ويستنتج مدى جدية الشكاية أو عدم جديتها، وكذا سلامة موقف الإدارة أو عدم سلامته وهنا تكون الإدارة ملزمة بتقديم تقرير مفصل إلى الوالي داخل أجل شهر واحد يمكن تمديده يتضمن موقفها حول النزاع

والأسس التي اعتمدها في اتخاذ موقفها مع تقديم تحليل لذلك، وهنا فهي لا تخرج عن موقفين:⁽¹⁾

- أن الإدارة مقتنعة بقرارها وتنفي صحة التظلم وعدم جديته وان موقفها سليم وتقدم حجج على ذلك.

- أن تكون مقتنعة بأن القرار الصادر عنها ألحق فعلا ألحق ضررا بالمواطن المشتكي بسبب سوء تطبيق القانون أو بسبب عدم احترام قواعد العدل والإنصاف، ويتعين عليها إصلاح ذلك الضرر.

• طلب الحصول على وثائق قصد الاطلاع عليها

أجازت الفقرة الأخيرة من المادة التاسعة من الظهير المحدث لديوان المظالم وكذا المادة 47 لوالي المظالم أو مندوبه الحصول على الوثائق الإدارية المتعلقة بموضوع التظلم، وكذلك جل المستندات التي في حوزة الإدارة والتي لم يستطع المشتكي الحصول على مضمونها لظرف ما، وذلك للإطلاع

¹ - عبد الإله فونتر، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة"، مرجع سابق، ص 41

عليها وتفحصها، باستثناء الوثائق الخاصة التي تتضمن أسرار الدولة.

إلا أن المساعي والمجهودات التي يقوم بها والي المظالم من خلال جل الطرق الودية المتواصلة لتسوية النزاع تبقى رهينة بتوفر شرطين:

■ الأول: شرعية مطالب المشتكين وقيامها على أسس قانونية سليمة وعادلة.

■ الثاني: يكمن في الضرورة الملحة واللازمة لوجود تعاون فعال وتنسيق وثيق وتجاوب صادق من قبل الإدارة مع مؤسسة ديوان المظالم حتى يكون عمل هذه الأخيرة متمسما بالمصدقية والفعالية.⁽¹⁾

واستنادا إلى المواد 53 و54 و55 من النظام الداخلي فإنه يمكن لوالي المظالم أن يبحث مع الطرفين في بعض القضايا المحالة عليه لهذا الشأن، عن الحلول لإيجاد تسوية عاجلة ومنصفة للخلاف القائم بينهما، وذلك بشرط تقديم الطلب من الطرفين أو أحدهما وغياب المبادرة التلقائية من طرف

¹ - عبد الإله فونتر، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة"، مرجع سابق، ص 38.

والي المظالم ومسطرة البت في طلبات التسوية تستدعي أن يكون:

- إمكانية عرض الاقتراحات لتسوية الخلاف ضمن طلب التسوية.
- تبليغ نسخة من الطلب إلى الجهة المعنية بموضوع التسوية مع تحديد أجل أقصاه شهر واحد قابل للتمديد بصفة استثنائية.
- قيام والي المظالم أو مندوبيه باتخاذ الإجراءات والترتيبات اللازمة لربط الاتصال ما بين الإدارة والمتظلم.
- تعيين ممثل عن الإدارة يتمتع بصلاحيات التفاوض في إطار التسوية إلى غاية إبرام اتفاق التسوية.

وهذا ما جاء بصريح العبارة في المادة التاسعة من الظهير المحدث لمؤسسة ديوان المظالم.

والواقع أن لجوء أغلبية الإدارات والمؤسسات إلى الاعتماد على هذا الدفع يجعل والي المظالم مقيدا وعاجزا عن الوصول إلى حقيقة الأمر مادام أن الإدارة تستطيع كل مرة تكييف طبيعة الوثائق ضمن أسرار الدولة.

ويبقى السؤال مطروحا كيف لمؤسسة ديوان المظالم أن تساهم في تطبيق مبادئ سيادة القانون والإنصاف وتقديم الاقتراحات والتوصيات إلى الجهات الرسمية، وهي تخضع في كل ذلك لسلطة الإدارة أو المؤسسات من أجل الإطلاع على الوثائق التي تكون موضوع الشكايات؟

الفقرة الثانية: الوسائل اللاحقة لتدخل والي المظالم

إضافة إلى الوسائل السالف ذكرها أضاف المشرع وسائل أخرى جعلها بيد الوالي وهي تشكل أدوات ضغط على الإدارة من أجل تسوية الشكايات والتظلمات المحالة عليه.

وتتمثل هذه الوسائل حسب الباب الخامس من الظهير المنظم لديوان المظالم في المادة 56، في التقارير التي يرفعها والي المظالم إلى أعلى سلطة دستورية في البلاد وهو جلالة الملك، وكذلك في التقرير الذي يقدم إلى الوزير الأول باعتباره المسؤول عن الإدارات العمومية، وأيضا في التقرير الذي يتم رفعه إلى المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان باعتباره هيئة حقوقية.

أولاً: إعلام المؤسسة الملكية

طبقاً لأحكام المادتين 5 و14 من الظهير الشريف المحدث لمؤسسة ديوان المظالم والمادة 57 من النظام الداخلي، يرفع والي المظالم نوعين من التقارير إلى علم جلالة الملك⁽¹⁾. وهو ملزم برفع تقرير سنوي يعرض فيه ما قام به من مهام ومنجزات خلال السنة، وهنا يمكن لجلالة الملك أن يأمر بنشره جزئياً أو كلياً بالجريدة الرسمية.

• التقارير الخاصة

التقارير الخاصة هي المتعلقة بإجراء أبحاث وتحريات حول قضايا معينة وهي تنجز، خاصة بعد طلب جلالة الملك، من الوالي لمعرفة الحقائق والتفاصيل بخصوصها، وذلك نظراً لما يتمتع به والي المظالم من تجرد واستقلال عن كل السلط وهذا ما يؤهله للقيام بهذه المهمة بكل موضوعية وتجرد، فوالي المظالم يتكلف بتقديم تقرير حول القضايا التي تدخل في مجال اختصاصاته، وهو يقوم باستعراض جل المعطيات والتفاصيل التي تمت معاينتها مستندة على خلاصات واستنتاجات التي توصل إليها أثناء البحث والتحري.

¹ - تقرير والي المظالم المرفوع إلى جلالة الملك عن حصيلة نشاط المؤسسة برسم سنتي 2004 و2005 صادر بالجريدة الرسمية عدد 5844 بتاريخ 14 ذي الحجة 1427 الموافق 4 يناير 2007، ص 15.

● التقارير العامة

التقارير العامة هي التي يقدمها والي المظالم إلى علم جلالة الملك كل سنة والتي تهم حصيلة المؤسسة في مجال تدبير التظلمات والشكايات وطلبات التسوية وكذلك برنامج عمل المؤسسة، إضافة إلى الوضعية المالية للمؤسسة.

يعتبر هذا النوع من التقارير ذا أهمية حيوية وخاصة نظرا لطبيعته التركيبية في استعراض أنشطة المؤسسة في مجال تنمية التواصل بين الإدارة والمواطنين ودوره في تطوير أداء المؤسسة والمقترحات التي يقدمها من أجل إصلاح الإدارة وترسيخ القيم الحقوقية في علاقة الإدارة بالمواطن، وجلالة الملك من خلال هذه التقارير يستطلع أحوال الإدارة وكيفية العلاقة بينها وبين المواطنين وأن هذه التقارير تكون بمثابة شاهد إثبات أو نفي بالنسبة للمجهودات التي تبذل من قبل والي المظالم لأن التقارير هي ثمرة حصيلة منجزات والي المظالم⁽¹⁾.

وينبغي في كل تقرير سنوي أن يتضمن محورين أساسيين:

● محور خاص بحصيلة عمل ديوان المظالم
من خلال استعراض المعطيات والشكايات

¹ - عبد الإله فونتير، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، دجنبر 2005، ص 49.

والتظلمات وأنواعها وطلبات التسوية مقرونة
بالبيانات المتصلة بها؛

- وكذلك من الضروري أن يتوفر التقرير على محور برنامج عمل المؤسسة وكذلك على الأنشطة التي يعتزم تنفيذها مستقبلاً، كما يضم هذا المحور مختلف الاقتراحات والتدابير من أجل تحسين عمل المؤسسة، كذلك يتضمن التقرير موجز عن الوضعية المالية وطريقة تنفيذها، وفي الأخير يمكن لجلالة الملك أن يأمر بنشر التقرير كلياً أو جزئياً بالجريدة الرسمية بغية إطلاع كافة المواطنين والإدارات بفحوى الخلاصات المستفادة منه؛

ثانياً: التقرير السنوي المقدم للمجلس الاستشاري لحقوق
الإنسان

حسب المادة 13 من ظهير إحداث مؤسسة ديوان المظالم، يقدم والي المظالم للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان تقريراً عن القضايا التي تهم النهوض بحقوق الإنسان، وذلك في نطاق اختصاصاته، حيث يجب أن يتضمن هذا التقرير حصيلة الشكايات والتظلمات التي تلقاها والي المظالم والمتعلقة بالمجلس الاستشاري في مجال تدخله، أي حالات

انتهاك حق من حقوق الإنسان في مجال العلاقة بين الإدارة والمواطن، ويكون هذا التقرير مناسبة لتقديم المعطيات المتعلقة بالشكايات والتظلمات التي توصل بها كل من المجلس أو المؤسسة في إطار مسطرة الإحالة المتبادلة بينهما، كما يشكل وسيلة إخبارية هامة لإطلاع المجلس على التطور الحاصل في مجال حقوق الإنسان على صعيد علاقة الإدارات العمومية بالمواطنين.⁽¹⁾

ومن خلال النظر في التقريرين المرفوعين لجلالة الملك برسم سنتي 2004 - 2005 - 2006 - 2007، نجد أن عدد الشكايات المحالة من قبل مؤسسة ديوان المظالم على المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، قد بلغ عددها سنة 2004 ما يقارب 139 حالة، أما سنة 2005 فقد بلغ العدد 34 حالة وسنة 2006 وصل العدد إلى 74 حالة، أما سنة 2007 فقد وصل العدد إلى 91 حالة⁽²⁾، في حين نجد أن عدد الشكايات المحالة من قبل المجلس على ديوان المظالم برسم هذه السنوات قد بلغ 777 حالة برسم سنة 2004 و280 حالة سنة 2005، أما في سنتي 2006-2007 فالعدد وصل إلى 140 حالة.

¹ - التقرير السنوي المرفوع لجلالة الملك برسم سنتي 2004 و2005، ص 16.

² - التقرير المرفوع لجلالة الملك برسم سنتي 2004-2005، ص 60. والتقرير المرفوع لجلالة الملك برسم سنتي 2006-2007، ص 42.

ثالثاً: إخبار مؤسسة الوزير الأول

استناداً إلى أحكام المادة 12 من الظهير المحدث للمؤسسة والمادة 58 من نظامها الداخلي، يرفع والي المظالم تقارير دورية إلى الوزير الأول، هذه التقارير تنقسم إلى ثلاثة أنواع:

✓ النوع الأول: التقارير الخاصة بإخبار الوزير الأول

بحالات الامتناع عن تنفيذ أحكام قضائية نهائية بسبب أفعال صادرة عن موظفين أو أعوان تابعين للإدارة التي صدرت في حقها هذه الأحكام.

✓ النوع الثاني: التقارير الخاصة بإحاطة الوزير الأول

بحالات عدم استجابة بعض الإدارات لمطالبه، وسلوكها الذي لا يساعده على القيام بواجبه.

✓ النوع الثالث: التقارير التي تكتسب طابعاً عاماً،

وتتضمن توصيات والي المظالم ومقترحاته الكفيلة بتحسين أداء الجهاز الإداري وإصلاح المنظومة القانونية المتعلقة بها.⁽¹⁾

¹ - التقرير السنوي المرفوع لجلالة الملك برسم سنتي 2004 و2005، ص 16.

وفي ختام هذا الفصل الذي تطرقنا من خلاله للنظام القانوني لمؤسسة ديوان المظالم من خلال الطبيعة القانونية للمؤسسة وتمييزها عن باقي السلط، حيث نجد أنه من الضروري قبل اللجوء إلى هذه المؤسسة يجب توفر مجموعة من الشروط الأساسية المطلوبة، لإسناد الاختصاص لمؤسسة ديوان المظالم للنظر في الشكايات والتظلمات المحالة عليها. وعليه ومن خلال ما تقدم فإنه سيتم الانتقال للحديث عن دور مؤسسة ديوان المظالم في معالجتها للشكايات والتظلمات المحالة عليه في الفصل الموالي.

الفصل الثاني دور مؤسسة ديوان المظالم في معالجة الشكايات والتظلمات

قبل تقييم دور ديوان المظالم في معالجة الشكايات والتظلمات المحالة عليه من المعنيين بالأمر لابد من تقديم مجموعة من المعطيات المتعلقة بالشكايات والتظلمات المحالة على المؤسسة، وما هي الموضوعات التي تتم إثارها في تلك الشكايات والتظلمات، وما هي الإدارات المعنية بها ونوعية المشتكين، ليتم بعد ذلك عرض حصيلة المؤسسة في معالجة الشكايات والتظلمات، على أن يتم الانتقال إلى تقييم دور المؤسسة في حل المنازعات الإدارية وذلك من خلال التطرق لدور مؤسسة ديوان المظالم بين السلبيات والإيجابيات، إضافة إلى ما هي الآليات التي تعتمدها المؤسسة لتفعيل دورها في حل هذه المنازعات.

المبحث الأول قراءة في المعطيات المتعلقة بالشكايات والتظلمات

سنتطرق في هذا المبحث لمجموعة من المعطيات العامة حول الشكايات والتظلمات المحالة على ديوان المظالم، وذلك من خلال عرض اختلاف المعطيات الإحصائية حسب السنوات، وتقديم المعطيات التفصيلية الخاصة بتلك الشكايات والتظلمات المتوصل بها، على أن ندرس حصيلة معالجة تلك الشكايات والتظلمات من خلال مواقف المؤسسة.

المطلب الأول: معطيات عامة حول التظلمات المحالة على ديوان المظالم

لدراسة المعطيات العامة والاتجاهات الرئيسية لديوان المظالم سيتم الحديث عن اختلاف المعطيات الإحصائية حسب السنوات، وكذا المعطيات التفصيلية الخاصة بالشكايات والتظلمات.

الفرع الأول: اختلاف المعطيات الإحصائية حسب السنوات

بالرجوع إلى التقريرين اللذين أصدرهما ديوان المظالم⁽¹⁾ نلاحظ أن عدد التظلمات والشكايات قد ارتفع، فإذا كان عدد الشكايات المسجلة سنتي 2004-2005 هو 16149 شكاية وتظلم فإن سنتي 2006-2007 قد عرفت تسجيل عدد الشكايات والتظلمات بلغ ما مجموعه 23120 شكاية وتظلم.

(2)

¹ - تقرير والي المظالم المرفوع إلى علم صاحب الجلالة والمهابة الملك محمد السادس نصره الله عن حصيلة نشاط مؤسسة ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، منشور بالجريدة الرسمية، عدد 5844 بتاريخ 14 ذو الحجة 1427 (4 يناير 2007).

- تقرير والي المظالم المرفوع إلى صاحي الجلالة أمير المؤمنين الملك محمد السادس نصره الله عن حصيلة نشاط مؤسسة ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، منشور بالجريدة الرسمية عدد 5680 بتاريخ 7 ذو الحجة 1429 (6 نونبر 2008).

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 11.

ونشير أن سنة 2004 قد شكلت وضعا استثنائيا وذلك للتراكم الحاصل في عدد الشكايات المسجلة، حيث وصل العدد إلى 12082 شكاية، لكن في سنة 2006 حصل تطور هام بارتفاع نسبة الشكايات وبلغ زيادة تصل إلى 11% من الشكايات المسجلة سنة 2006 مقارنة مع ما كان مسجلا سنة 2005، في حين انخفضت الشكايات المسجلة بنسبة 40% برسم 2007 مقارنة مع ما هو مسجل من شكايات سنة 2006، كما نجد أن عدد الشكايات الموجهة ضد الإدارة قد بلغ 3555 شكاية، أحيل أكثر من 78% منها خلال سنتي 2006-2007.

وفيما يخص فحص الشكايات المقدمة إلى المؤسسة، ودراستها وتحليلها قبل إحالتها إلى الإدارات المعنية بها، وإيجاد حلول لأصحابها، نسجل بأن عددا لا يستهان به من الشكايات لا يعتمد على أساس قانوني سليم، أو أن أصحابها لم يقدموا كل الحقائق حول القرارات الصادرة في حقهم وقد وصل عدد الشكايات التي تن البت فيها إما بعدم القبول أو الحفظ إلى 6814 شكاية بنسبة 61% من عدد الشكايات التي تندرج ضمن اختصاص المؤسسة خلال السنوات الأربعة الماضية

والبالغ عددها 11239 شكاية كما هو مقدم في التقرير الثاني الصادر عن ديوان المظالم.⁽¹⁾

ونجد من خلال استقراء الجدول رقم 5⁽²⁾ المبين في التقرير الثاني لديوان المظالم أن عدد الشكايات والتظلمات والتي هي من اختصاص المؤسسة، قد اختلف حسب السنوات 2004-2005 و2006-2007، ففي سنتي 2004-2005 كان عدد الشكايات والتظلمات المحالة إلى الإدارات المعنية هو 873 شكاية، أما في سنتي 2006-2007 فقد ارتفع عدد الشكايات التي تمت مراسلة أصحابها قصد تتميم ملفاتهم فقد وصل عددها إلى 149 شكاية سنتي 2006-2007، في حين لم يتم القيام بهذا الإجراء سنتي 2004-2005.

أما بالنسبة للشكايات والتظلمات التي تم البت فيها بعدم القبول، فيتبين من خلال الجدول أن هناك اختلاف في عدد الشكايات حسب اختلاف السنوات، حيث وصل العدد في سنة 2004 إلى 1912 شكاية، ويتقلص هذا العدد إلى 681 شكاية سنة 2005 ليرتفع سنة 2006 إلى 1307 شكاية، ثم ينخفض العدد إلى 596 شكاية سنة 2007.

¹ - تقرير والي المظالم المقدم لجلالة الملك محمد السادس برسم سنتي 2006-2007، ص 12.

² - الجدول رقم 5، ص 12 من التقرير السابق.

من جهة أخرى نلاحظ بأن عدد التظلمات والشكايات التي تم إرشاد أصحابها وتوجيههم قد تقلص بشكل ملحوظ خلال سنتي 2006-2007 مقارنة مع معطيات سنتي 2004-2005، حيث كان العدد في سنتي 2004-2005 يصل إلى 7549 وانخفض إلى 320 شكاية سنتي 2006-2007، ومرجع السبب في ذلك إلى نهج المؤسسة لمقاربة جديدة تعتمد على القيام بالحملات التواصلية والتحسيسية طوال السنة.

وبخصوص الشكايات التي لا تدخل في اختصاص المؤسسة، وداخلة في اختصاص المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان أو داخلة في اختصاص مؤسسات أخرى نجد بأن عددها قد انخفض بشكل تدريجي حيث وصل العدد إلى 865 شكاية في سنتي 2006-2007 مقابل 3147 شكاية برسم سنتي 2004 و2005.

وحسب ما هو وارد في التقرير الصادر عن والي المظالم برسم سنتي 2006 و2007 يمكن تسجيل الاستنتاجات التالية:⁽¹⁾

أولاً: وتيرة الزيادة في عدد الشكايات المتوصل إليها خلال سنتي 2006-2007 قد وصلت إلى حدود 71% من مجموع الشكايات المسجلة مقارنة بسنة 2005.

¹ - التقرير الصادر عن والي المظالم برسم سنتي 2006 و2007، ص 14.

ثانياً: عدد الشكايات المحالة على الإدارة بعد دراستها من قبل المؤسسة، قد تضاعف أكثر من ثلاث مرات خلال 2006-2007 مقارنة بالسنتين 2004-2005 حيث العدد انتقل من 369 شكاية سنة 2004، و404 شكاية سنة 2005 إلى 1620 شكاية سنة 2006، ليصل العدد إلى 1162 شكاية سنة 2007.

ثالثاً: إن القضايا الكبيرة التي يرد بشأنها أكبر عدد من الشكايات ظلت خلال السنوات الثلاثة في نفس المرتبة من حيث الأهمية، وهي المتعلقة بالقضايا الإدارية المتعلقة بوضعية الموظفين الفردية، والقضايا العقارية، المتمثلة أساساً في القضايا المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة دون أداء التعويض أو عن طريق الاعتداء المادي دون اللجوء إلى المساطر القانونية، وكذا القضايا المالية، خاصة المتعلقة بمجال الضرائب والجبايات، وقضايا قطاع العدل المتمثلة في مسألة عدم تنفيذ الإدارات للأحكام القضائية الصادرة ضدها.

الفرع الثاني: المعطيات التفصيلية الخاصة بالشكايات والتظلمات المتوصل بها

من خلال التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004 و2005⁽¹⁾ نجد أن الشكايات والتظلمات وصل عددها إلى 7896 باستثناء الشكايات والتظلمات التي قامت المؤسسة بإرشاد أصحابها وتوجيههم إلى الجهات المعنية، أو الشكايات لا تدخل في مجال اختصاص المؤسسة وكذلك الشكايات المتكررة، أما عدد الشكايات المتوصل بها لدى المؤسسة برسم سنتي 2006-2007، فقد وصل إلى 6965 شكاية بكيفية إجمالية ومع استثناء عدد الشكايات التي تم البت فيها بعدم الاختصاص أو عدم القبول أو الحفظ⁽²⁾، وبصفة عامة، فإن الشكايات والتظلمات التي قام ديوان المظالم بالبت فيها تختلف حسب نوع القضايا المثارة، وحسب الإدارة المعنية بالشكاية وكذلك حسب الجهات المعنية وحسب أصناف المشتكين.

الفقرة الأولى: الموضوعات والقضايا المثارة

بغض النظر عن معيار الاختصاص، ومن خلال المعطيات الواردة في الشكايات والتظلمات المتوصل بها لدى ديوان

¹ - تقرير والي المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 38.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007.

المظالم، يمكن تصنيف أهم القضايا المثارة من لدن المشتكين والمتظلمين كالتالي.

أولاً: القضايا ذات الطابع الإداري وكذا المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية

من خلال الإطلاع على التقرير الأول الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005 نجد أن الموضوعات ذات الطابع الإداري تحتل المرتبة الأولى ضمن سلم الموضوعات والقضايا المثارة في الشكايات والتظلمات المتوصل بها حيث وصل العدد سنة 2004 إلى 2719 شكاية وفي سنة 2005 كان العدد 863 بمجموع 3582 شكاية وتظلم، وهذه القضايا الإدارية تتخذ موضوعات مختلفة مثل طلبات متصلة بتسوية الوضعيات الإدارية للموظفين، وكذلك حالات التجاوز في استعمال السلطة، وامتناع الإدارات عن تسليم شهادات إدارية ووثائق إدارية، وكذلك التظلمات المتعلقة بالمعاشات المدنية والعسكرية، بينما نجد في التقرير الثاني الصادر عن ديوان المظالم أن ما يقارب 1616 شكاية سجلت في القضايا المثارة ذات الطابع الإداري، بنسبة تقدر بحوالي 58% من الشكايات المدرجة ضمن اختصاص ديوان المظالم خلال سنتي 2006-2007، وهي نسبة مرتفعة.

ومن جهة أخرى نلاحظ أن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام قضائية نهائية صادرة في مواجهتها، يشكل عائقا من المعوقات الحقيقية التي تحول دون ترسيخ مفهوم دولة الحق والقانون في علاقة الإدارة بالمواطنين، وهنا نجد بأن عدد الشكايات المتعلقة بعدم تنفيذ أحكام صادرة ضد الإدارة قد وصل إلى 126 شكاية سنة 2004 و72 شكاية سنة 2005.

أما العدد المسجل من الشكايات المتعلقة بعدم تنفيذ الإدارة للأحكام القضائية الصادرة ضدها سنتي 2006-2007 فقد وصل العدد 155 شكاية موزعة إلى 97 شكاية سنة 2006 و58 شكاية سنة 2007، ومن خلال إجراء مقارنة بين عدد الشكايات المتعلقة بهذا الموضوع نجد أن عددها مرتفع نسبيا في سنتي 2004 و2005 لكن بفارق بسيط 198.

ثانيا: القضايا ذات الطابع العقاري والمالي

تقوم الإدارات العمومية في إطار ما هو ممنوح لها قانونا لتسيير أمورها وما تتوفر عليه من مقومات السلطة العامة تقوم بالعديد من الإجراءات التي ترى أنها ضرورية لتسيير عملها، ومن بين هذه الإجراءات القيام بشراء الأراضي من الخواص عن طريق عقود رضائية بين الجانبين، وفي حالة الفشل تتذرع الإدارة بالمصلحة العامة وتعتمد على مقومات السلطة العامة لتقوم بنزع ملكية هذه الأراضي في إطار نزع

الملكية لأجل المنفعة العامة حسب مقتضيات القانون رقم 7-81، وخاصة الجماعات المحلية وكذلك عن طريق الاعتداء المادي دون اللجوء إلى المساطر القانونية المقررة أو حتى القيام بأداء تعويض مناسب لأصحابها في حالة عدم التقيد بالمساطر القانونية.

ويلاحظ من خلال التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004 و2005 أن الشكايات المتعلقة بالقضايا العقارية تشكل المرتبة الثالثة ضمن عدد القضايا التي نظر فيها ديوان المظالم، حيث وصل عدد الشكايات 573 شكاية في سنة 2005، بعدما كان في سنة 2004، 260 شكاية.⁽¹⁾

أما عدد الشكايات التي توصل بها ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007 فقد وصل إلى 573، ويمثل هذا العدد نسبة 21% من مجموع الشكايات التي تدخل في اختصاص ديوان المظالم، وقد وصل عدد الشكايات في سنة 2006 إلى 311، بينما وصل سنة 2007 إلى 262 شكاية.⁽²⁾

علما بأن القضايا ذات الطابع العقاري قد احتلت المرتبة الثانية ضمن الشكايات التي نظر فيها ديوان المظالم، برسم

¹ - التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004 و2005، ص 39.

² - التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول رقم 8.

سنتي 2006 و2007 وهنا يمكن حصر الموضوعات التي تندرج ضمن هذا الصنف من القضايا في طلبات التعويض عن نزع الملكية، والشكايات المتعلقة بالاعتداء المادي، يشكلان معا نسبة 13% من مجموع الشكايات وكذلك في الشكايات المتعلقة بالنزاعات المثارة بشأن بعض الأملاك الخاصة للدولة، وأراضي الكيش والجموع والتظلمات المتعلقة بعمليات ضم الأراضي.

أما بخصوص القضايا ذات الطابع المالي، فالملاحظ أنها كانت محل عناية بالغة من قبل مؤسسة ديوان المظالم، حيث اعتبرت من بين القضايا الأساسية التي ركز عليها ديوان المظالم على حلها، وهي القضايا المتعلقة بالشكايات المقدمة بشأن نزاعات قائمة بين الخواص وبين عدد من المؤسسات العمومية ذات الصبغة المالية أو الاقتصادية، وكذلك الشكايات المتعلقة بالصفقات العمومية والمتعلقة كذلك بالضرائب والجبايات والتسجيل، حيث وصل عدد الشكايات المرتبطة بهذه القضايا خلال سنتي 2004-2005 إلى 306 شكاية: 223 شكاية سنة 2004 و83 شكاية لسنة 2005، محتلة بذلك المرتبة الرابعة ضمن ترتيب القضايا التي نظر فيها ديوان المظالم خلال سنتي 2004-2005⁽¹⁾، أما في سنتي

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، الجدول رقم 2، ص 39.

2006-2007 فقد احتلت هذه القضايا الرتبة الثالثة ضمن القضايا التي نظر فيها ديوان المظالم، حيث وصل العدد إلى 328 شكاية، أي نسبة 12% من مجموع الشكايات التي تدخل في اختصاص المؤسسة، ففي سنة 2006 وصل عدد الشكايات إلى 192 شكاية، أما في سنة 2007 فقد انخفض العدد بشكل نسبي إلى حدود 136 شكاية.⁽¹⁾

ثالثا: القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان والتوجيه

يقوم والي المظالم حسب المادة 13 من الظهير المحدث للمؤسسة والمادة 59 من النظام الداخلي برفع تقرير إلى المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان يتناول فيه القضايا التي تهم النهوض بحقوق الإنسان في نطاق اختصاص المؤسسة، وهذا التقرير يتضمن المعطيات المتعلقة بالإحالة المتبادلة بين كل من ديوان المظالم والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان.⁽²⁾

وقد بلغ عدد الشكايات والتظلمات المتداولة بين المجلس وديوان المظالم برسم سنتي 2004 و2005 ما مجموعه 1230 شكاية، منها 916 شكاية سنة 2004 و314 شكاية سنة

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول رقم 8، ص 15.

² - علي الناصر: "مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا للجامعة في المهن القضائية والقانونية، 2008-2009، ص 36.

2005⁽¹⁾. وفي هذا الصدد نلاحظ بأن عدد الشكايات والتظلمات التي تمت إحالتها على مؤسسة ديوان المظالم من قبل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بلغت 1057 شكاية، في حين وصل عدد الشكايات المحالة من قبل ديوان المظالم على المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان إلى 173 شكاية فقط، وبالتالي فقد مثلت الشكايات المتداولة بين المجلس والمؤسسة في إطار الإحالة المتبادلة بينهما نسبة 76% من مجموع ما تلقتة المؤسسة خلال سنتي 2004 و2005.

أما بخصوص الشكايات المتبادلة في إطار مسطرة الإحالة بين المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان مؤسسة ديوان المظالم لسنتي 2006 و2007 فقد بلغ 305 شكاية، منها 165 شكاية أحيلت من قبل ديوان المظالم إلى المجلس، في حين أحال هذا الأخير 140 شكاية إلى ديوان المظالم.

والملاحظ أن الشكايات التي توصلت مؤسسة ديوان المظالم من المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان تهم مجالات مختلفة، ويتضح أن نسبة 38% من هذه الشكايات تخص قطاع الداخلية⁽²⁾ وهذه تمثل 55 شكاية متوصل بها، متبوعة بما نسبته 16% تمثلها 22 شكاية تهم قطاع المالية، وفيما

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 60.

² - التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 42.

يخص التوزيع الجغرافي لهذه الشكاية نجد أن نسبة 39% منها تخص جهات الرباط سلا- زمور - زعير والدار البيضاء الكبرى والشرق.

أما فيما يخص القضايا التي عملت المؤسسة على توجيه أصحابها إلى الجهات المعنية إعمالاً للفقرة الثانية من المادة 41 من النظام الداخلي لديوان المظالم حيث "يمكن للوالي أو مندوبه أن يرشد المشتكي إلى الجهة المختصة بالنظر في شكايته"، فيتضح من خلال التقرير الأول الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005 أن عدد الشكايات بلغ 7538 شكاية، مقسمة على 5830 شكاية سنة 2004 و1708 شكاية سنة 2005، وفي حين بلغ عدد الشكايات التي تم توجيه أصحابها إلى الجهات المعنية برسم سنتي 2006-2007 إلى 1020 شكاية، موزعة إلى 911 شكاية سنة 2006 و109 شكاية سنة 2007، وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن والي المظالم ومندوبه يقومون بالبحث والتحري حول موضوع الشكاية قبل يقوموا بتوجيه المشتكي إلى الجهة المعنية.

رابعاً: القضايا المتعلقة بالارتشاء

في إطار الجهود المتواصلة التي تبذلها المملكة المغربية من أجل مكافحة آفة الرشوة والعمل على تخليق الحياة العامة، وتكريس ثقافة الشفافية في علاقة المواطن بأجهزة الدولة،

سعت مؤسسة ديوان المظالم إلى الإسهام بفعالية في الانخراط في هذا الورش الإصلاحي الكبير تطبيقا للتعليمات السامية، وفي هذا السياق رفعت مؤسسة ديوان المظالم تقريرا إلى جلالة الملك يتضمن عناصر التشخيص، والمقترحات التي تراها المؤسسة كفيلة بإصلاح الوضع ومحاربة الآفة، حيث تبين للمؤسسة من خلال المعطيات المتوفرة لديها أن ظاهرة الارتشاء هي ليست ظاهرة خاصة، أو ممارسة معزولة بقدر ما أصبحت في بعض القطاعات الإدارية والمرافق العامة سلوكا متواترا وعادة سلبية مستفحلة، تشكل مظهرا من مظاهر الفساد الإداري الذي يسيء للدولة وأجهزتها العمومية وتكلف الاقتصاد الوطني وتعوق مسيرة الإصلاحات في عدة ميادين.

خامسا: قضايا أخرى

ترفع إلى مؤسسة ديوان المظالم شكايات متعلقة بقضايا ومواضيع مختلفة يصعب حصرها، حيث ورد في التقرير الأول الصادر عن المؤسسة برسم سنتي 2004-2005 أن عدد الشكايات المتعلقة بموضوعات وقضايا أخرى وصلت إلى 1712 شكاية، وهذا العدد يمثل الرتبة الثانية في عدد الشكايات التي نظرت فيها المؤسسة، ففي سنة 2004 كان عدد الشكايات هو 1069 شكاية لينخفض العدد إلى 643 شكاية سنة 2005، أما في التقرير الثاني، الصادر عن ديوان

المظالم برسم سنتي 2006-2007 فقد بلغ عدد الشكايات المرتبطة بالقضايا الأخرى 54 شكاية فقط، منها 32 شكاية سنة 2006 و22 شكاية سنة 2007.

الفقرة الثانية: الإدارة المعنية بالشكايات المقدمة

يتضح من خلال التقرير الصادر عن مؤسسة ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005 أن قطاعات الداخلية والجماعات المحلية تحتل الرتبة الأولى في تصنيف الأقطاب الإدارية الصادرة ضدها الشكايات، حيث وصل العدد المقدم ضد قطاعات الداخلية والجماعات المحلية برسم سنتي 2004-2005 إلى 2231 شكاية، منها 1499 سنة 2004 و732 شكاية سنة 2005.

ويحتل قطب قطاعات العدل وتحديث القطاعات العامة يحتل المرتبة الثانية ضمن القطاعات التي توجه ضدها شكايات إلى مؤسسة ديوان المظالم، حيث وصل العدد إلى 1645 شكاية: 1293 شكاية سنة 2004 و352 شكاية سنة 2005، أما القطاع الذي احتل المرتبة الثالثة ضمن الأقطاب الإدارية فهو قطب التربية والتكوين بخصوص المشاكل المرتبطة خاصة بالأساتذة والمعلمين بـ 983 شكاية سنتي 2004-2005، في حين جاء قطاع المالية والاقتصاد والتجارة والصناعة والتخطيط في المرتبة الرابعة ضمن الأقطاب

الإدارية التي توجه ضدها الشكايات، حيث كان عدد الشكايات المقدمة سنتي 2004-2005 هو 842 شكاية.⁽¹⁾

أما في سنتي 2006-2007 نجد كذلك أن قطب الداخلية والجماعات المحلية والإنعاش الوطني يحتل مرتبة الصدارة ضمن الأقطاب الإدارية بـ 999 شكاية، منها 535 شكاية سنة 2006 و404 شكاية سنة 2007، وقطب المالية والتجارة والصناعة بـ 500 شكاية، منها 287 شكاية سنة 2006 و213 شكاية سنة 2007، في حين احتل قطاع العدل والوزارة الأولى وإدارة الدفاع الوطني المرتبة الثالثة بـ 474 شكاية، أما قطب التربية الوطنية والتعليم العالي فقد احتل المرتبة الرابعة، حيث عدد الشكايات إلى 459 شكاية منها 305 شكاية سنة 2006 و154 شكاية سنة 2007.⁽²⁾

وكاستنتاج مما تقدم ذكره يتبين أن أربعة أقطاب هي الداخلية والجماعات المحلية، والعدل وتحديث القطاعات العامة والتربية والتكوين، والمالية والاقتصاد، تحتل المرتبة الأولى ضمن القطاعات التي توصلت المؤسسة بشكايات وتظلمات بشأنها، إذ تبلغ الشكايات المتعلقة بهذه القطاعات

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، الجدول رقم 3، ص 41.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول رقم 9، ص 19.

وحدها ما يناهز 80,80% من مجموع الشكايات المتوصل بها.
(1)

الفقرة الثالثة: الجهات الترابية

حسب ما ورد في التقرير الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، فإن الشكايات والتظلمات المقدمة للمؤسسة، باستثناء تلك التي بعث بها المغاربة المقيمون بالخارج، تهتم جميع جهات المملكة لكن بدرجات متفاوتة ولأسباب متعددة، خاصة منها تمركز الأنشطة الإدارية والاقتصادية ببعض الجهات، ومع تنامي وتزايد ظاهرة النمو الديمغرافي في جهات أخرى من المملكة⁽²⁾، وفي هذا الصدد نلاحظ بأن جهة الرباط سلا زمور زعير، تعتبر الجهة الأولى في المملكة التي تقدم فيها الشكايات والتظلمات المتعلقة بالإدارات العمومية حيث وصل عدد الشكايات إلى 1024 شكاية، تليها جهة الدار البيضاء الكبرى بـ 1011 شكاية، ثم تعقبها جهة مكناس تافيلالت بـ 802 شكاية، أما جهة مراكش تانسيفت الحوز، فقد وصل العدد فيها إلى 614 شكاية محتلة المرتبة الرابعة.⁽³⁾

¹ - التقرير الأول الصادر عن ديوان المظالم، ص 41.

² - التقرير الأول الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 42.

³ - الجدول رقم 4 نفس التقرير، ص 43.

أما بخصوص ما ورد في التقرير الثاني لديوان المظالم الصادر برسم سنتي 2006-2007 فنلاحظ بأن جهة الدار البيضاء الكبرى هي التي احتلت المرتبة الأولى في عدد الشكايات والتظلمات المرفوعة إلى ديوان المظالم بـ 379 شكاية، في حين احتلت جهة الرباط سلا زمور زعير المرتبة الثانية بـ 348 شكاية⁽¹⁾، بينما احتلت جهة سوس ماسة درعة المرتبة الثالثة بـ 259 شكاية.

ويمكن أن نفسر احتلال كل من جهة الرباط سلا زمور زعير والجهة الدار البيضاء الكبرى للمراكز الأولى ضمن الجهات الإدارية لتوزيع الشكايات والتظلمات بكون الجهة الأولى هي منطقة تتركز الأنشطة الإدارية بالمملكة، والجهة الثانية هي الجهة الاقتصادية الأولى، وهذا لا يعني أن الجهات الإدارية الأخرى لا تعرف ومشاكل ذات الطابع العقاري والمالي والإداري، بل فقط توجد بنسب متفاوتة.

الفقرة الرابعة: أصناف المشتكين والمتظلمين

تنص المادة 34 من النظام الداخلي لمؤسسة ديوان المظالم على أنه يمكن لكل شخص ذاتي أو اعتباري خاضع للقانون الخاص، ويتمسك بمصلحة مشروعة أن يتقدم مباشرة إلى والي المظالم أو مندوبه بشكاية أو تظلم، ووضح أن أصناف

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول، ص 22.

المشتكين الذين يحق لهم اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم هم الأشخاص الذاتيون والأشخاص الاعتباريون، لكن بالرجوع التصنيف المرجعي المعتمد بمؤسسة ديوان المظالم نجد بأن أصحاب الشكايات والتظلمات المتوصل بها قد تم تصنيفهم إلى الأصناف التالية:

- الأشخاص الذاتيون؛
- الأشخاص الاعتباريون؛
- مجموعة أشخاص؛
- الأجانب المقيمون بالمغرب؛
- المغاربة المقيمون بالخارج.

وفي هذا الصدد، وبالاعتماد على تقرير ديوان المظالم الصادر برسم سنتي 2004-2005 نجد أن الأشخاص الذاتيين هم الأشخاص الأكثر لجوءا إلى المؤسسة بشكايات وصل مجموعها إلى 6582 شكاية موزعة إلى 4886 شكاية سنة 2004 و1696 شكاية سنة 2005. أما الأشخاص الاعتباريون، فيمثلون المرتبة الرابعة بـ 165 شكاية بعد كل من المغاربة المقيمين بالخارج المحتلين للرتبة الثالثة بـ 332 شكاية ومجموعة أشخاص الذين يمثلون الرتبة الثانية بمعدل 1149 شكاية، أما الأجانب المقيمون بالمغرب فلم يقدموا في

سنتي 2004-2005 إلا 36 شكاية⁽¹⁾، في حين تتوزع أصناف المشتكين الذين قدموا شكاياتهم وتظلماتهم أمام المؤسسة برسم سنتي 2006-2007 كالتالي: يحتل الأشخاص الذاتيون الرتبة الأولى في عدد الشكايات المقدمة إلى ديوان المظالم بـ 2399 شكاية، منها 1394 شكاية سنة 2006 و1005 شكاية مقدمة سنة 2007، أما الأشخاص الاعتباريون فاحتلوا المرتبة الثالثة ضمن تصنيف المشتكين بـ 107 شكاية سنتي 2006-2007 بعد مجموعة أشخاص المحتلين للرتبة الثانية بـ 276 شكاية⁽²⁾. أما بالنسبة للشكايات المقدمة من لدن المغاربة المقيمين بالخارج، فقد عرفت انخفاضا ملحوظا، حيث انتقلت من 105 شكاية إلى 35 شكاية فقط سنة 2006 و27 شكاية سنة 2007.

¹ - أنظر الجدول رقم 5 وارد بتقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص45.

² - أنظر الجدول رقم 12 وارد بتقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص23.

المطلب الثاني: حصيلة معالجة مؤسسة ديوان المظالم للشكايات والتظلمات

يتعلق الأمر هنا بتحليل دور أو موقف ديوان المظالم بصدده معالجة للشكايات والتظلمات المحالة عليه، وفي هذا الصدد يمكن أن نميز بين ثلاثة مواقف أو حالات هي حالات عدم الاختصاص وتفعيل آليات التوجيه والتوحيد، وحالات الحفظ وعدم القبول، وأخيراً حالات قبول التظلمات والعمل على إحالتها إلى الإدارات المعنية.

الفرع الأول: حالات عدم الاختصاص وتفعيل آليات التوجيه والتوحيد

تطبيقاً للمادة 40 من النظام الداخلي لديوان المظالم، تتم الدراسة الأولية للشكايات والتظلمات من طرف والي المظالم أو مندوبيه للتأكد من اختصاص المؤسسة في النظر فيها وفي مدى استيفائها للشروط المطلوبة المنصوص عليها في المادتين 35 و36 من النظام الداخلي، وبعد ذلك توزع القضايا حسب أنواع الشكايات، وما يلاحظ في هذا الصدد هو أن ديوان المظالم لم يتوصل بمجموعة من الشكايات والتظلمات التي لا تندرج ضمن اختصاصه ونطاق عمله، وهكذا فقد توصلت المؤسسة سنة 2004-2005 بما مجموعه 7538 شكاية وتظلم من هذا النوع.

وقد تبين من خلال الدراسة التي قامت بها مؤسسة ديوان المظالم لهذه القضايا التي تم توجيه أصحابها وإرشادهم أن أهم الموضوعات التي تدور حولها هذه الشكايات تتعلق بنزاعات بين أشخاص ذاتيين، وبنزاعات تتعلق بقضايا أسرية، كما تتعلق بالتشكي من طول وتعقد المساطر القضائية، وسلوك بعض مساعدي القضاء من محامين وأعوان قضائيين، وبالتشكي من أحكام القضاء وعدم تنفيذ الأحكام القضائية، إضافة إلى التظلم من سلوك بعض المسؤولين والموظفين في الإدارات العمومية المرتبطة بظاهرة الرشوة واستغلال النفوذ.

وفي هذا الصدد توصل ديوان المظالم من خلال دراسة وتحليل الشكايات والتظلمات يلاحظ أن عدم علم المشتكين بمضمون القوانين والأنظمة المعمول بها، أو ضعف تواصل الإدارات العمومية معهم، إضافة لتردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لأغلبهم، يشكل سببا رئيسيا يدفع أصحاب هذه الطلبات إلى تقديمها لديوان المظالم على شكل شكايات⁽¹⁾، في مثل هذه الحالات تقوم المؤسسة بإخبار أصحاب الشكايات كتابة بالإجراءات التي يجب القيام بها، والجهة المعنية التي يتعين الاتصال بها في شأنها.

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 48.

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسة ديوان المظالم قد قامت خلال سنتي 2006-2007 بدور فعال في مجال التوجيه والترشيد والمساعدة لعدد من المواطنين المشتكين وكذلك الزائرين لمقر المؤسسة، حيث تلقى أكثر من 912 من المشتكين مراسلات مفصلة حول الإجراءات التي يتعين عليهم القيام بها بخصوص الشكايات التي قدموها إلى المؤسسة، كما استقبلت المؤسسة 1629 زائر خلال سنة 2006 و1372 زائرا سنة 2007، وقد تم توجيههم وإرشادهم إلى الجهات المعنية، علما بأن عددا كبيرا من الزوار بلغ 1416 سنتي 2006-2007 كانت قضاياهم تهم قطاع العدل، حيث قامت المؤسسة من خلال التنسيق مع وزارة العدل بإرشادهم إلى المحاكم المعنية.

الفرع الثاني: الشكايات المدرجة ضمن حالات الحفظ وعدم القبول

بعد الدراسة الأولية للشكايات التي تدخل في اختصاص ديوان المظالم، يتبين أن هذا الأخير قرر البت خلال سنتي 2004-2005 بعدم القبول فيما يصل إلى 2603 شكاية بسبب عدم استيفاء الشروط المطلوبة، وفي هذا الصدد يلاحظ بأن أغلب أسباب عدم القبول تعود لعدم قيام أصحابها بالمساعي الأولية اللازمة، كعدم الاتصال بالإدارة المعنية للاستفسار أو طلب التراجع عن القرار، حيث تصل نسبة هذه الشكايات إلى 38% من عدد الشكايات غير المقبولة.

كما تم حفظ 1380 شكاية أخرى لأسباب مختلفة، أهمها لجوء أصحاب الشكايات إلى القضاء بعد أن كانوا قد لجأوا إلى المؤسسة، وهذا ما يجعل المؤسسة ترفع يدها عن النظر، لأنه أصبح من اختصاص القضاء⁽¹⁾، أو تبين أن موقف الإدارة بشأن موضوع الشكاية هو موقف سليم ومطابق للقانون، أو أن ادعاء المشتكي عار عن الحجة وغير مطابق للقانون.

أما بخصوص المعطيات المتعلقة بالشكايات المدرجة ضمن حالات الحفظ وعدم القبول برسم سنتي 2006-2007 فنجد بأن ما يوازي 1903 من الشكايات لا يستوفي الشروط المطلوبة، وبالتالي تقرر عدم قبولها، كما أن 946 شكاية تم حفظها بعد أن تبين أن المؤسسة لا تتوفر على العناصر التي تستوجب النظر فيها، علما بأن هذه الشكايات التي تم حفظها أو عدم البت فيها تمثل أكثر من 41% من مجموعة الشكايات المتوصل بها.⁽²⁾

ومن بين الأسباب التي كانت وراء اتخاذ قرار بعدم القبول عدم قيام المشتكي بالمساعي التوفيقية المطلوبة منه، باعتبار

¹ - المادة 6 من ظهير إحداث المؤسسة، مؤسسة ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 26.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 30.

ذلك إجراء تمهيدي لا بد من القيام به، وهذا السبب يمثل 39% من حالات عدم القبول، أو عدم تقديم المشتكي للوثائق والمستندات الضرورية التي تبرر ادعاءه⁽¹⁾، وهذه الحالات تمثل 26% من الشكايات غير المقبولة، كما يكون عدم الإدلاء بالإجابة من قبل بعض الأشخاص يكون سببا في عدم قبول الشكاية، وهي حالات تصل نسبتها إلى 19% من الشكايات غير المقبولة، يعني الأمر كذلك بالنسبة لعدم الانتباه للشروط الشكلية⁽²⁾ خاصة التوقيع منها أو الكشف عن هوية المشتكي⁽³⁾، مما يفقد الشكاية طابع الجدية ويجعلها غير قانونية⁽⁴⁾، وبالتالي يتعذر على المؤسسة القيام بأي إجراء لفائدة المشتكي في علاقته بالإدارة⁽⁵⁾، حيث تمثل هذه الحالات نسبة 14% من الشكايات المتوصل بها غير المقبولة.

¹ - المادة 41 من النظام الداخلي، مرجع سابق، ص 50.

² - Mustapha Khattabi: " Diwan Al Madalim: nouvelle institution de droit marocain de protection des droits des citoyens " , REMALD, n° 53, novembre – décembre 2003, p 29.

³ - محمد الأعرج، " مسطرة تقديم التظلمات والشكايات وطبيبات النسوية والبت فيها لدى مؤسسة ديوان المظالم " مرجع سابق، ص 13.

⁴ - المادة 35 من النظام الداخلي، مؤسسة ديوان المظالم، مرجع سابق، ص 48.

⁵ - مصطفى التراب، " مؤسسة ديوان المظالم مفاهيم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات "، مرجع سابق، ص 33.

أما الشكايات التي تقرر حفظها خلال سنتي 2006-2007 فتبلغ نسبتها 14% من مجموع الشكايات المتوصل بها، وللإشارة فإن ديوان المظالم لا يقرر حفظ الشكاية أو عدم قبولها، إلا بعد القيام بدراستها من مختلف الجوانب الشكلية والموضوعية.⁽¹⁾

الفرع الثالث: التظلمات المحالة على الإدارة ونتائج معالجتها

بلغ عدد الشكايات والتظلمات التي قامت المؤسسة بالنظر فيها وإحالتها على الإدارات المعنية سنتي 2004-2005، 755 شكاية وتظلم، منها 364 شكاية سنة 2004 و391 شكاية سنة 2005⁽²⁾، في حين ارتفع عدد هذه الشكايات سنتي 2006-2007 حيث أحالت المؤسسة على الإدارات المعنية أكثر من 2782 شكاية، وهو عدد يمثل نسبة 40% من مجموع الشكايات المتوصل بها خلال سنتي 2006-2007.⁽³⁾

وقد توزعت هذه الشكايات المحالة على الإدارة على القضايا التالية:

¹ - أنظر الرابط الإلكتروني: <http://maghress.com/alittihad/94573>

² - تقرير ديوان المظالم برسم 2004-2005، ص 50.

³ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 32.

الفقرة الأولى: القضايا الإدارية المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين

تحتل الشكايات المتعلقة بالوضعية الإدارية للموظفين المرتبة الأولى ضمن القضايا المحالة على المؤسسة، وهنا فقد بلغ عدد الشكايات التي نظر فيها ديوان المظالم لسنتي 2004-2005 ما مجموعه 3852 شكاية، أما في سنة 2006-2007 فقد بلغ عدد الشكايات 1616 شكاية بنسبة حوالي 58% من الشكايات التي تمت دراستها، والملاحظ هو ازدياد عدد الشكايات المتعلقة بالوضعيات الإدارية والمالية للموظفين العاملين في المرافق العمومية، حيث تصل نسبتها من مجموع القضايا ذات الطابع الإداري 28%، وهذا ما يؤثر على عمل مؤسسة ديوان المظالم حيث يجعلها تهتم بدراسة القضايا الداخلية للإدارات على حساب القضايا التي تخص علاقة الإدارة بباقي المواطنين، والملاحظ أن جل هذه الشكايات المتعلقة بالوضعية الإدارية تكون عبارة عن مطالب للتسوية أو للحصول على الترقية أو التعويضات أو طلبات الانتقال، وبالتالي فهي لا تكون متعلقة بشطط أو تجاوز في استعمال السلطة، وهذا فيه تأثير سلبي على عمل مؤسسة ديوان المظالم وعلى الأهداف التي أحدثت من أجلها المؤسسة.

الفقرة الثانية: القضايا المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة

حسب التقرير الأول الصادر عن ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، نجد أن القضايا العقارية تحتل ضمن عدد الشكايات المتوصل بها المرتبة الرابعة بـ 833 شكاية⁽¹⁾، في حين احتلت القضايا العقارية في سنتي 2006-2007 الرتبة الثانية حيث وصلت النسبة إلى 21% من الشكايات التي تدخل في اختصاص المؤسسة، وهي نسبة تمثلها 573 شكاية وردت على المؤسسة خلال سنتي 2006-2007.⁽²⁾

وتتعلق هذه القضايا بطلب تعويضات عن نزع الملكية لعقارات يمثلها الخواص نزعت من قبل السلطات العامة خاصة الجماعات المحلية، كذلك بظاهرة الاعتداء المادي على الملكية العقارية من طرف الإدارة. إضافة إلى أنها تتناول بعض النزاعات المثارة بخصوص الأملاك الخاصة للدولة، وأراضي الكيش وأراضي الجموع، والنزاعات القائمة حول الأراضي التي شملتها عمليات الضم، ونشير إلى أن قضايا التعويض عن نزع الملكية وحالات الاعتداء المادي على ملكية الأراضي من قبل الإدارة تشكل 366 شكاية من أصل 573، وهذا العدد يمثل

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، الجدول رقم 2، ص 39.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول رقم 8، ص 15.

حجم المشاكل التي تطرحها القضايا العقارية بوجه عام وقضايا نزع الملكية بوجه خاص.⁽¹⁾

وبخصوص تدخل مؤسسة ديوان المظالم في معالجة هذا النوع من القضايا، يتضح أن المؤسسة تواجه صعوبات وإكراهات متعددة في سلوك الإدارة تجاه الخواص، حيث لا تزال بعض الإدارات، خاصة منها الجماعات المحلية على عهدا في نزع الملكية الخاصة دون اللجوء إلى الضوابط أو المساطر المفروضة قانونا. وهذا فيه خرق سافر للقانون، وما يزيد من معاناة المواطنين هو اصطدام أصحاب الحقوق بتعنت الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها.

الفقرة الثالثة: استمرار ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية

يعتبر تنفيذ الأحكام القضائية أهم مرحلة من مراحل التقاضي، إذ بدون تنفيذها تصير هذه الأحكام عديمة الجدوى، وإشكالية إصرار الإدارة على الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية يعد خروجاً عن مبدأ المشروعية، ويأخذ مجموعة من الأشكال والممارسات المختلفة للإدارة من تواطئ

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 35.

وتراخي أو تلكؤ في التنفيذ⁽¹⁾، فامتناعها يعتبر بمثابة قرار سلبى خاطئ لكون الإدارة تمتنع بمقتضاه عن إصدار قرار من الواجب عليها إصداره وفقا للقانون والمتمثل في تنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها.⁽²⁾

وتماشيا مع التوجه الفرنسي استطاع الاجتهاد القضائي المغربي ابتكار وسائل وحلول قانونية قصد إجبار الإدارة على التنفيذ لهذه الأحكام الصادرة ضدها وهي:

- الغرامة التهديدية؛
- الحجز لدى الغير ينصب على أموال المؤسسات العمومية المتعلقة بتنفيذ الأحكام الصادر ضدها؛
- التنفيذ التلقائي للإدارة.

ومع ذلك، فإن تعنت الإدارة وامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها يعتبر عملا سلبيا، الأمر الذي جعل المشرع يسند هذه المهمة أيضا إلى ديوان المظالم وذلك لتعزيز

¹ - مصطفى التراب، " إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية ودور والي المظالم في معالجتها "، العدد الثاني من مجلة ديوان المظالم، 2005، ص 30.

² - عبد الإله فونتر، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من اجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة "، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، ص 50.

ومؤازرة القضاء الإداري في مجال تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية استناداً إلى مبادئ القانون ورفع الظلم.⁽¹⁾

فالمادة 58 من النظام الداخلي للمؤسسة جعلت من بين الموضوعات في التقارير المرفوعة إلى الوزير الأول إشكالية امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها. وقد أشار تقرير ديوان المظالم المرفوع إلى جلالة الملك سنتي 2004-2005 أن عدد التظلمات والشكايات المتعلقة بالموضوع بلغت 198 شكاية، 126 شكاية قدمت سنة 2004 و72 شكاية سنة 2005، أما خلال سنتي 2006-2007 فقد وصل العدد إلى 236 شكاية قدمت، منها 146 شكاية سنة 2006 و90 شكاية سنة 2007. علماً بأن القضايا المتعلقة بعدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة الإدارة احتلت الرتبة الخامسة ضمن تصنيف القضايا التي نظر فيها ديوان المظالم سنتي 2006-2007.⁽²⁾ وفي هذا الصدد نلاحظ أن والي المظالم قد استطاع بفضل المساعي التوفيقية التي يتوفر عليها، العمل على تسوية عدد من التظلمات المرتبطة بتنفيذ الأحكام القضائية، بحيث استجابت بعض الإدارات المعنية بذلك لمراسلات والي المظالم.

¹ - أحمد أجمعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية والاستشارية"، مرجع سابق، ص 95.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، الجدول 2، ص 8.

ولكن رغم صدور منشور الوزير الأول رقم 2008/01 الذي قضى بتكليف المفتش العام للوزارة أو المخاطب الرسمي لديوان المظالم لدى مختلف القطاعات بالإشراف على تتبع الإجراءات التي يتضمنها هذا المنشور، فلا زالت الشكايات والتظلمات ترفع وتقدم إلى ديوان المظالم للنظر فيها، وهذا يؤكد وجود مشكلة في سلوك بعض الإدارات في تعاملها مع أحكام السلطة القضائية، ومن أجل تجاوز هذا الوضع المريب لابد من الأخذ بالمقترحات المضمنة في التقرير الذي رفعه والي المظالم إلى السيد الوزير الأول، بشأن حالات امتناع بعض الإدارات عن تنفيذ أحكام قضائية صادرة ضدها.

الفقرة الرابعة: الشكايات المتعلقة بالنزاعات المالية

تحتل القضايا المتعلقة بالنزاعات المالية مكانة هامة ضمن القضايا التي ينظر فيها ديوان المظالم، حيث نجد بان هذه الشكايات قد بلغ عددها خلال سنتي 2004-2005، 306 شكاية، منها 223 شكاية قدمت سنة 2004 و83 شكاية سنة 2005⁽¹⁾، أما في سنتي 2006-2007 فنجد أن عدد هذه الشكايات قد وصل إلى 328 شكاية بنسبة 12% من الشكايات المدرجة ضمن اختصاص ديوان المظالم⁽²⁾، وهذه

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، الجدول رقم 2، ص 38.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 38.

الشكايات تتعلق بنزاعات مع بعض المؤسسات العمومية ذات الصبغة المالية والاقتصادية وكذلك منها ما يخص نزاعات حول الصفقات العمومية، إضافة إلى القضايا التي تتعلق بأداء الضرائب والجبايات المحلية ورسوم التسجيل، وملاحظة من خلال تحليل هذه المعطيات نجد أن كثيرا من المواطنين يعبرون عن تذمرهم من عدم التزام الإدارة بالاتفاقات المسبقة المبرمة بينها وبين المواطنين، وكذلك عدم وفائها بأداء المستحقات المالية التي بحوزتها، أو تأخرها في الأداء مقابل الخدمات والأعمال التي قاموا بها لفائدتها في إطار عقود الصفقات المبرمة معها، أما بخصوص الشكايات المتعلقة بالمادة الضريبية فنجد وجود عوائق حقيقية في عملية التواصل بين الإدارة والملمزمين بأداء الضريبة، إضافة إلى النزاعات حول الوعاء الضريبي أو عمليات التحصيل، وهذا ما يؤكد ضرورة مراجعة ماسة للقوانين الضريبية بما يكفل تبسيطها وجعلها في متناول فهم الملمزم، وتكون محققة للعدل والإنصاف في توزيع التكاليف العامة، ويحقق الشفافية والمساواة بين جميع الملمزمين.

المبحث الثاني تقييم دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية

في هذا المبحث سنتطرق لتقييم دور مؤسسة ديوان المظالم في مجال حل المنازعات الإدارية بين السلبيات والإيجابيات وذلك من خلال طرح التساؤل التالي: هل أن المؤسسة فعلا قد عملت على تجاوز جل المعوقات التي تعيق عملها في معالجة الشكايات والتظلمات؟، إضافة إلى أن هذه الإيجابيات هل ستزيد من مكانة هذه المؤسسة داخل النسيج المؤسسي؟ في حين سيتم الانتقال لدراسة الآليات التي اعتمدها المؤسسة لتفعيل دورها في حل المنازعات الإدارية، عبر وضع استراتيجية مستقبلية على المدى القصير والمتوسط، وهل المؤسسة ستأخذ بجل ما يقدم لها من اقتراحات وحلول.

المطلب الأول: دور مؤسسة ديوان المظالم بين السلبيات والإيجابيات

عندما ترصد تدخلات ديوان المظالم في معالجة الشكايات والتظلمات المحالة عليه، يمكن أن نلاحظ وجود مجموعة من الجوانب السلبية والإيجابية.

الفرع الأول: الجوانب السلبية في أداء المؤسسة

يتبين أن عمل مؤسسة ديوان المظالم قد واجهتها مجموعة من المعوقات وبالتالي تم التأثير على الهدف من إحداثها، حيث إن ديوان المظالم في نظره في الشكايات والتظلمات المرفوعة لديه من قبل المواطنين كان يجابه بتعنت الإدارات المعنية بموضوع الشكايات المحالة عليها من قبل المؤسسة لمطالب المشتكين ضئيلة ولا تتجاوز 30% من الشكايات التي تمت دراستها وإحالتها على الإدارة المعنية.⁽¹⁾

وبالرغم من الاستجابة المحدودة من قبل الإدارات لبعض الشكايات المحالة عليها من قبل المؤسسة، فإن العلاقة بين الإدارات العمومية ومؤسسة ديوان المظالم، لا تزال لم تصل إلى درجة تحقيق الأهداف المنشودة المتمثلة في التواصل الفعال والتنسيق الوثيق بينهما من أجل تكريس سلطة

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 52.

القانون والتشبهت بمبادئ العدل والإنصاف⁽¹⁾ حيث أن الممارسة تصطدم بعدم استجابة الإدارات العمومية للتوصيات الصادرة عن والي المظالم، حيث أن المسؤولين المخاطبين لوالي المظالم على صعيد الإدارات العمومية لا يلتزمون بالتعاون والتنسيق مع المؤسسة فقط يبقى ذلك مجرد إعلان نوايا فقط ولا يترجم ذلك على أرض الواقع، خاصة مع عدم الاستجابة لتوصيات المؤسسة، إضافة إلى أن ديوان المظالم في إطار المساعي الودية التي يقوم بها يصطدم بتعنت الإدارات، حيث يتبين أنها لا تلتزم بالحلول التي يتم التوصل إليها عن طريق المساعي الودية، رغم موافقة الإدارة بصفة رسمية على تبني هذه الحلول، وهذا يطرح سؤالاً حول مصداقية الأجهزة الإدارية؟

وباعتبار أن ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها وما قام به ديوان المظالم من اقتراحات وحلول لتفادي هذه الظاهرة، ومع كل ذلك يتبين أن هذه الظاهرة لازالت مستفحلة وهذا ما يؤثر على مصداقية الأحكام الصادرة عن السلطة القضائية ويجعل تدخل المؤسسة دون جدوى مع تعنت الإدارة.⁽²⁾

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 56.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 38.

وإضافة فالتقريرين الصادرين عن المؤسسة لم يقدموا معطيات حول بعض الشكايات التي ترد على مؤسسة ديوان المظالم عبر المكالمات الهاتفية حيث أن التقريرين لم يشيرا إلى عدد المكالمات الهاتفية التي تلقتها المؤسسة، وهذا بخلاف ما هو موجود لدى مؤسسة الوسيط الفرنسي الذي أشار إلى عدد المكالمات الهاتفية التي تلقتها مؤسسة الوسيط برسم سنة 2008 حيث وصلت إلى 12068 مكالمة، وكذلك فالتقرير الذي رفعه وسيط الجمهورية الفرنسية إلى رئيس الدولة قد قدم فيه أن هناك بعض الشكايات قد وردت على المؤسسة من خلال البريد الإلكتروني يعددها وصل إلى 2498 وهنا نشير إلى غياب هذا المعطى في تقرير ديوان المظالم.

وأيضاً فديوان المظالم يصطدم بمعوقات تحد من تدخلاته خاصة عدم تقيد الإدارات المعنية عموماً بالأجال القانونية في موافاته بالمعطيات المتعلقة بالشكايات المحالة عليها، أو عدم الإجابة على الشكايات، وهذا ما يؤثر سلباً على عمل المؤسسة في القيام بالبحث والتحري حول الشكايات والتظلمات المقدمة أمامه⁽¹⁾. وكملاحظة أخيرة هي كون ديوان المظالم لم يحترم مقتضيات المادة 14 من الظهير المحدث للمؤسسة التي تقضي بعرض تقرير سنوي على صاحب جلاله الملك، في حين

¹ - العروسي سوارى، " المنازعات الإدارية بين اختصاص المحاكم الإدارية وتدخل مؤسسة ديوان المظالم"، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، 2009، ص 77.

تم رفع فقط تقريرين برسم سنتي 2004-2005 وسنتي 2006-2007.⁽¹⁾

الفرع الثاني: الجوانب الإيجابية في أداء المؤسسة

بالرغم من الانتقادات الموجهة إلى مؤسسة ديوان المظالم في تعاملها مع حل الشكايات والتظلمات، إلا أنه لا بد من الإشارة إلى الدور الإيجابي لعمل المؤسسة على أرض الواقع، حيث توصلت المؤسسة إلى حل العدد من المنازعات الإدارية، بالرغم من العدد الكبير من الشكايات والتظلمات المحالة عليها، حيث أن مؤسسة ديوان المظالم قد تلقت خلال سنتي 2004-2005 ما مجموعه 16149 شكاية وعملت على حل 8466 شكاية⁽²⁾، أما في سنتي 2006-2007 فقد تلقت العدد 6971 شكاية وعملت على حل 2947 شكاية⁽³⁾، وهذا يقدم ويبرز المكانة التي احتلتها المؤسسة ضمن باقي المؤسسات الحقوقية في المغرب، والدور الإيجابي الذي تلعبه المؤسسة في حل المنازعات الإدارية، وما يعطي إيجابية لدور ديوان المظالم هو الارتفاع الملحوظ في اللجوء إليه من خلال تزايد رفع الشكايات والتظلمات إلى المؤسسة، حيث نجد ارتفاعا ملحوظا من 29% سنة 2004 إلى 46% سنة 2005 ثم 78%

¹ - علي الناظر، "مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب"، مرجع سابق، ص 73.

² - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2004-2005، ص 37.

³ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 6.

سنة 2006 لتصل النسبة إلى 91% سنة 2007، وهذا ما يقدم الصورة الإيجابية في عمل ديوان المظالم.⁽¹⁾

وباعتبار لهذا الدور الذي تقوم به المؤسسة وكذلك عن طريق مسطرة التسوية، حيث نجد أن الإدارات المعنية بالشكايات بدأت تستجيب لمطالب المؤسسة حيث نجد أن عدد الشكايات التي تمت تسويتها قد ارتفعت ما بين 2004-2005 من 160 شكاية خلال 2004 إلى 953 سنة 2005، أما عدد الشكايات التي تمت تسويتها خلال سنتي 2006-2007 هو 947 شكاية، وهذا ما يدل على أن الإدارات بدأت تستجيب لمطالب المؤسسة، بغض النظر عن بعض التحفظات.

إضافة فمؤسسة ديوان المظالم هي مؤسسة حقوقية تعمل إلى جانب المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان حيث قامت بتعزيز الرصيد الوطني الحقوقي في مجال النهوض بحقوق الإنسان، وذلك عن طريق البحث عن الطرق الكفيلة بتجاوز حالات الحيف والشطط لتي تحدث للمواطنين من خلال العمل على رفع الظلم وإحقاق الحقوق، وكذلك يمكن القول أن مؤسسة ديوان المظالم هي تكملة للمهام التي تقوم بها السلطات القضائية من خلال البحث في إشكالية امتناع الإدارات عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضدها،

¹ - علي الناظر، " مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب "، مرجع سابق، ص 69.

ولالإشارة ولدعم دور المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، فوالي المظالم يعتبر عضوا فيه ويرفع تقريرا سنويا إلى المجلس لاطلاعه على عدد الشكايات المحالة عليه المتعلقة بحقوق الإنسان.

وباعتبار أن مؤسسة ديوان المظالم هي مؤسسة ذات طبيعة قانونية خاصة فهذه السمة تعطي للمؤسسة استقلالية عن باقي السلط والأجهزة، وهذا يجعلها في غنى عن التدخلات والضغوط في أدائها وبالتالي يشكل ذلك نقطة إيجابية في دور المؤسسة في حل المنازعات الإدارية، إضافة إلى أن تعيين والي المظالم من قبل المؤسسة الملكية يعتبر ذلك ضمانا أكثر لممارسة المهام بكل استقلالية، ولا يؤثر في سير عمل المؤسسة.

ديوان المظالم ليتجاوز سلبيات عمله وليحصل على أداء أكثر إيجابية، سيعمل على اعتماد العديد من الآليات لتفعيل دوره أكثر مما هو مطلوب منه في حل المنازعات الإدارية، وبذلك سيتم وضع استراتيجية مستقبلية، مع تفعيل جل الاقتراحات والآراء المقدمة.

المطلب الثاني: آليات تفعيل مؤسسة ديوان المظالم

عملت مؤسسة ديوان المظالم للنهوض بدورها في حل المنازعات الإدارية على وضع استراتيجية مستقبلية، من خلالها ستحاول تجاوز جل معيقات عملها، وسوف نبرز ملامح هذه الاستراتيجية، ثم نحاول تقديم مجموعة من الاقتراحات والحلول لتفعيل دور المؤسسة في مجال حل المنازعات الإدارية.

الفرع الأول: استراتيجية عمل المؤسسة في المستقبل

في إطار تطبيق التوجهات الملكية السامية، القاضية بجعل المؤسسة من ضمن المؤسسات التي تقوم بحماية حقوق الإنسان والدعامات الأساسية لتفعيل المفهوم الجديد للسلطة ولإقرار سياسة القرب من المواطنين، وخاصة تحقيق المصالحة الفعلية بين المواطن والإدارة، اعتمد ديوان المظالم على استراتيجية مستقبلية تمكنه من تجاوز كل المعوقات في تعامله مع كل الشكايات والتظلمات المرفوعة لديه من قبل المواطنين، فالمؤسسة انتقلت من مرحلة التأسيس إلى مرحلة التفعيل، حيث عمل الديوان على توسيع نطاق عمله من خلال إحداث مجموعة من المندوبيات للانفتاح على المحيط الوطني، بكيفية متدرجة وملموسة، إضافة إلى انفتاحه الدولي من خلال مشاركة المؤسسة في

الأنشطة والتظاهرات الدولية من خلال الحضور في المؤتمرات التي يعقدها أمبودسمانات العالم. وكما قام ديوان المظالم، للتعريف أكثر بالمؤسسة واختصاصاتها، بالعديد من الحملات التحسيسية والإعلامية لتقريب المواطنين أكثر بهذه المؤسسة الحقوقية، وقد ارتكزت استراتيجية عمل المؤسسة على ثلاثة مبادئ أساسية:

■ المبدأ الأول: تكسير الفجوة القائمة بين

الإدارة والمواطن، من خلال إقرار سياسة ثابتة وتمييزة للتواصل المؤسسي، قائمة على الاحترافية، والفعالية، والترشيد والعقلانية؛

■ المبدأ الثاني: السعي المستمر والدائم من

أجل حث الإدارة على الالتزام بضوابط سيادة القانون، والتقيد الصارم بروح الإنصاف في تعاملها مع المرتفقين وسائر المستفيدين من الخدمات العمومية التي تقدمها لهم؛

■ المبدأ الثالث: السعي الدؤوب من أجل نشر

ثقافة المواطنة الصالحة والفاعلة لدى المسؤول الإداري، ولدى الموظف العمومي، ولدى المواطن العادي من أجل تحقيق الإسهام الجماعي في بناء دولة الحق والقانون، ومراعاة

التوازن بين المصالح الخاصة للأفراد،
والمصلحة العامة للمجتمع بكل مكوناته؛⁽¹⁾

وبالاعتماد على المبادئ المذكورة وضعت مؤسسة ديوان
المظالم، برنامج عمل مستقبلي خاصة على المدى القصير
والمتوسط.

الفقرة الأولى: على المدى القصير

لإعطاء فعالية ناجعة في عمل ديوان المظالم، خاصة في مجال
دراسة الشكايات والتظلمات، حيث سيتم تطوير أسلوب
دراسة الشكايات والتظلمات من خلال الاستناد إلى معيار
النتائج والأهداف إضافة إلى القيام بوضع آليات للتتبع
وترصد الشكايات المحالة إلى الإدارات المعنية وكذا تقييم أداء
هذه الإدارات بكيفية دورية لمعرفة مآل الشكايات وإخبار
أصحابها، وكذلك القيام بدراسات تركيبية، قطاعية لمعرفة
الاتجاهات واستخلاص النتائج، مع تطوير الدليل المرجعي
لتصنيف الشكايات حسب موضوعاتها، أما على صعيد
الموارد البشرية فسيتم تأهيل هذه الموارد من خلال برنامج
سنوي للتكوين والتأهيل من أجل الرفع من أداء الموظفين
العاملين بالمؤسسة، وتكوين فريق من الأطر المتخصصة

¹ - تقرير ديوان المظالم برسم سنتي 2006-2007، ص 19.

حسب القطاعات التي ترد بشأنها الشكايات، مع تنظيم بعض الدورات التدريبية لهذه الأطر.

ومن أجل أن يكون هناك تواصل وتحسيس من قبل المؤسسة، سيتم تنفيذ الحلقة الخامسة من البرنامج الوطني للتواصل والتحسيس، من خلال رؤية جديدة ومنهجية جديدة، معتمدة على مبدأ تصنيف المستهدفين بالبرامج التواصلية. وكذلك التأسيس لعلاقات شراكة في مجال التواصل بين المؤسسة والإدارات المعنية وكذلك قيام المؤسسة بدعم علاقة التعاون والشراكة مع الشركاء على الصعيد الوطني والدولي، إضافة إلى المشاركة في عدة تظاهرات دولية من أجل تبادل الخبرات والتجارب بين مؤسسات الوسطاء والأمبودسمان.

الفقرة الثانية: على المدى المتوسط

أما على المستوى المتوسط فتعتزم مؤسسة ديوان المظالم، القيام بمجموعة من الأنشطة، مثل استكمال إقامة هياكل المندوبيات الجهوية للمؤسسة، إضافة إلى إنجاز دراسات قطاعية متخصصة حول موضوعات الشكايات الأكثر تداول والعمل على إصدارها ووضعها رهن إشارة العموم والمسؤولين الإداريين، إضافة إلى إعداد دراسة تركيبية حول ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة،

لتفادي تكاثر أعداد الشكايات المتعلقة بالموضوع، والمؤسسة تحاول أن تضع نفسها ضمن المؤسسات الحقوقية في المغرب من أجل الدفاع عن حقوق المواطنين وإضافة إلى كل ما تقدم ذكره ستحاول المؤسسة الأخذ بكل ما يقدم من حلول وآراء حول تفعيل إيجابي لدورها.

الفرع الثاني: من أجل تفعيل دور مؤسسة ديوان المظالم

يبدو من خلال قراءة مضامين الرسالة الملكية ليوم 9 ديسمبر 2001 أن هناك ثلاثة أهداف رئيسية من إحداث ديوان المظالم، أولها استكمال الصرح المؤسسي في مجال حقوق الإنسان، وهذا يصب في خلق مصالحة فعلية مع المواطن، وثانيها تخفيف الضغط على المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وثالثها السعي نحو أعمال فعلي للمفهوم الجديد للسلطة الواردة في الخطاب الملكي في أكتوبر 1999، بإخراج المؤسسة يعتبر حلقة جديدة من حلقات استكمال دولة الحق والقانون، وهذا فيه استكمال للرؤية الملكية⁽¹⁾، ولجعل المؤسسة تتجه لتطبيق هذه المقتضيات فمن اللازم التغلب على سلبياته والعمل أكثر على إعطاء صورة إيجابية لتدخلاته من خلال تفعيل مجموعة من الاقتراحات المقدمة.

¹ - محمد زين الدين: "مؤسسة ديوان المظالم: نحو مصالحة فعلية مع المواطن"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 51-52، 2003، ص 60.

الملاحظ أن المشرع المغربي لم يعمل على تعريف ديوان المظالم، في حين أن القانون المحدث للوسيط الجمهوري في فرنسا عرفه على أنه "سلطة إدارية مستقلة" وقدمه المدافع عن الشعب الإسباني على أنه "المفوض السامي للكوريتس العام"، حيث إن القيام بتعريف مؤسسة ديوان المظالم سيعطي صورة حول طبيعتها القانونية⁽¹⁾. وكذلك فإن فعالية عمل المؤسسة هو رهين بتفعيل مقتضيات نظامها الداخلي خاصة مقتضيات البحث والتحري، للمؤسسة فضلا عن إعطاء مراسلات والي المظالم الأهمية من طرف المخاطبين بها من خلال إجابتهم عليها في الوقت والأجال المحددة⁽²⁾، وكذلك لأبد من وضع مسطرة من خلالها يسمح لوالي المظالم بالنظر في بعض القضايا دون انتظار ورود الشكاية أو التظلم، بحيث يقوم بإجراء تحقيق في الموضوع، مثل ما هو موجود لدى المدافع عن الشعب الإسباني، حيث يستطيع التدخل عندما تنتهي إلى علمه أن هناك سوء تدبير إداري أو استعمال مفرط

¹ - عبد القادر لشقر، "مؤسسة ديوان المظالم: الجذور التاريخية وخصوصيات التجربة المغربية"، مرجع سابق، ص 23.

² - علي الناظر، "مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب"، مرجع سابق، ص 76.

للسلطة قد يمس بحقوق الأفراد وحررياتهم، وهنا يظهر أن التدخل الوقائي للمدافع عن الشعب ويزبرز دوره.⁽¹⁾

وفي إطار إعطاء صبغة رسمية لديوان المظالم ولتفعيل دوره يجب العمل على جعل المؤسسة مؤسسة دستورية إسوة بالتجارب المقارنة حيث أن دسترة المؤسسة تجعلها سامية بسمو الدستور⁽²⁾، وأن سلطات والي المظالم بصفة عامة لا ترقى، سواء من حيث الأهمية أو من حيث مجال تدخلها، إلى مستوى السلطات الموكلولة للمؤسسات المماثلة، بحيث يفتقد إلى سلطات مهمة وفعالة، وهذا بخلاف ما هو موجود ومعمول به في التجارب المعاصرة، ففي فرنسا مثلاً يمكن لوسيط الجمهورية أن يطالب، في حالة عدم تدخل السلطة المختصة، باتباع المسطرة التأديبية ضد كل شخص مسؤول أو إصدار اتهام أمام المحكمة، كما أن القانون التنظيمي للمدافع عن الشعب الإسباني قد وسع من هذه السلطة.

وفي سياق المقارنة بين سلطات ديوان المظالم بسلطات المؤسسات المشابهة، فالملاحظ أن والي المظالم لا يملك الحق في رفع دعوى عدم دستورية القوانين إذا كانت من شأنها أن

1 - جلال أومزلوك، "مكانة ديوان المظالم ضمن المؤسسات الرسمية لحماية حقوق وحررياتهم"، مرجع سابق، ص 211.

2 - أحمد والباز، "دور مؤسسة "الأمبدمان" في حماية حقوق وحرريات الأفراد والجماعات"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية"، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 20، 2000، ص 104.

تمس بحقوق وحرريات الأفراد، بينما نجد نظيره الإسباني " المدافع عن الشعب " يتمتع، حسب المادة 162 من الدستور الإسباني، بحق رفع ما يسمى بدعوى " الاحتماء الدستوري " التي ترمي طبقا للقانون التنظيمي الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 1979 المتعلقة بالمحكمة الدستورية إلى حماية كافة المواطنين ضد كل انتهاك تتعرض له الحقوق والحرريات المنصوص عليها في الدستور⁽¹⁾، وبالتالي من اللازم منح والي المظالم هذه الوسيلة والحق في اللجوء إلى المجلس الدستوري المغربي لرفع دعوى عدم دستورية القوانين إذا تبين أنها قد تكون ماسة بحقوق وحرريات الأفراد.

وكما يمكن اقتراح تخويل ديوان المظالم حق إصدار توبيخات وإنذارات إلى المسؤولين والموظفين المتعنتين وتخويله صلاحية تحريك التفتيش الموجودة في الإدارات العمومية عن طريق توجيه ملتمسات إلى الوزير التابعة له هذه المصلحة.

وأخيرا فديوان المظالم لازال في حاجة إلى توفير الشروط اللازمة لإغناء تجربته، والعمل على دعم سلطاته وتمكينه من الوسائل القانونية للتأثير والردع من أجل ضمان نجاعة مساعيه واحترام تدخلاته في مواجهة الإدارة.

¹ - محمد أشركي، " حول مؤسسة الوسيط: تجربة " المدافع عن الشعب " في إسبانيا "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 20، 2000، ص 139.

خاتمة

إن الهدف من إحداث مؤسسة ديوان المظالم هو النهوض بحماية حقوق الإنسان وأن يكون ديوان المظالم كمؤسسة وأداة لتشخيص كل الاختلالات التنظيمية وكذا المسطرية في نشاط الإدارة وأن يكون كوسيلة لتقويم هذه الاختلالات وكذلك العمل على تطوير العمل الإداري بما يلبي طموحات المواطنين ويخدم التنمية، إن هذا هو الدور المنتظر من ديوان المظالم على الأقل في المرحلة الراهنة لكي لا يتحول إلى مجرد " صندوق بريد"⁽¹⁾، يتلقى الشكايات ويحيلها على الإدارات العمومية المعنية، وكذلك حتى لا تصبح هذه المؤسسة عبئاً على ميزانية الدولة.

إن الحكم على مدى ملاءمة وجود هذه المؤسسة يبقى رهينا بما يحققه هذا الوجود من قيمة مضافة عمليا في الواقع، وفي مقدمة ذلك المساهمة في تخليق العلاقات بين الإدارة والمواطنين وضمان حقوق هؤلاء وصيانة كرامتهم من خلال احترام مبادئ العدل والإنصاف، وبالتالي فلا بد من توفير الشروط اللازمة لدعم سلطات مؤسسة ديوان المظالم وتمكينه من جل الوسائل القانونية للتأثير والردع لأجل

¹ - عبد القادر لشقر، " مؤسسة ديوان المظالم: الجذور التاريخية وخصوصيات التجربة المغربية "، مرجع سابق، ص 27.

ضمان نجاعة مساعيه واحترام تدخلاته في مواجهة الإدارة، وذلك كله في حماية أساسية لحقوق المواطنين وحررياتهم من تعسفات الإدارة وتجاوزاتها.

لكن حتى مع توافر شروط نجاح ديوان المظالم، فلا ينبغي التعويل عليه وحده لتحسين العمل الإداري وتخليق المرافق العمومية ورفع الظلم وإحقاق الحقوق، بل لابد من تفعيل لدور المؤسسات والأجهزة المكلفة بإجراء مختلف أنواع المراقبة على الإدارة⁽¹⁾، إضافة إلى أنه يجب القيام بإصلاح إداري شامل وحقيقي داخل الإدارات المغربية، وذلك بموازاة إصلاح جهاز القضاء كما نص عليه جلاله الملك في خطابه بمناسبة الذكرى السادسة والخمسين لثورة الملك والشعب.

¹ - يتعلق الأمر هنا أساسا بالرقابة الإدارية الداخلية التي تمارسها الإدارة على ذاتها (السلطة الرئاسية، سلطة الوصاية) الرقابة السياسية (البرلمان والمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان)، الرقابة المالية (المجلس الأعلى للحسابات)، الرقابة القضائية (القضاء الإداري).

لائحة المصادر والمراجع

المراجع بالعربية:

الكتب:

- أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب البصري الماوردي، "الأحكام السلطانية والولاية الدينية"، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، تاريخ الطبع غير مذكور.
- حمدي عبد المنعم، "ديوان المظالم، نشأته وتطوره واختصاصاته مقارنة بالنظم القضائية الحديثة"، دار الشروق، الطبعة الأولى 1983.
- سعيد نكاوي، "دليل ديوان المظالم" مطبعة شمس، طبعة 2005.
- سعيد نكاوي، "ديوان المظالم: مدخل للمصالحة بين الإدارة والمواطن".
- عبد الرحمان بن خلدون، "المقدمة"، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى 1993.
- عبد العزيز خليل بدوي، "القضاء في الإسلام وحماية الحقوق"، درا الفكر العربي، طبعة 1979.
- مليكة الصروح، "القانون الإداري"، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السادسة، سنة 2006.

الأطروحات والرسائل الجامعية:

- جلال أمزلوك، "مكانة ديوان المظالم ضمن المؤسسات الرسمية لحماية حقوق الأفراد وحياتهم"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، السنة الجامعية 2008-2009.
- إلهام فكاك، "رقابة الشرعية الإدارية بين القضاء الإداري وديوان المظالم"، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، السنة الجامعية 2007-2008.
- علي الناظر، "مؤسسة ديوان المظالم بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا الجامعية في المهن القضائية والقانونية، السنة الجامعية 2008-2009.

المقالات:

- أحمد أجعون، "تموقع ديوان المظالم ضمن المؤسسات الإدارية والقضائية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002.
- أحمد بوعشيق، "ديوان المظالم والمفهوم الجديد للسلطة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002.

- أحمد والياز، " دور مؤسسة " الأمبديسمان " في حماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 20، 2000.
- إدريس الضحاك، " كلمة في اليوم الدراسي حول مؤسسة ديوان المظالم"، نحو منظور جديد لعلاقات الإدارة بالمواطنين، وذلك يوم 25 يناير 2002 منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002.
- إدريس بلماحي، " التواصل في مفهوم مؤسسة ديوان المظالم"، العدد الأول، دجنبر 2004.
- إدريس بلماحي، " دراسة مقارنة في اختصاصات الوسيط"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 20، سنة 2000.
- أمال المشرفي، " التقرير التركيبي لليوم الدراسي حول مؤسسة ديوان المظالم، نحو منظور جديد لعلاقات الإدارة بالمواطنين"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، 2002.
- سليمان العلوي، " القضاء الإداري ومؤسسة ديوان المظالم أي علاقة؟"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، يونيو 2005.

- عبد الإله فونتر، " دور والي المظالم ووسائل تدخله من أجل ترسيخ مفهوم الإدارة المواطنة "، مجلة ديوان المظالم، العدد الثالث، دجنبر 2005.
- عبد الإله فونتر، " مؤسسة ديوان المظالم، مقارنة أولية لاختصاصاتها وطبيعتها القانونية "، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول.
- عبد الله ركانة الوزاني، " تساؤلات حول مؤسسة الوسيط "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 20، سنة 2000.
- عتيقة شنقيط، " الإطار السياسي والدستوري لمؤسسة ديوان المظالم "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، العدد 34، 2002.
- العروسي السواري، " اختصاص المحاكم الإدارية وتدخل ديوان المظالم "، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 9، 2009.
- فائزة بلعسري، " التطور التاريخي لولاية المظالم "، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34، طبعة 2000.
- لحسن سيمو، " التسوية العاجلة والمنصفة كبديل لحل الخلاف "، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني، 2006.

- محمد الأعرج، " مسطرة تقديم التظلمات والشكايات وطلبات التسوية والبت فيها لدى مؤسسة ديوان المظالم"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 57-58، يوليوز - أكتوبر 2004.
- محمد سعدي، " مؤسسة الأمبودسمان، خصائصها ومقوماتها، نموذج إسبانيا"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 36، 2001.
- مصطفى التراب، " إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية ودور والي المظالم في معالجتها"، مجلة ديوان المظالم، العدد الثاني 2005.
- مصطفى التراب، " مؤسسة ديوان المظالم مفاهيم ودلالات لبعض شروط تقديم التظلمات والشكايات"، مجلة ديوان المظالم، العدد الأول، دجنبر 2004.
- يوسف بناصر، " ديوان المظالم"، مجلة النورس للبحث القانوني والقضائي، السنة الأولى، العدد الأول، 2003.
- عتيقة شنقيط، " ديوان المظالم رهان التحديث الإداري بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2010.

الندوات:

- عبد القادر لشقر، " مؤسسة ديوان المظالم: الجذور التاريخية وخصوصيات التجربة المغربية"، مداخلة ضمن ندوة القضاء في الغرب الإسلامي، الآليات والخصوصيات، منظمة من قبل شعبة التاريخ بكلية الآداب والعلوم الإنسانية، وجدة، 28-29 ماي 2010.

المجلات:

- المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 20، طبعة 2000.
- إحداث مؤسسة ديوان المظالم نحو منظور جديد لعلاقات الإدارة بالمواطن، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 34، 2002.
- مؤسسة ديوان المظالم، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 97، الطبعة الأولى 2004.

الخطب الملكية:

- خطاب جلالة الملك محمد السادس بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الإنسان، الرباط 9 دجنبر 2001، منشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية:

سلسلة نصوص ووثاق، العدد 97، الطبعة الأولى
2004.

الظهير:

- الظهير الشريف المحدث لمؤسسة ديوان المظالم رقم
298-01-01 صادر في 23 رمضان 1422/9 ديسمبر
2001 منشور بالجريدة الرسمية، عدد 4963 بتاريخ
24 دجنبر 2001.
- الظهير الشريف المنظم لمؤسسة ديوان المظالم رقم
240-03-1 صادر في 9 شوال 1424/4 شتنبر 2003،
منشور بالجريدة الرسمية 5171 بتاريخ 2003.

التقارير:

- التقرير المرفوع من والي المظالم لجلالة الملك برسم سنّي
2004-2005 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5844 بتاريخ 4
يناير 2007.
- التقرير المرفوع من والي المظالم لجلالة الملك برسم سنّي
2006-2007 منشور بالجريدة الرسمية عد 5680 بتاريخ 26
يناير 2008.

المواقع والروابط الإلكترونية:

- www.diwanalmadalim.ma
- www.juspedia.org
- www.mutawassetonline.com
- www.ccdh.org.ma
- <http://prejury.law.walberta.ca/centres/ioi/Francaise/A-propos-d-1i-ipc/historique--Developpement-php>
- <http://cherkaoui2006-moktoobblog.com>

المراجع بالفرنسية:

- Ilham Benlmadani: "Diwan Al-Madalim, quelle spécificité?" (DESA) 2005.
- Mustapha Khattabi: "Diwan Al Madalim: Nouvelle institution de droit marocain de protection des droits des citoyens", REMALD n° 53, 2003.
- Najib Ba Mohammed: "La place de Diwan al Madalim dans le droit comparé", REMALD, n° 34, 2002.

الفهرس

| | |
|----|--|
| 14 | مقدمة: |
| | الفصل الأول: النظام القانوني المنظم لمؤسسة ديوان |
| 23 | المظالم |
| | المبحث الأول: طبيعة ديوان المظالم: طبيعتها القانونية |
| 24 | وتكوينها |
| 25 | المطلب الأول: الطبيعة القانونية لمؤسسة ديوان المظالم |
| | الفرع الأول: الطبيعة القانونية لديوان المظالم من خلال الأحداث |
| 25 | والأهداف والوظيفة |
| 32 | الفرع الثاني: تمييز ديوان المظالم عن السلط الأخرى |
| | الفقرة الأولى: معايير تمييز ديوان المظالم عن السلطتين الإدارية |
| 32 | والقضائية |
| 35 | الفقرة الثانية: ديوان المظالم: سلطة إدارية مستقلة أم استشارية |
| 36 | المطلب الثاني: تكوين ديوان المظالم |
| 36 | الفرع الأول: الإدارة المركزية |
| 39 | الفرع الثاني: المندوبيات الوزارية والمندوبيات الجهوية |
| | المبحث الثاني: اختصاصات ديوان المظالم وشروط اللجوء |
| 44 | إليه |
| | المطلب الأول: اختصاصات ديوان المظالم والاستثناءات الواردة |
| 45 | على مجال تدخله |

- 45 الفرع الأول: اختصاصات ديوان المظالم
- 45 الفقرة الأولى: المهام الاستشارية
- 47 الفقرة الثانية: المهام الرقابية
- 48 الفقرة الثالثة: المهمة الوقائية أو الإصلاحية
- 50 الفقرة الرابعة: المهمة التواصلية
- 51 الفرع الثاني: الاستثناءات التي ترد على اختصاصات ديوان المظالم
- 51 الفقرة الأولى: القضايا التي من اختصاص القضاء
- 52 الفقرة الثانية: القضايا الداخلة في اختصاص البرلمان
- الفقرة الثالثة: القضايا التي هي من اختصاص المجلس الاستشاري
- 53 لحقوق الإنسان
- 55 المطلب الثاني: شروط اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم
- 55 الفرع الأول: شروط اللجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم
- 55 الفقرة الأولى: الشروط الشكلية للجوء إلى مؤسسة ديوان المظالم
- 62 الفقرة الثانية: الشروط الموضوعية
- 64 الفرع الثاني: تقنيات عمل مؤسسة ديوان المظالم
- 65 الفقرة الأولى: مرحلة التدخل التمهيدي
- 73 الفقرة الثانية: الوسائل اللاحقة لتدخل والي المظالم
- الفصل الثاني: دور مؤسسة ديوان المظالم في معالجة
- 80 الشكايات والتظلمات
- المبحث الأول: قراءة في المعطيات المتعلقة بالشكايات
- 81 والتظلمات

- المطلب الأول: معطيات عامة حول التظلمات المحالة على ديوان
المظالم 82
- الفرع الأول: اختلاف المعطيات الإحصائية حسب السنوات 82
- الفرع الثاني: المعطيات التفصيلية الخاصة بالشكايات والتظلمات
المتوصل بها 87
- الفقرة الأولى: الموضوعات والقضايا المثارة 87
- الفقرة الثانية: الإدارة المعنية بالشكايات المقدمة 96
- الفقرة الثالثة: الجهات الترابية 98
- الفقرة الرابعة: أصناف المشتكين والمتظلمين 99
- المطلب الثاني: حصيلة معالجة مؤسسة ديوان المظالم للشكايات
والتظلمات 102
- الفرع الأول: حالات عدم الاختصاص وتفعيل آليات التوجيه والتوحيد
102
- الفرع الثاني: الشكايات المدرجة ضمن حالات الحفظ وعدم القبول
104
- الفرع الثالث: التظلمات المحالة على الإدارة ونتائج معالجتها 107
- الفقرة الأولى: القضايا الإدارية المتعلقة بالوضع الإدارية للموظفين
108
- الفقرة الثانية: القضايا المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة 109
- الفقرة الثالثة: استمرار ظاهرة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية
110
- الفقرة الرابعة: الشكايات المتعلقة بالنزاعات المالية 113

| | |
|-----|---|
| | المبحث الثاني: تقييم دور ديوان المظالم في حل المنازعات الإدارية |
| 115 | المطلب الأول: دور مؤسسة ديوان المظالم بين السلبيات والإيجابيات |
| 116 | الفرع الأول: الجوانب السلبية في أداء المؤسسة |
| 116 | الفرع الثاني: الجوانب الإيجابية في أداء المؤسسة |
| 119 | المطلب الثاني: آليات تفعيل مؤسسة ديوان المظالم |
| 122 | الفرع الأول: استراتيجية عمل المؤسسة في المستقبل |
| 122 | الفقرة الأولى: على المدى القصير |
| 124 | الفقرة الثانية: على المدى المتوسط |
| 125 | الفرع الثاني: من أجل تفعيل دور مؤسسة ديوان المظالم |
| 126 | خاتمة |
| 130 | لائحة المصادر والمراجع |
| 132 | الفهرس |
| 140 | |

السيرة العلمية للمؤلف



فهد كرطيظ

تاريخ ومكان الإزدياد: 1982/03/03 بفاس

رقم الهاتف: 0675003845

البريد الإلكتروني: Fahd.Guertite2@gmail.com

الشهادات الدراسية والجامعية المحصل عليها

- يونيو 2022: دكتوراه في القانون العام من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.
- نونبر 2010: ماستر في القانون العام تخصص قانون المنازعات العمومية من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.
- ماي 2007: إجازة في الدراسات الأساسية في القانون الخاص اللغة العربية من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.
- يوليوز 2005: دبلوم الدراسات الجامعية العامة في القانون الخاص بالعربية من كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس
- يونيو 2001: بكالوريا في الآداب العصرية من ثانوية الفارابي نيابة سيدي قاسم.

الأبحاث والمقالات العلمية والأكاديمية

- مقال تحت عنوان " المجتمع المدني ودعم جهود التحول نحو الديمقراطية"، منشور بالعدد 9/8 من مجلة مسالك التربية والتشريع، مجلة علمية محكمة، شتنبر 2020.
- مقال تحت عنوان " دسترة الديمقراطية التشاركية؛ الحصيلة والأفاق بعد أكثر من عقد"، منشور بالعدد 6 من مجلة ابن خلدون للدراسات القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مجلة علمية محكمة، نونبر 2023.
- مقال مشترك تحت عنوان " المناصفة في السياق المغربي بين المؤسسة وتحديات التفعيل"، منشور بالعدد 37 من سلسلة دراسات أكاديمية محكمة، مجلة علمية محكمة تصدر عن المركز المتوسطي للدراسات والأبحاث، أبريل 2024.
- مقال مشترك تحت عنوان " دلالات العدالة الانتقالية في مجال حماية حقوق الإنسان بالمغرب"، منشور بالعدد الخاص من مجلة ريناد للعلوم القانونية والاجتماعية والعلوم الإنسانية، مجلة علمية محكمة، يونيو 2024.
- مقال تحت عنوان " المبادئ الدستورية لحكامه المرافق العمومية بالمغرب"، منشور بالعدد 68 من مجلة الباحث للدراسات والأبحاث القانونية والعلوم الإنسانية، مجلة علمية محكمة، يونيو 2024.
- مقال تحت عنوان " دور المجتمع المدني في تعزيز الديمقراطية التشاركية بالمغرب"، منشور بالعدد المزدوج 35/34 من مجلة البوغاز

للدراسات القانونية والقضائية، مجلة دورية دولية محكمة، يونيو 2024.

- مقال تحت عنوان " الآليات الحديثة لتدبير المرافق العمومية بالمغرب " منشور بالعدد الخامس من مجلة الأنوار، مجلة علمية محكمة، ماي 2025.

- مقال تحت عنوان " الإجراءات الإدارية والقانونية لمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة " منشور بالعدد الثامن عشر من المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، مجلة علمية دولية محكمة، يوليو 2025.

- مقال تحت عنوان " آليات الديمقراطية التشاركية ودور الفاعل المدني في بلورة السياسات العمومية " منشور بالعدد الخامس من مجلة المقالات الدولية (IAJ)، مجلة علمية محكمة، شتنبر / أيلول 2025.

- مقال تحت عنوان " الحكامة الترابية بين مبدأ التدبير الحر والمراقبة الإدارية "، منشور في المجلة الدولية للدراسات الأكاديمية عدد دجنبر – 2025، مجلة علمية دولية محكمة.