

## "آليات الديمقراطية التشاركية في ضوء الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية"

"Mechanisms of Participatory Democracy in Light of the Constitution and the Organic Laws of Territorial Collectivities"

الدكتور : خليل خرخاش

دكتور في القانون العام

### ملخص:

تؤرخ لحظة الفاتح من يوليو 2011 لميلاد تعاقد دستوري جديد في المغرب، انتقل بموجبه المواطن من وضعية 'المتلقي' للسياسات العمومية إلى وضعية 'المشارك' في هندستها وتديريها. فالديمقراطية التشاركية في السياق المغربي لم تكن مجرد ترف فكري أو استنساخ لتجارب دولية، بل جاءت كثمرة لمسار طويل من الحوارات الوطنية ودينامية متصاعدة للمجتمع المدني. وإذا كان الدستور قد مأسس لهذه المشاركة عبر آليات واضحة، فإن التحدي الراهن يكمن في مدى قدرة هذه الأدوات على جسر الهوة بين المؤسسات التمثيلية وتطلعات الشارع، وتحويل النص الدستوري إلى 'سلوك سياسي' يضمن نجاعة القرار العمومي ويرسخ الثقة المتبادلة بين الدولة والمجتمع.

**الكلمات المفتاحية:** تعاقد دستوري، ديموقراطية تشاركية، القرار العمومي، المجتمع المدني.

### Abstract:

The date of July 1st, 2011, marks the birth of a new constitutional contract in Morocco, through which the citizen transitioned from being a mere "recipient" of public policies to a "participant" in their engineering and management. In the Moroccan context, participatory democracy was not merely an intellectual luxury or a replication of international experiences; rather, it emerged as the fruit of a long process of national dialogues and the escalating dynamism of civil society. While the Constitution has institutionalized this participation through clear mechanisms, the current challenge lies in the extent to which these tools can bridge the gap between representative institutions and grassroots aspirations. The ultimate goal is to transform the "constitutional text" into a "political behavior" that ensures the efficiency of public decision-making and consolidates mutual trust between the State and society.

**Keywords:** Constitutional Contract, Participatory Democracy, Public Decision, Civil Society.

### مقدمة

شهدت الأنظمة الديمقراطية المعاصرة بزوغ نماذج وسيطة سعت للمواءمة بين آليات الديمقراطية المباشرة ونظام التمثيلية التقليدي. ورغم أن الديمقراطية التمثيلية تضمنت تاريخيا صورا متعددة للمشاركة الشعبية، إلا أن مفهوم "الديمقراطية التشاركية" لم يتبلور كنسق مكتمل الأركان وذي مقروئية واضحة في الممارسة الميدانية إلا خلال العقود الثلاثة الأخيرة<sup>126</sup>. على مستوى التجربة المغربية، اتسم حضور الديمقراطية التشاركية قبل محطة فاتح يوليو 2011 بالتواضع والمحدد ورغم وجود بعض المرتكزات القانونية. وقد ارتبط بروزها الفعلي بديناميتين متكاملتين<sup>127</sup>: الأولى: تزايد منسوب الوعي والطلب المجتمعي والمدني على المشاركة الفاعلة، لاسيما على المستويات المحلية.

126 - عبد الرحمان العمراني، الديمقراطية والديموقراطية التشاركية، يناير 2014، ص: 24.

127 - حسن طارق، السياسات العمومية في الدستور المغربي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 92، الطبعة الأولى، دار المعارف، الرباط، ص: 48.



الثانية: تبلور نزوع تشاوري في هندسة السياسات العمومية، تجلى في سلسلة من الحوارات الوطنية الكبرى (إعداد التراب الوطني، المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، الجهوية الموسعة، إصلاح منظومة العدالة، والحوار حول المجتمع المدني والحكامة)، وصولاً إلى لحظة الإصلاح الدستوري التاريخي لعام 2011.

لقد شكلت الوثيقة الدستورية لـ 2011<sup>128</sup> نقلة نوعية عبر مأسسة حق المواطنين في المساهمة في صناعة القرار العمومي. وجاء هذا التحول في سياق عالمي شهد تراجعاً في وهج الديمقراطية التمثيلية لصالح النموذج التشاركي، باعتباره الآلية الأنجع لتعزيز جسور الثقة والتعاون بين الدولة ومواطنيها، وإيجاد حلول تشاركية للمشكلات القطاعية في مختلف مراحلها: من التصور والتدبير إلى التقييم والتدقيق.

في هذا السياق، تبلورت أدوار هيئات المجتمع المدني بوصفها قوة اقتراحية فاعلة، تضطلع بمهمة محورية تتمثل في تحويل التطلعات المجتمعية إلى مدخلات استراتيجية تسهم في صياغة السياسات العمومية وإطلاق الإصلاحات الكبرى في شتى المجالات (الاقتصادية، الاجتماعية، والبيئية). وبناء عليه، يمكن القول إن الوثيقة الدستورية لعام 2011 لم تكن مجرد نص قانوني جامد، بل كانت ثمرة تفاعل حي مع نبض الشارع، واستجابة وطنية بهوية مغربية خالصة أسست لعهد جديد من الشراكة السياسية والتعاقدية بين الحاكم والمحكوم.

تأسيساً على هذا المعطى الدستوري المتقدم، تبرز الحاجة إلى تفكيك طبيعة هذه الأدوار ومساءلة نجاعتها من خلال طرح الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت الآليات الدستورية التي كفلها المشرع للمجتمع المدني للمشاركة الفاعلة في إنتاج القرار العمومي.

للإجابة بمختلف جوانب هذه الإشكالية، تقتضي المنهجية المتبعة في هذه الدراسة اعتماد تصميم ثنائي المحاور، يسعى إلى تفكيك آليات الديمقراطية التشاركية في ضوء الدستور والقوانين التنظيمية وتحليلها وفق المنهج القانوني المؤسسي.

**المطلب الأول: آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الوطني**

**المطلب الثاني: المشاركة المواطنة على المستوى الترابي: الآليات والضمانات**

**المطلب الأول: آليات الديمقراطية التشاركية على المستوى الوطني.**

إن التحولات الجوهرية التي تشهدها القيم الديمقراطية في المجتمعات المعاصرة لم تعد تكتفي بآليات التمثيل التقليدية، بل أضحى تستوجب تبني مقاربات عمل تدمج جرعات مكثفة من الديمقراطية التشاركية. وبموجب هذا المنحى، يتحول المواطنون، والحركات الاجتماعية، وممثلو المجتمع المدني من مجرد "كتلة ناخبة" إلى "قوة اقتراحية" قادرة على التأثير الفعلي والمباشر في هندسة التشريعات وصناعة القرارات الاستراتيجية. هذا التأثير لا يتوقف عند عتبة المؤسسات المنتخبة فحسب، بل يمتد ليشمل الأجهزة الحكومية والإدارية الوصية على تدبير الشأن العام في نطاق التلازم بين حقوق وواجبات المواطنة<sup>129</sup>.

وتتجسد هذه الفلسفة التشاركية على الصعيد الوطني من خلال ترسانة من الآليات المؤسسية والإجرائية التي تضمن مشاركة المواطنين في مفاصل القرار، ويمكن حصر أبرزها في المداخل الثلاثة التالية:

✓ مأسسة الحوار التشاوري: ويتجلى ذلك في إحداث "هيئات للتشاور<sup>130</sup>" لدى السلطات العمومية، وهي منصات مؤسسية تهدف إلى إشراك الفاعلين المدنيين في بلورة السياسات القطاعية قبل إقرارها، مما يضيف مشروعية مجتمعية على القرارات الإدارية والسياسية.

128 - ظهر شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور الصادر في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011) الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

129 - الميثاق الوطني للديموقراطية التشاركية، الوزارة المكلفة بالعلاقة مع البرلمان والمجتمع المدني، ص: 17.

130 - لقد عزز المشرع الدستوري المغربي دعائم الديمقراطية التشاركية عبر الفصل 13، الذي لم يكتف بتقرير مبدأ المشاركة، بل ربطه بإجراء مؤسسي ملموس وهو 'إحداث هيئات للتشاور'. هذا المقترض يمثل ضماناً دستورية تتيح لهيئات المجتمع المدني والفاعلين الاجتماعيين الانتقال من 'الاحتجاج' إلى 'الاقتراح'، والمساهمة المباشرة في تقييم السياسات العمومية، مما يعزز من شفافية العمل الحكومي ويدعم مسار التحول الديمقراطي.



✓ المبادرة التشريعية الشعبية: من خلال كفالة "الحق في تقديم ملامسات في مجال التشريع 131"، وهو ما يمنح للمواطنين والجمعيات صلاحية اقتراح قوانين جديدة أو تعديل نصوص قائمة، مما يكسر احتكار الحكومة والبرلمان للمبادرة التشريعية ويجعل النص القانوني انعكاساً مباشراً للاحتياجات الواقعية.

✓ آلية الرقابة والضغط المدني (العرائض الشعبية): عبر تفعيل "حق تقديم العرائض 132" إلى السلطات العمومية، وهي آلية تمكن المواطنين من إثارة انتباه الفاعل السياسي إلى قضايا مستعجلة أو مطالب محددة، ملزمة بذلك المؤسسات الدستورية بالنظر في هذه المطالب والإجابة عنها وفق مساطر قانونية محددة.

إن هذه الآليات، في كليتها، تمثل انتقالاً نوعياً من "ديمقراطية التفويض" إلى "ديمقراطية الحضور والتأثير"، حيث يصبح المواطن شريكاً أصيلاً في صياغة العقد الاجتماعي وتجويد السياسات العمومية بما يخدم الصالح العام ويحقق الأمن القانوني والقضائي.

### الفقرة الأولى: هيئات التشاور.

تعد آلية التشاور العمومي، وفقاً للمنطوق الدستوري في الفصل 13، الركيزة الجوهرية التي تمنح الديمقراطية التشاركية أبعادها التطبيقية؛ فهي تتجاوز مجرد التواصل العابر لتصبح مساراً للحوار المؤسسي المستدام بين السلطات العمومية وكافة الفاعلين من مواطنين ومنظمات مجتمع مدني. ويهدف هذا المسار إلى إشراك هذه المكونات في بلورة وصناعة القرارات والسياسات والبرامج والمخططات الاستراتيجية التي تمس القضايا الحيوية والحياة العامة، سواء ارتبطت بالحقوق والحريات أو بأهداف التنمية المستدامة والخدمات المرفقية، وذلك على المستويات الوطنية والجهوية والمحلية 133.

إن دسترة هيئات التشاور لم تكن مجرد إضافة تنظيمية، بل هي تحول بنيوي في فلسفة الحكم، وتبرز أهميتها في كونها: ضمانة حقوقية للمشاركة السياسية: تشكل الدرع الواقي الذي يضمن حق المواطن في المساهمة الفعالة في الشأن العام خارج الفترات الانتخابية، مما يكرس مفهوم "المواطنة النشطة 134".

إعادة صياغة العقد الاجتماعي: تمثل مؤشراً حاسماً على إعادة هيكلة العلاقة الرابطة بين الدولة والمجتمع، عبر الانتقال من منطلق "الوصاية الإدارية" إلى منطلق "الشراكة التدييرية 135".

تجويد القرار العمومي وشرعيته: تمنح مسار صناعة القرار شفافية ومصداقية أكبر، حيث تساهم التعددية في الآراء والمقترحات في رفع كفاءة السياسات العمومية وضمان قابليتها للتنفيذ الواقعي.

ترسيخ الثقة المؤسسية: من أجل تبيد فجوة التوجس بين المواطن والمؤسسات الدستورية المنتخبة، من خلال جعل هذه المؤسسات فضاءات مفتوحة وخاضعة للمساءلة الاجتماعية.

مأسسة الوساطة المدنية 136: تضع إطاراً قانونياً ثابتاً للعلاقة بين المجتمع المدني وأجهزة الدولة، مما ينهي عشوائية التدبير ويحيي هذه العلاقة من الانزلاقات السياسية أو البيروقراطية.

131 - يكرس الفصل 14 من الوثيقة الدستورية جيلاً جديداً من الحقوق السياسية للمواطنين والمواطنات، حيث نقل الحق في المبادرة التشريعية من حيزه المؤسسي الضيق (الحكومة والبرلمان) إلى الفضاء العام. وبموجب هذا الفصل، أضى بإمكان المواطنين تقديم مقترحات في مجال التشريع وفق شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، مما يجسد الانتقال الفعلي نحو ديمقراطية تشاركية ومواطنة.

132 - يعد الفصل 15 من الدستور أحد الركائز الجوهرية للديمقراطية التشاركية بالمغرب، حيث نقل دور المواطن من مجرد ناخب إلى 'فاعل تشريعي' يمتلك صلاحية تقديم مقترحات تهدف إلى سد الفراغات القانونية أو تعديل النصوص القائمة، شريطة الانضباط للمقتضيات التي يحددها القانون التنظيمي المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق.

133 - اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني وأدواره الدستورية الجديدة، توصيات اللجنة في ما يتعلق بالإطار القانوني للتشاور العمومي، أبريل 2014.

134 - Habermas, J., *Between Facts and Norms*, MIT Press, 1996, p. 121.

135 - Gaudin, J. P. (2002). *Pourquoi la gouvernance ?*. Paris: Presses de Sciences Po.

136 - Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat : L'action publique en question*. Presses de Sciences Po. P. 114.



### الفقرة الثانية: تقديم الملتزمات في مجال التشريع.

كرس الدستور المغربي لسنة 2011 تحولاً نوعياً في فلسفة الحكم، حيث انتقل من شرعية التمثيل إلى شرعية التشارك، معززا بذلك مطالب الحركة الجموعية الرامية إلى المساهمة الفعلية في تدبير الشأن العام. ولم تعد المشاركة مقتصرة على الاستحقاقات الانتخابية، بل امتدت لتشمل دورة صناعة القرار في مراحلها الأربع: التخطيط، الصياغة، التنفيذ، ثم التقييم. وتتجلى هذه الدينامية في منح هيئات المجتمع المدني والمواطنين أدواراً مهمة في تخليق الحياة العامة، تعزيز قيم المواطنة، ومحاربة كافة أشكال الفساد عبر آليات "الديمقراطية التشاركية" التي أضحت رافعة أساسية للتنمية البشرية<sup>137</sup>.

أولاً: الإطار المفاهيمي والإجرائي للملتزمات في مجال التشريع

تطبيقاً لأحكام الفصل 14 من الدستور، صدر القانون التنظيمي رقم 13864.14 (كما تم تعديله) ليحدد القواعد الضابطة لحق المواطنين في المبادرة التشريعية. ويمكن تفكيك بنية هذه الآلية وفق المحددات التالية:

تعريف الملتمس: هو مبادرة شعبية تهدف إلى اقتراح نصوص قانونية أو تعديلها، مما يجعل المواطن "شريكاً في التشريع" إلى جانب الحكومة والبرلمان؛

الأطراف الفاعلة: أصحاب الملتمس: هم النواة المؤسسة (مواطنون مقيمون بالداخل أو الخارج) المتمتعون بحقوقهم المدنية والسياسية والمسجلون في اللوائح الانتخابية العامة؛

لجنة دعم الملتمس: تشكل من 5 أعضاء على الأقل، مع اشتراط التعددية الترابية بحيث ينتمون لثلاث عدد جهات المملكة على الأقل، لضمان البعد الوطني للمبادرة<sup>139</sup>.

المدعمون: وهم الكتلة الناجبة المؤيدة للمبادرة، حيث يشترط القانون جمع 20.000 توقيع مرفقة بنسخ من البطاقات الوطنية للتعريف لضمان جدية الملتمس<sup>140</sup>.

ثانياً: الضوابط الموضوعية والشروط الشكلية للقبول

وضع المشرع سياجاً حمائياً لضمان عدم انحراف هذه الآلية، حيث حظر تقديم ملتزمات تمس بالثوابت الجامعة للأمة (الدين الإسلامي، الوحدة الوطنية، النظام الملكي، الاختيار الديمقراطي، والمكتسبات الحقوقية). كما استبعد من دائرة الملتزمات القضايا السيادية (الأمن الداخلي، الدفاع الوطني، الاتفاقيات الدولية) والقوانين ذات الطبيعة التأسيسية (مراجعة الدستور، القوانين التنظيمية، قانون العفو العام)<sup>141</sup>.

أما الشروط الشكلية لقبول الملتمس فتتمثل في:

استهداف المصلحة العامة والوضوح في صياغة المقترحات، وإرفاق الملتمس بمذكرة تفسيرية مفصلة تبين الغايات الاستراتيجية والخيارات المقترحة، مع إيداع الملف لدى مكتب مجلس النواب كأصل، أو مكتب مجلس المستشارين إذا كان الموضوع يمس الجماعات الترابية أو التنمية الجهوية أو الشؤون الاجتماعية<sup>142</sup>.

137 - إبراهيم كومغار، "الديمقراطية التشاركية من خلال القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، سلسلة "مواضيع الساعة"، العدد 93، الرباط، 2015، ص: 3-4.

138 - ظهير شريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 14 من القعدة 1437، (18 أغسطس 2016)، ص: 6077. كما تم تعديله وتنظيمه بالقانون التنظيمي رقم 71.21 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.102 بتاريخ 30 من محرم 1443 (8 سبتمبر 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 5 صفر 1443 (سبتمبر 2021)، ص: 6747.

139 - تم تغيير وتتميم المادة 2، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 71.21.

140 - تم تغيير وتتميم المادة 7، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 71.21.

141 - المادة 4 من القانون التنظيمي رقم 71.21.

142 - تم تغيير وتتميم المادة 5، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 71.21.



ثالثاً: المسطرة التشريعية ومآل الملتمس

تخضع الملتمسات لمسطرة فحص دقيقة، حيث يبت مكتب المجلس المعني في القبول داخل أجل 60 يوماً، وفي حالة القبول، يحال الملتمس إلى اللجنة البرلمانية المختصة لدراسته<sup>143</sup>. وتبرز هنا نقطة التحول الجوهرية؛ إذ يمكن لعضو أو أكثر من أعضاء اللجنة تبني الملتمس وتحويله إلى "مقترح قانون" يسلك المسطرة التشريعية العادية، مما يعطي للمبادرة المواطنة قوة نفاذ داخل المؤسسة التشريعية<sup>144</sup>.

رابعاً: دور المجتمع المدني: من الغياب النصي إلى الحضور الوظيفي

رغم أن الفصل 14 من الدستور والقانون التنظيمي المرتبط به لم ينص صراحة على "الجمعيات" كأشخاص معنوية لها حق تقديم الملتمس، إلا أن الواقع العملي يؤكد أن المجتمع المدني هو المحرك الفعلي لهذه الآلية. فالجمعيات هي التي تؤطر "أصحاب الملتمس" وتوفر الدعم اللوجستي لجمع التوقيعات (لائحة الدعم). إن المجتمع المدني يمارس هنا دور الوساطة المؤسسية، حيث يستثمر خبراته الميدانية وقدراته التواصلية لتحويل "المطالب الخام" للسكينة إلى "نصوص قانونية" رصينة، مما يعزز الثقة في المؤسسات ويجعل من القانون تعبيراً حقيقياً عن الإرادة العامة.

الفقرة الثالثة: ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.

يعتبر الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، وفقاً للمادة 15 من الدستور، أحد أبرز تجليات الديمقراطية التشاركية. وقد جاء القانون التنظيمي رقم 14544.14 (كما تم تعديله) ليفصل الشروط الشكلية والموضوعية لممارسة هذا الحق، محاولاً رسم مسار إجرائي يربط بين المبادرة المدنية والاستجابة المؤسسية.

أولاً: الإطار المفاهيمي والشروط الإجرائية للعرائض

حدد القانون التنظيمي العريضة بوصفها طلباً مكتوباً يتضمن مقترحات أو توصيات موجهة بصفة جماعية من طرف المواطنين (المقيمين بالمغرب أو خارجه) إلى السلطات العمومية (رئيس الحكومة، رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين). ولضمان قبولها، اشترط المشرع:

المصلحة العامة: أن تهدف العريضة لتحقيق منفعة عامة ومشروع؛

الشروط الذاتية: أن يكون الموقعون متمتعين بحقوقهم المدنية والسياسية ومقيدين في اللوائح الانتخابية؛

الهيكلية التنظيمية: تشكيل لجنة لتقديم العريضة تضم 5 أعضاء على الأقل<sup>146</sup>، يتولون جمع التوقيعات (4000 توقيع كحد أدنى)، مدعومة بنسخ من البطائق الوطنية ومذكرة مفصلة<sup>147</sup>.

ثانياً: مسطرة البث في العرائض (الحكومة والبرلمان)

تخضع العريضة لمسطرة تدقيقية صارمة عبر "لجان العرائض" المحدثة لدى رئاسة الحكومة أو مكتب أحد مجلسي البرلمان؛ حيث تتولى هذه اللجان التحقق من استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية داخل أجل 60 يوماً<sup>148</sup>.

143 - المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 71.21.

144 - تم تغيير وتتميم المادة 12، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 71.21.

145 - ظهر شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6492 بتاريخ 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص: 6074.

كما تم تعديله وتتميمه بالقانون التنظيمي رقم 70.21 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.21.101 بتاريخ 30 من محرم 1443 (8 سبتمبر 2021)، الجريدة الرسمية عدد 7021 بتاريخ 5 صفر 1443 (3 سبتمبر 2021)، ص: 6746.

146 - تم تغيير وتتميم المادة 2، الفقرة السادسة، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 70.21.

147 - تم تغيير وتتميم المادة 6، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 70.21.

148 - تم تغيير وتتميم المادة 9، بمقتضى المادة الأولى من القانون التنظيمي رقم 70.21.



في حال القبول، يقترح رئيس الحكومة أو مكتب المجلس الإجراءات المناسبة ويتم إخبار وكيل اللجنة بالنتائج؛ أما في حال الرفض، يتم تعليق القرار وإبلاغ المعنيين داخل الأجل القانوني<sup>149</sup>.

ثالثاً: المشاركة المدنية من خلال المسطرة الإجرائية

رغم الأهمية النظرية لهذا القانون، إلا أن القراءة المتأنية لمقتضياته تكشف عن فجوة عميقة بين "الفلسفة الدستورية" و"التنزيل التشريعي"، وهو ما يمكن رصده في الملاحظات الجوهرية التالية:

1. الانقلاب على مخرجات الحوار الوطني: يلاحظ أن القانونين التنظيميين (70.21-71.21) قد تجاهلا توصيات "اللجنة الوطنية للحوار الوطني حول المجتمع المدني"، حيث تم إثقال كاهل المواطنين بحزمة من "الشروط التعجيزية". فاشترطت 4000 توقيع للعريضة و20 ألفاً للمتمس، مع إلزامية التصديق على التوقيعات والإدلاء بالوضعية الجبائية السليمة، حول ممارسة هذا الحق الدستوري إلى "عبء بيروقراطي" يحبط المبادرة المواطنة بدلاً من تحفيزها.

2. التآويل الضيق لمفهوم "السلطات العمومية": سقط المشرع في فخ "التفسير الضيق" للفصل 15 من الدستور، حيث حصر السلطات المعنية بالعرائض في رئاسة الحكومة والبرلمان فقط. وكان الأحرى -تماشياً مع روح الديمقراطية التشاركية- التوسع في هذا المفهوم ليشمل سائر الهيئات العمومية والمؤسسات المركزية والترابية التي تتولى تنفيذ السياسات العمومية، وهو ما أفقد الآلية شموليتها وفعاليتها في معالجة القضايا القطاعية والمحلية.

المطلب الثاني: المشاركة المواطنة على المستوى الترابي: الآليات والضمانات

بموجب الوثيقة الدستورية والمنظومة القانونية الجديدة المؤطرة للجماعات الترابية، وتحديدًا القوانين التنظيمية الثلاث (القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات<sup>150</sup>، القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم<sup>151</sup>، والقانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات<sup>152</sup>)، انتقل المشرع المغربي من منطق 'الاستئناس' بالرأي العام المحلي إلى منطق 'الإلزامية التشاركية'. وقد تبلورت هذه الإلزامية عبر مسارين إجرائيين متكاملين؛ مأسسة الحوار عبر الهيئات الاستشارية (الفقرة الأولى)، تفعيل الحق في تقديم العرائض المحلية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مأسسة الحوار عبر الهيئات الاستشارية

لم يكتف المشرع المغربي بإقرار الديمقراطية التشاركية كشعار دستوري، بل عمل على "توطئتها" ترابياً من خلال هندسة قانونية تلزم الجماعات الترابية بفتح قنوات الحوار والتشاور.

أولاً: المرجعية الدستورية والآليات المؤسسية للتشاور شكل الفصل 139 من الدستور<sup>153</sup> حجر الزاوية في بناء الديمقراطية المحلية، حيث ألزم مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى بوضع آليات تشاركية تيسر مساهمة المواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها. وتفعيلاً لهذا المقتضى، أقرت القوانين التنظيمية إحداث هيئات استشارية متخصصة تختلف باختلاف المستويات الترابية:

149 - المادة 10 من القانون التنظيمي رقم 70.21،

150 - ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6585.

151 - ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6625.

152 - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص: 6625.

153 - كرس الفصل 139 من الدستور المقاربة التشاركية كآلية ملزمة في تدبير الشأن الترابي، حيث أوجب على الجماعات الترابية وضع آليات للحوار والتشاور لإشراك المواطنين والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتبنيها. ويهدف هذا المقتضى إلى ديمقراطية القرار المحلي وتحويل 'المرفق الترابي' إلى فضاء مفتوح للمساهمة الشعبية، بما يضمن نجاعة المشاريع التنموية واستجابها للحاجيات الحقيقية للسكان.



على مستوى الجهة: تكرر المواد 116 و 117 و 155 من القانون التنظيمي رقم 114.11 المتعلق بالجهات قطيعة مع أنماط التدبير الإداري التقليدي القائم على المركزية والعمودية، مدشنة مرحلة "التدبير التشاركي الأفقي بحيث ينتقل المجتمع المدني من مرتبة "المتلقي" أو "المراقب" إلى مرتبة "المشارك المقترح"، مما يحول دورة المجلس من مجرد اجتماع إداري إلى "فضاء تداولي" مفتوح. ومع ذلك، يظل تفعيل هذا الحق رهينا بمدى قدرة الفاعلين على استيفاء الشروط الشكلية والموضوعية الصارمة التي حددها القانون، وهو ما يطرح تحدياً يتعلق بـ "التأهيل القانوني" للمجتمع المدني لممارسة هذا الحق.

على مستوى العمالات والأقاليم والجماعات: ركز المشرع على إحداث هيئة محورية هي "هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع"، كفضاء مؤسسي لإشراك فعاليات المجتمع المدني في دراسة القضايا الإقليمية والمحلية، مع ترك تفاصيل تأليفها وتسييرها للنظم الداخلية للمجالس 156.

ثانيا: الدور التنموي والاجتماعي لمجالس المقاطعات يمتد بنفس التشاركي ليشمل مجالس المقاطعات التي أُنيطت بها مهام ذات أبعاد اجتماعية وثقافية ورياضية، تهدف إلى إنعاش البرامج الموجهة للفئات الهشة وتشجيع الحركة الجموعية، مما يجعلها فاعلا أساسيا في تعبئة الطاقات المحلية لإنجاز مشاريع التنمية التشاركية بالتعاون مع مجلس الجماعة 157.

ثالثا: الملاءمة مع المعايير الدولية والرهانات الديمقراطية: إن اختيار المغرب لهذا النموذج التشاركي يعكس رغبة حثيثة في الملاءمة مع المعايير الدولية، ولا سيما وضعية "شريك من أجل الديمقراطية" مع الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا. وتأتي التوصية رقم 1818 (لسنة 2011) 158 لتعزيز هذا التوجه، حيث تؤكد على ضرورة إشراك منظمات المجتمع المدني في مسارات اتخاذ القرار كمعيار كوني للديمقراطية الحقة.

إن الهندسة الجديدة للسلطة تعكس تحولا عميقا في فلسفة التدبير العمومي بالمغرب؛ فهي تتجاوز "احتكار الدولة" لصناعة السياسات، لتفسح المجال أمام فاعلين جدد (مواطنين وجمعيات) للمساهمة في تدبير الشأن المحلي. إنها مقاربة تهدف بالأساس إلى معالجة قصور الديمقراطية التمثيلية عبر إرساء نظام "شراكة" حقيقي يضمن انسيابية الحوار بين المؤسسات المنتخبة ونبض المجتمع.

**الفقرة الثانية: تفعيل الحق في تقديم العرائض المحلية.**

154 - يعكس هذا المفتضى القانوني رغبة المشرع في نقل 'المشاركة المواطنة' من شعار دستوري عام إلى آلية مؤسسية إجرائية؛ حيث تفتح قنوات مباشرة للحوار بين النخب الجهوية المنتخبة وهيئات المجتمع المدني، مما يساهم في إضفاء الشرعية التشاركية على القرار الجهوي وتجويد السياسات العمومية الترابية.

155 - لقد تجاوزت المادة 117 منق الاستشارة الاختيارية لتدخل في حيز "الإلزامية المؤسسية"، حيث أوجبت على مجالس الجهات إحداث ثلاث هيئات استشارية متخصصة تعمل كجسر تواصل دائم بين المجلس ومحيطه السوسيواقتصادي. هذه الهيئات ليست مجرد هياكل صورية، بل هي مختبرات لإنتاج المقترحات في مجالات حيوية:

✓ هيئة المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع: وتهدف مأسسة العدالة المجالية والاجتماعية في البرامج الجهوية؛

✓ هيئة قضايا الشباب: لضمان إدماج تطلعات الأجيال الصاعدة في صناعة القرار الترابي؛

✓ هيئة قضايا الاسثمار: وتهدف إلى خلق انسجام بين الفاعل السياسي والفاعل الاقتصادي لخدمة التنمية المحلية.

156 - المادة 111 من القانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

157 - المادة 119 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

158 - التوصية الصادرة عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا (PACE) عام 2011، والتي تعد من المراجع الدولية الأساسية في هندسة الديمقراطية التشاركية وتجويد العمل البرلماني. حيث تشكل مرجعية معيارية رائدة في فضاء الديمقراطية المعاصرة؛ وأرست دعائم 'ديمقراطية ما بعد التمثيل'، من خلال تأكيدها على ضرورة إشراك المواطنين بصفة مباشرة ومستمرة في المسلسل التشريعي، متجاوزة بذلك الصيغ التقليدية للمشاركة التي تقتصر على اللحظات الانتخابية.



تفعيلاً لأحكام الفقرة الثانية 159 من الفصل 139 من الدستور، خول المشرع للمواطنين والمواطنات والجمعيات حق تقديم عرائض تهدف إلى مطالبة مجالس الجماعات الترابية بإدراج نقط تدخل في صلاحياتها ضمن جداول أعمالها. ويشترط في هذه العرائض عدم المساس بالثوابت الجامعة للأمة المنصوص عليها في الفصل الأول من الدستور.

أولاً: الضوابط القانونية لتقديم العرائض من لدن الجمعيات

يشترط في الجمعيات الراغبة في ممارسة هذا الحق الاستجابة لسلسلة من الشروط الشكلية والموضوعية الرامية إلى ضمان جدية العمل المدني، وهي:

الأقدمية والشرعية: أن تكون الجمعية معترفاً بها ومؤسسة بالمغرب منذ أكثر من ثلاث سنوات، وتشتغل وفق المبادئ الديمقراطية وأنظمتها الأساسية؛

السلامة القانونية: أن تكون في وضعية نظامية سليمة إزاء القوانين الجاري بها العمل؛

الارتباط الترابي: أن يقع مقرها أو أحد فروعها داخل النطاق الترابي للجماعة أو الجهة المعنية بالعريضة؛

الاختصاص الموضوعي: أن يرتبط نشاط الجمعية ارتباطاً مباشراً بموضوع العريضة 160 .

الشرط العددي (للعائلات والأقاليم): يجب أن يتجاوز عدد منخرطي الجمعية 100 منخرط 161 .

ثانياً: الضوابط القانونية لتقديم العرائض من لدن المواطنين والمواطنات

لضمان تمثيلية حقيقية للسكان، وضع المشرع شروطاً دقيقة لمبادرات المواطنين، تتجلى في:

الصفة الانتخابية والإقامة: أن يكون الموقعون من ساكنة الوحدة الترابية المعنية (أو يمارسون بها نشاطاً اقتصادياً أو مهنياً)، مع ضرورة التسجيل في اللوائح الانتخابية العامة؛

المصلحة: توفر مصلحة مباشرة ومشتركة في موضوع العريض؛

النصاب العددي: يختلف باختلاف الوحدة الترابية.

ثالثاً: المسطرة الإجرائية ومآلات العريضة

تخضع العريضة لمسار إداري وتداولي موحد يبدأ من الإيداع وينتهي بالبيت:

الإيداع: توضع العريضة لدى رئيس المجلس مقابل وصل إيداع فوري؛

التحقق والقبول: يحيل الرئيس العريضة على مكتب المجلس للتحقق من استيفائها للشروط القانونية؛

التداول: في حالة القبول، تُدرج العريضة وجوباً في جدول أعمال الدورة العادية الموالية، وتحال إلى اللجان الدائمة للدراسة قبل العرض على أنظار المجلس للتداول؛

الرفض والتعليق: في حالة عدم القبول، يلتزم الرئيس بتبليغ وكيل العريضة بقرار الرفض معللاً داخل أجل (شهرين إلى 3 أشهر حسب الحالة القانونية) 162 .

159 - حاول المشرع الدستوري إعادة صياغة العلاقة بين المجالس المنتخبة والمجتمع المدني، معتبراً أن شرعية الصناديق لا تلغي ضرورة التشاور المستمر. هذا الفصل لا يمنح مجرد 'حق اختياري' للجماعات، بل يضع 'واجباً دستورياً' يفرض إدماج القوة الاقتراحية للمواطن في كافة مراحل هندسة السياسات الترابية، بدءاً من التصور والبرمجة وصولاً إلى التتبع والتقييم.

160 - المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات والمقاطعات.

161 - المادة 115 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

162 - المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.



## خاتمة

إن مؤسسة مشاركة المواطنين وهيئات المجتمع المدني في هندسة السياسات العمومية لا تتوقف عند حدود النص الدستوري، بل ترتبها بمدى القدرة على تحويل المكتسبات القانونية إلى فعل اقتراحي مؤثر. فإذا كان الدستور قد منح 'الشرعية'، فإن الواقع يستوجب توفير 'الإمكانات' عبر حزمة من الضمانات والإجراءات الجوهرية:

أولاً: التحصين القانوني والاستقلالية العضوية: ويقضي ذلك بتطهير المنظومة التشريعية المنظمة للعمل الجمعي من رواسب الوصاية الإدارية التقليدية، واستبدالها بنظام قانوني يحفز على المبادرة المدنية ويضمن استقلالية الهيئات في اتخاذ قراراتها بعيداً عن الاحتواء الرسمي.

ثانياً: المؤسسة والتمكين الاحترافي: الانتقال بالعمل المدني من حيز 'التطوع العفوي' إلى 'الممارسة المؤسسية الحرفية'، عبر الاستثمار المستدام في تأهيل الرأسمال البشري، وتوفير الدعم التقني واللوجستي الذي يجعل من الجمعيات بيوت خبرة قادرة على صياغة بدائل سياسية دقيقة.

ثالثاً: تجذير الثقافة الديمقراطية: تهيئة بيئة سوسيوثقافية تحتضن قيم التعددية والحوار وتدير الاختلاف؛ وهي قيم تشكل البنية التحتية غير المرئية لأي مشاركة مواطنة ناجحة.

رابعاً: بناء نموذج شراكة ثنائي القطب (دولة-مجتمع مدني): إعادة صياغة العلاقة مع السلطات العمومية لتنتقل من 'التوجس المتبادل' إلى 'التكامل المسؤول'؛ وهو ما يتطلب توحيد المعايير في التعامل مع الهيئات المدنية (المحلية والدولية) على أرضية السيادة الوطنية والتعاون البناء.

خامساً: الاستدامة المالية والعمل الشبكي: فك الارتباط بين التمويل والتبعية عبر حكمة الموارد المالية وضمان شفافيتهما، بالتوازي مع تشجيع 'التشبيك الجمعي' لتعظيم القوة التفاوضية للمجتمع المدني أمام الفاعل السياسي.

## المراجع باللغة العربية

## أولاً: النصوص القانونية

✓ ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، **الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر**، بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص. 3600.

✓ ظهير شريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **64.14** بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع، **الجريدة الرسمية عدد 6492**، بتاريخ 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص. 6077. (المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 71.21، ج. ر عدد 7021، ص. 6747).

✓ ظهير شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **44.14** بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية، **الجريدة الرسمية عدد 6492**، بتاريخ 14 ذو القعدة 1437 (18 أغسطس 2016)، ص. 6074. (المعدل والمتمم بالقانون التنظيمي رقم 70.21، ج. ر عدد 7021، ص. 6746).

✓ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **111.14** المتعلق بالجهات، **الجريدة الرسمية عدد 6380**، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص. 6585.

✓ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **112.14** المتعلق بالعمالات والأقاليم، **الجريدة الرسمية عدد 6380**، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص. 6625.

✓ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم **113.14** المتعلق بالجماعات، **الجريدة الرسمية عدد 6380**، بتاريخ 23 يوليوز 2015، ص. 6665.

## ثانياً: المراجع الأكاديمية