



الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
Instance Centrale de Prévention de la Corruption

الحكامة الجيدة

بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور الجديد 2011

يونيو 2011

www.icpc.ma

الحكامة الجيدة

بين الوضع الراهن ومقتضيات الدستور الجديد 2011

يونيو 2011

- 1 - **تشخيص و تقييم وضعية الحكامة بالمغرب** 4
 1. تعريف و دعامات الحكامة الجيدة 4
 2. اختلالات الحكامة بالمغرب 4
 3. تقييم المجهودات المبذولة لتحسين الحكامة 6
 4. توجهات أساسية لتحسين الحكامة 7

- 2 - **التأصيل الدستوري لقواعد الحكامة الجيدة (الدستور الجديد 2011)** 9
 1. فصل السلط و توازنها و تعاونها 9
 2. التكريس الدستوري لدولة الحق و القانون 10
 3. الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة في خدمة حماية الحقوق و الحرص على احترام القوانين 11
 4. المساءلة و إعطاء الحساب 11
 5. الديمقراطية المواطنة و التشاركية 13
 6. التخليق و الحكامة الجيدة 14
 7. الحكامة الترايبية 14

توفر العولمة فرصا جديدة لدول العالم للاستفادة بشكل فاعل من تحرير المبادلات والاستثمارات وتدفق الرساميل والتحولت التقنية، بهدف الانخراط في حركية الاندماج الاقتصادي العالمي. لكنها تضع على الخصوص غالبية الدول النامية، ومن بينها المغرب، أمام إكراهات وتحديات راجعة بالأساس إلى القصور الملحوظ على مستوى الحكامة الذي يحول دون الاستفادة بشكل متساو من الفرص التي تتيحها هذه العولمة.

1. تعريف و دعائم الحكامة الجيدة

وغني عن التذكير أن الحكامة الجيدة تتأسس على أربع دعائم:

- **النزاهة** كمنظومة للقواعد والقيم المؤطرة لمسؤولية الحفاظ على الموارد والممتلكات العامة واستخدامها بكفاءة،
- **الشفافية** كمدخل أساسي لتوفير المعلومات الدقيقة في وقتها وإتاحة الفرص للجميع للاطلاع عليها ونشرها،
- **التضمينية** كالتزام جماعي يضمن توسيع دائرة مشاركة المجتمع بجميع فعالياته في تحضير وتنفيذ السياسات العمومية،
- **المساءلة** التي تربط المسؤولية بالمساءلة وإعطاء الحساب لضمان التدبير الأمثل للموارد المادية والبشرية وربط المنجزات بالأهداف المتوخاة.

ذلك أن هناك ارتباطا وثيقا بين الحكامة والتنمية، كما أن هناك إجماعا دوليا على ضرورة تحسين مستوى الحكامة الشاملة كغاية أولى ووسيلة رئيسة للتنمية المستدامة.

و للاستئناس، ينبغي الرجوع إلى تعريف الحكامة الجيدة المقترح من طرف الأمم المتحدة الذي يختزل في شمولية تامة جميع المكونات والمجالات الأساسية لهذا المفهوم، باعتباره « الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يركز على تعبئة الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص وكذلك من المجتمع المدني، بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين ».

2. اختلالات الحكامة بالمغرب

- غياب المساءلة أو تقديم الحسابات من طرف المسؤولين على تدبير الشؤون العمومية،
- الاختلالات المرتبطة بالجهاز القضائي،
- تفشي ظاهرة الفساد كإحدى تجليات سوء الحكامة.

على جميع هذه المستويات، تم رصد عدة اختلالات تهم الحكامة بالمغرب، تتجلى على الخصوص في:

- تغييب مشاركة وإدماج مختلف المكونات المجتمعية والمجالات الترابية في المسار التنموي،

فيما يتعلق بالمساءلة وتقديم الحساب، يجب التذكير بأن المغرب انخرط بالفعل خلال العشرية الأخيرة في تطوير ترسانته القانونية وتعزيز إطاره المؤسسي، من خلال إحداث عدة مؤسسات تختلف وتتكامل مهامها وآليات عملها، وتتكون من هيئات قضائية وهيئات للمراقبة والتدقيق والوساطة والتنسيق والتتبع والتقييم.

لكن، على الرغم مما يتميز به هذا الإطار القانوني والمؤسسي من شمولية وتكامل ووضوح على مستوى توزيع الأدوار والاختصاصات، أبانت الممارسة عن عدة إكراهات ونواقص تعترض مختلف مكوناته وتحد من نجاعته وفعاليتها. وهكذا، فإن البرلمان بغرفتيه يتوفر مبدئياً على عدة آليات دستورية وقانونية للمراقبة السياسية على عمل الحكومة، لكن يظهر من الممارسة أن هناك صعوبات قد تعترض هذه المهمة ولا تسمح بمزاوتها بالفعالية المطلوبة بالنسبة لبعض الآليات.

في هذا الإطار، إذا كان من المؤكد أن البرلمان يزاوّل دوراً مهماً على مستوى مصادقته سنوياً على القانون المالي، فإن مراقبته لتنفيذ الميزانية عبر مناقشة قانون التصفية والمصادقة عليه هي التي تطرح إشكالية حقيقية تتجلى في التأخير الكبير المسجل على مستوى إيداع هذا القانون بالنسبة للأجل المحدد في سنتين على أبعد تقدير، والذي لا يتلاءم بدوره مع المواصفات الدولية التي تحدد أجل إعطاء الحساب في ستة أشهر.

ومن جهة أخرى، فإن لجان تقصي الحقائق التي تشكل آلية مهمة تسمح مبدئياً للبرلمان بالوقوف على بعض الاختلالات أو التجاوزات على مستوى التدبير العمومي، لم تعرف مع ذلك سوى محاولات معدودة، لا زالت في حاجة إلى التطوير في الممارسة والجرأة في الاستعمال والإقدام على نشر تقارير أشغال هذه اللجان.

أما بخصوص هيئات المراقبة المالية والإدارية، فإن المغرب يتوفر على منظومة قانونية جيدة في مجملها، لكنها تحتاج إلى تنسيق أفضل يستهدف بالأخص المراقبة الداخلية التي تحتاج مكوناتها إلى إعادة التحديد.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى الدور المحدود للمفتشيات العامة لدى الوزارات الناتج عن غياب تشريع شامل يحدد

اختصاصاتها¹، بالإضافة إلى تقادم الإطار التشريعي للمفتشية العامة للمالية، مع العلم أن تقارير أشغال هذه الهيئات لا تعرف طريقها إلى النشر.

وعلى مستوى المحاكم المالية، فإنها تتوفر على عدة آليات تعتبر أساسية تتجلى على الخصوص في شمولية المراقبة لمجالات التدقيق والبث في الحسابات والتأديب المتعلق بالميزانية والشؤون المالية ومراقبة التسيير واستعمال الأموال وتتبع وفحص التصريح بالممتلكات واستئناف أحكام المجالس الجهوية.

وتمتد هذه الاختصاصات لتمكن المجلس الأعلى للحسابات من الاستجابة من جهة، لطلبات التوضيح الصادرة عن البرلمان بمناسبة مناقشة التقرير المتعلق بتنفيذ قانون المالية والتصريح العام بالمطابقة، ومن جهة أخرى، لطلب الوزير الأول بإدراج مهام تقييم المشاريع العمومية ومراقبة تدبير الهيئات الخاضعة للمراقبة ضمن برامج المجلس.

ورغم توفرها على جميع هذه الآليات، فإن فعالية هذه المحاكم لا زالت لم تتجاوز بعض العقبات التي تتجلى على الخصوص في ضعف الموارد البشرية وعدد الحسابات المدلى بها وضآلة القرارات المبلغة ومحدودية المتابعات الجنائية التي لا ترقى لمستوى المخالفات المرصودة.

ومع ذلك، فإن التقارير السنوية المنشورة تشكل قوة ضاغطة لهذه المحاكم مكنت بالفعل من إعطاء فكرة تقريبية عن حجم الاختلالات المرصودة على مستوى التدبير الإداري والمالي للهيئات الخاضعة لمراقبة المحاكم المالية.

لكن الملاحظ على سبيل الإجمال هو غياب تكامل وتناسق جهود الأجهزة الرقابية المختلفة، حيث تعمل أجهزة التفتيش والرقابة المالية بمعزل عن الأجهزة الرقابية الأخرى، كما يلاحظ ضعف في العلاقات المؤسسية بين جميع هذه الأجهزة يتمثل في قصور تعاونها وتبادلها للخبرات والمعلومات، الشيء الذي يحد من فاعلية جهودها جميعاً في كبح جماح الفساد والسيطرة عليه.

ولا يقتصر ضعف التعاون المؤسسي على العلاقات بين أجهزة الرقابة المالية، بل يتعداها إلى مختلف أجهزة التقصي والبحث والتحري وأجهزة النيابة والتحقيق وأجهزة مكافحة الفساد.

¹ - إلى غاية المصادقة أخيراً على مرسوم في هذا الشأن.

أما عن الاختلالات المرتبطة بالجهاز القضائي، فإن غالبية الدراسات التشخيصية أجمعت على اختزالها إجمالاً في محدودية الاستقلال الوظيفي للقضاة، وضعف مستوى النزاهة بقطاع العدل، وانغلاق تدبير العمل القضائي، ومحدودية كفاءة وأداء وفعالية الجهاز القضائي.

وهكذا، يلاحظ أن مسطرة التعيينات والنظام التأديبي وتضارب المصالح والتصريح بالامتلاكات لا تتأسس في غالب الأحيان على قواعد إلزامية موضوعية ونزيهة وشفافة.

كما أن تسيير النيابة العامة خصوصاً في مجال المتابعات القضائية يتميز بالانغلاق والسرية ويهيمن عليه اتساع دائرة سلطة التقدير والمواءمة، بالإضافة إلى عدم الإقدام على النشر المنتظم للتقارير المنجزة والأحكام النهائية الصادرة.

وتتأثر مردودية وفعالية الجهاز القضائي بغياب معايير موضوعية لمراقبة الأحكام وتوزيع القضايا، وكذا بالتأخير الملحوظ في البت في القضايا، وبوجود عدة عقبات تحول دون تنفيذ الأحكام.

ومن جهته، يتميز نظام تكوين القضاة بعدم ملاءمته ومواكبته للتطورات والمستجدات، في حين يعاني تحديث التسيير الإداري للمحاكم من بعض التعثر، نظراً لضعف استغلال الإمكانيات التي توفرها تكنولوجيا الإعلام والاتصال في هذا المجال.

وبخصوص تفتيش ظاهرة الفساد كإحدى تجليات سوء الحكامة، فقد تأكد من خلال ما يستنتج من الاستطلاعات والتحقيقات الميدانية أنها تبعث على القلق، لكونها من جهة، تطال مختلف مجالات الشأن العام، ولكونها من جهة ثانية، تتغذى بشكل خاص، على مظاهر الانفراد باتخاذ القرارات، والشطط في استعمال السلطة، وانغلاق التدبير العمومي.

في هذا السياق، تم تصنيف المغرب سنة 2010 وفق مؤشر ملاسة الرشوة في الرتبة 85 ضمن 178 دولة بتنقيط 3,4 على 10، مما يجعله في الرتبة العاشرة ضمن البلدان التسعة عشر

المنتمة لمنطقة شمال إفريقيا والشرق الأوسط.

ولتقييم مستوى التعرض للفساد، وقف مؤشر البارومتر العالمي على مدى تفتيش الظاهرة وعلى القطاعات الأكثر تعرضاً لها، حيث تبين أن الفساد يوجد بحدة حسب الترتيب بين الموظفين، متبوعين بالنظام القضائي والبرلمان والأحزاب السياسية والقطاع الخاص ووسائل الإعلام.

وبخصوص أسباب هذه الظاهرة، فقد أوجزها بعض الباحثين في الاحتكار المقرون بالسلطة التقديرية الواسعة مع غياب المساءلة والنزاهة والشفافية، بينما أرجعتها غالبية الأسر والمقاومات المستجوبة بالمغرب في إطار تحقيقات النزاهة إلى غياب الشفافية والإفلات من العقاب والرغبة في الاغتناء وتدني الأجور وعدم جدية مكافحة الظاهرة.

ومن جهتها، أبانت المؤشرات الدولية المتعلقة بالتنمية البشرية ومناخ الأعمال والتنافسية والحكامة عن عدة معيقات بالنسبة للمغرب تتمثل في ضعف المساءلة، وانعدام حماية المبلغين، وعدم فعالية القوانين، وضعف ولوج المواطنين إلى المعلومات، وضعف فعالية حكم القانون وبطء وتعقيد المساطر الإدارية.

وجدير بالذكر أن تفتيش ظاهرة الفساد له آثار بليغة على أكثر من صعيد:

- فعلى المستوى الاقتصادي، يتسبب الفساد في عرقلة مجهودات التنمية، من خلال تقليص فرص التجارة وتراجع الاستثمار، وتقويض التنافس الاقتصادي، وتراجع مدخرات العملة الناتج عن تحويل الأموال المترتبة عن الفساد إلى الخارج.

- أما على المستوى الاجتماعي والسياسي، فإن ظاهرة الفساد لا تقل خطورة، حيث تفضي إلى انتهاك الحقوق الأساسية والحد من إمكانيات الاستفادة من الخدمات العمومية، وإقصاء وتهميش فئات عريضة من المجتمع، والإضرار بمصداقية المؤسسات وسيادة دولة القانون، والتأثير على استقرار وأمن المجتمعات.

3. تقييم المجهودات المبذولة لتحسين الحكامة

المجهودات المبذولة لا زالت مع ذلك لم تتأكد، حيث يلاحظ عموماً وجود فجوات بين التشريعات والإجراءات المتخذة وبين الممارسات والنتائج الفعلية على مختلف الأصعدة.

إذا كان المغرب قد بادر باتخاذ إصلاحات لتعزيز الحكامة الجيدة، خاصة على مستوى تحسين محيط الأعمال والاستثمار، وتحديث التدبير العمومي، واستكمال الآليات القانونية للوقاية من الفساد ومكافحته، فإن فعالية

والشفافية والمسؤولية، من خلال العمل وفق توجهات أساسية تتجلى على الخصوص في:

أولاً: تجديد مقاربات التخطيط كأداة فعالة للحكامة الجيدة من خلال النهوض بثقافة المسؤولية وتقييم البرامج والمشاريع والاعتماد على آليات اليقظة الاستراتيجية والمعرفة المعمقة بالمجتمع.

ثانياً: عقلنة وتفاعلية نظام اتخاذ القرارات، من خلال توجيه الجهود نحو توفير شروط أوسع للشفافية بالنسبة للفاعلين السياسيين والاجتماعيين والاقتصاديين.

ثالثاً: تشييد إدارة مواطنة وحديثة تتميز باستقرار الهياكل الإدارية وتثمين الموارد البشرية وتنسيق وإدماج السياسات العمومية وترشيد التدبير العمومي.

رابعاً: تعزيز نزاهة واستقلالية وفعالية الجهاز القضائي.

خامساً: إعطاء نفس جديد لسياسة اللامركزية، كمجال أساسي لتوسيع نطاق الممارسة الديمقراطية وتنظيم سياسة القرب ومشاركة الساكنة وتجاوز بطن وتعميق مساطر اتخاذ القرارات.

سادساً: التخليق الشامل لمجال الأعمال من خلال تعزيز الآليات اللازمة لضمان التنافسية وضمان حرية الأسواق والوقاية من كل الممارسات غير المشروعة.

سابعاً: مكافحة الفساد وفق مقاربة شمولية وتشاركية تتكامل فيها الإجراءات الوقائية والزجرية والتواصلية والتربوية وتنخرط فيها جميع الفعاليات من القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، وتركز على توطيد دعائم منظومة وطنية للنزاهة تتوخى ترسيخ قيم الشفافية والمساءلة وإعطاء الحساب سواء في التدبير العام أو الخاص.

انطلاقاً من هذه التوجهات، تقدمت الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى السلطات العمومية بمجموعة من المقترحات والتوصيات ضمنها بتقريرها السنوي 2009 وأعدت ترتيبها في إطار أرضية للمقترحات ذات الأولوية .

ولقد أفردت هذه الأرضية لتحسين الحكامة العمومية 13 مقترحا تم تبويبها إلى عدة إجراءات من بينها:

- استصدار قانون يضمن الولوج غير المقيد للمعلومات،
- مراجعة المادة 18 من النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية المتعلقة بالسر المهني،

فعلى مستوى تحسين محيط الأعمال، رغم أن الجهود المبذولة ساهمت في توفير فرص ناجعة لاجتذاب رؤوس الأموال والاستثمارات الخارجية، فإنها لم تمكن المغرب بشكل ملحوظ من تحسين قدرته التنافسية لربح حصص مهمة في الأسواق الجهوية أو الدولية، وبالتالي من رفع وتيرته التنموية بشكل ملموس.

وفيما يتعلق بالتدبير العمومي، ورغم توفر المغرب على بنية تشريعية وإدارية حديثة، فقد لوحظ أن هناك قصورا على مستوى:

- تدبير الموارد البشرية التي تشوبها بعض الاختلالات المتعلقة خصوصا بالمسار والسلوك الوظيفي،
- تدبير الصفقات العمومية التي أبان نظامها القانوني رغم إيجابياته عن مجموعة من الاختلالات على مستوى التطبيق، ولم يستطع مشروع المرسوم الحالي الموجود قيد التحضير تجاوزها، حيث لم يحد من السلطة التقديرية لصاحب المشروع، ولم يقيم بتدقيق أساليب وشروط وأجال الطعن،
- التدبير المفوض للمرافق العامة الذي يفتقر لضوابط موضوعية لتوضيح القطاعات الإنتاجية القابلة للتفويت في هذا الإطار، ويبقى قاصرا لكونه لم يشمل الدولة، ولا تمتد مراقبته لتشمل تسعيرات الخدمات،
- منع الجمع بين الوظائف وتضارب المصالح التي لا زال التشريع المعتمد بشأنها يحتاج إلى تدقيق أو تدعيم في إطار مدونات أخلاقية.

وعلى مستوى إدارة المعلومات، لوحظ أيضا أن بنيتها القانونية والإدارية لا زالت في طور البداية، حيث يسجل غياب قانون عام يتعلق بالولوج إلى المعلومات، بالإضافة إلى محدودية استخدام التقنيات الحديثة في نشر والتماس المعلومات.

4. توجهات أساسية لتحسين الحكامة

هناك فعلا عدة إكراهات وصعوبات لها علاقة باختلالات الحكامة تعترض المغرب وتحول دون استفادته من فرص الانفتاح والعولمة، وتحقيقه لأهداف التنمية الاقتصادية والبشرية المستدامة.

وفي هذا الصدد، يتعين على المغرب أن يمنح الصدارة ضمن أولوياته لتحسين مستوى الحكامة وترسيخ مقومات النزاهة

- التسريع بتفعيل برنامج الإدارة الإلكترونية ودعمه بالإجراءات المواكبة،
- استصدار تشريع ونصوص تطبيقية لمنع تضارب المصالح،
- تدعيم فعالية قوانين التصريح بالامتلاكات،
- إلغاء مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية بمقتضيات موحدة تحد من السلطة التقديرية الواسعة وتحديث آلية مستقلة للحسم في الشكايات والتظلمات،
- تدعيم القانون المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة بمقتضيات جديدة ومحيية،
- تفعيل آليات التبليغ عن الفساد المتاحة للمواطنين،
- اعتماد منظومة حديثة وملائمة لتدبير الموارد البشرية المحلية،
- النهوض بالنزاهة والشفافية في تدبير المالية المحلية،
- تعزيز شفافية الإدارة الترابية وتفعيل الجماعة الإلكترونية،
- تطوير أنظمة المراقبة والمساءلة المحلية، من خلال مراجعة نظام الوصاية والمراقبة وتعزيز فعالية المجالس الجهوية للحسابات،
- تعزيز الإطار المؤسسي المحلي لمكافحة الفساد، والنهوض بالدور الجهوي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
- تدعيم شفافية العمل القضائي،
- الرفع من كفاءة الجهاز القضائي،
- ضمان فعالية الجهاز القضائي،
- اعتماد قضاء متخصص في مجال مكافحة الفساد.
- وإحكام التنسيق بين الآليات المؤسسية لمكافحة الفساد، توصي الهيئة باتخاذ عدة إجراءات تهم على الخصوص :
 - الرفع من فعالية المراقبة السياسية وتعزيز قدرة البرلمان على توظيف الأدوات الرقابية المتاحة له،
 - إعادة تحديد اختصاصات هيئات المراقبة المالية والإدارية،
 - تعزيز دور المحاكم المالية ودينامية مراقبتها،
 - تقوية التنسيق ووضع جسور الشراكة والتعاون بين جميع هيئات المراقبة والمساءلة وسلطات إنفاذ القانون،
 - إعادة التأهيل القانوني والمؤسسي للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.
- إجمالاً تتقاطع هذه المقترحات الرامية إلى إذكاء دينامية جديدة في سياسة مكافحة الفساد مع مشروع النهوض بالحكمة الجيدة الذي يوجد حالياً في صلب انشغالات السلطات العمومية ويحظى بأولوية خاصة ضمن المسار الإصلاح الدستوري الشامل المرتكز أساساً على تقوية آليات تخليق الحياة العامة، وربط ممارسة السلطة والمسؤولية العمومية بالمراقبة والمحاسبة و دسترة هيآت الحكمة الجيدة.

وفيما يرجع إلى تحصين الجهاز القضائي وتعزيز دوره في مكافحة الفساد، تقترح الهيئة اتخاذ 22 إجراء مصنفة وفق 6 مقترحات أساسية:

- تدعيم استقلال القضاء،
- تعزيز النزاهة في قطاع العدل،

حدد الدستور الجديد 2011 معالم نظام الحكم بالمغرب بتوصيفه بالملكية الدستورية الديمقراطية البرلمانية والاجتماعية التي تتأسس على فصل السلط و توازنها و تعاونها. والديمقراطية المواطنة والتشاركية. و مبادئ الحكامة الجيدة. وربط المسؤولية بالمحاسبة. مع التأكيد على أن التنظيم الترابي للملكة تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة³.

وفق هذه المرجعية جاء الدستور الجديد بإشارات و إجابات واضحة ومحكمة على إشكالية الحكامة الجيدة بمعناها الواسع كما يتبين من خلال القراءة المتأنية لمختلف مضامينه. بما يتأكد معه أن التأسيس الدستوري لقواعد الحكامة الجيدة يشمل عدة جوانب يمكن اختزالها ضمن المحاور التالية:

1. فصل السلط و توازنها و تعاونها

• تناول الدستور الجديد مسألة فصل السلط كأساس لنظام الحكم من خلال توضيح مكانة و اختصاصات مختلف المؤسسات الدستورية حيث تضمن علاوة على التكريس الدستوري للملكية المواطنة مقتضيات تشير إلى معطين أساسيين:

الانبثاق الديمقراطي للسلطة التنفيذية التي تضطلع بها حكومة يعين الملك رئيسها من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات مجلس النواب و أعضائها باقتراح من رئيسها. و تعتبر منسوبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة لصالح البرنامج الحكومي.

في هذا الإطار، يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية كاملة ويعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية و الوظائف السامية في المؤسسات و المقاولات العمومية. علاوة على رئاسته لمجلس الحكومة الذي يتداول في قضايا محددة بما فيها تعيين بعض الموظفين السامين للإدارة العمومية وفق شروط تتوخى تحقيق مبادئ تكافؤ الفرص و الاستحقاق و الكفاءة و الشفافية.

بهذه الاختصاصات، يعتبر مجلس الحكومة فضاء حقيقيا لتحديد سياسة الدولة و تنفيذها. مع الاحتفاظ لمجلس الوزراء الذي يرأسه الملك بصلاحيات إستراتيجية و تحكيمية و توجيهية يدخل ضمنها الحرص على التوازنات الكبرى التي أصبحت قاعدة دستورية.

• قيام سلطة برلمانية ذات اختصاصات واسعة حيث كرس الدستور الجديد نظام ثنائية برلمانية يخول مكانة الصدارة لمجلس النواب الذي تعتبر الحكومة مسؤولة أمامه. بالإضافة إلى غرفة ثانية ذات عدد مقلص و طابع ترابي و تمثيلية نقابية و مهنية. على هذا الأساس، يمارس البرلمان السلطة التشريعية و يصوت على القوانين و يراقب عمل الحكومة و يقيم السياسات العمومية. مع العلم أن مجال القانون تم توسيعه ليرتفع من 30 مجالا إلى أكثر من 60 في الدستور الجديد.

2 - الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور.

2. التكريس الدستوري لدولة الحق والقانون

8. تمتيع المعتقلين بحقوق أساسية تهم ظروف الاعتقال والاستفادة من التكوين وإعادة الإدماج؛

9. والحماية القضائية لحقوق الأشخاص والجماعات وحياتهم وأمنهم القضائي مع التأكيد على حقوق المتقاضين و قواعد سير العدالة على النحو التالي⁷؛

- ضمان حق التقاضي لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون،

- حق الطعن في كل قرار إداري تنظيمي أو فردي، أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة،

- ضمان الحق في محاكمة عادلة، وفي حكم يصدر داخل أجل معقول،

- ضمان حقوق الدفاع أمام جميع المحاكم،

- ضمان مجانية التقاضي لمن لا يتوفر على موارد كافية للتقاضي،

- ضمان حق حصول كل متضرر من خطأ قضائي على تعويض تتحمله الدولة،

- وجوب تعليل الأحكام و صدورها في جلسات علنية ،

- إلزام السلطات العمومية بتقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة والمساعدة على تنفيذ الأحكام،

- منع إحداث محاكم استثنائية.

و توخيا لضمان التفعيل الأمثل للحريات والحقوق الأساسية، ألزم المشرع السلطات العمومية باتخاذ التدابير الملائمة⁸؛

• لتيسير استفادة المواطنين على قدم المساواة من الحق في التعليم والعلاج والحماية الاجتماعية والسكن والشغل والماء وكذا ولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق،

• لتوسيع مشاركة الشباب في التنمية و اندماجهم في الحياة النشيطة على خلفية إحداث مجلس استشاري للشباب والعمل الجمعي،

• لتفعيل السياسات الموجهة لذوي الاحتياجات الخاصة ،

تكريسا لدولة القانون، أكد الدستور الجديد على الوفاء لاختيار بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون تركز على المشاركة والتعددية والحكمة الجيدة والتضامن والأمن والحرية والمساواة وتكافؤ الفرص و حقوق وواجبات المواطنة⁴.

و في هذا السياق، تم التأكيد بقوة على مبدأ المساواة أمام القانون و التزام جميع الأشخاص و السلطات العمومية بالامتثال له مع التزام هذه الأخيرة بالعمل على توفير الظروف الملائمة لتفعيل حرية المواطنين و المساواة بينهم و مشاركتهم في الحياة العامة، و اعتبار دستورية و نشر القواعد القانونية كمبادئ ملزمة⁵.

و بالموازاة، جاء التكريس الدستوري لكافة الحريات و الحقوق الأساسية بمثابة أداة فعلية لتوصيات هيئة الإنصاف و المصالحة على الخصوص من خلال⁶؛

1. تحقيق مبدأ المناصفة بين الرجال و النساء و إحداث هيئة لمكافحة جميع أشكال التمييز؛

2. ضمان الحق في الحياة و السلامة الشخصية و حماية الممتلكات و الحق في الإضراب و التصويت و الترشح ؛

3. ضمان حرية التنقل و الاستقرار و الفكر و الرأي و التعبير و الإبداع و الصحافة و النشر و الاجتماع و التجمهر و التظاهر السلمي.

4. تكريس الحق في الحصول على المعلومات لأول مرة مع الالتزام بعدم جواز تقييده إلا بمقتضى قانون؛

5. حضر جميع أشكال التحريض على العنصرية أو الكراهية و العنف و الجرائم ضد الإنسانية و الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان؛

6. ضمان قرينة البراءة و الحق في المحاكمة العادلة؛

7. تجريم التعذيب و الاعتقال التعسفي أو السري و الاعتقال القسري؛

4 - الفقرة الأولى من التصدير.

5 - الفصل 6.

6 - الفصول 19 إلى 31.

7 - الفصول 117 إلى 127.

8 - الفصول 31 إلى 36.

استقلالية النيابة العامة عن وزارة العدل و تحصين الجهاز القضائي عموماً من الفساد⁹.

في نفس السياق، و تجسيدا لفصل السلط، استبدل المجلس الأعلى للقضاء بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية كمؤسسة دستورية مستقلة إدارياً و مالياً يرأسها الملك و يقوم بمهام الرئيس المنتدب لديها رئيس محكمة النقض بدل وزير العدل مع تعزيز تركيبتها من خلال الرفع من عدد القضاة المنتخبين و عضوية شخصيات و مؤسسات ذات الصلة بحماية حقوق الإنسان و بالدفاع عن استقلال القضاء¹⁰.

4. المساءلة و إعطاء الحساب¹¹

بخصوص المساءلة و إعطاء الحساب كركيزة أساسية للحكامة الجيدة، تجدر الإشارة إلى أن الدستور الجديد كرس قاعدة تلازم ممارسة المسؤوليات و الوظائف العمومية بالمحاسبة¹².

من هذا المنطلق، عمد الدستور الجديد إلى تعزيز المراقبة البرلمانية التي عرفت تغييراً على مستوى آلياتها، حيث أصبحت شروط النصاب الضرورية لإعمالها أكثر مرونة خاصة من خلال:

- **ملتزم الرقابة** الذي تم حصره على مجلس النواب و حدد نصاب التوقيع عليه في خمس الأعضاء بدل الربع في دستور 1996 مع الاحتفاظ بضرورة التصويت عليه من قبل أغلبية الأعضاء و التأكيد على استقالة الحكومة استقالة جماعية عند الموافقة عليه، في حين لم يسمح لمجلس المستشارين سوى برفع ملتزم للمساءلة رفع نصابه من الثلث إلى الخمس و ليس له أي أثر على استمرارية الحكومة.
- **اللجان النيابية لتقصي الحقائق** التي سمح الدستور الجديد بإمكانية تشكيلها بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو أعضاء مجلس المستشارين بدل أغلبية أعضاء أي من المجلسين وفق دستور 1996. كما تميز الدستور الجديد بفتح إمكانية إحالة تقارير هذه اللجان على القضاء من

9 - من الفصل 107 إلى 111.

10 - من الفصل 113 إلى 115.

11 - الفصل 10 و الفصول من 101 إلى 106

12 - الفصل 1.

• لضمان حرية المبادرة و المقابلة و التنافس الحر و تحقيق التنمية البشرية المستدامة،

• للوقاية من و الزجر عن جميع الانحرافات المرتبطة بنشاط الإدارات و الهيئات العمومية و استعمال الأموال و إبرام و تدبير الصفقات العمومية و جميع المخالفات المتعلقة بتنازع المصالح و استغلال التسييريات المخلة بالتنافس النزاهة و التدبير المالي و كذا الممارسات ذات الصلة بالشطط في استغلال مواقع النفوذ و الامتياز و وضعيات الاحتيال و الهيمنة و المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة و الدستور الجديدة في العلاقات الاقتصادية.

3. الارتقاء بالقضاء إلى سلطة مستقلة

في خدمة حماية الحقوق و الحرص على احترام القوانين

في هذا الصدد، نص الدستور الجديد على استقلالية السلطة القضائية عن باقي السلط الأخرى و أوكل للملك مهمة ضمانها مع التأكيد على منع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء و عدم السماح للقاضي بتلقي أي أوامر أو تعليمات أو الخضوع لأي ضغط بشأن مهمته القضائية.

و من جهة ثانية، أوجب الدستور الجديد على كل قاض اعتبار أن استقلاله مهدهد، أن يحيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية، مع العلم أن كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال و التجرد، يعد خطأ مهنياً جسيماً، بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة.

و ينص الدستور الجديد كذلك على معاقبة القانون لكل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة، ملزماً جميع القضاة بتطبيق القانون، مع الإشارة إلى أنه يتعين على قضاة النيابة العامة بالتحديد الالتزام فقط بالتعليمات الكتابية القانونية الصادرة عن السلطة التي يتبعون لها.

بهذه المقترحات نص الدستور الجديد على دسترة تجريم كل تدخل للسلطة أو المال أو أي شكل من أشكال التأثير في شؤون القضاء بما يتسق مع مقتضيات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد في هذا المجال و يستجيب لمقترحات الهيئة المركزية المضمنة في تقريرها لسنة 2009 بهدف تدعيم

قبل رئيس هذا المجلس و التنصيص على تخصيص جلسة عمومية داخل المجلس المعني لمناقشة هذه التقارير، بينما كانت في السابق لا تستدعي أية متابعة أو مناقشة، و هو ما تناولته الهيئة المركزية بالنقد في إطار تقريرها السنوي لسنة 2009.

• عرض الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة من طرف رئيسها أمام البرلمان إما بمبادرة منه، أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين مع تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها.

• تخويل اللجان البرلمانية في المجلسين إمكانية طلب الاستماع إلى مسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية، بحضور وتحت مسؤولية الوزراء التابعين لهم.

• ضمان مكانة متميزة للمعارضة البرلمانية لتمكينها من النهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني و الحياة السياسية بصفتها مكونا أساسيا في المجلسين يشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة.

و توخبا لتعميم مبدأ المساءلة على جميع المواطنين و رفع الاستثناءات، نص الدستور الجديد على حذف المحكمة العليا لمحكمة الوزراء التي كان يصعب تفعيلها في السابق بالنظر إلى الشروط الدستورية و التنظيمية المرعية، حيث أصبح أعضاء الحكومة مسؤولين جنائيا أمام محاكم المملكة عما يرتكبونه من جنایات و جنح تكريسا لمساواتهم مع المواطنين أمام القانون و القضاء¹³.

و في نفس السياق تم حصر مجال حصانة البرلمانيين فقط في إبداء الرأي أو القيام بتصويت خلال مزاولة مهامهم، ماعدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك. و بذلك تم تجريد البرلمانيين من أية حصانة خارج هذا الإطار بما

يسمح بمتابعتهم و محاكمتهم عند الاقتضاء من اجل جنح و جرائم الحق العام على غرار باقي المواطنين وفق قواعد المسطرة الجنائية الجاري بها العمل¹⁴.

ومن جهة أخرى عزز الدستور الجديد التأصيل الدستوري للمجلس الأعلى للحسابات الذي اعتبره الهيئة العليا لمراقبة المالية العمومية بالمملكة مع ضمان استقلاله، و توضيح مهمته الأساسية الرامية إلى تدعيم و حماية مبادئ و قيم الحكامة الجيدة و الشفافية و المحاسبة، بالنسبة للدولة والأجهزة العمومية.

وهكذا، تم توسيع مجال تدخله ليشمل - علاوة على مراقبة تنفيذ قوانين المالية و التحقق من سلامة عمليات مداخيل و مصاريف الأجهزة الخاضعة للمراقبة و تقييم تدبير شؤونها و المعاقبة على الإخلال بالقواعد المرعية على هذه العمليات- مهمة مراقبة و تتبع التصريح بالممتلكات و تدقيق حسابات الأحزاب السياسية و فحص النفقات المتعلقة بالعمليات الانتخابية، وكذا الإجابة عن الأسئلة و الاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع و المراقبة و التقييم المتعلقة بالمالية العامة، و تقديم مساعدته للهيئات القضائية بالإضافة إلى الحكومة في نطاق اختصاصاتها مع تخويل المجالس الجهوية للحسابات إمكانية المعاقبة عند الاقتضاء عن جميع الإخلالات بالقواعد المرعية.

وتوخيا للشفافية و إعلام المواطنين، أوكل الدستور الجديد للمجلس الأعلى للحسابات مهمة نشر جميع أعماله، بما فيها التقارير الخاصة و المقررات القضائية و نشر تقريره السنوي بالجريدة الرسمية الذي يرفع للملك و يوجه أيضا إلى رئيس الحكومة و إلى رئيسي مجلسي البرلمان مع إلزام الرئيس الأول للمجلس بتقديم عرض لأعمال للبرلمان يكون متبوعا بمناقشة¹⁵.

14 - الفصل 64.

15 - الفصول من 147 إلى 150.

13- الفصل 94.

5. الديمقراطية المواطنة و التشاركية

كما أُلزم السلطات العمومية بإحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية و تفعيلها و تقييمها، مع تكريس حق المواطنين في تقديم ملتمسات في مجال التشريع و عرائض إلى السلطات العمومية يحدد كفياتها قانون تنظيمي.²⁰

وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى خلق فضاءات جديدة للنهوض بالتنمية البشرية والديمقراطية التشاركية²¹ من خلال إحداث:

- مجلس أعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي كهيئة استشارية، مهمتها إبداء الآراء والمساهمة في تقييم السياسات العمومية والقضايا الوطنية ذات الصلة، و أهداف و تسيير المرافق العمومية المعنية.

- مجلس استشاري للأسرة والطفولة يتولى مهمة تأمين تتبع وضعية الأسرة والطفولة، وإبداء آراء حول المخططات الوطنية المتعلقة بهذه الميادين، وتنشيط النقاش العمومي حول السياسة العمومية الأسرية.

- المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجماعي كهيئة استشارية مكلفة بالدراسة وتقديم اقتراحات حول المواضيع الاقتصادية والاجتماعي والثقافي، التي تهم مباشرة النهوض بأوضاع الشباب والعمل الجماعي، وتنمية طاقاتهم الإبداعية، وتحفيزهم على الانخراط في الحياة الوطنية، بروح المواطنة المسؤولة.

وتحدد بقانون تنظيمي بصفة خاصة قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر بالنسبة للجماعات الترابية، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

اعتبر المشرع الانتخابات الحرة والنزيهة و الشفافة أساسا لمشروعية التمثيل الديمقراطي، حيث أُلزم السلطات العمومية بالحياد التام و عدم التمييز بين المرشحين، و أوكل للقانون بما يتسق مع هذه المبادئ تحديد قواعد الاستفادة من وسائل الإعلام العمومية و الممارسة للحريات و الحقوق المرتبطة بالحملات الانتخابية و عمليات التصويت و شروط و كفييات الملاحظة المستقلة و المحايدة للانتخابات والعقوبات المترتبة على مخالفة المقتضيات المتعلقة بنزاهة و شفافية العمليات الانتخابية.¹⁶

ولترسيخ الدور المركزي للأحزاب السياسية في ممارسة الديمقراطية، عمد الدستور الجديد إلى توضيح مهامها والمبادئ التي يجب أن تتأسس عليها، و الارتقاء بإطارها التشريعي إلى قانون تنظيمي يحدد قواعد أنشطتها و معايير تخويلها الدعم المالي للدولة و كفييات مراقبة تمويلها، مع التنصيص على عدم إمكانية حلها إلا بمقتضى حكم قضائي.¹⁷

وتوخيا لتخليق الحياة السياسية، حسم الدستور الجديد في مسألة الترحال البرلماني حيث جرد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، الشيء الذي من شأنه أن يعيد الاعتبار للممارسة السياسية و يعطي معنى للتصويت¹⁸.

ولتدعيم الديمقراطية التشاركية كهدف للديمقراطية التمثيلية، نص الدستور الجديد على مساهمة جمعيات المجتمع المدني في إعداد قرارات و مشاريع المؤسسات المنتخبة و السلطات العمومية و في تفعيلها و تقييمها وفق شروط يحددها القانون¹⁹.

11 - الفصل 11 .

12 - الفصلان 7 و 9 .

13 - الفصل 61 .

14 - الفصل 12 .

20 - الفصول 13 و 14 و 15 .

21 - الفصول من 168 إلى 171 .

6. التخليق و الحكامة الجيدة

7. الحكامة الترابية

لقد اعتبر مشروع الدستور أن التنظيم الترابي تنظيم لامركزي يقوم على الجهوية المتقدمة²³.

من هذا المنطلق و تعزيزا للحكامة الترابية، اعتبر الدستور الجديد الجماعات الترابية، من جهات و جماعات، أشخاصا معنوية خاضعة للقانون العام تسيير شؤونها بكيفية ديمقراطية بواسطة مجالس منتخبة بالاقتراع العام، و يركز تنظيمها على مبادئ التدبير الحر و التعاون و التضامن، مع تأمين مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم و الرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة و المستدامة.

وجدير بالذكر أيضا أن الدستور الجديد خص الجهات و الجماعات الترابية، بمهمة المساهمة في تفعيل السياسة العامة للدولة و إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين.

وركز الدستور الجديد على أن رؤساء المجالس هم الذين يقومون بتنفيذ مداورات و مقررات هذه المجالس التي أصبحت ملزمة كذلك بوضع آليات تشاركية للحوار و التشاور من خلال تسيير مساهمة المواطنين و الجمعيات في إعداد برامج التنمية و تتبعها و إعطائهم إمكانية تقديم عرائض وفق مستلزمات الديمقراطية التشاركية.

وبناء على مبدأ التفريع، أسندت للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية و اختصاصات مشتركة مع الدولة و اختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة، حيث أوكل لها السلطة التنظيمية لممارسة هذه الصلاحيات داخل مجال اختصاصها و دائرتها الترابية.

أما على مستوى الموارد، فقد خص الدستور الجديد الجماعات الترابية بموارد مالية ذاتية، و أخرى مرصودة من قبل الدولة، مع ضرورة اقتران كل نقل للاختصاصات من الدولة إلى الجماعات الترابية بتحويل الموارد المطابقة له.

ولسد العجز في مجالات التنمية البشرية، و البنيات التحتية الأساسية و التجهيزات، أحدث الدستور الجديد لفترة معينة و لفائدة الجهات صندوق للتأهيل الاجتماعي، كما أحدث صندوق للتضامن بين الجهات، بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليل من التفاوتات.

وعموما، منح الدستور الجديد للجهة مكانة الصدارة بالنسبة

لأول مرة أفرد الدستور الجديد بابا كاملا للحكامة الجيدة²²، حيث تمت دسترة المبادئ الأساسية التالية:

- تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنين و المواطنين في الولوج إليها، و الإنصاف في تغطية التراب الوطني، و الاستمرارية في أداء الخدمات،
- إخضاع تسيير المرافق العمومية لمعايير الجودة و الشفافية و المحاسبة و المسؤولية و المبادئ و القيم الديمقراطية،
- إلزام أعوان المرافق العمومية بممارسة وظائفهم و وفقا لمبادئ احترام القانون و الحياد و الشفافية و النزاهة و المصلحة العامة و تأمين تتبع ملاحظات و اقتراحات و تظلمات المرتفقين،
- إلزام المرافق العمومية بتقديم الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية مع خضوعها للمراقبة و التقييم طبقا للقوانين الجاري بها العمل،
- التنصيص على استصدار ميثاق للمرافق العمومية يحدد قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية و الجماعات الترابية و الأجهزة العمومية،
- إلزام كل شخص منتخب أو معين يمارس مسؤولية عمومية، بتقديم تصريح كتابي بالممتلكات و الأصول التي في حيازته بمجرد تسلمه لمهامه، و خلال ممارستها و عند انتهائه،
- ضمان استقلالية الهيئات المكلفة بالحكامة الجيدة و الاستفادة من دعم أجهزة الدولة و إلزامها بتقديم تقرير سنوي عن أعمالها يكون موضوع مناقشة من قبل البرلمان،
- على ضوء هذه المبادئ، عمد الدستور الجديد إلى دسترة مؤسسات و هيئات حماية الحقوق و الحريات و الحكامة الجيدة من بينها المجلس الوطني لحقوق الإنسان و مؤسسة الوسيط و مجلس الجالية المغربية بالخارج و الهيئة المكلفة بالمنافسة و محاربة أشكال التمييز و الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري و مجلس المنافسة و الهيئة الوطنية للنزاهة و الوقاية من الرشوة و محاربتها.

- القيام بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية،
- السهر على حسن سيرها.

في هذا الإطار، نص الدستور الجديد على استصدار قانون تنظيمي لتحديد شروط التدبير الديمقراطي لشؤون الجماعات الترابية، و تنفيذ المداولات و المقررات و تقديم العرائض والاختصاصات الذاتية و المشتركة و المنقولة و النظام المالي و مصدر الموارد و تنمية التعاون و قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر و مراقبة تدبير الصناديق والبرامج و تقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

للجماعات الأخرى خصوصا في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية، والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية.

ولم يفت الدستور الجديد أن يحدد بوضوح دور الولاية والعمال الذين يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية ويعملون باسم الحكومة على :

- تأمين تطبيق القانون و تنفيذ النصوص التنظيمية و ممارسة المراقبة الإدارية؛
- مساعدة رؤساء الجماعات الترابية على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية؛



الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة
Instance Centrale de Prévention de la Corruption

حي الرياض - شارع النخيل
الطابق الثالث الرباط، المغرب B جناح High Tech عمارة
الهاتف : 05 37 57 86 60
الفاكس : 05 37 71 16 73