المملكة المغربية
وزارة الداخلية
المديرية العامة للجماعات الترابية

1.1 الإطار التشريعي و التنظيمي للحكامة التشاركية المحلية

السفارة البريطانية
الرباط

تشارك
TASHAROC

جمعية جهات المغرب
ASSOCIATION DES RÉGIONS DU MAROC

المملكة المغربية
وزارة الداخلية
المديرية العامة للجماعات الترابية

2022

الفهرس

السياق العام للدليل 5
أهداف الدليل 5

المحور 1 : تعريف الحكامة التشاركية المحلية 6
1 - مفهوم الحكامة بصفة عامة 6
2 - مفهوم الحكامة المحلية 6
3 - الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية 6

المحور 2 : تكريس الحكامة التشاركية المحلية في دستور 2011 7
1 - مبادئ عامة 7
2 - دور الجمعيات في تدبير الشأن المحلي 8
3 - الحق في الحصول على المعلومات - رافعة للديمقراطية التشاركية 8
4 - المشاركة عنصر أساسي في التنظيم الترابي 8
5 - الآليات التشاركية للحوار والتشاور والحق في تقديم العرائض 8
6 - الحكامة الجيدة للمرافق العمومية 9

المحور 3 : تكريس الحكامة المحلية التشاركية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية 10
1 - الآليات التشاركية للحوار والتشاور 10
2 - الهيئات الاستشارية 10
3 - تقديم العرائض 11

المحور 4 : الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن 13
1 - الاستشارة 13
2 - التشـــاور 14
3 - الإنتاج المشترك للقرار 14
4 - الاستفتـاء المحلي 15

المحور 5 : تنظيم العلاقة بين الجماعة الترابية والمجتمع المدني : ميثاق الديمقراطية التشاركية كمثال 16

الإطار التشريعي و التنظيمي للحكامة التشاركية المحلية

السياق العام للدليل

تكمن أهمية المقاربة التشاركية مع المجتمع المدني في إبداع آليات تشاركية بالشكل الذي يسمح بتدبير أفضل للشأن العام المحلي والجهوي، يكون مبنيا على تشخيص للمشاكل أقرب إلى الواقع، وعلى تعبئة كافة الطاقات المحلية للاستجابة لحاجيات الساكنة.

وفي هذا الصدد، نص دستور 2011 على أن الديمقراطية المواطنة والتشاركية، وكذا قواعد الحكامة الجيدة، تشكل إحدى أسس النظام المغرب ويمنح الفصل 12من الدستور: «...للجمعيات والمنظمات غير الحكومية صلاحية المساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها».

وفيما يتعلق بالمستوى الترابي، فإن الفصل 139 من الدستور ينص على أن «مجالس الجهات ومجالس الجماعات الترابية الأخرى تضع آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها».وقدتم إدراج هذا المقتضى الدستوري في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية الصادرة سنة 2015.

وفي هذا الإطار قامت وزارة الداخلية، من خلال المديرية العامة للجماعات الترابية، بإعداد « دليل الإطار التشريعي والتنظيمي للحكامة التشاركية المحلية » ونشره بالبوابة الوطنية للجماعات الترابية www.collectivites-territoriales.gov.ma ، والذي يعرض المفاهيم الأساسية المتعلقة بالحكامة التشاركية المحلية، وكذا الآليات والقوانين المرتبطة بها.

أهداف الدليل

يندرج هذا الدليل في السياق القانوني المشار إليه أعلاه ويهدف إلى تقديم أهم المستجدات المتعلقة بالمشاركة المواطنة على المستوى المحلي.

المحور 1

تعريف الحكامة التشاركية المحلية

1 / مفهوم الحكامة بصفة عامة

تم تكريس الكلمة الإنجليزية governance (التي كانت تعني ممارسة الحكم) في التسعينيات من قبل الهيئات الدولية (الأمم المتحدة، البنك الدولي، صندوق النقد الدولي) بمفهوم «فن الحكم أو طريقة الحكم»، مع إضافة التأكيد على أسلوب جديد لتدبير الشؤون العامة يرتكز على إشراك المجتمع المدني على كافة المستويات.

2 / مفهوم الحكامة المحلية

يمكن تعريف الحكامة المحلية بأنها مجموع الممارسات المتعلقة بتدبير الشأن العام المحلي والتي تندرج ضمن احترام القانون والمساطر في مصلحة المواطن ومستعملي المرافق العمومية المحلية. وهي تقتضي إقرار وإعمال آليات تسمح للمواطنات و المواطنين بالتعبير عن مصالحهم والمشاركة في تنمية منطقتهم كما تأخذ بعين الاعتبار التشاور مع القطاع الخاص.

3 / الحكامة المحلية والديمقراطية التشاركية

بدأت نظرية متكاملة حول المشاركة في الظهور باعتبارها جزءا من الحكامة الجيدة في الأدبيات الدولية بصفة خاصة منذ سنة 2002، بمناسبة إصدار التقرير الدولي حول التنمية البشرية من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية وإذا كانت المشاركة المواطنة جزءا من الحكامة المحلية ومن عناصرها الأساسية، فإن الحكامة التشاركية المحلية تعني توفير الشروط الضرورية لإعمال الحق في المشاركة، ولا سيما أدوات المشاركة المناسبة (الآليات التشاركية) و أدوات الاعلام.

الديمقراطية التشاركية والديمقراطية التمثيلية

المحور 2

تكريس الحكامة التشاركية المحلية في دستور 2011

المبادئ العامة لتكريس الحكامة التشاركية في دستور 2011

1/ مبادئ عامة

الفصل 1 : «نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة».

2 / دور الجمعيات في تدبير الشأن المحلي

الفصل 12 : «تؤسس الجمعيات المجتمع المدني والمنظمات الغير حكومية وتمارس أنشطتها بحرية في نطاق احترام الدستور والقانون. لا يمكن حل هذه الجمعيات والمنظمات أو توقيفها من لدن السلطات العمومية، إلا بمقتضى مقرر قضائي. تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها. وعلى هذه المؤسسات والسلطات تنظيم هذه المشاركة، طبق شروط وكيفيات يحددها القانون. يجب أن يكون تنظيم الجمعيات والمنظمات غير الحكومية وتسييرها مطابقا للمبادئ الديمقراطية».

3 / الحق في الحصول على المعلومات - رافعة للديمقراطية التشاركية

الفصل 27 : «للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون، بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، حماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة».

4 / المشاركة عنصر أساسي في التنظيم الترابي

الفصل 136 : «يرتكز التنظيم الجهوي والترابي على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة».

5 / الآليات التشاركية للحوار والتشاور والحق في تقديم العرائض

الفصل 139 : «تضع مجالس الجهات، والجماعات الترابية الأخرى، آليات تشاركية للحوار والتشاور، لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها.يمكن للمواطنات والمواطنين والجمعيات تقديم عرائض، الهدف منها مطالبة المجلس بإدراج نقطة تدخل في اختصاصه ضمن جدول أعماله».

6 / الحكامة الجيدة للمرافق العمومية

الفصل 154 : «يتم تنظيم المرافق العمومية على أساس المساواة بين المواطنات والمواطنين في الولوج إليها، والإنصاف في تغطية التراب الوطني، والاستمرارية في أداء الخدمات. تخضع المرافق العمومية لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة والمسؤولية، وتخضع في تسييرها للمبادئ والقيم الديمقراطية التي أقرها الدستور».

الفصل 155 : «يمارس أعوان المرافق العمومية وظائفهم، وفقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة».

الفصل 156 : «تتلقى المرافق العمومية ملاحظات مرتفقيها، واقتراحاتهم وتظلماتهم، وتؤمن تتبعها. تقدم المرافق العمومية الحساب عن تدبيرها للأموال العمومية، طبقا للقوانين الجاري بها العمل، وتخضع في هذا الشأن للمراقبة والتقييم».

الفصل 157 : «يحدد ميثاق للمرافق العمومية قواعد الحكامة الجيدة المتعلقة بتسيير الإدارات العمومية والجهات والجماعات الترابية والأجهزة العمومية».

المحور 3

تكريس الحكامة المحلية التشاركية في القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية

1 / الآليات التشاركية للحوار والتشاور

الجهة	العمالة أو الإقليم	الجماعة
المادة 116 من القانون التنظيمي رقم 111.14	المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 112.14	المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14
تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجهات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في اعداد برنامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجهة	تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس العمالات والأقاليم آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في اعداد برنامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للعمالات والأقاليم	تطبيقا لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 139 من الدستور، تحدث مجالس الجماعات آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنات والمواطنين والجمعيات في اعداد برنامج التنمية وتتبعها طبق الكيفيات المحددة في النظام الداخلي للجماعة

2 / الهيئات الاستشارية

الجهة	العمالة أو الإقليم	الجماعة
المادة 117 من القانون التنظيمي رقم 111.14	المادة 111 من القانون التنظيمي رقم 112.14	المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 113.14
تحدث لدى مجلس الجهة ثلاث هيئات استشارية: -هيئة استشارية بشراكة مع فعاليات المجتمع	تحدث لدى مجلس العمالة أو الإقليم هيئة استشارية	تحدث لدى مجلس الجماعة هيئة استشارية بشراكة

المدني تختص بدراسة القضايا الجهوية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع - هيئة استشارية تختص بدراسة القضايا المتعلقة باهتمامات الشباب -هيئة استشارية بشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين بالجهة تهتم بدراسة القضايا الجهوية ذات الطابع الاقتصادي	بشراكة مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا الاقليمية المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع	مع فعاليات المجتمع المدني تختص بدراسة القضايا المتعلقة بتفعيل مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص ومقاربة النوع

3 / تقديم العرائض

تعرف العريضة حسب القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية: «كل محرر يطالب بموجبه المواطنات والمواطنين والجمعيات مجلس (الجهة، العمالة أو الإقليم، الجماعة) بإدراج نقطة تدخل في صلاحياته ضمن جدول أعماله».

3 - أ

على مستوى الجهة

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين المادة 120 من القانون التنظيمي رقم 111.14	شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: - أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛ - أن لا يقل عدد التوقيعات على ما يلي: • 300 توقيع بالنسبة للجهات التي يبلغ عدد سكانها أقل من مليون نسمة؛ • 400 توقيع بالنسبة للجهات التي يتراوح عدد سكانها بين مليون وثلاثة ملايين نسمة؛ • 500 توقيع بالنسبة للجهات التي يتجاوز عدد سكانها ثلاثة ملايين نسمة. يتعين أن يكون الموقعون موزعين بحسب مقرات إقامتهم الفعلية على عمالات و أقاليم الجهة، شرط أن لا يقل عددهم في كل عمالة أو إقليم تابع للجهة عن 5 في المائة من العدد المطلوب.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: - أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ - أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ - أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجهة المعنية بالعريضة؛ -أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

3 - ب

على مستوى العمالة أو الإقليم

شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين المادة 114 من القانون التنظيمي رقم 112.14	شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات المادة 121 من القانون التنظيمي رقم 111.14
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: - أن يكونوا من ساكنة العمالة أو الإقليم المعني أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا؛ - أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛ - أن تكون لهم مصلحة مشتركة في تقديم العريضة؛ - أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن ثلاثمائة (300) مواطن أو مواطنة.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: -أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ -أن يكون عدد منخرطيها يفوق المائة؛ - أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب العمالة أو الإقليم المعنية بالعريضة؛ أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

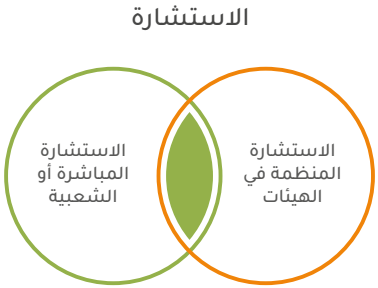
3 - ت

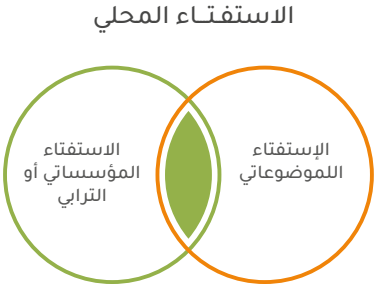
على مستوى الجماعة

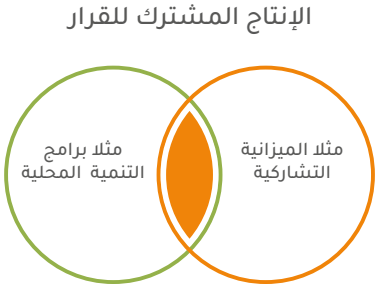
شروط تقديم العرائض من طرف المواطنات والمواطنين المادة 123 من القانون التنظيمي رقم 113.14	شروط تقديم العرائض من طرف الجمعيات المادة 124 من القانون التنظيمي رقم 113.14
يجب أن يستوفي مقدمو العريضة من المواطنات والمواطنين الشروط التالية: - أن يكونوا من ساكنة الجماعة المعنية أو يمارسوا بها نشاطا اقتصاديا أو تجاريا أو مهنيا ؛ - أن تتوفر فيهم شروط التسجيل في اللوائح الانتخابية؛ - أن تكون لهم مصلحة مباشرة مشتركة في تقديم العريضة؛ - أن لا يقل عدد الموقعين منهم عن مائة مواطن أو مواطنة فيما يخص الجماعات التي يقل عدد سكانها عن 35000 نسمة و 200 مواطن بالنسبة لغيرها من الجماعات. غير أنه يجب أن لا يقل عدد الموقعين عن 400 مواطن أو مواطنة بالنسبة للجماعات ذات نظام المقاطعات.	يجب على الجمعيات التي تقدم العريضة استيفاء الشروط التالية: أن تكون الجمعية معترفا بها ومؤسسة بالمغرب طبقا للتشريع الجاري به العمل لمدة تزيد على ثلاث سنوات، وتعمل طبقا للمبادئ الديمقراطية ولأنظمتها الأساسية؛ أن تكون في وضعية سليمة إزاء القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ أن يكون مقرها أو أحد فروعها واقعا بتراب الجماعة المعنية بالعريضة؛ أن يكون نشاطها مرتبطا بموضوع العريضة.

المحور 4

الآليات التشاركية للحوار والتشاور في القانون المقارن







1/ الاستشارة

ينقسم أسلوب الاستشارة إلى نوعين: استشارة مباشرة، عن طريق الاقتراع، واستشارة منظمة داخل هيئات تحدث لهذا الغرض.

- **الاستشارة المباشرة (أو الشعبية):** هي أسلوب يمكن اللجوء إليه على صعيد الجماعة الترابية المعنية لطلب رأي السكان حول القرارات التي تهمهم، دون أن يكون هذا الرأي ملزما.
- **الاستشارة المنظمة في هيئات :**تكون بواسطة إحداث هيئات استشارية تحمل في الغالب اسم مجالس أو لجان، إما ينص عليها القانون أو تترك الحرية في إحداثها للمجالس المنتخبة المعنية.

2 / التشـاور

تعـرف «اللجنـة الوطنيـة للنقـاش العمومـي» (فرنسـا) التشـاور بأنـه «آليـة تشـاركية لطلـب رأي الأطـراف المعنيـة أو الجمهـور العريـض حـول مشـروع معيـن، قبـل اتخـاذ القـرار. تقدم السـلطة القـرار الـذي تريد اتخاذه للأشـخاص المعنيين وتفتح معهم حوارا حولـه. تبقى السـلطة حـرة فـي اتخـاذ القـرار ولكـن مـع ذلـك تبقى ملتزمـة عمومـا بتبريـره وشـرحه على ضـوء نتائج المشـاورات. يمكـن للتشـاور أن يبـدأ قبـل اتخـاذ القـرار، أي ابتداء مـن الدراسـات الأوليـة».

انطلاقـا مـن هـذا التعريـف، يتبيـن أن التشـاور يتجـاوز الاستشـارة التـي تحـدد فـي طلـب الـرأي، بحيـث يهـدف إلـى التوصـل إلـى إجمـاع بيـن السـلطات المعنيـة وبيـن السـكان الذيـن تمنـح لهـم الفرصـة فـي الحـوار.

3 / الإنتاج المشترك للقرار

• **نمـوذج برامـج التنميـة المحليـة:** طبقـا لهـذا الأسـلوب، عـوض أن تضـع الإدارة مشـروعا أوليـا لبرنامـج التنميـة وتعرضـه علـى السـكان لإبـداء رأيهـم، فإنـه يتـم وضـع هـذا البرنامـج منـذ البدايـة بشـكل تشـاركي. وتكـون المقاربـة والهيئـات المكلفـة بالإصـدار المشـترك للقـرار منصـوص عليهـا سـلفا بمقتضـى نـص تنظيمـي فـي الغالـب. هـذه المقاربـة التشـاركية هـي التـي تـم تعميمهـا حاليـا علـى كافـة الجماعـات الترابيـة فـي القوانيـن التنظيميـة الجديـدة.

• **نمـوذج الميزانيـة التشـاركية:** انطلقـت هـذه التجربـة بمدينـة بورطـو أليكـري البرازيليـة سـنة 1989 ذلـك فـي عـدد كبيـر مـن بلـدان العالـم، ويعتمـد مبـدأ الميزانيـة التشـاركية علـى تخصيـص جـزء مـن ميزانيـة الاسـتثمار أو التجهيـز للجماعـة الترابيـة للمشـاريع الأولويـة المحـددة والمقـررة مـع السـاكنة. ويمكـن لهـذه المشـاريع أن تكـون موجهـة لمجـال معيـن أو لمنطقـة أو حـي معيـن أو الاثنيـن معـا.

4 / الاستفتاء المحلي

يتميز الاستفتاء المحلي عن باقي آليات الاستشارة والمشاركة بكونه الأسلوب الوحيد الذي يمنح السكان سلطة اتخاذ القرار في بعض الحالات التي يحددها القانون. يجب التمييز في هذا الصدد بين ما يمكن أن نسميه الاستفتاء الترابي أو المؤسساتي والاستفتاء الموضوعاتي.

- **الاستفتاء الترابي (أو المؤسساتي):** يطبق هذا النوع من الاستفتاء في عدد من الدول بشأن التغييرات المطلوب اتخاذها على الجماعات الترابية، من حيث الإحداث أو الدمج أو الحل أو تغيير الحدود الترابية، حيث تعتبر تشريعات هذه الدول أن استشارة السكان وإشراكهم في اتخاذ القرار مهمة في هذا المجال وتجعل منه أمرا إجباريا في الغالب.

- **الاستفتاء الموضوعاتي:** هو الاستفتاء الذي بموجبه يعرض على الناخبين المعنيين مشروع قرار أو أي عمل أخر يدخل في اختصاص إحدى الجماعات الترابية من أجل البث فيه. وهذا النوع منتشر أيضا في العديد من الدول والتي تطبقه مع بعض الفوارق في المساطر المتبعة، وفي طبيعة وأنواع القرارات والأعمال التي يمكن أن تكون محل استفتاء. غير أنه وبشكل عام، تستثنى من الاستفتاء تعيينات الموظفين والقضايا التي تهمهم، أو قضايا الميزانية والمالية والجبايات، أو كما هو الحال في أرمينيا وروسيا القضايا التي من شأنها المس بالحقوق الأساسية.

المحور 5

تنظيم العلاقة بين الجماعة الترابية والمجتمع المدني: ميثاق الديمقراطية التشاركية كمثال

إن الديمقراطية التشاركية هي مسلسل يتطلب توفر مجموعة من العناصر التي تؤثر على نجاحها، من بينها التزام الأطراف بمجموعة من قواعد السلوك لتيسير المشاركة المواطنة ذات الطابع الملزم لكل الأطراف. تدرج هذه القواعد عادة في ميثاق للديمقراطية التشاركية المحلية وهو وسيلة ذات أهمية كبرى، تطبق على الصعيد الدولي، وتكمن في وضع الجماعات الترابية لوثيقة تضبط العلاقة بين المنتخبين والمجتمع المدني، توضع هي بدورها بطريقة تشاركية بين المجالس المنتخبة والمجتمع المدني وحتى الموظفين المحليين.