
رأينا

في تشريعات وقوانين
ذات صلة بالمؤسسات الوطنية ومؤسسات الحكامة



الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان

رقم الإيداع القانوني: 2018MO0984

ردمك: 1-232-35-9920-978

الإخراج الفني: بشرى التبر

المطبعة: La Plume Rouge

الفهرس

05	..... مقدمة
07	..... رأينا بشأن مقتضيات المادة 295 من مدونة الانتخابات المتعلقة باستعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية
13	..... رأينا بشأن مشروع القانون التنظيمي رقم 09 - 60 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي
19	..... رأينا بشأن مشروع قانون رقم 38.09 يقضي بإحداث الوكالة الوطنية لمحاربة الأمية ..
27	..... ملاحظاتنا بخصوص الظهير المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان
39	..... ملاحظاتنا بشأن مقتضيات مشروع القانون رقم 113.12 ذي الصلة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها
63	..... رأينا بشأن مشروع القانون التنظيمي للمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية
71	..... ملاحظاتنا بشأن مسودة مشروع القانون المنظم للسجون
83	..... ملاحظاتنا بخصوص مشروع قانون 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان
91	..... ملاحظاتنا بشأن مشروع قانون - الإطار رقم 51.17 المتعلق بمنظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي



مقدمة

يتضمن هذا الإصدار حصيلة عمل الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، فيما يتعلق بأرائه وملاحظاته، بخصوص مشاريع القوانين المحدثة أو المنظمة لبعض الهيئات والمؤسسات الدستورية، سواء منها تلك التي كانت قائمة قبل دستور 2011، أو تلك المستحدثة، وهي الآراء والملاحظات التي غطت ما يزيد عن 10 سنوات من عمر الوسيط.

فمنذ إحداثه، انخرط الوسيط في إبداء الرأي والملاحظات وتقديم المقترحات والترافع من أجلها لدى الحكومة ولدى المؤسسة التشريعية، بتعميمها والتواصل بشأنها مع مختلف الفرق البرلمانية بمجلس النواب، وتقاسمها مع مختلف الفاعلين بالمجتمع المدني ومع الرأي العام عبر وسائل الإعلام.

اليوم ونحن نستحضر منجزنا على هذا المستوى، ونعيد قراءته بعين أخرى بعيدة عن الزمن السياسي المؤطر للحظة إنتاج كل مساهمة على حدة، رأياً وملاحظات ومقترحات.

اليوم ونحن على مسافة معقولة ومتحررة من إكراهات وضغط سياقات تنزيل مختلف مشاريع القوانين موضوع إبداء الرأي والملاحظات، لا يسعنا في الوسيط إلا أن نعتر بتظافر مجهودات أعضائه وخبراته على جودة مختلف المساهمات وعلى عمقها ودقتها.

في مقابل ذلك، ندرك ونؤكد بأن مستويات التفاعل المؤسساتي مع آراء وملاحظات المجتمع المدني ما يزال محدوداً جداً، وتأثير لا يتجاوز مستوى "الإحاطة علماً" أو "سرى بالبال"، وفي أحسن الحالات فتح نقاش عمومي بشأن بعض الآراء أو فقط جوانب منها حين يلتقط الإعلام بعضاً منها ويختزلها في عنوان. ليتحول الرأي والملاحظات والمقترحات إلى مجرد خبر لا امتدادات له.

ونحن نعيد قراءة منجزنا على هذا المستوى بمناسبة مرور عشر سنوات على إحداث الوسيط، سواء ما تعلق منه بالهيئات والمؤسسات الوطنية أو بمؤسسات الحكامة. قررنا تجميع كل ذلك وإعادة تعميمه من أجل تقاسمه مع مختلف الفاعلين، تحفيزا لنا جميعا على مضاعفة اليقظة تجاه ما يطرح من تشريعات وقرارات عمومية.

رأينا
بشأن مقتضيات المادة 295
من مدونة الانتخابات
التعلقة باستعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية

دجنبر 2008



يسجل الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان انشغاله بخصوص ما لاحظته خلال الانتخابات التشريعية الجزئية الأخيرة، تطبيقا للقانون 97 / 7، بشأن مدونة الانتخابات، من عدم تمكين الأحزاب والمرشحين من مبدأ استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية، وانطلاقا من المادة 295 من مدونة الانتخابات التي تنص على مايلي:

"يمكن للأحزاب السياسية المشاركة في الانتخابات العامة الجماعية والتشريعية استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية، ضمن الشروط والشكليات المحددة بمرسوم يتخذ باقتراح من وزير الداخلية ووزير العدل والوزير المكلف بالإعلام" وانطلاقا من كون الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، المحدثه بمقتضى ظهير 2002/8/31، وفي نطاق اختصاصاتها، وفي ضوء القانون رقم 77.03 المتعلق بالاتصال السمعي البصري، قد تولت وضع وتقديم وتفسير القواعد الضامنة للتعددية السياسية في وسائل الاتصال السمعي البصري بمناسبة اقتراع 7 شتنبر 2007 الذي جرى بعد إحداثها، وهي الحالة التي لم تكن متوفرة عند صدور مدونة الانتخابات.

وإذ يستنتج من الإرادة السياسية في السنوات الأخيرة، الإتجاه الداعم للعمليات الانتخابية الدورية والنزيهة، والحياد الإداري المتنامي، فإن عدم تمكين الأحزاب والمرشحين من استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية، قد لا يكتسي - في اعتقادنا - إلا طبيعة قانونية صرفة.

وفي هذا السياق يسعى الوسيط من خلال هذه المذكرة لبسط الاعتبارات الرامية إلى تفسير أو تميم مقتضيات المادة 295 من مدونة الانتخابات، والتي تتحدد في ما يلي:

أولا: اعتبار، الانسجام مع المعايير والالتزامات الدولية للمغرب في مجال حق المشاركة في إدارة الشأن العام واختيار قادة جيدين:

• انخرط المغرب، وبصفة إيجابية، بمناسبة قبوله، حضور ملاحظين دوليين في اقتراع 7 شتنبر 2007، في المفهوم الدولي "للانتخابات الدورية والنزيهة، كعنصر ضروري، لا غنى عنه في الجهود المتواصلة لحماية حقوق ومصالح المحكومين، إذ تثبت التجربة العملية أن

حق كل فرد في الاشتراك في حكم بلده، عامل حاسم في تمتع الجميع فعلياً بمجموعة واسعة التنوع من الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية"¹؛

• كما لم يتردد المغرب، بحكم عضويته في الاتحاد البرلماني الدولي، في أن يحتضن بمدينة مراكش، مؤتمره 107 خلال شهر مارس 2002؛

• المؤتمر الذي جدد التزامه بإعلان معايير الانتخابات الدورية والنزيهة²، التي أكدت على حق، كل مرشح للانتخابات ولكل حزب سياسي، فرصة متساوية للوصول إلى وسائل الإعلام، ولاسيما وسائل الإعلام الجماهيرية، وفي أن يطرح آراءه السياسية، انسجاماً مع كافة المبادئ ذات الصلة التي أقرتها، إعلانات واتفاقيات القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهي المبادئ التي مر زمن مهم على انضمام المغرب إليها، وعلى تفاعله معها، وبذات الدرجة، انسجاماً مع الاختيارات المتطورة في مجال التنمية والمشاركة السياسية التي ما فتئ يؤكد أيضاً، في سياق انتقاله إلى الديمقراطية على الانحياز إليها.

ثانياً: اعتبار، تقوية الانسجام بين القواعد المؤسسة والضمانات الإجرائية:

يقر بيان أسباب مدونة الانتخابات، مجموعة من المبادئ المؤسسة التي ترقى، وترفع، بـ: "استعمال الوسائل السمعية البصرية العمومية إلى مستوى مبدأ يكرسه القانون"³.

يستند مفهوم "مستوى مبدأ يكرسه القانون" إلى جملة مبادئ مؤسسة، تنص على:

• الارتكاز على توزيع عقلائي للمسؤولية في ميدان الانتخابات بين الدولة والأطراف المعنية تحت المراقبة الدائمة للقضاء؛

• الاعتماد على مبدأ تساوي الحظوظ بين المرشحين والهيئات السياسية في جميع مراحل المسلسل الانتخابي؛

• ضمان التنافس الشريف بين الأحزاب والمرشحين وتهديب وسائل الدعاية الانتخابية؛

• تحقيق مبدأ المساواة في إطار المنافسة الانتخابية من خلال الوسائل التي تتوفر عليها كل الأطراف المتنافسة لعرض أفكارها وبرامجها.

1. قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، عدد 137/46 وتاريخ 1912 - 171912

2. أقر مجلس الاتحاد البرلماني الدولي في دورته 54 بعد المائة المنعقد في 1994/3/26 في باريس، إعلاناً لمعايير الانتخابات الحرة والنزيهة.

3. الوصف لبيان الأسباب - الفقرة الأخيرة لبيان الأسباب قانون رقم 97 - 9 بتعلق بمدونة الانتخابات.

ثالثاً: اعتبار، الأعمال الكلي للفلسفة الموجهة للقواعد المبسورة من طرف الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري بخصوص استعمال وسائل الإعلام:

بلورت الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري، بمناسبة أول استحقاق تشريعي بعد إحداثها (اقترح 7 شتنبر 2007)، قواعد توجيهية، تخص ضمان التعددية السياسية خلال فترة الانتخابات التشريعية في وسائل الاتصال السمعي البصري.

تنهل القواعد التوجيهية للهيئة العليا، من مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان والتزامات المغرب ذات الصلة، ومن الأعراف والتقاليد القوية للحياة السياسية في مجتمع ديمقراطي، ومن بين ما أقرته، في هذا الصدد⁴:

• اضطلاع وسائل الاتصال السمعي البصري، بدور أساسي في التوعية السياسية للمواطن؛ والمساهمة، في تعبئته والحث على انخراطه في العملية الانتخابية، باعتبارها محطة رئيسية في البناء الديمقراطي، وكآلية من آليات المشاركة السياسية.

انطلاقاً من الاعتبارات أعلاه يقدم الوسيط إعتبرات إضافية كموجبات داعمة لتفسير أو تميم مقتضيات المادة 295 من مدونة الانتخابات من خلال ما يلي:

أولاً: إن استعمال، مفهوم، "الانتخابات الجزئية" المتداول، مفهوم وظيفي، يشير إلى عمليات إعادة إجراء الانتخابات في بعض الدوائر، وهو استعمال مفاهيمي، يقصد به التمييز عن المفهوم العام المتعارف عليه وهو الانتخابات العامة، وبذلك لا يحمل دلالة خاصة، نوعية قانونية، شكلية أو جوهرية تميزه عن ذلك.

ثانياً: إن الانتخابات التشريعية الجزئية، هي انتخابات تجرى وتنتج آثارها القانونية والسياسية، وفق نفس القواعد والضوابط التي تجرى بها الانتخابات العامة، إذ ليس بينهما أي تمييز أو مقتضى تستقل به الواحدة عن الأخرى، من حيث حقوق وواجبات الأحزاب والمرشحين.

ثالثاً: جرت العادة، أن تجرى الانتخابات الجزئية، تطبيقاً للقرارات المتعلقة بالإلغاء الصادرة عن المجلس الدستوري، في أكثر من دائرة، حيث دأبت وزارة الداخلية على تنظيمها دفعة واحدة، مما يضي عليها حالة سياسية عامة، تنخرط فيها وتتعباً من

4. قرار المجلس الأعلى للاتصال السمعي البصري رقم 14 - 07 بتاريخ 2007/5/25

أجلها، الأحزاب والمرشحون بنفس الإرادة والدينامية التي تجري فيها الانتخابات العامة، ما دامت محكمة بقانون التنافس، وبضوابط مدونة الانتخابات.

رابعاً: تمثل الانتخابات الجزئية كما هو الشأن بالنسبة للانتخابات العامة، فرصة لحوار عمومي ينصب على قضايا المشاركة والتوعية السياسية، وهذه القيمة في حد ذاتها، تشكل فرصة متجددة لتحسيس المواطنين عموماً والناخبين على وجه الخصوص، بتحديات البناء الديمقراطي.

وبناء عليه، ينبغي العمل على تقوية ضمانات المادة 295 من مدونة الانتخابات، ليصبح استعمال وسائل الإعلام السمعية البصرية العمومية، حقا من حقوق الأحزاب والمرشحين للانتخابات التشريعية

والجماعية، العامة منها والجزئية، انسجاماً مع إرادة الإصلاح على مستوى مجالات ديمقراطية الدولة والمجتمع، ولفائدة تكريس دور الجمهور في المشاركة وفي اختيار قادة جيدين، إعمالاً لحق كل مواطن في الاشتراك في حكم بلده.

رأينا

بشأن مشروع القانون التنظيمي رقم 60-09

التعلق بالجلس الاقتصادي والاجتماعي
من أجل مؤسسة استشارية تمثيلية مستقلة وفعالة

يناير 2010



تعتبر المجالس الاقتصادية والاجتماعية والهيئات المماثلة إطارا مؤسساتيا ذي أهمية بالغة على أكثر من صعيد، فعلى الرغم من طابعها الاستشاري، فإنها تندرج ضمن آليات توسيع المشاركة وإفراح المجال لبعض فئات المجتمع لإسماع صوتها، فضلا عن ذلك فإن هذا النوع من المؤسسات من المفترض أن يوفر مناخا للحوار والتداول في قضايا مفصلية ويساهم بشكل فعال في إنضاج القرارات الإستراتيجية ذات الصلة بمجالات اختصاصاته، لذلك بقدر ما كان هناك تفاؤل بإخراج هذا المشروع إلى حيز الوجود، بقدر ما هناك ترقب لما ستكون عليه هذه المؤسسة انطلاقا مما سيوفر لها المشروع من مرجعية قانونية تؤهلها لكي تلعب كل الأدوار المنتظرة منها سواء على المستوى الرسمي أو المدني.

لذلك نعتبر في النسيج الجمعي أن هذه المذكرة¹ وكذا مقترحات التعديلات المرفقة بها مساهمة في تجويد مشروع القانون التنظيمي رقم 09 - 60 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ونأمل أن تلاقي هذه المبادرة تجاوبا من كل الفرق البرلمانية علما أن بعض القضايا التي لا يمكن أن تستوعبها التعديلات قد أوردناها في هذه المذكرة أملا في أن تؤخذ بعين الاعتبار في الصياغة النهائية لديباجة هذا المشروع.

• نعتبر في النسيج الجمعي أن نصا تأسيسيا من حجم القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي يستوجب ديباجة موسعة، بمثابة بيان مفصل للأسباب، توضح فلسفة المشروع وغاياته من إخراج هذه المؤسسة الدستورية للوجود، وتضع المجلس الاقتصادي والاجتماعي داخل سياق بلورة مشروع مجتمعي قوامه العدالة الاجتماعية والاقتصاد المتضامن، وفقا لنهج الحوار والتداول والمشاركة؛

وسيكون من الإيجابي ربط روح المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالمرجعية الدولية المتعلقة بأدبيات حقوق الإنسان خاصة ما يرتبط بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية. مع التأكيد على الأهمية التي ستحتلها هذه المؤسسة تعريزا للبناء الديمقراطي

1. أعد الوسيط هذه المذكرة الترافعية في إطار النسيج الجمعي الذي يضم كل من المنظمة المغربية لحقوق الإنسان وممتدى بدائل المغرب.

وتكريسا للأبعاد الاجتماعية للمشروع الديمقراطي بالمغرب، ودعمًا للديمقراطية التشاركية، واستجابة لطلب واسع على المشاركة من طرف مجتمع مدني نشيط ومبادر.

• ونعتقد في النسيج الجمعي بأن المشاركة المدنية تشكل إحدى عناصر قوة التجارب الناجحة للمجالس الاقتصادية والاجتماعية.

وهذا ما انتبه إليه مشرع القانون التنظيمي، خاصة عندما أكد على فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعي، كمكون أساسي ضمن تركيبة المجلس.

غير أن المشروع يقتصر على "مجال حماية البيئة والرعاية الاجتماعية ومحاربة الفقر، وكذا المجال التعاوني وحماية حقوق المستهلكين" وهذا ما يطرح خمسة ملاحظات ضرورية:

أولاً: من المهم توسيع حجم مساهمة ممثلي المجتمع المدني، على الأقل ليصل إلى نفس عدد ممثلي النقابات، وباقي الفئات (الخبراء والمهنيين)، أي 24 عضواً.

ثانياً: من المهم كذلك حضور فاعلين من مجال حقوق الإنسان داخل فئة ممثلي المجتمع المدني، وهي مكون أساسي من مكونات المجتمع المدني المغربي، ذات العلاقة بموضوع المجلس وبالقضايا الاقتصادية والاجتماعية، من زاوية التراكم الذي أنتجته هذه الجمعيات على مستوى الترافع والاهتمام والدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

إن حضور الصوت الحقوقي داخل المجلس من شأنه تعزيز الخلفية الحقوقية في مقاربات وآراء وعمل المجلس، ومن شأنه كذلك ربط المجلس بقطاع حيوي يوجد في صدارة وطلبة التجارب الناجحة للمجتمع المدني المغربي.

ثالثاً: العمل على إشراك الجمعيات الثقافية والفنية والتنظيمات النسائية، وهو ما يتماشى مع غالبية التجارب المقارنة التي تحرص على إشراك ممثلي هذه الجمعيات. بالنظر لوثيقة الارتباط بين الأسئلة الاقتصادية والاجتماعية والمسألة الثقافية.

رابعاً: تحرص العديد من النماذج الرائدة للمجالس الاقتصادية والاجتماعية، على تمثيل إدماجي لغالبية الشركاء والمتدخلين في القضايا موضوع عمل هذه المجالس، ويعتبر تمثيل بعض "الفئات التي بدون صوت (No Vox)"، أي تلك التي تعاني غياباً في الحضور المؤسسي داخل الساحة العمومية، أحد مؤشرات التمثيل الإدماجي.

ولا شك أن التفكير في تركيبة "تمثيلية" للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، يجعل من الضرورة انتباه المشرع إلى صياغة من شأنها فتح المجال لممثلي هذه الفئات.

خامسا: إن إغناء الديمقراطية التشاركية، يمر أساسا عبر مشاركة المواطن المباشرة، وهنا فإنه من المفيد إدخال تقنية "العريضة"، كآلية لإدماج مطالب وآراء المواطنين مع تحديد سقف ملائم لعدد التوقيعات المطلوبة لقبول هذه العريضة.

بموازاة ذلك نؤكد على ما يلي:

• إن نجاعة وفعالية المجلس الاقتصادي والاجتماعي، تبدأ من الحرص على استقلالية "السلطة الاستشارية" عن الحكومة والبرلمان، وهذا ما يجب أن يعزز بتنصيب صريح على مسألة الاستقلالية، داخل نص القانون التنظيمي؛

• على عكس التوجه المتقدم على مستوى تعزيز التمثيلية النسائية على صعيد مختلف المؤسسات ببلادنا، لا ينص المشروع المقدم على أي إجراء في هذا الاتجاه؛

كما لا يتحدث المشروع عن أية تمثيلية للتنظيمات النسائية والشبابية، على عكس العديد من المجالس التي تعتمد معيار مقارنة النوع في تركيبها.

• إن الحرص على احترام الوضعية الاعتبارية والدستورية لمؤسسة المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وهي الوضعية التي يعتبر التنصيب على كون هذه المؤسسة لا يمكن أن تنظم إلا بقانون تنظيمي، يجعل المشرع مطالبا بمراجعة طبيعة التقسيم المقترحة من طرف المشروع الحالي، بين ما هو مخول للقانون التنظيمي، وما هو مخول للمرسوم (حالة المادة 4) أو بين ما هو مخول للقانون التنظيمي، وما هو مخول للنظام الداخلي (حالة المادة 22)؛

إن جوهر طبيعة تركيبة المجلس، ومسطرة التعيين داخله، والخطوط العريضة لنمط تسييره يجب أن تبقى من مهام القانون التنظيمي، وليس النظام الداخلي أو المرسوم.

• سيكون من الايجابي التنصيب على نشر الأعمال التحضيرية، عوض الاختصار على نشر آراء المجلس فقط، إذ من المفيد أن يطلع الرأي العام على المذكرات التي قد ترفع من طرف جمعيات المجتمع المدني للمجلس وهو ينظر في قضية من القضايا التي تدخل في مجال اختصاصه.



رأينا

بشأن مشروع قانون رقم 38.09
يقضي بإحداث الوكالة الوطنية لمحاربة الأمية

نونبر 2010



أولاً: بخصوص السياق

تنبه المغرب منذ فجر الاستقلال إلى الفوائد الكثيرة لمحاربة الأمية، عندما اعتبر منذ البداية، تفشي الأمية في المجتمع عائقاً كبيراً أمام إطلاق مشروع التنمية والتطور. فجعل من هذه القضية جزءاً من مشروعه المجتمعي المنشود.

كما تنبه للترابط ما بين تعميم التعليم والحد من الأمية، باعتبار التقدم في تحقيق أهداف تعميم التعليم يساهم مباشرة في الحد من الأمية في منابعها.

ومنذ بداية الستينيات من القرن الماضي تم الاعتماد على المقاربة الوظيفية في برامج محو الأمية. ويتضح ذلك من خلال تجارب عديدة نذكر من بينها:

تجربة المكتب الشريف للفوسفات، المكتب الوطني للسكك الحديدية، مكتب التسويق والتصدير، المكتب الوطني للكهرباء، معامل التصبير بأسفي وغيرها. وهي تجارب كانت تسعى إلى الرفع من القدرات المعرفية للعمال من أجل تحسين الإنتاج.

وقد شهد المغرب في فجر الاستقلال تعبئة وطنية كبرى لمحو الأمية، حيث كانت أول مبادرة وطنية سنة 1956 بقيادة الملك الراحل محمد الخامس، تلتها مبادرة ثانية سنة 1957 استفاد منها أزيد من مليوني مواطن. غير أن طابعها الموسمي والحملات التي واجهتها عدة معيقات بالنظر إلى حجم الظاهرة والعدد الهائل المتزايد للأشخاص الذين حرموا من الدراسة في صغرهم، وكذا نسب الانقطاع المبكر من المدرسة التي كانت وما تزال تغذي باستمرار مخزون الأمية بوافدين جدد، كل هذه العوامل لم تمكن من بلوغ كامل للأهداف التي تم رسمها لهذه الحملات الوطنية.

ثانياً: بخصوص مشاريع العشرية الأخيرة، وملاحظاتنا بشأنها

خلال العشرية الأخيرة خصص المغرب لمشاريع وخطط محو الأمية حيزاً هاماً، بدءاً بمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنة 2000 - 2004، الذي وضع كهدف له تقليص النسبة العامة للأمية إلى حوالي 35 % سنة 2004 وإلى أقل من 20 % في سنة 2010 ومحوها في أفق 2015. واعتمدت إستراتيجية محاربة الأمية أساساً على التعبئة وإسهام المجتمع المدني.

كما أوضحت محاربة الأمية إلتزاماً اجتماعياً للدولة، وعاملاً كفيلاً بتحسين أداء النسيج الاقتصادي عبر الرفع من المستوى المعرفي للموارد البشرية، وليعتبرها الميثاق الوطني للتربية والتكوين الدعامة الثانية التي سيرتكز عليها إصلاح التعليم والنهوض بالتكوين في المغرب.

وهكذا تجاوز عدد المستفيدين من برامج محو الأمية منذ سنة 2003 إلى سنة 2010، ما تحدد في 4.5 مليون مستفيد ومستفيدة، مقابل مليوني مستفيد منذ سنة 1982 إلى سنة 2002. وقد ساهم في هذه المجهودات عدة متدخلين من قطاعات حكومية وجمعيات المجتمع المدني والقطاع الخاص...إلخ.

وموازاة مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنة 2000 - 2004 الذي حدد تاريخ 2015 موعداً للمحو التام للأمية، جاء التصريح الحكومي الذي تقدم به السيد عباس الفاسي الوزير الأول أمام البرلمان بتاريخ 24 أكتوبر 2007، بعد إشاداته بالجهود التي يبذلها النسيج الجمعوي في سبيل القضاء على الأمية، ليؤكد على أن: "إحداث وكالة وطنية لمحو الأمية من شأنه إدخال طفرة إستراتيجية على الآليات والبرامج الكفيلة بمحاربة هذه الآفة الاجتماعية بمختلف أشكالها الأساسية والوظيفية، والتقليص من معدلاتها إلى أقل من 20 % في أفق سنة 2015".

وفي هذا السياق نسجل الملاحظات التالية:

- التضارب ما بين الأهداف المعلنة من حكومة إلى أخرى، ما بين القضاء التام على الأمية سنة 2015 (مخطط التنمية)، والاكتفاء بالتخفيف منها برسم نفس السنة (التصريح الحكومي لسنة 2007)، مما يطرح علامات استفهام عن مدى مطابقة التوقعات مع النتائج المعلنة، وعن مدى تحقيق الالتقائية مع مختلف المخططات القطاعية وكافة المتدخلين في مجال محاربة الأمية؛

• يعكس موضوع محاربة الأمية الطابع التجريبي للدولة ومؤسساتها في التعاطي مع هذا الورش، فقد تناوب على تدبيره أكثر من قطاع حكومي وتعدد المتدخلون فيه بمختلف الحكومات المتعاقبة، إلى أن تم إحداث "كتابة الدولة لدى وزير التربية الوطنية والشباب. مكلفة بمحاربة الأمية وبالتربية غير النظامية" سنة 2002؛

وفي أكتوبر 2007، تم حذف هذا القطاع في التشكيلة الحكومية، وأدمج ضمن المجالات المتعددة من اهتمامات وزارة التربية الوطنية والتعليم العالي وتكوين الأطر والبحث العلمي؛ إن الإعلان عن مشروع إحداث وكالة وطنية لمحاربة الأمية. يجعلنا نستنتج أن الدولة خلصت إلى أن كل هذه القطاعات الحكومية فشلت بهذا الشكل أو ذاك لبلوغ الأهداف التي كانت مرسومة، وبالتالي فمشروع إحداث وكالة وطنية لمحاربة الأمية قد يكون بمثابة جواب عملي على التباطؤ في وثيرة الإنجاز؛

• طغيان الهاجس الكمي على حساب المستوى النوعي وجودة الخدمات، حيث إن المؤشر المعتمد في تتبع ورصد هذه الظاهرة هو نسبة الأمية، أي الإنجازات الرقمية في هذا المجال. مع إهمال شبه تام لمرحلة ما بعد محو الأمية وخاصة برامج مساعدة المتحررين من الأمية من الاحتفاظ بمهارات القراءة؛

إن البرامج الأكثر نجاحاً في مجال محاربة الأمية هي تلك التي تربط التعلم بالأنشطة المدرة للدخل، نظراً للترابط ما بين الأمية والفقر، ومن ثم فإن تنفيذ برامج في مجال محو الأمية من غير ارتباطها بالإدماج السوسيو اقتصادي خاصة لدى النساء يبقى محدود الأثر.

ثالثاً: بخصوص مشروع إحداث وكالة وطنية لمحاربة محو الأمية

انطلاقاً مما سبق، وبناء على الملاحظات المقدمة أعلاه يحرص الوسيط، بأن يتقدم برأيه فيما يتعلق بمشروع القانون رقم 38.09 القاضي بإحداث وكالة وطنية لمحاربة الأمية من خلال ما يلي:

- رغم أن مشروع إحداث الوكالة تم الإعلان عنه في التصريح الحكومي الذي تقدم به السيد الوزير الأول بتاريخ 24 أكتوبر 2007 ، فإن الملاحظ هو أن الإعداد للمشروع لم تسبقه دراسة تقويمية لمختلف التجارب السابقة من زاوية النجاعة التنظيمية والتدبيرية لهذا المجال، وبالتالي فهل صيغة إحداث وكالة هي الكفيلة بمعالجة إختلالات التدبير؟
- ينص الفصل 46 من الدستور على أن إحداث المؤسسات العمومية من اختصاص القانون، وبالتالي فإن القانون وحده هو الذي يحدد نظام الوصاية الواجب العمل به في هذه المؤسسات.

في هذا الإطار، يمكن التمييز بين ثلاث حالات قانونية لتنظيم الوصاية على المؤسسات العمومية:

في الحالة الأولى: يقتصر المشرع على النص على أن المؤسسة العمومية المعنية تخضع لوصاية الدولة دونما إشارة إلى قطاع وزاري بعينه، وهو الشكل الذي اتخذته مشروع إحداث الوكالة؛

الحالة الثانية: ينص فيها المشرع صراحة على خضوع المؤسسة المعنية لوصاية وزارة معينة؛

الحالة الثالثة: وهي التي ينص فيها المشرع صراحة على تخويل الوزير الأول صلاحية ممارسة سلطة الوصاية على هذه المؤسسة أو تلك.

وإذا كان المشروع قد اختار الحالة الأولى أي وصاية الدولة فإنه لم يشر تحديداً إلى من يتولى رئاسة المجلس الإداري. كما أن هذا الاختيار قد لا يسعف في تحديد هوية المخاطب السياسي أو المسؤول الأول على السياسة العمومية في هذا القطاع.

- الوكالة شأنها شأن باقي المؤسسات العمومية يديرها مجلس إدارة مكون من العديد من المتدخلين في مجال الاختصاص، غير أن الملاحظ هو عدم التناسب في التمثيلية ما بين

هؤلاء المتدخلين، فمختلف التقييمات تقر بالدور الهام الذي تقوم به الجمعيات العاملة في مجال محاربة الأمية. فإذا كان عدد المسجلين برسم موسم 2009 - 2010 قد بلغ 706.394 مستفيداً فإن الجمعيات قد أطرت أزيد من 338.940 وهو ما يمثل (48%)، في حين بلغت القطاعات الحكومية كلها مجتمعة 294.057 أي (41,6%)، ولم تتعد مساهمة المقاولات 3.310 أي بأقل من 0.5%، ففي وقت يخص المشروع للجمعيات ممثلين اثنين فقط في تركيبة المجلس الإداري، فإنه يخص للقطاع الخاص وحده 7 ممثلين؛

- لا يحدد المشروع (على سبيل الحصر) لا عدد ولا ماهية ممثلي القطاعات الحكومية، الممثلة في المجلس الإداري؛
- جاء المشروع بتوزيع للسلط بين المدير والمجلس الإداري مما قد يؤدي إلى التضارب في القرارات، لانعدام الوضوح الكافي في تحديد الاختصاصات؛
- طغيان تعبئة وتأمين الموارد المادية، وضمان ديمومة الدعم الدولي لبرامج محو الأمية، جعل المشروع يستحضر هذا المعطى بشكل أساسي على حساب ما يشكل صلب مهام ومبرر وجود الوكالة؛
- عند الحديث عن المهام التي أنيطت بالوكالة، يغيب المشروع مهمة أساسية تتمثل في تعزيز قدرات المتحررين من الأمية، واقتراح برامج لمساعدتهم على الاحتفاظ بمهارات القراءة، ذلك أن أغلب الفئات التي تطلها ظاهرة الأمية هي ضحايا أوضاع اجتماعية واقتصادية وأسرية جد مزرية، وتعتبر الفتيات والنساء عامة الفئة الأكثر تضرراً، غير أن المشروع لم ينص صراحة على ربط محاربة الأمية بالإدماج السوسيو اقتصادي للمستفيدين والمستفيدات؛
- لم يراع المشروع التحول والتغير الذي طرأ على مفهوم محو الأمية وتعليم الكبار، الذي لم يعد هو تعلم القراءة والكتابة فقط، بل توسع ليشمل القدرة على التحليل والتعامل والاندماج في مجتمع الإعلام، واستخدام البرامج والمهارات التي تتطلبها الحياة اليومية؛
- لم يتضمن المشروع أي مقتضى يهتم صلاحية الوكالة بشأن إصدار الشهادات وحبستها القانونية؛
- لم ينص المشروع على تاريخ دخول هذا القانون حيز التنفيذ.



ملاحظاتنا

بخصوص الظهير المعدني
للمجلس الوطني لحقوق الإنسان

أبريل 2011



بقدر ما يطرح النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها مطلباً مجتمعياً متواتراً، بقدر ما شكلت المؤسسات المحدثة لهذا الشأن موضوع نقاش مستمر بخصوص طبيعتها ووظائفها ومستوى أدائها وفعاليتها وحجم أثرها، وقد شكل المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان على مدى عقدين من وجوده أكثر المؤسسات المعنية بهذا النقاش، وبالمناشآت من أجل تعزيز استقلاليته وتوسيع صلاحياته وأدواره. وفي هذا السياق جاءت التعديلات المتعلقة بإعادة تنظيمه في 10 أبريل 2001، التي عززت أدواره بتعزيز صلاحياته بدل وظائفه، والتي تحددت في 13 صلاحية تغطي مجال الحماية والنهوض.

وإذا كان تزامن هذه التغييرات قد ترافق مباشرة مع إصداره التوصية المتعلقة بإحداث هيئة للإنصاف والمصالحة، والتي ستستقطب أكثر من نصف أعضاء التركيبة الجديدة للمجلس، فإن ما يمكن ملاحظته هو أن ورش العدالة الانتقالية على أهميته، قد غطى على مساءلة المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان على مستوى مدى ملئه للأدوار والاختصاصات الموكولة إليه بخصوص الحماية والنهوض بحقوق الإنسان في سياق نسخته المعدلة.

اليوم وبعد حل هذه المؤسسة، وإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، يمكن أن نتساءل عن طبيعة هذه المؤسسة، صلاحياتها، تركيبتها، وعن القيمة المضافة على هذا المستوى، قياساً بالمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، وانطلاقاً من النظام الجديد الخاص بها.

I. المجلس الوطني لحقوق الإنسان: حيثيات وصلاحيات

أولاً: على مستوى الشكل واللغة والهندسة:

يشكل الظهير رقم 1.11.19 الصادر في فاتح مارس 2011 والمحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان تحولا هاما على مستوى هندسة هذا المتن واللغة المعتمدة مقارنة مع الظهير رقم 1.00.350 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان الصادر بتاريخ 10 أبريل 2001.

فمن جهة أولى تم الحرص على مراعاة شكليات تحرير النصوص التشريعية المحدثه للهيئات والمؤسسات ذات الأهلية القانونية والاستقلال المالي وخاصة في ما يتعلق بتوضيح وتدقيق كل ما يتصل بالصلاحيات وآليات ومجالات التدخل والهيكلية والتنظيم الإداري والمالي.

كما أن اللغة المعتمدة في صياغة الظهير الجديد تختلف عن لغة صياغة الظاهر السابقة وهو ما سوف يتضح فيما سيأتي من استقراء لبعض المضامين الواردة فيه، والمعتمدة أساسا على ما راكمته مختلف أدبيات ومفاهيم منظومة حقوق الإنسان، ويتضح هذا المنحى التحديثي في الصياغة اللغوية عندما نقارن بين ظهير 10 أبريل 2001 والظهير الجديد المؤرخ في فاتح مارس 2011.

ومن جهة ثانية وعلى مستوى هندسة النص، اعتمد في صياغة الظهير الجديد المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان على هندسة تمكن من مقروئية أفضل وتتوخى التمفصل والانسجام بين مختلف مكونات المتن.

فعلى مستوى النص الجديد فقد بلغ عدد مواده 59 مادة بينما لم تتجاوز مواد النص السابق 18 مادة، كما تم اعتماد هيكلية محكمة تتمثل في:

- باب تمهيدي: يتكون من مادتين (2)، وخمسة (5) أبواب تتوزع على النحو الآتي:
- باب أول: من أربعة فصول و29 مادة خصصت لتحديد اختصاصات المجلس؛
- باب ثان: من فصلين و12 مادة خصصت لتركيبية المجلس ولجانه الجهوية؛
- باب ثالث: من 10 مواد خصصت لهيكلية المجلس وقواعد تسييره؛
- باب رابع: من 4 مواد خصصت للتنظيم الإداري والمالي؛
- باب خامس: من مادتين خصصتا للأحكام الانتقالية والختامية.

ثانيا: على مستوى ديباجة الظهير:

تشكل ديباجة النصوص التشريعية معطى أساسيا في تقديم وتقريب المقاصد الكبرى والأسباب والأهداف التي استوجبت إخراج النص إلى حيز الوجود.

لذلك نجد أن ديباجة الظهير المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان قد اشتملت على 14 حثية تتجاوز في الشكل والمضمون والعدد، الحثيات التي اعتمدت في صياغة الظهير السابق للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان ونقف هنا عند ما يمكن أن نعتبره مستجدات على هذا المستوى:

• أدرج النص السابق "حماية حقوق وحرريات المواطنين" ضمن إزدواجية الحقلين المدني والديني واعتبرت ديباجة النص السابق أن هذه المهمة:

"تعد أمانة دستورية من صميم مهامنا السامية بصفتنا أمير المؤمنين" (الحيثية رقم 2 في ديباجة ظهير 10 أبريل 2001).

بينما جاءت صياغة الحثية في الظهير الجديد (ظهير فاتح مارس 2011) بالإشارة الواضحة إلى أن الالتزام بصيانة "حقوق وحرريات المواطنين... أمانة دستورية من صميم مهامنا السامية. كما أنها تجسيد لوفاء المملكة بالتزاماتها الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان والنهوض بها".

• الربط الواضح والصريح بين السياسات العمومية وإعمال مقاربة حقوق الإنسان والحرص على: التطبيق الأمثل للمفهوم الجديد للسلطة، القائم على صيانة كرامة المواطن وسيادة القانون ومساواة الجميع أمامه" (الحيثية رقم 4):

• استحضار الظهير الجديد لتجربة هيئة الإنصاف والمصالحة وجعلها أحد الأهداف الأساسية لإنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان من خلال التنصيص على "تحقيق الأهداف الاستراتيجية للتجربة المغربية في مجال العدالة الانتقالية" (الحيثية رقم 5):

• استناد الظهير الجديد على "مبادئ باريس" التي تعتبر المرجعية الدولية المصادق عليها من قبل الجمعية العمومية. للأمم المتحدة في 20 دجنبر 1993، فيما يخص المواصفات الواجب توفرها في المؤسسات الوطنية المكلفة بالنهوض بحقوق الإنسان وحمايتها؛

• رفع مجلس حقوق الانسان من "الاستشاري" إلى "الوطني" ضمن رؤية تدرج في سياق ما أسماه الظهير الجديد "تجديد الصرح المؤسسي لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها وطنيا وجهويا" (الحيثية رقم 13).

وقد تكرر هذا المنحى في الخطاب الملكي ليوم 9 مارس 2011 من خلال المرتكزين الثاني والسابع ضمن المرتكزات السبع التي تعتمد كأرضية للتغيير الدستوري المرتقب، ويهم المرتكز الأول "تعزيز منظومة حقوق الإنسان بكل أبعادها... ولا سيما دسرة التوصيات لهيئة الإنصاف والمصالحة والالتزامات الدولية للمغرب".

أما المرتكز الثاني فيهم دسرة هيئات الحكامة الجيدة وحقوق الإنسان وحماية الحريات.

ثالثا: على مستوى الاختصاصات ومجالات التدخل:

لا بد من الإشارة إلى التمايز بين محتويات الظهير السابق للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والظهير الجديد فيما يخص الاختصاصات، شكلا ومضمونا وامتدادا، ففي الوقت الذي تضمن الظهير الأول 12 مادة فقط، اختلط فيها مجالي الحماية والنهوض بحقوق الإنسان، فإن الظهير الجديد قد أفرد 25 مادة تم فيه التمييز والتدقيق للاختصاصات ما بين:

- مجال الحماية وخصص له 10 مواد؛
 - مجال النهوض وخصص له 12 مادة؛
 - ومجال مستحدث مرتبط بما أسماه الظهير "إثراء الفكر والحوار حول حقوق الانسان والديمقراطية" وخصص له 3 مواد.
- كما استوعب الظهير الجديد الحقوق البيئية ضمن مجال اهتماماته (الحيثية رقم 3) كمجال ظل مغيبا في الظهير السابق.

أ. مجال الحماية:

غطت المواد العشر (10) مجمل اختصاصات المجلس بشأن مجال حماية حقوق الإنسان (المواد : 12-11-10-9-8-7-6-5-4-3)، والمعطى الأساسي في استقراء هذه المقتضيات يكمن بالأساس فيما يلي:

- تقديم أجوبة وإمكانيات جديدة لما لوحظ من أوجه التقصير والخلل في التجارب السابقة للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان؛
- إطلاق حرية المبادرة للمجلس الوطني لحقوق الإنسان مع تمكينه من الوسائل والآليات القانونية للاضطلاع بمهامه، والتي بمقتضى الظهير الجديد ستغطي العديد من المجالات؛
- الحرص على تمفصل عمل المجلس الوطني لحقوق الإنسان مع كل المتدخلين كل في مجال اختصاصه وخاصة التنصيص على التنسيق مع السلطات العمومية؛
- إستحداث آليات تمكن من قياس نجاعة تدخل المجلس في مجال الحماية (المادتين 7 و8): للحرص على متابعة مآل الشكايات المعروضة على المجلس ووجوب إخبار المعنيين بالأمر وتوجيههم وإرشادهم واعتماد كل التدابير اللازمة من أجل مساعدتهم في حدود اختصاصه وكذا اعتماد مسطرة لتلقي الشكايات والاستماع للأشخاص والأطراف المعنية؛
- توسيع اختصاصات المجلس الوطني لحقوق الإنسان- وفقا لأحكام الظهير الجديد- لإجراء التحقيقات والتحريات بخصوص انتهاكات حقوق الإنسان، وإنجاز التقارير بشأنها، وتقديم توصيات لمعالجة تلك الانتهاكات، وكذا الحرص على متابعة مدى إعمالها من قبل الجهة المختصة أو المسؤولة على الانتهاك؛
- إضافة للإمكانيات الجديدة بشأن زيارة أماكن الاعتقال والسجون ومراكز حماية الطفولة ومستشفيات الأمراض العقلية ومراكز الاحتفاظ بالأجانب في وضعية غير قانونية، وذلك بهدف المراقبة والعمل على "تحسين الأوضاع"؛
- حدد الظهير الجديد أيضا مجالا جديدا لتدخل المجلس الوطني لحقوق الإنسان يهتم التدخل الاستباقي لإيجاد حلول لحالات خرق حقوق الإنسان من خلال آلية الوساطة بمشاركة الجمعيات العاملة في مجال حقوق الإنسان.

ب. مجال النهوض بحقوق الإنسان:

خصص الظهير الجديد 12 مادة لمجال النهوض بحقوق الإنسان (المواد من 13 إلى 24) وتتحدد مضامينها المستجدة في ما يلي:

• توسيع مجال تدخل المجلس فيما يخص ملاءمة التشريعات الوطنية مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بتحويله حق تقديم كل التوصيات التي يراها مناسبة بهذا الشأن للحكومة والبرلمان معاً؛

• تمكين المجلس من آليات لتتبع مدى تنفيذ السلطات العمومية للملاحظات والتوصيات الصادرة عن أجهزة المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان؛

• الاهتمام بمجال النهوض بمبادئ وقواعد القانون الدولي الإنساني والعمل على ترسيخها من خلال آليات التتبع والتنسيق والتواصل والتوعية وتطوير علاقات التعاون والشراكة وتبادل الخبرات مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر؛

• التشجيع على إقامة علاقات تعاون مع كل الجهات المعنية بحقوق الإنسان وطنياً ودولياً بما فيها مختلف السلطات العمومية وجمعيات المجتمع المدني، وكذا إفساح المجال للمجلس للمساهمة في تنمية قدرات مختلف هؤلاء المتدخلين عبر برامج للتكوين والتكوين المستمر في مجال حقوق الإنسان؛

• تكريس الشفافية والحق في الوصول إلى المعلومات عبر تمكين المجلس من نشر وثائقه تلقائياً في الجريدة الرسمية، وإطلاع البرلمان بمجلسه على حالة حقوق الإنسان بالبلاد في جلسة عمومية، فضلا عن إمكانية رفع المجلس لاقتراحات وتقارير خاصة وموضوعاتية إلى الملك بدون أية قيود.

ج . على مستوى مجال إثراء الفكر والحوار حول حقوق الإنسان والديمقراطية:

أفرد الظهير لهذا المجال الجديد فصلا كاملا من ثلاث مواد (المواد 25-26-27) وعهد إلى المجلس بهذا الخصوص بمهام محددة تتمثل في:

• تنظيم منتديات لإثراء الفكر والحوار حول قضايا حقوق الإنسان وتطوراتها وآفاقها؛

• المساهمة في إحداث شبكات التواصل والحوار مع المؤسسات والخبرات الوطنية والأجنبية المماثلة والمتعددة المشارب؛

• تشجيع وتحضير كل المبادرات الهادفة إلى النهوض بالفكر الحقوقي والعمل الميداني والتنموي المتصل بحقوق الإنسان وطنياً وإقليمياً ودولياً من خلال إحداث "جائزة وطنية لحقوق الإنسان" تمنح لكل شخص أو هيئة مستحقة.

د. الآليات المستحدثة لحماية حقوق الإنسان والنهوض بها على المستوى الجهوي:

خص الظهير الخاص بالمجلس الوطني أربعة مواد تهتم الاختصاصات ومجالات التدخل وآليات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها وهي في مجملها مماثلة لإختصاصات المجلس على الصعيد الوطني. (المواد 28-29-30-31)، كما مكن اللجن الجهوية من المساهمة في إحداث "مراصد جهوية لحقوق الإنسان"، بمشاركة الجمعيات والشخصيات العاملة في مجال حقوق الإنسان والمنتمية لمختلف المشارب الفكرية والثقافية وذات الإسهام المتميز في ترسيخ قيم المواطنة المسؤولة وأنابها مهمة "تتبع تطور حقوق الإنسان على الصعيد الجهوي لحقوق الإنسان" كما أفرد الظهير الجديد 4 مواد (المواد 40-41-42-43) لكيفية تشكيل هذه اللجان الجهوية وتعيين رؤسائها واختيار أعضائها. ويمكن اعتبار هذه الاختصاصات الجديدة تحولا أساسيا من شأنه أن يفتح أفقا فعليا للعمل الحقوقي من خلال تجاوز عوائق عمل الآليات الممركزة، وخلق دينامية جديدة وتفاعل إيجابي بين جمعيات حقوق الإنسان العاملة عن قرب وآليات المجلس على الصعيد الترابي (اللجان الجهوية).

رابعا: على مستوى تركيبة المجلس وقواعد تسييره:

جاء ظهير إحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان على هذا المستوى بمقتضيات جديد استهدفت بالأساس ضمان فعالية أدائه وتحسين استقلاليته ومراجعة تركيبته في اتجاه التعددية والتنوع في الاهتمامات والمشارب والتخصصات، ويمكن أن نجمل أهم المستجدات في مايلي:

- تقليص عدد الأعضاء إلى 30 عضوا (بدل 44 عضوا في صيغة المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان)؛
- الحرص على ضبط المعايير المعتمدة في العضوية والتنصيب على معايير: "التجرد والنزاهة، والتشبث بقيم ومبادئ حقوق الإنسان، والعطاء المتميز في سبيل حمايتها والنهوض بها، والكفاءة الفكرية والخبرة والتجربة" (المادة 34) إضافة إلى الحرص على "التعددية والكفاءة والخبرة وتمثيلية المرأة والتمثيلية الجهوية" (المادة 35)؛

• إشراك البرلمان بمجلسيه في اختيار 8 أعضاء وضمنهم عضوان من البرلمان، فضلا عن تمثيل ممثلي بعض الفئات السوسيو - مهنية (قضاة، محامون، أطباء، مهندسون، صحافيون، جامعيون)؛

• تمتيع أعضاء المجلس بضمانات قانونية "تكفل حمايتهم وتضمن استقلاليتهم، سواء أثناء مزاولتهم لمهامهم أو بمناسبة قيامهم بأي نشاط له صلة وثيقة بهذه المهام" (المادة 37).

وهو إجراء لم يكن واردا في الصيغة السابقة للمجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، والذي يمكن اعتباره بمثابة نوع من الحصانة التي بات يتمتع بها الأعضاء وهي مشروطة بما أوردته المادة 37 نفسها، وكذا المادة 38 التي تشير صراحة إلى ما يلي:

"يلزم أعضاء المجلس بالامتناع عن اتخاذ أي موقف أو القيام بأي تصرف أو عمل من شأنه أن ينال من استقلاليتهم. ويلزمون أيضا بواجب التحفظ بخصوص فحوى مداوات المجلس وسائر أجهزته ووثائقه الداخلية"؛

• إعادة النظر في طريقة مشاركة ممثلي السلطات العمومية في عمل المجلس من خلال مقتضيات المادة 36 والتي تعطي سلطة تقديرية واسعة للرئيس لدعوة كل ممثل "سلطة عمومية أو مؤسسة عامة أو خاصة، وكل شخصية مؤهلة لمساعدة المجلس على تحقيق أهدافه" وتمتد هذه الصلاحية لإمكانية دعوة الرئيس لشخصيات أو هيئات أجنبية أيضا.

خامسا: على مستوى التنظيم الإداري والمالي للمجلس:

كرس الظهير الجديد المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان في مادته 54 إستقلالية هذا المرفق من خلال تمتيعه بصفة "مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان بكامل الأهلية القانونية والاستقلال المالي" ووسع من أهليته فيما يخص تنوع موارده المالية (المادة 55) بحيث أصبح بإمكانه أن يحصل على موارد مالية جديدة من أي هيئة وطنية ودولية خاصة كانت أو عامة" وأصبح بإمكانه تحصيل مداخيل وتلقي الهبات والوصايا إضافة للميزانية الخاصة المقيدة في الميزانية العامة للدولة.

II. ملاحظات

1. بخصوص العلاقة التفاعلية بين المجلس والبرلمان:

يتضح من خلال مختلف الفصول المتعلقة بالحماية والنهوض ومجال إثراء الفكر في مجال حقوق الإنسان، التوجه نحو توسيع صلاحيات المجلس الوطني لحقوق الإنسان وتعزيز أدواره واستقلاليتته.

ويتيح الظهير الجديد المحدث بموجبه المجلس الوطني لحقوق الإنسان فرصة هامة لإحداث جسر للتواصل والتفاعل بين ميادين عمل واهتمامات هذا الأخير والمؤسسة التشريعية، غير أن نجاح ونجاعة هذه العلاقة بين المؤسستين تستوجب في نظرنا توشي مجموعة من الشروط والإجراءات المواكبة بما يتيح العمل على:

- توسيع مجال تطبيق وإعمال المادة 24 من الظهير وخاصة الفقرة الأخيرة:

"يقدم رئيس المجلس أمام كل مجلس من مجلسي البرلمان في جلسة عامة، عرضا يتضمن ملخصا تركيبيا لمضامين التقرير، بعد إحالته على رئيسيهما"، وذلك من خلال ملاءمة النظامين الداخليين لمجلسي النواب والمستشارين بما يتيح لممثلي الفرق البرلمانية التدخل ومناقشة التقرير وتقديم رئيس المجلس للتوضيحات والمعلومات التكميلية التي قد تستلزمها المناقشة داخل البرلمان؛

- إفساح البرلمان للمجلس الحضور والمشاركة في أشغال اللجنة البرلمانية التي تدرج حقوق الإنسان ضمن اختصاصاتها بمناسبة مناقشات الميزانيات الفرعية أو غيرها من المناسبات؛

- مساهمة المجلس في بناء قدرات الأطر العاملة في البرلمان في مجال حقوق الإنسان ضمن مقتضيات المادة 23 من الظهير التي تتيح هذه الإمكانية؛

- مساهمة المجلس في تقديم المساعدة والمشورة للحكومة والبرلمان فيما يخص ملاءمة التشريعات الوطنية مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان حسب المادة 16. وهو ما يتطلب إحداث الآليات الملائمة لتحقيق هذه الغاية وهذا ما ينبغي تداركه على مستوى النظام الداخلي للمجلس.

2. بخصوص انعقاد دورات المجلس:

إن الظهير وهو يحيل على النظام الداخلي للمجلس في ثمانية مواد وهي: 8 و28 و40 و43 و45 (مرتين) و47 و57، له كل الدلالة التي تؤشر على أن استكمال البناء القانوني للمجلس سيظل رهينا بإخراج هذا النص (النظام الداخلي)، على النحو الذي يجعله منسجما مع الفلسفة العامة التي تحكمت في صياغة الظهير الجديد ومقاصده.

وبينما يتجه النظام الجديد نحو تعزيز استقلالية المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومطابقته لمبادئ باريز المعتمدة في إحداث هذا النوع من المؤسسات الوطني.

وبينما تتيح المادة 46، تحديد طبيعة الاجتماعات وتخول للملك صلاحية الدعوة لعقد اجتماع المجلس كلما ارتأى جلالته إحالة قضية على أنظاره لتقديم المشورة وإبداء الرأي.

فإن اجتماع الدورات العادية المحددة في أربعة سواء على مستوى الاستئذان بخصوصها، أو عرض جدول أعمالها على مصادقة الملك، وفي سياق تعزيز استقلالية المجلس، سيكون مطلوباً أن يعمل النظام الداخلي، على الاكتفاء بكلمة "إطلاع"، بدل الاستئذان والمصادقة.

وليكون المجلس الوطني لحقوق الإنسان مؤسسة تتلاءم مع المبادئ المرجعية لباريز، ليس فقط على مستوى الصلاحيات بل وكذلك على المستوى الإجرائي والتدبري.

ملاحظتنا

بشأن مقترضيات مشروع القانون رقم 113.12

ذي الصلة بالبيئة الوطنية للنزاهة والوقاية
من الرشوة ومحاربتها

نونبر 2014



I. السياق

لقد أدى تزايد الوعي بمخاطر الفساد وتداعياته في تقويض الديمقراطية وسيادة القانون وانتهاك حقوق الإنسان وانتشار الممارسات المضرة باقتصاد السوق¹، إلى انبثاق إجماع دولي على ضرورة مواجهة الظاهرة بمقاربة كونية توحد مختلف الجهود الوطنية والإقليمية، تغذيها الحاجة الموضوعية إلى إطار مرجعي دولي، وتحركها دينامية الانخراط الإرادي في المنظومة الدولية لمكافحة الفساد.

وفي سياق هذا التوجه، برزت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد²، كتنويع لمجموعة من الصكوك الإقليمية المتعددة الأطراف³، ولمسلسل من المشاورات الرسمية بإشراف تقني للأجهزة الأممية المعنية⁴؛ كوثيقة مرجعية مندمجة تتكامل فيها مهام الوقاية مع مهام الزجر بقنوات مفتوحة على التعاون الدولي وتقديم المساعدة التقنية وتبادل المعلومات.

وعليه، أصبحت محاربة الفساد التزاما دوليا تحكمه مجموعة من الضوابط القانونية والمؤسسية والأخلاقية، وتؤطره منهجية عمل شاملة تجعل من مختلف السلطات الوطنية وفعاليات المجتمع المدني والقطاع الخاص شركاء أساسيين في النهوض بالنزاهة وترسيخ متطلبات التخليق الشامل.

1. تصدير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2. تم التوقيع عليها في ميريدا بالمكسيك بتاريخ 31 أكتوبر 2003 ودخلت حيز النفاذ ابتداء من 14 دجنبر 2005

3. نذكر منها:

- اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد المعتمدة بتاريخ 29 مارس 1996؛
- اتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المعتمدة بتاريخ 26 مايو 1997؛
- اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية بتاريخ 21 نوفمبر 1997؛
- اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا بتاريخ 27 يناير 1999؛
- اتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا بتاريخ 4 نوفمبر 1999؛
- اتفاقية الاتحاد الإفريقي لمنع الفساد ومحاربهه المعتمدة بتاريخ 12 يوليو 2003.
- 4. مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

ولم يكن ممكنا للمغرب أن يبقى خارج هذا التطور النوعي في سياسات مكافحة الفساد، ومواصلة تفاعله مع الدينامية الدولية، من خلال توقيعه على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ 31 أكتوبر 2003، ومصادقته عليها بتاريخ 09 ماي 2007، ليفتح بذلك سلسلة من الإصلاحات التشريعية والمؤسسية تفاعلا منه مع التزاماته الدولية ذات الصلة .

وفي إطار مواكبة "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، لمشروع القانون رقم 113.12 بشأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، ومساهمة منه في إثراء المقتضيات ذات الصلة، من منطلق التفعيل الديمقراطي للدستور الذي يستدعي الحرص على تأطير عمل هيئات الحكامة الجيدة بكامل الاستقلالية في اتخاذ القرار وتمكينها من الموارد المادية والبشرية اللازمة لتصريف مهامها الدستورية.

من هذا المنطلق، تتمحور هذه المذكرة حول مشروع القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

وفي إطار استكمال البناء المؤسسي الذي انصب بالتدرج على إحداث عدة مؤسسات للرقابة والوساطة والتتبع، تم إحداث الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة بمقتضى مرسوم 13 مارس 2007، لتشكّل إطارا مؤسسيا محدثا لدى الوزير الأول يستهدف الوقاية من الرشوة ويستقطب جميع المكونات المعنية بهذا المجال، وذلك في سياق الاستجابة لمقتضيات المادة السادسة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تم التصديق عليها من طرف المغرب بتاريخ 9 ماي 2007.

وقد جاء التأكيد حينها، عبر الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية لسنة 2008، على ضرورة مساهمة هذه الهيئة، كسلطة معنوية وقوة اقتراحية، في المجهود الوطني لمحاربة كل أشكال الفساد والرشوة.

وتجاوبا مع السياق الوطني والدولي، استقر رأي الحكومة المغربية على إحداث هيئة مركزية للوقاية من الرشوة، تابعة إداريا لرئيس الحكومة تحددت مهامها في ما يلي:

- تقديم مقترحات وتوصيات إلى الإدارات والهيئات العمومية والمقاولات الخاصة وإلى كل متدخل في سياسة الوقاية من الرشوة؛
- تتبع وتقييم المنجزات والتدابير المتخذة لتنفيذ سياسة الحكومة في مجال الوقاية من الرشوة؛

- التواصل والتحسيس من خلال العمل على توعية الرأي العام، ووضع استراتيجيات للتواصل وتنظيم حملات إعلامية لهذا الغرض؛
 - رصد ظاهرة الرشوة وتدبير قاعدة للمعطيات والمعلومات المرتبطة بها؛
 - قناة للانفتاح على العالم في مجال الوقاية من الرشوة، من خلال الاضطلاع بمهمة تنمية التعاون الدولي في هذا المجال؛
 - تبليغ السلطات القضائية عن أفعال الرشوة؛
 - رفع تقرير سنوي إلى رئيس الحكومة ووزير العدل؛
 - وذلك باعتماد مقاربة جماعية في تدبير مهامها عبر إسنادها إلى:
 - جمع عام يتكون من تمثيلية متعددة ومنفتحة يضم 45 عضوا موزعين كالتالي: 16 عن القطاعات الوزارية المعنية، 14 عن الهيئات المهنية والنقابات، 13 عن المجتمع المدني والجامعة بالإضافة إلى رئيس الهيئة والوسيط؛
 - لجنة تنفيذية ذات تمثيلية مستمدة من الجمع العام تضطلع بمهام تتبع تنفيذ قرارات الجمع العام (9 أعضاء)؛
 - رئاسة تتمتع بصلاحيه رئاسة الجمع العام واللجنة التنفيذية وتسهر على تنفيذ قراراتهما؛
 - كتابة عامة تتولى تدبير المصالح الإدارية وتتكلف بمهمة التقرير بالنسبة للجهازين المذكورين.
- وعبر استقلالية وظيفية نسبية تتمثل بشكل خاص في:
- تعيين ممثلي القطاعات الوزارية داخل الهيئة بصفة شخصية؛
 - اعتماد أغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين في اتخاذ القرارات؛
 - اقتصار مصادقة رئيس الحكومة، في جميع علاقاته مع الهيئة، على القرار المتعلق بالنظام الداخلي فقط.
- وبناء عليه يمكن ملاحظة ما يلي:
- ◁ كون مهام الهيئة المركزية تظل في مجملها ذات طابع وقائي، لأن المشرع أراد أن يجعل مهام التنفيذ واتخاذ القرار فيما يتعلق بمكافحة الرشوة، مجالا محفوظا للسلطات

الحكومية والقضائية، علما بأن الجانب الوقائي في مجال مكافحة الفساد، هو جانب لا يمكن إغفال أهميته في المقاربة الشمولية التي تتكامل داخلها الإجراءات الوقائية والزجرية التربوية والتواصلية؛

« كون المهام الوقائية للهيئة، بناء على المرسوم، ليست لها قوة ضاغطة في اتجاه تفعيل والتطبيق، حيث حولها صلاحية رفع تقرير سنوي للوزير الأول ولوزير العدل، دون أن يخولها صلاحية مواكبة وتتبع مفعول التوصيات الواردة في التقارير السابقة، والعمل على نشرها وتوزيعها وتعميمها.

II. طبيعة التحديات ذات الصلة بأداء الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة.

على ضوء الطبيعة القانونية التي أطرت مرسوم 2.05.122، المحدث للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة، نلاحظ بأن الهيئة لم تتمكن من الاضطلاع بجميع المهام المنوطة بها، ليس فقط بالنظر إلى الاختلالات المرتبطة بالإطار القانوني والمؤسسي العام، بل وأيضا نتيجة مجموعة من الإكراهات نخلصها في ما يلي:

أولاً: على المستوى القانوني:

- غموض التوصيف القانوني للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الذي لا يوفر لها مقومات الشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويحد بشكل ملحوظ من استقلاليتها على مستوى التدبير الإداري والمالي؛
- عدم توضيح وتدقيق المهام الأفقية من تنسيق وإشراف وتبعية وتقييم، والتي تم التنصيص عليها دون تحديد الإجراءات العملية لتفعيلها، مما يفتح الباب لتنازع الاختصاصات مع السلطات الإدارية أو القضائية؛
- هشاشة موقع الهيئة في مسار تنفيذ منجزها والتوصيات المتعلقة بمكافحة الرشوة؛
- غياب آليات إلزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة الهيئة في المشاريع التي لها صلة باختصاصاتها قبل تفعيلها أو عرضها على مسطرة المصادقة؛
- غياب تدابير واضحة تمكن الهيئة من الحصول على الوثائق والمعلومات التي تمكنها من القيام بمهامها.

ثانياً: على المستوى العملي:

- صعوبة الاضطلاع الفعلي بمهام التنسيق والإشراف والتعاون وتبعية تنفيذ سياسات الوقاية من الفساد المخولة لها، التي تصطدم عمليا بضعف استعداد مختلف الفاعلين لتملك متطلبات العمل الجماعي، وسيادة ممارسات تديرية غير مساعدة على تفعيل مهامها (كالتمسك بالسرية المهنية وغياب الشفافية والمساءلة وتقديم الحساب ...)
- محدودية الانخراط الإرادي للإدارات والهيئات المعنية في المقاربة التشاركية، مما تستدعيه من ترجمة نتائج التشخيص إلى توجهات واستراتيجيات ومخططات قطاعية مدعومة بجدولة زمنية محددة، وآليات للتنسيق ومراقبة وتتبع الإنجاز؛

• التقيد بمساطر بطيئة ومراقبة قبلية غير ذات جدوى، تنعكس سلبا على التدبير المالي والإداري، وتشكل إحدى العقبات أمام التمكن من توظيف الكفاءات النوعية وتوفير المتطلبات اللازمة، خاصة في ما يرتبط بمجال إطلاق الحملات التواصلية والتحسيسية، وتعميم المقاربة التشاركية على جميع القطاعات والهيئات المرشحة للتحالف الموضوعي لمكافحة الفساد؛

• صعوبة النهوض بالدور الاستشاري والاقتراحي، لغياب آليات إلزامية تجبر القطاعات على طلب استشارة الهيئة في المشاريع ذات الصلة باختصاصاتها، ولهشاشة التوقيع القانوني للهيئة في مسار تنفيذ المشاريع والتوصيات المتعلقة بمكافحة الرشوة؛

• محدودية مجال التدخل المقتصر على أفعال الرشوة والغدر والاختلاس واستغلال النفوذ كما هي منصوص عليها في القانون الجنائي؛

• غياب بعد مكافحة الرشوة لعدم توفر الهيئة على صلاحية القيام بالتحقيقات والتحريات اللازمة حول الأفعال والمعلومات التي تصل إلى علمها والتي من شأنها أن تشكل أفعال فساد؛

• ضعف تأثير الهيئة على مستوى تحريك المتابعات في حق مرتكبي أفعال الفساد، لعدم اعتبار سلطات إنفاذ القانون توصياتها ومقترحاتها مبررا كافيا لتحريك المتابعات، إضافة إلى عدم التفاعل الإيجابي مع الشكايات المحالة عليها من طرف الهيئة؛

• الضعف النسبي لعدد الشكايات المتلقاة من طرف الهيئة على خلفية صعوبة الإثبات وقصور مقتضيات حماية المبلغين ومحدودية تفاعل سلطات الإحالة⁵.

وبناء عليه فإن تجربة الهيئة المركزية ما تزال دون بلوغ الأهداف المسطرة لها بالنظر إلى مستلزمات الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، التي أوصت بضرورة توفير الاستقلالية والموارد المادية والبشرية للهيئات الوطنية لمكافحة الفساد، لأن الدروس المستخلصة من التجارب الدولية الفضلى تؤكد بأن عوامل نجاح هيئات مكافحة الفساد نظل رهينة بوضوح المهام واستقلالية التدبير والانفتاح المتواصل على الجمهور واعتماد حكمة مترسخة.

وهو ما يتطلب تأهيل المنظومة المؤسسية لمكافحة الفساد وتطوير فعالية مختلف مكوناتها، بما يشكل مدخل لضمان تحقيق أهداف التخليق الشامل والحكامنة الجيدة، وهو ما يعكسه انخراط المغرب دستوريا، بالانتقال من مؤسسات استشارية اقتراحية إلى هيئات للحكامنة ذات أدوار فاعلة.

5. تقرير الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة 2010 - 2011

III. بخصوص المقتضيات ذات الصلة بمشروع قانون 113.12 بشأن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

ركزت شعارات الحراك المجتمعي لسنة 2011 على النقص الجوهرى الذي يشوب سياسة مناهضة الفساد من خلال:

- مطلب التصدي للإفلات من المتابعة والعقاب؛
- مطلب الانخراط الجدي في محاربة الفساد والمفسدين، والقطع مع جميع مظاهر الاحتكار والمحسوبية والامتيازات واتساع دائرة الشطط ومجالات اقتصاد الربح، واسترجاع الأموال المنهوبة وحماية المال العام من التبيد.

وفي سياق هذه الدينامية المجتمعية والحركة المطالبة جاء بلاغ الديوان الملكي الصادر بتاريخ فاتح أبريل 2011، ليؤكد على استصدار تشريع يمنح للهيئة الاستقلالية المطلوبة، ويوسع صلاحياتها لتشمل المكافحة والوقاية، ويخولها سلطة التصدي المباشر لأفعال الفساد بجميع أشكاله، ويمدها بالموارد البشرية والمادية والآليات القانونية اللازمة للقيام بمهامها، بما يلزم من التجرد والنجاعة والتناسق المؤسسي، وهو ما ستؤكد المقتضيات الدستورية التي حسمت في ما يلي:

- الأسس التي ينبغي أن تنهض عليها هيئات الحكامة الجيدة، بما فيها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، والمتجلية على الخصوص في تثبيت مبدأ استقلاليتها وفق مقتضيات الفصل 159، وتحديد مقتضياتها المتعلقة بالتأليف والصلاحيات والتنظيم وسير العمل بمقتضى قانون، ضمانا لهذه الاستقلالية كما نصت على ذلك مقتضيات الفصل 171؛

- توسيع مجال تدخل الهيئة الوطنية للنزاهة ليشمل مجموع أفعال الفساد المنصوص عليها في الفصل 36 الذي بادر بإحداثها، مع التنصيص على تمكينها من مهام الوقاية والمكافحة، المرتبطة على الخصوص بالمبادرة والتنسيق والإشراف، وضمان تتبع وتنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة وفقا لمقتضيات الفصل 167؛

وهو الاتجاه الذي أكدته قرارات المجلس الدستوري ذات الصلة، من خلال ما يلي:

• القرار رقم 2012 / 829 م.د الصادر بتاريخ 4 فبراير 2012، الذي حسم في البعد القانوني لمبدأ الاستقلالية وامتداداته على مستوى العلاقات مع الهيئات الدستورية الأخرى، خصوصا ما يتعلق منها بعدم دستورية إحالة التقارير السنوية لهيئات الحكامة على اللجان البرلمانية الدائمة قصد مناقشتها بحضور رؤسائها، مستندا إلى كون هذه التقارير ينبغي أن تكون موضوع مناقشة داخل مجلسي البرلمان بين أعضاء كل منهما فيما بينهم وبمشاركة الحكومة، وليس مباشرة مع المسؤولين عن هذه الهيئات.

• القرار رقم 12 / 854 م.د الصادر بتاريخ 3 يونيو، 2012 الذي حسم في الجهة المؤهلة للتعين بالهيئة، بعد أن استثنى جميع المناصب العليا التي تكتسي "صبغة دينية أو قضائية أو تهم المؤسسات المستقلة دستوريا" من خانة المناصب التي يعين فيها رئيس الحكومة.

1. بخصوص المرتكزات الأساسية ذات الصلة بمشروع القانون

عملت المرتكزات القانونية لمشروع قانون 113.12 ذي الصلة بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها على:

• تثبيت استقلالية الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها كما أكدتها الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد وأقرها الدستور من خلال:

« ضبط التوصيف القانوني بما يضمن للهيئة الوطنية التمتع بكامل الأهلية القانونية والاستقلال المالي، والتوفر على ميزانية خاصة للتسيير والتجهيز يضطلع بتنفيذها الرئيس بصفته أمرا بالصرف، وعلى موظفين ومستخدمين يحكمهم نظام أساسي خاص؛
« ملاءمة المراقبة المالية لضمان ترسيخ حكمة الهيئة على أساس حرية التصرف الكفيلة بتفعيل توصياتها ومقترحاتها؛

« تخويل الملك صلاحية تعيين رئيس الهيئة الوطنية وكتابها العام وأعضاء أجهزتها التقريرية، باعتباره جهة عليا ذات طابع تحكيمي؛

« اعتماد هيكلية منفتحة على مختلف الفعاليات المعنية، ومتوازنة تضمن حكمة وفعالية التدبير والامتداد التراخي اللازم لمواكبة الجهوية الموسعة.

2. بخصوص الوظائف ذات الصلة بمشروع القانون

لتدعيم النزاهة والوقاية من الفساد حدد مشروع القانون 113.12 وظائف الهيئة في ما يلي:

- توضيح وتدقيق المهام العرضانية المنصوص على أغلبها في الفصل 167 من الدستور، وذلك من خلال ترجمة مهام الاقتراح والاستشارة والنهوض بالشراكة والتعاون وتبعية وتقييم تنفيذ سياسات مكافحة الفساد إلى اختصاصات محددة؛

- ترجمة مهام المساهمة في تخليق الحياة العامة التي حددها الدستور في ترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة إلى اختصاصات محددة تهم وضع استراتيجيات التواصل والتحسيس، وتخليق الحياة السياسية، ورفع مستوى التزام القطاع الخاص والجمعيات بمبادئ الحكامة الجيدة، وتطوير برامج التربية والتكوين في مجال الوقاية من الفساد، وتشجيع الفكر النزيه والعمل الميداني المتصل بمكافحة الفساد؛

- التأسيس لمهام مكافحة والتصدي لأفعال الفساد التي كرستها المرجعيات الدولية والمقتضيات الدستورية الجديدة من خلال تسمية الهيئة التي أضيف إليها مصطلح "المحاربة"، ومن خلال مفهوم "المبادرة" المنصوص عليه ضمن مقتضيات الفصل 167 والتي يتعين ترجمتها إلى عمليات للبحث والتحري تسند إلى مأمورين تابعين للهيئة مؤهلين مع ضمان ولوجهم إلى كافة المعلومات والمستندات مع مراعاة صلاحيات سلطات إنفاذ القانون في هذا المجال؛

- تدعيم آليات العمل المشترك لتوظيف البعد التعاوني الضامن لمبدأ التحالف الموضوعي لمكافحة الفساد، واستنهاض روح العمل الجماعي المطلوب بين مختلف السلطات والهيئات المعنية، ومراعاة الصلاحيات المخولة لها، والتجاوب العملي مع مقاصد الدستور من أجل إرساء المرفق العام على أسس الشفافية والحق في الولوج للمعلومات؛

- اعتماد الآليات التنظيمية الإلزامية لضمان التعاون وتكامل الجهود مع باقي السلطات العمومية المعنية بالنهوض بالنزاهة والوقاية من الفساد ومحاربه من خلال:

◀ تعزيز موقع الهيئة المرتقبة في المسار التشريعي ذي الصلة بصلاحياتها، وذلك من خلال إلزام الجهات المعنية بإحالة مشاريع القوانين والمعاهدات الدولية والمراسيم ومقترحات القوانين ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته على الهيئة الوطنية قصد إبداء الرأي بشأنها؛

- ◀ ضمان فعالية مهام الهيئة في مجال التصدي المباشر، باعتماد عدة آليات تتمثل في ولوج الهيئة إلى الوثائق والمعلومات اللازمة وقواعد المعطيات وعدم الاعتراض على عمليات التحري التي تقوم بها الهيئة أو الاحتجاج بالسر المهني في مواجهتها؛
- مواجهة الحالات المحتملة لعدم التجاوب مع صلاحيات الهيئة من طرف الإدارات أو الأشخاص المعنيين بتحرياتهما، وذلك بإعمال آليتين:
- ◀ رفع تقرير خاص إلى رئيس الحكومة قصد اتخاذ التدابير اللازمة لمنع كل سلوك قد يعرقل اضطلاعها بمهامها؛
- ◀ رفع تقارير لوكيل الملك أو الوكيل العام للملك في دائرة اختصاصهما قصد اتخاذ الإجراءات الملائمة لضمان استجابة الأشخاص المعنيين بتحرياتهما.
- تثبيت حق الهيئة في تتبع مفعول توصياتها ومعرفة مآل تحرياتها، من خلال إلزام الإدارات والهيئات المعنية بـ :
- ◀ موافاة الهيئة من طرف مختلف الإدارات بمآل توصياتها ومقترحاتها وآرائها وتعليل عدم الأخذ بها عند الاقتضاء؛
- ◀ مع إخبار الهيئة في بيان معلل من طرف سلطات التأديب بالتدابير التي اتخذتها بشأن المخالفات المرصودة التي أحالتها عليها؛
- ◀ إخبار الهيئة من طرف النيابة العامة بالإجراءات المتخذة بشأن محاضر تحرياتها وتعليل قرارات الحفظ عند الاقتضاء.

3. بخصوص توصيف المقتضيات ذات الصلة بمشروع القانون

- يتكون مشروع القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، بالإضافة إلى مذكرة تقديمية من 43 مادة موزعة على ثمانية (08) أبواب:
- **الباب الأول** يتعلق بالأحكام التمهيدية المؤطرة لمقتضيات الهيئة الوطنية بموجب القانون خصوصا " صلاحيات وكيفية تأليفها وتنظيمها وقواعد سيرها وحالات التنافي"، وتمتيع الهيئة الوطنية بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، وجعل مدينة الرباط مقرا لها؛
- **الباب الثاني** حدد مهام الهيئة بين النهوض بالنزاهة وتعزيز الوقاية والقيام بعمليات البحث والتحري عن حالات الفساد على ضوء مراعاة الاختصاصات الموكلة لسلطات وهيئات أخرى، وحصص مفهوم الفساد في جرائم الرشوة أو استغلال النفوذ أو الاختلاس أو

الغدر المنصوص عليها في القانون الجنائي، مع منعها من النظر في التبليغات والشكايات المتعلقة بالقضايا المعروضة على القضاء؛

• **الباب الثالث** دقق في أجهزة الهيئة الوطنية وكيفية تعيينها وحالات التنافي، وتدقيق مهام هذه الأجهزة، بالإضافة إلى إحداث آلية تنظيمية جديدة تتعلق بمرصد للهيئة يتولى تتبع ودراسة مختلف أشكال ومظاهر الفساد، وإعداد قواعد معطيات وطنية وتتبع السياسات العمومية ذات الصلة؛

• **الباب الرابع** عالج تلقي التبليغات والشكايات، مع إخضاعها لشروط شكلية تجعلها محصورة فقط على الشكايات والتبليغات محددة الهوية والمعززة بوسائل إثبات تحت طائلة عدم القبول، والقيام بإجراءات البحث والتحري في إطار التدخل الفوري لمعاينة حالة فساد، ومسطرة المعالجة المنجزة من طرف المقررين المعينين لذلك، ومآل التقارير المنجزة بشأنها؛

• **الباب الخامس** الذي خصص للتنظيم الإداري والمالي من خلال تحديد صلاحيات الأمين العام للهيئة والتوفر على موظفين وخبرات ونظام داخلي يحدد كيفية سير أجهزتها، وتخصيص الاعتمادات المرصودة لميزانية الهيئة في الميزانية العامة للدولة وتعيين رئيستها أمراً بالصرف، مع إخضاعها لآليات المراقبة المالية القبلية (المحاسب العمومي) والمراقبة المالية البعدية (المجلس الأعلى للحسابات)؛

• **الباب السادس** الخاص بالأحكام المختلفة المرتبطة بكيفية التصريح الكتابي بالممتلكات والأصول التي في حيازة الرئيس وأعضاء الهيئة والأمين العام والمقررين المنتدبين للقيام بعمليات البحث والتحري، وأداء اليمين القانونية، والالتزام بكتمان السر المهني، ومنع حالات تضارب المصالح، والتعويض المقرر بموجب مرسوم لفائدة الأعضاء، ومتضمنات التقرير السنوي المقدم لمناقشة البرلمان؛

• **الباب السابع** المتعلق بالأحكام الانتقالية التي نظمت كيفية انتقال الموارد البشرية العاملة بالهيئة المركزية إلى الهيئة الجديدة مع التأكيد على حماية حقوقها المكتسبة، وحلول الهيئة الوطنية محل الهيئة المركزية في كافة حقوقها والتزاماتها.

• **الباب الثامن** الذي حدد تاريخ دخول القانون سريان التنفيذ ابتداء من تاريخ تعيين رئيس وأعضاء الهيئة وأمينها العام، مع تغيير التسمية من الهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها ونسخ مرسوم 13 مارس 2007.

IV. ملاحظاتنا بخصوص مشروع قانون 113.12.

باستقراء مقتضيات مشروع القانون رقم 113.12 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، يتبين تكريس مجموعة من الضمانات القانونية الكفيلة بتعزيز دور الهيئة في الفعل العمومي لمكافحة الفساد عبر توسيع اختصاصاتها لتشمل النزاهة والوقاية والمحاربة وتدقيقها على ضوء مراعاة الصلاحيات الموكلة لباقي السلطات أو الهيئات الأخرى، والتجاوب مع مطلب الاستقلالية في تصريف مهامها بمرتكزات حكمة التدبير الجماعي المسؤول.

لكن بالمقابل، تبقى صيغة مشروع القانون المطروحة للنقاش البرلماني، تطرح مجموعة من الملاحظات التي يتعين أخذها بعين الاعتبار قبل المصادقة التشريعية، كاستجابة من المشرع لمبادئ الدستور المكرسة لدور جمعيات المجتمع المدني في إعداد السياسات العمومية. وهي الملاحظات التي نجملها في ما يلي:

1. بخصوص مهام الهيئة

- ضبط صلاحيات الهيئة وفق تراتبية لم تحترم مضامين التسمية التي تبدأ بالنزاهة ثم الوقاية فالمحاربة؛
- إغفال الجماعات الترابية والسلطة القضائية من بعض صلاحيات الهيئة المتصلة بالوقاية؛
- عدم تصريف مهام النهوض بالنزاهة والاقتصار فقط على الوقاية من الفساد ومحاربه؛
- حصر التقرير السنوي بشأن حصيلة الهيئة في التدابير المتخذة للوقاية من الفساد ومحاربه والتطور الحاصل بشأنها، دون تضمينه نتائج المهام المرتبطة بالتشخيص والتقييم وتقديم المقترحات ومفعول التوصيات الواردة في تقاريرها السابقة؛
- اختزال صلاحيات التنسيق فقط في إعداد برامج الوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة، دون أن تمتد هذه المهمة لتشمل تنسيق سياسات النهوض بالنزاهة والوقاية من الفساد عموماً ومحاربه؛
- إغفال التصريف القانوني لمهام الإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد؛

- حصر صلاحية المبادرة في مجالات محددة، مع اشتراط طلب الحكومة للهيئة إبداء رأيها بخصوص برنامج أو إجراء أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من الفساد أو مكافحته، أو بطلب من مجلسي البرلمان بشأن مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص التنظيمية ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته كل في ما يخصه؛
- إغفال بعض المهام الأفقية المتعلقة بـ:

◁ تتبع وتقييم فعالية السياسات العمومية والآليات المؤسسية ونظم التبليغ والاتفاقيات الدولية والتقارير الصادرة عن الهيئات الوطنية أو الدولية ذات الصلة بالوقاية من الفساد ومكافحته؛

◁ تتبع مفعول مقترحات وآراء الهيئة.

- عدم الاستجابة لمنطوق الفصل 167 من الدستور، لاسيما ما يتعلق بجمع ونشر وتبادل المعلومات المرتبطة بظاهرة الفساد؛

- إخضاع آليات التدبير الإداري للهيئة لمصادقة السلطة التنفيذية، مما يتعارض مع مبدأ الاستقلالية ومنطوق الفصل 171 من الدستور الذي يجعل القانون هو القناة الدستورية لتأطير مقتضيات الهيئة.

2. بخصوص تعريف مفهوم الفساد

تم تحديد مفهوم الفساد في جرائم الرشوة واستغلال النفوذ والاختلاس والغدر المنصوص عليها في مجموعة القانون الجنائي، وفق نفس مجال تدخل الهيئة المركزية الحالية المعتمد في مرسوم 13 مارس 2007، مع الانتقال من الرشوة إلى الفساد.

وبهذا التحديد، يكون مشروع القانون قد تبنى المقاربة الجنائية الصرفة في تعريفه للفساد دون أن يراعي في ذلك الاعتبارات التالية:

6. تتمثل حسب منطوق المادة 3 من مشروع القانون في:

- القيام بعمليات البحث والتحري المشروط؛
- إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة؛
- وضع برامج التواصل والتوعية والتحسيس؛
- العمل على نشر قواعد الحكامة الجيدة والتعريف بها؛
- تقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان تهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة والشفافية...

• الارتقاء الدستوري بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة إلى هيئة وطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها بمواصفات معينة وبصلاحيات أوسع تستجيب لمتطلبات التخليق الشامل بما يؤسس للانتقال من مفهوم محاربة الرشوة إلى مفهوم محاربة الفساد، وفق منظور جديد يتجاوز المقاربة الجنائية إلى المقاربة الشاملة؛

• اعتماد المادة 36 من الدستور لمجموعة من الأفعال بما ينسجم والمفهوم الشامل للفساد، مع التنصيص بإحداث الهيئة الوطنية مباشرة بعد حصر هذه الأفعال في مايلي:

« حالات تنازع المصالح واستغلال التسيريات المخلة بالتنافس النزيه والمخالفات المالية، والشطط في استغلال مواقع النفوذ والامتياز، ووضيعات الاحتكار والهيمنة، وباقي الممارسات المخالفة لمبادئ المنافسة الحرة والمشروعة في العلاقات الاقتصادية؛

« كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها.

• المفهوم المستفاد من مضامين الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد الذي يأخذ بعين الاعتبار التدابير الوقائية لتمنيح القطاع العام والقطاع الخاص من ممارسات الفساد المرتبطة بـ "استغلال لوضعية الثقة المخولة، سواء في القطاع العام أو الخاص، لتحقيق منافع شخصية كانت مادية أو معنوية، يأخذ عدة أشكال خصوصا الرشوة، اختلاس أو تبيد أو تسريب الممتلكات، المتاجرة بالنفوذ، إساءة استغلال الوظائف، الإثراء غير المشروع، غسل العائدات الإجرامية وإعاقة سير العدالة"؛

• التوجيهات الملكية الواردة في خطابي 20 غشت و 10 أكتوبر 2008 التي اعتمدت المنحى الشمولي لمفهوم الفساد من خلال:

« التأكيد على أن تخليق الحياة العامة منهج متكامل لا يقتصر على المظاهر الإدارية أو السياسية وإنما يمتد إلى سلامة وشفافية المعاملات الاقتصادية "لضمان التنافسية المفتوحة وصيانة حرية السوق من كل أشكال الاحتكار المفروض ومراكز الريع والوقاية من كل الممارسات الشائنة"⁷؛

« استنهاض هيئات المراقبة والمحاسبة وسلطات المتابعة وإنفاذ القانون لمكافحة جميع أشكال الفساد بما فيها "المضاربات واستغلال اقتصاد الريع والامتيازات الربونية ونهب المال العام والاختلاس والارتشاء واستغلال النفوذ والغش الضريبي"⁸؛

7. الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الثانية بتاريخ 10 أكتوبر 2008

8. الخطاب الملكي بمناسبة ذكرى ثورة الملك والشعب بتاريخ 20 غشت 2008

• التشريعات المقارنة التي تبنت مفهوما واسعا للفساد يشمل مختلف الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة العمومية، والجرائم المخلة بالثقة العامة، والجرائم الاقتصادية، وجرائم غسل الأموال، ومختلف تظاهرات الفساد السياسي، وجميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات الدولية التي تعنى بمكافحة الفساد. المصادق عليها طبقا للنظام القانوني الوطني للبلد⁹.

3. بخصوص مرصد الرشوة

بالإضافة إلى المهام المحددة في المادة 17، يقترح المشروع تعزيز دور المرصد في تحليل السياسات العمومية ذات الصلة بالنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها من خلال:

- ◀ تتبع ودراسة المؤشرات الدولية المرتبطة بملامسة الفساد؛
- ◀ إنجاز استطلاعات رأي وطنية حول إدراك الفساد؛
- ◀ الانفتاح على توظيف آليات البحث العلمي في إنجاز استبيانات حول التحقيقات الذاتية وتحقيقات الضحايا وحول الشعور بمخاطر الفساد؛
- ◀ تحديد خارطة مخاطر الفساد في القطاع العام والقطاع الخاص والحياة السياسية؛
- ◀ إجراء دراسات قطاعية حول قيمة وكلفة النهوض بالنزاهة والوقاية من الفساد مقارنة مع قيمة وكلفة محاربتة.

4. بخصوص تلقي التبليغات والشكايات

يلاحظ على مشروع القانون ذي الصلة بالهيئة المركزية للوقاية من الرشوة ما يلي:

• اقتصار التبليغ عن أفعال الفساد على رؤساء الإدارات دون الموظفين، مما يتعارض مع منطوق الفصل 42 من قانون المسطرة الجنائية التي تلزم صراحة كل "موظف بلغ إلى

9. قراءة تركيبية للتشريعات المقارنة التالية :

- القانون اليمني رقم (39) لسنة 2006 م بشأن مكافحة الفساد؛
- القانون العراقي رقم (30) لسنة 2011 بشأن هيئة النزاهة؛
- القانون الأردني رقم (62) لسنة 2006 بشأن هيئة مكافحة الفساد؛
- المرسوم الإطار التونسي عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد؛
- قرار بقانون (فلسطين) رقم (7) لسنة 2010 م بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005 م؛
- القانون الجزائري رقم 06 - 01 مؤرخ في 20 فبراير سنة 2006 يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته؛
- *Hong Kong: Independent commission against corruption Ordinance 1974.*

علمه أثناء ممارسته لمهامه ارتكاب جريمة، أن يخبر بذلك فوراً وكيل الملك أو الوكيل العام للملك وأن يوجه إليه جميع ما يتعلق بالجريمة من معلومات ومحاضر ووثائق؛

• بالنسبة للشروط الشكلية المطلوبة لقبول الشكاية تبقى مقبولة من الناحية المسطرية بالنسبة للمشتكي المتضرر من فعل الفساد، ومنسجمة غاية الانسجام مع أحكام القواعد العامة المنصوص عليها في قانون المسطرة الجنائية. لكن تقييد المبلغ بهذه الشروط، تحت طائلة عدم القبول، وإن كانت ستضع حدا للوشايات الكيدية، فإنها مع ذلك لا:

« تشجع المواطنين على الإقدام على عمليات التبليغ أمام الإحجام النسبي الذي سجلته الهيئة المركزية في الممارسة العملية لاعتبارات متعددة أهمها ضعف فعالية التدابير الحمائية المنصوص عليها في القانون رقم 37.10 المتعلق بحماية الضحايا والشهود والخبراء والمبلغين فيما يخص جرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغيرها؛

« تلزم المبلغ بالتبليغ عن أفعال الفساد التي لا تكتسي صبغة جرمية لعدم التنصيص على عقوبات، باستثناء مقتضيات الفصل 299 من مجموعة القانون الجنائي التي تعاقب الشخص الذي علم بوقوع جناية أو الشروع في ارتكابها ولم يشعر بها السلطات فوراً.

5. بخصوص إجراءات البحث والتحري

إذا كان مشروع القانون قد ضمن للهيئة مهمة جديدة في مجال البحث والتحري حول أفعال الفساد بالمفهوم المعتمد، بما يراعي الاختصاصات المخولة لسلطات وهيئات أخرى، فإن تصريف هذه المهمة من خلال الصلاحيات الموكلة إلى المقررين يبقى غير ذي فعالية للاعتبارات التالية:

• التدخل الفوري للمقرر لمعينة حالة من حالات الفساد دون التصريح بالصلاحيات والوسائل التي يتوفر عليها لإنجاز المهمة، يجعل هذه المعينة بدون مضمون في غياب ضمانات قانونية تمكنه من الإثبات المادي للفعل والتعرف على هوية المشتكى به والحدود الزمانية والمكانية لإجراء هذه المعينة؛

• نطاق المعينة موضوعياً يرتبط بجريمة فساد منصوص عليها وعلى عقوبتها في مجموعة القانون الجنائي والتي يعهد بها، حسب منطوق قانون المسطرة الجنائية، إلى

الشرطة القضائية للتثبت من وقوعها وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها (المادة 18 من قانون المسطرة الجنائية)؛

• المعاينة الفورية لفعل الفساد وفق مفهوم مشروع هذا القانون، هي من اختصاص الشرطة القضائية في إطار التحقق من حالة التلبس من جناية وجنحة المنصوص عليها في المادة 56 من قانون المسطرة الجنائية وما يليه؛

• إغفال مشروع القانون للضمانات الحمائية لمقرري الهيئة أثناء مزاوله مهامهم المرتبطة بالبحث والتحري، ضدا على المعايير الدولية ومقتضيات التشريعات المقارنة وأحكام القوانين الوطنية التي توفر الحماية لبعض الموظفين المنتدبين للقيام بأعمال مماثلة؛

• عدم إلزام السلطات الإدارية والقضائية بموافاة الهيئة بمآل الإحالات المتعلقة بالشكايات والتبليغات.

6. بخصوص الامتداد الترابي

يشكل إغفال مشروع القانون للتمثيلية الترابية للهيئة تراجعا على مكتسبات مرسوم 13 مارس 2007 المحدث للهيئة المركزية للوقاية من الرشوة الذي كان ينص على إحداث لجن جهوية، تعارضا مع التوزيع الجهوي المعتمد لبعض المؤسسات الدستورية الوطنية (المجلس الوطني لحقوق الإنسان، مؤسسة الوسيط)؛ وتناقضا مع الالتزام الحر السيادي للدولة المغربية في الخيار الاستراتيجي لمشروع الجهوية المتقدمة، تكون مدخلا لإصلاح عميق لهياكل الدولة على درب اللامركزية واللامركز، والديمقراطية التشاركية والحكامة الجيدة.

ملحق: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في المعايير الدولية والتجارب الفضلى

أولاً. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد:

نصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على اتخاذ التدابير اللازمة لضمان وجود:

« هيئة أو هيئات للوقاية من الفساد (المادة 6):

« هيئة أو هيئات متخصصة أو أشخاص متخصصين في مكافحة الفساد من خلال إنفاذ القانون (المادة 36).

في هذا السياق، أوصت الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد، في ظل احترام الأنظمة القانونية الخاصة بكل بلد، بضرورة توفير الاستقلالية والموارد المادية والبشرية التي يجب منحها للهيئات الوطنية العاملة في هذا المجال، مع اعتبار التدابير الوقائية مسلكاً أساسياً إلى مكافحة الفساد.

ثانياً. التجارب الدولية:

لقد اتجهت بعض الدول في تنفيذ التزاماتها الأممية نحو إحداث هيئات تجمع بين الوقاية والمكافحة، في حين انصرفت جهود دول أخرى نحو إحداث هيئات تضطلع فقط بالوقاية. وفي مقابل هذين الاتجاهين، اختارت دول أخرى الاقتصر، بالنسبة لمهام هذه الهيئات، على المتابعات والتحريات والردع دون أن يمتد اختصاصها ليشمل الوقاية من الفساد:

1. نظام الجمع بين الوقاية والمحاربة (الدول الآسيوية):

من الأساسي الإشارة إلى أن خلق هيئات متخصصة في مكافحة الفساد يبقى تجربة آسيوية بامتياز يرجع تاريخها إلى سنوات السبعينيات من القرن الماضي، وبالخصوص سنة 1974 مع تأسيس أول مفوضية مستقلة بهونغ كونغ كان لها بليغ الأثر على باقي التجارب الآسيوية في الجمع بين مهام الوقاية والمحاربة:

« هونغ كونغ: المفوضية المستقلة لمكافحة الفساد ICAC¹⁰ التي تتولى على وجه التحديد القيام بصلاحيات:

- تلقي الشكايات ومعالجة جرائم الفساد المبلغ عنها؛

10. Independent commission against corruption Ordonnance 1974.

- الوقاية من الفساد من خلال دراسة وتحليل الممارسات والإجراءات المتبعة من قبل الوزارات والمؤسسات العمومية، وتقديم الاستشارات والاقتراحات ذات الصلة.
 - « ماكاو: مفوضية مكافحة الفساد CCAC¹¹ التي أسند لها مهام:
 - الإشراف على السياسات الوقائية من الفساد؛
 - التحري عن جميع جرائم الفساد المرتكبة من طرف موظفين عموميين أو التي تتعلق بالمجال الانتخابي، وكذا انتخاب أعضاء مؤسسات الجهة الإدارية الخاصة بماكاو؛
 - حماية حقوق الإنسان والحريات والمصالح المشروعة للأفراد، واحترام مبدأ المساواة والإنصاف وكذا فعالية المرفق العام.
 - « ماليزيا: المفوضية الماليزية لمكافحة الفساد MACC¹² التي احتفظت هي الأخرى بنفس المنهج في الجمع بين:
 - تلقي ومعالجة الشكايات والتبليغات المتعلقة بارتكاب جرائم الفساد المنصوص عليها في القانون الماليزي لمكافحة الفساد؛
 - التحري حول الأفعال التي يرى المفوض الرئيس أو أحد نوابه أنها تستدعي ذلك، خاصة جرائم الفساد ومحاولات ارتكاب هذه الجرائم؛
 - وإبداء الرأي حول الممارسات والإجراءات المطبقة من قبل الهيئات والمؤسسات العمومية من أجل الحد من أفعال الفساد.
2. نظام الوقاية (دول أوروبا):

مقابل التوجه العام الذي تبنته غالبية الدول الآسيوية في تخصيص هيئات مكافحة الفساد بمهام الوقاية والزجر، أسست الدول الأوربية لتجارب نوعية جديدة فتحت المجال لظهور مكاتب ومصالح مركزية متخصصة في الوقاية من الفساد، مع الاحتفاظ للسلطات الأمنية والقضائية بصلاحيات المحاربة:

11. Macao special administrative region, Law no. 10/2000 of 14th, August.
Commission Against Corruption of the Macao Special Administrative Region.

12. Laws of malaysia, Act 694, malaysian anti-corruption commission, ACT 2009.

« فرنسا: المصلحة المركزية للوقاية من الفساد SCPC¹³ التابعة لإشراف وزارة العدل، مهمتها الأساسية هي الوقاية من الفساد وتقديم الاستشارات للسلطات القضائية والمؤسسات العمومية، والتعاون مع الأجهزة الجزرية في إطار توصيات مجموعة الدول من أجل محاربة الفساد التابعة لمجلس أوروبا (GRECO) ومركزة وتحليل المعطيات حول الفساد، وتحليل ظاهرة الفساد من أجل الوقوف على مدى تطورها وطنيا ودوليا؛

« سلوفينيا: لجنة الوقاية من الرشوة CPC¹⁴ التي خول لها التشريع السلوفيني كهيئة مستقلة صلاحية إعداد مشاريع القرارات ذات الصلة واقتراحها على الحكومة، لمناقشتها وعرضها على الجمعية العامة للمصادقة عليها، وجمع وتحليل المعلومات، والتنسيق مع السلطات العمومية في مجال الوقاية من الفساد، والإشراف على سياسات التربية والتوعية والنهوض بالشراكة مع الفعاليات المجتمعية (قطاع خاص، إعلام، جمعيات، جامعات...)، والتعاون الدولي.

3. نظام المحاربة (الدول العربية):

بالنسبة للدول العربية، فقد اتخذت قرارات بإنشاء هيئات متخصصة لمكافحة الفساد مع اختلافها في شكلها ومضمونها؛ حيث حُوّل لغالبيتها سلطات مباشرة للتحري والاضطلاع بتحريك المتابعات القانونية؛ علاوة على مهام موازية لتجميع وإنتاج المعطيات حول الفساد ووضع إستراتيجية وطنية وتتبع ومعالجة التصريحات بالممتلكات:

« اليمن: الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد¹⁵ التي أوكل لها التشريع اليمني صلاحيات:

13. Loi n° 93 - 122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.

14. Prevention of Corruption Act (ZPKor) - Official Gazette RS, No. 2 - 71/2004 (page 200) - 15 January 2004.

15. قانون رقم (39) لسنة 2006 م بشأن مكافحة الفساد.

قرار رئيس الجمهورية رقم (19) لسنة 2010 م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة الفساد رقم (39) لسنة 2006 م.

- وقائية تتعلق بدراسة وتطوير التشريعات والنظم العامة، واتخاذ التدابير الكفيلة بمشاركة المجتمع المحلي والإعلام في التعريف بمخاطر الفساد وآثاره على المجتمع وتوسيع دور المجتمع في الأنشطة المناهضة للفساد ومكافحته...؛
- وزجرية تهتم تلقي التقارير والبلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد ودراستها والتحرري حولها والتحقيق مع مرتكبيها وإحالتهم على القضاء.

◀ الأردن: هيئة مكافحة الفساد¹⁶ التي تتولى في سبيل تحقيق أهدافها:

- رسم السياسة العامة لمكافحة الفساد بالتعاون مع الجهات ذات العلاقة ووضع الخطط والبرامج اللازمة لتنفيذها، والتعاون والتنسيق مع الجهات المحلية والإقليمية والدولية لتعزيز التدابير الخاصة بمكافحة الفساد وتطويرها، واقتراح البرامج والمشاريع الرامية لتحقيق ذلك...؛
- التحري عن الفساد المالي والإداري، والكشف عن المخالفات والتجاوزات وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك ومباشرة التحقيقات والسير في الإجراءات الإدارية والقانونية اللازمة لذلك، وملاحقة مرتكبي جرائم الفساد.

◀ تونس: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد¹⁷ التي تتمتع هي الأخرى بمهام وقائية تخص اقتراح سياسات مكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها وإصدار المبادئ التوجيهية العامة باتصال مع الجهات المعنية لمنع الفساد ونظم ملاممة لكشفه. وأخرى زجرية تتعلق بالكشف عن مواطن الفساد في القطاعين العام والخاص، وتلقي الشكاوى والإشعارات حول حالات الفساد والتحقيق فيها وإحالتها على الجهات المعنية بما في ذلك القضاء.

من خلال استظهار مختلف التجارب الدولية، تبين أن عوامل نجاح هيئات مكافحة الفساد تظل رهينة بوضوح المهام والإطار الهيكلي وآليات اتخاذ القرار، مع التأكيد على استقلالية التدبير والانفتاح المتواصل على الجمهور واعتماد حكمة عمومية مترسخة.

16. القانون رقم (62) لسنة 2006 بشأن هيئة مكافحة الفساد.

17. مرسوم إطار عدد 120 لسنة 2011 المؤرخ في 14 نوفمبر 2011 المتعلق بمكافحة الفساد.



رأينا

بشأن مشروع القانون التنظيمي
للمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية

دجنبر 2015



انطلاقاً من الوثائق المرجعية المؤطرة لإعداد القوانين التنظيمية والقوانين والسياسات العمومية، التي تتحدد في دستور المملكة المغربية (2011)، والذي يعتبر حسب مختلف الفاعلين دستور الحقوق والحريات وانتصاراً لإرادة إقرارها في أسمى وثيقة مرجعية في البلاد؛

وانطلاقاً من منطوق المقتضيات الدستورية التي حسمت الجدل على مستوى ملاءمة القوانين بسمو القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني؛
وانطلاقاً من هذا التعهد الصريح للمغرب، والذي يلزم المؤسسات الدستورية أثناء إعدادها للتشريعات والقوانين والخطط الوطنية والسياسات العمومية؛

وفي إطار أعمال المقتضى الدستوري المتضمن في الفصل الخامس المتعلق بالمجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، والذي يقضي بإحداث "مجلس وطني للغات والثقافة المغربية"، مهمته حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية، ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية باعتبارها تراثاً أصيلاً وإبداعاً معاصراً، ويضم كل المؤسسات المعنية بهذه المجالات، ويحدد قانون تنظيمي صلاحياته وتركيبته وكيفية سيره".

ويتطلع الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى أن يجد في عمل اللجنة المكلفة بإعداد مشروع القانون التنظيمي للمجلس الوطني للغات والثقافة، انطلاقاً من المهام المنوطة بها، عناصر الأجوبة على التساؤلات الأساسية من قبيل ما يلي:

1. في مجال الصلاحيات:

- ما هي طبيعة المجلس؟ هل يتعلق الأمر بمجلس "خبراء" يعهد إليه بوضع السياسة اللغوية للبلاد وتنمية المكونات الثقافية؟
- ما هي التقاطعات الممكنة بين صلاحيات المجلس والصلاحيات المخولة لهيئات دستورية أخرى من قبيل المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي؟

- هل تقتصر مهامه على الرصد والتقرير أم تتسع إلى مجالات تقييم السياسات اللغوية والثقافية والتأثير في مسارات إعدادها؟
- ما هي الآثار القانونية لآراء وتوصيات المجلس وما مدى "إلزاميتها" بالنسبة للسلطة التقديرية أو السلطة التشريعية؟
- لتجسيد المبدأ الدستوري المتعلق بربط المسؤولية بالمحاسبة، هل تخضع أعمال المجلس للرقابة والتقييم وإزاء أي سلطة؟

2. على مستوى التركيبة:

- كيف يمكن الحفاظ على استقلالية المجلس؟
- كيف يمكن ضمان الطابع التعددي في التركيبة مع مراعاة النجاعة والفعالية في نفس الآن؟
- إذا تم اختيار الطابع الوطني للمجلس (أي مجلس بدون امتدادات ترابية في الجهات) كيف يمكن أن تعكس تركيبة المجلس كل التعبيرات المنصوص عليها في تصدير الدستور كمكونات وروافد للهوية المغربية؟
- ما هي مآلات المؤسسات القائمة حاليا IRCAM - معهد التعريب - أكاديمية اللغة العربية وكيف يمكن للمجلس المحدث أن يرصد عمل هذه المؤسسات ويعيد صياغة أدوارها ضمن منظور متكامل وفعال؟

3. على مستوى أجهزة المجلس:

- كيف سيكون الوضع القانوني لأعضاء المجلس متطوعون أم متفرغون كليا أو جزئيا؟
 - كيف يمكن ملاءمة هيكله المجلس مع مستلزمات ومجال اشتغال المجلس بكل تعقيداته وتشعباته ؟
 - كيف يمكن تحقيق التوازن والتوزيع المتكافئ للموارد بين المجالات التي يغطيها عمل المجلس؟
- وإذ يتطلع الوسيط إلى ترجمة مختلف هذه الأسئلة ضمن المضامين الخلفية المؤطرة لمشروع القانون، فإنه يتقدم ببعض عناصر التفكير الأولية بشأن هذه التساؤلات:

أولاً: بخصوص الرؤية والمرجعيات الناظمة لتوجهات المجلس:

ينبغي للنص التنظيمي للمجلس أن يؤكد على التنصيص والإحالة على المبادئ والمرتكزات الأساسية التي يستند عليها المجلس في تحديد رؤيته ومهامه وبرامجه والتي تتحدد في ما يلي:

- المبادئ والمقتضيات الدستورية المضمنة في الديباجة وفي الفصول والمواد ذات الصلة بتنظيم التعدد وتعزيز التنوع بمختلف أشكاله وتجلياته كأساس ناظم ومهيكل للهوية المغربية؛
- الإعلانات والصكوك والاتفاقيات والقرارات الدولية ذات الصلة بحماية الحقوق الثقافية واللغوية وتعزيز النهوض بالتنوع المتعلق بها؛
- عناصر التفكير الاستراتيجي في القضايا ذات الصلة، والمتضمنة في الخطاب الملكية المرجعية؛
- الالتزامات والتعهدات المتضمنة في البرنامج الحكومي والسياسات القطاعية ذات الصلة (تعليم، إعلام، ثقافة...) خلال الولاية الحكومية؛
- مخرجات الاستشارات والمقترحات المتقاطعة في مذكرات التعبيرات المجتمعية ذات الصلة بالحقوق والتنوع اللغوي والثقافي، والمتلائمة مع المبادئ والمقتضيات الدستورية، والاتفاقيات الدولية.

ثانياً: بخصوص مهام المجلس:

- إنطلاقاً من المقتضيات الدستورية ذات الصلة، وبناء على المادة 5، يعتبر الوسيط المجلس هيئة مستقلة، ذات طابع استشاري، تناط به مهمة حماية وتنمية التعدد اللغوي كناظم للتنوع المرتبط بمختلف مكونات الهوية المغربية وتعزيز مختلف تعبيراتها الثقافية، وهو ما يخول له النهوض بما يلي من مهام:
- تقديم الرأي بشأن التوجهات الإستراتيجية والمقترحات ذات الصلة للحكومة، وللمؤسسة التشريعية قبل إعدادها للسياسات والقوانين المباشرة وغير المباشرة المتعلقة بالتنوع اللغوي والثقافي وبمهام ومجالات تدخل المجلس؛
 - إبداء الرأي في الموارد المرصودة لمختلف السياسات والخطط والبرامج ضمن القانون المالي السنوي؛

• إنجاز ما يتطلبه ذلك من دراسات وأوراق بحثية علمية لإسناد الرأي والمقترحات خلال إعداد السياسات القطاعية للتعليم والثقافة والإعلام، وخلال إعداد إستراتيجية وبرامج الهيئة العليا للسمعي البصري وفي علاقة بطلبات العروض ودفاتر التحملات، وبالقنوات والإذاعات الوطنية والجهوية العمومية وشبه العمومية والخاصة..؛

• الحرص على التنسيق بشأن كل ما يتعلق باللغات والثقافة المغربية ما بين مختلف المتدخلين المؤسساتيين بما يعزز الانسجام والالتقائية بين مجموع السياسات والخطط والبرامج ذات الصلة؛

وهي التوجهات التي ينبغي أن تسند تصور المجلس بشأن ما يلي من تحديات:

• تحيين اللغة العربية واللغة الأمازيغية كلغتين رسميتين وتعزيز المستوى التواصلي لهما بما يتطلبه ذلك من مراجعات و تحديث وملاءمة على المستوى التركيبي والمعجمي؛

• توثيق كل ما يتعلق باللغتين المشار إليهما أعلاه، وباللغات ذات الصلة بهما وتسهيل النفاذ إليها في وقت مبكر عبر المنظومة التربوية وعبر الإعلام والثقافة والفن. وعدم الاقتصر على إدراج التنوع اللغوي والثقافي وتعبيراته الفنية في إطار محلي و جهوي دون ترسيخ له على مستوى المشترك الوطني؛

• إنجاز تقرير سنوي يؤسس لتقييم أعمال سياسة التعدد كناظم للتنوع اللغوي والثقافي، وهو التقييم الذي لا ينبغي أن تشكل الحصيلة السنوية لمنجز وأنشطة المجلس بديلا عنه، إنه التقرير السنوي لتقييم أعمال الحكومة لسياسة التعدد اللغوي والثقافي. ويوجه إلى الجهات المعنية بالتقرير من مؤسسة ملكية، وحكومة وبرلمان ومؤسسات وطنية، كما يتم تعميمه على الرأي العام؛

• تنظيم الاستشارات الموضوعاتية في مجال اللغات والإعلام والثقافة مع مختلف تعبيرات المجتمع بخصوص القضايا المتصلة بمجال تدخل المجلس، من أجل التقصي والتعرف على التحديات بشكل استباقي والتدخل لدى معدي السياسات.

ثالثا: بخصوص تركيبة المجلس:

يمكن لتركيبه المجلس أن تراعي خلال تشكيلها استجابة البروفيلات العضو بها إلى مسألة التنوع المطلوب في المجلس تعزيره، والذي ينبغي أن ينعكس على مستوى ثلاث فئات وهي:

• فئة الخبراء ممن راكم على مستوى التخصص والتجربة والاهتمام بقضايا تعزيز التنوع اللغوي والثقافي من زاوية تاريخية وسوسولوجية وحقوقية؛

- فئة ممثلي المؤسسات المعنية بمجالات تدخل المجلس ممن له رصيد أكاديمي وأبحاث واجتهادات ورؤى في قضايا اللغات والثقافة والتعليم والإعلام؛
 - فئة التعبيرات المجتمعية التي راكمت تجربة الانشغال الفكري والاشتغال الميداني على الحقوق والمطالب ذات الصلة بالتنوع اللغوي والثقافي.
- كما يلتزم الوسيط أثناء تشكيل تركيبة المجلس بالحرص على استحضار المستوى الموضوعاتي والجهوي في اختيار الأعضاء، وكذا احترام وإعمال المقتضى الدستوري ذي الصلة بمبدأ السعي إلى المناصفة.



ملاحظاتنا
بشأن مسودة مشروع القانون المنظم للسجون

يوليو 2016



I. تقديم

شكل صدور القانون رقم 98-23 المتعلق بتنظيم المؤسسات السجنية وتسييرها، الصادر بتاريخ 25 غشت 1999، نقطة تحول إيجابية من حيث تأهيل الإطار التشريعي الخاص بإدارة السجون، وبعد مرور 17 سنة من الممارسة الفعلية على ضوء هذا التشريع، برزت عدة أوجه من النقص وعدم المواكبة وعدم الملاءمة لمقتضيات هذا القانون مع جملة من التحولات، سواء تلك المتعلقة بالتغييرات التي طالت اختصاصات المتدخلين وفاعلين آخرين في الحياة السجنية (خاصة الأدوار المتعلقة بالحماية التي أوكلت للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بخصوص تفقد المؤسسات السجنية، وإعداد التقارير بشأن وضعية نزلائها ونزيلاتها، وفقا للظهير المحدث للمجلس واختصاصاته في هذا المجال - مارس 2011)، أو على مستوى الآثار المترتبة عن ملاءمة المنظومة القانونية الوطنية مع بعض الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان بصفة عامة أو تلك المتعلقة بحقوق السجناء بصفة خاصة.

من هذا المنطلق لابد من تسجيل ايجابية مسألة استلهام مشروع القانون المنظم للسجون (في مسودته المؤرخة في 21 ماي 2016، المعدة من طرف المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج) في العديد من مواد لقواعد الأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (قواعد مانديلا)، لكن في العديد من المواد ابتعدت مسودة المشروع عن هذه القواعد، مما يتطلب التذكير بالفلسفة الجنائية التي تُوَظِر القواعد العامة للأمم المتحدة النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء (قواعد مانديلا) المتمثلة في القاعدة 4 التي تحدد الهدف من العقوبة الحبسية في غرضين اثنين وهما :

1. حماية المجتمع من الجريمة والحد من حالات معاودة الإجرام. ولا سبيل إلى تحقيق هذين الغرضين إلا إذا استخدمت فترة الحبس للوصول، حتى أقصى مدى مستطاع، إلى ضمان إعادة إدماج أولئك الأشخاص في المجتمع بعد إطلاق سراحهم، بحيث يتمكنون من العيش معتمدين على أنفسهم في ظل احترام القانون.

2. توفير السلطات المختصة التعليم المهني والتدريب والعمل، فضلا عن الأشكال المناسبة والمتاحة، بما في ذلك أشكال المساعدة ذات الطابع الإصلاحى والأخلاقى والروحي والاجتماعى والصحي والرياضى.. وينبغي تقديم جميع هذه البرامج والأنشطة والخدمات بما يتماشى مع مقتضيات المعاملة الفردية للسجناء.

II. ملاحظات عامة

أولاً: ظلت وظيفة المؤسسة السجنية طيلة العقود المنصرمة مقتصرة على الوظيفة العقابية دون كبير اهتمام بالجانب المتعلق بوظيفة: "إعادة الإدماج"، وتؤكد هذا المنحى بصفة خاصة في النسب المتزايدة لحالات العود في صفوف الساكنة السجنية التي تزيد عن 30%.

ثانياً: رغم التقدم المسجل على مستوى الإطار التشريعي المنظم للمؤسسات السجنية والمكرس بمقتضى القانون رقم 98-23 من خلال السعي لوضع أسس منظومة متكاملة ومندمجة للمرفق العمومي المكلف بتدبير المؤسسات السجنية، فإن التنوع والتقييم المتصل بواقع الممارسة يؤكد استمرار ترك مسؤولية تدبير السياسة العمومية في مجال السجون لمكون واحد متمثل في المندوبية العامة لإدارة السجون وإعادة الإدماج، وبذلك لم يتحقق قصد المشرع بجعل هذه السياسة مسؤولية مشتركة ومتقاسمة ما بين عدة قطاعات أخرى للدولة، في إطار لجنة وزارية تتمثل فيها كل القطاعات والمؤسسات التي لها صلة بالسجون (مرسوم رقم 2.13.607 صادر في 18 يوليو 2014).

ثالثاً: تطلب إحداث اللجنة الوزارية السالفة الذكر مرور أزيد من 15 سنة من تاريخ إخراج القانون رقم 98-23 المتعلق بتنظيم المؤسسات السجنية وتسييرها، وعلى الرغم من ذلك فإن تفعيل هذه اللجنة لم يتحقق بصفة فعلية مما فوت الفرصة لإعمال تلك الرؤية المندمجة والمقاربة الشمولية لتلك السياسة العمومية في مجال السجون.

رابعاً: تقاطعت تقارير ودراسات المؤسسات والهيئات والجمعيات الدولية منها والوطنية، حول تشخيص الوضعية المتردية لحالة أغلب المؤسسات السجنية وذلك على الرغم من كل المجهودات التي بدلت وخاصة في الثلاث سنوات الأخيرة، وأجمعت تلك التقارير على اعتبار عنصر الإكتظاظ المفرط الذي تعرفه السجون المغربية العائق الأساسي نحو تحقيق هدف أنسنة السجون المغربية، واضطلاعها الكامل بأدوارها، حيث تشير الأرقام أن ظاهرة الإكتظاظ في تزايد مطرد (50 ألف خلال سنة 2005 - 65 ألف سنة 2010 لنصل إلى 76

ألف سنة 2016)، مما يجعل المغرب يتصدر قائمة الدول العربية في تعداد الساكنة السجنية مقارنة مع تعداد السكان (76 ألف سجين في مقابل 33.848.242 نسمة).

خامسا: تأكيد تلك التقارير على أهمية معطى العلاقة التلازمية بين كل إصلاح ممكن للسجون مع ضرورة مراجعة شاملة للسياسة الجنائية وللمنظومة التشريعية الجنائية، وذلك باعتماد العقوبات البديلة، والحد من اللجوء غير المبرر والمبالغ فيه للأمر بالاعتقال الاحتياطي حيث تشير المعطيات ذات الصلة إلى أن أزيد من 40% من الساكنة السجنية، هم معتقلون احتياطيون، وكذا وملاءمة تلك التشريعات مع الممارسة الاتفاقية للمغرب، خاصة ما يرتبط منها بالإطار المعياري الدولي المتعلق بالقواعد الدولية لمعاملة السجناء، ومكافحة التعذيب وسوء المعاملة، والتمييز...

III. ملاحظات بشأن بعض مواد مسودة مشروع القانون المنظم للسجون مقارنة مع "قواعد مانديلا"

يلحظ الوسيط بأن مسودة مشروع القانون المنظم للسجون، قد أغفلت مجموعة من قواعد مانديلا، وهي كالتالي:

القاعدة 25 المتعلقة بالرعاية الصحية:

1. "يجب أن يكون في كل سجن دائرة لخدمات الرعاية الصحية مكلفة بتقييم الصحة البدنية والعقلية للسجناء وتعزيزها وحمايتها وتحسينها، مع إيلاء اهتمام خاص للسجناء الذين لديهم احتياجات إلى رعاية صحية خاصة أو يعانون من مشاكل صحية تعوق إعادة تأهيلهم.."

2. "تتألف دائرة خدمات الرعاية الصحية من فريق متعدد التخصصات يضم عددا كافيا من الأفراد المؤهلين الذين يعملون باستقلالية إكلينيكية تامة، وتضم ما يكفي من خبرة في علم النفس والطب النفسي. ويجب أن تتاح لكل سجين خدمات طبيب أسنان مؤهل".

إن الالتزام الصريح بالقاعدة 25 ضمن مقتضيات المسودة، يعني بالضرورة الالتزام بتعبئة الموارد البشرية والمالية لتعزيز الخدمات الصحية بمختلف المؤسسات السجنية، وهي نقطة ضعف كبيرة، ما تزال تشكل خصوصا كبيرا بشأن أعمال الحق في الصحة، بسبب ضعف الإمكانيات والموارد المرصودة.

القاعدة 46 المتعلقة بالقيود والانضباط والجزاءات:

"يجب الحفاظ على الانضباط والنظام دون تجاوز الحد اللازم من القيود لضمان سلامة الاحتجاز وتسيير شؤون السجن بأمان وتحقيق حياة مجتمعية جيدة التنظيم.."
إن هذا الالتزام من شأنه أن يحقق "الأمان" وليس "الأمن" فقط بالنسبة للنزلاء في إطار حياة مجتمعية جيدة التنظيم.

القاعدة 59 المتعلقة بالاتصال بالعالم الخارجي:

"يوزع السجناء قدر المستطاع، على سجون قريبة من منازلهم أو أماكن إعادة تأهيلهم اجتماعيا..."
إن هذا الالتزام من شأنه أن يخفف من طلبات الترحيل التي يقدمها العديد من النزلاء والنزيلات من أجل الاقتراب من أسرهم.

القاعدة 63 المتعلقة بالاطلاع على مجرى الأحداث:

"تتاح للسجناء مواصلة الاطلاع بانتظام على مجرى الأحداث ذات الأهمية عن طريق قراءة الصحف اليومية أو الدورية أو المنشورات الخاصة التي تصدرها مؤسسة السجن أو بالاستماع إلى برامج إذاعية أو محاضرات ، أو بأي وسيلة مماثلة تسمح بها إدارة السجن أو تكون خاضعة لإشرافها..."

إن إعمال هذه القاعدة بشأنه أن يعزز مستوى تعلم وتثقيف النزلاء وإعمال حقهم في الحصول على المعلومة، بما يحد من التمييز بين المواطنين والمواطنين بسبب الإعتقال.

القاعدة 74 المتعلقة بموظفي السجن:

1. "تحرص إدارة السجن على انتقاء موظفيها بمختلف درجاتهم بكل عناية، إذ يتوقف حسن إدارة السجن على نزاهتهم وإنسانيتهم وكفاءتهم المهنية وأهليتهم الشخصية للعمل".

2. "تسهر إدارة السجن باستمرار على بث وترسيخ القناعة، لدى موظفيها ولدى الرأي العام على السواء ، بأن هذه المهمة هي خدمة اجتماعية بالغ الأهمية، وعليها، تحقيقا لهذا الغرض ، أن تستخدم جميع الوسائل المناسبة لتنوير الجمهور".

3. "... يجب أن تكون أجور الموظفين من الكفاية بحيث تجتذب الأكفاء من الرجال والنساء، كما يجب أن تحدد مزايا عملهم وظروف خدمتهم على نحو يراعي طبيعة عملهم المرهقة".

القاعدة 64 المتعلقة بالكتب:

"يزود كل سجن بمكتبة مخصصة لمختلف فئات السجناء تضم قدرا من الكتب الترفيهية والتثقيفية على السواء. ويشجع السجناء على الإفادة منها إلى أبعد حد ممكن..."

بالرغم من توفر مجموعة من السجون على مكتبات مزودة بالكتب والدعامات فإن تصريحات بعض السجناء والسجينات تشير إلى أن التردد على هذه المكتبات واستعمال الكتب، ما يزال محدودا مما يتطلب وضع بعض التدابير الداخلية للتحفيز والتشجيع على القراءة، لما في ذلك من انعكاسات ايجابية على تهذيب السلوك.

القاعدة 93 المتعلقة بالتصنيف وإفراد المعاملة:

1. التصنيف الغرض منه هو:

أ. أن يفصل عن الآخرين السجناء الذين يرجح، بسبب سجلهم الجنائي أو طباعهم، أن يكونوا من ذوي تأثير سلبي.

ب. أن يصنف السجناء في فئات، بغية تيسير معاملتهم توخيا لإعادة تأهيلهم الاجتماعي.

2. تستخدم لمعاملة مختلف فئات السجناء، بقدر الإمكان، سجون مختلفة أو أقسام مختلفة في السجن الواحد.

ينبغي أن تكون الغاية من التصنيف هي الانتقال من التأثير السلبي إلى التأهيل الاجتماعي، وهي عملية تتطلب إعداد برامج خاصة لهذا التأهيل.

القاعدة 94 المتعلقة بالسجناء المحكومين بعقوبة طويلة:

"يوضع من أجل كل سجين محكوم بعقوبة طويلة، في أقرب وقت ممكن بعد وصوله وبعد دراسة شخصيته، برنامج معاملة يتم إعداده، في ضوء المعلومات المكتسبة حول احتياجاته الفردية ومزاجه النفسي".

ينبغي العمل على تفعيل مقتضيات هذه القاعدة بما يتطلبه وضع هذه الفئة من النزلاء بحالات تجعل العقوبات الطويلة مبررا لإهمال أوضاعهم النفسية والاجتماعية.

القاعدة 94 المتعلقة بالامتيازات:

"تنشأ في كل سجن نظم امتيازات تلاءم مختلف الفئات من السجناء ومختلف أساليب المعاملة بغية تشجيعهم على حسن السلوك وتنمية روح المسؤولية لديهم وحفزهم على الاهتمام بمعاملتهم وجعلهم متعاونين فيها".

إن مثل هذا النظام التحفيزي، سيساعد على تهذيب سلوك السجناء ويؤهلهم للاستفادة من الإفراج المقيد وفق مسطرة العفو.

القاعدة 96 المتعلقة بالعمل / الشغل:

1. "يجب إتاحة الفرصة للسجناء المحكوم عليهم، بالعمل أو المشاركة في نشاط لإعادة تأهيلهم، على أن يقرر الطبيب أو الأخصائي، المؤهلين منهم للعمل للياقتهم البدنية والعقلية"
2. "يوفر للسجناء عمل منتج لتشغيلهم طوال يوم العمل العادي".

إن تشغيل السجناء سيساهم في التنمية الذاتية والتأهيل المهني، سيرفع من المردودية الإيجابية خلال الفترة الحبسية حتى لا يعاني معظم السجناء وخاصة من ذوي المدد الطويلة من الرتابة التي تعتبر من الأسباب الرئيسية للكآبة ومحاولات أو عمليات الانتحار.

القاعدة 104 المتعلقة بالحق في التعليم:

"تتخذ الترتيبات لمواصلة تعليم جميع السجناء القادرين على الاستفادة منه... ويجب أن يكون تعليم السجناء من الأميين والأحداث إلزامياً، وأن يحظى بعناية خاصة من طرف إدارة السجن".

IV. ملاحظات بشأن بعض مواد مسودة مشروع القانون المنظم للسجون:

يسجل الوسيط مجموعة من الملاحظات ذات الصلة بمواد مسودة مشروع القانون المنظم للسجون، وهي تتحدد كما يلي:

أولا: ملاحظات بخصوص بعض مواد مسودة مشروع القانون المنظم للسجون:

الملاحظات	المواد
<ul style="list-style-type: none"> • يلتزم الوسيط إلغاء صيغة "في حدود المستطاع". 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 195: ... يجب تعليم السجناء، في حدود المستطاع، بشكل متناسق مع نظام التعليم العام بحيث يكون في مقدورهم، بعد إطلاق سراحهم، أن يواصلوا الدراسة دون عناء ...
<ul style="list-style-type: none"> • تقييد الاستفادة من التعليم لمن دون العشرين سنة التي تمنح لهم حصريا كافة التسهيلات التي لا تتنافى ومتطلبات الانضباط والأمن قصد الاستفادة من هذه البرامج. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 196: تمنح للمعتقلين وبخاصة لمنهم دون العشرين (20) سنة كامل التسهيلات التي لا تتنافى ومتطلبات الانضباط والأمن قصد الاستفادة من هذه البرامج.
<ul style="list-style-type: none"> • عدم تدقيق الشروط المشار إليها في المادة. • ينبغي تعميم حق الاستفادة من الحق في التعليم كذلك على المعتقلين الاحتياطيين المتابعين في قضايا تستدعي وقتا طويلا خلال مرحلة التحقيق الجنائي 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 197: يستفيد من التعليم الابتدائي والإعدادي والثانوي والجامعي المعتقلون الذين قدموا طلبا في هذا الشأن والذين يتوفرون على الشروط المطلوبة. • يسمح لهم بالحصول على البرامج والمواد والأدوات والكتب الدراسية اللازمة مع مراعاة مع يتطلبه الحفاظ على أمن المؤسسة ...
<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى عدم التزام العديد من الأكاديميات والمديريات الإقليمية لوزارة التربية الوطنية بتوفير الموارد البشرية اللازمة. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 201: يقوم بالتعليم داخل المؤسسات السجنية أطر مؤهلة تابعة للسلطة الحكومية...

<ul style="list-style-type: none"> • إن الرهان على الموارد البشرية للتكوين المهني لم يلب الحاجيات الحقيقية للتأطير المهني بعدد من المؤسسات السجنية، مما يقتضي توفير موارد بشرية قارة أو التعاقد مع أطر مختصة لسد الخصاص على هذا المستوى. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 207: تستعين المؤسسة السجنية بالمصالح التابعة للإدارات الأخرى المكلفة بالتكوين المهني قصد إنشاء ملحقات لمراكز التكوين المهني داخل المؤسسات السجنية
<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي تعميم حق الاستفادة من التكوين المهني كذلك على المعتقلين الاحتياطين المتابعين في قضايا تستدعي وقتا طويلا إبان مرحلة التحقيق الجنائي. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 208: يختار لتلقي التكوين المهني المدانون القابلون للاستفادة منه على أن يؤخذ بعين الاعتبار سنهم ومعلوماتهم وكفاءتهم، والمدة المتبقية لهم من العقوبة. يمكنهم في حالة إطلاق سراحهم متابعة ما تبقى من الدورة خارج المؤسسة السجنية.
<ul style="list-style-type: none"> • يلاحظ عدم تدقيق الحقوق المادية للسجناء كأجراء وكمنتجين لموارد ذات مردودية مادية. 	<ul style="list-style-type: none"> • المواد 210 - 211 - 212-213: المتعلقة بالحق في العمل
<ul style="list-style-type: none"> • يلاحظ عدم الإشارة إلى طبيعة العلاقة بين المشغل والإدارة السجنية. • كما تبدو الحاجة إلى التفكير في جيل جديد من المؤسسات السجنية عبارة عن وحدات إنتاجية مدرة للدخل بالنسبة للسجناء ولإدارة المؤسسة على حد سواء، ويمكن الإحالة بهذا الصدد على توصيات اللقاء الدراسي الذي نظمه المجلس الوطني لحقوق الإنسان والمندوبية العامة لإدارة السجون. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 218: تحدد مسطرة تشغيل السجناء بموجب نص تنظيمي
<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي التنصيص على ضرورة الإشارة إلى السلطة الحكومية الوصية عن قطاع التشغيل في تحديد معايير الأجر المنصف. 	<ul style="list-style-type: none"> • المادة 227 : يكافأ السجناء على عملهم وفقا لنظام أجور منصف ...

<ul style="list-style-type: none"> • المادة 271: يطلع قاضي تطبيق العقوبة على ملفات التأديب وله أن يبدي ملاحظاته بسجل خاص يمسك لهذا الغرض... 	<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي التنصيص على ضرورة التقييد الزمني لزيارة قاضي تطبيق العقوبة... إذ يسجل أحيانا عدم زيارته للمؤسسة السجنية بشكل منتظم.
<ul style="list-style-type: none"> • المادة 273: الإفراج المقيّد يكون باقتراح من إدارة السجن أو قاضي تطبيق العقوبة أو أي شخص أو هيئة مؤهلة. 	<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي أن تضاف إلى ذلك: وكذلك يطلب من السجن المعني بالأمر الذي يأنس في نفسه التوفر على الشروط الواجبة للاستفادة من الإفراج المقيّد.
<ul style="list-style-type: none"> • المادتين 274 و275: المتعلقتين بشروط الإفراج 	<ul style="list-style-type: none"> • ضرورة التخفيف من الشروط الموجبة للإفراج المقيّد المنصوص عليها.
<ul style="list-style-type: none"> • المادة 288: معايير ومؤشرات حسن السلوك يحددها للاستفادة من التخفيض التلقائي للعقوبة يحددها المندوب العام لإدارة السجن. 	<ul style="list-style-type: none"> • ينبغي شرح معايير حسن السلوك.
<ul style="list-style-type: none"> • المادة 319: الصحة النفسية: وضع تدابير لمواصلة العلاج النفسي للسجن بتعاون مع الأجهزة المختصة. 	<ul style="list-style-type: none"> • ضرورة تدقيق ماذا تعني الأجهزة المختصة.

ثانيا: ملاحظة عامة بخصوص مسودة مشروع القانون المنظم للسجون:

يلتمس الوسيط بلورة برنامج ذي صلة بالتواصل مع السجناء حول القانون المنظم للعلاقات داخل المؤسسة السجنية، بعد المصادقة عليه، وشرح مضامينه داخل المؤسسة السجنية، فلكي يمارس السجن حقه ويتقيد بالضوابط الواجبة، ويتحفز لتحسين سلوكه، ينبغي استيعابه الجيد لمضامين هذه المقتضيات والضوابط، فالمشرع يشرع من أجل فئة مستهدفة، وبالتالي فلها الحق في الوصول إلى المعلومة والاستيعاب الواضح لحقوقها ولواجباتها.



ملاحظاتنا

بمخصوص مشروع قانون 76.15

المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان

دجنبر 2017



يتقدم الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، بملاحظاته بشأن مشروع قانون رقم 76.15 المتعلق بإعادة تنظيم المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

وإذ يذكر الوسيط بأنه سبق وأن تقدم بملاحظاته بتاريخ أبريل 2011 بشأن الظهير رقم 1.11.19 المتعلق بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان بفتح مارس 2011، فإنه يسجل ملاحظاته حول مشروع القانون الحالي بالنظر لما جاء به مشروع القانون من مقتضيات وصلاحيات قیاسا للظهير المحدث للمؤسسة، وبالنظر لمتطلبات المرحلة على مستوى حقوق الإنسان.

ولأن مشروع القانون الحالي يؤطر على المستوى التشريعي ضمن تفعيل المقتضيات الدستورية التي تم التنصيص عليها بشأن إحداث هيئات الحكامة والمؤسسات الوطنية (الفصول من 161 إلى 170)، وهو الدستور الذي شكل مكسبا على مستوى الإقرار بالحقوق والحريات وتعزيزها. فإن التطلع إلى ملاءمة مشروع القانون الحالي مع مبادئ الدستور ومقتضياته سيظل حاضرا ويتحكم في قراءة وتقييم مشروع قانون 76.15.

أولا: بخصوص توصيف وهيكلية مشروع قانون رقم 76.15

يتكون مشروع قانون 76.15 من 65 مادة موزعة على 8 أبواب وهي:

الباب الأول: ويتضمن أحكام عامة تدرج ضمن 3 مواد تحدد طبيعة المؤسسة وكيفية تنظيمها، وقواعد سيرها ووظائفها ومرجعياتها والآليات المحدثة ضمنها وإلى جانبها.

الباب الثاني: ويتضمن فصلين يغطيان 31 مادة (من 4 إلى 34)، حيث خصص المواد من 5 إلى 11 إلى بسط صلاحيات المجلس في مجال الحماية، وجعل المادة 12 و13 يؤسسان لتقديم الآليات الوطنية المحدثة لدى المجلس لتعزيز حماية حقوق الإنسان، والتي حددها مشروع القانون في ثلاثة وهي: الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب (من المادة 14 إلى 17)، والآلية الوطنية للتظلم الخاصة بالأطفال (المادة 18)، والآلية الوطنية الخاصة بحماية حقوق الأشخاص في وضعية إعاقة (المادة 19)، حيث ضمنها جميعها

مشروع القانون كل من الصلاحيات والمهام، وجعل الأحكام المشتركة بين الآليات الوطنية الثلاثة موضوعاً للمواد 20 و21 و22.

في مقابل ذلك خصص المشروع 12 مادة ضمن الفصل الثاني من الباب الثاني لتحديد صلاحيات المجلس في مجال النهوض بحقوق الإنسان (من المادة 23 إلى 34).

الباب الثالث: ويتكون من 8 مواد (من 35 إلى 42)، خصصها المشروع لسط مستويات تكوين المجلس رئاسة وعضوية بالنسبة للأفراد والهيئات والمؤسسات، وتحديد مدة الانتداب وحالات التنافي بشأن الأفراد والمؤسسات وحالات سقوط العضوية.

الباب الرابع: يتضمن ثلاث مواد (43 و44 و45)، وتحدد صلاحيات اللجان الجهوية التي تغطي النفوذ الترابي لكل جهة.

بينما خصص مشروع القانون كل من الباب الخامس والسادس والسابع والثامن على التوالي لكل من أجهزة المجلس وكيفية سيره وتنظيمه الإداري والمالي والأحكام المختلفة والانتقالية ذات الصلة.

ثانياً: ملاحظات بخصوص الحماية والنهوض والوقاية

• حافظ مشروع قانون 76.15 على نفس الصلاحيات المنوطة بالمؤسسة على مستوى الحماية والنهوض، وعلى نفس الآليات التي يمارس من خلالها مهامه على مستوى الحماية والنهوض، وهي اللجان الجهوية. بينما عمل على إلغاء المراسد كما نصت عليها المادة 31 في ظهير رقم 1.11.19 المحدث للمجلس الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ 01 مارس 2011، والتي أسند لها مهمة تتبع تطور حقوق الإنسان على الصعيد الجهوي، ولأنه في غياب أي تقييم لأداء وحصيلة مجموع اللجان الجهوية والعوائق التي حالت دون تفعيل المراسد الجهوية لحقوق الإنسان، والتي ينص الظهير على إحداثها إلى جانب اللجان الجهوية، فإن إلغاءها من دون إخراجها للوجود وتجريبها يبقى غير مبرر في سياق هذا المشروع؛

• بينما شكل إثراء الفكر والحوار حول حقوق الإنسان والديمقراطية، في الظهير 1.11.19 المحدث للمجلس مجالاً من مجالات تدخله وصلاحياته، أقدم مشروع قانون 76.15 على إلغاء هذا المجال واقتصر على الحماية والنهوض، دون أن تجد الصلاحيات التي أظرت مجال إثراء الفكر في المواد 25 و26 و27 من الظهير أي امتداد لها على مستوى مشروع القانون الحالي؛

• في مقابل ذلك تم إدراج الآليات التي تم إحداثها لدى المجلس بشكل غير متوازن على مستوى الشكل حيث خصص المشروع 4 مواد للآلية الوطنية للوقاية من التعذيب، بينما خصص مادتين فقط لكل من الآلية الوطنية للتظلم الخاصة بالأطفال والآلية الوطنية الخاصة بحماية الأشخاص في وضعية إعاقة، مما يخلق الانطباع بوجود نوع من التمايز بين الآلية الأولى وباقي الآليات.

أما على مستوى المضمون فيسجل الوسيط بالنسبة للآلية الوطنية للوقاية من التعذيب تطابق اختصاصاتها مع ما ينص عليه البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، في الفقرة 2 من المادة 4 والمادة 20.

حيث حدد مشروع قانون رقم 76.15 في كل من المادة 14 و15 و16 اختصاصات الآلية من حيث القيام بزيارات مختلف أماكن الحرمان من الحرية وحدد القصد منها، ووسط الهدف من القيام بالزيارات في إعداد التوصيات التي من شأنها تحسين معاملة وأوضاع الأشخاص المحرومين من الحرية والوقاية من التعذيب، وتقديم المقترحات والملاحظات بشأن التشريعات أو مشاريع ومقترحات القوانين ذات الصلة.

كما حدد العلاقة بين الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب واللجنة الفرعية لمنع التعذيب المحدثة بموجب البروتوكول الاختياري للاتفاقية ذات الصلة، في التعاون والتشاور والمساعدة المتبادلة، وحث السلطات العمومية على تمكين أعضاء الآلية من المعلومات ذات الصلة بالحرمان من الحرية بشأن الأشخاص أو بالنسبة للأمكنة، والولوج إلى الأماكن والمنشآت والمرافق حسب اختيارهم، وإجراء المقابلات وتيسير ظروف عملهم خلالها.

وقد ضمن المشروع من خلال المادة 17، استفادة الأشخاص ذاتيين أو اعتباريين من الحماية عند تبليغهم المعلومات والمعطيات ذات الصلة للآلية الوطنية للوقاية من التعذيب، كما أحاط تلك المعلومات والمعطيات ذات الطابع الشخصي بالسرية، وعدم النشر.

غير أن التطابق ما بين المقتضيات المؤطرة للآلية الوطنية للوقاية من التعذيب والبروتوكول الملحق بالاتفاقية ذات الصلة لم يصل إلى مدها، حيث نصت الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 17 من مشروع قانون 76.15، على معاقبة الشخص الذي قام بتبليغ الآلية بمعلومات غير صحيحة، ومتابعته بمقتضيات المادة 446 من القانون الجنائي،

والتي تتراوح فيها العقوبة ما بين شهر إلى 6 أشهر مع الغرامة، وهو ما يثير تخوفات المهتمين والمعنيين، لما سينتج عنه من عدم تشجيع المبلغين أفرادا وهيئات للتعاطي مع الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب.

• إن جعل إثبات المعطيات والمعلومات عبئا على المبلغين، كما سيحد من التحفيز على تبليغ المزاعم ذات الصلة بالتعذيب، سيحد أيضا من فعالية هذه الآلية، التي سيصعب مع هذا الاتجاه الزجري أن تتوصل بالشكايات ذات الصلة بالموضوع، وهو ما يتطلب الملاءمة مع مضمون المادة 20 من البروتوكول الملحق بالاتفاقية على هذا المستوى، والتي تؤكد على عدم تطبيق أية عقوبة على أي شخص أو منظمة قامت بتبليغ الآلية بمعلومات غير صحيحة؛

• ويلاحظ أنه بالرغم من التقاطع ما بين الآليات الثلاثة على مستوى التظلم وتقديم الشكايات في علاقة بالأشخاص المحرومين من الحرية أو من طرف الأطفال أو الأشخاص في وضعية إعاقة، فإن حصر معاقبة المبلغين، على مستوى الآلية الوطنية للوقاية من التعذيب فقط يطرح أكثر من استفهام يتم معه تهويل دور هذه الآلية في سياق تؤكد فيه المؤشرات بتراجع تلك الممارسات وحصرها في حالات معزولة ومحدودة؛

• عمل مشروع قانون 76.15 على تحديد التقارير الموكول للمجلس إعدادها وهي كالتالي: تقرير يخص وضعية حقوق الإنسان وتقرير يخص أنشطة المجلس وتقارير موضوعاتية وخاصة تنجز عند الاقتضاء.

وإذا كان مآل التقريرين الأول والثاني هو التعميم والنشر بعد توجيههما للجهات التي يحددها القانون، فإن التقارير الخاصة والموضوعاتية لم يرتبط طلبهما بتعميمها في وقت لاحق.

كما لم ينص مشروع القانون على إصدار الآليات الوطنية المحدثة لتقاريرها وتعميمها، بل خص كل واحدة منها بإعداد تقرير سنوي عن أنشطتها يدرج ضمن التقرير السنوي للمجلس، بينما تقوم خلال السنة بإحالة توصياتها واقتراحاتها وخلصات أشغالها فورا إلى رئيس المجلس كما جاء في المادة 20 من مشروع القانون.

ثالثاً: ملاحظات بخصوص تأليف المجلس وأجهزته

• حدد مشروع القانون 76.15 مدة الانتداب بالنسبة للجميع في 5 سنوات رئيساً ورؤساء اللجن الجهوية وأعضاء، على عكس الظهير 1.11.19، الذي أسس للتفاوت ما بين مدة انتداب الرئيس وبين باقي الأعضاء، حين حدد مدة انتداب الأول في ست (6) سنوات والأعضاء في أربعة (4) سنوات، ويبدو الانتقال من التفاوت في مدة الانتداب إلى توحيد غير مبرر بالنظر إلى طبيعة المؤسسة كمؤسسة دستورية ذات التزامات دولية لا تحتل معها الفراغ، بالإضافة إلى حصر صلاحيات الأمين العام الذي لم يعد عضواً بالمجلس، وفي غياب وجود نائب الرئيس؛

• على عكس ظهير 1.11.19 الذي أوكل إلى النظام الداخلي صلاحيات كفاءات تأليف اللجن الجهوية وعدد أعضائها واختصاصها وتنظيمها وكفاءات سيرها، عمل مشروع قانون 76.15 على تحديد الحد الأدنى والأقصى لعدد أعضاء اللجن الجهوية في المادة 45، بكونه يتراوح ما بين 10 و15 عضواً. وهو ما لم يأخذ بعين الاعتبار التفاوت الحاصل بين مجموع الجهات على المستوى الديمغرافي، وعلى مستوى الحاجيات، بما يتطلب إحالة تحديد العدد في حده الأدنى والأقصى على النظام الداخلي، بدل حسمه على مستوى مشروع القانون الحالي؛

• ومن جهة أخرى عمل المشروع على حصر الاجتماعات العادية للمجلس في 3 دورات على الأكثر، وعلى عكس الظهير 1.11.19 الملحذ للمجلس، لم يترك مشروع القانون الحالي أي مبادرة للأعضاء (الثلاثين على الأقل) للدعوة للاجتماع، أو للاجتماعات الطارئة بمبادرة من الرئيس كما نصت عليه المادة 46 في الظهير 1.11.19.



ملاحظاتنا

بشأن مشروع قانون - الإطار رقم 51.17
المتعلق بمنظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي

مارس 2018

أولاً. القانون الإطار ودلالة اختياره كوعاء:

- اختارت الحكومة وعاء مشروع قانون - الإطار رقم 51.17 لبرمجة مجموعة من الأهداف التي تروم بلوغها في ميدان إصلاح منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي على المدى المتوسط في إطار مسعى وضع برمجة تنفيذية للرؤية الاستراتيجية التي أعدها المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي (2015-2030).
- يمثل هذا الوعاء صيغة تشريعية متاحة لها دستوريا لبرمجة أهداف السياسات العمومية وتحديد آليات ووسائل تنفيذها والمدى الزمني لذلك التنفيذ، وقد بات اللجوء إلى صيغة القانون-الإطار في السنوات الأخيرة يقوم، على مستوى السياسات القطاعية، مقام مخطط التنمية، وذلك بعدما تم التخلي عن آليات التخطيط وتم التوجه إلى وضع استراتيجيات قطاعية وبرامج وموائق خاصة لمعالجة بعض المشاكل أو تنفيذ بعض الالتزامات المترتبة عن بعض الاتفاقيات الدولية.
- يعتبر مشروع قانون - الإطار هذا، حسب المذكرة التقديمية المرافقة له، تصريفاً للرؤية الاستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي 2015-2030 التي وضعها المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي وسلمها جلاله الملك لرئيس الحكومة بتاريخ 20 ماي 2015 من أجل " صياغة هذا الإصلاح في إطار تعاقدي وطني ملزم، من خلال اعتماد قانون- إطار يحدد الرؤية على المدى البعيد"، وتضيف المذكرة نفسها، دون أن يشار لذلك في نص المشروع، بأنه يستحضر أيضا "مضامين الميثاق الوطني للتربية والتكوين، بوصفه ما يزال يمثل إطارا مرجعيا للإصلاح".

ثانياً. على مستوى الهيكلية:

- يستعيد المشروع مجموعة من المبادئ الواردة في الرؤية الاستراتيجية المرجعية، وفي إطارها تم إيراد مجموعة من الأهداف المطروح بلوغها في المدى المتوسط (ثلاث وست سنوات) ويتركب من دياجعة وعشرة أبواب متضمنة لـ 57 مادة، وذلك على النحو التالي:

- ديباجة
- الباب الأول: أحكام عامة
- الباب الثاني: مبادئ منظومة التربية والتعليم والبحث العلمي وأهدافها ووظائفها
- الباب الثالث: مكونات منظومة التربية والتعليم والبحث العلمي وهيكلتها
- الباب الرابع: الولوج إلى منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي وآليات الاستفادة من خدماتها
- الباب الخامس: البرامج والمناهج والتكوينات
- الباب السادس: الموارد البشرية
- الباب السابع: مبادئ وقواعد حكمة منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي
- الباب الثامن: تمويل منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي
- الباب التاسع: تقييم منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي والإجراءات المواكبة
- الباب العاشر: أحكام انتقالية

ثالثا. على مستوى الأهداف:

- يحدد المشروع مجموعة من الأهداف التي ينبغي بلوغها والمستمدة من الرؤية الاستراتيجية التي أعدها المجلس الأعلى للتربية والتكوين، ويمكن إجمالها في:
 - وضع مبادئ موجهة لسياسة عمومية في مجال التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي؛
 - اعتماد منهج التعاقد بين جميع الفاعلين المعنيين (الدولة، الجماعات المحلية، القطاع الخاص، الأسر، المجتمع المدني) وتعيين دور كل فاعل، من منظور إعادة توزيع الأدوار واقتسام الكلف والتحملات، من أجل ضمان تواصل عملية الإصلاح واستدامتها؛
 - تحديد وظائف المدرسة المغربية بواسطة القانون كي تكتسب طابعا مرجعيا ملزما، بحيث تتركز في التعليم والتعلم بالدرجة الأولى؛

- وضع هندسة لأسلاك التعليم وإقرار سلك إلزامي يمتد من التعليم الأولي إلى نهاية الإعدادي، على أساس إدماج التعليم الأولي في التعليم الابتدائي وإدراجه في دائرة التعليم الإلزامي؛
- إقرار تشريعات تخص مختلف مكونات منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي لتنظيم العلاقات فيما بينها، وفيما بينها وبين فاعلين من خارجها؛
- مراجعة وضعية التعليم الخاص وتحفيزه ودفعه إلى الاستقلالية عن التعليم العمومي فيما يتعلق بالأطر، وتقنين خدماته وكلفتها؛
- إقرار مساهمة الأسر الميسورة على مستوى التعليم الجامعي ثم التعليم الثانوي التأهيلي، مع إحداث صندوق عمومي لدعم تعميم وتطوير التعليم الإلزامي، وتمكين جميع الأطفال البالغين سن التمدرس من ولوجه؛
- محاربة التسرب والهدر المدرسيين؛
- مراجعة البرامج والمناهج؛
- اعتماد التعدد اللغوي وتمكين المتعلمين من اللغات الأجنبية في سن مبكرة، مع اعتماد اللغة العربية لغة أساسية للتدريس وتطوير حضور الأمازيغية كلغة وطنية في المدرسة المغربية؛
- تأهيل المدارس العمومية؛
- اتخاذ إجراءات لفائدة بعض فئات التلاميذ؛
- تصحيح العلاقات داخل المدرسة واعتماد ميثاق أخلاقية؛
- تجديد نمط الحكامة؛
- إعادة هيكلة التعليم العالي؛
- تحديد شروط الولوج لمهن التربية والتعليم؛
- مراجعة نظام التقييم والامتحان والإشهاد.
- هذه إجمالاً هي الأهداف الرئيسية، غير أن المشروع يولي، فيما يظهر من صياغته، أهمية خاصة ويعطي الأولوية لقضايا أكثر من غيرها، وبالشكل الذي يبين ما هو الأكثر

استعجالا، وما ترك للاختصاص التنظيمي عموما الذي لا يستدعي انتظار صدور قوانين ولا يستدعي إعادة فتح الحوار والنقاش العمومي ولا يوفر قابلية الاعتراض، وبالأخص ما يتعلق بالتراجع عن المجانية في التعليم الثانوي والتأهيلي والجامعي وتوسيع دور التعليم الخاص في التمدرس والمسألة اللغوية.

رابعاً. ملاحظات ذات صلة بالشكل:

- رغم الإشارة العابرة للميثاق الوطني للتربية والتكوين في مذكرة تقديم المشروع، فإنه يتأكد من صياغته، وخصوصا ديباجته والمادة الأولى من الباب الأول، أنه يمضي فعليا في اتجاه نسخ وإحلال مرجعية الاستراتيجية كما صاغها المجلس الأعلى للتربية والتكوين (2015-2030) محله، وإن كانت الاستراتيجية تستعيد الكثير من محتوياته.
- إن المشروع بالنظر إلى مستويي التركيب والصياغة المعتمدين فيه لا يتناسب والإلزامية القانونية، فهو إذ يطرح عددا من الأهداف، فإنه يربط دخوله، وفقا للمادة 6 والمادة 14 والمادة الختامية 57 منه ومواد أخرى إلى حيز التنفيذ بصدور عدد من النصوص التشريعية والتنظيمية والوثائق الأخرى، المشار إليها في مجموعة من أبوابه ومواده، التي لم يحدد زمنا لصدورها جميعها.
- وبذلك يبقى الأمر على ما هو عليه ويصبح التنفيذ الفعلي لكل ما ورد في المشروع مرهونا بالانتهاء من وضعها واستكمال المصادقة عليها وفق المسطرة الخاصة بكل منها ونشرها.
- ليبقى المشكل مطروحا فيما يخص النصوص التشريعية المنصوص عليها، بينما يمكن للحكومة وضع وتنفيذ عدد من النصوص التنظيمية غير المرتبطة بنص تشريعي منصوص عليه بمجرد نشر القانون الإطار في الجريدة الرسمية، لأن مسطرة وضعها والمصادقة عليها من طرف مجلس الحكومة باتت أسهل وأسرع بعد دستور 2011.
- افتتح المشروع بديباجة توخت تحديد أسباب وضعه وإطاره العام فيما يبدو، لكن هذه الديباجة جاءت بصيغة بعيدة عن اللغة القانونية. وفضلا عن ذلك، فإنه لا يشار إلى كونها جزء من المقتضيات ذات الطابع القانوني الواردة في أبوابه ومواده، مما يجعلها تفتقد لقوة القانون. ومن المعروف أن دستور 2011 نص على أن ديباجته جزء من مقتضياته مما يمكن من تجاوز المشكلة التي طرحتها ديباجة دستوري 1992 و1996، وبناء عليه فإن كل ممارسة تشريعية جاءت بعده مفروض أن تنحو نحوه لتحاشي الغموض والجدل الذي يثيره.

- خصص المشروع الباب الأول، بداية من مادته 2، لشرح مجموعة من المصطلحات الواردة فيه، لكنه اكتفى ببعضها ولم يتطرق للبعض الآخر على الرغم من أهميته في المشروع، وبالأخص ما يتعلق بالتمييز بين الدولة والحكومة. فالمشروع يتحدث عن الدولة (تعمل الدولة، تتخذ الدولة، توصل الدولة...) وعن الحكومة و"السلطات الحكومية"، التي يكاد يختزلها في الإدارة.
- إذا كان ممكنا فهم أن استعمال كلمة محل أخرى ينطلق من أن أفق الاستراتيجية التي وضعها المجلس الأعلى للتربية والتكوين بعيد المدى (2015-2030)، وأن الإصلاح مطروح في مدى زمني يتلاءم مع الممارسات الدولية كما جاء في مذكرة التقديم، وبالتالي فإن زمنه يتجاوز زمن الحكومات المرتبط بالولايات التشريعية لمجلس النواب المحددة في خمس سنوات، غير أن هذا الحديث عن الدولة والحكومة يخلق التباسا كبيرا فيما يتعلق بمسؤوليات مختلف المؤسسات الدستورية بخصوص تنفيذه، وبالأخص الحكومة التي خصص الدستور بابا كاملا لاختصاصاتها وللعلاقات التي تقوم بينها وبين باقي المؤسسات والسلط الدستورية، وجعل السياسة العمومية المتعلقة بالتربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي من اختصاصاتها الأصيلة إلى جانب مختلف السياسات العمومية المتعلقة بالمجال المدني دون أن ينجم عن تلك الاختصاصات أي تعارض في الشكل أو الجوهر مع استمرارية الدولة والمرافق العامة وحتى السياسات القابلة للاستمرار. فالحكومة ليست مطالبة فقط بتضمين أهدافها فيما يتعلق بهذه السياسة العمومية في تصريحها أمام البرلمان الذي يترتب عليه تنصيبها من طرف مجلس النواب وفقا لدستور 2011، بل وأيضا بتقديم الحساب بشأن ما قامت به أمام نفس المؤسسة وأيضا أمام الناخبين بعد نهاية ولايتها.
- تتسم العلاقة بين المؤسسات الواردة في المشروع بالغموض فيما يتعلق بتراتبيتها، نظرا لاعتماد اشتراطات غير مناسبة، بحيث توحى تلك الصيغ بأن المجلس الأعلى للتربية والتكوين سلطة تقريرية وليس هيئة ضمن الهيئات ذات الطابع الاستشاري التي يمكن للحكومة اللجوء إلى استشارتها اختياريا، وأن له سلطة تتجاوز السلطة الحكومية وتتماهى أحيانا مع سلطة المؤسسة التشريعية، وهو ما يناقض مقتضيات الدستور. وعلى هذا المستوى أيضا يظهر بعض الخلل في الصياغة التشريعية.
- هناك أيضا مقتضيات مطروحة في نص المشروع مجالها هو النصوص التنظيمية أو حتى المذكرات التطبيقية، من قبيل عدد من الإجراءات ذات الطابع الإداري والعملي الواردة في البابين الرابع والخامس القابلة للتغيير والتكييف في ضوء الممارسة.

- هناك عدم توازن داخل المشروع بين أبوابه ومواده التي تطرح مبادئ عامة، والتي لا تأتي بجديد يجيز إيرادها بالتفصيل دون الإحالة على مراجعها، وتكتسي طابعاً إنشائياً في بعض الأحيان، وبالشكل الذي يطرح مسألة طبيعتها القانونية وإلزاميتها كما سلف، وبين المواد والأبواب التي تتضمن قرارات قابلة للتنفيذ في آجال محددة وقريبة. ولعله لانعدام التوازن هذا تفسير يتمثل في كون الأبواب والمواد الأخيرة هي التي دفعت إلى طرح المشروع أصلاً في هذا الوقت بينما تأتي الأبواب والمواد الأولى لتوفير مبررات لغيرها.
- عدم التوازن هذا يجعل صياغة المشروع التي اعتمدت العمومية، وحتى الغموض المقصود أحياناً، تكشف عن ميل إلى التعميم والضبابية وبالشكل الذي يخرج عن دائرة القانون، وعن خصائص القانون الإطار كما حددها الدستور، باعتباره يستوعب برمجة إستراتيجية لسياسات عمومية، ويجعل صيغته النهائية مضطربة.
- يحيل المشروع على عدد كبير من النصوص التشريعية والتنظيمية والوثائق والمواثيق المرجعية التي يمكن أن ينجم عن استكمالها تضخم صعب الاستيعاب من طرف مختلف المعنيين وصعب التدبير من طرف السلطات الحكومية المعنية، كما يمكن أن ينشأ عنها تضارب بين الإدارات والمصالح المعنية وصعوبة تحقيق الالتقائية بينها وكذلك تعقيدات تنفيذية تحد من الفعالية والنجاعة.

خامساً. ذات صلة بالمضمون:

- إن الملاحظات الأخيرة ذات الصلة بالشكل بشأن مشروع قانون- الإطار رقم 51-17 المتعلق بمنظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، تقود إلى خلاصة أساسية بخصوص مضمونه مفادها أنه يتضمن أهدافاً يرى واضعوه أنها الأهداف الحقيقية التي وضع من أجل بلوغها والتي ستعمل الحكومة وفق أجندة زمنية ترك المشروع للحكومة أمر تحديدها على الشروع في تنفيذها بعد العمل على إصدار النصوص الواردة فيه، والتي تدخل في المجال التنظيمي بالنسبة للأهم، بينما الأهداف الأخرى المتسم طرحها بالعمومية والضبابية وعدم تحديد زمن تنفيذها ووسائل ذلك التنفيذ تبقى معلقة وقد يتم العدول عنها أو نسخها مستقبلاً بمشروع قانون جديد يأتي بعد حين.
- بعد هذه الإشارة، فإن قارئ المشروع سيخلص إلى أن هاجس التمويل وبالتالي تخفيف ما يعتبره واضعوه عبئاً على الميزانية العامة للدولة يلزم تخفيفه لضمان توازنها المحاسبي هو الهاجس الأساسي، وأن القرارات المتعلقة بفرض الأداء على بعض فئات

الأسر، التي وصفت بالميسورة، التي يتابع أبنائها تعليمهم في القطاع العمومي هي المحرك الأكبر، وهذا ما يظهر من خلال:

- الباب الثاني الذي يؤكد أن من المبادئ والمرتكزات التي تستند إليها منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي "الاعتماد في تمويل المنظومة على مبادئ التضامن الوطني في تحمل التكاليف العمومية، ومساهمة الأسر على قدر استطاعتها، مع مراعاة نظام الدعم الاجتماعي لفائدة الأسر المعوزة، ولاسيما من أجل تـمدرس أبنائها" (الفقرة 7 من المادة 4)؛
- المادة 6 "يعتبر تحقيق أهداف إصلاح منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي وتجديدها المستمر، أولوية وطنية ملحة ومسؤولية مشتركة بين الدولة والأسرة وهيئات المجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وغيرهم من العاملين في مجالات الثقافة والإعلام والاتصال.
- ومن أجل ذلك، يتعين على الدولة أن تتخذ، طبقاً لأحكام هذا القانون - الإطار، ما يلزم من تدابير تشريعية وتنظيمية وإدارية ومالية وغيرها لتحقيق الأهداف المذكورة والسهر على تنفيذها.
- كما يتعين أن تساهم الجماعات الترابية والقطاع الخاص ومختلف الهيئات العامة والخاصة الأخرى، كل فيما يخصه، في تحقيق هذه الأهداف، وأن تنخرط في مسلسل تنفيذها وتقديم مختلف أشكال الدعم من أجل بلوغها."
- يشكل الباب الثامن من المشروع المخصص ل "تمويل منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي" الباب الذي يتم فيه الكشف عن إحدى الغايات الأساسية المتوخاة من المشروع، حيث جاء في مادته الأولى، والمادة 42 من المشروع، "تواصل الدولة مجهودها في تعبئة الموارد وتوفير الوسائل اللازمة لتمويل منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، وتنويع مصادره، ولا سيما تفعيل التضامن الوطني والقطاعي، من خلال مساهمة جميع الأطراف والشركاء المعنيين، وخصوصاً منهم الأسر الميسورة والجماعات الترابية والمؤسسات والمقاولات العمومية والقطاع الخاص، مع مراعاة المبادئ والقواعد المنصوص عليها في هذا القانون - الإطار" وجاء في المادة 45 المدرجة في نفس الباب "تعمل الدولة طبقاً لمبادئ الإنصاف وتكافؤ الفرص على إقرار مبدأ المساهمة في تمويل التعليم العالي بصفة تدريجية، من خلال إقرار رسوم للتسجيل

بمؤسسات التعليم العالي في مرحلة أولى وبمؤسسات التعليم الثانوي التأهيلي في مرحلة ثانية، وذلك وفق الشروط والكيفيات المحددة بنص تنظيمي، مع الأخذ بعين الاعتبار مستوى الدخل والقدرة على الأداء".

- فضلا عن المواد التالية التي تعلن عن الكف عمليا عن توفير أي تمويل من الميزانية العامة للبحث العلمي والتقني وتجعل وجوده من عدمه رهينا بالقطاع الخاص وحاجياته، وترتبط تحقيق جملة من الأهداف المعلنة في المشروع، بما فيها تعميم التعليم الإلزامي، بإمكانيات من خارج الميزانية العامة للدولة، ومنها تلك التي يوفرها التعاون الدولي، فإن الباب الثامن يقضي بوضع إطار محاسبي للمداخيل المترتبة عن فرض الأداء، وأوجه صرفها (الجانب المدين والجانب الدائن كما في مختلف الحسابات الخصوصية للخرينة ومصالح الدولة المسيرة ذاتيا)، مع العلم أن نفس المخطط المحاسباتي بات شاملا لكل مكونات قوانين المالية، بعد إدخال قواعد المحاسبة العامة والمحاسبة التحليلية. وبذلك يفتح المشروع الباب لتجزئ ميزانية التعليم والتكوين عبر إحداث أكثر من حساب خاص أو تدبير خاص.

- فضلا عما سبق خصص المشروع مجموعة من المواد للتعليم الخاص تبين حجم الرهان عليه لاستيعاب أعداد التلاميذ والطلبة التي يراد من خلال تنفيذ أهداف المشروع وفرض الأداء، دفعهم للخروج من التعليم العمومي والالتحاق بالتعليم الخاص، وبالتالي تكريس اتجاه حوصصة التعليم بالمغرب، وقد كانت الامتيازات المخولة للتعليم الخاص واضحة، من ضمنها "وضع نظام جبائي تحفيزي" وما ورد بعد هذه الجملة في المادة 11 وكذلك ما ورد في المادة 10 التي سبقتها يبقى كلاما عاما، لأن التعليم الخاص يبقى مقاولة ربحية في النهاية كما تبين من التجربة، ولا يمكن لمستثمر يبحث عن الربح أن يذهب للمناطق ذات الخصائص، إلا بتوفر شروط الربحية المرتبطة بالطلب وبالقدرة الشرائية وتوافر البنيات التحتية...، ولا إلى العالم القروي الذي ما يزال يعاني من ضعف التجهيزات والخدمات المختلفة ومن الفقر، ولا أن يتكفل بأبناء الأسر المعوزة أو الأشخاص في وضعية إعاقة أو غيرهم، ومن ضمن الامتيازات المراد إعطاؤها بالقانون لمؤسسات التعليم والتكوين الخاصة أيضا، والتي تحيل على الملاحظة السابقة المتعلقة بإدراج مقتضيات لا يستوعبها القانون عادة في نص المشروع، السماح باستمرار اعتماد التعليم الخاص على أطر التعليم العمومي لمدة 6 سنوات بعد دخول القانون الإطار حيز التنفيذ، حيث يعتبر ذلك إلغاء القانون لقرار سابق لوزير التربية الوطنية في هذا الشأن.

- وبناء عليه، يبدو من خلال صيغة المشروع أن ينطوي على سلم أولويات يغلب عليه الهدف الميزاني المحسوم وبعض الأهداف الأخرى، ومنها الهدف اللغوي، والتي لم يعلن فيها عن حسم واضح بشأنها وترك أمر الحسم النهائي للنصوص التشريعية أو التنظيمية أو غيرها، وقد يقود هذا المشروع إلى التحول إلى مبرر على مستوى وضع ميزانيات الدولة لتفكيك ما تبقى من منظومة التضامن والرعاية التي صمدت أمام الضغوط المتوالية منذ عقود دون أن يؤدي في نفس الوقت إلى تبلور بدائل حقيقية تجنب مزيدا من الإقصاء والتهميش ومزيدا من الفوارق في الولوج إلى خدمة عمومية أساسية وذات طابع مصيري بالنسبة للأطفال والشباب والأسر وبالنسبة للبلاد عامة، سواء من حيث الشروط أو الجودة، وحتى لا يصير التعليم أهم بوابة لتوريث الغنى والفقر وتعميق الفوارق.

سادسا. ملاحظات ختامية

- لقد تضمن المشروع عددا من الالتزامات الكفيلة بتجاوز بعض الإشكالات القائمة متى تم الوفاء بها، وذلك من قبيل:
- الالتزام بتعميم التعليم الإلزامي خلال ست سنوات؛
- إدماج التعليم الأولي في سلكه والعمل على توفير الوسائل اللازمة لتعميمه؛
- العمل خلال ثلاث سنوات على إنجاز برنامج لتأهيل مؤسسات التربية والتعليم القائمة؛
- والعمل "خلال أجل أقصاه ست سنوات على سد الخصاص الحاصل في هذه المؤسسات ومدتها بالأطر التربوية والإدارية الكافية وبالبنيات والتجهيزات اللازمة والملائمة؛"
- إنهاء الجدل حول لغات التعلم وتمكين أبناء المغاربة كلهم، الذين يلجون المنظومة، من نفس الفرص لاثقان اللغتين الوطنيتين العربية والأمازيغية وكذلك اللغات الأجنبية التي تمكنهم جميعا من الانفتاح على العالم وعلومه وثقافته والتواصل مع شعوبه في إطار الاحترام والسعي للتعايش والسلم؛
- اعتماد مجموعة من المبادئ المتعلقة بوظائف منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي كما وردت في المادة 5 من المشروع التي من شأن الالتزام بها تحرير المدرسة من بعض الضغوط التي حرفت عنها اتجاهها وجعلتها مدارس وليس مدرسة وطنية واحدة وموحدة وجعلتها أيضا مجال وموضوع نزاعات إيديولوجية ومزايدات تؤخر ولا تقدم؛

- طرح مراجعة أساليب التقييم والامتحان والإشهاد؛
- طرح مقارنة معقولة لمراجعة البرامج والمناهج؛
- تبني مقارنة جديدة لولوج مهن التربية والتعليم والتكوين وتجديد طرق تكوين من يلجون هذه المهن؛
- طرح مسألة الأخلاقيات سواء فيما يتعلق بالتلاميذ أو رجال ونساء التعليم باعتماد قواعد مضبوطة في موثيق مصادق عليها؛
- غير أنه لا بد من القول أن هذه الإيجابيات تتوارى في الواقع أمام غايات المشروع الأولوية، لأن من شأن تحقيق تلك الغايات أن يترتب عنه ما يلي:
- أن يباعد بين مدارس من يتوفرون على إمكانيات تتيح لهم الاختيار وبين من لا يملكون إمكانيات ولا يمكن لهم أن يختاروا؛
- أن يلحق مزيدا من الأضرار بالفئات الهشة والفقيرة في المجتمع في حال ما إذا قاد الهاجس الميزاني إلى تقليص النفقات المخصصة لمنظومة التربية والتكوين والتعليم والبحث العلمي ولم تتأتى تعبئة الموارد المعول على الشركاء المساهمة بها، أو حصل اضطراب في تعبئتها أو في ضمان ديمومتها وتطورها بما يتناسب والحاجيات، وهو احتمال لا يمكن استبعاده، وتجربة تفويت بناء المدارس للجماعات المحلية في وقت سابق تم التخلي عنها، وماتزال حاضرة في الأذهان؛
- إننا نقر بأن تمويل منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي مكلف لميزانية الدولة وضغط عليها، ويعود ذلك في جزء منه إلى تراكمات الماضي، وأن من الواجب إعمال مبدأ التضامن الوطني لتوفير الموارد اللازمة. وهو التضامن الذي يستدعي الابتعاد عن منظور التقويم الهيكلي الذي شكل أحد أسباب بعض المشاكل القائمة اليوم، ولا يمكن له أن يوفر الحل، وعليه ينبغي اتخاذ القرارات والإجراءات فيما يتعلق بترتيب الأولويات الوطنية والحكامة العمومية، بالانطلاق من اعتبار الاستثمار في التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي استثمارا حيويا ذي مردود استراتيجي يغني الثروة الوطنية المادية وغير المادية واعتبار الجهل والأمية والفشل في المقابل عوائق تقف أمام تسريع نمو تلك الثروة وأمام نجاح المغرب في التنمية الشاملة، فالاستثمار في التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي هو استثمار في المستقبل، وهو في نفس الوقت استثمار اقتصادي واجتماعي وثقافي ومردودياته متعددة، ولا

يمكن النظر إليه على أنه إهدار أو عبء، وإلا انحرف النظر عن الطريق الواجب سلكه وتغلب التخبط واستمرار وتعقد المشاكل القائمة،

- إننا بقدر ما نهتم بلغاتنا الوطنية المنصوص عليها في الدستور ونؤكد ضرورة الحرص عليها كلغات أساسية في التعليم والتكوين وتطويرها لتكون لغات مسيرة للتطور المعرفي والعلمي والتكنولوجي في العالم بمجهود وطني وبمجهود مشترك على المستويين المغاربي والعربي، فإننا نرى أنه من الواجب تمكين أبناء وبنات المغاربة جميعهم أثناء تدرسيهم من إتقان اللغات الأجنبية التي تمكنهم من تقوية معارفهم وكفاءاتهم ومهاراتهم ومن ولوج الجامعات والمعاهد الأجنبية ومن الانفتاح على العالم والتفاعل إيجابيا وديناميكيا مع تطوراتها،

- وإننا نؤكد على ضرورة تجاوز أي اختزال في مقارنة إصلاح منظومة التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، لأن ما هو مطلوب وعلى وجه الاستعجال هو إصلاح شامل ومتكامل المكونات والحلقات، لأن النجاح في تحقيق أهداف هذا الإصلاح يتطلب اعتبار التربية والتعليم والتكوين خدمة عمومية تدرج في مقدمة مسؤوليات الدولة الأساسية غير القابلة للتخلي عنها أو خصوصتها أو للتفويت للسوق وقوانينها، وعليه فهي تتطلب التزاما كاملا وفعليا بمبادئ الإنصاف وحقوق الإنسان التي صادق المغرب على العهود والاتفاقيات الدولية المتعلقة بها ولاءم معها دستوره، ومنها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحقوق الأطفال والنساء والأشخاص في وضعية إعاقة...، ومستلزمات الجودة للجميع.

وعليه، نؤكد كذلك على مسؤولية الدستورية والسياسية للحكومة في الحرص على خضوع النصوص الواردة في هذا القانون - الإطار بإعمال مقارنة تشاركية وتغليب كفة التشاور والحوار والإقناع بهدف الوصول إلى اتفاقات جامعة، على أن لا يكون ذلك مبررا للتباطؤ والتأخير.

كما نؤكد أنه بموازاة ذلك ينبغي على الحكومة أن تعجل بإصلاح حكامه قطاع التربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي والمؤسسات التابعة له عبر اتخاذ القرارات الواجبة وإحكام التنسيق بين مكونات المنظومة برمتها بشكل منهجي وبعيد نظر.

جميع حقوق الطبع محفوظة
الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان