

Numéro 25 -26 double année 1991



**REVUE JURIDIQUE POLITIQUE
ET ECONOMIQUE DU MAROC**

Revue semestrielle éditée par la Faculté des Sciences Juridiques
Economiques et Sociales de Rabat

**Les opinions exprimées dans cette revue
sont strictement personnelles à leurs auteurs.**

ISSN n° 0251 - 4761

Numéro du dépôt légal à la Bibliothèque Générale et Archives : 7/76

Imprimerie El maârif Al Jadida – Rabat

Tél : 79 47-08/09/15/38

REVUE JURIDIQUE , POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par

La Faculté des Sciences Juridiques , Economiques et Sociales de Rabat

Directeur

: Abdelaziz BENJELLOUN.

Comité Scientifique

: Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI,
Mohamed JALAL Amal , Amal JELLAL, Omar
MEKKAOUI, Fathallah OUALALOU.

Comité de Rédaction

: Hanane LARBI, Omar ABOUTAIB, Abdellah SAAF,
Abdellah Alaoui AMINI, Mohamed El IBRAHIMI,
Mohamed DASSER, Mohamed HASSANI,
El Habib EDDAQQAQ ; Mohamed BOUTATA,
Ahmed LAABOUDI, Omar MOUDDANI.

ADMINISTRATION

B.P. 721 , Boulevard des Nations-Unies - Rabat - Agdal

Abonnement annuel
(2 numéros)

Maroc	40 DH
Etranger	60 DH
Tarif Etudiant	24 DH

Modes de paiement : Virement postal ou virement bancaire C.C.P.Rabat : 74 56 34

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
B.P. 721, Rabat - Agdal

Composition : *INTER GRAPH* , 23 , impasse Moulay Rachid, Rabat, Tel : 73 28 33

SOMMAIRE

EN LANGUE FRANÇAISE :

I - Etude et doctrine

	Pages
Abdelhadi RAOUNAK : Plaidoyer pour un droit de l'aménagement du territoire au Maroc	9
Fatiha TALEB : Les solutions conflictuelles en matière de garantie bancaire.....	39
Mohamed BOUDOUDOU : Transformation du droit de l'immigration et permanence du fait migratoire au XXème siècle en France	43
Ahmed BELHAJ SENDAGUE : Les droits de l'homme depuis 1945.....	51
Amina BELOUCHI : Le conflit Irako-koweïtien : conflit inter-arabe ou conflit mondial ?.....	77
Abdelkader KADIRI : Les dimensions du droit de l'environnement.	95
Michel ROUSSET : Du critère de la matière administrative au critère de compétence des tribunaux administratifs.....	101
Brahim CHEDATI : Demande sociale et gratuité des études au Maroc : cas de l'enseignement primaire public	113
Farid LAKHDAR : Essai d'identification de la politique économique au Maroc et perspectives d'avenir.....	123
Paul-Jacques LEHMANN : Comptabilité d'une politique monétaire interne et des contraintes externes	147
Serge LATOUCHE : Les conflits d'interprétation du secteur informel	155

II - Activités culturelles et scientifiques

Abdelkader BERRADA : Etat et capital privé au Maroc (1956-1980).	163
Mohamed EL KADMIRI : La politique d'infrastructure routière au Maroc : quelle politique ? Pour quel développement ?	179

EN LANGUE ARABE

I - Etude et Doctrine

Ahmed DRIOUCH	: Les origines du droit des obligations et contrats : Essai sur les origines doctrinales et historiques	9
El Habib EDDAQQAQ	: La pratique législative du parlement marocain au sujet du droit de l'homme	29
Mohamed EL ASSAAD	: Contrats d'élevage au Maroc : cas de la région de Salé	87
Mohamed HAKAKAT	: Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc à l'horizon des réformes constitutionnelles et politiques	101

II - Bibliographie

Bibliographie critique

Abdelkader KADIRI	: L'Histoire diplomatique au Maroc du professeur Abdelhadi TAZI	113
--------------------------	---	-----

1. Etude et Doctrine



PLAIDOYER POUR UN DROIT DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE AU MAROC

Abdelhadi RAOUNAK *

Les disparités de développement et les inégalités inter-régionales au Maroc ne sont pas le résultat de l'évolution naturelle ou de l'organisation traditionnelle par les hommes en fonction de leurs besoins et de leurs modes d'organisation sociale, de l'espace dans lequel, ils vivaient. Elles sont surtout le fait d'une différenciation régionale⁽¹⁾ liée à la pénétration coloniale pendant près d'un demi siècle. Principalement une politique d'exploitation économique et de différenciation systématique entre les régions a abouti à inscrire et à laisser s'ancre dans la réalité spatiale un déséquilibre profond et irréversible entre l'intérieur du pays et la conurbation littorale atlantique. L'élection, dans le sillage de la colonisation, de Casablanca comme grand port et comme zone d'implantation des principales industries et autres activités productives et le transfert de la capitale politique de Fès à Rabat, a eu pour conséquence l'émergence d'un axe littoral allant de Casablanca à Kénitra et recelant des potentialités fécondes avec un effet amplificateur démesuré. Il en est résulté une importante immigration dans cette région, l'éclipse des cités traditionnelles telles que Fès, Meknès et Marrakech et le délaissement de régions périphériques entières comprenant le Nord, le Sud, le Sud-Est et l'Oriental. Ce qui fait dire à J. - F. Troin que "Le Maroc, largement ouvert sur l'Atlantique, est l'amphithéâtre où le spectacle se déroule sur la scène du littoral océanique, le long de 200 kilomètres seulement, et où le reste du pays apparaît un peu comme un groupe de spectateurs, les plus pauvres occupant les plus hauts gradins de l'Atlas et du Rif, ou encore les contreforts, côté Sahara"⁽²⁾. G. Mutin à quant à lui, paraphrase J. F. Gravier⁽³⁾ en parlant de "l'axe Casablanca - Kénitra et le désert marocain"⁽⁴⁾.

Au lendemain de l'indépendance, les pouvoirs publics ont pris conscience des risques que font peser les inégalités profondes de développement entre les régions et

* Maître de conférence à l'I.N.A.U., Rabat.

(1) Sur la notion du développement différencié, cf. Ph. Aydalot : "Dynamique spatiale et développement inégal", Economica, 1976, Paris ; A. Lipietz : "Le capital et son espace", F. Maspéro, Paris, 1977 ; H. Lefebvre : "La production de l'espace", Anthropos, Paris, 1981 ; P. R. Baduel : "La production de l'espace national au Maghreb", in Ann. de l'Afrique du Nord, 1983, pp. 3 - 47.

(2) J. - F. Troin (sous la dir.) : "Le Maghreb : hommes et espaces", A. Colin, 1985 p. 3.

(3) J. - F. Gravier : "Paris et le désert français", Flammarion, 1947, Paris.

(4) G. Mutin in "le Maghreb, hommes et espaces", op. cit., p. 245.

entrepris d'y remédier afin d'assurer un rééquilibrage socio-spatial, en prônant la régionalisation. Mais malgré ces efforts, du reste timides dans les faits, aujourd'hui encore, plus de trente cinq ans après l'indépendance, il s'avère quasiment impossible de modifier l'organisation spatiale héritée de l'ère coloniale et de renverser la tendance inéluctable du basculement du pays sur sa façade atlantique. Bien au contraire, l'axe Casablanca - Rabat - Kénitra, espace de concentration des activités de commandement et de décision politique et administrative, sur environ 2000 Km², soit seulement 0,28 % du territoire national, comprend 16 à 17 % de la population totale et 39 % des urbains ⁽⁵⁾. Il représente le seul grand foyer industriel ⁽⁶⁾. Ainsi, de 1973 à 1982, 54% des investissements et plus de 70 % des établissements industriels s'y sont implantés, En 1983, il groupait les deux tiers des unités de production, fournissant près de 70 % de l'emploi industriel et produisant plus de 80 % de la valeur ajoutée nationale. De même, la totalité des sièges sociaux des entreprises publiques et privées, des banques et des organismes de crédit y est concentrée. Cette concentration sans commune mesure est confortée par les richesses considérables de l'arrière pays, notamment les zones agricoles situées autour du bassin de Sebou, la Chaouia, Doukkala... , et par l'exploitation des mines de phosphates de la région de Khouribga ⁽⁷⁾.

Cette discrimination entre le "Maroc utile" et le "Maroc inutile" qui ne semble pas près de s'atténuer, rend un réaménagement de l'ensemble du territoire national d'une urgence impérieuse. Cette politique planificatrice de l'espace répond à deux préoccupations majeures. Tout d'abord, elle tend à effacer ou à tout le moins à réduire les conséquences héritées du passé. Car le développement global recherché ne peut être assuré et préservé sans un rééquilibrage du développement régional ; l'objectif à long terme étant de porter au niveau de la côte atlantique centrale les régions sous-développées ou insuffisamment développées et de permettre à chacune de concourir, selon ses potentialités et ses spécificités au développement national. Ensuite, l'aménagement du territoire vise à assurer les conditions de bien-être des groupes géographiques et l'égalité de chances de tous nonobstant la région à laquelle on appartient. Or, le développement à deux vitesses ne permet guère aux citoyens de bénéficier également des possibilités de l'exercice des droits et libertés, tels que l'éducation, la santé, l'emploi, le logement, les loisirs etc...

Vu sous cet angle, l'aménagement du territoire n'est pas une discipline purement technique dont les seuls spécialistes seraient les géographes, les économistes, les démographes, les ruralistes, les écologistes...(8). Il est également objet d'analyse

(5) Selon le Recensement général de l'habitat et de la population de 1982.

(6) Cf. pour de plus amples développements A. Kaioua : "L'espace industriel marocain de Kénitra à Casablanca", Centre d'études et de recherche U. R. B. A. M. A. Fascicule n° 13, Tours 1984.

(7) Cf. J. - F. Troin, "La conurbation littorale marocaine : composantes actuelles et réalité future "in Maghreb-Machrek, n° 188, 4° trimestre 1987, p. 71 et ss.

(8) Sur l'aspect multidisciplinaire et multidimensionnel de l'aménagement du territoire, cf. Y. Madiot : "L'aménagement du territoire", Masson, Paris - 1979.

juridique pour deux raisons au moins. Tout d'abord, avant d'être une technique, un art ou une science ⁽⁹⁾, l'aménagement du territoire est avant tout une politique. En tant qu'oeuvre des pouvoirs publics, et qu'il revient à ceux-ci de concevoir, de définir et d'assumer directement ou de guider sous leur impulsion cette politique, elle s'exprime certes dans le choix des finalités économiques et sociales poursuivies, mais aussi et surtout dans l'action sur la structure administrative territoriale et la détermination de méthodes, d'instruments et de moyens juridiques pour réaliser les objectifs qui lui sont fixés.

Ensuite, si les actions et les objectifs de l'aménagement du territoire ont pour caractéristique principale d'être déterminés en termes économiques de localisation des activités, du rôle des différentes régions dans les faits de production, d'échange, de commercialisation et de consommation des richesses et des biens et leur impact sur le développement général de la nation, c'est la satisfaction des droits de l'homme dans les domaines économique, social et culturel qui est recherchée à travers cette politique et qui en constitue le fondement.

Cette modeste contribution s'inscrit précisément dans cette perspective et tente d'analyser du point de vue du droit la politique d'aménagement du territoire au Maroc ⁽¹⁰⁾.

En effet, dans la mesure où d'une part, la prise de conscience de la nécessité d'aménager le territoire se fonde sur le constat d'un développement inter-régional déséquilibré, et où d'autre part la politique d'aménagement du territoire, en s'assignant pour objectifs majeurs de réduire les disparités entre les régions et de rationaliser le développement général de l'ensemble du territoire, tend fondamentalement à assurer les conditions de l'égalité des chances pour les citoyens dans toutes les régions géographiques, il est permis de conclure à l'existence d'un droit à l'aménagement du territoire (I).

(9) Pour les définitions de l'aménagement du territoire, cf. P. Merlin et F. Choay : "Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement". P. U. F. 1988 et J. de Lanversin : "L'aménagement du territoire et la régionalisation" Litec. , 1970, 2^è éd. pp. 15 - 17.

(10) Très peu de juristes marocains se sont attelés à l'étude de l'aménagement du territoire du point de vue juridique, se limitant à de brèves allusions à l'organisation administrative régionale ; cf. A. Sedjari : "Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc", "Publications de la faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Rabat, 1981 ; M. Rousset, A. Belhaj, D. Basri, J. Garagnon : "Droit administratif marocain", Imprimerie Royale, Rabat, 4^è éd. 1984 ; D. Basri : "L'administration territoriale : l'expérience marocaine". Dunod, Paris, 1988. L'essentiel des écrits à ce sujet est le fait de géographes et d'économistes cf. M. Bentahar : "L'aménagement dun territoire au Maroc", Thèse, Aix, 1972 ; F. Zaim et A. Zak r : "Politique régionale et locale au Maroc", Thèse, I. E. P. Grenoble, 1982 ; M. Merghadi : "Reproduction Sociale et différenciation régionale", Thèse, Faculté de droit, Rabat, 1987.. Il faut noter cependant les contributions de M. Rousset, notamment : "Aménagement du territoire et régionalisation au Maroc", Bull. de LT. I. A. P. , n ° 31, 1974 ; "Aménagement du territoire et construction régionale", in Edification d'un Etat moderne ; le Maroc de Hassan II, Albin Michel, Paris ; "La nouvelle étape de la régionalisation au Maroc", in R. F. A. P. , n ° 35, 1985....

Corrélativement, cette politique demande par nature une organisation gouvernementale en matière d'aménagement du territoire, traduisant une hiérarchie des autorités qui en sont chargées (II) ainsi que la naissance de règles coordonnées entre elles selon une cohérence permettant de l'intégrer dans la sphère du droit, et d'en déduire un corpus de moyens juridiques de l'aménagement du territoire (III).

Cette double analyse organique et instrumentale remplit une fonction autant anatomique permettant de décrire la hiérarchie des organes et les conditions d'émission des actes, que clinique autorisant à juger de l'efficacité dans l'élaboration des choix et des moyens utilisés et de la réalisation des buts de cette politique.

I - LE DROIT A L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'aménagement du territoire en tant qu'il est une volonté de répartition équitable des hommes, des activités et des ressources, et en mettant en oeuvre un dispositif normatif et institutionnel à cette fin, tente de répondre à deux préoccupations fondamentales.

Tout d'abord, les inégalités spatiales se traduisent inmanquablement par des inégalités sociales ⁽¹¹⁾ et empêchent, de ce fait l'accès égal aux divers services publics et prestations pour tous les citoyens selon qu'ils habitent telle ou telle région. L'aménagement du territoire, se fixe donc entre autres objectifs, d'assurer la reconnaissance, la satisfaction, la protection et le respect des droits de l'homme dans les domaines économique et social, au nom du principe général de l'égalité de chances pour tous (A).

Ensuite, la recherche d'un rééquilibrage et d'une parité régionaux passe nécessairement par l'exercice à tous les échelons de la nation du droit collectif de l'autonomie locale et régionale face au pouvoir central fondé sur la réalité du fait régional, et de la nécessité de faire participer tous les citoyens dans quelque région que ce soit à la prise des décisions les concernant. Ces droits relèvent de l'exigence démocratique aux niveaux politique, économique, social et culturel et qui se traduit dans l'optique de l'aménagement du territoire par la décentralisation au niveau régional (B).

A - L'aménagement du territoire et les droits de l'homme :

On pourrait d'emblée se demander en quoi l'aménagement du territoire constituerait un droit pour les citoyens et la politique qui est menée à cette fin une obligation pour l'Etat.

Pour répondre à cette double interrogation, il faut essayer de situer les idées qui animent la politique d'aménagement du territoire dans le contexte des droits individuels et collectifs inscrits dans la Constitution et dans l'ordre juridique.

(11) Cf. A. Trachen : "Développement et dynamique de l'inégalité" *Economica*, Paris 1985.

En effet, l'Etat prend à sa charge la réalisation d'un nombre de plus en plus important de droits situés dans la sphère économique et sociale. Ainsi la Constitution marocaine du 30 Mars 1972 proclame dans son article 1er que "Le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique et sociale". L'article 5 dispose d'autre part que "Tous les marocains sont égaux devant la loi", et l'article 13 ajoute que "Tous les citoyens ont également droit à l'éducation et au travail"; enfin, l'article 12 dispose que "Tous les citoyens peuvent accéder dans les mêmes conditions aux fonctions et aux emplois publics".

Par ailleurs, la Charte de l'Organisation des Nations Unies requiert, dans l'alinéa 4 de son préambule, de tous les Etats membres de "favoriser le progrès social et instaurer les meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande", et l'article 55 d'ajouter que "Les Nations-Unies favoriseront le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social (...)"; ou encore, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948⁽¹²⁾ proclame le droit "au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes du travail, et à la protection contre le chômage" (article 23), le droit "au repos et aux loisirs" (article 24), le droit "de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent".

Ces dispositions de source internationale font également partie de l'ordre juridique interne dans la mesure où le Maroc est membre de l'Organisation des Nations Unies et assume à ce titre les obligations qui en découlent⁽¹³⁾.

Il importe de préciser cependant que si les textes constitutionnels et surtout internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme ne peuvent être considérés comme des normes juridiques d'application immédiate, ils peuvent à tout le moins être présentés comme l'idéal à atteindre. Le caractère par trop vague des dispositions de la Constitution et de la Charte et la nature foncièrement recommandatoire de la Déclaration semblent privilégier cette interprétation. N'empêche, le droit se définissant fondamentalement par sa nature téléologique, il faut voir dans ces différents textes un ensemble de principes supérieurs commandant l'adoption par les pouvoirs publics de règles précises et de moyens juridiques et institutionnels pour leur mise en application.

Aussi, le rôle le plus en plus grand de l'Etat dans la vie économique et ses interventions multiformes se justifient-ils précisément par la nécessité de satisfaire ces nouveaux droits qui ont un contenu concret. Car si traditionnellement, seuls étaient

(12) La Déclaration a été complétée en 1966 par deux Pactes internationaux relatifs respectivement aux droits civils et politiques, et aux droits économiques, sociaux et culturels.

(13) En effet, on peut lire dans l'alinéa 3 du Préambule de la Constitution de 1972 que "Le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des Chartes des organismes (internationaux)".

reconnus et protégés les droits civils et politiques ⁽¹⁴⁾ dont l'exercice se passait de l'intervention de l'Etat voire exigeait son abstention, la reconnaissance et la consécration des nouveaux droits et libertés économiques et sociaux, ayant trait à l'emploi, à l'éducation et à la santé notamment ont pour corollaire, non pas l'abstention des pouvoirs publics mais leur intervention pour permettre la réalisation des conditions de leur exercice ; chacun de ces droits correspondant pour l'Etat à la création d'un service public. Il en résulte la pénétration de ces droits dans l'ordre juridique positif et la création à la charge de l'Etat de l'obligation d'agir dans le sens de leur satisfaction.

Ainsi donc, ces droits consistent en fait à permettre la réalisation d'une égalité de fait des citoyens tendant à concrétiser l'égalité juridique et politique. Car cette égalité de droit, comme l'écrit le Professeur Hauriou "reste dans un large mesure théorique lorsqu'elle est contredite par l'inégalité de fait" ⁽¹⁵⁾. Avec ces nouveaux droits de l'homme, on passe d'une égalité de droits individuels à celle de droits collectifs, car les droits économiques et sociaux ne s'adressent plus au citoyen pris abstraitement, mais aux groupes de citoyens situés dans un espace donné. Or cette égalité des groupes situés dans différentes parties du territoire ne peut s'obtenir que par le biais d'une politique d'aménagement du territoire et de développement régional, à laquelle, lesdits groupes géographiques ont également droit. Car comme l'écrit si bien le Professeur Guy Debeyre, il n'est pas juste que "selon la région où l'homme se trouve, il ne dispose à qualité égale des mêmes moyens et ne possède les mêmes chances de progresser qu'un homme vivant dans un autre espace géographique" ⁽¹⁶⁾.

L'égalité des chances et l'égalité devant le service public dans toutes les régions du pays, font précisément l'objet des déclarations et des moyens préconisés par les gouvernants aux fins de l'aménagement du territoire. Ainsi peut-on lire dans le plan de développement économique et social 1973-1977, que parmi les critères de la politique d'aménagement du territoire retenus par les planificateurs "l'égalité de tous les citoyens, quelle que soit leur résidence géographique au regard de certains services publics", ou encore, "l'égalité des droits et devoirs des citoyens amènent l'Etat, quelles qu'en soient les conséquences financières, à veiller, dans la mesure des moyens disponibles, à la satisfaction des besoins en suivant les règles strictes de l'équité (...). Ainsi pour les activités d'enseignement, de formation, de santé, de jeunesse, de culture, de services administratifs et d'une manière générale, ce qu'on pourrait regrouper sous le vocable d'activités socio-culturelles, l'Etat se doit d'égaliser les chances et de répondre aux besoins par l'application des règles de l'équité" ⁽¹⁷⁾.

(14) Il s'agit notamment de la sûreté de l'individu contre les arrestations et les détentions arbitraires, liberté au domicile, liberté de circulation, de pensée, de culte, d'association, de réunion, de presse etc...

(15) "Institutions politiques et droit constitutionnel", Ed. Montchrétien, Précis Domat, 6^e éd. Paris, 1972, p 96.

(16) Préface de F. X. Aubry : "L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire", Ed. Economica, Paris 1979, p. 3.

(17) Volume III, pp. 72-73.

Ainsi donc, en posant clairement le problème de l'inégalité de développement régional, la politique d'aménagement du territoire traduit l'engagement des gouvernants dans les domaines économique et social à oeuvrer par le moyen d'une action inégalitaire compensatrice en faveur des groupes géographiques défavorisés.

Toutefois, il ne s'agit pas de satisfaire les besoins de quelques régions aux dépens de la croissance au niveau national, mais l'objectif primordial est d'assurer partout les conditions de bien-être. Ainsi, conçue comme l'expression des intérêts nationaux et non des rivalités régionales, la politique d'Etat en matière d'aménagement du territoire se préoccupe de la comptabilité des désirs et des besoins des régions et vise par là-même à atteindre non seulement la complémentarité entre les régions mais surtout la solidarité nationale dans les problèmes de développement ⁽¹⁸⁾.

Par conséquent l'égalité de tous devant la loi et devant le service public dépasse le cadre strictement individuel pour s'inscrire dans la perspective de l'aménagement du territoire et se traduit dans les faits par la recherche d'une sorte de parité régionale.

A la lumière de cette nouvelle dimension donnée à la politique d'aménagement du territoire, une obligation de moyen, sinon de résultat est mise à la charge de l'Etat. Ce dernier est tenu de tout mettre en oeuvre pour donner une interprétation authentique à la lettre et à l'esprit des dispositions constitutionnelles et des engagements internationaux, se concrétisant par des mesures et des actions visant à remédier à la discrimination grandissante entre les sous-espaces du pays, entre le "Maroc utile" et le "Maroc inutile" et aux inégalités sociales qui en résultent.

A l'observation des faits cependant, il apparaît évident que les possibilités et conditions de l'exercice réel des droits économiques et sociaux, notamment à l'éducation et au travail et par conséquent les chances de l'épanouissement matériel et moral de chacun et de tous ne sont pas égales pour les citoyens qui habitent les régions excentriques et périphériques qui ne bénéficient que d'une politique de saupoudrage et pour ceux qui habitent les grandes métropoles notamment à Rabat et à Casablanca. Pour s'en tenir aux statistiques officielles, celles-ci font état d'un hiatus profond entre les différentes régions du royaume et entre les différentes provinces et communes à l'intérieur d'une même région ⁽¹⁹⁾.

Aussi, une politique d'aménagement du territoire qui permette d'assurer, dans les régions pauvres comme dans les régions riches, un minimum de bien-être à tous est une nécessité vitale et une exigence démocratique. Elle n'a de chance de réussir,

(18) Cf. J. Monod et Ph. Castelbajac : "L'aménagement du territoire", Q.S. J. ? P. U. F. 1978.

(19) Ainsi selon l'annuaire statistique de 1986, et pour prendre le seul exemple des médecins privés, ceux-ci sont répartis comme suit : le Centre : 42,3 %, le Nord-Ouest : 26,1 %, le Centre-Nord : 8 %, le Tensift : 7,8 %, l'Oriental : 7 %, le Centre-Sud : 4,7 %, le Sud : 4,1 %. Dans le domaine de l'enseignement supérieur d'autre part, plus de 50 % des étudiants marocains se trouvent à Casablanca et à Rabat. Et on peut multiplier les exemples à l'infini.

toutefois, que par l'abandon de la tendance centralisatrice et par le biais d'une régionalisation adéquate et authentique.

B - L'aménagement du territoire et la régionalisation

L'aménagement du territoire et le développement régional sont deux notions qui entretiennent des rapports si étroits que l'un s'identifie avec l'autre. En effet, l'aménagement du territoire ne peut être entrepris sans qu'au préalable soient aménagées ou réaménagées les structures territoriales régionales et déterminées les compétences administratives correspondantes. Cet aménagement administratif vise essentiellement à reconnaître aux régions le droit d'exister et à leur attribuer les moyens nécessaires au développement et à l'épanouissement de leur caractère propre.

Par le fait, faut-il le rappeler, les effets de l'élargissement de la taille des structures territoriales de gestion sont principalement d'ordre économique, exprimés en termes de taux de croissance, de l'évolution de la productivité, de l'accroissement de l'investissement, du nombre d'emplois créés, de la création de la valeur ajoutée etc.... Mais on peut avancer que, comme dans toute politique économique et sociale, les moyens que constitue notamment l'arsenal juridique des normes et des institutions sont aussi importants que les objectifs de l'aménagement du territoire et peuvent se confondre avec eux, car, ce sont ceux-là qui conditionnent ceux-ci et permettent de les atteindre.

La question est de savoir s'il existe des interférences ou des rapports entre l'aménagement du territoire et l'organisation administrative étatique, et si oui, d'examiner la nature de ces rapports.

Contrairement à un Etat de type fédératif, où les entités associées gardent leur autonomie de gestion par rapport à l'Etat fédéral, au Maroc, Etat unitaire, les circonscriptions territoriales ne jouissent d'aucune autonomie politique. Elles bénéficient néanmoins d'une certaine dose d'autonomie locale aux niveaux provincial et communal. Toutefois, la décentralisation n'atteint pas la région, cadre privilégié de l'exercice de la politique d'aménagement du territoire, et ne répond pas par là-même aux exigences du développement régional. Or, en tant qu'élargissement de la décentralisation au niveau de la région, l'aménagement du territoire répond à des considérations économiques certes, en particulier la recherche d'un optimum économique et humain dans la circonscription régionale, mais vise également à la reconnaissance d'une communauté d'intérêts que les groupes géographiques régionaux peuvent ressentir et qu'ils veulent gérer et défendre par les organes qu'ils désignent à cet effet. C'est cette communauté d'intérêts au niveau régional, qui justifie le recours à la décentralisation territoriale. D'autres part, la réalisation des objectifs de la politique d'aménagement du territoire à l'échelon régional est tributaire de la participation la plus large de la collectivité régionale et de son accession à une autonomie conséquente. Elle ne s'accommode pas de la monopolisation du pouvoir de décision au niveau central qui est susceptible de provoquer l'apoplexie au centre et la

paralyse aux extrémités, selon l'expression de Laménais ⁽²⁰⁾. Cette exigence de la décentralisation ne correspond pas seulement à la nature du pouvoir démocratique, elle répond également à un souci d'efficacité. L'aménagement du territoire, étant une planification territoriale au niveau de la région, nul n'est mieux qualifié que les groupements régionaux pour connaître et résoudre les problèmes de leurs circonscriptions respectives.

Aussi bien, l'auto-administration, par des autorités élues dotées de pouvoirs de décision en matière économique et financière fait-elle prendre conscience à chacune des collectivités régionales de la réalité et de la spécificité des intérêts communs de la région. De même, la distinction des régions les unes par rapport aux autres, par l'existence de frontières juridiques et spatiales permet-elle à chacun de participer pleinement et activement pour assurer le maximum de bien commun à sa région, et atteindre par là-même les objectifs de la politique d'aménagement du territoire.

A ce propos, J. de Lanversion écrit qu'il existe "une substantielle identité entre aménagement du territoire et régionalisation (et que) l'aménagement est appelé à devenir la forme moderne de la décentralisation" ⁽²¹⁾.

A partir de là, la notion d' "affaires régionales" à l'instar des "affaires locales", devient une réalité et prend une consistance de plus en plus grande. Elle peut se traduire dans les faits par l'élaboration et la prise en charge de plans de développement propres à région, et la gestion de toutes les affaires qui ont une incidence sur l'air de la circonscription régionale

* * * * *

Il résulte de tout ceci qu'il est permis de conclure à l'existence indéniable et incontournable d'un droit de chacun et de tous à une politique publique d'aménagement du territoire. Celle-ci doit répondre à l'ensemble des exigences et des conditions pour la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels, pour la réalisation de l'équité régionale et de l'égalité des groupes géographiques, ainsi que pour assurer un mieux vivre dans un développement harmonieux et généralisé.

Par conséquent, on est fondé à s'interroger sur l'existence actuelle de cette politique et sur la forme qu'elle revêt sur le plan juridico-institutionnel. Autrement dit, au droit à l'aménagement du territoire, correspond-il un droit de l'aménagement du territoire, c'est-à-dire des institutions et des moyens et techniques juridiques mis en

(20) Cité in M. El Yaagoubi : "Le droit administratif marocain", Imp. Arrissala, Rabat, 1987, p. 31. A. de Tocoqueville écrit, de son côté qu'un pouvoir central "quelqu' éclairé, quelque savant qu'on l'imagine ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un (...) peuple" et qu'il "dépend dès lors d'intéresser les hommes aux destinées de leurs pays". Les auteurs du "Droit administratif marocain" (op. cit., p. 32) notent, quant à eux, qu' "aucune action de développement quel'en soit le bien-fondé, n' a de chance de réussir durablement si les intéressés ne s'y trouvent pas de quelque manière associés".

(21) "La région et l'aménagement du territoire", Ed. Litec, 3ème éd. Paris, 1979, pp. 2-3.

oeuvre par l'Administration et par les particuliers pour la réalisation de la politique d'aménagement du territoire ?

II - LE CADRE ORGANIQUE DE L' AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La diversité et l'étendue du champ d'action de la politique d'aménagement du territoire posent des problèmes difficiles d'organisation administrative qui ont trait notamment aux chevauchements et interférences des compétences entre les différents organes chargés de la réalisation de cette politique. L'aménagement du territoire étant l'affaire de tous, il est indispensable qu'une coordination des interventions de chacun dans ce domaine soit assurée pour préserver la cohérence de l'ensemble des actions entreprises. Car précisément, les organes qui interviennent dans la conception et l'application de cette politique sont très nombreux et se situent aussi bien au niveau horizontal de l'Administration centrale qu'au niveau vertical des échelons inférieurs locaux et régionaux.

Ces organes se situent d'abord dans l'organisation centrale de l'Administration soit en tant que structure autonome telle l'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement du territoire soit de manière collégiale sous forme d'organisation collective ou inter-ministérielle au travers notamment d'institutions ad hoc (A).

Au plan local ensuite, les institutions anciennes que sont les communes et les préfectures et provinces, cellules de base du développement économique et social ne jouent qu'un rôle secondaire en matière d'aménagement du territoire. Les exigences de celui-ci dont les lois sont à l'échelle des grands ensembles désignent naturellement des circonscriptions de gestion de taille élargie que sont les régions. Celles-ci plus récentes, devraient jouer en principe, par l'intermédiaire d'institutions qui leur sont propres un rôle de premier ordre. Mais, en l'état actuel des normes juridiques et des structures administratives, elles sont encore loin d'assurer les tâches qui leur sont assignées (B).

A - Les instances centrales

L'aménagement du territoire est un domaine d'action technocratique, exclusif du pouvoir réglementaire. Le Parlement ne joue dans sa conception qu'un rôle réduit voire marginal ⁽²²⁾. En particulier, le caractère par trop technique et prospectif de cette politique, auquel le Parlement n'est pas habitué, en fait l'apanage du pouvoir exécutif et de l'Administration sous l'autorité du Chef de l'Etat. En effet le Roi, en présidant le Conseil des Ministres et un certain nombre de Conseils et de Comités chargés de façon globale ou sectorielle de la politique d'aménagement du territoire ⁽²³⁾, joue un rôle de première importance par l'orientation qu'il imprime à l'action gouvernementale.

(22) Il lui revient néanmoins, selon l'article 87 de la Constitution de créer toute nouvelle collectivité territoriale, et donc son rôle est primordial dans la promotion de la région au rang de collectivité territoriale décentralisée.

(23) Ainsi du Conseil Supérieur de la Promotion Nationale et du Plan (Dahir du 10 Avril 1973), du Comité inter-ministériel d'Aménagement du territoire (Décret Royal du 6 Août 1968)...

Le rôle principal dans la conception et la mise en oeuvre de cette politique revient néanmoins au département qui en est spécifiquement chargé, et qu'on considère à ce titre comme le "chef de file" vis-à-vis les autres instances gouvernementales en cette matière.

Organiquement, l'aménagement du territoire a relevé successivement du Ministère des Travaux Publics, de la Direction de l'Habitat et de l'Urbanisme rattachée au Secrétariat Général du Ministère de l'Intérieur, en 1967 ⁽²⁴⁾, du Ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement et du Secrétariat d'Etat au Plan et au Développement Régional, concurremment de 1972 à 1985, et enfin associé à l'Urbanisme et l'Environnement à une Direction Générale du Ministère de l'Intérieur depuis 1985 ⁽²⁵⁾.

Le rattachement de l'aménagement du territoire à chacune de ces structures gouvernementales est justifié. Celui-ci a des liens évidents avec des départements comme celui des Travaux Publics, les grandes opérations d'aménagement du territoire étant précisément des travaux publics. Au sein du Ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme, l'aménagement du territoire peut constituer le cadre général dans lequel s'insèrent les actions de développement urbain et rural, de l'habitat et du logement. Pour le Ministère chargé de la planification, les plans pluri-annuels de développement économique et social gagnent en cohérence et en efficacité quand ils sont doublés d'une planification et de l'aménagement du territoire, ce qui permet une meilleure synchronisation des actions dans le temps et dans l'espace. Enfin, l'Administration territoriale (Ministère de l'Intérieur), par son implantation spatiale étendue est plus à même de connaître la situation sur le terrain et d'évaluer les besoins dans les différentes régions du pays. Elle occupe donc une position centrale dans toute action d'aménagement du territoire et dispose de plus de moyens à cet effet.

Néanmoins, en bonne logique institutionnelle et fonctionnelle, la solution la plus simple paraît être le rattachement de l'aménagement directement au Premier Ministre, car au niveau de ce dernier ce domaine d'action jouit d'un plus grand prestige et les décisions prises d'une plus grande autorité.

Sur le plan pratique, toutefois, le problème majeur de cette politique ne semble pas être celui d'être rattachée à tel ou tel département ministériel, mais bien plutôt celui de demeurer une activité inter-ministérielle bénéficiant de la coordination entre toutes les administrations concernées, et dans laquelle, le Ministre qui en est directement chargé joue le rôle d'animateur de l'ensemble de cette politique.

Or, dans les faits et au-delà de tous ces regroupements, la circonscription administrative à laquelle est confiée la mission de l'aménagement du territoire, de par la place réduite et le rang hiérarchique relativement bas qui lui sont accordés dans le

(24) Décret royal du 14 Novembre 1967.

(25) Dahir du 18 Avril 1985.

paysage administratif ⁽²⁶⁾ et de par les ressources financières insuffisantes dont elle dispose ⁽²⁷⁾, ne pourrait pas mener à bien ses tâches de coordination des actions des différents départements ministériels et de tous ceux qui interviennent dans l'aménagement du territoire. Il en résulte donc qu'aujourd'hui encore, on ne perçoit l'aménagement du territoire, et à tort, que comme un secteur d'activité administrative parmi d'autres.

Dans la période récente, l'aménagement du territoire a eu de la part des pouvoirs publics, un regain d'intérêt illustré principalement par le discours royal, devant l'Assemblée Régionale Consultative du Centre-Nord le 24 Octobre 1984 ⁽²⁸⁾. Mais jusqu'à présent, rien n'a été tenté pour assurer la nécessaire restructuration de l'administration chargée de cette politique ou pour en rédéfinir les attributions et les missions notamment par la création d'institutions nouvelles et souples capables de réaliser l'indispensable coordination interministérielle et de réorienter la politique d'aménagement du territoire.

C'est dans ce sens que se sont exprimés les rapporteurs de la sous-commission chargée des moyens institutionnels et organisationnels de l'aménagement du territoire lors des travaux préparatoires du Séminaire National sur l'Urbanisme, l'Aménagement du territoire et l'Environnement réunis récemment au Ministère de l'Intérieur (Mai - Juin 1989). Ceux-ci ont insisté sur la nécessité de "dynamiser les structures à compétence nationale (...) afin d'asseoir une politique et une pratique à même de garantir la cohérence voulue en matière d'activités des différents secteurs et de favoriser le cadre normatif général et concerté dans lequel s'inscrivent toutes les activités structurantes" ⁽²⁹⁾.

En effet, l'insertion de l'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement du territoire dans l'action ministérielle en tant qu'elle est considérée comme une "administration des relations inter-ministérielles" ⁽³⁰⁾ nécessite que celle-ci, tout en assurant ses responsabilités de gestion qui la font ressembler à une administration traditionnelle, se départisse, selon les termes du rapport de la sous-commission "des lourdeurs de fonctionnement administratif et (évolue) vers une structure plus souple et plus opérationnelle à fonctionnement horizontal, ce qui lui permettra de jouer un rôle plus actif dans la réflexion, le suivi et l'évaluation des actions".

(26) Constituant une direction au sein de la Direction générale, elle comprend la division des études d'aménagement (deux services), la division de la planification physique (trois services) et la division de la normalisation et de la coordination (deux services).

(27) L'aménagement du territoire avec l'urbanisme totalisent, pour la période couverte par le Plan d'Orientation pour le Développement économique et social 1988-1992, un crédit budgétaire de 151975000 DH sur un budget total du Ministère de l'Intérieur de l'ordre de 3.450.000 DH.

(28) cf. infra.

(29) Document inédit.

(30) Pour reprendre l'expression de F. Billautot : "Les relations de l'Administration Centrale de la protection de la nature et de l'environnement avec les autres ministères" in Bull. de l'I. A. P. n° 33, 1974, p. 71.

Ainsi donc, la structure chargée de l'aménagement du territoire doit présenter les caractères d'une administration de mission ⁽³¹⁾ fondée sur la poursuite de ses tâches avec des moyens réduits mais avec des compétences élargies en matière de conception et de synthèse des projets à réaliser. Elle doit, par-delà les cloisonnements administratifs donner l'impulsion nécessaire au lancement de ces projets et en contrôler le déroulement, tout en se gardant de faire double emploi avec les administrations techniquement plus aptes à agir sur le terrain ⁽³²⁾.

Cette structure à promouvoir, pour être en mesure de jouer pleinement son rôle de coordination entre les différents intervenants sur l'espace, doit bénéficier des orientations et des directives d'une institution inter-ministérielle opérationnelle, cadre de concertation et de délibération élargi dans lequel les grands choix stratégiques sont pris et les priorités définies.

Ce cadre faut-il le rappeler, existe sous le nom du Comité Inter-ministériel de l'Aménagement du territoire (C.I.A.T) depuis 1968 ⁽³³⁾, et comprend sous la présidence du Roi, tous les membres du gouvernement concernés par cette politique. Selon l'exposé des motifs du Décret portant sa création, il doit "déterminer les actions et les moyens à mettre en oeuvre dans (lèr) domaine de (l'aménagement du territoire) tant au niveau de la nation que des régions économiques. Il doit également assurer une coordination efficace entre les différents départements en ce qui concerne aussi bien l'information que l'exécution des projets". Mais, le C. I. A.T. n'a eu jusqu' à présent qu' une existence théorique en dehors de son unique réunion en 1971, pour décider des premières mesures à prendre en faveur de la régionalisation.

Ainsi donc, le remplacement éventuel du C.I.A.T. en état d'hibernation par une nouvelle structure mieux adaptée aux exigences et aux besoins du réaménagement du territoire, devient impérieux compte-tenu de la place occupée par cette politique dans les préoccupations actuelles des pouvoirs publics.

Aussi celle-ci devra-t-elle être en mesure de constituer, en vertu de sa composition au niveau le plus élevé de tous ceux concernés par l'aménagement du territoire, un cadre d'arbitrage dans des conflits susceptibles de surgir entre les différents acteurs. D'autre part, elle aura pour mission de préparer les textes normatifs de nature à renforcer les actions à entreprendre dans le cadre de cette politique et à constituer leur base juridique nécessaire.

Enfin et pour éviter que cette structure nouvelle ne connaisse le même sort que sa devancière, il faut la doter d'un secrétariat permanent, élément fondamental de toute institution viable, qui devrait être assuré par l'autorité gouvernementale chargée de l'aménagement du territoire, tel qu'il ressort des recommandations de la Sous-Commission susmentionnée.

(31) Cf. E. Pisani : "Administration de gestion, administration de mission", in R. F. S. P. 1956.

(32) Cf. à cet égard l'expérience originale de la D. A. T. A. R. notamment in Y. Madiot : "L'Aménagement du territoire", Ed. Masson, 1979, pp. 50-57.

(33) Décret Royal du 6 Août 1968.

En conclusion, si l'ensemble de ces propositions tendant à résoudre les problèmes institutionnels qui entravent la mise en oeuvre de la politique nationale d'aménagement du territoire restent encore à l'état de projets, elles ont le mérite de montrer que pour les instances suprêmes de l'Etat, les questions d'aménagement de l'espace sont des préoccupations prioritaires et appellent des solutions urgentes.

Toutefois, si les problèmes d'organisation administrative se passent tout d'abord au niveau central, il ne faut pas perdre de vue que c'est le plus souvent au niveau de la région que la politique d'aménagement du territoire est mise en exécution et est susceptible de produire ses effets et donner ses fruits les plus directs et les plus immédiats.

C'est pourquoi, la cohérence de cette politique et la coordination inter-sectorielle nécessaire au niveau central n'ont d'effet que si elles sont en quelque sorte, décentralisées dans le cadre des collectivités territoriales infra-nationales et notamment régionales.

B - Les instances régionales

La régionalisation au Maroc est de naissance relativement récente. Elle a été introduite par le Protectorat pour soutenir son effort de contrôle militaire du pays et répondre aux impératifs de la colonisation et du fonctionnement de l'économie d'exploitation. Ainsi, le Maroc a connu plusieurs découpages régionaux ⁽³⁴⁾ qui visaient essentiellement à constituer un cadre de commandement et de contrôle politique, avant de se transformer progressivement en cadre de déconcentration du pouvoir central au niveau des villes les plus importantes.

Au lendemain de l'indépendance et précisément en 1959, la référence à la région fit place à un découpage provincial du pays. Seulement, conçue à des fins politico-administratives, la province s'est vite révélée en-deça du cadre spatial nécessaire à une planification et à une action économique, et par là incapable de constituer la base d'une régionalisation authentique.

Pour répondre à ces contraintes et créer les conditions nécessaires à une politique d'aménagement du territoire, un débat s'est amorcé dès 1968 sur l'organisation régionale ⁽³⁵⁾ et s'est concrétisé par le Dahir du 16 Juin 1971 portant division du royaume en régions économiques ⁽³⁶⁾.

(34) Ainsi en 1923, furent créés quatre régions civiles (Rabat, Chaouia, Gharb, Oujda), trois contrôles civils (Mazagan, Safi et Mogador) et trois régions militaires (Fès, Meknès, Marrakech). Vers la fin du Protectorat, on comptait quatre régions militaires (Fès, Meknès, Marrakech, Agadir) et trois régions civiles (Rabat, Casablanca, Oujda).

(35) Ce fut principalement le fait du Centre d'Expérimentation, de Recherche et de Formation (C.E.R.F.), organisme pluridisciplinaire créé au sein de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat au Ministère de l'Intérieur.

(36) Le découpage est l'oeuvre du Groupe d'Etude de la Régionalisation créé en Juillet 1970, au niveau du Premier Ministre. Les régions économiques auxquelles il a donné lieu sont au nombre de sept situées autour des villes principales du pays : le Sud (Agadir), le Tensift (Marrakech), le Centre (Casablanca), le Nord-Ouest (Rabat), le Centre Nord (Fès), l'Oriental (Oujda), le Centre-Sud (Meknès). Le Dahir de 1971, a été modifié et complété par le Décret du 11 Avril 1979 pour tenir compte des provinces sahariennes récupérées.

Celui-ci définit la région comme "un ensemble de provinces qui sur le plan tant géographique qu'économique et social, entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement, et de ce fait justifient un aménagement d'ensemble. La région constitue un cadre d'action économique dans lequel des études seront entreprises et des programmes réalisés en vue d'un développement harmonieux et équilibré des différentes parties du Royaume" (article 2). L'article 4 quant à lui, institue au sein de chaque région, une assemblée régionale consultative (ci-après A.R.C.). Celle-ci regroupe les présidents des assemblées des préfectures et provinces comprises dans le ressort territorial de la région, les représentants des Chambres d'agriculture, d'artisanat et d'industrie et de commerce au sein des assemblées préfectorales et provinciales, auxquels s'ajoutent cinq membres élus parmi les conseillers préfectoraux et provinciaux. La présidence est assurée par rotation annuelle, par les présidents des assemblées préfectorales et provinciales.

La représentation de l'autorité centrale est assurée par les gouverneurs des préfectures et provinces comprises dans le territoire régional, à tour de rôle et pour une durée d'un an, assistés par leurs collaborateurs ainsi que par les Chefs des services extérieurs des Ministères. Les gouverneurs assurent également et pour un an chacun le secrétariat général des A. R. C. . Le texte de 1971, prévoit d'autre part l'institution d'un secrétariat régional permanent chargé notamment d'assister les gouverneurs dans leurs fonctions.

Quant aux attributions des A.R.C. , elles consistent en une fonction consultative. Elles sont, en effet, habilitées à donner leurs avis sur les programmes de développement économique et social intéressant la région ; elles sont tenues au courant de l'état d'avancement de leur exécution, et peuvent demander aux autorités compétentes de leur fournir tous renseignements sur le déroulement des travaux et les difficultés qui gênent ou retardent leur réalisation. Elles sont également habilitées à présenter toutes suggestions concernant la réalisation de projets économiques et sociaux qui contribuent à l'essor de leurs régions respectives.

Le découpage et l'institution régionaux appellent les remarques suivantes :

Pour ce qui est du découpage territorial, on est forcé de noter d'emblée qu' à peu de différences près ⁽³⁷⁾ les régions instituées sont semblables à celles existant sous le Protectorat et conçues dans d'autres perspectives ⁽³⁸⁾. Par ailleurs, le caractère extraverti de l'économie marocaine reste saillant, l'ouverture de six des sept régions sur l'extérieur par l'existence d'un port, justifie la critique que le potentiel et l'effort économique des régions ne participent pas d'un développement autocentré, fondé sur la complémentarité des régions et visant la satisfaction des besoins de la population locale⁽³⁹⁾.

(37) Ainsi le nord marocain anciennement sous occupation espagnole fut scindé en trois parties, Tétouan, Tanger et Chaouen furent intégrés à la région du Nord-Ouest, Al Hoceima à la région du Centre Nord et Nador à l'Oriental.

(38) Cf. M. Rousset : "L'aménagement du territoire et la régionalisation au Maroc". op. cit., p. 490.

(39) Cf. F. Zaim et A. Zakar "Politique régionale et locale au Maroc" Thèse I. E. P. Grenoble, 1982. pp. 277 - 278.

D'autre part, la "contrainte provinciale" semble avoir pesé lourdement sur les travaux du Groupe d'Etude de la Régionalisation, qui avait cherché à préserver l'unité de la circonscription politico-administrative par l'articulation de plusieurs provinces dans un espace plus large aboutissant au concept de région. Or, comme le note M. Naciri "les niveaux spatiaux antinomiques ne permettent pas l'harmonisation entre ces différents découpages (régional et provincial), chacun ayant sa propre rationalité"⁽⁴⁰⁾.

Il semble par conséquent que le découpage régional a été fondé sur des préoccupations qui ne sont que secondairement économiques, et ne pouvait pas constituer ces "groupements d'espace continus" délimités en fonction du potentiel économique, naturel et humain de l'assise territoriale, ni permettre aux régions de remplir les "fonctions nécessaires au développement des groupes humains qui les composent"⁽⁴¹⁾.

En troisième lieu, la région économique du système de 1971, constitue plus un objet de planification et un champ d'intervention du pouvoir central⁽⁴²⁾ qu'un partenaire de celui-ci, au moyen de la participation et la concertation dans le processus d'élaboration des plans de développement économique et social compte-tenu des besoins et des intérêts régionaux.

Ce dernier aspect concerne davantage l'institution régionale en tant qu'elle est chargée précisément de représenter lesdits intérêts. Or, celle-ci, de par sa composition⁽⁴³⁾, sa structure et ses attributions, n'est pas en mesure de remplir sa mission d'être l'intermédiaire obligé entre l'Administration centrale et les collectivités locales.

En effet, le rôle purement consultatif des A. R. C. enlève à celles-ci toute possibilité d'intervenir dans le choix des plans, la définition des besoins ou l'élaboration ou l'exécution des projets concernant leurs régions respectives. Leurs réunions sont très épisodiques et elles ne manifestent leur existence qu'à la veille de l'élaboration des plans de développement. Leur travail consiste alors à transmettre aux autorités centrales de la planification les projets et les catalogues de souhaits des collectivités locales. Leurs avis et suggestions prennent souvent la forme de vœux irréalistes

(40) M. Naciri "L'aménagement de l'espace territorial au Maroc : lieux d'autonomie et centralisme étatique" in *Ann. de l'Afrique du Nord*, 1983 p. 239. A. Claisse note quant à lui qu' "on a procédé par un regroupement assez pragmatique de provinces elles-mêmes constituées sur des bases politiques et administratives plutôt qu' économiques", "Stratégies d'aménagements et supports sociaux au Maroc", in *ibid.* pp. 249-255.

(41) Cf. *Plan de développement économique et social 1973-1977*, vol. III, p. 12.

(42) A ce sujet A. Claisse écrit que la région "depuis sa création en 1971, constitue un cadre de référence et d'observation plutôt que d'action économique". *op. cit.* p. 255.

(43) Les organisations syndicales de salariés ne sont pas représentées au sein de l'A. R. C. qui faillit par là-même à sa mission de regrouper toutes les forces socio-économiques de la région. Cf. M. Rousset: "L'aménagement du territoire et construction régionale". *op. cit.* p. 244.

nécessitant des dépenses sans commune mesure avec le montant des enveloppes financières allouées par le plan à leurs régions. Les projets ainsi présentés sont marqués par l'incohérence et le provincialisme.

Cette empreinte provinciale s'explique par le manque d'une vision globale du champ régional, déplorée d'ailleurs par les planificateurs eux-mêmes qui relèvent qu' "on continue à penser en termes de province au lieu de région économique", et que "les A.R.C. semblent constituer actuellement le maillon le plus faible entre les deux échelons provincial et central, alors qu'elles devraient jouer un rôle important en matière de concertation, d'orientation et de dialogue vis-à-vis de l'autorité centrale" (44).

A la décharge des A.R.C. et pour répondre à ces critiques par trop sévères, il faut rappeler que l'inconsistance du rôle joué par celles-ci tient à des causes d'ordre structurel. Ainsi en est-il de la non-permanence de leurs structures, due en particulier à l'absence des secrétariats régionaux permanent prévus par le Dahir de 1971. De même, le système de rotation annuelle du Secrétariat général assuré par les gouverneurs empêche la spécialisation et la connaissance approfondie des problèmes et les dossiers régionaux (45).

D'un autre côté, l'incohérence qui marque les voeux émis par les A.R.C. et leur vision étroitement provinciale proviennent du fait qu'elles ne disposent pas des données financières exactes et des parts allouées à chaque région ; d'ailleurs les programmes régionaux décidés au niveau central ne constituent eux-mêmes que la juxtaposition pure et simple des programmes provinciaux.

On peut conclure de ce qui précède que l'expérience régionale a connu un échec patent tenant principalement au centralisme excessif qui a présidé à sa mise en oeuvre. A cet égard, on peut affirmer avec D. Basri que le choix en cette matière a été sur "la formule la plus élémentaire" (46), et se demander "dans quelle mesure la région correspond aujourd'hui à une réalité" (47).

Actuellement et à la faveur du Discours Royal du 24 Octobre 1984 de l'A.R.C. du Centre-Nord, un nouvel élan est donné à la régionalisation et à l'institution régionale. En effet, d'après l'allocution royale, chaque région sera dotée "de compétences législatives, financières et administratives lui permettant de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité des partis et courants politiques, ses aspirations d'être le porte-parole, le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur son territoire".

(44) Secrétariat d'Etat au Plan et au Développement Régional, Février 1980. Cité in M.-J. Essaid : "Les assemblées préfectorales et provinciales : une approche de la régionalisation", in Edification d'un Etat moderne. op. cit. , p. 164. Le Secrétariat d'Etat déplore également "le manque d'une vision globale au niveau de la région lors de la conception des projets".

(45) Cf. à cet égard M. Rousset : "Aménagement du territoire et construction régionale", op. cit. p. 244.

(46) D. Basri : "L'Administration territoriale" op. cit. , p. 331.

(47) Ibid, p. 327.

Sans trop s'attarder sur la configuration future de la région, qui est d'ores et déjà l'objet de réflexions et de projets de la part de l'Administration ⁽⁴⁸⁾, ce passage du discours royal rompt totalement avec le système centralisateur de 1971 et annonce un changement politico-administratif d'une extrême importance quant à l'organisation juridique et institutionnelle du territoire. Sans que cela aboutisse à un véritable système fédéral, lequel consiste en un degré suprême d'autonomie des entités territoriales ayant le statut d'Etats fédérés et relevant d'un autre ordre, l'organisation régionale projetée sera sur beaucoup de point semblable à celle déjà existante dans nombre d'Etats unitaires tels que l'Espagne, la France et l'Italie. Ainsi le statut de la région passera d'un simple cadre d'intervention économique au statut d'une entité territoriale décentralisée.

Les caractéristiques fondamentales de ce statut peuvent être schématisées comme suit :

Tout d'abord, permettre à des entités régionales de disposer d'un pouvoir délibérant voire législatif dans le cadre de leurs ressorts territoriaux, suppose que les rapports juridiques de la région et de l'Etat devront être redéfinis. Aussi, la région se transformera-t-elle en un véritable centre de décision dans les domaines économiques, financiers et de planification et ses relations avec les autorités centrales revêtiront plutôt le caractère de la concertation et du partenariat que celui de l'effacement et de la subordination.

Il va sans dire que, pour que les assemblées régionales puissent répondre de manière satisfaisante aux missions qui leur sont assignées, le mode de désignation de leurs membres, doit être l'élection au suffrage universel direct par les populations de leurs régions respectives ; et ce dans le but de permettre la prise de conscience par celles-ci de leur communauté d'intérêt et l'émergence d'une "mentalité" régionale et d'une participation populaire accrue.

Dans cette perspective, et en toute conséquence, le pouvoir devra être exercé par les organes propres à la région et notamment par le président de l'assemblée régionale, et non par le gouverneur, ou par une autorité régionale représentant le pouvoir central. A cette fin, la région disposera d'"un corps de fonctionnaires" hautement qualifiés pour l'assister dans ses tâches ⁽⁴⁹⁾.

Si ces réformes venaient à se traduire dans les faits, il y a lieu de croire que la région sera à la mesure des tâches qui lui incombent en matière de planification spatiale et d'aménagement du territoire, de développement économique et social régional et partant national et enfin, d'une meilleure répartition des richesses et des hommes dans le sens d'une égalisation des chances de tous nonobstant la région à laquelle on appartient, et de l'approfondissement de la démocratie.

(48) Cf. par exemple, le projet présenté par le Ministère de l'Intérieur et qui divise le Royaume en quatorze régions, in *ibid*, p. 347, note 247.

(49) Discours Royal devant l'A.R.C. du Centre, 24 Octobre 1984 op. cit.

Toutefois, sur le plan opérationnel, et par-delà la promotion de la région au statut de collectivité territoriale décentralisée, celle-ci ne pourra orienter de manière cohérente le développement spatial et sectoriel régional, tant que des instruments méthodologiques de références demeurent absents ou à l'état de projet. Il s'agit du schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T.) et des schémas de développement et d'aménagement régionaux (S.D.A.R.) notamment.

III - LE CADRE INSTRUMENTAL DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

De même qu'aux fins du développement économique et social, il existe des liens organiques très intimes entre les collectivités territoriales à tous les échelons, depuis l'Etat jusqu'à la commune en passant par la région et la province, de même la méthodologie qui préside à la planification spatiale lie chaque sous-espace au territoire national en entier, en une sorte de synchronisme des actions entreprises à quelque niveau que ce soit et à la collaboration de l'ensemble. Pénétrer dans tous les détails sans perdre de vue l'ensemble, telle est en substance la loi qui régit la planification tempo-spatiale aux fins de l'aménagement du territoire.

Aussi est-il normal que les plans de développement économique et social intègrent les préoccupations d'aménagement du territoire et les perspectives du développement régional. De même, l'élaboration de celles-ci doit être faite en considération directe du plan.

Toutefois l'aménagement du territoire, en tant que politique prospective à long terme, ne s'accorde pas des prévisions de durée limitée qui sont le propre de la planification économique et sociale qui ne dépassent guère la période de cinq ans quand elles ne sont pas triennales ou biennales. Cette dimension de longue durée fait donc appel à des instruments spécifiques de prévision de la planification spatiale.

A cet égard, le problème qui se pose du point de vue juridique est celui de savoir si les normes relatives à l'aménagement du territoire, contenues dans le plan ou le plan lui-même constituent la légalité.

Afin de répondre à cette question, il convient d'étudier successivement la façon dont le plan intègre et s'accorde des projets d'aménagement du territoire, et les instruments de prévision techniques de l'aménagement du territoire, qui sont soit en cours d'élaboration soit encore à l'état de projet.

A - L'intégration de l'aménagement du territoire dans la planification économique

Comme on vient de le signaler, l'aménagement du territoire est à l'instar du développement économique, une politique volontaire planifiée ; et si celui-là complète celui-ci, il s'en distingue par l'objet qui est moins l'évolution historique de l'économie que ses orientations géographiques.

Aussi, l'intégration de l'aménagement du territoire à la planification du développement économique et social ⁽⁵⁰⁾, ne fut-elle pas très heureuse, dans la mesure où les choix et les conjonctures économiques ont souvent donné la priorité aux activités sectorielles nationales au détriment de leur répartition spatiale ⁽⁵¹⁾.

D'autre part, cette intégration s'est faite de manière progressive et au fur et à mesure de l'évolution de la prise de conscience de la nécessité d'une politique d'aménagement du territoire et de régionalisation. Ainsi, avec les premiers plans de développement économique et social, cette politique ne dépassait pas le stade d'un "essai" ou d'un "espoir pour l'avenir" ⁽⁵²⁾. Dans le Plan quinquennal 1973-1977, qui passe pour être celui de la promotion de la politique d'aménagement du territoire, celle-ci a fait l'objet d'un effort particulier aux niveaux conceptuel et législatif. Ainsi, le plan prévoit l'élaboration d'instruments méthodologiques d'aménagement tels que les schémas de structure et d'orientation (S.S.O) devenus par la suite schémas de développement et d'aménagement régional (S.D.A.R), les schémas d'armature rurale (S.A.R) et les schémas directeurs d'aménagement urbain (S.D.A.U). De même furent créés le fonds spécial de développement régional ⁽⁵³⁾ et la Division de la planification régionale ⁽⁵⁴⁾. Enfin, rompant avec les pétitions de principe, les auteurs du plan tracent les orientations générales et fixent les objectifs stratégiques de l'aménagement du territoire qui consistent.

- à favoriser le développement économique par une localisation judicieuse des hommes, des activités et des équipements ;

- à contribuer au développement social par la réduction des disparités entre régions;

- à permettre d'accroître et de protéger les richesses naturelles et d'améliorer la qualité de l'environnement ;

- à associer la population à l'oeuvre du développement tant dans les phases de conception et l'élaboration du plan que dans celle de son exécution.

Face à ces objectifs jugés pas trop ambitieux, les plans subséquents notamment triennal de 1978-1980 et quinquennal 1981-1985, se limitaient à les réitérer estimant

(50) Cf. pour une étude plus détaillée M. Merghadi : "Projets et stratégies du développement économique régional dans la planification marocaine". Actes du colloque sur : "L'investissement et le développement socio-économique dans la région de l'Oriental", Université Mohamed I, Oujda, 10-11 Mai 1984, pp. 95-102.

(51) Les planificateurs ne s'en cachaient pas qui, tout en soulignant que "les progrès réalisés dans chacune des régions sont en effet finalement un bénéfice pour l'ensemble du territoire", affirment que "seule une forte expansion économique s'appuyant sur les ressources qui peuvent être exploitées de façon rentable pourra conduire à long terme à l'atténuation des déséquilibres géographiques" (Plan de développement économique et social 1965-1967. p. 45).

(52) Plan triennal 1965-1967, p. 45, et plan quinquennal 1968-1972 p. 3.

(53) Dahir portant loi de finances rectificative pour l'année 1973.

(54) Instituée au sein du Secrétariat d'Etat au Plan et au Développement Régional.

globalement que "les buts assignés à la planification régionale du plan de 1973-1977, sont relativement audacieux et ne peuvent être atteints au cours d'un plan" ⁽⁵⁵⁾.

Par ailleurs, les auteurs du plan continuaient leur effort d'affiner les fondements théoriques d'une politique régionale et la recherche d'une stratégie pour "l'intégration de la politique du développement régional dans le cadre de l'aménagement du territoire à l'horizon 2000". Ainsi fut préconisé l'établissement d'"un plan global à long terme d'aménagement du territoire, car l'expérience a montré que les planifications à court terme et même à moyen terme sont insuffisantes en raison de la progression importante de la population et celle plus accélérée des besoins" ⁽⁵⁶⁾.

Dans cette perspective, les planificateurs ont fait montre d'une prise de conscience plus grande des problèmes économiques et sociaux en ce sens que les problèmes de l'habitat urbain et rural, de l'urbanisation, de l'environnement et du développement régional sont perçus dans leurs rapports étroits, comme constituant un tout indissociable ⁽⁵⁷⁾. Cette perception intégrée des problèmes se traduit au niveau régional par l'élaboration d'un nouveau moyen d'action, celui des "Grands programmes de petits projets" (G.P.P.P), ensemble de programmes régionaux de développement intégré destinés à couvrir l'ensemble des régions économiques et consistant à identifier les petits projets rentables et générateurs d'emploi en collaboration avec les départements ministériels, chacun en ce qui le concerne.

D'autre part, les auteurs du plan décrivent avec beaucoup plus de précision les documents méthodologiques de précision. Ainsi le Schéma national d'aménagement du territoire (S.N.A.T) est-il présenté comme devant être constitué de schémas directeurs de tous les secteurs économiques ⁽⁵⁸⁾.

Dans le dernier plan d'orientation 1988-1992, une place très importante est accordée à la région considérée comme "la cellule appropriée" du développement, et "le crédo du quotidien et de l'avenir" ⁽⁵⁹⁾, qui se traduit par une vision sélective et une conception plus horizontale et plus équilibrée des équipements collectifs et des projets productifs nécessaires à l'échelon régional. Elle est concrétisée par l'élaboration de "Programmes prioritaires régionaux intégrés" (P.P.R.I), définis comme des programmes "créateurs de richesses par la mise en valeur des ressources nouvelles et la mise en oeuvre de structures et de systèmes de production nouveaux faisant intervenir plusieurs secteurs productifs tel que l'agriculture, l'artisanat, l'industrie, le tourisme..." ⁽⁶⁰⁾.

Cette formule introduit, d'autre part, une innovation juridique certaine dans la mesure où les opérateurs économiques régionaux chargés de réaliser les P.P.R.I.

(55) Plan triennal 1978-1980, vol I, p. 210.

(56) Ibid, p. 209.

(57) Plan quinquennal 1981-1985, vol. III, p. 8 et ss.

(58) Cf. infra.

(59) Cf. Plan d'orientation pour le développement économique et social 1988-1992, Lettre royale adressée au Premier Ministre, p. 12.

(60) Ibid, pp. 283-284.

passeront un "contrat" ⁽⁶¹⁾ avec l'Etat, qui fixera les objectifs poursuivis, les engagements des promoteurs privés nationaux ou étrangers et ceux de l'Etat et des organismes publics ou semi-publics.

En conclusion de ce bref aperçu historique de la prise en considération des dimensions spatiales dans le processus du développement économique et social, il ressort d'une part que l'aménagement du territoire est encore loin de bénéficier de tout l'intérêt qu'il mérite en tant que politique économique de grande ampleur visant à réduire les écarts inter-régionaux et rééquilibrer le développement économique général, et d'autre part que la plupart des projets à caractères régional, programmées dans les plans de développement depuis celui de 1960-1964 n'ont pas abouti ⁽⁶²⁾.

Ce dernier aspect résulte du fait que les projets régionaux ne procèdent pas d'une vision orginellement régionale initiée au sein d'une institution spécialisée, mais sont dûs au hasard des choix sectoriels et des décisions centralisées. Ceci signifie probablement que la promotion d'une politique volontaire véritable d'aménagement du territoire est encore perçue comme un luxe que l'état de sous-développement relatif ne permet pas d'entreprendre. Cependant, on s'aperçoit, avec du recul, que beaucoup de temps a été perdu et que certaines tendances se sont créées ou renforcées que les efforts futurs devront corriger.

D'aucuns expliqueront cette faillite de l'aménagement du territoire par l'absence de portée juridique des dispositions prospectives incorporées dans le plan et conclurent au caractère politique de ces dispositions considérées comme des souhaits et vœux ne donnant lieu à aucune obligation sinon morale.

Il est vrai que, comme on l'a souligné, les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et au développement régional contenues dans le plan ne font pas l'objet de soins particuliers, ni ne sont le fait d'un organe spécialisé. Elles constituent au plus la synthèse de simples projets sectoriels devant être par la force des choses localisés. Cet aspect des travaux préparatoires ⁽⁶³⁾, ne milite donc pas en faveur d'une force juridique particulière accordée aux "normes" d'aménagement du territoire, et amène par conséquent à les considérer au même titre que l'ensemble des autres dispositions planifiées, et à se limiter à l'examen du document "plan" comme un tout.

A cet égard, il faut noter que le plan au Maroc présente trois caractéristiques principales. Tout d'abord, il est indicatif, c'est-à-dire optatif et incitatoire. Il formule

(61) Sur la nature juridique de ce type de contrat, cf. Y. Madiot : "L'aménagement du territoire" op. cit, pp. 76-84.

(62) Au même titre d'ailleurs que de nombreux autres projets de développement sectoriels. Cf. J. Salmi: "Planification sans développement", Ed. Maghrébines, Casablanca, 1979.

(63) En effet, ce n'est qu'après que les commissions temporaires verticales et horizontales aient établi leurs rapports et que la Commission de synthèse ait assuré la cohérence de l'ensemble, que vient le tour de la Commission nationale de développement régional dont le rôle consiste simplement à rechercher une cohérence de localisation des projets prévus par les Commissions sectorielles. Pour plus de détails cf. J. Salmi, op. cit. cit. et A. Claisse "Le plan au Maroc : Droit, discours et pratique", in R.J.P.E.M. n° 10, 1981, pp. 51-60.

des recommandations qui n'obligent pas les acteurs économiques et des options et préférences qui ne sont pas des ordres ou prescriptions. Ensuite, le plan est souple en ce sens qu'il peut faire l'objet, en cours d'exécution, d'adaptation et de modification pour tenir compte des changements de la conjoncture économique ou de l'apparition de priorités nouvelles. En troisième lieu, le plan est le fruit de la concertation, c'est-à-dire qu'il réunit alors de sa préparation un nombre très important de participants, fonctionnaires, agents économiques privés, organisations socio-professionnelles et personnalités étrangères, et qu'il fait l'objet d'une acceptation générale de la part de tous ceux qui sont intéressés par son application.

Matériellement, le plan se présente comme un document publié au Bulletin Officiel, en annexe à une loi d'approbation. Mais est-ce suffisant pour conclure à sa force juridique ? Certains critères permettent de le penser.

D'une part, la procédure d'approbation du plan qui se caractérise par sa solennité ne se limite pas aux articles de la ratification mais englobe dans cette loi, le plan lui-même. C'est ce qui justifie le débat parlementaire et les propositions d'amendement avant le vote. L'approbation porte donc sur le détail des dispositions du plan précisant les politiques et les moyens à mettre en oeuvre pour réaliser les grandes options fixées. De ce fait, le plan constitue une loi semblable aux autres ⁽⁶⁴⁾.

D'autre part, malgré son caractère indicatif, le plan constitue un acte "directeur", cadre privilégié des actions des opérateurs économiques, sans être pour autant coercitif. Mais la non-opposabilité aux tiers n'enlève rien au caractère d'acte juridique du Plan. Toutefois, on ne peut pas admettre que l'Etat ne soit pas lié juridiquement par un document qu'il a approuvé et proposé lui-même aux intéressés en les incitant de surcroît à s'engager dans les directions qu'il définit et les lignes qu'il trace, d'autant plus que certains objectifs, dépendent directement de ses décisions tels que les équipements collectifs, les infrastructures, les structures d'accueil, l'aménagement des zones industrielles etc... Le plan constitue donc pour l'Etat un ensemble d'engagements formels, sinon de réaliser les objectifs qu'il fixe, du moins d'assumer des obligations de comportement qui consistent à agir au mieux et à mettre en oeuvre les moyens dont il dispose pour les atteindre. A ce titre, la juridicité du plan n'est plus à contester, même si la sanction à son exécution n'y est pas attaché ; la sanction n'étant pas un élément définitoire de l'acte juridique.

Ce qui est valable, dans ce qui précède, du plan dans sa globalité l'est à plus forte raison pour les dispositions d'aménagement du territoire dans la mesure où elles

(64) A cet égard, F.-X Aubry, évoquant un exemple semblable à celui du Maroc, le Plan en France, duquel le Maroc s'est du reste inspiré, écrit : "quelles sont les lois dont l'exposé des motifs fait l'objet d'un vote, alors que les grandes options qui commandent l'élaboration du plan sont approuvées par le Parlement ? Quelle loi, dans l'histoire parlementaire a été préparée par plusieurs milliers de personnes dont le concert réunit une grande part de ceux qui comptent dans la vie économique du pays ? Quel document législatif a jamais fait l'objet d'un engagement formel du gouvernement, assorti d'un vote du Parlement puis de comptes-rendus annuels d'exécution ?". "L'encadrement juridique de la politique d'aménagement du territoire" op. cit. p. 226 - 227.

peuvent en être extraites. En effet, celles-ci constituent pour l'essentiel une politique volontaire proclamée et un engagement de l'Etat d'agir dans le sens d'une répartition géographique équitable des hommes, des richesses et des activités et pour l'égalité des groupes géographiques.

Mais comme on a pu le constater, ces objectifs à long terme de l'aménagement du territoire ne gagnent pas à être confinés dans la planification économique et sociale et nécessitent l'élaboration d'instruments techniques de prévision spécifiques.

B - Les instruments spécifiques de l'aménagement du territoire

Par rapport à l'exigence de la longue durée propre à l'aménagement du territoire, il s'agit non pas de faire des prévisions quinquennales, mais d'utiliser celles-ci comme cadre d'exécution de prévisions à plus long terme. C'est donc la prospective définie comme "l'art de la conjecture" (Bertrand de Jouvenel) et consistant dans "la maîtrise conjugée de la mémoire et de l'imagination" ⁽⁶⁵⁾ qui s'impose dans la définition d'une politique d'aménagement du territoire. En portant attention aux tendances lourdes et aux faits porteurs d'avenir, la prospective est seule à même de permettre aux responsables de faire des projections dans l'avenir du développement souhaitable de la société. En faisant la part de l'inéluctable, du probable et du possible, elle permet aux pouvoirs publics de fixer les programmes de moyenne ou de longue période devant transformer les structures géographiques et démographiques des régions sous développées et contribuant à faire croître cumulativement leur produit réel global; l'objectif étant que chaque partie du territoire national puisse vivre de son propre produit.

Toutefois fondée davantage sur des conjectures que sur des certitudes, la prospective ne permet pas, ni ne cherche d'ailleurs, à substituer aux plans de développement actuels des plans à plus long terme ; le caractère aléatoire de plans précis tracés sur vingt ou trente ans étant trop évident. Il s'agit à l'inverse d'élaborer des instruments appelés modestement schémas ou modèles d'aménagement caractérisés par la souplesse de leurs prévisions et devant être conduits avec prudence.

L'élaboration de ces instruments de planification spatiale est nécessaire afin d'atteindre les objectifs globaux assignés à la politique d'aménagement du territoire. Ainsi par exemple, la politique des pôles de développement ou encore les mesures prises pour enrayer l'exode rural nécessitent des efforts massifs et de longue haleine certes, mais surtout des instruments permettant de mesurer les réalisations et de corriger les projections.

C'est au prix de cet effort intellectuel et conceptuel que cette politique peut avoir des chances de succès. Encore faut-il que la dimension spatiale préside à cet effort. Les responsables de la direction d'Habitat et d'Urbanisme l'ont compris très tôt qui prévoyaient dès 1970 de "créer des instruments de planification qui théorisent et globalisent les actions d'aménagement dans l'espace et dans le temps, ce quartier étant

(65) Cf. F. Choay et P. Merlin : "Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'aménagement" op. cit. p. 552.

vu dans la ville, la ville dans la région, la région dans la nation, avec toutes les liaisons sociales et économiques qu'implique cette démarche et l'approche d'une véritable régionalisation qu'elle constitue" ⁽⁶⁶⁾.

Cette interdépendance entre le plus général et le plus particulier nécessite donc l'établissement de liaisons fonctionnelles par la biais de documents techniques correspondant à chacune des échelles, complémentaires et cohérents dans leur conception.

Ainsi, le S.N.A.T. programmé pour la première fois dans le plan triennal 1978-1980 et considéré comme le préalable impératif à un aménagement du territoire, a pour rôle de définir, pour une période allant de vingt à trente ans, les structures générales de l'aménagement de l'espace national dans son ensemble.

Malgré que les études préliminaires du S.N.A.T. viennent d'être lancées ⁽⁶⁷⁾, on peut anticiper et donner d'ores et déjà un aperçu descriptif de ce qu'il sera compte-tenu de son rôle d'instrument de référence pour la politique du développement territorial.

En effet, ce schéma national est constitué de schémas directeurs sectoriels dans les domaines clés de l'aménagement du territoire, tels que les télécommunications, les réseaux routiers et ferroviaires, le tourisme, l'agriculture, l'industrie etc... ⁽⁶⁸⁾ qui en forment la base et à partir desquels des scénarios ou modèles sont construits permettant d'entrevoir une série d'évolutions possibles et de mesurer la cohérence de celles-ci avec les partis d'aménagement. Son caractère souple et non-contraignant fait du S.N.A.T. un instrument en constante évolution, capable d'intégrer les changements éventuels, de s'enrichir des données nouvelles et d'être corrigé au fur et à mesure de son évolution.

Au niveau infra-national, régional notamment, la stratégie et les axes structuraux définis dans le S.N.A.T. ne s'imposent pas. Il servent seulement de référence laissant le soin à des schémas adoptés au niveau de chaque région d'établir des précisions correspondant à ses données spécifiques et à sa situation propre. Les schémas régionaux sont de deux ordres : le schéma de développement et d'aménagement régional est global et concerne l'aménagement régional entier à la fois dans ses aspects urbain, rural et inter-régional ; le schéma d'armature rurale, de portée, plus limitée est destiné à l'aménagement des seuls espaces ruraux d'une région donnée.

S'inspirant des directives nationales d'aménagement contenues dans le S.N.A.T., les S.D.A.R. sont définis comme "les instruments de planification régionale à long terme par excellence en ce sens qu'ils intègrent les différentes actions sectorielles dans une stratégie d'ensemble définie au niveau de la région et proposent une infrastructure territoriale de support aux programmes de développement" ⁽⁶⁹⁾.

(66) Ministère de l'Intérieur. Direction de l'Urbanisme de l'Habitat : "Urbanisme Habitat et Aménagement Régional : une nouvelle stratégie, principes d'action et applications" Décembre 1970.

(67) Cf. Plan d'orientation du développement économique et social, 1988-1992, p. 244.

(68) Dans cette perspective, a été réalisé en 1983, le Plan Directeur Portuaire National, *ibid.* p. 246...

(69) Plan d'orientation pour le développement économique et social, 1988-1992, *op. cit.* p. 244-245.

Destiné à "fixer à grands traits le devenir d'une région, à établir à son propos un diagnostic et à proposer pour elle des options, des priorités et des programmes de mise en valeur" (70) le S.D.A.R. doit être élaboré en tenant compte des données du milieu naturel (caractère géographique, relief, système de communications naturelles, climat, hydro-graphie, consistance de la nature des ressources du sous-sol...), des potentialités humaines et sociales (démographie, emploi, habitat, besoins, équipements...) et des activités économiques de la région (agricoles, industrielles, touristiques, commerciales) de même que les relations que la région étudiée entretient ou peut entretenir avec d'autres régions.

A partir de cet inventaire, le rôle du S.D.A.R. est de définir les orientations de la politique à long terme de l'aménagement régional et de tracer les perspectives de croissance de la population et de l'emploi, le réseau des établissements humains existants ou à créer, l'organisation générale des communications et des transports, des grands équipements d'infrastructure et socio-économiques régionaux qui doivent accompagner les actions de développement, de même qu'il doit programmer les investissements publics et privés nécessaires au développement régional.

Toutefois, ce schéma ne se contente pas de tracer les orientations souhaitables à long terme, mais dégage des perspectives aussi bien à long terme qu'à moyen terme. Ainsi, du fait des incertitudes qui grèvent les prévisions de longue durée, les S.D.A.R. constituent des documents indicatifs et servent de référence. A moyen terme par contre, ils expriment l'ordre, les priorités et les échéances des étapes du développement. A cet égard, l'intégration dans les plans de développement économique et social, des équipements régionaux programmés dans les S.D.A.R., ou encore l'élaboration des plans régionaux propres constitue un moyen efficace de la réalisation par étapes des objectifs poursuivis. La mise en place de cadre chronologique ou d'échéancier de réalisation des implantations des équipements et des infrastructures permet donc de concrétiser les propositions établies et rendre crédible la volonté de l'aménagement du territoire.

En pratique, deux S.D.A.R. sont en cours de réalisation selon le Plan d'orientation 1988-1992, et concernent les régions du Centre-Nord et du Centre-Sud.

Plus anciens et s'appliquant aux zones rurales de chaque région, les Schémas d'armature rurale ont été programmés et mis en oeuvre depuis près de 20 ans. Considérés comme un instrument pionnier en matière d'aménagement spatial, ils constituent "un ensemble d'actions localisées visant à réaliser une utilisation optimale de l'espace rural et un outil pour l'orientation et le développement de l'initiative de toute sorte" (71) et servent de fondement à "une approche basée sur une macro-sélection des centres ruraux à aménager en priorité et intégrant l'approche régionale dans sa méthodologie" (72).

(70) Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat : "Urbanisme, Habitat et Aménagement Régional". op. cit.

(71) Cité par M. Rousset, in Edification d'un Etat moderne, op. cit, p. 235 et ss. Cf. également B. de Lavergnée : "Schémas d'armature rurale et problématique des équipements collectifs" in Rev. de Géographie du Maroc, 1984, n° 8.

(72) Cf. Plan de développement économique et social 1973-1977, vol. III, p. 77.

Les objectifs économiques et sociaux que le S.A.R. poursuit sont multiples et visent à créer un niveau d'équipement collectif minimal, à accroître la productivité agricole et développer les activités non-agricoles notamment industrielles en milieu rural afin d'éviter que le déclin de la population active agricole ne continue d'alimenter l'exode rural. Enfin, il permet aux milieux ruraux et aux communes de mieux connaître leurs capacités et leurs handicaps et de définir les besoins et les objectifs d'aménagement et d'équipement.

S'appliquant aux seuls zones rurales de l'espace régional, le S.A.R. se distingue du S.D.A.R. dans la mesure où dans sa phase d'analyse, il s'applique à l'ensemble de la région économique et dans celle de sa programmation, il détermine les différentes catégories de centres ruraux d'accueil à équiper à moyen terme et la restructuration de l'armature rurale dans le cadre de chaque province. Il est de ce fait à la fois un instrument d'aménagement régional sur le plan conceptuel et provincial sur le plan opérationnel. Il se distingue également du S.D.A.R. par la durée. Alors que celui-ci trace les perspectives de développement régional pour vingt cinq ou trente ans, le S.A.R. est d'une validité quinquennale dont l'actualisation se fait constamment.

En toute logique, toutefois, les S.A.R., en tant que schémas sectoriels et synthétiques appliquées aux mêmes dimensions spatiales que les S.D.A.R., devraient constituer des sous-programmes intégrés à ceux-ci à l'occasion de leur élaboration, évitant par là-même le reproche qu'on leur adresse d'"homogénéiser systématiquement les thérapeutiques pour tous les sous-ensembles régionaux qui sont cependant très différenciés en matière de configuration spatiale et de dynamisme démographique" (73). Dans le cadre du S.D.A.R. le S.A.R. peut, à partir de diagnostics précis et propres à chacune des zones rurales concernées, déterminer les centres à aménager en priorité en fonction de la situation et des données qui leur sont spécifiques.

A une autre échelle, urbaine cette fois-ci, les instruments d'aménagement devraient également être élaborés en harmonie avec les Schémas régionaux ; l'aménagement du territoire interne de la cité pouvant avoir d'importantes incidences pour la région, voire pour tout le pays.

Prévus dans le plan de développement de 1973-1977, les schémas directeurs d'aménagement urbain sont destinés à préciser les orientations fondamentales de l'aménagement et du développement urbain, et constituent l'esquisse de l'agglomération actuelle et future au vu de ses différentes fonctions et de ses perspectives d'avenir. Au même titre que les autres instruments d'aménagement du territoire à long terme, le S.D.A.U. doit être l'objet d'un consensus général et se caractériser par un e souplesse nécessaire à son adaptation constante compte-tenu de l'évolution des réalités urbaines.

(73) Rapport de la Sous-Commission chargée des moyens institutionnels de l'aménagement du territoire, travaux préparatoires du Séminaire National sur l'Urbanisme, l'Aménagement du territoire et l'Environnement, Ministère de l'Intérieur, Rabat, Mai-Juin 1989. Document inédit.

Actuellement, des S.D.A.U. couvrent plus de trente agglomérations, depuis celui de Rabat-Salé établi en 1972, mais ils ne produisent pas tous leurs effets étant donné leur manque d'assise et de régime juridiques, et leur double-emploi avec les plans d'aménagement, seuls instruments prévus par le Dahir du 30 Juillet 1952 relatif à l'urbanisme. Seule exception à ce tableau, le S.D.A.U. du grand Casablanca⁽⁷⁴⁾ a été prévu par Dahir portant loi du 25 Janvier 1984 et approuvé par Décret du 28 Mai 1985.

En conséquence de ce bref aperçu descriptif des différents instruments méthodologiques de la planification spatiale, on peut dire abruptement que ceux-ci, qu'ils soient programmés, en cours d'élaboration ou déjà réalisés se caractérisent globalement par la faiblesse de leur base opérationnelle et leur défaut de cohérence, soit parce qu'ils ne se fondent sur aucun texte juridique précis, soit parce qu'ils ne procèdent d'aucun instrument de référence.

En effet tous ces instruments et notamment le Schéma National, sont marqués de vices rédhibitoires avant l'usage. Ils manqueront nécessairement de toute portée opérationnelle et de toute assise juridique tant qu'un texte juridique fondamental d'aménagement du territoire n'aura pas été adopté. Ce texte devra permettre de mettre en évidence et de formaliser les liaisons logiques et les interdépendances qui existent entre les différents niveaux de l'espace, du national, du régional, de l'urbain et du rural. Il importe de rappeler à cet égard que ce type de texte juridique de portée générale a été élaboré sous forme de projet de Charte par le Ministère de l'Intérieur en 1970, mais n'a pas été promulgué.

D'autre part, l'élaboration en cours des S.D.A.R., notamment ceux du Centre-Nord et du Centre-Sud, ne semble pas suivre l'évolution de la politique des hautes instances de l'Etat quant aux transformations que les régions actuelles sont appelées à connaître sur le plan de leur statut et surtout de leur configuration spatiale⁽⁷⁵⁾. La réflexion actuelle sur le remodelage du découpage régional condamne à l'obsolescence des instruments qui n'ont pas encore vu le jour.

* * * * *

En matière de conclusion on peut espérer qu'à l'instar du Grand Casablanca, l'ensemble des agglomérations urbaines du territoire national, seront couvertes de Schémas directeurs bénéficiant également de base juridique et intégrés dans les ensembles plus grands constitués de schéma régionaux d'aménagement. Ceci permettra une grande cohésion des interventions à la fois publiques et privées, et un développement économique et social plus harmonieux fondé sur une répartition

(74) Cf. M. Dryef : "L'aménagement urbain du Grand Casablanca", in Edification d'un Etat moderne, op. cit. pp. 201-228.

(75) Cf. supra.

spatiale plus équitable des richesses et une participation plus large des acteurs économiques et sociaux à l'objectif fondamental de la politique d'aménagement du territoire, à savoir d'assurer une plus grande justice entre les hommes à la fois sociale et spatiale.

Toutefois, là ne s'arrête pas l'effort devant être fourni par l'Etat, à cette fin. L'essentiel de l'action de celui-ci vise au-delà d'une organisation territoriale adéquate et de l'élaboration de documents techniques de prévision, à assurer une fonction de démarrage et à mettre en œuvre les moyens permettant la concrétisation des projections arrêtées ; et ce en procédant par des actions positives et par voie de commandement pour amener l'ensemble des opérateurs économiques à orienter leurs efforts dans le sens de la réalisation des options décidées pour l'aménagement du territoire.

A ces conditions, la planification tant économique que spatiale cesserait d'être un simple discours pour se traduire dans la réalité sociale actuelle et future. Elle permettra par là-même d'être à la hauteur des défis multiples que la société marocaine de ce fin de siècle affronte pour son développement.

Rabat, Décembre 1990



LES SOLUTIONS CONFLICTUELLES EN MATIERE DE GARANTIE BANCAIRE

Fatiha TALEB *

La garantie bancaire instrument du commerce international dont la reconnaissance est aujourd'hui acquise, consiste dans l'engagement contracté à la demande d'un exportateur (le donneur d'ordre) par un banquier de verser une certaine somme d'argent à un importateur (le bénéficiaire) à première demande (en fait, "un document", c'est à dire une demande écrite de paiement du bénéficiaire, faite avant l'expiration du délai fixé) en se référant au seul texte de l'engagement sans pouvoir invoquer des moyens tirés du contrat de base sous-jacent ⁽¹⁾.

Le versement est destiné à couvrir une obligation dont est tenu le donneur d'ordre envers le bénéficiaire de la garantie à l'occasion d'un contrat de vente, d'entreprise ou de fournitures.

La garantie faisant donc naître une obligation principale et autonome au moins dans les rapports entre le garant et le bénéficiaire est qualifiée de garantie indépendante.

I - En fait, la conclusion d'une opération commerciale peut entraîner la délivrance de plusieurs garanties indépendantes telles que : Une garantie de soumission qui permet à l'acheteur qui lance une soumission de s'assurer que chaque entreprise qui soumissionne conclura, si son offre est retenue, le contrat de travaux publics par exemple - Une garantie de restitution d'acompte qui permet à l'acheteur étranger d'avoir la certitude de pouvoir récupérer aisément l'acompte qu'il verse, au vendeur, s'il estime que le marché n'est pas correctement exécuté.

- Une garantie de bonne fin qui a pour objet une fois le marché commencé le versement d'une somme qui doit permettre à l'acheteur de faire achever, le marché ou de faire livrer la marchandise par un tiers si cela s'avère être nécessaire.

II - le problème alors du droit applicable ne se pose que pour les garanties internationales ⁽²⁾, un donneur d'ordre algérien par exemple : demande à sa banque également algérienne de livrer une contregarantie à une banque étrangère qui elle-même s'engagera auprès d'un bénéficiaire de son pays.

* Enseignante à l'Université d'Orun.

(1) V. R. D. A. I - n° 3 - 1990 p. 398 et s.

(2) MATTOUT IN DROIT BANCAIRE INTERNATIONAL 1987.

S'agissant de matière contractuelle, l'autonomie de volonté à vocation à s'appliquer et il y a actuellement une tendance marquée à admettre un choix exprès de droit auquel les parties entendent se soumettre⁽³⁾.

Cette tendance est concrétisée d'ailleurs à l'article 18 du code civil algérien qui dispose : " - Les obligations contractuelles sont régies par la loi du lieu où le contrat a été conclu, à moins que les parties ne conviennent qu'une autre loi sera appliquée".

Mais en matière bancaire, à défaut de choix des parties, la jurisprudence internationale est favorable à la loi de la banque par laquelle il faut entendre la loi du pays de la situation de l'établissement bancaire qui a accordé le crédit.

Donc en raison de l'autonomie totale des engagements des garants, la loi applicable à la garantie de premier rang sera celle du pays où est située la banque qui a donné cette garantie, alors que la loi applicable à la contre-garantie sera celle du pays de la banque contre-garante.

La doctrine bancaire⁽⁴⁾ a vu dans la loi de la banque celle de la partie qui agit à titre professionnel ; mais cet argument ne paraît pas à certains⁽⁵⁾ convaincant dans le cas des contre-garanties où la banque garante de premier rang est aussi professionnelle que la banque contre-garante.

Plus logique paraît être le recours à la prestation caractéristique, par la doctrine Suisse⁽⁶⁾, qui avait constaté que dans les contrats bilatéraux, la contreprestation d'une des parties consistait généralement en argent, or cette prestation d'argent n'est pas caractéristique du contrat, c'est au contraire la prestation pour laquelle le paiement est dû, c'est à dire selon les différentes catégories de contrats : la livraison de marchandises, la fourniture du transport, de l'activité bancaire, de la caution etc, qui constitue le centre de gravité et la fonction socio-économique de l'opération contractuelle.

En matière de garanties, cette fonction caractéristique, cette prestation essentielle dans les relations contractuelles est bien fournie par la banque. Ce recours à la notion de prestation caractéristique est d'autant plus justifié en matière de garanties bancaires que si celles-ci s'inscrivent bien dans le cadre des relations contractuelles, ces relations ne sont pas de nature synallagmatique, ce qui permet de qualifier la garantie bancaire de " contrat unilatéral" : le rattachement en théorie, du moins à la seule activité unilatérale de cette relation contractuelle semble donc s'imposer⁽⁷⁾. Mais certains auteurs ont proposé l'abandon d'un rattachement à la loi de la banque en faveur d'un rattachement tenant compte de la situation socio-économique globale de la relation contractuelle pour laquelle la garantie a été donnée.

(3) PELICHET IN R D. A. I. n° 3 p. et s.

(4) STOUFFLET-Banque et opérations de banque J. C. L. fascicule 566.

(5) PELICHET R D A I n° 03 - op. cit.

(6) Notamment SCHNITZER in rev de droit international 1930.

(7) PELICHET - in même revue - Loc. cit.

Il s'agirait en fait selon Monsieur MATTOUT de considérer que : "la garantie prend place dans un groupe de contrats, que sa cause est sensiblement la même que celle qui engendre le cautionnement et retenir en l'absence d'autres indices de rattachement la réelle vocation de la loi applicable au contrat commercial"⁽⁸⁾.

Le fondement ne serait pas le caractère accessoire mais la cohérence de l'ensemble du marché sans pour autant amoindrir le caractère autonome de la garantie.

Certes, une loi qui s'applique à l'ensemble de la relation socio-économique permettrait les difficultés qui tiennent à la delimitation du champ d'application de la loi applicable, mais en pratique la question de sa détermination se pose peu, la majorité des garanties prévoient expressément le droit applicable et la quasi totalité des questions soulevées trouve une réponse dans le texte même de la garantie.

Par ailleurs la chambre de commerce internationale a publié des règles uniformes pour les garanties contractuelles (publication n° 325 ⁽⁹⁾). Ces règles couvraient les garanties de bonne fin et les garanties de remboursement qu'elles soient émises par des banques ou d'autres institutions d'où la référence aux garanties contractuelles au lieu de garanties bancaires.

Mais ces règles n'ont guère connu de succès car elles ont été perçues comme étant trop protectrices des intérêts des exportateurs, alors que le commerce international est dominé par les acheteurs.

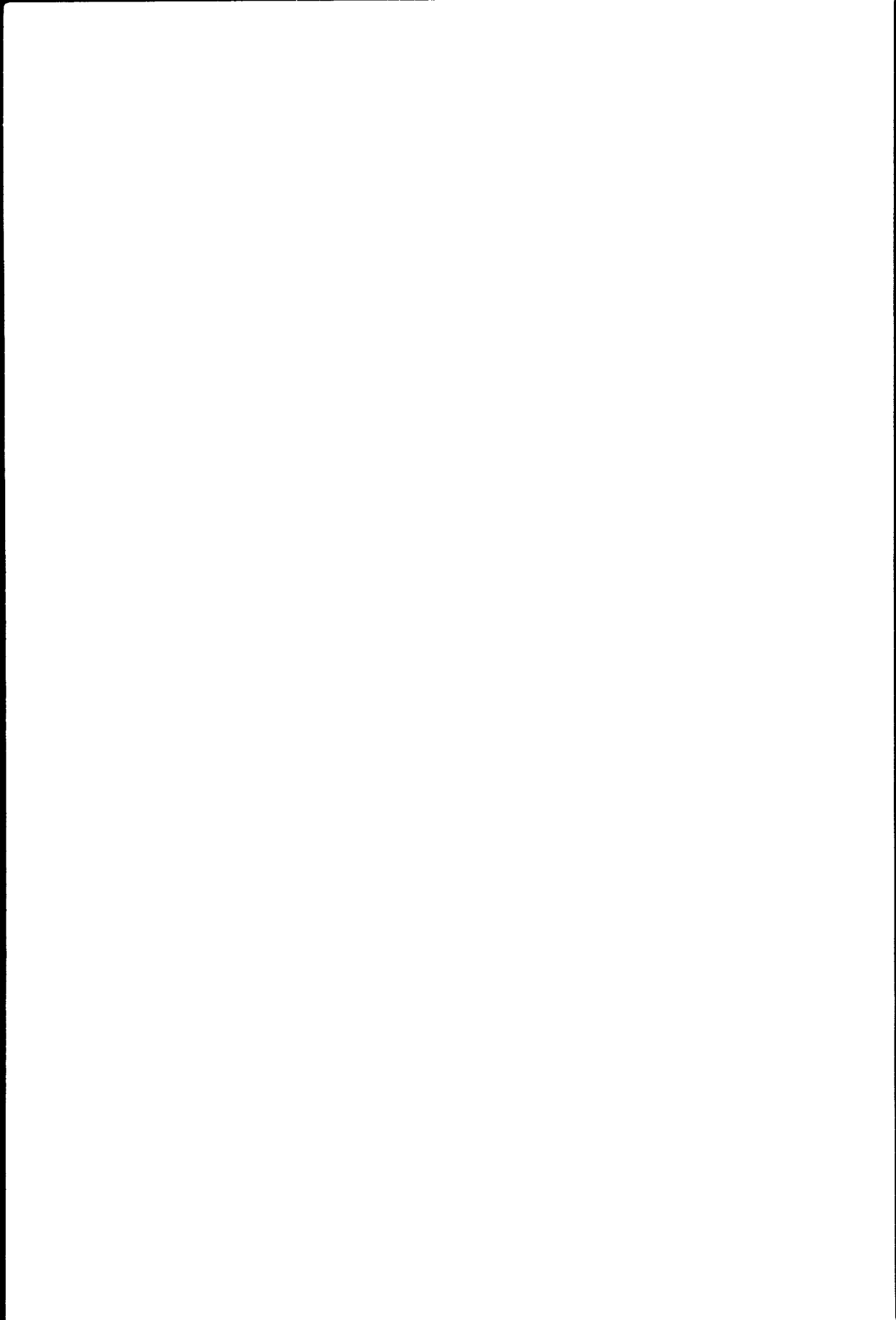
Consciente de cet échec, la chambre de commerce internationale a entrepris la préparation d'une nouvelle publication consacrée aux règles uniformes afférentes aux garanties.

Un premier projet a été préparé en 1988 ⁽¹⁰⁾, et le texte définitif adopté et publié en 1990.

(8) MATTOUT in Droit bancaire international. op.cit.

(9) V. Article in notre thèse de doctorat d'état - Alger 1990 - en droit bancaire international - Loi d'autonomie et contrats bancaires en particulier les crédits internationaux.

(10) V. R D A I n° 3 - 1990 - p. 398 et s.



TRANSFORMATION DU DROIT DE L'IMMIGRATION ET PERMANENCE DU FAIT MIGRATOIRE AU XX^e SIECLE EN FRANCE

Mohamed BOUDOUDOU *

Le droit de l'immigration, même s'il est assez étroitement déterminé par les besoins du système économique, l'immigration étant constitué (administrativement, juridiquement, et surtout intellectuellement) comme un objet gouverné par l'économie, il ne se rattache pas moins au droit des personnes et au droit des libertés publiques. Parce qu'il concerne les "étrangers", l'autre face (le verso) de la population du pays, ce droit serait-il, dans une certaine mesure, l'"envers" du droit : un droit dont la fonction serait d'énoncer ce qui est autorisé et dans quelles limites et à quelles conditions cela était-il autorisé. Plus particulièrement, sur le mode pratique, il aurait pour fonction de fixer, en premier lieu, l'endroit assigné dans la nation et dans tous les espaces (pas seulement l'espace territorial) aux individus et aux groupes "étrangers" à la nation.

Par ailleurs, si le droit est un "registre" où on peut lire l'état des rapports de pouvoir entre les forces économiques, sociales et politiques d'une société à un moment donné de son histoire, il dit, en outre, le système de valeurs symboliques qui est au principe de l'entendement politique qui en est l'expression.

Toutes (les) dimensions du droit qui participent de la structuration des rapports sociaux et des systèmes de représentation des groupes sociaux qui constituent l'ordre social et national à l'intérieur duquel et au non duquel s'exerce l'autorité juridique ⁽¹⁾.

Cette dialectique structurante du juridique et du social fait que le droit de l'immigration - non pas en tant que système clos, autonome par rapport à la réalité sociale et dont le développement obéirait à "une dynamique interne", mais un droit en jeu politique structuré jusque dans la formulation de ses textes par le jeu des rapports de forces socio-politiques - peut être constitué comme objet d'étude révélateur d'autre chose que lui même : en l'occurrence, l'intelligibilité de la condition faite aux immigrés par la société d'immigration. Car, si la "Condition de l'immigré" est formellement codifiée dans un statut juridique qui garantit la qualité de son "être-exogène" au sein de la communauté nationale, on est en mesure, s'agissant des transformations

* Enseignant chercheur à la Faculté des Lettres de Rabat.

(1) "Forme par excellence de la violence symbolique légitime dont le monopole appartient à l'Etat et qui peut s'assortir de l'exercice de la force physique"

successives de ce statut au gré des "intérêts supérieurs" de la nation, de se demander dans quelle mesure on peut parler de "droits acquis" pour des sujets étrangers et, précisément, "étrangers au droit" (sous-entendu le droit des nationaux).

En effet, la reconstitution de l'évolution des réglementations du statut de l'étranger-travailleur salarié, tel que nous le connaissons actuellement, montre la vulnérabilité extrême d'un statut qui est soumis aux aléas des changements politiques et des conjonctures économiques et sociales du pays. Le droit, dans ce cas, n'a plus de consistance propre car il est sous la souveraineté de considérations qui lui sont extérieurs.

Aussi, est-on en droit de se demander si le droit de l'immigration n'a d'autre fonction que celle de légitimer les redéfinitions successives, et, souvent contradictoires⁽²⁾, de l'immigration avec, pour souci permanent, la recherche d'une figure idéale de l'immigré et de l'immigration, c'est à dire d'une immigration qui n'en freint pas le droit "spécifique" qui est défini pour elle et qui la définit : un droit en marge du droit commun, un droit qui maintiendrait ses assujettis hors du droit, leur déniait la possibilité d'entrer de plein pied dans le droit.

Consciemment ou inconsciemment (en matière d'immigration, l'objectivation consciente, sur le mode du "dire tout haut ce que tout le monde pense tout bas", s'accomplit plus facilement, y compris par l'usage de la violence extrême...) tout concourt à légitimer cette sorte d'opération de chirurgie sociale⁽³⁾ (voire esthétique) consistant à délivrer le corps social national de l'altérité menaçante⁽⁴⁾ qui lui veindrait de l'immigration ; n'échappent pas à cette règle les multiples discours volontaristes sur l'intégration (enphémisme commode de l'assimilation, terme historiquement trop chargé) qui semblent constituer le support philosophique des légiférations actuelles sur le statut des populations immigrées.

Dire tout cela, c'est dire l'histoire différentielle de l'immigration durant le XX^e siècle, au risque de contre dire ce qu'affirme une certaine vision simpliste à l'immigration qui, se contentant d'additionner des vagues successives d'immigrés, conclut à une loi quasi-métaphysique de l'assimilation :

(2) Pendant longtemps, et au plus fort de l'immigration familiale dans les années 1970, l'immigration n'était considérée que comme un phénomène provisoire. C'est dire l'ambiguïté, savamment entretenue, entre l'immigration du travail et l'immigration de peuple menant jusqu'aux années 80.

(3) à la mesure de l'autre chirurgie sociale à l'origine même de l'émigration, qui fut presque toujours liée à l'introduction dans les sociétés pré-capitalistes du travail salarié qui est, en définitive, un des aspects dominants de l'économie capitaliste ; ainsi que l'introduction de l'esprit et de l'éthique Corrélatifs de cette économie.

(4) voire y greffer, sans l'altérer, un corps étranger ; c'est en cela qui est rituellement invoquée toute la tradition nationale (assimilationniste, dit-on) comme pour exorciser cette opération historiquement originale ; car il s'agit, cette fois-ci, de populations dont les propriétés physiques et culturelles et, pour tout dire, raciales, sont posées comme antinomiques de l'archétype dans lequel se reconnaît mythiquement la communauté nationale - une manière d'unité est plus que cela, une unicité de l'identité dont on procéderait de toute éternité (i-e identité a historique).

"En définitive, l'hypothèse de l'assimilation des jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine permet bien de rendre compte de la nature des difficultés qu'ils rencontrent, de la formation de leur action collective, de ses orientations et de ses échecs. Elle permet aussi de situer et d'interpréter les mouvements, hostiles ou favorables aux jeunes immigrés qui traversent la société française" (5).

De fait, si depuis la seconde moitié du XIX^e siècle, c'est bien une immigration européenne qui s'est installée en France - En 1936, ce sont près de 800.000 Italiens, 450.000 Polonais, 250.000 Espagnols et 250.000 Belges, qui constituent les nationalités majoritaires au sein de la population étrangère-, l'immigration nord-africaine, comme on disait alors, était composée majoritairement d'Algériens, mais aussi de Marocains au lendemain de la première guerre. En droit, ce n'était que des "travailleurs coloniaux" recrutés d'abord pour les besoins militaires et reconvertis en ouvriers des mines notamment. Alors que l'immigration Algérienne comptait 57.264 individus en France en 1918, l'immigration marocaine ne dépassait pas 10.000 personnes.

Après la seconde guerre mondiale, les Algériens atteindront 200.000, les Marocains 14.000 et les Tunisiens 3.000 (1949)⁽⁶⁾; "Célibataires" dans leur immense majorité - le frein à l'immigration familiale tenant encore à la morale de la société d'origine plus qu'aux obstacles érigés par le pays d'immigration.

Si les flux migratoires intra-européens, concentrés d'ailleurs dans les régions frontalières principalement, ont constitué, entre 1880 et l'entre-deux guerres, jusqu'à 7 % de la population française avant de se "fondre" presque intégralement, par la suite, dans le paysage social (7), il n'en fait pas de même pour les travailleurs / soldats coloniaux, pour lesquels la réglementation, tant au départ qu'à l'arrivée, obéissait à un contrôle strict (8).

(5) Didier LAPEYRONNIE, Assimilation, mobilisation et action Collective chez les jeunes de la seconde génération de l'immigration maghrébine. in *Revue Française de Sociologie* XXVIII 1987 p. 313.

C'est cette même hypothèse qui constitue la toile de fond de la tentative de systématisation de l'histoire de l'immigration en France dans l'ouvrage de G. NOIRIEL, *Le Creuset français*, Seuil, Paris, 1988.

(6) *Cahiers Nord-africains*, l'immigration marocaine en France, Paris 1954 p. 29.

(7) "Certes les retours diminuent ces chiffres en aval et les naturalisations ne cessent de croître pour tous les étrangers : 1.068.000 en 1954 et 1.267.000 en 1962. Mais l'Algérien, comme le Marocain ou le Tunisien garde, dans l'esprit des Français, ses traits spécifiques, faisant naître des méfiances qui attendront la Crise de décolonisation ou la Crise tout Court pour se révéler au grand jour". Olivier MILZA, *les Français devant l'immigration*, ed. Complexe, Bruxelles, 1988, p. 108.

(8) Nombreux sont les décrets qui interdisaient toute émigration "spontanée" des émigrés marocains. Le dahir de 1931 qui est venu lever l'interdiction, n'en réglementait pas moins sévèrement les départs.

Mais, qu'en est-il de la réglementation concernant les étrangers en général durant la première moitié du XX siècle ?

I - L'IMMIGRATION : UNE AFFAIRE PRIVEE

On note, tout d'abord, que l'initiative du recrutement de la main d'oeuvre étrangère revenait essentiellement aux employeurs privés ; autrement dit, ce fut une affaire privée. Ainsi, le "patronat" agricole du nord-ouest, le Houillères du nord et du Pas de Calais, les aciéries et la métallurgie de l'Est ont pris depuis longtemps l'habitude d'introduire pour leur propre compte des milliers de travailleurs Italiens et Polonais. Cependant les pouvoirs publics ont réagi à ces afflux en prenant une série de mesures qui, si elles inaugurent une tendance nouvelle à la réglementation, n'en sont pas moins restées sans grande portée. De fait, il ne s'agissait que de faciliter la surveillance policière des étrangers considérés comme d'autant plus dangereux qu'ils se déplacent, en les obligeant à effectuer une déclaration de résidence à la mairie où elle est consignée sur un registre d'immatriculation des étrangers (décret d'octobre 1888, repris et complété par la loi du 9 août 1893)⁽⁹⁾.

Il a fallu la Conjoncture de la première guerre pour que l'Etat reprenne l'initiative du recrutement, du placement et du Contrôle de la main d'oeuvre étrangère, notamment celle originaire des colonies.

De cette période date l'ébauche d'une réglementation systématique du travail et du séjour des immigrés, car en plus des contrats-types institués et que l'employeur s'engage à respecter, c'est la circulaire de Juin 1916, officialisée par le décret du 2 avril 1917, qui va instituer, à son tour, la Carte d'identité pour les étrangers.

Cependant, les conséquences de la guerre vont imposer la nécessité du recours à la main d'oeuvre étrangère, alors même que les soldats originaires des colonies sont repatriés, mais ils ne tarderont pas à revenir en France déclenchant par là même ce qu'on pourrait appeler le fonctionnement du principe du "bas de sable", qui va vider progressivement le sud du Maroc et la Kasylie de ses hommes actifs.

L'après guerre sera marqué par la reprise de l'initiative de l'immigration par les Associations Patrimoniales qui vont s'unir en 1924 pour fonder la "Société générale d'immigration agricole et industrielle" et detenir, de fait, le monopole des flux migratoires.

Le rôle de Contrôle dévolu aux pouvoirs publics va se révéler inefficace en égard à ce qu'on appelait déjà l'immigration clandestine ; d'où la loi du 11 août 1926 qui vint apporter un certain nombre d'aménagements au dispositif de 1917. Cependant, une fois encore cette loi ne sera pas plus appliquée.

(9) Danièle Lockak, *Etrangers : de quel droit ?* P.U.F, PARIS, 1985 p. 161. toutes les informations ultérieures se rapportant à la législation sont empruntées à cet ouvrage.

Il aura fallu la crise de 1931 pour que la loi du 10 août 1932 soit votée pour compléter l'arsenal de mesures de contrôle et de contingentement de la main d'oeuvre étrangère. Là encore, hormis l'aspect symbolique en période de Crise, cette loi n'aura pas plus d'effet qu'auparavant. Cependant, l'ensemble des dispositions juridiques accumulées durant cette première moitié du siècle, va servir à l'élaboration de ce qui sera appelé l'ordonnance du 2 novembre 1945, et qui va gérer l'immigration jusqu'à nos jours.

II - L'IMMIGRATION : UNE AFFAIRE D'ETAT / NATIONALE

L'adoption d'une véritable charte de l'immigration après la seconde guerre, qui semblait, de par la cohérence et la systématisme ⁽¹⁰⁾ du dispositif législatif et réglementaire, en mesure de constituer le support d'une véritable politique d'immigration contrôlée, notamment avec l'instauration d'un Office National d'Immigration (O.N.I), va connaître le même sort que la réglementation partielle antérieure, eu égard à l'ampleur des besoins en main d'oeuvre consécutifs à la seconde guerre.

En effet, en dépit de la planification de l'introduction de la main d'oeuvre étrangère dans une optique dirigiste de l'économie, la logique du système économique de marché ne tardera à s'imposer à la velléité étatique du contingentement qui s'est révélé inadapté à une conjoncture de forte croissance économique.

Aussi, c'est l'immigration "clandestine" qui est appelé à satisfaire les besoins immédiats en main d'oeuvre et ce jusqu'aux années 70. C'est ainsi qu'en 1968, par exemple, 80 % de la main d'oeuvre étrangère introduite fut régularisée après avoir trouvée à s'embaucher "clandestinement" (?). Autant de situations qui n'étaient pas pour "déplaire" aux pouvoirs publics, encore moins aux agents économiques, dans la mesure où l'effet bénéfique d'une main d'oeuvre "gratuite", répondant aux besoins des professions non qualifiées et des régions, l'emportait sur le "souci" d'une législation bafouée. Par ailleurs, ni la création, au sein du nouveau ministère des affaires sociales, d'une direction de la population et des migrations, ni même les mesures dissuasives de 1967, tel le doublement de la redevance dûe par les patrons à l'O.N.I. en cas de régularisation, n'ont été en mesure de maîtriser les processus migratoires.

Après les événements de 1968, ce sont les circulaires dits Marcellin-Foutanet qui vont marquer un coup d'arrêt aux régularisations des premiers-migrants. Parallèlement aux flux migratoires des travailleurs dans les années 70, c'est l'immigration familiale qui est déclenchée ⁽¹¹⁾.

Ce n'est qu'en 1974 que la décision de rompre avec la situation antérieure va marquer l'arrêt à l'échelle de toute l'Europe ⁽¹²⁾, l'entrée "anarchique" des travailleurs

(10) au point qu'on a considéré ce dispositif comme totalitaire, dans la mesure où cette ordonnance qui avait force de lois régénait la vie publique et privée des immigrés.

(11) R.F.A. (dés novembre 1973), France (juillet 1974), Belgique (août 1974).

(12) Les étrangers sont responsables de 10 à 13 % des naissances en 1953, de 15 à 18 % en 1965 et ils contribuent pour 30 % au bilan démographique de la France de 1966-1973.

étrangers et de laisser place aux régularisations des regroupements familiaux ⁽¹³⁾.

Pour justifier cette mesure d'ordre politique, on a invoqué le ralentissement de la croissance et de la restructuration industrielle suivi par la montée du chômage qui va atteindre près de 2 millions en 1980. Situation à laquelle devait correspondre la loi du 10 Janvier 1980, dite loi Bonnet qui permet d'expulser définitivement l'étranger en situation irrégulière et donner les moyens d'assurer l'effectivité de la mesure prise à son encontre, par la double faculté qu'elle prévoit de le reconduire de forces à la frontière et de la maintenir en détention lorsque l'expulsion ne peut être exécutée sur le champ.

Parrallèlement à ces mesures, le thème de la réduction de la main d'oeuvre étrangère déjà installée est institué par la loi stoléru de juin 1977. Suivi en 1980 par l'accord Franco-algérien sur la réinsertion. De plus, dès 1974 on souligne désormais l'accroissement des coûts de gestion de cette main d'oeuvre. En effet, si au cours des années 60 la population immigrée a davantage contribué au système de protection sociale (assurance, maladie, chômage, vieillesse) qu'elle ne recevait de prestations, l'arrivée massive des familles, notamment maghrébines, dans les années 70 va contribuer à la transformation profonde de la nature du problème d'immigration ; car, en plus de la forte demande exercée sur le système éducatif ⁽¹⁴⁾ et du logement, c'est l'altérité "Culturelle" de cette nouvelle Composante de la société qui va se révéler au grand jour, corrélativement à la prise de conscience du caractère durable, si non permanente de cette immigration composée de près de 2 millions de maghrébins musulmans.

Or, si la loi du 17 Octobre 1981, et plus tard celle du 17 Juillet 1984, concrétiseront sur le plan juridique la reconnaissance du caractère durable de l'installation en France de la population immigrée, notamment avec la suppression de la dissociation entre le séjour et le travail par l'institution d'une carte de résident, l'espoir n'est pas moins nourri de réduire l'effectif de cette population avec les mesures d'aides —> au retour et, semble-t-il, à la réinsertion dans le pays d'origine (1984).

Cependant, l'échec de la politique du retour ⁽¹⁵⁾ va relancer, désormais, la problématique de l'intégration qui va constituer le support (alibi légitime) de toutes les mesures d'ordre législatif qui vont être prises pour le verrouillage des frontières et l'instauration en Septembre 1986 de visas pour les maghrébins. Une mesure qui, à l'instar des autres pays européens d'immigration vise en premier lieu les émigrés potentiels du Tiers-monde.

(13) En 1967, 86 % des familles se sont fait régularisées après leur arrivée en France.

(14) En 1985-1986, 1.081.100 enfants étrangers fréquentaient l'école et représentaient 8,9 % de la population scolaire globale.

(15) Car non seulement les mesures de 1977 comme celles de 1984 n'ont pas produit l'effet qu'on attendait d'elles, (50.000 départs de Mai 1984 à Octobre 1986) mais elles ont provoqué le retour, en majorité, de Portugais, Espagnols et Italiens. Ceux là même que la France aurait aimé garder.

III - L'IMMIGRATION ET LES PERSPECTIVES DE LA CONSTRUCTION DE L'UNITE EUROPEENNE

La question de l'immigration en France, comme dans toute l'Europe se pose désormais en termes nouveaux. En effet, la prise de conscience du caractère permanent de la présence de populations immigrées étrangères et de ses implications est à l'origine du débat ouvert depuis peu sur les règles institutionnelles régissant le statut de l'étranger et les moyens d'accéder à la nationalité du pays d'immigration.

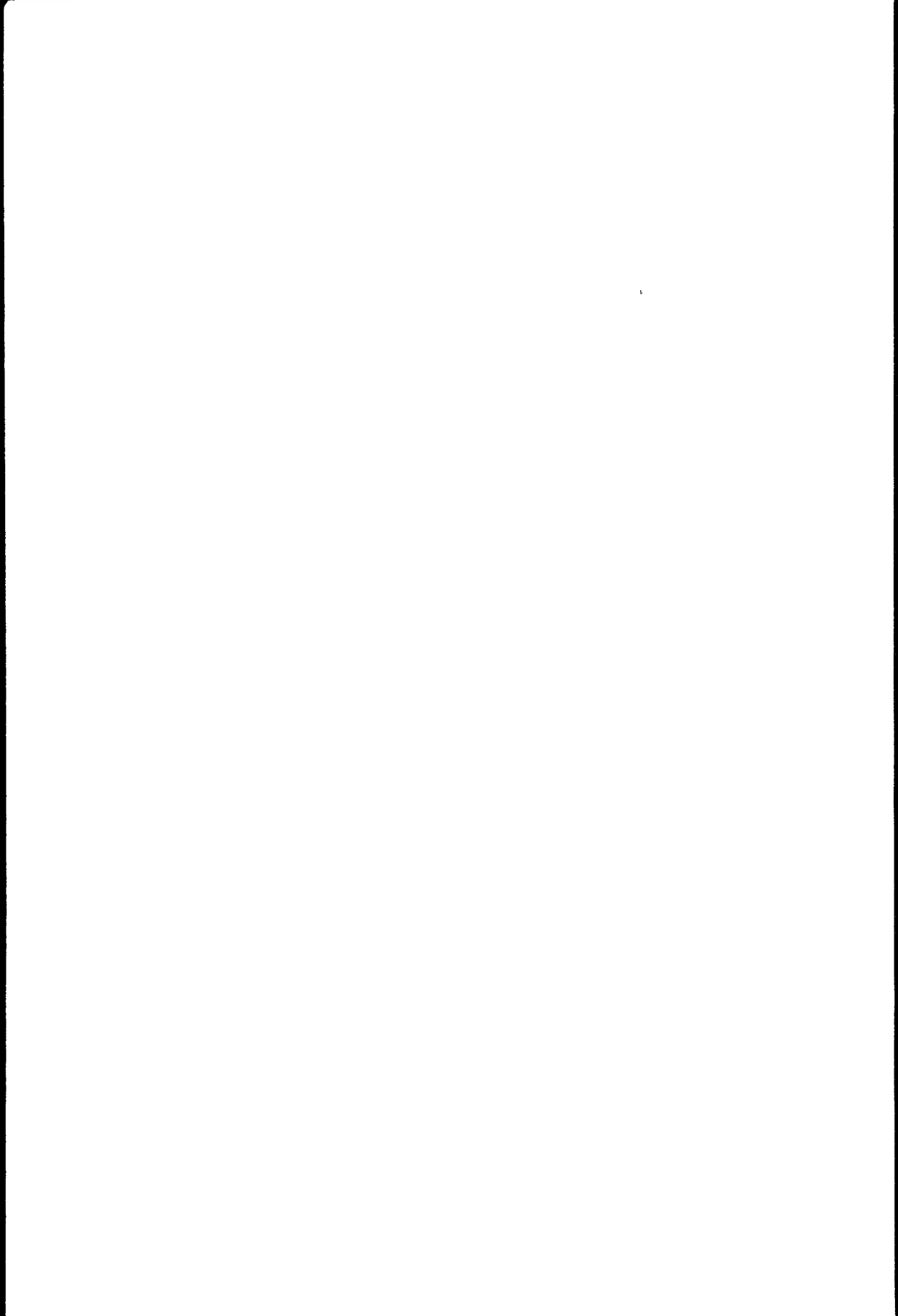
Ainsi ; les débats sur la réforme du code de la nationalité en France a constitué un moment de vérité pour les trois partenaires du fait migratoire : le pays d'immigration, le pays d'émigration et au coeur de cette "équation", les immigrés eux-mêmes. Autrement dit, c'est l'objectivation de la dissimulation au fondement même de l'émigration - immigration, et dont les 3 partenaires se sont nourri sur le mode du provisoire et du retour devant mettre fin à ce provisoire⁽¹⁶⁾. Aussi, l'émergence des générations nées dans les pays d'immigrations a transformé les données de la problématique de l'intégration, car il ne s'agit plus de populations immigrées radicalement exogènes, mais d'une population traversée jusqu' à l'intérieur de la structure familiale par une rupture dans les modes d'identification, rupture au principe des ambiguïtés identitaires qui travaillent actuellement les familles maghrébines immigrées en Europe et leurs enfants⁽¹⁷⁾.

Au terme de ce dernier cycle migratoire l'alternative n'est plus entre le retour au pays d'origine ou l'établissement définitif dans le pays d'immigration, elle est entre le maintien de leur statut d'étranger (citoyen ?) et l'intégration politique.

C'est bien de ce dilemme, à la fois juridique et politique, qu' héritent les pays d'immigrations (comme d'émigration d'ailleurs) en Europe avec la construction de l'Unité Européenne.

(16) Mohamed Boudoudou, Mythe du retour et imaginaire social, in *Peuples Méditerranéens (Migrations et Méditerranée)* n°31-32, Paris, 198 pp. 22-24.

(17) Abdelmalek Sayad, les enfants illégitimes, in *Actes de la Recherche en sciences sociales* n°26/27 Mars-Avril 1979 pp. 117-132.



LES DROITS DE L'HOMME DEPUIS 1945

Ahmed Belhaj SENDAGUE *

INTRODUCTION :

L'un des phénomènes les plus importants depuis la fin de la 2ème guerre mondiale est sans doute le développement des droits de l'homme.

En fait on ne peut manquer de noter une prise de conscience mondiale progressive qui tend à assurer à l'individu dans tous les domaines de sa vie, l'épanouissement de sa personnalité. Même si l'accent sur les droits de l'homme est souvent teinté de préoccupations politiques, l'évolution qui se dessine est très positive et mérite une particulière attention.

Mais celui qui aborde l'étude des droits de l'homme ne peut manquer, à la fois, d'être impressionné par la diversité de la matière et dérouter par son vaste domaine.

Assurément si la notion des droits de l'homme fait partie du vocabulaire courant, sur le plan scientifique il est très difficile de la cerner. En fait la notion de droits de l'homme est aussi rarement élucidée que fréquemment utilisée. Il convient de chercher les différentes définitions qui lui ont été données avant de se pencher sur la différence qu'il y a entre cette notion et des notions voisines à savoir "les libertés publiques" ou encore "le droit humanitaire".

I - DEFINITIONS DES DROITS DE L'HOMME

Plusieurs définitions des droits de l'homme ont été proposées, chacune s'efforçant de serrer au plus près les éléments fondamentaux de la notion.

1) La définition "scientifique" donnée par René cassin : (Prix Nobel de la paix en 1968) au colloque de Nice de mars 1971)

"La science des droits de l'homme se définit comme une branche particulière des sciences sociales qui a pour objet d'étudier les rapports entre les hommes en fonction de la dignité humaine en déterminant les droits et les facultés dont l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de la personnalité de chaque être humain".⁽¹⁾

Définition très abstraite, mais admirable quant à l'élevation de pensée. De cette définition nous nous bornerons à retenir 3 éléments qui semblent importants :

* Docteur d'Etat en Droit, Cadre supérieur du ministère des affaires étrangères.

(1). BECET (Jean-Marie), COLARD (Daniel) Les droits de l'homme. Editions Economica - Paris, 1982 PP : 9 et 10

- Les droits de l'homme constituent une science ;
- Le critère de cette science est la dignité humaine ;
- Son objet est la recherche des droits et facultés" qui assurent cette dignité.

2) La définition technique donnée par l'ordinateur en 1973

L'Institut International des droits de l'homme de Strasbourg créée en 1969 (fondation René Cassin) s'est livré en 1973 à une intéressante étude. Les chercheurs de l'Institut ont soumis à l'ordinateur plus de 50. 000 termes "droits de l'homme" de façon à dégager la liste des mots dont la fréquence était la plus élevée.

A partir de cette opération technique, on a obtenu une définition surprenante mais très réaliste :

"Les droits de l'homme sont une science qui concerne la personne et notamment l'homme travailleur, vivant dans le cadre d'un Etat et qui, accusé d'une infraction ou victime d'une situation de guerre, doit bénéficier de la protection de la loi, grâce à l'intervention du juge national et de celle des organisations internationales (telles que les organes de la convention européenne des droits de l'homme), et dont les droits, notamment le droits à l'égalité, doivent être harmonisés avec les exigences de l'ordre public"

Cette définition est assez surprenante dans la mesure où elle ne ressemble pas aux définitions que l'on donne habituellement, plus générales, plus amples. Mais elle est certainement plus proche de la réalité : c'est le travailleur qui est directement pris en considération, dans des situations précises et ce n'est pas la liberté mais l'égalité qui est considérée comme le droit le plus important.

3) La définition bi-dimensionnelle donnée par Yves Madiot en 1976

Dans son manuel "Droits de l'homme et libertés publiques" le professeur Yves Madiot écrit :

"L'objet des droits de l'homme est l'étude des droits de la personne reconnus au plan national et international et qui - dans un certain état de civilisation - assurent la conciliation entre, d'une part, l'affirmation de la dignité de la personne humaine et sa protection et, d'autre part, le maintien de l'ordre public" cette définition appelle plusieurs remarques. Elle est d'abord la seule qui met en relief la double dimension des droits de l'homme : la dimension nationale et internationale. Ensuite, point commun avec l'ordinateur, elle attire l'attention sur les limites que rencontrent nécessairement les droits des individus, à savoir les exigences de l'ordre public.⁽²⁾

La combinaison de ces trois définitions clarifie le débat doctrinal, la science des droits de l'homme est à la fois une science jeune, une "science carrefour" ou "synthèse" qui pour se développer doit faire appel à l'ensemble des disciplines sociales. Sur le plan

(2) MADIOT (Yves) Droits de l'homme et libertés publiques. Editions Masson, Paris 1976 P. 19

juridique, cette science concerne le constitutionnaliste, l'administrativiste, le pénaliste, l'internationaliste, l'historien de droit. D'autre part l'épanouissement des droits et libertés implique certes l'existence d'un "Etat de droit" mais aussi la réunion d'une série de facteurs non-juridiques : un certain niveau de développement, un certain degré d'éducation et de civisme, un certain type de société, bref, un certain environnement favorable au respect de la personne humaine.

II - DROITS DE L'HOMME ET LIBERTES PUBLIQUES

Une remarque d'ordre terminologique s'impose tout d'abord, on rencontre deux expressions pour désigner l'ensemble de la matière : celle des "droits de l'homme" et celle de "libertés publiques" . Certains auteurs les confondent, d'autres établissent au contraire une distinction entre les deux notions.

Pour le professeur Jean RIVERO, ces deux notions voisines ne se situent pas sur le même plan et elles n'ont pas du tout le même contenu. La terminologie "Droits de l'homme" est issue de la conception du droit naturel. Selon celle-ci, l'homme parce qu'il est un être humain, possède un ensemble de droits inhérents à sa nature, et qu'on ne peut violer sans porter atteinte à celle-ci. Il appartient au droit positif de "reconnaître" et de "protéger" ces droits naturels. Au contraire par "libertés publiques" ou désigne des droits reconnus et aménagés par les autorités publiques. Les libertés publiques sont des droits de l'homme que leur consécration par l'Etat a fait passer du droit naturel au droit positif.

De plus les droits de l'homme forment une conception large, vaste, élastique qui varie selon les ères et les aires c'est à dire dans le temps et l'espace tandis que les libertés publiques ont au contraire un champ d'action très limité.

III - DROITS DE L'HOMME ET DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Le droit international humanitaire a pour but de réglementer les hostilités afin d'en atténuer les rigueurs.

Les Nations Unies utilisent de préférence l'expression synonyme de "droit des conflits armés" .

Le droit humanitaire est cette portion considérable du droit international public qui s'inspire du sentiment d'humanité et qui est centrée sur la protection de la personne en cas de guerre.

Le droit humanitaire a deux rameaux : celui de Genève et celui de la Haye.

1) Le droit de Genève ou Le droit humanitaire proprement dit, tend à sauvegarder les militaires lors de combat ainsi que les personnes qui ne participent pas aux hostilités. Cet ensemble est concrétisé par les quatre conventions de Genève de 1949, que viennent compléter les deux protocoles additionnels de 1977 formant ainsi un monument juridique impressionnant de quelques 600 articles, qui codifie les normes protégeant la personne en cas de conflit armé.

Le droit de Genève incarne l'idéal même de la croix rouge, offrant un caractère spécifiquement humanitaire, élément primordial de civilisation et de paix.

2) Le droit de la Haye ou droit de la guerre proprement dit fixe les droits et les devoirs des belligérants dans la conduite des opérations et limite le choix des moyens de nuire.

Les textes de la Haye 1899 - 1907 sont aussi, à n'en pas douter, d'inspiration humanitaire. Mais ils ont pour but de réglementer les hostilités et sont, de ce fait, encore en partie axés sur les nécessités militaires et la conservation de l'Etat.

Il faut maintenant examiner brièvement quels liens existent entre le droit international humanitaire et la législation des droits de l'homme, cette dernière ayant pour objet de garantir en tout temps aux individus la jouissance des droits et libertés fondamentaux et de les préserver des fléaux sociaux.

Sur le plan des idées, ces deux mouvements ont la même origine historique et philosophique : l'un et l'autre sont nés dans la nuit des temps de la nécessité de protéger la personne humaine contre les forces mauvaises qui la menacent. Cependant, cette conception a donné naissance à deux efforts distincts :

limiter les maux de la guerre et défendre l'homme contre l'arbitraire. Ils se sont, au cours des siècles développés sur des voies parallèles.

Certes les droits de l'homme représentent les principes les plus généraux alors que le droit humanitaire a un caractère particulier et exceptionnel, puisqu'il entre en application au moment précis où la guerre vient empêcher ou restreindre l'exercice des droits de l'homme, mais aussi les deux systèmes sont proches et ils doivent le rester. Ils sont complémentaires et se complètent même admirablement.

Après l'étude de ces problèmes sémantiques et de définitions des droits de l'homme avec la classification des relations existantes entre cette notion et d'autres notions voisines tels que droit humanitaire ou libertés publiques, nous allons nous pencher sur le vif du sujet à savoir l'étude des droits de l'homme depuis 1945. Cela revient à notre avis à étudier premièrement l'ampleur de l'oeuvre accomplie dans le domaine des droits de l'homme aussi bien sur le plan international que régional. Deuxièmement examiner le rôle joué par l'organisation des Nations Unies et ses différents mécanismes dans la protection et la promotion des droits de l'homme.

LA FORMATION D'UN DROIT INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME ET L'AMPLEUR DE L'ŒUVRE ACCOMPLIE DANS CE DOMAINE.

Les droits de l'homme constituent l'une des préoccupations majeures de la société internationale. Mais les textes adoptés, s'ils sont nombreux présentent, du fait du milieu juridique et politique dans lequel ils interviennent, des caractères particuliers

Jusqu'en 1945, on ne rencontre pas de textes assurant une protection générale des droits de l'homme. Il s'agit seulement de documents assurant une protection limitée à certaines catégories de personnes. Ainsi, Les capitulations conclues entre la France et la Turquie en mai 1740 ne visent que les chrétiens des Etats Européens dans les Etats musulmans et tendent à leur garantir les libertés du culte, de Commerce ou de déplacement. A la fin de la première guerre mondiale, les traités conclus en 1919 et 1920 entre les alliés d'une part, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Grèce, la Roumanie et la Yougoslavie d'autre part, protègent principalement les minorités. Comme on l'a justement souligné, ces textes étaient fondés sur une conception inégalitaire : c'était une protection de l'homme en tant que celui-ci appartenait à une certaine race, professait une certaine religion et utilisait une certaine langue. Il faut attendre 1945 pour voir apparaître des textes s'efforçant de prévoir une protection non discriminatoire, sur le plan universel ou régional.

Ainsi donc depuis 1945, les Organisations Intergouvernementales ont élaboré un "droit des droits de l'homme", une législation internationale extrêmement importante qui traite de tous les aspects de la protection de la personne : droits individuels et collectifs, droits civils et politiques, droits économiques, sociaux et culturels.

Ces textes ont été conçus et adoptés sous forme, soit de déclarations qui n'ont pas force juridique obligatoire, soit de traités ou de conventions qui, au contraire, sont appelés à lier les Etats qui les ratifient. Les uns ont le caractère d'instruments généraux, les autres d'instruments spécifiques .

Chapitre I : Les instruments des droits de l'Homme à vocation universelle

Nous étudierons successivement les textes constitutifs des organisations internationales telle que la charte de l'Organisation des Nations Unies, puis les textes généraux, c'est-à-dire la Déclaration Universelle et les pactes internationaux ou ce qu'il est convenu d'appeler charte internationale des droits de l'Homme.

A) Les textes constitutifs des organisations internationales à vocation universelle.

Le pacte de la "Société des nations" (28 avril 1919) ne contient que de rares dispositions sur les droits de l'Homme. Elles n'apparaissent, et encore de façon très indirecte, que dans les articles 22 et 25 relatifs aux territoires sous tutelle. La charte des Nations Unies (26 juin 1945) , à cause des horreurs du second conflit mondial, est beaucoup plus précise et neuf articles traitent directement du problème des droits de l'Homme. Ainsi aux termes du préambule, les peuples

des Nations Unies s'affirment résolus à "proclamer à nouveau (leur) foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes et petites".

Il est aussi fait mention aux droits de l'Homme et à la nécessité de leur respect dans les articles : 1 er qui traite des buts et principes des Nations Unies, à l'article 13 relatif aux fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, dans l'article 62 concernant ceux du Conseil Economique et Social et dans l'article 76 sur les fins essentielles du régime international de tutelle.

De même les actes constitutifs de plusieurs institutions spécialisées traitent directement des droits de l'homme. C'est le cas notamment, de la constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (novembre 1945, UNESCO), de celle de l'Organisation mondiale de la santé (avril 1946, OMS) ou de celle de l'Organisation internationale du travail (créée par le traité de Versailles, O.I.T).

L'attachement profond de l'ONU à la dignité humaine est attesté par la création d'une commission des droits de l'Homme qui s'est employée à élaborer une "charte internationale des droits de l'Homme" qui puisse servir d'étalon pour le respect de ces droits par les nations.

B) La Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948

La Déclaration universelle des droits de l'homme (qui a la forme juridique d'une résolution) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 par 48 voix et 8 abstentions (6 pays communistes, Afrique du Sud et Arabie Saoudite). La déclaration qui est un texte relativement bref (30 articles précédés d'un préambule) est le principal texte international affirmant les droits inaliénables et inviolables de tous les membres de la famille humaine. Elle a été proclamée comme "l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations" en ce qui concerne les droits de l'homme. Elle énumère de nombreux droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels auxquels toute personne dans le monde entier peut prétendre. A l'origine la Déclaration universelle était conçue comme énonçant des objectifs que les gouvernements devaient atteindre et, en tant que telle, ne constituait pas une règle obligatoire de droit international. Cependant, le fait qu'elle a été acceptée par un grand nombre d'Etats lui donne une autorité morale évidente. Ses dispositions ont été à la base de nombreuses décisions des Nations Unies et ont inspiré de nombreuses conventions internationales ou servi à leur élaboration. En 1968, la conférence internationale des droits de l'homme de Téhéran a proclamé que "la Déclaration Universelle des droits de l'homme (...) constitue une obligation pour les membres de la communauté internationale". La Déclaration a également exercé une influence importante sur les constitutions nationales, le droit des Etats et, dans certains cas, les décisions des tribunaux.

Ceci dit, quels sont les droits que la Déclaration universelle proclame ?

Les deux premiers articles de la Déclaration universelle disposent que tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits et définissent les principes de l'égalité et de la non-discrimination dans l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les 19 articles qui suivent exposent les droits civils et politiques qui doivent être reconnus à tout être humain. Ce sont notamment les suivants :

- Droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de la personne,
 - Droit de ne pas être tenu en esclavage ni en servitude,
 - Droit de ne pas être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants,
 - Droit de chacun à la reconnaissance de sa personnalité juridique,
 - Droit à l'égale protection de la loi, *
 - Droit à un recours effectif contre les actes violant les droits de l'homme,
 - Droit de ne pas être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé,
 - Droit de toute personne à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial,
 - Droit de toute personne d'être présumé innocente jusqu' à ce que sa culpabilité ait été légalement établie,
 - Droit de n'être pas condamné pour des actions qui au moment où elles étaient commises ne constituaient pas un acte délictueux,
 - Droit de toute personne de n'être pas l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance,
 - Droit de toute personne de circuler librement, de quitter tout pays et de revenir dans son pays,
 - Droit d'asile,
 - Droit à une nationalité,
 - Droit de contracter mariage et de fonder une famille,
 - Droit à la propriété,
 - Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion,
 - Droit à la liberté d'opinion et d'expression,
 - Droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques,
 - Droit de toute personne de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays,
 - Droit de toute personne à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
- Les sept articles qui suivent (art. 22 à 28) traitent des droits économiques, sociaux et culturels ; ils disposent que toute personne a droit :
- A la sécurité sociale,

- Au travail et au libre choix de son travail,
- A un salaire égal pour un travail égal,
- A une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant une existence conforme à la dignité humaine,
- De fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats,
- Au repos et aux loisirs,
- A un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé et son bien-être (notamment par l'alimentation, l'habillement, le logement et les soins médicaux) ,
- A la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse, ainsi que dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté,
- A la protection de la maternité et de l'enfance,
- A l'éducation, les parents ayant, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants,
- De prendre part librement à la vie culturelle de la communauté,
- A la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont elle est l'acteur.

Conformément à l'article 28, toute personne a droit à ce que règne sur le plan social et international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la Déclaration puissent y trouver plein effet.

L'article 29 a trait aux devoirs de l'individu envers sa communauté. Dans le dernier article il est dit qu'aucune disposition de la Déclaration ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité visant à la destruction des droits et libertés qui y sont énoncés.

Enfin il convient de signaler que la conception d'ensemble qui domine le texte correspond incontestablement à la conception libérale moderne des libertés et droits de l'Homme. Cela s'explique principalement par le rapport des forces au sein de l'ONU lors de l'adoption de la Déclaration : sur 58 Etats, 52 étaient proches des Etats Unies et 6 étaient liés à l'URSS.

L'impact de cette Déclaration a été et est toujours considérable. Mieux que quiconque M. René Cassin (qui a très étroitement participé à son élaboration) pourrait écrire qu'elle est et demeure l'instrument le plus important que l'homme ait conçu. Elle fait époque dans l'histoire de l'humanité. Elle est la charte de la liberté pour les opprimés et les victimes de la tyrannie. Elle définit les limites que la toute puissante machine de l'Etat doit se garder de franchir dans ses relations avec ceux qui lui sont soumis. Et, ce qui est le plus important de tout, elle proclame que les droits des êtres humains devront être protégés par un régime de droit".⁽³⁾

(3) CASSIN (René). La signification de l'année des droits de l'homme. Revue internationale des juristes. Décembre 1967, Tome VIII, n° 2, p. 111.

C) Les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme du 16 décembre 1966

La Déclaration est une proclamation de la foi en l'homme, en la dignité de la personne humaine. Mais elle n'a pas de force juridique. Il était donc nécessaire de reprendre, sous une forme juridiquement obligatoire, les droits proclamés dans la Déclaration. C'est l'objet de deux pactes adoptés à l'unanimité par l'Assemblée Générale de l'ONU le 16 décembre 1966. Les deux pactes sont donc des traités en vertu desquels les Etats parties, c'est à dire les nations qui ont officiellement accepté de se conformer à leurs dispositions s'engagent à respecter, garantir et assurer le plein exercice de toute une série de droits.

Les pactes sont au nombre de deux : le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le pacte international relatif aux droits civils et politiques avec un protocole facultatif se rapportant à ce dernier.

Les pactes reconnaissent et définissent plus en détail les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et traitent d'un certain nombre d'autres droits. Chaque pacte établit des procédures pour lesquelles les organes compétents des Nations Unies peuvent contrôler l'application par les Etats parties des droits protégés. Un Comité des droits économiques sociaux et culturels a été créé par le conseil économique et social pour examiner les progrès accomplis par les Etats parties dans l'application du pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'application du pacte relatif aux droits civils et politiques est contrôlée par un autre organe composé d'experts indépendants : le Comité des droits de l'homme.

1) Le pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

Les droits reconnus dans le pacte un international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont notamment le droit au travail, la liberté de choisir un emploi, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, le droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, le droit à la sécurité et l'hygiène du travail ainsi qu'au repos et aux loisirs. Le droit de former des syndicats et de s'y affilier, le droit de grève, le droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, protection et assistance doivent être accordées à la famille et une protection spéciale aux mères et aux enfants.

Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants.

Le pacte reconnaît aussi le droit qu' a toute personne d'être à l'abri de la faim, le droit de jouir du meilleur état de santé physique et morale et le droit à l'éducation.

2) Le pacte international relatif aux droits civils et politiques :

D'autre part, de son côté le pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit à chacun le droit à la vie. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, nul ne sera tenu en esclavage, nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire.

Le pacte garantit également la liberté de circuler. Il impose des restrictions à l'expulsion des étrangers se trouvant légalement sur le territoire d'un Etat partie. Le pacte prévoit que tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice et prévoit aussi des garanties en matière de procédure pénale et civile.

La rétroactivité de la législation pénale est interdite et chacun a droit à la reconnaissance de sa personnalité juridique. Nul ne peut être l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance.

En outre toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi que la liberté d'expression. Le droit de réunion pacifique est reconnu ainsi que le droit de s'associer librement.

Le pacte prévoit l'interdiction de toute propagande en faveur de la guerre et de tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse.

Le droit de se marier et de fonder une famille est reconnu à l'homme et à la femme à partir de l'âge nubile. Tout enfant a droit aux mesures de protection qui lui sont nécessaires et a le droit d'acquérir une nationalité.

Le pacte reconnaît à tout citoyen le droit de prendre part à la direction des affaires publiques et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. ⁽⁴⁾

3) Le protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques

Quant au protocole facultatif ⁽⁵⁾ c'est un instrument qui complète le pacte, il est entré en vigueur en 1976 en même temps que le pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les Etats qui adhèrent au protocole facultatif donnent au comité des droits de l'Homme, créé en vertu du pacte, le pouvoir de recevoir des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation d'un des droits énoncés dans le pacte. En pratique, le comité accepte également des communications de représentants légaux ou de proches parents de ces particuliers si les intéressés ne sont pas en mesure de présenter la documentation eux-mêmes.

Lorsqu'une communication a été déclarée recevable, le comité réuni à huis clos, l'examine et discute du bien fondé de la demande.

Lorsque le comité a achevé l'examen de la plainte déposée par le particulier et de la réponse de l'Etat partie, il peut faire savoir si, selon lui, les droits garantis par le pacte ont été respectés ou non.

(4) Les deux pactes ont été ratifiés par le Maroc le 3 mai 1979.

(5) Le protocole facultatif n'engage pas le Maroc qui ne l'a pas encore ratifié.

Chapitre II : Les instruments des droits de l'homme à vocation régionale

Nous examinerons à cet égard les textes européens, les textes interaméricains ainsi que les textes africains en matière de droits de l'homme.

A) Les textes européens

Le traité instituant la Communauté Economique Européenne ne contient que de rares dispositions sur les droits de l'Homme. Les Etats signataires s'affirment résolus à sauvegarder la paix et la liberté (préambule) et à abolir les restrictions à la libre circulation des personnes. Le statut du Conseil de l'Europe (5 Mai 1949) est beaucoup plus précis. Le but de l'Organisation est de sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont le patrimoine commun des Etats membres et de favoriser leur progrès économique et social. Ce but sera poursuivi par la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

A cet égard le Conseil de l'Europe élabora deux textes très importants : la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la charte sociale européenne auxquels il faut ajouter l'Acte final d'Helsinki.

a) La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

La convention européenne des droits de l'homme a été signée à Rome le 4 Novembre 1950 et est entrée en vigueur le 3 Septembre 1953. Très riche et très détaillée, elle protège les droits de la personne humaine, garantit les biens des personnes physiques et morales ainsi que les libertés individuelles et collectives, reconnaît les droits judiciaires. De ce point de vue, il ne saurait être question de mettre en doute son importance. Mais elle contient diverses restrictions générales et spéciales, aux libertés reconnues. Il doit s'agir de mesures nécessaires conformes aux exigences d'une société démocratique, et destinées à garantir l'ordre public, la santé, la morale et la sécurité nationale.

D'autre part afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les hautes parties contractantes de la convention européenne des droits de l'homme, il est institué

- une commission des droits de l'homme
- une cour européenne des droits de l'homme

L'originalité de cette convention c'est, entre autres, son article 25 qui stipule que "la Commission peut être saisie d'une requête adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers, qui se prétent victime d'une violation par l'une des hautes parties contractantes des droits reconnus dans la présente convention..."

b) La Charte sociale européenne

La charte sociale européenne, signée à Turin (Italie) le 18 Octobre 1961, est le pendant, dans le domaine économique et social, de la convention européenne des

droits de l'homme. Elle est entrée en vigueur le 26 Février 1965. La Charte consacre les principaux droits économiques et sociaux : droit au travail, liberté syndicale, droit de grève, protection du travail des enfants et des femmes, droit à la formation professionnelle, droit à la sécurité sociale. Elle n'a pas pour effet de conférer directement des droits aux ressortissants des Etats parties. Mais elle contient un intéressant mécanisme d'engagement de la part des Etats. Ceux-ci au moment de la ratification, peuvent écarter certains articles. Seulement, ils doivent adhérer à un "noyau minimum" de règles obligatoires.

c) L'acte final d'Helsinki : 1er Août 1975

Il existe enfin une troisième dimension des droits de l'homme en Europe : celle de l'acte final d'Helsinki qui lie 34 Etats du vieux continent plus l'Amérique du Nord (les Etats-Unis et Canada) .

On sait que ce document paneuropéen a codifié les règles de la coexistence pacifique entre l'Est et l'Ouest dans une Déclaration énumérant les dix grands principes devant régir les relations mutuelles entre les participants. Ce décalogue définit le "code de bonne conduite" de la détente. En réalité l'intérêt majeur de l'Acte se trouve pour nous dans la troisième corbeille qui recouvre le problème du respect des droits de l'homme. Ainsi le septième principe du décalogue est tout entier consommé au "respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conviction" et le huitième de l'égalité des droits des peuples et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" .

L'occident a profité de la C. S. C. E. pour enrichir la notion de "détente" en lui donnant un aspect à visage humain. Cette politique doit bénéficier non seulement aux Etats mais également aux peuples qui souffrent et qui aspirent à plus de liberté et à moins d'arbitraire.

Quand au champ d'application de la troisième corbeille d'Helsinki intitulé pudiquement "coopération dans les domaines humanitaires et autres" . Il englobe les quatre rubriques suivantes :

I - CONTACTS ENTRE LES PERSONNES

- contacts et rencontres régulières sur la base des liens de famille ;
- réunion de familles ;
- mariage entre citoyens d'Etats différents ;
- déplacement pour raisons personnelles ou professionnelles ;
- amélioration des conditions du tourisme, à titre individuel ou collectif ;
- rencontres entre jeunes ;
- sports, développement des contacts.

II - INFORMATIONS

- amélioration de la diffusion de l'information (parlée, filmée et écrite, de l'accès à l'information et de l'échange d'informations)

- coopération dans le domaine de l'information ;
- améliorations des conditions de travail des journalistes.

III - COOPERATIONS ET ECHANGE DANS LE DOMAINE DE LA CULTURE

- extension des relations ;
- connaissance mutuelle ;
- échange et diffusion ;
- accès
- contacts et coopération ;
- domaine et formes de coopération ;

IV - COOPERATION ET ECHANGE DANS LE DOMAINE DE L'EDUCATION

- extension des relations ;
- accès et échanges ;
- science ;
- langue et civilisations étrangères ;
- méthodes pédagogiques ;
- minorités nationales ou cultures régionales.

B) Les textes interaméricains

Plusieurs textes importants ont été adoptés lors de la neuvième conférence internationale américaine de Bogota (Mars-Mai 1948) : la déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, la Charte internationale américaine des garanties sociales et deux conventions sur les droits politiques et les droits civils de la femme. Cette oeuvre n'était pas négligeable mais il n'existait pas l'équivalent de la convention européenne, c'est-à-dire un texte ayant une force juridique. C'est le 22 Novembre 1969 que fut adoptée "la convention américaine des droits de l'homme" à Costa Rica. C'est un texte assez long (82 articles) qui garantit les droits civils et politiques traditionnels ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels.

L'orientation prédominante de la convention de San Jose s'est faite d'avantage vers la tutelle des droits civils et politiques que vers celle des droits économiques, sociaux et culturels. En effet, dans ce dernier genre de droits, la convention américaine se borne à établir l'engagement des parties à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance, dans le cadre des ressources disponibles.

Les principaux droits prévus dans le système interaméricain de protection sont : les droits relatifs à l'intégrité de la personne (intégrité personnelle, interdiction de l'esclavage et de la servitude, liberté et sécurité personnelle, protection de l'intimité) les droits inhérents à l'intégration de la personne au corps social (égalité et non-discrimination, reconnaissance de la personnalité juridique, droit à la nationalité, droits

politiques) ; les droits juridiques (droit à un procès équitable et de non-rétroactivité, indemnité pour erreur judiciaire, garanties dues à l'accusé) , les libertés (liberté de conscience et de religion, liberté de pensée et d'expression, liberté d'association, liberté syndicale, liberté de circulation et de résidence) ; et enfin les droits de la famille et de l'enfant.

D'autre part le système inter-américain de protection des droits de l'homme a deux organes principaux qui sont la Commission et la Cour. La première peut exercer ses fonctions vis-à-vis de n'importe quel Etat membre de l'organisation des Etats américains, tandis que le second est appelé à agir, en principe, dans le cadre plus restreint de la Convention.

Enfin il existe d'autres organes avec des fonctions spécifiques concernant les droits de l'homme, telle que la Commission inter-américaine des femmes.

C) Les textes africains

Dans le préambule de la charte de l'Organisation de l'Unité africaine signée à Addis Abéba le 25 Mai 1963, les Etats africains ont réaffirmé "leur" adhésion à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration Universelle des droits de l'Homme, ces deux textes offrent une base solide pour une coopération pacifique et fructueuse entre les Etats. Il semble, donc, que c'est à l'Organisation elle-même que les Etats aient laissé le soin de développer la coopération internationale, et notamment entre-eux, dans le domaine des droits de l'homme, en prenant comme point de départ la Déclaration Universelle des droits de l'homme.

Cette lacune du système institutionnel et normatif africain a été comblée en Juin 1981 à Nairobi avec l'adoption par les chefs d'Etats et de gouvernements de l'O.U.A. de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples ⁽⁶⁾. De la lecture de cette charte africaine semble se dégager une acception médiane qui tendrait à fondre deux grandes conceptions des droits de l'homme. L'une appartenant à l'occident : droits civils et politiques, et l'autre aux pays socialistes : droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits seraient à la fois opposables aux Etats africains et exigibles d'eux d'où la double dénomination "droits de l'homme et droits des peuples".

Il est à noter que la volonté des constituants et des juristes de protéger les droits de l'homme s'était manifesté durant les années soixante par la réunion de certains colloques relatifs au sort des libertés publiques et au principe de la primauté du droit exemple le colloque de Lagos en Janvier 1961 autour du thème de la primauté de droit appelé "loi de Lagos" ou la "Déclaration de Dakar de 1967 qui a fait ressortir qu'il ne peut y avoir différentes interprétations dans la dignité de l'homme et que l'homme noir doit respecter la primauté de droit au même titre que l'homme blanc, car les exigences de la primauté de droit sont les mêmes en Afrique que ce qu'elles sont ailleurs.

(6).cette charte n'est pas ratifié jusqu'à présent par le Maroc

Il en résulte que les droits de l'homme doivent être "protégés par un régime de droit pour que l'individu ne soit pas contraint en suprême recours - comme le souligne la Déclaration Universelle - à la Révolte contre la tyrannie et l'oppression.

La charte africaine des droits de l'homme et des peuples de Juin 1981 réserve sa première partie aux droits de l'homme (panoplie des droits civils et politiques) mais aussi se réfère aux devoirs de ce dernier, particulièrement envers sa famille et la société à laquelle il appartient. Ainsi au termes de l'article 29 de cette charte l'individu a le devoir "de préserver le développement harmonieux de la famille et d'œuvrer en faveur de la cohésion et du respect de cette famille, de respecter à tout moment ses parents de les nourrir et de les assister en cas de nécessité" .

En outre, le même article dans son paragraphe 8 poursuit que tout individu a le devoir "de contribuer au mieux de ses capacités, à tout moment et à tous les niveaux, à la promotion et à la réalisation de l'Unité Africaine" .

Il y est fait également mention à certains droits collectifs tels le droit des peuples à l'existence et l'autodétermination (art. 20) le droit des peuples à disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles (art. 21) Le droit des peuples au développement économique social et culturel (art. 22) . Le droit des peuples à la paix et à la sécurité tant sur le plan national que sur le plan international (art. 23) et le droit des peuples à un environnement satisfaisant (art. 24).

La deuxième partie de la charte a trait aux mesures de sauvegarde des droits de l'homme (création d'une commission africaine des droits de l'homme et des peuples, sa composition, ses compétences, ses procédures etc...).

Ainsi, l'internationalisation de la question des droits de l'homme a eu pour premier résultat de donner naissance à un "corpus" de règles, de normes, dont l'ensemble constitue une branche autonome du droit international général, à savoir : "le droit international des droits de l'homme" ⁽⁷⁾.

(7). Voir à ce propos le manuel de l'UNESCO. Les dimensions internationales des droits de l'homme UNESCO, Paris, 1978.

L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME

L'intérêt porté par les Nations-Unies à la protection et à la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales vient directement du fait que la communauté internationale s'est rendue compte que "la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde" et du fait que les Etats membres de l'ONU se sont engagés en conséquence "à assurer en coopération avec l'ONU, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

Les fondateurs de l'ONU ont donc clairement exprimé leur profond attachement aux droits de l'homme. C'est de l'épreuve de la guerre qu'est, en fait, née la conviction générale que la protection internationale effective des droits de l'homme est une des conditions indispensable de la paix mondiale et des progrès de l'humanité.

Il convient donc d'examiner les organes de l'ONU compétents en matière de droits de l'homme avant d'étudier la conception générale onusienne dans ce domaine.

Chapitre I : LES ORGANES ONUSIENS COMPETENTS EN MATIERE DE DROITS DE L'HOMME

Nous verrons à ce propos l'Assemblée générale et ses organes subsidiaires, le Conseil Economique et Social et ses organes subsidiaires ainsi que les organes établis en application des instruments des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

A) L'Assemblée générale et ses organes subsidiaires

En général, les questions inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée générale en matière de droits de l'homme sont reprises du rapport du Conseil économique et social ou procèdent de décisions antérieures de l'Assemblée tendant à l'examen de points particuliers.

Depuis 1948, date de l'adoption de la Déclaration Universelle des droits de l'homme, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté de nombreuses déclarations ou conventions portant sur des sujets relatifs aux droits de l'homme, comme le génocide, la discrimination raciale, l'apartheid, les réfugiés, les apatrides, les droits de la femme, l'esclavage, le mariage, les enfants, la jeunesse, les étrangers, l'asile, les handicapés physiques et mentaux, le développement et le progrès social, les droits de l'enfant ...

La plupart des questions relevant des droits de l'homme sont renvoyées par l'Assemblée générale à sa troisième commission qui s'occupe des questions sociales, humanitaires et culturelles.

Parmi les organes subsidiaires de l'Assemblée générale s'occupant des droits de l'homme, on peut citer le Comité spécial chargé d'examiner la situation en ce qui concerne l'application de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux

peuples coloniaux connu sous le nom de Comité spécial de la décolonisation, le Comité spécial contre l'apartheid, le Comité spécial chargé d'enquêter sur les pratiques israéliennes affectant les droits de l'homme de la population des territoires occupés et le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien.

B) Le Conseil Economique et social et ses organes subsidiaires

Aux termes de l'article 62 de la Charte des Nations Unies le Conseil Economique et Social peut "faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous". Il peut aussi préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale et convoquer des conférences internationales consacrées à des questions relatives aux droits de l'homme.

Pour l'aider dans l'examen des questions se rapportant aux droits de l'homme, le Conseil a créé la commission des droits de l'homme et la commission de la condition de la femme. La Commission des droits de l'homme a, à son tour, créé la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Une sous-commission de la liberté de l'information et de la presse créée par la commission en 1947 a été dissoute après une dernière session en 1952 .

De temps à autre, le Conseil constitue des comités spéciaux composés de représentants des Etats membres, d'experts nommés par leurs gouvernements ou de personnalités éminentes siégeant à titre individuel. IL a aussi, à l'occasion nommé ou autorisé le Secrétaire général à nommer, des rapporteurs spéciaux ou des comités d'experts chargés d'établir des rapports sur des questions techniques.

a) La Commission des droits de l'homme

Créée en 1946 par le Conseil économique et social, la Commission des droits de l'homme qui se réunit chaque année est le principal organe en matière de droits de l'homme : elle peut connaître de toute question se rapportant aux droits de l'homme.

La Commission qui comprenait à l'origine 18 membres est aujourd'hui composée de 53 Etats membres, élus pour 3 ans. Elle se réunit chaque année pendant 5 ou 6 semaines.

Elle effectue des études, prépare des recommandations et élabore des projets d'instruments internationaux concernant les droits de l'homme. Elle entreprend également certaines tâches spéciales que lui confie l'Assemblée Générale ou le Conseil Economique et Social. Elle peut notamment enquêter sur des allégations concernant des violations des droits de l'homme et examiner des communications relatives à ces violations. Elle coopère étroitement avec tous les autres organes de l'O.N.U. compétents dans le domaine des droits de l'homme.

Seuls les membres de la commission ou leurs suppléants ont le droit de vote. Toutefois, la commission peut inviter tout Etat à participer à la discussion de toute question qui, à son avis, intéresse particulièrement cet Etat. Elle peut aussi inviter tout

mouvement de libération nationale reconnu par l'Assemblée générale à participer à la discussion de toute question qui intéresse ce mouvement.

Pour l'aider dans ses travaux, la Commission a créé un certain nombre d'organes subsidiaires, dont la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités en 1947 et qui comprend 26 experts élus par la Commission des droits de l'homme pour une période de 4 ans.

Ces dernières années la commission des droits de l'homme a créé des organes pour étudier les problèmes des droits de l'homme qui se posent dans certains pays et dans certaines situations.

Il existe actuellement le groupe spécial d'experts sur l'Afrique australe, le groupe international sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid, le groupe de travail chargé d'étudier les situations qui semblent révéler des violations flagrantes, constantes et systématiques des droits de l'homme, le groupe de travail sur les disparitions forcées ou involontaires, le groupe de travail d'experts gouvernementaux sur le droit au développement, le groupe de travail sur l'analyse globale des moyens mis en oeuvre pour encourager et développer davantage le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De plus la commission utilise divers moyens pour lutter contre les violations des droits de l'homme, par exemple, elle charge des experts rapporteurs spéciaux d'enquêter sur la situation des droits de l'homme soit dans tel pays soit en ce qui concerne des sujets précis, comme les exécutions sommaires ou arbitraires, l'intolérance religieuse ou les exodes massifs.

b) La Commission de la condition de la femme

Cette commission a été créée par le conseil économique et social en 1946. Elle a pour fonction de présenter :

- des recommandations et des rapports au conseil économique et social sur le développement des droits de la femme.

- ainsi que les recommandations sur les problèmes présentant un caractère d'urgence dans le domaine des droits de l'homme en vue de rendre effective l'égalité de principe entre les droits de l'homme et ceux de la femme.

La commission est composée de 43 membres de l'O.N.U. élus par le Conseil pour une durée de 4 ans.

La Commission de la condition de la femme adopte ses propres résolutions et décisions et élabore des projets de résolutions et décisions qu'elle recommande pour examen au Conseil Economique et Social.

c) Les organes établis en application des instruments des Nations-Unies relatifs aux droits de l'homme

Ces organes sont :

- Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : créé en 1970 conformément à l'article 8 de la convention internationale sur l'élimination de toutes

les formes de discrimination raciale, il se compose de 18 experts élus par les Etats parties à la convention parmi leurs ressortissants. Ils sont élus pour 4 ans et siègent à titre individuel.

- Le Comité des droits de l'homme : crée en 1977 en application de l'article 28 du pacte international relatif aux droits civils politiques, il est composé de 18 experts élus par les Etats parties au pacte parmi leurs ressortissants pour une période de 4 ans et siègent à titre individuel.

- Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels : crée en 1985 par le Conseil économique et social, il est composé de 18 experts qui siègent à titre personnel pour un mandat de 4 ans parmi les ressortissants des Etats parties au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

- Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : constitué en 1982 en application de l'article 17 de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, ce Comité est composé de 23 experts élus pour une durée de 4 ans.

- Le Comité contre la torture : institué en 1987 conformément à l'article 17 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants de comité est composé de 10 experts élus par les Etats parties à la convention parmi leurs ressortissants pour un mandat d 4 ans.

Cette liste n'est pas exhaustive car il existe d'autres comités , exemple : Comité des Droits de l'enfant. Ceci dit, plusieurs organes de l'O.N.U sont parfois appelés à s'occuper des questions de droits de l'homme. C'est le cas de Conseil de Sécurité de la commission du droit international et de la cour international de Justice.

Qu'en est-il donc de la conception générale onusienne en matière de droits de l'Homme ?

Chapitre II : LA PHILOSOPHIE ONUSIENNE DES DROITS DE L'HOMME

Le forum mondial de l'O.N.U. reste le centre privilégié où s'harmonisent les efforts des Nations pour :

- préserver les générations futures du fléau de la guerre ;
- proclamer à nouveau la foi des peuples dans les droits fondamentaux de l'homme
- créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations du droit international ;
- favoriser enfin le progrès social et instaurer de meilleurs conditions de vie dans une liberté plus grande.

Tels sont les quatre buts assignés à l'organisation par la charte. La première formulation des droits de l'homme est apparue avec la Déclaration Universelle. Mais le texte de 1948 a été élaboré dans des conditions historiques particulières qu'il convient de rappeler.

Il est d'abord le produit des événements de 1939-1945 présents à l'esprit de tous les Etats (nazisme, fascisme, racisme, génocide, torture, camps de concentration) . En second lieu, la majorité onusienne est pro-occidentale, les Etats socialistes minoritaires et le tiers monde pratiquement absent.

Cependant le 16 Décembre 1977, sur proposition de sa 3ème commission, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la résolution 32/130 (XXXII) intitulée "Autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes de L'O.N.U. pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales" . Cette résolution est importante parce qu'elle traduit le nouveau rapport de force qui s'est instauré après les mutations des années soixante substitution de la détente à la guerre froide, décolonisation, émergence du Tiers-Monde, changement de la majorité à New-York.

D'autre part à côté de la typologie traditionnelle et sous l'instigation de l'O. N. U. de nouveaux droits sont revendiqués aujourd'hui : droits à la paix, au désarmement à l'environnement, au développement, à une alimentation suffisante etc.. Les sujets de ces droits ne sont plus seulement l'individu, mais les peuples, voire l'humanité tout entière. On est passé ainsi des droits de l'homme de la 1ère génération ou droits-résistances au droits attribués et des droits de l'homme de la 2ème génération, droits-exigences ou droits-créances aux droits de l'homme de la 3ème génération ou droits de "solidarité" comme aimaient l'appeler certains auteurs : il s'agit du droit au développement, à un environnement sain et écologiquement équilibré etc... de tels droits peuvent être réalisés que par la conjonction des efforts de tous les partenaires sociaux, nationaux et internationaux.

En schématisant, on peut dire que la grille conceptuelle retenue par l'Assemblée générale repose sur les éléments suivants.

La notion d'indivisibilité et le concept de globalité, la priorité aux droits collectifs tels le droit à la paix, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit au développement.

Reprenons rapidement ces différents concepts :

A) Interdépendance et indivisibilité de tous les droits de l'homme

Tous les droits de l'homme et libertés fondamentales sont "indivisibles" et "interdépendants" . Conséquence directe de ce principe onusien : une attention égale et une considération urgente devront être accordées à la réalisation, la promotion et la protection tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels.

La liaison entre ce que certains appellent les libertés formelles (ou bourgeoises) et les libertés réelles est formulée ainsi : "la jouissance complète des droits civils et politiques est impossible sans celle des droits économiques, sociaux, et culturels ; les progrès durables dans la voie de l'application des droits de l'homme supposent une politique nationale et internationale rationnelle et efficace de développement économique et social"

Ce passage emprunté au paragraphe 13 de la proclamation de Téhéran de 1968 reflète la position des Etats socialistes et des Etats du Tiers-monde qui mettent l'accent sur l'impératif du développement.

B) La notion d'inaliénabilité et le concept de globalité

La notion d'inaliénabilité vise les droits de l'homme, les libertés de la personne et les droits des peuples. Les droits des peuples font pendant aux droits des Etats qui, officiellement, les représentent. Mais il existe des contradictions si profondes entre les droits des uns et ceux des autres qu'il est devenu nécessaire de les distinguer. Un premier pas a été accompli dans ce sens sous l'impulsion de deux institutions - la fondation et la ligne internationale Lelio BASSO - qui ont permis l'adoption à Alger le 4 juillet 1976 (à l'occasion du bicentenaire de la Déclaration d'indépendance des Etats Unis) de la Déclaration Universelle des droits des peuples. Ce texte politico-juridique au service de la libération des peuples comprend un préambule, sept sections et trente articles. Les droits reconnus aux peuples sont respectivement :

- Le droit à l'existence,
- Le droit à l'autodétermination politique,
- Le droit à la culture,
- Le droit à l'environnement et aux ressources communes,
- Les droits des minorités.

La dernière section traite des garanties et des sanctions de ces droits proclamés.

Le concept de la globalité est la résultante des trois points précédents : les questions relatives aux droits de l'homme devront être examinées de façon globale en tenant compte aussi bien du contexte d'ensemble des diverses réalités dans lequel elles s'inscrivent que de la nécessité de promouvoir la pleine dignité de la personne humaine et le développement et le bien-être de la société.

Il est enfin demandé aux Etats membres de s'engager à des obligations spécifiques en ratifiant les instruments internationaux élaborés (ou en adhérant à ces instruments) et recommande à tous les organes du système des Nations-Unies de prendre en considération l'expérience et la contribution de l'ensemble des pays dans leurs activités de définition des normes relatives aux droits de l'homme.

C) Le droit à la paix internationale

Juridiquement, le droit à la paix trouve son assise principalement dans la charte des Nations-Unies (préambule, Chapitre 1er), dans les statuts de l'UNESCO ("les guerres prenant naissance dans l'esprit des hommes, c'est dans l'esprit des hommes que doivent être élevées les défenses de la paix..."), dans les pactes de 1966, dans la proclamation de Téhéran de 1968 et dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats (Résolution 25/25 du 24 Octobre 1970).

Depuis quelques années, l'O.N.U. a entrepris une sorte de codifications du "droit à la paix" en adoptant toute une série de textes sur le renforcement de la sécurité internationale ouvrant ainsi la porte aux travaux de l'UNESCO sur la même matière.

Mais le couronnement de ce long processus - le texte qui va cristalliser le droit qui s'ébauche empiriquement depuis 1945 - est l'adoption par l'Assemblée générale de l'O.N.U. le 15 Décembre 1978, d'une "Déclaration sur la préparation des sociétés à vivre dans la paix" (Résolution 33/73) .

Le droit à la paix est reconnu aux individus, aux Etats et à l'ensemble de l'humanité. Parce que c'est la valeur suprême, il faut préparer les sociétés à vivre ensemble et à coopérer dans un esprit de confiance mutuelle et de compréhensions sur un pied d'égalité.

Mais si le respect des droits de l'homme et une condition de la paix, il n'est pas douteux, et que la paix elle-même est un droit de l'homme, il faut -au delà de la paix- reconnaître à l'homme le droit de réclamer le désarmement qui en est le corollaire logique . Le droit de l'homme au désarmement n'est que le prolongement naturel du droit de vivre dans la paix.

Les articles 11 et 26 de la Charte des Nations-Unies confient à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité le soin de s'occuper de cette délicate question. La première peut étudier les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements et faire sur ces principes des recommandations. Au second, il incombe d'élaborer des plans afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationale en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde. il y a là un point d'ancrage, un point d'appui juridique intéressant.

A ce propos la proclamation de Téhéran du 13 Mai 1968 contient un paragraphe (19) d'une aveuglante clarté :

"Le désarmement, lit-on, libérerait d'immenses ressources humaines et matérielles, actuellement consacrées à des fins militaires. Il faudrait mettre ces ressources aux services des droits de l'homme et des libertés fondamentales. le désarmement général et complet est l'un des plus hautes aspirations des peuples". Peu après, le 11 Décembre 1969. La Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social reconnaît qu'il est urgent de consacrer aux oeuvres de paix et de progrès social les ressources qui sont dépensées en armement et gaspillées pour entretenir des conflits et semer la destruction. Ici s'établit un lien entre désarmement et développement. L'O.N.U. consacrerait solennellement cette liaison en lançant les décennies du désarmement et du développement.

D) Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'est affirmé progressivement dans les faits et dans les textes à partir de la fin du XVII^{ème} siècle, mais il a fallu attendre la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, pour qu'il soit proclamé officiellement dans un traité-loi de portée universelle .

Le formidable choc de 1939-1945 bouleverse tout : la carte du monde, le tracé des frontières, le sort de millions d'hommes, les règles du droit international. La S.D.N. disparaît, l'O. N. U. la remplace. Contrairement aux statuts de sa devancière cette nouvelle organisation politique à vocation universelle contient dans les siens le droit à l'auto-détermination.

En effet la Charte de l'O. N. U. le cite à deux reprises : l'article 1 paragraphe 2 mentionne que l'un des buts de l'O. N. U. est de "développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droit des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes..." . L'article 55 reprend exactement la même formulation.

D'autre part, après 1945, la majorité anti-colonialiste de l'O. N. U. va s'appuyer sur la charte et forger les instruments juridiques permettant d'accélérer le processus de décolonisation. Les choses iront très vite en dépit des résistances de certains Etats et l'évènement décisif, déterminant se produit le 14 Décembre 1960, date à laquelle l'Assemblée générale vote la fameuse Résolution 1514 (XV) intitulé "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux" . Ce texte capital constitue la "Charte de la décolonisation" .

En 1961, pour mettre en oeuvre cette Déclaration, l'Assemblée générale crée le Comité Spécial - le comité des 24 - plus connu sous le nom de "Comité de la décolonisation" . Le principe des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes devient ainsi un droit juridique que les Etats ont tenu à incorporer dans les deux pactes concernant les droits de l'homme de 1966 (articles 1er commun aux deux pactes) . Indiscutablement, le droit à l'autodétermination s'exerce non pas isolément mais collectivement. L'autodétermination est aux peuples ce que la liberté est aux individus. Pour disposer de soi-même il faut vivre libre dans un Etat libre. Il s'agit donc d'un droit individuel et collectif, d'où son intégration dans les deux pactes onusiens.

Cependant si le droit à l'autodétermination est une condition nécessaire de la protection nationale et internationale des droits de l'homme, il n'est pas une condition suffisante car l'indépendance d'un peuple et son accession à la souveraineté n'impliquent pas forcément la fin de l'aliénation de l'individu. Les dictatures africaines et asiatiques sont à cet égard des exemples éloquents.

Ainsi la promotion de la protection des droits de l'individu passent bien par le droit à la paix et le droit à l'auto-détermination. A ces deux priorités il convient d'ajouter un troisième droit d'importance tout aussi fondamentale : le droit au développement.

E) Le droit au développement et l'instauration du nouvel Ordre Economique International

Le lien entre le développement et droits de l'homme n'est pas tout à fait inconnu. Michel Virally dans son maître livre "l'Organisation mondiale"⁽⁸⁾ a très bien démontré

(8) VIRALLY (Michel) . L'organisation mondiale, A Colin, Paris, 1972.

que l'idéologie du développement fait partie intégrante et intégrale de l'idéologie de l'O.N.U. au même titre que la décolonisation, les droits de l'homme et le désarmement.

Les premières études juridiques sur la question de droit au développement ont eu lieu dans des séminaires consacrés aux droits de l'homme dans les pays en développement (Dakar, Février 1966, Nicosie, Juillet 1969, Lusaka, Juin 1970 etc...) En 1972 M. Mbaye publie un article remarquable dans la Revue des droits de l'homme dans lequel il pense qu'il n'y a pas de droits de l'homme sans droit au développement.⁽⁹⁾ Deux ans plus tard, les textes adoptés par l'O.N.U. sur le "Nouvel Ordre Economique INternational" (Déclaration et programme d'action du 1er Mai 1974) font du développement un impératif mondial. Mais l'évènement décisif s'est produit le 21 Février 1977 où la Commission des droits de l'homme des Nations UNies adopte par consensus la résolution (XXXIII) à laquelle on ne cessera de se référer. Dans ce document, elle souligne la responsabilité et le devoir de tous les membres de la communauté internationale de créer les conditions nécessaires pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels comme moyen essentiel d'assurer la jouissance réelle et effective des droits civils et politiques. Elle lance en outre un appel à tous les Etats pour qu'ils prennent des mesures tant au niveau national qu'international pour supprimer tous les obstacles et promouvoir toutes actions qui assureront la jouissance des droits.

Ce processus a été couronné par l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une déclaration sur le droit au développement en Décembre 1986. (Résolution 41/128).

Quand à la nature de ce droit au développement, il faut dire que c'est un droit non pas unidimensionnel mais multidimensionnel, on peut dire qu'il fait la synthèse de l'ensemble des droits de l'homme. C'est un droit de l'homme de la troisième génération affirme Karel Vasak (10). Droit individuel et collectif, le droit au développement est avant tout, quand à son contenu et à sa portée, un droit différent des droits de l'homme que nous avons l'habitude de connaître.

Il reste que la mise en oeuvre du droit au développement peut se concevoir à tous les niveaux de l'activité internationale, régionale, nationale et locale. En d'autres termes, il passe au niveau international pour l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique International (N.O.E.I.) plus juste et plus équitable, axé sur une restructuration et une démocratisation des relations économiques, politiques et juridiques internationales. C'est ce qui ressort, en définitive, de la philosophie "onusienne" en matière de droits de l'homme et de développement exposée dans plusieurs textes relatifs à ce sujet.

(9) MBAYE (Kéba). Le droit au développement comme un droit de l'homme.

Revue des droits de l'homme. Vol. 2-3 1972 PP 503-534.

(10) VASAK (Karel) courrier de l'UNESCO,
Novembre 1977 P 29

CONCLUSION GENERALE

En guise de conclusion, on peut noter de plus en plus, cette prise de conscience mondiale favorable à cette noble cause qui est celle du respect des droits de l'homme et des libertés individuelles et collectives. L'opinion publique fait aussi, de plus en plus, pression sur les gouvernements pour qu'ils respectent les droits élémentaires de l'individu. Les associations de défense des droits de l'homme et autres, les intellectuels, les organisations non-gouvernementales (O.N.G.), les organisations inter-gouvernementales (O.I.G.) pour ne citer que ceux-là, militent activement pour "humaniser l'humanité", d'autant plus qu'aux Nations Unies, tous les experts et spécialistes s'accordent à dire que le XXI^{ème} siècle sera le siècle des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde. Les événements récents en Europe de l'Est, et les changements de tactique politique dans certaines parties d'Afrique (fin du monopole du parti unique et retour au pluralisme politiques : exemples en Côte d'Ivoire, Gabon, Algérie, Mozambique, Zambie, Congo etc...) confirment cette analyse. Enfin, at least but not last, cette science nouvelle en voie de formation commence à pénétrer lentement mais sûrement dans les écoles, les collèges, les lycées et les facultés car la défense des libertés passe d'abord par un effort d'éducation à tous les niveaux.

REFERENCES PRINCIPALES

- MOURGEON (Jacques). Les droits de l'homme. Editions P.U. F., Paris, que sais-je, 1978.
- BECET (Jean-Marie), COLARD (Daniel). Les droits de l'homme, Editions Economica, Paris, 1982.
- MADIOT (yves). Droits de l'homme et libertés publiques. Editions Masson, Paris, 1976.
- COLARD (Daniel). Les droits de l'homme, trente ans après la Déclaration Universelle. Revue Studia diplomatica. Vol XXXI, 1978. Numéro 5. pp 555-574.
- AIT AHMED (Hocine). L'Afro-fascisme. Paris, Editions de l'Harmatton. 1980.
- SENDAGUE (AHMED). Essai sur les droits de l'homme et le droit au développement. thèse de doctorat d'Etat en droit public. Université de Franche-comté - Besançon. Novembre 1984.
- UNESCO. Les dimensions internationales des droits de l'homme. Editions UNESCO, Paris, 1978.
- MBAYE (Kéba) le droit au développement comme un droit de l'homme. R. D. H. Vol - 2 - 3, 1972 pp. 503 - 534.
- VASAK (Karel). La déclaration Universelle des droits de l'homme. 30 ans après Courrier de l'UNESCO, Novembre 1977.
- VASAK (Karel). Les droits de l'homme et l'Afrique. Revue belge de droit international 1967.
- NIKKEN (Padro). Le système Interaméricain des droits de l'homme. Revue Universelle des droits de l'homme. Vol. 3 N ° 3, 30 mars 1990.
- WARZAZI (Halima) Human rights forty years after the Universal Declaration of Human Rights. In Bulletin of Humain Rights 89/1. Printed at United Nations, Geneva March 1990. pp 81 - 86.
- documents, brochures et fiches d'information du centre pour les droits de l'homme de Genève.

LE CONFLIT IRAKO-KOWEITIEN :

Conflit inter-arabe ou conflit mondial ?

Amina BELOUCHI *

Le Monde arabe constitue, depuis l'accession des Etats arabe à l'indépendance ; un vaste laboratoire de conflits aux origines et aux formes diverses ⁽¹⁾.

Aussi, et même si la plupart de ces conflits n'ont provoqué que de simples tensions ou affrontements mineurs, certains en revanche, ont abouti à des conflits plus violents⁽²⁾. Le conflit irako-koweitien d'août 1990 en constitue une illustration marquante.

Cependant, malgré la réelle division du Monde arabe, l'arabité constitue une constante du discours politique. Certes, celle-ci connaît bien des aléas et des interprétations divergentes mais elle demeure une valeur sûre dans les relations inter-arabes. Ce qui explique que, les conflits entre les Etats arabes, ont toujours revêtu l'aspect d'une guerre civile ou d'un désordre momentané au sein d'une même communauté.

Le conflit irako-koweitien échappe désormais à cette logique. Cette constatation suscite au moins deux interrogations :

- s'agit-il d'un conflit inter-arabe classique ? (I)
- s'agit-il d'un conflit qui marque l'avènement d'un ordre international nouveau ? (II).

(*) Maître assistant à l'ENAP

(1) Ceux-ci peuvent être classés en trois catégories :

- Les conflits frontaliers causés par l'existence de problèmes de voisinage et de démarcation.

C'est le cas des conflits opposant et pour ne citer que les plus significatifs :

L'Algérie et le Maroc, le Maroc et la Mauritanie, l'Algérie et la Tunisie, l'Egypte et le Soudan, l'Irak et le koweit, le koweit et l'Arabie Saoudite, l'Arabie Saoudite et le yemen du Sud, les deux yemen, le Sultanat d'Oman et les Emirats Arabes Unis.

- Les conflits idéologiques provoqués par la diversité idéologique du Monde arabe renforcée par l'ex rivalité Est-Ouest. Il s'agit notamment du conflit Egypto-saoudien à propos du yemen, du conflit entre les deux yemen et du conflit egpto-libyen.

- Les conflits ethniques dus à l'existence à l'intérieur des Etats arabes de certaines minorités qui se distinguent par leur particularités ethniques, religieuses et linguistiques. Cette situation a souvent provoqué des conflits intr-étatiques. Les conflits du Liban, de l'Irak et du Soudan en sont des exemples révélateurs.

Voir annexe I. Tableau sur les conflits armés dans le Monde arabe depuis 1945.

(2) La diversité des conflits inter-arabes ne rend pas aisé l'étude de la totalité des conflits existants dans le Monde arabe. Il s'agira donc dans le cadre de cette étude de faire allusion seulement aux conflits armés entre les Etats arabes à l'exclusion de toute autre forme de différend ou de tension à savoir: guerre civile dans un Etat arabe, Cf. A. BELOUCHI "Les conflits armés entre les Etats arabes" Mémoire de D.E.S. Faculté de Droit. Rabat. 1985.

I - LA DIMENSION ARABE DU CONFLIT

Le conflit irako-koweïtien se présente à la fois comme l'avatar d'un conflit ancien (A) et comme un conflit mettant de nouveau en évidence les insuffisances du Monde arabe face aux conflits qui éclatent en son sein (B).

A - Un nouveau avatar d'un conflit ancien

Le 2 août 1990, le monde entier apprend que les forces armées irakiennes ont envahi l'Emirat du koweït. L'événement est de taille, mais le conflit en lui même n'est pas nouveau. L'Irak a toujours considéré le Koweït comme une partie intégrante de son territoire.

Dès les premiers jours de l'indépendance du koweït, le conflit éclate entre les deux Etats et pesera toujours dans l'avenir de leur relations.

Ainsi et pour mieux comprendre la crise d'août 1990 importe-t-il de rappeler l'origine du conflit irako-koweïtien (1) avant d'en analyser les différentes crises (2).

1 - L'origine du conflit irako-koweïtien

A l'instar de tous les conflits inter-arabes, le conflit irako-koweïtien trouve son origine dans l'histoire coloniale de cette région du monde.

La frontière irako-koweïtienne résulte d'un ensemble d'événements historiques étroitement liés à la présence ottomane puis anglaise dans la région. Ce qui explique que le Koweït a été d'abord, partie intégrante de la province ottomane de BASRA, ensuite, protectorat anglais en 1899 et autonome sous protectorat britannique en 1913.

Or, en tant que successeur de l'empire ottoman en Mésopotamie, l'Etat irakien va revendiquer des droits sur le Koweït sous-préfecture de la wilayat de Basra aujourd'hui irakienne ⁽³⁾.

Selon Bagdad il n'existe guère de frontière entre l'Irak et le Koweït. A ce propos, l'Irak soutient qu'il n'a jamais reconnu le traité de 1899 instaurant le protectorat britannique sur le koweït arguant que l'Etat vassal ne peut entrer en accord avec une puissance étrangère qu'après l'approbation de l'Etat suzerain ⁽⁴⁾.

La thèse irakienne est réfutée par le gouvernement de Koweït qui fonde sa position sur la séparation du Koweït de l'Irak énoncée dans les accords de Lausanne de 1923 ⁽⁵⁾ notamment dans ses articles 16 et 27 d'où il ressort que la Turquie renonce à

(3) Créée à la suite de la première guerre mondiale, l'Irak résulte de l'éclatement de l'empire ottoman. Son territoire constitué des trois Wilayats : MOSOUL, BASRA et BAGDAD - fut soustrait aux turcs en Mésopotamie.

(4) Ce traité est selon le gouvernement irakien "un acte illégal, falsifié, internationalement inacceptable, contracté frauduleusement par le cheikh AL SABAH du koweït à l'insu de la population du koweït et des autorités légales irakiennes". Fiches du monde arabe. Conflit irako-koweïtien" Documentation Française, Paris.

(5) Conclut entre les alliés et la Turquie. Voir texte in Recueil des traités internationaux. Société des Nations. Tome. XXVII. 1924.

tous ses droits au delà de ses frontières. La position du Koweït est donc, celle d'une ancienne possession ottomane et non celle d'une sous-préfecture de la province de BASRA.

De plus, la thèse koweïtienne s'appuie sur le statut juridique du koweït avant son indépendance. Le gouvernement koweïtien soutient que l'autorité de l'empire ottoman sur l'émirat fut fictive. Les cheikhs du koweït jouissaient d'une liberté absolue concernant à la fois les affaires internes et externes ⁽⁶⁾. Cette liberté a été manifeste lors de l'accord anglo-koweïtien de 1899 établissant le protectorat britannique sur l'Emirat.

Au lendemain de la 1ère guerre mondiale, la Grande Bretagne reconnut le Koweït en tant qu'Etat autonome sous protectorat britannique. Depuis, aucun lien ne rattache l'Irak au Koweït. Mieux encore, les deux Etats confirment en 1932, par un échange de lettres, la délimitation de leur frontières retenue par les accords de 1923 ⁽⁷⁾.

Mais, imprécise et assujettie à des interprétations divergentes, la frontière irako-koweïtienne est, depuis l'accession du Koweït à l'indépendance, une source constante de tensions voir même de conflits armés entre les deux Etats.

2 - Les différents conflits irako-koweïtien

a - La crise irako-koweïtienne de 1961

Le 25 juin 1961, quelques jours après l'indépendance du Koweït, l'Irak revendique officiellement la principauté koweïtienne déclarant que cette dernière fait partie intégrante de son territoire.

Cependant, en dépit de la concentration des troupes irakiennes aux frontières et le débarquement des militaires britanniques aux koweït ⁽⁸⁾, la crise de 1961 ne dégénère pas en conflit armé. Les efforts déployés par la ligue des Etats arabes permettent le règlement pacifique du différend. Le 20 juin 1962, le conseil de la ligue arabe

(6) L'ancien gouverneur Turc à Bagdad - Midhat Pacha - écrit à ce propos : "Le gouverneur de Bagdad avait jadis cherché sans succès à annexer KUWEIT à BASRA. Mais la population du KUWEIT étant habituée à ne pas payer les taxes refusa". Cité par YSSAM. A. AZZAM. The international statues of the Persian 6 nef States. Revue Egyptienne de Droit International. 1959. P. 44.

(7) Lors de la conférence d'Uqair entre Sir Percy Cox et les saoudiens en Novembre 1922 la frontière entre l'Irak et le Koweït avait été tracée telle qu'elle avait été définie par la convention anglo-Turque de 1913 qui délimitait la frontière koweïto-ottomane selon une direction Est-Ouest : "La ligne de démarcation part de la côte à lembouchure du Khor Zubair vers le Nord- Ouest et passe immédiatement au sud d'oum - kasr, de Safouan et de Djebel - Sanam de façon à laisser ces endroits et leurs puits au Wilayat de Basra" . Pour plus de détail sur ce sujet, voir Henry LAURENS "Le contentieux territorial entre l'Irak et le Koweït" Maghreb, Machrek " n° 130 1990 . PP .14.24 .

(8) A la suite de l'appel fait par le gouvernement koweïtien à Londres d'assister le koweït sur la base du traité koweïto - britannique de 1961. Le contingent présent au koweït comptait 5.000 hommes.

approuve l'admission du koweit en tant qu'onzième membre de la ligue et entreprend de remplacer les troupes britanniques par une force arabe ⁽⁹⁾.

Une période de normalisation des relations entre les deux Etats s'ouvre à partir de 1963. Le 4 octobre 1963, l'Irak reconnaît officiellement l'indépendance et la souveraineté du Koweit. Par la suite, et sous les auspices de la ligue arabe, les deux Etats confirment la délimitation intervenue en 1923. Ainsi, après avoir revendiqué le rattachement pur et simple du koweit, l'Irak finit par reconnaître son indépendance mais sans que la délimitation au sujet des frontières se précise ce qui explique que même si, le conflit territorial portant sur l'existence du koweit prend fin en 1963, un contentieux frontalier va de nouveau opposer les deux Etats à partir de 1964 provoquant le conflit armé de 1973.

b - Le conflit armé de 1973

Le conflit au sujet des frontières entre l'Irak et le Koweit surgit à la suite de l'échec des négociations portant sur la délimitation des zones de prospections pétrolières sur le plateau continental du Golfe ⁽¹⁰⁾.

Des incidents frontaliers sont signalés et le 18 avril 1966 une division irakienne occupe une petite portion du territoire de l'Emirat ⁽¹¹⁾ pour s'en retirer quatre jours plus tard.

Les relations entre les deux Etats restent inchangées et des symptômes de crise se manifestent de nouveau entre Bagdad et Koweit. Le 2 mars 1973, les troupes irakiennes attaquent et occupent le poste frontalier de Sameta et d'oum kasr. Le gouvernement de Bagdad charge le secrétaire Général de la ligue arabe de faire savoir au gouvernement koweitien qu'il ne reconnaît plus la validité des accords de 1963. Cette fois ci, les revendications irakiennes portent sur les deux îles de Warba et de Boubyane ⁽¹²⁾ principale ouverture de l'Irak sur le Golfe. Pays producteur de Pétrole, l'Irak a besoin d'un accès sur la côte du Golfe. Or, celui-ci lui est doublement bloqué à l'Est, par le contrôle iranien sur le chatt al Arab, à l'ouest par la présence koweitienne sur les îles de Warba et de Boubyane.

L'enjeu stratégique paraît ainsi déterminant. Les revendications irakiennes portent soit, sur la cession pure et simple des deux îles, soit sur leur location sur un bail emphytéique, soit seulement sur leur utilisation.

Des négociations sont amorcées à cet effet en 1975. Elles portent sur le fait d'échanger Warba et la moitié de Boubyane - qui serait loué pour quatre vingt dix neuf

(9) Le 23 septembre, une force arabe d'interposition composée d'Egyptiens, de Saoudiens, de Jordaniens et de Soudanais prend position dans l'Emirat .

(10) Une commission mixte de démarcation avait été créée à ce propos. Elle était chargée de fixer le tracé de frontière séparant les territoires des deux Etats.

(11) Le Monde du 9 septembre 1966 .

(12) Le 4 avril 1973, le chef de la diplomatie irakienne déclare que son pays "renoncera à ses revendications sur le territoire du koweit si ce dernier reconnaît la souveraineté irakienne sur les îles de warba et de boubyane" . Le Monde 6 avril 1973.

ans - contre la reconnaissance par Bagdad des autres frontières du Koweït. Ces négociations n'aboutissent pas et sont mises en sommeil pendant le conflit irako-iranien (1980 - 1988) durant lequel le koweït apporte un concours politico-financier à Bagdad.

Le conflit est totalement différé à cause de la guerre irako-iranienne. Cependant, il était difficile à l'époque de ne pas considérer comme conjoncturelle et artificielle, cette "harmonie" entre les deux Etats. Le conflit ne tardera d'ailleurs pas à ressurgir une fois la guerre⁽¹³⁾ irako-iranienne terminée.

c - Le conflit d'août 1990

Dans la nuit du 2 août, les troupes irakiennes lancent une attaque surprise contre le koweït et occupent tout le territoire.

Derrière l'ancien conflit frontalier se greffe cette fois-ci un enjeu économique non négligeable.

Promu défenseur des pétromonarchies du Golfe contre la menace du fondamentalisme iranien, l'Irak estime qu'il a été délaissé - une fois la guerre contre l'Iran finie - par ses alliés d'hier alors qu'il affronte une situation financière et économique difficile⁽¹⁴⁾. En effet, ruinée par la guerre contre l'Iran, limitée par la chute du prix du pétrole⁽¹⁵⁾, l'économie irakienne se révèle incapable de faire face à ses échéances financières et aux dépenses d'un programme de reconstitution auquel elle est confrontée. De ce fait, Bagdad a estimé que la solidarité arabe devrait se traduire par l'effacement de sa dette estimée à l'égard des pays arabes notamment celle contractée à l'égard du koweït.

Par ailleurs, exacerbé par la baisse du prix du pétrole, l'Irak, accuse les pétromonarchies de poursuivre délibérément une politique pétrolière destinée à l'affaiblir⁽¹⁶⁾.

(13) La décripation des relations irako - koweïtiennes résulte de la stratégie adoptée par les régimes du Golfe (notamment ceux où le risque de subvention est très grand vu, le pourcentage des chiïtes dans la région - 60 % à Bahrein 35 % au koweït et 5% en Arabe saoudite) de soutenir l'Irak qui leur sert de rempart contre le régime fondamentaliste de khomeïni .

(14) La dette extérieure de l'Irak est estimée à + de 60 Milliards \$ dont 40 milliards vis à vis de l'occident, de l'U.R.S.S. et du Tiers Monde et 30 milliards vis à vis de ses anciens alliés du Golfe particulièrement le koweït et l'Arabie saoudite. Cf. à ce sujet : Benoit PARISOT " La situation économique et financière de l'Irak à la mi - 1990 " In Maghreb - Machrek . 1990 . n° 130 . pp . 34 - 37 .

(15) 11 \$ le baril , le 11 juillet 1990 . La conférence ministérielle de l'O.P.E.P. réunies à, Genève le 26 et 27 juillet décide d'élever le prix de référence de 18 à 21 \$ le baril alors que l'Irak appuyé par la libye demande 25 \$. L'Irak demande aussi de fixer le plafond de la production à 22,5 millions b/j au lieu de 22 jusqu'à la fin de l'année. Sur le marché le baril est passé de 11 \$ le 11 juillet à 20 \$ le 26.

(16) Le 16 juillet, l'Irak envoie une lettre au secrétaire Général de la Ligue des Etats arabes accusant le koweït de vouloir l'asphyxier par sa politique de bas prix pétroliers. Voir extrait de la lettre in : Maghreb - Machrek. 1990. n° 130. pp. 56-61.

L'avertissement d'un éventuel conflit contre le Koweït est sous-entendu lors du sommet arabe de Bagdad - 30 mai 1990 - lorsque l'Irak déclare à ses amis arabes que "Les guerres ne sont pas toujours provoquées par des militaires mais elles peuvent l'être aussi pour des raisons économiques".

L'invasion irakienne du 2 août 90, ne fait que confirmer la réalité des relations irako-koweïtiennes qui depuis 1961, constitue une histoire jalonnée d'accrochages et de conciliations.

B - Le Monde arabe face à la crise Irako-Koweïtienne

A son habitude, le Monde arabe n'a pas été indifférent au développement de la crise irako-koweïtienne. En effet, afin de désamorcer la crise, le Monde arabe connaît une intense activité diplomatique marquée par de multiples consultations inter-arabes ⁽¹⁷⁾. L'Egypte offre ses bons offices et une rencontre irako-koweïtienne est prévue pour le 28 juillet à Djeddah. Mais en décidant d'envahir le koweït l'Irak rompt les négociations et rend nulles les chances d'un règlement pacifique du différend.

Le 3 août, le Conseil de la ligue arabe adopte une résolution dans laquelle il condamne fermement l'invasion irakienne et demande le retrait immédiat et inconditionnel des troupes irakiennes du Koweït.

Approuvée par quatorze voix contre quatre ⁽¹⁸⁾, la dite résolution apparaît comme le signe avant-coureur de la division des Etats arabes qui a caractérisé, le 10 août, le sommet extraordinaire du Caire. Ce dernier, devait en principe, constituer pour les Etats arabes un moyen de circonscrire le conflit dans un cadre exclusivement arabe en vue de lui trouver une solution négociée. Cependant, il ne fait qu'entériner les résolutions adoptées par l'O.N.U. ⁽¹⁹⁾. Le sommet confirme l'indépendance et la souveraineté koweïtienne, appuie la décision de l'Arabie saoudite, en état de légitime défense, de faire appel à des forces étrangères et décide l'envoi d'une force para-arabe dans la péninsule ⁽²⁰⁾.

Ainsi, tout en condamnant sévèrement l'Irak ; la résolution du Caire, apporte surtout la caution arabe au déploiement des forces étrangères dans le Golfe. Seulement il faut noter à cet égard, que sur les vingt Etats présents seuls douze approuvent la résolution ⁽²¹⁾. La rupture entre les Etats arabes est consommée. Celle-ci est en fait

(17) Voir chronologie de la crise irako-koweïtienne avant le 2 août in : Maghreb-Machrek. n° 130. 1990. pp. 115 - 116.

(18) Il s'agit de l'O.L.P. de la Jordanie, du Soudan et du Yémen. La Libye étant absente et l'Irak exclu du vote.

(19) La résolution 660 du 2 août 1990. Voir annexe II, Les résolutions de l'O.N.U.

(20) Trois Etats arabes envoient des contingents en Arabie : l'Egypte avec 3.000 hommes, le Maroc avec 1.200 et la Syrie avec 1.100.

(21) L'O.L.P. et la Libye votent contre, le Yémen et l'Algérie s'abstiennent. La Jordanie, le Soudan et la Mauritanie votent pour, mais avec des réserves. La Tunisie opte pour l'absence. Le président Tunisien affirme le lendemain 11 à la télévision, qu'aucune menace irakienne contre quelconque pays arabe ne nécessitait de faire appel à des forces étrangères.

inévitables étant donné la situation inconfortable dans laquelle vont se trouver les Etats arabes. En effet, en soutenant les sanctions et l'intervention, certains Etats optent pour la fermeté internationale pour faire respecter le Droit et la légalité internationale, d'autres en revanche, s'y opposent, de crainte d'apparaître aux yeux de leur opinion publique soumis aux intérêts occidentaux ⁽²²⁾.

La première conséquence de l'éclatement du monde arabe est la paralysie de ses structures où pouvaient s'élaborer une stratégie commune arabe. La ligue des Etats arabes est effectivement anéantie et les différentes initiatives déployées avec persévérance ⁽²³⁾ en vue d'explorer les chances de succès d'une médiation arabe s'avèrent toutes nulles.

Ce constat fait, il est intéressant de noter que l'incapacité du Monde arabe à régler le conflit irako-koweïtien n'est pas nouvelle. Le système arabe a, à plusieurs occasions manifesté ses insuffisances face aux conflits inter-arabes. Le conflit algero-marocain de 1963 est à cet égard un exemple significatif. Celui-ci devait, malgré les multiples tentatives de médiations arabes, trouver sa solution dans le cadre africain : le système arabe étant bloqué à cause de la prépondérance à cette époque de l'Egypte au sein de la ligue arabe.

Les divergences profondes entre les Etats arabes, ajoutées aux carences du système institutionnel arabe, entravent depuis toujours l'action du monde arabe et compromettent l'équilibre en son sein. La ligue a toujours été dominée par des groupes qui s'opposent, et les Etats arabes dont on souligne souvent le désaccord, ne sont pas plus unis uniquement parce qu'ils siègent au conseil de la ligue.

L'échec du Monde arabe à régler le conflit irako - koweïtien est un nouvel exemple qui illustre parfaitement la multiplicité des divergences et des enjeux qui ébranlent le Monde arabe et son système institutionnel.

De surcroît, le monde arabe n'est pas un monde clos. C'est un système particulièrement poreux très sensible aux intérêts et aux ingérences des puissances étrangères. Sa situation stratégique à laquelle s'ajoute ses immenses richesses pétrolières encouragent les puissances étrangères à exacerber ses divisions. Par conséquent, rares sont les conflits qui se déroulent dans un "vas clos" sans interférences extérieures. Ce qui explique, que, quelque soit le cadre dans lequel se tiennent les négociations, celles-ci s'éternisent et aucune d'entre elles n'aboutit à une solution définitive, ni empêche ici et là, le conflit de ressurgir. Cet état latent des conflits inter-arabes est remarquablement illustré dans le conflit algero-marocain, le conflit entre les deux yemen avant leur réunification et le conflit irako-koweïtien ⁽²⁴⁾.

(22) Voir à ce propos A. ROUSSILLON. "L'opposition égyptienne et la crise du Golfe". pp. 79 - 98, M. AL AHNAF. L'opposition maghrébine face à la crise du Golfe". pp. 99 - 111. In Maghreb-Machrek, n° 130. 1990.

(23) Celles du secrétaire général de l'O.N.U., du Roi du Maroc et celui de Jordanie.

(24) Sur la spécificité arabe et le règlement des conflits armés. cf. A. BELOUCHI "Les conflits armés entre les Etats arabes" op. cit.

Toutefois, l'incapacité du Monde arabe à régler définitivement ses conflits, n'empêche pas la solidarité arabe d'imprégner le déroulement des conflits les empêchant de prendre des proportions démesurées ⁽²⁵⁾.

L'analyse des relations inter-arabes révèle que l'éclatement d'un conflit armé au sein du Monde arabe ne constitue pas un acte isolé concernant les seules parties belligérantes, mais implique le Monde arabe dans son ensemble. Dès l'annonce d'un conflit, toutes les formes de bons offices, de médiation, de conciliation par l'intermédiaire d'une personnalité, d'un Etat arabe ou de la ligue arabe sont expérimentées afin d'amener les belligérants à mettre fin aux hostilités.

Le plus souvent, ce sont les mécanismes institutionnels de la ligue arabe qui sont mis en œuvre. Ce sont par exemple les efforts de la ligue qui ont amené en 1972 et 1979 les deux Etats yéménites à cesser les combats.

Dans d'autres cas, les modalités d'intervention de certains chefs d'Etats arabes montrent que, plus un affrontement est dangereux pour le Monde arabe, plus les réactions qu'il suscite pour l'endiguer sont rapides. Cette constatation se vérifie aussi bien lors du conflit irako - koweïtien que celui qui a opposé l'Egypte à la Libye en 1977: Le déclenchement de ces deux conflits a en effet suscité des réactions rapides et des interventions énergiques de la part des éléments essentiels du monde arabe, du moins les plus influents à cette phase de son histoire : Yasser Arafat et Boumedienne incitant les parties protagonistes à cesser les hostilités

Force donc est de constater, que quelque soit la crise ou le conflit , l' action du Monde arabe parvient - même de façon insatisfaisante - à limiter au moins dans le temps les conflits.

Sans doute; est -il plausible de dénoncer cette ambiguïté dans les relations inter-arabes qui réside à la fois dans l'impossibilité de voir les conflits armés dégénérer en guerre absolue et dans la difficulté de leur trouver des solutions définitives.

Par ailleurs , il importe de se demander si cet état latent n'est pas le niveau d'équilibre qui permet au Monde arabe de vivre une " relative harmonie" .

c' est cette spécificité qui explique qu' une solution arabe aussi improbable soit-elle était espérée lors du conflit irako- koweïtien.

Mais ; en décidant le déploiement des forces étrangères dans le golfe, l'unanimité internationale a paradoxalement rendu impossible le consensus arabe et fait que la gestion de cette crise allait échapper à la famille arabe.

(25) Hormis la guerre du Yemen qui a mis aux prises l'Egypte et l'Arabie Saoudite par Yemenites interposés (1962 - 1967), les conflits armés inter-arabes ne se prolongent pas dans le temps. Cf. A. BELOUCHI. Le déroulement des conflits armés entre les Etats arabes dans "Les conflits armés entre les Etats arabes". op. cit.

II - LA DIMENSION MONDIALE DU CONFLIT.

Premier conflit de l'après guerre froide, la crise du Golfe surprend le système international en pleine mutation . Cette crise subit directement et de plein fouet, les conséquences des changements des paramètres politico- diplomatiques qui , dans le passé parvenaient à gérer les conflits régionaux de ce genre.

Surgissant dans un contexte international nouveau, la crise du Golfe réhabilite l' O.N.U, (A) et met en exergue de leadership américain (B)

A - L' O.N.U Réhabilitée

Cette réhabilitation , l' O.N.U . la doit aux changements de la politique étrangère soviétique. En effet , depuis le discours prononcé le 7 décembre 1988 par Michaël Gorbatchev à la tribune de l'Assemblée Générale de l'O.N.U, la politique étrangère soviétique notamment multilatérale est complètement révisée ⁽²⁶⁾.

Confrontée à des problèmes politiques et économiques d'ordres internes, l'U.R.S.S. plaide pour une nouvelle approche des relations internationales qui accorde une priorité au processus de coopération avec l'occident particulièrement avec l'U.S.A. Moscou a effectivement compris qu'un changement radical dans la structure des relations internationales qui ferait entrer l'U.R.S.S. dans les mécanismes de la coopération internationale mis en place par l'occident ⁽²⁷⁾ ne peut s'accompagner d'un double langage.

Dès le début de la crise, l'U.R.S.S. se montre immédiatement solidaire de la réprobation internationale en condamnant dans le communiqué commun soviéto-américain du 3 août l'invasion irakienne. Ce communiqué s'inscrit dans la logique de la nouvelle détente Est-Ouest qui ne se limite pas seulement à réduire la course aux armements, à normaliser la situation en Europe depuis la chute du Mur de Berlin, mais œuvre aussi pour régler, par la concertation les conflits régionaux ⁽²⁸⁾.

La conséquence directe de cette détente est l'abandon par l'U.R.S.S. de l'utilisation systématique du droit de veto au conseil de sécurité. L'époque ou le désaccord des deux grands paralysait ⁽²⁹⁾ toute action prévue par la charte en cas de menace contre la paix et la sécurité internationale est bien révolue et "le machin" dont parlait

(26) Voir à ce propos le Dossier spécial de la Revue le Trimestre du Monde. 2ème trimestre 1991. "Où va la diplomatie soviétique" particulièrement VLADIMIR TCHERNEGA. "les nouvelles priorités de la politique étrangère de l'U.R.S.S.". pp. 41.51.

(27) Il faut noter à ce propos que la participation de l'U.R.S.S. à la BERD a été acceptée, que la C.E.E. approuve à son bénéfice des aides alimentaires urgentes, que l'Allemagne, l'Italie et les U.S.A. lui accordent des crédits importants et qu'enfin le F.M.I. étudie son future statut au sein de l'organisation.

(28) Les tentatives de règlement réussies en Namibie, en Angola et au Nicaragua sont le résultat du développement des relations entre Moscou et Washington qui autrefois soutenaient des camps opposés.

(29) En mai 1990, Les statistiques des vetos au conseil de sécurité se présentent comme suit : Au total 269 vetos dont 127 par l'U.R.S.S., 76 par les U.S.A., 29 par la Chine et 17 par la France. Chronique des faits internationaux. R.G.D.I.P. 1990. n° 4. p. 1079.

DEGAULLE réssucite. La crise du Golfe engendre une valorisation sans précédent du discours juridique et réactive la diplomatie institutionnelle de l'O.N.U. notamment celle du conseil de sécurité.

En effet, l'invasion du koweit par l'Irak suscite de la part du conseil de sécurité une réaction d'importance historique. Pour la première fois de ses quarante cinq ans d'histoire il décide par une série de résolutions rapides et efficaces de sanctionner l'Irak afin de l'obliger à obtempérer en retournant à la légalité internationale.

Le soir même de l'agression - le 2 août - le conseil de sécurité adopte la résolution 660 condamnant l'invasion du koweit et exigeant le retrait immédiat et inconditionnel des troupes irakiennes de l'Emirat.

De surcroit, contrairement au passé, ce même conseil décide par un ensemble de résolutions des moyens nécessaires pour faire appliquer la résolution en question. Il s'agit notamment, de la résolution 661 instaurant l'embargo commercial, financier et militaire contre l'Irak et le koweit occupé, de la résolution 665 autorisant l'application du blocus naval pour assurer le respect de l'embargo économique, la résolution 670 étendant l'embargo au transport aérien et enfin la résolution 678 autorisant le recours à la force.

Jamais, auparavant un Etat n'a fait l'objet de telles sanctions.

Certes, l'O.N.U. n'a jamais été à cours de résolutions voir même de condamnations, mais elle a cependant, rarement pris les moyens nécessaires pour les faire appliquer. A titre d'exemple, l'article 41 de la charte ⁽³⁰⁾ n'a été invoqué devant le conseil de sécurité qu'a deux reprises : la Rhodésie à la suite de son indépendance décidée unilatéralement, l'Afrique du Sud à la suite de sa politique d'apartheid. Dans les deux cas, les résolutions adoptées ont été mal respectées car peu efficaces ⁽³¹⁾.

Aussi, l'application de l'article 42 de la charte autorisant le recours à la force ⁽³²⁾ demeure-t-elle singulière bien qu'elle présente des similitudes avec celle qui en a été faite lors de la crise de Corée.

(30) Celui-ci autorise le conseil de décider "des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée et pouvant comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques, des communications ferroviaires, maritimes et aériennes, postales, télégraphiques, radio-électrique et des autres moyens de communication, indique les relations diplomatiques".

(31) Il s'agit des résolutions S/RES/253, S/RES/277, S/RES/388, S/RES/409 et S/RES/460 pour ce qui concerne la Rhodesie, et la résolution S/RES/418 en ce qui concerne l'Afrique du Sud.

(32) Celui-ci stipule "si le conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Alors que dans la crise de Corée, seule la politique de la chaise vide de l'U.R.S.S.⁽³³⁾ avait permis l'adoption de la résolution 84 autorisant l'envoi en Corée des forces armées "couvertes par le drapeau de l'O.N.U.", il est remarquable qu'à l'occasion de la crise du Golfe, la résolution 678 ait été adoptée à l'unanimité des cinq membres permanents du conseil de sécurité⁽³⁴⁾ à l'instar de toutes les résolutions prises depuis le début de la crise.

En outre, en mettant sur pied une force des Nations Unies pour repousser l'invasion de la Corée du Nord, le conseil de sécurité sanctionnait un Etat non membre de l'O.N.U., à l'opposé de l'Irak aujourd'hui.

La rapidité et la détermination avec laquelle le conseil de sécurité a réagi à la crise koweïtienne souligne que, l'O.N.U. a tenu à signifier que nul Etat, ne saurait désormais commettre impunément des actes qui violent les principes de la charte et les règles du Droit International.

Considérée pendant longtemps comme un lieu de pourparlers souvent infractueux, l'O.N.U. est désormais perçue comme une structure de consensus et de décisions en mesure de faire respecter par les Etats la légalité internationale.

A l'analyse cependant, n'est-il pas opportun de voir dans ce multilatéralisme qui relaye une bipolarité boîteuse - à cause de l'effondrement de l'un de ces deux pôles U.R.S.S. - l'affirmation du leadership américain ?

B - Le leadership américain

Face à une U.R.S.S. affaiblie et à une Europe démissionnaire, les U.S.A. se trouvent libérés de toute contrainte. Seule puissance⁽³⁵⁾ en mesure d'agir, ces derniers exploitent les avantages de la situation en intervenant rapidement et massivement en Arabie⁽³⁶⁾.

Toutefois, l'intervention américaine dans le Golfe suscite quelques observations.

Les U.S.A. pouvaient agir seuls à la seule demande du gouvernement koweïtien et cela en vertu de l'article 51 de la charte des Nations Unies qui prévoit la légitime défense et l'aide multilatérale d'un pays à un autre victime d'une agression.

Mais, ne voulant pas tenir de manière arrogante **le rôle du gendarme du monde**, ils préfèrent avantager le rôle de l'O.N.U. en privilégeant le **vote par le conseil de sécurité**

(33) Celle-ci boycottait le conseil pour protester contre la représentation de la Chine à l'O.N.U. par le représentant de TAIWAN.

(34) Il faut noter à ce propos que la Chine s'est abstenue lors du vote, mais que la coutume internationale permet de considérer l'abstention comme non assimilable au veto. Cf. à ce sujet Paul TAVERNIER commentaire de l'article 27 de la charte dans "La charte des Nations Unies sous la direction de J.P. COT et A. PELLET. Economica. 1985. pp. 499 - 543.

(35) Voir à ce sujet : Paul MARIE DE LA GORCE. "l'éclatante démission de la diplomatie européenne" dans le Monde Diplomatique. Février 1991. pp. 6 et 7.

(36) Dès le 7 août, le Président Bush, en accord avec Riyad, ordonne le déploiement des troupes américaines en Arabie Saoudite comme composante d'une force multinationale.

des mesures nécessaires pour rétablir la paix. Ainsi, dès le 6 août, l'hypothèse de la légitime défense se trouve écartée par l'adoption de la résolution 665, étant donné que ce droit exceptionnel de se faire justice est limité dans le temps par la charte ⁽³⁷⁾.

En outre, en favorisant le vote de la résolution 678 autorisant au nom de l'O.N.U. le recours à la force contre l'Irak, les U.S.A. utilisent remarquablement la couverture onusienne moins contestable aux yeux de l'opinion publique internationale qu'une intervention américaine.

Si, la légalité de cette action contre l'Irak est incontestable⁽³⁸⁾, il est toutefois intéressant de relever que, derrière cette mobilisation internationale orchestrée par les U.S.A. se dessine clairement et parfaitement l'hégémonisme américain.

Tout d'abord, il est loisible d'avancer que, sans le "forcing" américain, certaines des résolutions votées par le conseil de sécurité ne l'auraient pas été, ou pour le moins leurs contenus auraient été différents.

Ensuite, à l'importance des forces déployées en Arabie et qui présagent de la prépondérance des U.S.A. dans le déroulement des hostilités, s'ajoutent des observations d'ordres juridiques qui dévoilent le leadership américain.

- La structure même de la force multinationale démontre qu'il n'y a pas eu de force multinationale de l'O.N.U., mais une juxtaposition de contingents nationaux ⁽³⁹⁾ placés sous le commandement tactique du général américain Schwarzkopf, lequel a été nommé par le président des U.S.A. et non par le conseil de sécurité. De même que la mission de reconquête du Koweït, par les forces coalisées ou plus précisément les plans pour l'emploi de la force armée contre l'Irak qui devaient être établis par le conseil de sécurité avec l'aide du comité d'état major - article 46 de la charte - a été l'œuvre exclusive des U.S.A.

(37) L'art 51 de la charte stipule en effet "qu'aucune disposition de la présente charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, **jusqu'à ce que le conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale**".

(38) L'invasion du Koweït, puis son annexion par l'Irak constituent des violations flagrantes aux principes fondamentaux de la charte notamment, à ceux énoncés dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 2. Les violations irakiennes portent aussi sur le non respect, de la 4ème convention de Genève relative à la protection des populations civiles en temps de guerre et des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques.

(39) Plus de 700.000 soldats appartenant à 26 pays constituent les forces de la coalition anti-irakienne. **Les pays occidentaux** : U.S.A. 515.000 soldats, Grande Bretagne 36.000 hommes, France 19.000 hommes, Canada 1.830 hommes et Italie 1.300 soldats.

Les pays arabes et musulmans : Arabie Saoudite 67.500 hommes, Koweït 4.000 hommes, C.C.G. (Arabie Saoudite, Koweït, Bahreïn, Qatar, Emirats et Oman) 10.000 hommes, Egypte 35.600 hommes, Syrie 20.800 soldats, Maroc 1.200 hommes, Pakistan 10.000 hommes, Bangladesh 2.000 hommes, le Sénégal 500 hommes, Niger 500 hommes et Sierra Léone 200 hommes. Maghreb-Machrek. 1999 n° 131. Chronologie de la crise du Koweït et la guerre contre l'Irak. p. 109.

- Aussi, l'analyse du cessez-le-feu révèle que les U.S.A. ont presque menés à leur guise la guerre contre l'Irak. En effet, le cessez-le-feu s'est fait en deux temps. C'est d'abord le président Bush agissant seul en qualité de commandant suprême des forces américaines qui a mis, le premier et de façon unilatérale, fin aux hostilités par le cessez-le-feu provisoire du 28 février. Le cessez-le-feu définitif décidé par l'O.N.U. dans la résolution 686, n'intervient que le 2 mars après l'acquiescement de l'Irak aux conditions imposées par les alliés⁽⁴⁰⁾.

- Enfin, malgré la gradation suivie par le conseil de sécurité dans sa démarche sanctionnant l'Irak - application successive des articles 40, 41 et 42 de la charte - force est de constater que la décision de recourir à la force contre l'Irak a été anticipée. En optant pour la guerre, le conseil de sécurité a fait fi des solutions pacifiques, notamment celles des sanctions économiques dans la mesure où l'embargo n'a pas eu le temps suffisant pour produire ses effets - permettant aux U.S.A. d'atteindre leur objectif. La passivité américaine avant l'invasion du Koweït et leur intransigeance durant la phase diplomatique fait ressortir que la guerre était non seulement voulue mais nécessaire. Elle se présentait à la fois, comme le meilleur moyen d'enterrer définitivement le syndrome vietnamien et de légitimer la présence américaine dans la région refusée catégoriquement hier par l'Arabie Saoudite⁽⁴¹⁾.

Au nom du respect du Droit international et de la légalité internationale, l'intervention des forces de la coalition se trouve donc justifiée légitimant ainsi, la présence américaine dans le Golfe. Cependant, malgré ce masque juridique, transparait la volonté américaine d'être présente dans la région, et ce, pour défendre ses intérêts : restaurer un nouvel équilibre régional sous sa "coupe" et assurer l'écoulement régulier du pétrole.

En effet, l'Irak est perçue comme une force destabilisatrice capable de mettre en danger l'équilibre de la région⁽⁴²⁾. Déclencher la guerre contre Bagdad est l'occasion propice permettant de détruire sa force nucléaire considérée comme une menace pour la région en particulier pour Israël. La résolution 687, est à ce propos très significative.

Elle décide, en effet, que l'Irak accepte inconditionnellement que soient détruits, enlevés ou neutralisés sous supervision internationale, toutes les armes chimiques et biologiques, toutes installations de recherche et de production dans ces domaines, tous les missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres et que l'Irak remette au secrétaire général de l'O.N.U. une déclaration précisant l'emplacement de tous les articles énumérés dans la dite résolution au paragraphe 8, avec indication des qualités et des types et acceptera qu'il soit procédé d'urgence à une inspection sur place".

(40) Celles-ci prévoient la fin des actes d'hostilités et de provocation, la libération des prisonniers de guerre, l'identification des mines, et la réparation des dommages causés.

(41) Pendant la guerre irakienne et au moment même où les forces américaines irako-iraniennes assuraient la protection dans le Golfe, les cargaisons du pétrole arabe menacées par les attaques iraniennes.

(42) Cf. Hermann Frederick EILTS, "the Persian Gulf crisis : perspectives and prospects" Middle East Journal. Volume 45, n° 1, Winter 1991. pp. 15 et s.

Aussi, même si l'arme du pétrole a perdu son efficacité des années 70 ⁽⁴³⁾, il ne fait aucun doute que le pétrole est dans la crise du Golfe un enjeu majeur.

La concentration géographique des gisements de pétrole dans cette région du monde - les réserves de l'Irak, plus celles du Koweït occupé, ajoutées à celles de l'Arabie Saoudite menacée par une éventuelle attaque irakienne - signifie qu'une région recelant 54 % des réserves mondiales allait être sous le contrôle exclusif de l'Irak. Devant la dépendance du monde, particulièrement l'Occident ⁽⁴⁴⁾ à l'égard des ressources pétrolières, les U.S.A. ne pouvaient rester indifférents. Le contrôle de la région devient impératif.

Parvenu au terme de cette analyse, il apparaît que l'O.N.U. s'est révélé, lors de la crise du Golfe, capable d'assumer pleinement son rôle d'instrument de "pacification de la vie internationale"⁽⁴⁵⁾ en mettant en œuvre de façon remarquable les mécanismes prévus par la charte pour assurer la paix et la sécurité internationale.

Jamais on a autant parlé du respect du Droit International, des principes de la charte, du caractère inadmissible de toute acquisition de territoire par la force etc ...

Dès lors, peut-on affirmer, qu'en agissant ainsi, l'O.N.U. a-t-elle saisi la crise du Golfe pour jeter les bases d'un nouvel ordre mondial fondé sur la justice et la légalité internationale ⁽⁴⁶⁾ ? Ou continuera-t-elle de servir de paravent pour une application sélective du Droit International ?

(43) La crise du Golfe n'a pas provoqué un nouveau choc pétrolier. En 1973, le prix du pétrole a quadruplé, il a été multiplié par 2,5 entre 1978 et 1980. Entre le 1er août 1990 et la fin de l'année 90, l'augmentation a été inférieure à 30 % si l'on excepte quelques prix de courte durée.

(44) Le pétrole représente 38,5 % de l'énergie consommée dans le monde. Cette proportion est plus élevée dans la plupart des pays industrialisés. 41 % au U.S.A. 42 % en France, 43 % en R.F.A. et 56 % au Japon.

(45) Expression empruntée à Michel VIRRALY dans son ouvrage "l'organisation mondiale" Armand COLIN. 1972. p. 409.

(46) La crise du Golfe a mis en évidence les imperfections de l'ordre international établi notamment au Moyen Orient foyer d'injustice et d'illégalité.

ANNEXES



LES CONFLITS ARMES DANS LE MONDE ARABE DEPUIS 1945

LE CONFLIT	LA DATE	PARTIES ADVERSES	NATURE DU CONFLIT
Guerre civile au Sudan	1956 - 1972	Gouvernement soudanais mouvement insurrectionnel	Ethnique
Guerre civile en Irak	1961	Gouvernement Irakien minorité kurde	Ethnique
Guerre civile au Yemen	1962 - 1967	Egypte-Arabie Saoudite par yéménites interposés	Idéologique
Conflit algero-marocain	1963	Maroc - Algérie	Frontalier
Guerre civile au Sultanat d'Oman	1966	Gouvernement Omanais insurgés de Dhofar	Idéologique
Conflit jordano- palestinien	1970	Jordanie - O.L.P.	Idéologique
Conflit entre les deux Yemen	1972	République Arabe du Yemen - République démocratique populaire du Yemen	Idéologique
Conflit irako-koweïtien	1973	Irako-koweït	Frontalier
Conflit Maroc-Algérie polisario	1976	Maroc-Polisario-Algérie	Territorial
Guerre civile au Liban	1976 - 1989	Liban-Syrie-O.L.P.-Isarël	Ethniques et idéologique
Conflit Egypto-Libyen	1977	Egypte-Libye	Idéologique
Conflit entre les deux Yemen	1979	République Arabe du Yemen République Démocratique et Populaire du Yemen	Ethnique
Conflit irako-koweïtien	1990	Irak-koweït	Frontalier

LES SOLLUTIONS VOTEES PAR LE CONSEIL DE SECURITE CONCERNANT LA CRISE DU GOLFE

Seuls les substracts des résolutions citées dans le corps de la présente étude seront rapportés ci-dessous :

La résolution 660 : votée le 2 août 1990 à l'unanimité. Le yemen ne participe pas au vote. "Le conseil de sécurité exige le retrait immédiat et inconditionnel de toutes les forces irakiennes sur les positions qu'elles occupent".

La résolution 661 : adoptée le 6 août 1990 par 13 voix contre 2 abstentions (Cuba et le Yemen). "Le conseil prône le boycottage commercial, financier et militaire de l'Irak. Tous les Etats même ceux non membres de l'O.N.U. sont invités à la respecter jusqu'au retrait des troupes irakiennes du Koweit".

La résolution 665 : approuvée le 25 août 1990 par 13 voix contre 2 abstentions (Cuba et le Yemen). "Le conseil de sécurité autorise l'usage de la force afin de faire respecter l'embargo contre l'Irak".

La résolution 670 : adoptée le 25 septembre 1990 par 14 voix contre une voix contre (Cuba). "Le conseil décrète l'embargo aérien contre l'Irak".

La résolution 678 : approuvée le 29 novembre 1990 par 12 voix contre 2 (Cuba et le Yemen) et 1 abstention (Chine). "Le conseil de sécurité autorise les Etats membres qui coopèrent avec le Koweit à "user de tous les moyens nécessaires" - sous - entendu : la force, y compris pour faire appliquer la résolution 660 "si les forces irakiennes n'ont pas énoncé l'émirat au plus tard le 15 Janvier 1991".

La résolution 686 : adoptée par 11 voix contre 1 (Cuba) et 3 abstentions (Chine, Inde, Yemen). "Le conseil fixe à l'Irak les préconditions pour un cessez-le-feu permanent.

L'ensemble des résolutions adoptées depuis le 2 août 1990 jusqu'au 15 août 1991 ne sera cité que pour mémoire :

La résolution 660, 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674, 677, 678, 686, 687, 688, 692, 699, 705 et 706.

LES DIMENSIONS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Abdelkader EL KADIRI *

INTRODUCTION :

Que l'expression "droit de l'environnement" soit d'origine récente peut surprendre. Cette irruption, au premier rang des inquiétudes du monde moderne laisse certains perplexes, voire méfiants. Pourquoi brusquement, y a-t-il une cristallisation de l'intérêt de l'opinion publique autour de phénomène ? ⁽¹⁾ L'engouement constaté serait-il le fruit d'une manipulation médiatique ? S'agirait-il d'une manière de diversion de style classique, d'exutoire ? Tant que les citoyens se passionnent pour la pollution ou pour l'effet de serre, ils ne soulèvent pas d'autres difficultés spécifiquement politiques.

La bataille pour l'environnement serait-elle un nouveau hobby, une nouvelle mode ? Traduirait-elle un sentiment de peur, une peur collective ?

Cette thèse n'entraîne pas la conviction. Tant s'en faut. L'environnement n'est ni une mode, ni une dérivation. Il est bel et bien un phénomène complexe, dynamique, embrassant à la fois des données naturelles et des données sociologiques. L'environnement est tout ce que l'homme crée, tout ce dont il s'entourre. Tout ce qu'il a appris, en tout ce dont il se souvient. Nature et société s'en trouvent inextricablement liées. L'environnement est à la fois le donné (nature / et le construit), il est le carrefour entre l'écologie - considérée comme la science des relations des êtres vivants avec leur milieu et d'autres branches de droit et d'économie. ⁽²⁾

Dés lors, il est loisible de deviner l'intérêt escompté d'une appréhension globale de cette science en pleine gestation. Elle conduirait la société à s'interroger sur ses raisons de vivre, sur ses valeurs (consommation, production, croissance etc...), et sur ses capacités d'adaptation et de renouvellement. Comment opérer la mutation entre une cosmogonie quantitative et une cosmogonie qualitative ? Comment dépasser l'antagonisme société et nature ? On est au coeur d'une nouvelle "question sociale".

Pareille préoccupation existentielle intéresse l'espèce humaine. Il est banal d'affirmer que le monde est profondément travaillé par la multiplication des facteurs

* Professeur à la faculté de Droit - Rabat.

(1) Ellul Le mythe de l'environnement - économique et social. Premiers Jalons pour une théorie de l'environnement. Cahiers de l'I.S.E.A. n°25 1973.

(2) Voir, l'environnement, J.C. Mathieu, que sais-je ? n° 2667.

d'interdépendance entre Etats et peuples. Interdépendance économique, interdépendance écologique aussi, alors qu'on sait, par la presse et la Télévision que les lacs de Norvège sont pollués par les fumées industrielles en provenance du Canada ou que les insecticides utilisés en Agriculture dans l'hémisphère Nord s'en vont atteindre les Pingouins de l'Atlantique. De même quel'on sait que le littoral marocain est vulnérable du fait des risques de pollution devenues une hantise constante pour la population et pour les responsables. La pollution provenant de la haute mer s'avère périlleuse en l'état actuel de la législation internationale lacunaire en la matière. Le risque de destruction de la faune marine est donc réel si l'on ne procède pas à suppléer aux carences normatives tant décriées.

La société internationale a pris conscience des dangers depuis que l'Assemblée générale des Nations-Unis avait adopté la Résolution 2657 XXV en déclarant à propos de l'environnement, que : "de l'Equilibre écologique dépend la survie de l'espèce humaine". La déclaration de Stockholm de 1972 insiste sur l'importance d'un "environnement sain pour les pays du monde entier et par la satisfaction des aspirations de l'humanité".

De son côté, la Déclaration de Rio ⁽³⁾ est un moment historique sur la voie de la consécration d'un droit international public liant environnement et développement, car l'écologie est l'humanisme de demain

Ces textes vocationnels auxquelles s'ajoutent nombre de conventions techniques révèlent une communauté de destin qui rassemble les peuples sur une planète devenue brusquement fragile.

Droit déclaratoire, droit programmatique, l'environnement participe d'une vision globale dans laquelle le droit occupe une place privilégiée, en tant que reflet des préoccupations de la société nationale et de la société internationale.

Point n'est besoin d'affirmer que le droit de l'environnement relève à la fois de la *lex lata* (droit en vigueur, d'origine notamment conventionnelle) que de la *lex ferenda* (droit désirable). A cet égard, le projet d'article 19 sur la responsabilité internationale considère la pollution comme un crime international. C'est là un jalon normatif révolutionnaire dans la mesure où il intègre l'environnement dans la composante normative. Il est symptomatique que déjà dans le passé on appelait international "Droit de la nature et des gens", pour montrer le lien entre l'homme et son métier⁽⁴⁾.

Notre propos n'a pas l'ambition de cerner la problématique environnementale dans toutes ces facettes. Tout au moins, se borne-t-il à en circonscrire la définition (I) avant de voir quelle en est la finalité (II) .

(3) Voir le monde de 3 Juin 1992 et de 17 Juin 1992.

(4) Trois ouvrages, trois approches, le Monde de 17/ 6/ 1992.

I - DEFINITION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Le professeur J. de Hauversin observe à propos du droit de l'environnement que "le mot qui sert à le définir correspond à une idée relativement claire dans son noyau central et parfaitement imprécise dans ses contours".

De son côté, le Professeur Jean LAMARQUE note que le mot a fait florès mais sa valeur est devenue extrêmement douteuse tant il est utilisé inconsidérément. Il faut être bien ambitieux pour essayer de le tirer de l'inflation et de le stabiliser". Certaines de ces définitions n'apparaissent pas de nature à apporter, tout au moins aux spécialistes, des précisions et de suffisants apaisements. Aussi serait-il opportun de distinguer l'environnement de certains concepts qui lui sont proches : nature, qualité de la vie, patrimoine culturel, avant de proposer une définition aussi exacte que possible ⁽⁵⁾.

Ce balisage préalable est indispensable, car l'environnement est une notion "Caméon". Si le terme est trop galvaudé, il n'a été reçu dans le littré que dans les dernières années, pour désigner "L'ensemble des éléments naturels et artificiels qui conditionnent la vie de l'homme"; Dans le même ordre d'idées, le conseil International de la Francophonie définit l'environnement comme "l'ensemble, à un moment donné, des agents physiques, chimiques, biologiques et des facteurs sociaux susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur les êtres vivants et les activités humaines".

La nature est une réalité mouvante dont les limites extrêmes sont connues. Pour les uns, "Tout est nature", car l'homme est lui aussi une espèce animale et il n'y a aucune raison d'exclure l'homme naturel. A l'opposé, la nature serait tout ce que l'homme n'a pas fait, mais pour des raisons physiques. Cette définition se révèle peu d'intérêt. J. Untermaier admet que la nature est tout ce qui est en dehors de l'activité rationnelle et technique de l'homme. Pour cet auteur, environnement et nature ne sont pas exactement synonymes. Le premier ajoute et retranche tout, à la fois à la notion de nature. Il englobe des éléments qui lui sont étrangers surtout l'espace urbain. A l'inverse la nature pose des problèmes n'intéressant pas l'environnement stricto sensu, notamment celui de la conservation des espèces.⁽⁶⁾

Pour acceptable que soit cette thèse, il n'en reste pas moins discutable quand elle soutient que le problème de la protection de la nature n'intéresse pas tous les problèmes relatifs à l'environnement. Lorsque l'homme compromet par ses activités la survie d'une espèce sauvage, enrayer un tel processus de destruction relève bien d'une politique de protection de la nature, mais celle-ci peut s'intégrer dans un ensemble plus vaste, celui d'une politique globale de protection de l'environnement humain.

(5) C. A. KISS, le patrimoine commun de l'humanité, RCADI 1984.

(6) Ibidem.

Le rôle du juriste n'est pas de légiférer en matière de politique de l'environnement, tout au moins il peut agir, imaginer les moyens adéquats, renforcer la prévention etc. "Le droit est une école de l'imagination", comme l'a dit Giraudoux.

Quant au concept de patrimoine naturel, il présente l'inconvénient de se référer à une notion dans laquelle les éléments du milieu naturel sont considérés comme des biens, donc susceptibles d'appropriation.

L'idée du Patrimoine naturel a l'avantage d'accorder à la protection de la nature une force comparable à celle qui s'attache à la propriété. De plus, le recours à la qualité de la vie est intéressant dans la mesure où elle englobe l'ensemble des préoccupations écologiques et débouche sur une problématique en accord avec les courants d'opinion les plus modernes. Elle correspond donc à la notion d'ordre public, mais renouvelée, enrichie d'une prise en considération des problèmes d'environnement. Elle présente toutefois le grave inconvénient de ne prendre en compte que le sort des êtres humains. Surtout elle apparaît particulièrement malaisée à définir du fait de son aspect subjectif qui plus est, ses contours imprécis, son entendue révèlent qu'elle englobe trop de secteurs : loisirs, tourisme, sports, jeunesse etc... Si bien qu'il s'agit d'un fourre tout difficilement utilisable.

Force est de conclure sur ce point que le droit de l'environnement est un ensemble de normes relatives à la prévention et à la répression des atteintes nocives au milieu naturel (Pollution de l'eau, de l'air, du sol etc...).

C'est aussi un droit horizontal de décroisement dont le déploiement transcende les divisions traditionnelles (droit privé, droit public), (ordre interne, ordre international), pour investir nombre de branches de droit, en y ajoutant chaque fois une dimension écologique. Dans cette optique le droit de l'environnement n'est pas celui de la protection de la nature et du contrôle des pollutions. C'est là, certes, son noyau central, et c'est aussi l'idée que l'on s'en fait communément mais plus que cela, le droit de l'environnement influe de plus en plus sur d'autres branches de droit (Droit rural, droit de l'urbanisme etc...) Ainsi cette définition présente le droit de l'environnement comme un droit envahissant, totalisant, complexe. C'est là manifestement une approche impérialiste qui provoque la crainte légitime des tenants de la théorie pure du droit. Elle est donc à écarter. Toutefois il ne faut pas nier l'évolution du concept ⁽⁷⁾. Pour ce faire, il y a lieu de délimiter ce droit par une série de cercles concentriques traduisant le caractère environnemental de la norme juridique édictée. De ce fait, nous écartons le droit applicable à l'aménagement du temps comme étant lié à une conception extensive de la qualité de la vie et pas au droit de l'environnement lui-même.

Le droit de l'environnement est à la fois un "donné" et un "construit"; l'homme a reçu en héritage les éléments naturels : eau, air, sol, faune, flore qui font partie de son environnement primaire constituant le cadre de la vie initialement. Mais l'homme crée aussi les éléments de son environnement. L'homme c'est l'animal qui modifie son environnement. Tout en maîtrisant la nature il l'a détruit aussi.

(7) Qui sais-je ? n°2667.

II - LA FINALITE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : LE DROIT DE L'HOMME A UN ENVIRONNEMENT SAIN ET EQUILIBRE

Le critère est ici qualitatif, subjectif, nominaliste. Le droit de l'homme à l'environnement fait partie intégrante de la troisième génération des droits de la solidarité. Il s'agit du droit au développement, du droit à la santé, du droit à la Paix et du droit à l'environnement. Cette génération de droits participe d'une idéalité beaucoup plus que d'une réalité. Mais elle n'en constitue pas moins une vocation, une espérance, un choix porteur de progrès, elle puise sa source dans un certain nombre de textes internationaux tels que : la Déclaration de Stokholm de 1972, l'Acte général de 1975 et de nombreuses proclamations votées par les ONG. Leur prolongement national existe dans certains cas qui restent malgré tout isolés (constitution du Portugal, de l'Espagne, Yougoslavie) et qui ont intégré ce droit nouveau dans leur arsenal juridique. L'apparition de ce droit apparaît comme l'une des conséquences des insuffisances et des lacunes de droit de l'environnement. Telle est sa fonction symbolique. Son introduction dans le droit positif consacrerait la valeur qui doit être reconnue à la protection de l'environnement, elle créerait moins un droit de caractère social qu'une obligation morale pour le législateur; elle permettrait de reconnaître à la protection de l'environnement sinon la priorité, du moins l'égalité par rapport à d'autres intérêts nationaux, et notamment les intérêts économiques. Enfin elle permettrait de combler les lacunes qui peuvent exister dans la législation protégeant l'environnement et d'atténuer les effets des retards pris par la loi ou par les mesures administratives par rapport aux besoins réels. ⁽⁸⁾

Si le droit de l'environnement est l'ensemble des règles protégeant l'environnement. Quid du Droit à l'environnement ? Le droit à l'environnement est rarement défini par les législateurs et par les auteurs.

La Déclaration de SALZBOURG de 1980 esquisse à cet égard une définition de ce droit. "Toute personne a droit à un environnement sain, favorable à son épanouissement écologiquement équilibré. Elle est responsable de cet environnement et a le devoir de contribuer à sa conservation".

Cette approche semble accréditer l'idée d'un environnement dans son acception large, en intégrant la personne (conception anthropologique) et la biosphère (conception cosmique). L'objectif étant de protéger la dignité humaine.

L'environnement est dégradé par la pollution, défigurée par la destruction de la beauté et de la variété de la nature. La rupture des grands équilibres écologiques est ainsi préjudiciable à la santé physique et morale de la personne. Le droit à l'environnement est un droit tous azimuts. En bénéficient l'Etat, les collectivités et les individus, et en même temps, tous en assumant des obligations. Donc ce n'est pas un

(8) (A) : Peut-on définir le droit de l'homme à l'environnement ? R.J.E.I.- 1978. P 16.

droit idéal, mais un droit à la protection et à l'amélioration, à la conservation de l'environnement. L'association entre droits et devoirs est une caractéristique de ce nouveau droit.

C'est également un droit de solidarité ⁽⁹⁾ qui complète les droits de la 1ère et 2ème générations des droits de l'homme. Il est aussi un droit de procédures.

Il apporte des perspectives intéressantes au domaine des droit de l'homme en y introduisant l'intérêt des générations futures, et la dimension "temps" avec toutes ses conséquences. Il permet aussi de conduire vers une extension et une transformation des méthodes tendant à assurer la mise en oeuvre des droits de l'homme dans le sens d'une meilleure communication entre pouvoirs et citoyens, d'une part, citoyens eux-mêmes, d'autre part. C'est là un apport bénéfique à la participation, et à la Démocratie. D'ou le rôle croissant des associations par qui triomphe la dignité humaine et le développement de la personnalité.

(9) Cette solidarité est nécessaire. C'est aini que l'article 45 de la constitution Espagnole de 1976 stipulé: "Les Pouvoirs publics veilleront à l'utilisation rationnelle de toutes les ressources naturelles afin de protéger, d'améliorer la qualité de la vie, de défendre et de restaurer l'environnement en s'appuyant sur la solidarité collective indesponsable".

DU CRITERE DE LA MATIERE ADMINISTRATIVE AU CRITERE DE COMPETENCE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Note à propos d'une décision de la cour suprême-chambre
administrative, n° 310, du 31 octobre 1991 Saad Ben Haj SAIGH c/
Fédération Royale Marocaine de Foot Ball.

Michel ROUSSET *

Le système juridictionnel du Maroc est en train de vivre les derniers instants d'une étape de son existence inaugurée par le dahir du 12 aout 1913 relatif à l'organisation judiciaire et caractérisée par le fait qu'il reposait sur le principe de l'unité de juridiction et de séparation des contentieux.

On sait en effet que la loi votée le 12 juillet 1991 par la Chambre des Représentants donne naissance à des tribunaux administratifs qui auront en première instance une compétence de droit commun pour statuer sur les recours en annulation pour excès de pouvoir et sur les recours de pleine juridiction tendant à l'engagement de la responsabilité quasi-délictuelle de l'administration ou de sa responsabilité contractuelle. A cette compétence de plein droit en matière administrative le législateur a d'ailleurs ajouté des compétences dans divers contentieux spécifiques : contentieux fiscal, électoral, contentieux des pensions, de l'expropriation etc... ⁽¹⁾.

Le passage de l'unité à la dualité de juridiction va transformer très sérieusement le problème de l'accès au juge ; l'identification de la matière administrative ne concernait jusqu'alors que l'application des règles de procédure et de fond du droit ; désormais elle commandera aussi la compétence du juge. La décision de la Cour suprême apporte à la solution de ce problème une contribution décisive.

Les avantages du système d'unité de juridiction ont été maintes fois mis en évidence, même si ses détracteurs, prenant prétexte d'un incontestable particularisme

* Professeur à la faculté de droit Grenoble.

(1) Cf. notre article : La création des tribunaux administratifs au Maroc : vers la fin de l'unité de juridiction, R.J.P.I.C. 1991, n° 3/4 p. 245-Droit administratif Marocain, 5° ed. 1992, o. 551.

procédural des recours intentés en matière administrative, s'achement à démontrer qu'il s'agit en fait d'une dualité de juridiction déguisée ⁽²⁾.

Certes, l'unité de juridiction mise en oeuvre par le dahir sur l'organisation judiciaire et par le dahir sur la procédure civile également du 12 aout 1913, n'a jamais signifié l'identité du procès en matière ordinaire et du procès en matière administrative.

Mais elle signifiait en tout cas, et fondamentalement, que le requérant n'avait pas à rechercher son juge puisque le tribunal compétent en première instance l'était en toute matière ; c'est d'ailleurs cette formule qui a été utilisée de manière heureuse par le législateur lors de la réforme de 1974 dans l'art. 18 du code de procédure civile ⁽³⁾.

Il reste qu'il fallait établir le plus rigoureusement possible la nature de l'affaire ; en effet de sa détermination dépendaient l'application des règles de procédures propres au procès en matière administrative et surtout l'application des règles de fonds : la séparation des contentieux suppose naturellement l'application du droit administratif.

En cas d'erreur du requérant, il appartenait au juge de redresser la qualification donnée à tort à l'affaire portée devant lui, et la nécessité de procéder à l'analyse de la nature du litige le conduisait à chercher un critère d'identification de la matière administrative.

La complexité du système devait être accenüée à partir de 1957 du fait de la création du recours pour excès de pouvoir dont la connaissance est réservée à la Cour suprême ; mais pour éviter que les requérants ne transforment en recours en annulation les demandes relevant normalement du contentieux de pleine juridiction, le législateur pose le principe selon laquelle recours en annulation pour excès de pouvoir est exclu lorsque le requérant dispose du recours de pleine juridiction pour faire valoir ses droits le recours parallèle fait donc obstacle à la recevabilité du recours en annulation (art. 360-6° du CPC).

Mais qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre recours, la nécessité existe toujours de déterminer la nature du litige afin de savoir si l'on est en présence d'un litige relevant de la matière administrative ; le législateur de 1957 confie notamment à la Cour suprême le soin de statuer sur les recours en annulation dirigés contre les actes des autorités administratives ce qui implique que l'on sache ce que sont ces actes. Le problème du critère d'identification de la matière administrative s'est donc posé non seulement aux juridictions statuant au plein contentieux, mais aussi, à partir de 1957, à la Cour suprême saisie soit comme juge de l'excès de pouvoir, soit comme juge de cassation des décisions rendues au plein contentieux par les juridictions inférieures.

(2) A. de Laubadère avait, il est vrai, montré ce particularisme dans une note au Sirey 1949-II-p. 21. Mais la conclusion à laquelle il parvenait, souvent reprise aujourd'hui notamment dans diverses thèses, n'a jamais pu aller à l'encontre d'une évidente réalité : il n'existait qu'un seul juge !

(3) cf. Benabdallah (A) : Les tribunaux administratifs : à propos d'une loi en gestation, cette Revue, n°24, 1990, p. 177.

Dans un premier temps, la Haute juridiction a suivi la voie empruntée par les juridictions du Protectorat et parfaitement illustrée par cette décision de la Cour d'Appel de Rabat du 10 novembre 1936 (RACAR. 1936, p. 17) : "La distinction à établir entre les instances de nature différentes pour le partage des compétences entre les juridictions suivant les prévisions du dahir formant code de procédure civile doit se faire en considération des litiges qui seraient en France justiciables des juridictions administratives ou des tribunaux de l'ordre judiciaire".

Les juridictions du premier degré et la Cour suprême ont ainsi utilisé le critère matériel pour corriger les insuffisances du critère organique.

En effet, dans la plupart des cas les actes ou opérations source du litige, sont placés sous la responsabilité d'une personne publique : Etat, collectivité locale ou établissement public ; mais ceci n'exclut pas la possibilité de voir les personnes publiques faire appel aux procédés du droit privé chaque fois que cela ne compromet pas le bon accomplissement des tâches qui leur sont confiées ; c'est ce que l'on appelle la gestion privée du service public ; bien mieux, il est apparu parfois plus expédient de confier la gestion d'une mission de service public à des personnes de droit privé bénéficiant pour ce faire d'une délégation de prérogative de puissance publique.

Dans ces diverses situations, l'utilisation exclusive du critère organique s'avère inadéquate ; il faut en corriger les insuffisances par une analyse de la nature juridique des actes ou opérations en cause afin de savoir s'ils relèvent du droit public ou du droit privé.

En d'autres termes la jurisprudence utilise le critère qui permet de savoir si l'on a affaire à un litige né de la mise en oeuvre d'un procédé de gestion publique ou de gestion privée : c'est le critère matériel.

Il est évident que ce critère est d'un maniement délicat ; mais c'est celui qui correspond le mieux à la réalité administrative qui n'est pas simple ; et la question fondamentale est de savoir comment l'on peut simplifier l'accès au juge sans sacrifier la réalité juridique et administrative.

Dans le louable souci de faciliter la tâche du requérant, la Cour suprême s'est orientée vers l'utilisation, apparemment exclusive, du critère organique pour déterminer la notion d'acte émanant des autorités administratives susceptibles de faire l'objet du recours en annulation pour excès de pouvoir ; bien plus, on a pu se demander si elle n'appliquait pas la même méthode pour distinguer matière administrative et matière ordinaire dans le contentieux de pleine juridiction.

C'est par un arrêt Abassi Abdelaziz du 25 novembre 1966 (Jurisprudence de la Cour Suprême, n°2, 1968, p. 102 en arabe) que la Haute juridiction se fonde, de manière implicite, sur le critère organique pour déclarer recevable un recours en annulation dirigé contre une décision de licenciement prise par un ministre à l'encontre d'un agent recruté dans les conditions du droit privé ; jusqu' alors elle rejetait le recours en estimant que le litige mettant en cause les relations du travail, l'agent devait

se pourvoir devant le juge ordinaire normalement compétent pour statuer sur ce type de litige ; c'est ce qui résulte d'un certain nombre de décisions rendues après 1957, notamment Mamour Belgacem c/Gouverneur de Fès, 13 mai 1958, R. P. 20. La Cour exigeait donc une double condition pour déclarer le recours recevable ; il fallait que l'acte émane d'une autorité administrative et qu'il soit régi par le droit public.

C'est sur cette deuxième exigence que revient la Cour dans sa décision Abassi Abdelaziz ; elle le fait pour unifier le régime contentieux des litiges intéressant tous les personnels employés par les administrations publiques quel que soit le régime juridique applicable.

Par la suite la Cour suprême va étendre cette solution aux litiges opposant les établissements publics industriels et commerciaux à leurs agents, alors même que la nature industrielle et commerciale de ces organismes implique leur soumission de principe au droit privé.

Deux décisions rendues en 1977 admettent la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les décisions du directeur général de l'OCE et du BRPM à l'encontre d'agents contractuels de droit privé ; ces deux organismes sont des établissements publics industriels et commerciaux ; ils fonctionnent en principe dans les conditions du droit commun et leur personnel relève du droit du travail éventuellement complété par un statut interne. (CSA. 26 janvier 1977, Baddaoui Med. c/Ministre du commerce - 6 mai 1977, Saddek El Moumi c/Directeur général de l'OCE, R.J.P.E.M., 1978, n°4, p. 273).

Depuis lors, la Cour suprême a eu l'occasion de réaffirmer cette position à plusieurs reprises ; dans une décision N° 96 du 30 Mai 1985 elle fonde la recevabilité du recours pour excès de pouvoir dirigée contre une décision du directeur de la RATC sur le fait que ce dernier est une autorité administrative dont les décisions prises dans le cadre de sa gestion du service public sont des actes administratifs susceptibles de recours.

Et c'est une position identique que l'on peut relever dans sa décision n° 80 du 1er mars 1990, Jamila Sadiki c/BRPM à propos d'une décision de sanction prise à l'encontre de la requérante.

Assimilant ainsi acte administratif et acte émanant d'une autorité administrative, la Cour suprême semblait avoir définitivement abandonné le critère matériel ce qui ne laissait pas de poser problème : c'est ce que nous avons tenté de montrer ⁽⁴⁾.

La gestion privée du service public, le régime juridique du service public industriel et commercial, la gestion du service public par des personnes privées, tout cela ne peut plus être pris en compte dès lors que, s'attachant exclusivement à la nature des personnes à l'origine des actes ou opérations contestés, la Haute juridiction ne se souciait nullement de leur nature et du régime juridique qui leur était applicable.

(4) Les incidences du critère organique sur le traitement du contentieux administratif, RJPEM. n°10, 1981, p. 39.

On a même pu se demander si la Cour n'avait pas étendu ce critère au plein contentieux dans une décision ONCF c/Kbira Bent Kacem du 13 avril 1977 (RJPEM, 1979, n°5, p. 173 en arabe).

La Cour décide que la responsabilité de l'ONCF, qui est un établissement public industriel et commercial, doit être soumise aux dispositions de l'art 79 du DOC s'agissant d'un accident dont la victime est un tiers, et non pas aux dispositions de l'art 88 concernant la responsabilité privée. Cette solution, en soi normale s'agissant d'un tiers, pose problème en raison de ce que la Cour suprême se borne à invoquer le fait que l'ONCF "est un service public", sans autre précision, pour justifier l'application de la responsabilité de la puissance publique au litige.

Finalement il est apparu que le recours au critère organique entraînait peut être une simplification mais ceci au prix d'une contradiction insurmontable.

Le juge statuant en matière administrative peut en effet connaître des litiges se rattachant au service public mais soumis à un régime de droit privé alors qu'il s'interdit d'accueillir des recours concernant des litiges se rattachant au service public et soumis aux règles du droit administratif dès lors que l'activité de service public est confiée à une personne privée.

Cette anomalie étonnante au plein contentieux, était surtout choquante dans le contentieux de la légalité puisqu'elle écartait du contrôle de légalité les décisions matériellement administratives prises par des personnes privées dans la gestion du service public qui leur était confiée.

Il est vrai que pendant longtemps on n'a pu citer qu'un seul arrêt se rapportant à une situation de ce type, décision a contrario, en vertu de laquelle une décision prise par un organisme privé, la Caisse d'aide sociale, aurait pu faire l'objet du recours pour excès de pouvoir si elle avait été prise postérieurement à la création de ce recours : CSA. 1er Juillet 1957, Sté United Exporter c/Caisse d'aide sociale, R. 25).

Mais rien n'interdisait de penser que l'appel aux organismes privés ne se développerait pas, multipliant ainsi les occasions de voir ces organismes prendre des décisions obligatoires pour les usagers du service public confié à leur responsabilité. Ce problème qui était important avant 1991, a pris aujourd'hui une toute autre dimension du fait de la création des tribunaux administratifs.

La compétence de ces nouvelles juridictions, comme celle du juge ordinaire, est désormais logiquement déterminée par le fond du droit ; le juge administratif doit statuer sur les litiges qui sont matériellement de nature administrative et doivent être tranchés sur la base du droit administratif ; inversement le juge ordinaire ne peut désormais statuer que sur des litiges mettant en cause des situations et opérations relevant du droit privé.

La compétence des juridictions administratives et des juridictions ordinaires sont exclusives l'une de l'autre et les éventuels conflits de compétence qui ne manqueront pas de s'élever à cet égard seront tranchés par la Cour suprême qui demeure ainsi, et c'est heureux, le juge unique régulateur des compétences et de l'application du droit.

Ainsi il est désormais parfaitement clair que le recours au seul critère organique pour déterminer la compétence du juge administratif tant en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir qu'en matière de recours de plein contentieux, est parfaitement inopérant parcequ'il n'ya pas coïncidence entre l'existence d'une personne publique et l'application du droit administratif et parcequ'il peut se trouver des personnes privées investies d'une mission de service public qui mettent en oeuvre des prérogatives de puissance publique.

Le critère organique peut certes rendre des services ; il peut servir de présomption du caractère public des actes ou opérations source du litige ; mais il ne peut donner de certitude à cet égard et il convient donc de le compléter par le critère matériel.

C'est probablement en considération de cette mutation fondamentale du système juridictionnel marocain que la Haute juridiction, dans une décision récente que nous commentons, vient d'effectuer un retour à sa jurisprudence de 1957 qui adoptait le critère matériel, mais cette fois dans une décision positive et particulièrement significative : en effet la Cour accueille un recours pour excès de pouvoir contre une décision prise par un organisme privé, la fédération Royale marocaine de foot-ball, investie d'une mission de service public.

En vertu de la loi n°06-87 du 19 mai 1989 (Bull.Off.1989, p.198), relative à l'éducation physique et aux sports, ce sont des associations, constituées sous l'empire du dahir du 15 novembre 1958 relatif aux associations, qui sont chargées de contribuer à "l'application des orientations nationales en matière d'éducation physique et des sports" (art.I-2°), étant entendu que l'Etat demeure "responsable du développement du mouvement sportif et en assume l'encadrement et le contrôle".

La mise en oeuvre de la politique nationale en matière sportive repose donc sur l'appel aux sportifs eux mêmes, organisés dans leurs associations, pour assurer le développement des diverses disciplines ; ces associations ont notamment pour tâche l'organisation des compétences dans le respect des règles techniques et déontologiques propres à chaque discipline sportive ; ces associations reçoivent pour mener à bien cette tâche divers pouvoirs et moyens matériels et financiers ; elles disposent notamment d'un pouvoir disciplinaire destiné à leur permettre de sanctionner les manquements des sportifs aux obligations qui leur incombent.

C'est dans ce cadre juridique qu'un arbitre ayant été l'objet d'une grave sanction disciplinaire prononcée par la Commission centrale d'arbitrage et confirmée en appel par le Bureau de la Fédération Royale Marocaine de Foot-Ball, intente un recours en annulation contre cette décision.

La Cour suprême se saisit du recours et annule la décision de sanction pour défaut de base légale après avoir rejeté les moyens d'irrecevabilité invoqués par le défendeur.

Ce sont ces différents points sur lesquels nous voulons nous arrêter maintenant.

Le rejet des moyens d'irrecevabilité.

Le défendeur en invoque deux : la décision serait définitive car prise après un appel au terme d'une procédure de nature juridictionnelle ; au surplus, cette décision ne serait pas une décision émanant d'une autorité administrative.

La Cour repousse le premier moyen après une analyse de l'art. 13 du statut de l'arbitrage qui la conduit à observer que le prétendu caractère juridictionnel de la procédure résulte purement et simplement de ce que celle-ci doit respecter les garanties qui découlent du principe général des droits de la défense.

La personne poursuivie peut en effet présenter sa défense ; elle peut se faire assister par la personne de son choix ; les sanctions sont prévues par un barème établi par la Commission centrale d'arbitrage approuvé par le Bureau fédéral.

Les incriminations ne sont certes pas prévues de façon détaillée, mais l'art. 12 du statut vise les "actes d'indiscipline caractérisée, la fraude dans l'arbitrage, la fausse interprétation des lois du jeu, la faiblesse ou le comportement incompatible avec la dignité de la fonction" : tous actes de nature à justifier des poursuites disciplinaires.

Enfin l'art. 13 dispose que "tout arbitre sanctionné est en droit d'exercer un appel devant le Bureau fédéral qui statue en dernier ressort".

En se fondant sur ces dispositions et notamment cette dernière formule, la Fédération soutenait que la sanction avait un caractère juridictionnel et définitif excluant la possibilité d'une mise en cause par la voie du recours en annulation pour excès de pouvoir.

Naturellement la Cour a fait aisément justice de cette argumentation en observant que cette décision n'a pas de caractère définitif ; qu'elle est seulement prononcée à la suite d'un appel qui ne lui enlève pas son caractère de décision administrative justiciable du contrôle de légalité.

L'argumentation de la Fédération semble avoir été établie dans l'ignorance de la jurisprudence de la Cour suprême elle-même en ce qui concerne les conditions requises pour qu'il y ait acte juridictionnel ; celles-ci sont en effet relatives notamment à l'acte de création de l'organisme, à sa composition et pas seulement à ses pouvoirs et à la procédure suivie pour la prise des décisions ; or en l'espèce ni par les conditions de leur création, ni par leur composition, la commission centrale d'arbitrage, pas plus d'ailleurs que le Bureau fédéral, ne satisfaisaient à ces conditions⁽⁵⁾.

Enfin il est clair que les formules dont use l'administration pour dire qu'un acte est définitif ou qu'il est insusceptible de tout recours, ne sauraient, en l'absence d'une manifestation expresse de la volonté du législateur, s'opposer à l'admission du recours pour excès de pouvoir qui existe de plein droit "contre tout acte émanant d'une autorité administrative et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité" (CSA. William Wall, 18 février 1963, R.p.126).

(5) Droit Administratif Marocain, 5^e ed.1992, p.612 et s.

Mais ce qui est fondamental dans cette décision, c'est l'argumentation suivie par la Cour suprême pour repousser le deuxième moyen d'irrecevabilité invoqué par la fédération et qui consistait à observer que la décision était prise par une personne de droit privé et non par une autorité administrative.

La Haute juridiction relève à juste titre que si la Fédération Royale Marocaine de Foot-ball est une association de droit privé créée dans le cadre du dahir du 15 novembre 1958, "ses décisions en matière disciplinaire sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir du fait qu'elles rentrent dans le cadre de l'exercice d'une prérogative de puissance publique".

On ne peut être plus clair : une personne privée peut exercer une prérogative de puissance publique ; dans ce cas le recours en annulation pour excès de pouvoir est recevable contre les décisions qui en sont la manifestation.

Il faut toutefois ajouter deux précisions.

La Cour n'a pas précisé, bien que cela soit implicite, que si une personne privée exerce une prérogative de puissance publique c'est parce qu'elle en a reçu le pouvoir de la part du législateur et dans la mesure où cela est nécessaire pour qu'elle puisse mener à bien la mission de service public qui lui est confiée ; et l'on en profitera pour indiquer que ce procédé tend à se développer depuis quelques années ; l'administration se décharge ainsi de tâches techniques qu'elle n' a pas les moyens d'assumer : la vérification de la navigabilité des aéronefs, le contrôle des normes de sécurité des installations électriques dans les établissements soumis au respect des règles de sécurité établies par la législation du travail, le contrôle des normes de sécurité des appareils de levage etc...

Mais le législateur fait également appel aux organismes privés pour permettre la participation des intéressés à la mise en oeuvre de sa politique dans certains domaines ; c'est le cas du sport, mais c'est aussi le cas pour la politique agricole ; c'est ce qui le conduit à créer des associations d'usagers des eaux agricoles pour mettre en oeuvre des actions de valorisation des équipements réalisés par l'Etat (Loi du 21 décembre 1990, Bull.Off.1990, p.30).

Dans tous ces cas, les organismes privés qui interviennent ont reçu une mission et des moyens juridiques, matériels et financiers pour y faire face ; ce sera donc en analysant la nature de leurs actes ou des opérations qu'ils auront entrepris que l'on parviendra à déterminer si l'on a affaire à un acte ou à une opération relevant de la matière administrative parce que mettant en cause des règles du droit administratif.

Et l'on voit ainsi apparaître la portée de la décision de la Cour suprême qui dépasse le cadre de l'admission du recours pour excès de pouvoir et concerne le problème général de la compétence du tribunal administratif à l'égard du contentieux de la légalité et tout autant du contentieux de pleine juridiction.

La création des tribunaux administratifs va sans doute simplifier la tâche du requérant puisque le juge est plus proche et qu'il est, sauf exception, compétent pour statuer sur l'ensemble du contentieux administratif.

Mais à un autre point de vue, sa tâche peut apparaître plus délicate car la qualification du litige aura de plus importantes conséquences qu'autrefois : elle conditionnera la détermination du juge compétent et pas seulement celle des règles de procédure et des règles de fond applicables au litige.

Il faut enfin souligner un dernier point intéressant qui touche le contrôle du juge sur les motifs invoqués par l'auteur de la décision.

Le contrôle des motifs, même lorsque l'autorité investie du pouvoir de décision jouit d'un pouvoir discrétionnaire, est loin d'être négligeable ; le juge contrôle l'existence matérielle des faits (erreur de fait), ainsi que la coïncidence de ces faits avec ceux que la règle de droit prévoit comme des motifs de nature à fonder légalement la décision (erreur de droit) ; la Cour suprême n'est pas encore allée jusqu'à censurer l'erreur manifeste d'appréciation à l'instar du conseil d'Etat ; mais étant donné sa jurisprudence et l'audace de son contrôle, on peut penser que cela résulte uniquement de ce que l'occasion de le faire ne lui a pas été donnée.

Il faut en effet insister sur le fait que, même dans le cadre actuel du contrôle des motifs, la Cour se montre très exigeante. On en donnera quelques exemples récents.

Si les motifs de la décision ne lui apparaissent pas clairement, la Cour demande à l'administration de les lui communiquer ; le refus de faire droit à cette demande conduit le juge à présumer que ces motifs n'existent pas et elle annule la décision à la fois pour manque de base légale, mais aussi pour censurer le comportement de l'administration qui méconnaît la fonction du juge : *Sté de transport rural c/ Gouverneur de Fes, CSA. n°206, 20 novembre 1986.*

L'administration est en effet fréquemment tentée d'invoquer en des termes très généraux des motifs dont il n'est pas évident qu'ils correspondent à des faits réels : par exemple elle décide la fermeture d'un garage, prétextant qu'il cause un trouble au voisinage par le bruit qu'il engendre, ce qui est infirmé par une expertise ordonnée par le juge : 8 mai 1970, *Hachoumi Ben Abdeslam, JCS.1966-1970, p.153 (en arabe).*

Elle procède à l'augmentation du tarif de la redevance dûe pour l'occupation du domaine public communal sans pouvoir faire état d'un "critère objectif" fondant cette augmentation : *CSA. 31janvier 1985, RMD.1987, p.105.*

Dans une décision plus récente, la Cour se fait plus précise à propos d'un litige identique: une telle augmentation doit être proportionnée à l'importance du local et doit reposer sur des critères objectifs résultant d'un barème établi par la municipalité: *CSA. n°305, du 23 aout 1990, Benabou Abdallah c/Président du conseil communal d'El Hajeb.*

Ou bien encore la Cour annule le décision de suspension des travaux de construction d'un édifice qui se fonde sur une infraction aux règles d'urbanisme que l'administration est hors d'état de démontrer : *CSA. 14 janvier 1988, RMD. 1988, p.105.*

Toutes ces affaires qui concernent les administrations locales déconcentrées ou décentralisées, illustrent au demeurant parfaitement l'utilité de la réforme de 1991 qui donne ainsi un juge à l'administration et un juge proche des administrés.

Dans notre affaire la Cour suprême constate que l'autorité qui a pris la décision de sanction n'a pas "appuyé ses allégations sur des faits détaillés et précis, se bornant à des généralités insuffisantes pour incriminer le requérant" ; le juge annule donc la sanction pour défaut de base légale.

Ainsi le contrôle de légalité de l'action administrative est en bonne voie. IL est désormais établi que le tribunal administratif pourra disposer d'une compétence élargie aux véritables dimensions de l'action administrative, que celle ci soit le fait d'autorités administratives traditionnelles, ou qu'elle soit confiée à des organismes privés.

Dans tout les cas, le juge pourra se livrer à des investigations approfondies sur la légalité de l'action administrative et sur sa réalité grâce aux ressources que lui procure le caractère inquisitoire de la procédure établie par le code de 1974 héritier du dahir de 1913.

Il statuera sous le contrôle de la Cour suprême qui a réussi, au cours de la période qui s'achève, à faire la preuve de son aptitude à assumer cette difficile fonction de gardien de la légalité ; et, dans la mesure où le passé peut répondre de l'avenir, elle devrait être parfaitement capable d'assumer son nouveau rôle de régulateur de l'ensemble du système juridictionnel.

Arrêt de la Chambre administrative de la Cour suprême n°310, du 31 octobre 1991, Saad Ben Haj SAIGH, c/Fédération Royale Marocaine de Foot-Ball ⁽⁶⁾.

Attendu que le sieur Saad Ben Haj SAIGH demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 20 septembre 1990 du Bureau de la Fédération Royale Marocaine de Foot-Ball approuvant la décision de la Commission centrale d'arbitrage prononçant la suspension à vie du requérant de l'exercice de l'activité d'arbitre en indiquant dans sa requête qu'il était présent à la réunion hebdomadaire au sujet de l'arbitrage en sa qualité d'arbitre de la Commission régionale pour discuter de problèmes de l'arbitrage et leur trouver des solutions, ce qui implique la liberté d'opinion et de discussion sans pression, orientation ou contrainte ; que dans ce cadre et au cours de la réunion du mardi 2 janvier 1990 au sujet des rencontres relevant de la ligue, le requérant a demandé la parole pour corriger une erreur autour de laquelle tournait la discussion, mais n'a pu l'obtenir à cause du refus d'un membre de la commission prétextant que la discussion se rapporte à une rencontre relevant de la Ligue et que seuls les arbitres de celle-ci ont le droit d'y participer ; qu'en rétorquant qu'il n'est pas raisonnable de ne pas l'autoriser à intervenir dans une réunion intéressante

(6) La traduction de cette décision est due à Monsieur Salah JEMILY, maître de conférence à l'ENAP de Rabat.

tous les juges, ce membre lui a adressé des propos acerbes ; que c'est ce seul incident qui a été à l'origine de la poursuite disciplinaire et de la suspension à vie pour comportement incorrect envers un contrôleur officiel des arbitres relevant de la Fédération et insubordination à l'égard des membres du Conseil de la Ligue du Nord-Est au cours de la réunion hebdomadaire des arbitres ;

Attendu que le requérant conteste la légalité de la décision attaquée au motif que ni la Commission centrale d'arbitrage qui a prononcé la sanction de suspension à vie, ni le Bureau fédéral qui a approuvé cette sanction, ne sont en mesure de prouver les faits et les comportements attribués à l'intéressé ; que malgré son innocence et afin de mettre un terme aux rumeurs et de satisfaire le Délégué régional de la jeunesse et des sports, il a rédigé une lettre d'excuses pour avoir tenté de prendre la parole et de donner son point de vue sur le sujet discuté pendant la réunion susindiquée ;

Attendu que dans son mémoire en réponse, l'administration, après avoir soulevé un motif formel d'irrecevabilité, a relevé que le requérant lui-même reconnaît que la décision attaquée a été fondée sur l'irrespect du comportement sportif convenable envers un contrôleur officiel des arbitres relevant de la fédération et l'insubordination vis-à-vis des membres du Conseil de la Ligue du Nord-Est au cours de la réunion hebdomadaire des arbitres ; que, par ailleurs, les termes de sa lettre d'excuses en date du 14 janvier 1990 constituent une reconnaissance de sa part des fautes professionnelles qui lui sont imputées et qui avaient motivé la sanction disciplinaire ; que le tableau relatif aux sanctions approuvé par le Bureau Fédéral le 28 décembre 1989 comprend effectivement les faits incriminés et les sanctions minimales et maximales correspondantes ; que parmi ces sanctions l'exclusion du corps arbitral est une sanction prévue pour tout comportement incompatible avec la dignité de la fonction d'arbitre ; qu'ainsi la Commission centrale d'arbitrage et le Bureau fédéral avaient agi conformément aux pouvoirs qui leurs sont dévolus par les lois et règlements en vigueur ;

Sur la fin de non recevoir opposée par l'administration,

Attendu que l'administration soutient que la décision disciplinaire du Bureau Fédéral prise à la suite de l'appel intenté par le requérant à l'encontre de la décision de la Commission centrale d'arbitrage est une décision insusceptible de recours en vertu de l'art. 13 des statuts de l'arbitrage approuvé par le Bureau Fédéral le 7 septembre 1989 et qui dispose que tout arbitre ayant fait l'objet d'une sanction disciplinaire de la part de la Commission centrale d'arbitrage a le droit de faire appel auprès du Bureau Fédéral qui se prononce en dernier ressort et cette procédure a donc un caractère juridictionnel ; qu'ainsi les décisions résultant de cette procédure ne souffrent pas de recours en annulation pour excès de pouvoir ;

Mais attendu que la décision attaquée n'est pas définitive mais seulement prononcée à la suite d'un appel et que rien ne s'oppose à sa contestation par la voie du recours en annulation ;

Attendu d'autre part, que la Fédération Royale Marocaine de Foot-Ball est une association privée créée dans le cadre du dahir du 15 novembre 1958 et que ses

décisions en matière disciplinaire sont susceptibles de recours en annulation pour excès de pouvoir du fait qu'elles sont prises dans l'exercice d'une prérogative de puissance publique ; que par suite est mal fondé le moyen d'irrecevabilité.

Sur la légalité de l'acte attaqué,

Attendu qu'il ressort des pièces du dossier que l'administration a motivé la décision prise à l'encontre du requérant le suspendant à vie de l'exercice de la fonction d'arbitre par la méconnaissance des exigences d'un comportement sportif correct envers un contrôleur officiel relevant de la Fédération et par l'insubordination à l'égard des membres du Conseil de la Ligue Nord-Est pendant la réunion hebdomadaire des arbitres ;

Attendu que le requérant soutient que le motif réel de la décision attaquée réside dans le fait d'avoir persisté à vouloir prendre la parole au cours de la réunion de la Ligue du Nord-Est pour discuter des problèmes d'arbitrage ;

Attendu que l'administration n'a pas indiqué la nature des comportements incorrects du requérant envers les responsables de la Ligue du Nord-Est et n'a pas appuyé ses allégations par des faits détaillés et précis, se bornant à exposer des généralités insuffisantes pour incriminer le requérant ; que les excuses présentées par celui-ci dans la lettre qu'il a adressée aux responsables ont porté seulement sur la discussion de la Commission centrale d'arbitrage au cours de laquelle il a essayé de prendre la parole pour faire part de son point de vue ; qu'il n'est pas possible de déduire de ces excuses l'accomplissement des faits qui lui sont reprochés, d'autant plus que ces faits se caractérisent par leur généralité et leur globalité ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que la décision attaquée suspendant à vie le requérant de ses fonctions d'arbitre est entachée d'excès de pouvoir pour défaut de base légale".

DEMANDE SOCIALE ET GRATUITE DES ETUDES AU MAROC : CAS DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE PUBLIC

Brahim CHEDATI *

INTRODUCTION :

Au lendemain de l'indépendance politique du Maroc, ce dernier se fixe comme objectif la réalisation de quatre principes constitutifs de la doctrine éducative, à savoir.

- L'unification ; la marocanisation ; l'arabisation et la généralisation.

Si les trois premiers principes sont totalement ou partiellement réalisés, la généralisation de l'enseignement du premier degré pose encore problème notamment en milieu rural ⁽¹⁾ malgré les efforts énormes déployés en matière de constructions scolaires et de formation d'enseignants. Les facteurs explicatifs du faible taux de fréquentation sont de deux sortes .

- La dispersion de l'habitat et l'inaccessibilité physique qui caractérisent les régions montagneuses.

- La demande d'enseignement qui ne cesse de regresser eu égard au coût relativement élevé de la scolarisation , ajouté à cela le fait que les parents (ruraux notamment) perdent de plus en plus confiance en l'institution scolaire qui ne répond ni au besoin d'amélioration du niveau de vie, ni au souci de développer l'environnement économique local. Il ressort même de quelques enquêtes réalisées auprès de ruraux que l'Ecole "moderne" est un facteur de "déviation " des enfants qui, une fois passés par elle, ne peuvent ni labourer la terre ni trouver un emploi dans l'administration...

Conscients du devoir moral de scolariser les enfants et aussi de l'inutilité de l'Ecole, les parents ruraux n'y envoient, s'ils le font, que les enfants les moins utiles (handicapés physiques ou mentaux...) ce qui les condamne vite à l'abandon pur et simple.

L'objet de ce papier n'est pas de passer en revue, en les analysant, tous les facteurs liés à la demande d'éducation; l'accent sera mis sur l'aspect financier de la

* Enseignant chercheur au C.O.P.E. Rabat - Instituts.

(1) Une étude réalisée en 1984 par la Délégation Régionale du Plan sur l'état de la scolarisation dans la province d'Essaouira a enregistré un taux d'inscription à la base de 16 % contre une moyenne nationale de 56 %.

scolarisation qui constitue pour les familles pauvres un fardeau difficilement supportable.

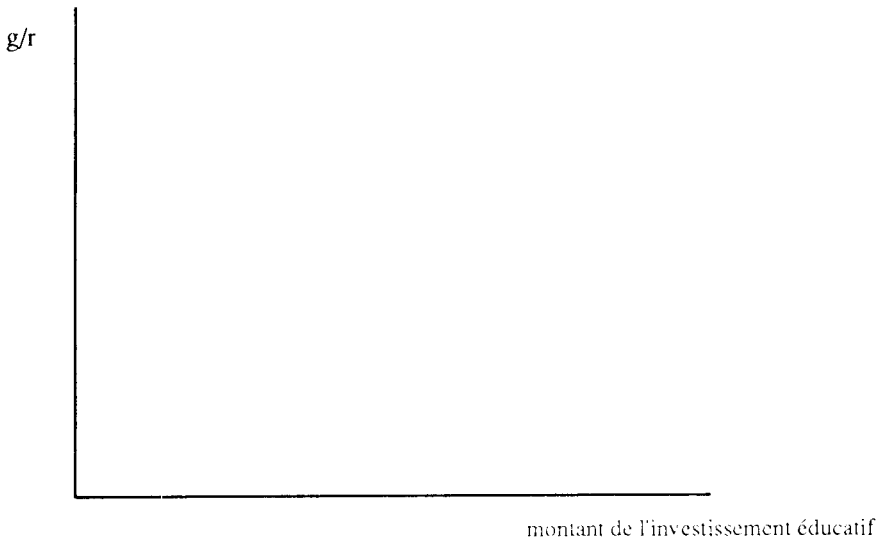
C'est dire que la gratuité de l'enseignement, telle qu'elle est conçue au Maroc, ne suffit pas pour atteindre l'objectif de généralisation de l'enseignement du premier degré.

I - LE CONCEPT DE DEMANDE SOCIALE D'ENSEIGNEMENT :

Une équation à plusieurs variables.

Les planificateurs définissent la demande sociale d'éducation comme étant "le montant total des demandes d'éducation individuelles en un lieu et en un temps donnés, dans les conditions économiques, politiques et culturelles existantes" (P.H. Coombs, 1970, p. 43).

La théorie économique du Capital humain nous apprend que la demande individuelle d'éducation est guidée par la valeur du rapport de deux taux : le taux de rendement du meilleur investissement alternatif (g), et le taux de rentabilité interne (r). Le comportement du demandeur vis-à-vis de l'éducation - formation est représenté par la courbe suivante :



L'individu, censé être rationnel, est amené à comparer entre les gains différentiels (éducatifs et extra-éducatifs) avant de prendre la décision d'investir. Sans vouloir revenir sur les limites objectives d'un tel modèle⁽²⁾, contentons-nous de faire remarquer que la demande sociale s'avère au Maroc, et ailleurs, comme une composante complexe et compliquée qui ne doit ni être réduite à un seul facteur, ni être conçue dans son aspect agrégé. En effet nous pouvons valablement concevoir,

(2) Le lecteur pourra à ce sujet consulter entre autres, J. Hallak (1974), B. Millot et F. Orivel (1980), B. Lautier et Tortajada (1978).

dans le cas marocain, autant de demandes "sociales" qu'il y a de groupes socialement et économiquement homogènes, d'espaces socio-culturels similaires. Les variables qui déterminent les unes ne sont pas nécessairement celles qui expliquent majoritairement les autres; Tout le problème de la planification de l'éducation utilisant l'approche "demande sociale" réside justement dans le fait qu'on ne fait pas de distinction entre la demande réelle et la demande potentielle déterminée et projetée par la structure démographique ; de telle sorte qu'on "n' a aucune garantie que les taux objectifs ex-ante correspondent réellement à la demande sociale" (J. Hallak, 1974, p. 134).

La détermination des facteurs explicatifs de la demande d'éducation et leur hiérarchisation n'a pas réellement fait l'objet d'études macro- régionales au Maroc; il existe néanmoins quelques tentatives à l'échelon local ⁽³⁾ qui font apparaître l'importance de variables comme :

- Les coûts de scolarisation à la charge des familles ;
- L'importance du manque à gagner ;
- L' image que se font les parents de l' Ecole;
- L'offre d' éducation et sa répartition géographique (localisation) ;
- etc...

Dans ce cadre analytique, examinons les résultats (Tab I) d'une enquête réalisée auprès de quelques 188 familles de la commune rurale de Sidi Boubker El Hadj (Province de Kénitra) .L'enquête se propose de mettre au jour les facteurs contraignants à la scolarisation dans ladite commune.

Tab. I : Facteurs de contrainte à la demande d'éducation

RAISONS INVOQUEES	EFFECTIFS	%
- Dépenses de Scolarité	47	25
- Manque à gagner	51	27, 13
- Dévalorisation de l'école	11	5, 89
- Déperditions élevées	39	20, 74
- Eloignement	33	17, 55
- Autres raisons	7	3, 73
TOTAL	188	100

(Source : El Hadraoui et all (1987), p. 49)

(3) Citons à titre d'exemple le travail de mémoire, de M. Fennassi sur la demande d'éducation dans la commune de Zerhoun (Province de Fès)

Remarquons que près de 53 % des enquêtes ne scolarisent pas leurs enfants pour des raisons financières ; 21 % invoquent l'éloignement de l'école (4). La rubrique "autres" du Tab. I concerne les mesures qui, en milieu rural, n'encouragent pas à l'envoi des filles à l'école surtout quand l'établissement scolaire n'est pas situé au douar. Notons par ailleurs que cette attitude de reticence à la scolarisation des filles n'est pas générale, son intensité varie d'une région à l'autre (montagne - plaine), suivant l'éthnie (arabe - berbère), le degré de participation de la femme aux activités économiques locales etc...

En somme, la demande sociale, telle qu'elle est conçue et estimée par le planificateur marocain sur la base de la seule variable démographique (qui reste d'ailleurs mal connue au niveau micro- local) est en réalité un phénomène complexe qui dépend de plusieurs variables appelées à être identifiées et hiérarchisées. L'une de ces variables est incontestablement le coût de scolarisation supporté par les parents. Examinons à présent cette question si importante.

II - LES DEPENSES D'ENSEIGNEMENT A LA CHARGE DES FAMILLES, OU LE MYTHE DE LA GRATUITE

Au Maroc l'enseignement public est obligatoire⁽⁵⁾ et gratuit⁽⁶⁾. Mais la gratuité ne concerne que les "services" des personnels pédagogiques et administratifs, et ceux des locaux. Les dépenses d'enseignement à la charge des familles marocaines ont fait l'objet de très peu d'études qui peuvent être classées en deux catégories selon l'approche méthodologique utilisée :

- La première se contente d'évaluer purement et simplement un budget "rentrée scolaire" sur la base des tarifs des fournitures et manuels scolaires demandée par les enseignants ;⁽⁷⁾

(4) Notons à cet égard que le taux de couverture des Douars n'est que de 27 % dans la commune étudiée. La distance moyenne séparant la seule Ecole-mère de ses sept satellites est évaluée à 17 km (la distance maximum étant de 25 km).

(5) L'obligation scolaire pour les enfants marocains des deux sexes âgés de 7 à 13 ans révolus est régie par le Dahir Royal du 13 novembre 1963. Bien que l'article 6 de cette loi prévoit une amende de 12 DH à 120 DH en cas d'infraction, il y a de nombreuses insoumissions aux dispositions légales notamment en milieu rural et un certain laxisme des autorités locales. Voici ce qu'a révélé un compagnard à P. Pascon lors d'une enquête : "Tu dois payer dans tous les cas pour ne pas y aller (à l'école) quand on t'y oblige, pour y aller quand tu veux le faire, pour pouvoir t'absenter quand c'est la récolte des olives".

(6) Il existe cependant, depuis 1983, un Decret non encore appliqué instituant un droit d'inscription aux universités de l'ordre de 150 DH pour les étudiants à plein temps, et 450 DH pour les étudiants fonctionnaires.

(7) C'est le cas de l'enquête menée par l'UNESCO en 1968 à Casablanca, et qui a intéressé l'enseignement général de second degré (J. Proust, 1972). C'est aussi le cas de l'enquête réalisée à Rabat par la Division des Etudes et Objectifs (M.E.N.) en 1985

- La seconde catégorie d' études est plus analytique en ce sens qu'elle met l'accent à la fois sur le budget "standard" et les dépenses réelles effectuées par les familles classées selon des critères définis ⁽⁸⁾.

Nous présentons ci-dessous la méthodologie et les résultats de l'enquête menée par nous à la rentrée scolaire de Septembre 1984.

A - définitions et méthodologie :

On distingue généralement trois types de dépenses à la charge des familles :

1) **Les dépenses directes** : nécessaires pour assurer une scolarité normale de l'enfant, tels les frais d'inscription, de transport et d'achat de matériels, fournitures et manuels scolaires de base.

2) **Les dépenses indirectes** : ce sont celles qui concernent des actions de renforcement et d'augmentation des chances de réussite scolaire, il s'agit, entre autres, des frais de cours particuliers, de l'achat d'ouvrages et manuels "non demandés" au programme, des frais d'inscription aux bibliothèques etc...

3) **Les dépenses de culture et de loisir** : destinées à épanouir la personnalité de l'enfant et à enrichir ses expériences dans la vie. Il s'agit des frais de vacances (en famille ou dans un cadre extra-familial), d'excursions, d'entrées aux salles de cinéma et de Théâtre...

Nous nous sommes limité à la première catégorie de dépenses pour deux raisons majeures :

La première est liée au niveau socio-économique général des familles enquêtées qui, dans l'ensemble, ont du mal à supporter les dépenses indirectes. Connaissant cette situation, nous avons donc intentionnellement omis de poser des questions relatives aux rubriques n° 2 et 3 afin d'éviter les réponses biaisées.

Ceci étant, nous avons procédé en deux phases :

- L'évaluation des budgets-type par niveau d'enseignement sur la base des fournitures (standards) indispensables à l' écolier, et leur prix respectifs (Tab. II).

Tab. II : Valeur du budget-type par niveau (en DH 1984)

Niveaux	1ère Année	2ème Année	3ème Année	4ème Année	5ème Année
Budget-type	139, 95	146, 05	176, 90	186, 15	189, 60

(Source : Enquête auprès des détaillants)

(8) Il s'agit d'une part de l' étude réalisée à Rabat auprès de 500 familles (B.CHADATI, 1986), et d'autre part du travail de mémoire réalisé par un groupe d'étudiants en Planification de l' éducation au C.O.P.E. et qui a concerné l'enseignement du second degré technique et général (M. MAYMOUNI et al, 1987).

- Le calcul des dépenses moyennes directes réellement effectuées par les familles pour l'achat de fournitures neuves et/ou usagées. Les dépenses ainsi calculées sont ventilées par catégories socio-professionnelles (Tab. III) et par tranches Salariales (Tab. V).

L'examen des données statistiques permet de faire trois observations :

a- Disparités quantitatives :

Tab. III Dépenses directes moyennes par niveau scolaire et C.S.P.

(en DH 1984)

Niveau	1ère A.P.	2ème A.P.	3ème A.P.	4ème A.P.	5ème A.P.	Moyenne
C. S. P.						
Fonctionnaires	150, 2	158	183	210, 3	229, 5	186, 20
Commerçants	165	159, 2	190	215, 8	228, 6	191, 72
Agriculteurs	138, 4	148	178, 8	188, 2	194, 2	169, 52
Artisans	96	101, 5	135, 6	176	191	140, 02
Sans-emploi	91	100, 8	121, 5	143, 2	168, 1	124, 92

(Source : B. CHEDATI, 1986, P. 121)

Le tableau III met en lumière le degré d'inégalité entre C.S.P en ce qui concerne les dépenses directes d'enseignement. La disparité varie de 1 à 1, 49 tous niveaux confondus; elle est néanmoins relativement atténuée au dernier niveau du cycle, premier point de bifurcation pour lequel le niveau de sacrifice des familles augmente. La même observation peut être faite à l'examen des données du tableau IV qui compare les budgets-Standard aux dépenses réelles.

b - Disparités qualitatives :

Tab. IV Taux de couverture "scolaire" par niveau et C.S.P.

(en %)

Niveau	1ère A.P.	2ème A.P.	3ème A.P.	4ème A.P.	5ème A.P.
C. S. P.					
Fonctionnaires	107	108	103	113	121
Commerçants	118	109	107	116	120
Agriculteurs	98	101	101	101	102
Artisans	68	69	77	94	101
Sans-emploi	65	69	68	77	89

(Source : B. CHEDATI, 1986, P. 122)

Il ressort des données ci-dessus que les élèves des familles pauvres ne disposent même pas du strict minimum en matériel et fournitures scolaires. Le sous-équipement scolaire peut parfois causer l'abandon pur et simple. Il est toutefois excessif en milieu rural. Lors d'une visite à une école Satellite située à la commune rurale de Tahannaout (Province de Marrakech), un directeur d'école, parlant des problèmes posés par le manque de matériels de base, nous a cité l'exemple de deux frères qui utilisaient un seul stylo à bille. Par ailleurs l'handicap matériel suscite un effet psychologique de désintérêt parental qui engendre à son tour un désintérêt vis-à-vis de l'Ecole. En tout cas nous avons relevé une forte liaison entre le taux de couverture, précédemment défini, et le taux de réussite à l'examen d'entrée au cycle secondaire.

c - La rentrée scolaire, quels sacrifices ? pour quelles familles ?

- Combien coûte une rentrée scolaire aux familles ?
- Quelle est la part du "salaire" mensuel allouée à la scolarité d'un enfant au primaire?
- Quel est l'impact des dépenses sur la demande d'éducation ?

Telles sont les questions auxquelles nous allons essayer de répondre.

Tab. V Propension moyenne à dépenser par tranches de "Salaire".

Tranche de "Salaire"	"Salaire" moyen (a)	Dépense moyenne (b)	b / a
500 DH	420 DH	123 DH	0, 293
500 < 750	675	131	0, 194
750 < 1000	950	147	0, 16
1000 < 1250	1200	159	0, 133
1250 < 1500	1340	168	0, 125
1500 < 1750	1630	178	0, 11
1750 < 2000	1895	185	0, 097
2000 et plus	2180	187	0, 85

(Source : B. CHEDATI, 1986, P. 120)

Les données du tableau V appellent deux observations :

c-1 : L'impact financier de la rentrée scolaire pèse très lourd sur les budgets des familles à bas salaire. Si les dépenses de scolarisation n'accaparent que 8, 5 % du salaire mensuel des familles aisées, ce pourcentage atteint plus de 29 % pour les familles à très bas salaires⁽⁹⁾, soit une disparité de 1 à 3, 4.

(9) Selon les statistiques officielles du Ministère des Finances, 70, 2 % des fonctionnaires, toutes situations administratives confondues, percevaient en 1986 un salaire inférieur à 1875 DH.

c- 2 : l'enormité du fardeau budgétaire constitue en soi une contrainte objective à inscrire tous les enfants de la même famille, ce qui rend désuet le principe de l'obligation scolaire.

Prenons, à titre d'exemple, une famille de la première tranche salariale qui compte trois enfants âgés entre 7 ans et 11 ans.

Supposons que deux d'entre eux sont déjà engagés dans le cycle primaire. L'inscription du troisième enfant élèvera la part des dépenses scolaires à 87,9 % ce qui n'est pas possible sans le recours à l'endettement ou à d'autres moyens de financement légaux ou illégaux.

Quand on sait que les familles pauvres participent directement à plus de 13 % du coût moyen annuel public de scolarisation (qui s'élevait d'après nos calculs à près de 920 DH en 1984), on doit méditer sur le sens que revêt le mot gratuité de l'enseignement et aussi sur la portée objective de la généralisation ; car l'ampleur des abondons scolaires (en partie causées par les coûts) représentait en 1982 /83 près de 4 % de la masse salariale des personnels du primaire, et 17,42 fois le budget du M.E.N. alloué à l'achat et au renouvellement du matériel pédagogique⁽¹⁰⁾.

En somme l'objectif de la généralisation de l'enseignement du premier degré n'est pas totalement conditionné par l'offre, et c'est ce que nos planificateurs refusent d'admettre. Nous sommes convaincu qu'il faudrait aussi stimuler la demande d'éducation en agissant sur les éléments essentiels qui la déterminent (voire supra), en particulier :

- La revalorisation / rentabilisation économique et sociale de l'institution scolaire en consolidant les liens éducation / développement .

- La mise en application de mesures à caractère socio-économique en vue d'encourager et d'allonger la fréquentation scolaire des enfants nécessiteux : développement et assainissement des cantines scolaires, distribution gratuite et directe de fournitures, institution d'une allocation spéciale "rentrée scolaire".

(10) En 1984, la structure du budget de fonctionnement du primaire était comme suit : -Salaires : 96 %, matériel commun : 2,17 % matériel pédagogique : 1,16 %, transferts : 0,67 %.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- B.CHE DATI (1986) : **L'enseignement primaire public au Maroc : Etude des coûts et du rendement**
Thèse de 3ème cycle en Sciences économiques, université Hassan II, Casablanca.
- 2- B.CHE DATI(1988) : "L'enseignement primaire public marocain, étude du rendement interne", **Revue de l'Institut National de Statistique et d'économie appliquée**, n° 11, Rabat.
- 3- P. H. Coombs (1970) : **Qu'est- ce que la planification de l'Education ?** Unesco/ IYPE, Paris.
- 4- El Hadraoui et al (1987) : **Carte scolaire et facteurs contraignants en milieu rural**, mémoire de fin d'études, C.O.P.E, Rabat.
- 5- J. Hallak (1974) : **A qui profite l'école ?** P.U.F, collection "économie en liberté", Paris.
- 6- B.Lautier et R.Tortajada (1978) : **Ecole, force de travail et Salariat**, Maspero/ FUG, Paris.
- 7-Maimouni H. et al (1986) : **les dépenses à la charge des familles et de l'Etat dans l'enseignement secondaire à Rabat** , mémoire de fin d'études, C.O.P.E, Rabat
- 8- Mingat. A (1978) : "analyse théorique de la demande d'éducation", **R.E.P.** n°3, Paris.
- 9- F. Orivel et B.Millot (1980) : **L'Economie de l'enseignement Supérieur**, Ed. Cujas, Paris.
- 10- F. Orivel et B. Millot (1979) : "les coûts d'éducation à la charge des familles", in **Economique de l'éducation**, Economica, Paris.
- 11- A. Page (1971) : **Economie de l'éducation**, PUF, Paris.
- 12- J. Proust (1972) : **Costs of Public secondary education : analysis of the results of governmental survey.** in **Educational cost analysis in action : Case studies for planners**, vol III, Unesco / IYPE Paris. (p.p 227 - 270).
- 13- P. Pascon et M. Bentahar (1978) : "Ce que disent 296 jeunes ruraux", in **Etudes sociologiques sur le Maroc**, B.E.S.M. Rabat.



ESSAI D'IDENTIFICATION DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE AU MAROC ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Farid LAKHDAR **

Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur le caractère hétérogène de toute politique économique, ne serait-ce qu'au vu de la diversité des secteurs censés être touchés par elle, ainsi que de la grande variété des instruments utilisés ⁽¹⁾.

Appelée à beaucoup de rigueur, surtout en temps de crise ⁽²⁾, la politique économique est source d'embarras pour la plupart des pays, notamment ceux qui aspirent à satisfaire les besoins fondamentaux de leur population.

Dans le cas du Maroc, où une certaine stabilité politico-économique a été de tout temps mariée à un régime relativement libéral, ses fonctions ont été des plus délicates, vu qu'il lui fallait concilier les options libérales avec les orientations de la planification indicative ⁽³⁾, du moins jusqu'à la veille du Plan 1981-1985 (I). Depuis le début de la décennie 80, un libéralisme outrancier s'est instauré dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (P.A.S) où sont affichées "des pressions en faveur du libre jeu du marché, de la vérité des prix, de la liberté d'entreprendre, mais aussi de la déréglementation, de la privatisation, d'un rôle aussi large que possible à l'entreprise et aux capitaux privés, y compris étrangers ainsi qu'une référence déterminante au critère de la compétitivité sur les marchés mondiaux" ⁽⁴⁾ (II).

Si dans les deux cas il s'agit d'un libéralisme dont l'essence est la même, il n'empêche que les mobiles qui l'animent sont différents. Bien entendu, le libéralisme évolue dans le temps et s'adapte, tout comme le système capitaliste d'une manière générale. Par exemple, la "nouvelle europe libérale" n'aura évidemment rien à voir avec

** Professeur à la Faculté de Droit - Rabat.

(1) Parmi ces instruments, on peut citer la politique budgétaire, la politique monétaire, la politique des revenus, la politique des prix...

(2) N'est-ce pas le "groupe anticrise" qui a affirmé, à propos des conséquences des événements du Golfe, que : "Plus l'incertitude est grande, plus la politique économique doit être claire" ?
Cf. article de Sophie Gherardi, in "Le Monde" du 6/10/90, p. 33.

(3) "On peut donc dire de la planification indicative qu'elle constitue un instrument possible de la politique économique. Mais c'est un instrument un peu particulier car c'est surtout une autre manière de faire de la politique économique".

Cf. Politique économique - Programmes, instruments, perspectives, par Xavier Greffe, Editions Economica, 1987, p. 84.

(4) Cf. C. Comélieu, cité plus loin.

ce qu'elle fut au XIX^{ème} siècle : entre autres, les nouveaux managers ne sont pas les maîtres de forges d'autrefois ⁽⁵⁾. En fait, tout pousse à se demander s'il n'existe pas de libéralisme adapté aux pays dits en développement (III). En effet, ayant ses propres règles et lois, ce libéralisme tel qu'il est prôné dans ces pays ne revient-il pas, en définitive, à exiger d'eux de se développer ?

I - PROFIL DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE NATIONALE EMANANT DU DISCOURS DES PLANS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le sentiment éprouvé par le nationalisme marocain et émanant de la lutte pour la reconquête de l'indépendance, n'a pas manqué d'engendrer une réaction de "rupture" à l'égard du capitalisme international et, notamment, de la métropole française.

A) L'Etat acteur prééminent du développement

C'est ainsi que la volonté de consolider l'indépendance économique du pays se concrétisait par le lancement d'un plan ambitieux, qui n'est autre que celui de 1960-64, lequel a opté pour une industrialisation lourde se basant sur une intervention active de l'Etat ; celle-ci devait se polariser, entre autres, sur la création de grands établissements publics ⁽⁶⁾. Dans ce sens, l'Etat a pris en charge plusieurs activités, notamment en vue de mobiliser les capitaux et, par là même, réaliser des projets dans différents secteurs productifs. Ainsi, vu l'insuffisance des moyens tant financiers qu'humains chez le secteur privé, l'Etat s'est trouvé dans l'obligation de créer des entreprises publiques et de prendre des participations dans différents secteurs : agriculture, industrie, pêche, énergie, commerce, mines, tourisme, transport, banques et finances.

A noter cependant que la conception de l'Etat en tant que locomotive du développement s'est vite émoussée par suite du limogeage du gouvernement Ibrahim-Bouabid en Mai 1960, cédant la place à une planification plus souple :

"L'Etat et le secteur public, de maîtres d'oeuvre du développement, deviennent de simples suppléants du secteur privé" ⁽⁷⁾.

(5) Cf. "La solution libérale", par Guy Sorman, Fayard, 1984, p.161.

(6) Bien entendu, ceci s'inscrivait dans le cadre du leitmotiv ambiant à l'époque :

"... les pays en développement vont partir d'une position, très affirmée, en faveur d'un rôle central à donner à l'Etat. Le contexte de cette option est celui des accessions à l'indépendance, c'est-à-dire d'une affirmation de la souveraineté des Etats nouveaux et de leur émancipation de la tutelle coloniale, ce qui entraîne aussi émancipation par rapport à l'ensemble des forces capitalistes qui appuyaient et bénéficiaient de cette colonisation". Cf. "Etat du tiers-Monde", par Christian Comélieu, Editions la Découverte, 1989, p.143.

(7) Cf. Hamdouch in "La stratégie du Maroc face aux sociétés multinationales", Revue Lamanif, N°78, Casablanca, Mars 1976. Bien entendu, il serait plus rigoureux de mettre le secteur privé au pluriel. Aussi l'analyse de l'auteur susmentionné doit-elle être nuancée en fonction de la distinction entre le secteur national et l'étranger.

B) L'Etat et la conception néo-libérale du développement

De toute façon, la volonté de transférer certaines activités commerciales et industrielles publiques au secteur privé n'était pas nouvelle et s'inscrivait dans le choix du système économique, lequel était à la fois un héritage de l'ère coloniale.

Quant au Plan triennal 1965-67, il constituait d'après les termes mêmes de ses promoteurs "davantage un programme qu'un plan", étant donné qu'il contenait essentiellement des équipements que l'Etat entendait réaliser au cours des trois années en question subséquentes à la grave crise financière de 1964 : grosso modo, il s'agissait d'un programme de redressement financier, d'allure passive puisque le taux de croissance retenu devait couvrir à peine celui de l'accroissement démographique.

Plus ambitieux quand-même que son prédécesseur, le Plan quinquennal 1968-72 ⁽⁸⁾ visait à poser les jalons du "décollage économique" en faisant intervenir l'Etat dans la réalisation des équipements productifs.

S'inspirant des directives de la Banque mondiale, d'ailleurs tout comme les deux précédents, le troisième Plan quinquennal 1973-77 posait, en définitive, les bases d'un développement "dépendant et extraverti" en fondant ses espoirs sur une politique d'industrialisation tournée vers l'exportation ⁽⁹⁾ et la suprématie du secteur privé ; ainsi, 45,1% du total des investissements devaient être entrepris par le secteur privé, ne laissant que 42,5% au secteur public ⁽¹⁰⁾. C'est dire que l'Etat n'a ménagé aucun effort pour promouvoir l'initiative privée : marocanisation, mise en place des codes d'investissements, équipement de zones industrielles...

S'intéressant au poids du secteur public, entre autres, dans son analyse (11), H. El Malki en délimite le champ d'action :

- au travers des branches faisant l'objet de son terrain de prédilection : l'agro-alimentaire, les transports et communications, les banques et institutions financières...

- mais également par le biais de son contrôle, en 1975, de plus de 65 % du capital de 221 entreprises recensées dans les grandes branches retenues par la Comptabilité Nationale.

(8) Le taux de croissance qu'a connu l'économie marocaine à ce moment-là incombait essentiellement à l'effort du secteur public en matière d'investissements : la participation des différents secteurs dans le montant global de l'investissement s'établissait ainsi :

. Secteur public	: 47,6 %
. Secteur semi-public	: 19,4 %
. Secteur privé	: 33 %

(9) Cf. Plan de développement économique et social 1973-77, Volume I, p. 71.

(10) Ibid. , p. 79.

(11) Cf. "L'Economie marocaine", Bilan d'une décennie, Editions du C.N.R.S, 1982, p.164. Pour plus de détails se référer à Mr. Raoui in "Le secteur public dans l'économie marocaine". Mémoire cycle supérieur INSEA". Déc 1978. De même est-il intéressant de consulter E.M Bensalem et L. Hirouf dans: "Secteur public et développement économique du Maroc", F.S.J.E.S.C, Juin 1978.

Plus polarisé sur les mutations qualitatives et sectorielles du mode d'industrialisation, A. Kadmiri ⁽¹²⁾ soulignait, après la constatation selon laquelle les objectifs des investissements n'étaient plus les mêmes au lendemain de l'indépendance eu égard à ce qu'ils étaient antérieurement :

"Mais l'aménagement des structures de l'appareil productif devait entraîner, au préalable, une redéfinition de la "dynamique d'accumulation" liée à l'orientation sectorielle des capitaux publics et privés et guidée par la recherche de "l'extension du pouvoir de décision qui détermine lui-même de plus en plus les conditions de valorisation du capital" ⁽¹³⁾.

Tirant des conclusions éloquentes quant à la complexité de la "fresque industrielle", du moins en 1975, M. Sagou ⁽¹⁴⁾ relevait que face aux industries de biens de consommation lesquels connaissent même un certain degré de saturation, les industries de biens d'équipement et celles de biens intermédiaires appartiennent aux groupes de moyenne si ce n'est forte inégalité ; en effet, ces dernières sont relativement moins développées que les premières.

Si les réformes proposées dans le cadre de l'Ajustement Structurel s'avèrent nécessaires, elles demeurent néanmoins insuffisantes pour permettre l'émergence d'un secteur industriel robuste et performant, apte à affronter la concurrence internationale et à contribuer positivement à la croissance du pays. Il est vrai que dans un contexte de libéralisation économique, cela nécessite une concertation active et suivie entre l'Etat et le secteur privé.

C) L'Etat et la "mise en veilleuse" de la planification

Né dans une conjoncture de crise, le Plan 1978-80 visait avant tout à débrayer l'activité économique, en instaurant une austérité qualifiée de "pause" par certains. Tout ceci à l'heure où le pays était assujéti à de lourdes dépenses militaires susceptibles d'assurer sa défense, aussi l'austérité déclenchée devait-elle avoir des retombées négatives aussi bien sur le plan social qu'économique ⁽¹⁵⁾. De la part même des autorités officielles, le constat suivant a été établi :

"... le ralentissement constaté dans les investissements, combiné aux mesures restrictives internes prises au niveau des importations du crédit et du Budget de l'Etat, auxquelles il faut ajouter entre autres, le renforcement des mesures protectionnistes

(12) Cf. "Economie et politique industrielle au Maroc", Editions Toubkal, 1988, p.17.

(13) Cf. Sagou in "Groupes financiers et systèmes productifs", l'Exemple de Paribas, Thèse, Paris XIII.1979. pp. 100-101.

(14) Cf. "La structure de l'industrie marocaine", in Revue Marocaine de Droit et d'Economie du Développement, N°8, 1984, Casa, pp. 11-12.

(15) Ce qui contredisait la volonté affichée par les pouvoirs publics lesquels alléguaient : "aussi bien sa réalisation (de l'objectif) dépendra-t-elle, avant tout, de la rigueur et du dynamisme de la politique fiscale et financière adoptée". Cf. Plan de Développement Economique et Social 1978-80, Volume I, p.152.

par nos acheteurs traditionnels et le maintien de la crise et de l'inflation à l'échelle internationale, tous ces facteurs ont fait que le niveau de l'activité générale s'est ralenti durant la période 1978-79 ⁽¹⁶⁾.

Avec le Plan 1981-85 s'annonçait une nouvelle vision du développement économique et social, mettant en avant de "nouveaux critères et des méthodes plus rigoureuses et plus efficaces, prenant en considération l'ensemble des aspects du développement" ⁽¹⁷⁾, et ne perdant pas de vue son utilité en tant qu'instrument de redistribution des revenus. C'est que désormais, l'aspect qualitatif du développement ne devait pas, en principe, échapper aux pouvoirs publics qui considéraient, en l'occurrence :

"La croissance ne doit pas s'opérer au détriment de notre personnalité spécifique et nos valeurs spirituelles et culturelles dont il faut assurer la préservation et la diffusion afin qu'il y ait une évolution harmonieuse de la société marocaine" ⁽¹⁸⁾. Quant à la politique générale de l'Etat, elle ne semblait pas subir de grands changements, puisque :

"L'Etat, en plus de son rôle d'arbitre et d'orientateur du développement, continuera à renforcer les interventions notamment en matière des équipements d'infrastructure et sociaux et, à titre promotionnel ou complémentaire, dans les domaines où l'initiative privée est absente ou ne se manifeste pas avec le dynamisme voulu. Etat et secteur privé ne doivent donc pas se concurrencer mais conjuguer leurs efforts en vue d'assurer un développement soutenu" ⁽¹⁹⁾.

Elaboré conformément à la nouvelle vision de la planification à long, moyen et court termes, le Plan 1988-92 se voudrait plus souple au niveau national et rechercherait plus de rigueur au niveau régional ⁽²⁰⁾. Ainsi, la tâche confiée aux pouvoirs publics est d'autant plus délicate aujourd'hui qu'elle se trouve prise comme dans un étau entre l'impératif de poursuivre à tout prix l'assainissement et l'ajustement d'une part, et celui de répondre aux exigences d'une croissance nécessaire pour la satisfaction des besoins essentiels de la population.

Tels sont les éléments du discours de l'Etat contenus dans les différents "plans de développement économique et social" promulgués à partir de 1960, où apparaît au

(16) Voir Plan de Développement Economique et Social 1981-85, Volume I, p. 7.

(17) Ibid. p.127.

(18) Ibid. p. 131. Voir également la IIIème partie de la présente étude.

(19) Ibid. p.130.

(20) Cf. Plan d'orientation pour le développement économique et social 1988-92, Direction de la planification, p. 29. Dans ce cadre, des processus décentralisés seraient mis en oeuvre pour favoriser l'emploi, l'apprentissage et l'éclosion de nouvelles compétences et de mentalités innovatrices (ibid. p. 30).

grand jour la volonté de maintenir la liberté d'entreprise sous le giron de l'Etat qui demeure investi d'une responsabilité globale du développement ⁽²¹⁾.

Mais que deviennent les instruments mobilisés par l'Etat (open market, politique budgétaire...) suite à l'assujettissement de la politique économique marocaine aux Programmes d'Ajustement Structurel ? N'y-a-t-il pas contradiction entre la levée de l'encadrement du crédit de la part des autorités monétaires et l'austérité budgétaire toujours de rigueur au niveau de nos finances publiques ? Cette question est d'autant plus délicate que le théorème de la politique économique se fonde sur le tryptique :

- pas de lutte contre le chômage sans croissance
- pas de croissance sans équilibre extérieur
- pas d'équilibre sans réduction de l'inflation ⁽²²⁾.

En tout cas elle l'est également pour les pays nantis où la diatribe entre les monétaristes et les keynésiens n'est pas prête de prendre fin :

"Le libéralisme, ce n'est jamais le court terme. Néanmoins, il faudrait revenir à l'ordre monétaire, comme le firent Pinay et Rueff, contrôler la masse monétaire et arrêter le déficit des finances publiques, seule cause d'inflation. L'Etat doit se contenter d'assurer l'ordre monétaire ⁽²³⁾, le maintien de l'ordre social et la lutte contre les inégalités. Dissuadons l'Etat d'avoir une politique industrielle" ⁽²⁴⁾.

II - MOYENS MIS EN OEUVRE DANS LE CADRE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LEURS CONTRADICTIONS

Si des mesures ont été récemment décrétées, notamment :

- la modernisation du système financier et fiscal
- la libéralisation du commerce extérieur
- les dispositions en faveur des investissements étrangers
- la privatisation...

Encore faut-il se demander si elles n'entrent pas en contradiction avec les objectifs affichés de lutte contre l'inflation et de croissance. En effet, l'économiste J.K Galbraith a, entre autres, souligné "la nécessité d'une convergence entre les différentes branches de la politique économique, notamment la politique monétaire, la politique

(21) "Non seulement des fonctions traditionnelles de l'Etat libéral (que les pouvoirs coloniaux eux-mêmes avaient largement outre-passées), mais aussi des pouvoirs de conception, d'impulsion et de réglementation très larges, la prise en charge d'un secteur public productif" lequel s'est étendu depuis l'indépendance politique... Cf. C.Comélieu, *ibid*.

(22) Cf. "Les problèmes de formation et d'affectation de l'épargne dans l'économie marocaine". Une interrogation des chiffres sur trois décennies. Thèse de Doctorat d'Etat ès-Sciences Economiques soutenue à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse I, par F.Lakhdar, 24/6/86, p. 549.

(23) Signalons que pour les "libres monétaristes" la monnaie ne doit jamais être une affaire de l'Etat.

(24) Cf. Guy Sorman, *op. cit.*, p. 305.

budgétaire et fiscale et la politique des revenus et des prix" (25). Dans le cadre de l'expérience marocaine, l'étroite collaboration des autorités économiques avec les autorités monétaires reste toujours à faire. Ainsi, les problèmes pratiques se surajoutent aux complications de la conception de la politique économique, puisque celle-ci correspond à l'ensemble des décisions de l'Etat en matière économique.

A) Politique monétaire-politique budgétaire

Confrontées à la libéralisation du système financier, les autorités de la politique économique y voient l'imminence de la levée de l'encadrement du crédit ; seulement, avec les tensions qui pèsent sur les finances publiques, il est permis de se demander si le débrayage de la régulation de la masse monétaire par cet instrument quantitatif ne risque pas de nuire à l'effort consenti au niveau budgétaire pour redresser les comptes extérieurs.

1 - Prémience de la contrainte financière :

Si le déficit du Trésor n'est pas répréhensible en soi, surtout au lendemain de la consécration des thèses keynésiennes, dans le cas de notre économie c'est plutôt un déficit persistant, non accompagné d'un accroissement de la production, qui attire l'attention des responsables. De ce fait, la volonté de réduire le déficit du Trésor de 6 % du P.I.B en 1989 à 3 % en 1990 est explicite avec son corollaire de réduction progressive des emplois obligatoires imposés aux banques accompagnée de la limitation des recours directs et indirects du Trésor à l'Institut d'Emission. En effet, la ponction sur les liquidités appelle un problème de couverture de la monnaie, puisque des tensions inflationnistes s'installent lorsque la production ne suit pas l'accroissement des liquidités.

a) Portée et limites de l'encadrement du crédit

Institué une première fois de 1969 à 1972, puis réétabli sans interruption depuis 1976, l'encadrement du crédit s'est confirmé dans sa fonction de dispositif principal et direct de limitation du volume des crédits distribués. Il a été adopté à cause d'une trop forte progression de la demande de crédits dans le cadre d'une certaine conjoncture. S'inscrivant dans une conception classique et orthodoxe de la politique économique, l'encadrement du crédit devait assurer le réglage du financement interne afin de maîtriser l'évolution de la demande intérieure, encourager la constitution d'une épargne abondante et favoriser l'allocation optimale des ressources financières ; ceci conduisait à mesurer la création monétaire et le crédit bancaire et à imposer un certain niveau de taux d'intérêts (26). Tout ceci, pour sauvegarder la valeur de la monnaie

(25) Cf. "Ajustement et croissance des Pays en Développement", étude faite par le Département des Etudes de Bank Al Maghrib, p. 12.

(26) Ibid., p. 3.

La régulation des apports de monnaie centrale aux banques, c'est-à-dire le contrôle de la liquidité bancaire, est une première orientation de la politique monétaire. Plus directe (dirigiste), une autre catégorie d'actions consiste à réguler le débit de monnaie à la source, c'est-à-dire à réglementer l'octroi de crédits par les banques (politique de contrôle des crédits).

nationale en fournissant des crédits nécessaires à la croissance et en mettant de côté ceux susceptibles d'être nuisibles. Cette sélectivité ne manquait pas de privilégier certains types de crédits, enfants chéris de la politique économique (crédits à l'exportation, à l'hôtellerie...).

Or, la portée de l'encadrement du crédit s'affaiblit justement de par le fait qu'une partie seulement des crédits lui est soumise. Ajoutez à cela qu'il a tendance à scléroser le système financier, notamment en bloquant le niveau de concurrence entre les banques. Malgré qu'il assure une certaine stabilité au système bancaire notamment en période de tension, en le dotant d'un cadre où tous les éléments prix-quantités sont fixés à l'avance, l'encadrement du crédit est demeuré un frein pour les éléments les plus dynamiques.

Cependant, malgré cette série de désavantages, on a pu lui reconnaître tout de même une bonne efficacité dans le contrôle de la masse monétaire, sans pour autant exposer les taux d'intérêt à des fluctuations nocives.

Toujours est-il que depuis peu, des mesures d'assouplissement de la politique monétaire ont été annoncées, non pas pour renoncer à toute forme de contrôle, mais plutôt en vue de combiner rigueur monétaire et financement nécessaire à l'économie.

c) Réforme du secteur financier à l'heure de l'ajustement structurel

Entreprise depuis 1985, cette réforme vise en particulier l'amélioration de l'efficacité du système d'intermédiation financière et l'instauration d'une concurrence accrue en son sein.

En premier lieu, les autorités monétaires se sont proposé de décloisonner le système financier en permettant aux organismes financiers spécialisés de collecter des dépôts auprès du public. Dans le même sens, elles ont visé à améliorer la concurrence entre les banques et ce, en libéralisant progressivement une grande partie des taux créditeurs et en fixant les taux encore réglementés en termes de minima pour les dépôts à terme et de maxima pour les taux appliqués aux crédits à la clientèle. Dans ce cadre, un rôle plus dynamique a été conféré à la politique des taux d'intérêt quant à la consolidation de l'épargne et à la maîtrise de la distribution du crédit. Il s'ensuivit un ajustement par le haut des taux d'intérêt en termes réels.

En deuxième lieu, la préparation de la levée de l'encadrement du crédit va nécessiter l'avènement d'un système de contrôle basé sur les mécanismes du marché, alors que les mesures de redressement prises à partir de 1983 visaient, en matière monétaire, un contrôle judicieux de la création des moyens de paiement et leur utilisation adéquate ; celle-ci devait se faire en fonction des besoins du Trésor, de l'économie et de reconstitution des réserves de change du pays.

Ainsi donc, les autorités monétaires ont décidé de libérer les taux d'intérêt débiteurs relatifs aux crédits à moyen et long terme à partir d'Octobre 1990 et ceux des crédits à court terme à compter du 1er Janvier 1991. Pour leur part, les taux applicables aux dépôts à terme dépassant trois mois ont été libérés depuis le 1er Juillet 1990. De même que différentes mesures ont été adoptées, telles que :

- la suppression de la fiche de réescompte
- l'institution d'un coefficient de retenue sur les créances nées à l'exportation (alors qu'elles étaient auparavant mobilisables sans limite auprès de l'Institut d'Emission)
- l'adoption de la procédure d'adjudications pour le placement des bons du Trésor auprès des banques
- le relèvement du capital minimum des banques

Autant de mesures d'assouplissement de la politique monétaire, appelée à devenir de type indirect et s'accompagnant d'une réduction progressive des emplois obligatoires imposés aux banques, d'une révision des règles prudentielles notamment en matière de distribution du crédit et de gestion bancaire. En définitive, tout ceci va nécessiter une adaptation de la réglementation bancaire aux nouvelles données du système financier.

En fin de compte, si la politique monétaire vise avant tout la stabilité des prix et la sauvegarde de la parité de la monnaie, la politique budgétaire devrait s'efforcer de ne pas être très restrictive et avoir pour point de mire l'équilibre extérieur. Or les conditions sont telles que, surtout depuis 1983, le Maroc se trouve plié aux recommandations du F.M.I et de la Banque mondiale formalisées par les plans d'ajustement structurel ; ces derniers, avec toutes leurs mesures de restrictions budgétaires et de libéralisme accru n'ont pas manqué d'avoir des retombées négatives, tant sur le plan social qu'économique. Etait-ce le prix à payer pour se résigner à la contrainte financière en vue d'être un bon "élève" du F.M.I ?

2 - La loi de Finance rectificative de 1990 : témoignage d'une crise ou appel à plus de libéralisme ?

La vulnérabilité de l'économie marocaine transparait notamment au vu de ses finances qui subissent, de manière fort transparente, les soubresauts de la conjoncture internationale.

Malgré l'existence d'estimations alarmantes et ce, dès le mois de Septembre 1990, les pouvoirs publics concoctaient une loi de Finances 1990 qui arborait des allures de budget de crise, sans pour autant être assez énergique pour ce qui est de la résorption du déficit public : 30 milliards de dirhams étaient prévus au budget de fonctionnement, 23 milliards au service de la dette et 15 milliards à l'équipement.

Aux dires des responsables, c'est pour renforcer son économie et accéder davantage aux possibilités de financement s'offrant sur les marchés financiers internationaux, que le Maroc entreprend un assainissement des finances publiques lesquelles restent marquées, dans le cadre de la loi de finances 1990, par un déficit et une impasse budgétaire de l'ordre respectivement de 5247 et 6997 millions de dirhams ; l'ensemble des charges devait s'accroître de 8,5 % par rapport à 1989, les dépenses d'investissement devant représenter la moitié seulement des dépenses de fonctionnement, puisque l'Etat place beaucoup d'espoirs dans la promotion de l'investissement privé. Or, pour des raisons structurelles, ceci risque de rester un voeu pieux, d'autant plus que même la Banque mondiale a pu y rétorquer : "Par ailleurs, la

stabilisation risque de gêner l'ajustement structurel. Ainsi, une contraction des dépenses publiques d'infrastructure dictée par le souci de réduire le déficit risque de faire régresser l'investissement privé" (27).

En revanche, l'Etat se propose d'assurer une augmentation des recettes :

- par l'accélération du recouvrement de l'impôt sur les sociétés en instituant les acomptes provisionnels exigibles au cours de l'exercice de réalisation des revenus imposables

- et par l'apurement de la situation fiscale des contribuables en instaurant une prescription fiscale anticipée au titre des impôts directs et taxes assimilées.

En définitive, il serait légitime de se demander si cette solution ne risque pas d'être politiquement coûteuse, dans la mesure où elle diminue les dépenses publiques tout en augmentant le rendement de l'impôt. C'est du moins ce qui ressort de la Loi de Finances rectificative votée en Avril 1990, loi qui a suscité le mécontentement tant chez l'opposition parlementaire que chez le patronat.

B) Politique du taux de change et problème de compétitivité

Le dérapage des finances publiques avec toute la batterie de mesures accompagnatrices, telles la Loi de finances rectificative et la dévaluation de notre monnaie, constituent en fait le constat du fonctionnement déficient de notre économie. S'agit-il de réagir à l'encontre des problèmes du moment à l'aide de simples panacées, ou bien faut-il songer à la nécessité de remodeler les structures productives, tout en veillant à redistribuer convenablement les richesses ?

Les opérateurs économiques, toujours favorables à une gestion adéquate du taux de change, n'ont cependant pas manqué de regretter que la dévaluation du Dirham n'ait pas été suivie de la suppression du prélèvement fiscal à l'importation (P.F.I). Est-ce là un moyen de sauvegarder la compétitivité de l'économie marocaine ? Ainsi, les patrons auraient préféré voir le dirham continuer à glisser au lieu qu'une décision réglementaire en décrète une dévaluation de 9, 25 % en Mai 1990 (28).

Par ailleurs, la dévaluation, en faisant perdre au Dirham 69 % de sa valeur par rapport au franc français, 126 % par rapport au Dollar et 143 % par rapport au Deutschemark, ne manquera pas d'avoir des retombées négatives sur le pouvoir d'achat du consommateur marocain. D'ailleurs, ce dernier s'est vu amputé au moins à hauteur de 65 % de son pouvoir d'achat depuis l'engagement du pays dans des contrats d'ajustement avec l'organisation financière de Washington.

D'une manière générale, en perdant une partie de sa valeur, la monnaie nationale obère la solvabilité financière du pays qui demeure, dans une large mesure, dépendant de l'extérieur pour ses besoins en demi-produits, matières premières et produits

(27) Cf. Rapport sur le développement dans le monde 1988, Editions Economica, Juin 1988, p.70.

(28) Désormais, l'assiette de la monnaie nationale sera fondée sur un nouveau panier de monnaies, octroyant une place importante à l'Ecu puisque la C.E.E demeure le principal partenaire du Maroc.

alimentaires. Il y a donc renchérissement des importations plutôt que renforcement de la compétitivité du pays et baisse du pouvoir d'achat du consommateur national, plutôt que transfert de devises de la part de nos Résidents Marocains à l'Étranger (R.M.E). C'est dire que notre économie est encore trop fragile pour pouvoir bénéficier des éventuels effets d'une dévaluation.

1 - Effets de la dévaluation à l'échelon national

Point n'est besoin de démontrer que le quotidien du marocain moyen s'assombrit avec un revenu réel qui stagne quand il ne régresse pas.

Il est vrai que la dévaluation fait toujours partie du train de mesures d'ajustement structurel. L'argument avancé en sa faveur revient à constater que les monnaies des pays intéressés étaient souvent artificiellement surévaluées. Cependant, avec une sévère dévaluation, ne risque-t-on pas de neutraliser l'épargne des gens à revenu moyen? Dans ces conditions, le pouvoir d'achat se rétrécit vu que tous les biens importés coûtent plus cher et, en outre, pour un pays non producteur de pétrole, toute marchandise devant être transportée augmentera de prix. Bien entendu, on pourrait élargir le raisonnement à toute la panoplie de produits importés par le pays à des prix prohibitifs, certaines importations étant réputées pour être incompressibles.

2 - Le problème de la compétitivité de nos entreprises

Diverses études ⁽²⁹⁾ ont démontré que l'appareil productif marocain manque de compétitivité, au niveau de certains produits et sur certains marchés étrangers, en raison de la lourdeur de certains coûts de production (énergie, financement...). S'il faut ajouter à cela la faiblesse relative de la productivité et un manque évident d'intégration, on conçoit aisément que la dévaluation ne puisse, à elle seule résoudre ces problèmes de fond.

En outre, si l'on définit couramment la compétitivité comme le rapport des prix de produits de qualité comparable, il est évident qu'elle dépende de la productivité dans les unités de production ainsi que du rythme de circulation des produits et des services dans l'économie. Mais ce n'est pas tout, car encore faut-il y ajouter les transferts et marges affectant les prix.

Le problème est d'autant plus complexe que les efforts déployés par le Maroc en vue de la diversification de ses exportations demeurent vains puisque celles-ci restent polarisées sur les produits traditionnels (textiles, agro-alimentaires, ...) et les marchés traditionnels. Toujours est-il que si les efforts du Maroc en matière de libéralisation du commerce extérieur, de l'ouverture de son économie et son intégration à l'économie mondiale, ressortent notamment du dernier Plan Général d'Importations (P.G.I) qui fait passer un nombre important de produits de la liste B en A (produits libres à l'importation encore faut-il noter la persistance du protectionnisme de la part des pays acheteurs.

(29) Voir notamment "Études sur le secteur industriel au Maroc", par A.Darouich, M.Chiguer, A.Berrada. Imprimerie El Maârif. Al Jadida, Rabat, 1988.

En effet, le tissu industriel reste peu développé à cause de sa jeunesse et sa concentration : 75 % des entreprises nationales datent des années 1970, leur grande majorité est de petite taille avec une grande concentration dans les deux zones prévues par le code des investissements. De plus, le produit marocain a besoin de beaucoup de soins pour parvenir à une meilleure qualité, de meilleurs conditionnements... Enfin, de nouveaux créneaux d'exportation gagneraient à être développés, surtout du côté des Industries Métalliques Métallurgiques et Electriques (I.M.M.E).

Il est clair que les deux impératifs que sont :

- la création et le développement d'un pouvoir d'achat national qui élargisse les potentialités de la demande et de l'offre locales

- l'aménagement d'un marché national unique, capable de s'imposer sur la scène mondiale ou, le cas échéant, de se défendre par son caractère compétitif ne sont pas implicitement pris en ligne de compte par notre politique économique laquelle est toujours à la recherche, notamment au travers de la privatisation, d'un régime d'accumulation tourné vers la productivité et l'investissement.

C) La privatisation entre les exigences d'une réforme structurelle et les objectifs d'ordre économique, financier et social

Au Maroc, la politique de privatisation entre dans le cadre de la politique d'Ajustement Structurel, ce qui l'imprègne de particularités, vu qu'elle est dictée par les organismes internationaux et fondée sur une option libérale relative tant à l'économique, qu'au social et au politique. Certes, le cadre juridique de la privatisation est mis en place à la suite de la Loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé⁽³⁰⁾, ce qui a permis l'adoption de décrets d'application dans ce sens de la part du Conseil des ministres⁽³¹⁾. Il n'empêche que des divergences existent entre les partenaires sociaux quant aux éventuelles conséquences de cette politique de privatisation, laquelle se cherche une voie médiane conciliant des impératifs antagoniques.

1 - Ses impératifs :

Outre le fait d'appeler le secteur privé à jouer un plus grand rôle, la privatisation s'inscrit dans le cadre de la rationalisation d'un secteur public⁽³²⁾ qui, jusqu'à présent, n'a pas brillamment réussi dans sa mission non pas du fait que les entreprises publiques relèvent de l'Etat, mais simplement parce que celles-ci échappent à la discipline du marché.

(30) Cf. Bulletin Officiel n° 4042.

(31) Cf. Bulletin Officiel n° 4068/17 10 90.

(32) En l'occurrence, est-on prêt à payer le prix d'une meilleure organisation sociale, notamment au travers d'une démocratisation dans les prises de décision ? En fait, comment le secteur privé peut-il passer outre la médiocrité du rendement de l'investissement public ?

Aussi est-il prévu dans la loi-cadre d'accompagner la privatisation de réformes intéressant la Bourse, la régionalisation ... ceci du point de vue des principes, mais qu'en est-il en pratique?

D'un point de vue pratique, les responsables considèrent que l'économie marocaine est assez mure pour franchir ce cap, puisque les conditions de fonctionnement d'une économie essentiellement fondée sur le marché sont aujourd'hui réunies.

a) En principe :

L'Etat entend procéder au transfert, dans un délai de six années ⁽³³⁾ de 112 entreprises et participations réparties comme suit :

- 3 entreprises dans l'agriculture
- 14 entreprises dans les industries alimentaires
- 12 entreprises dans l'industrie de filature, textile, confection et cuir ⁽³⁴⁾
- 18 entreprises dans les autres industries, dont 10 relevant uniquement de l'industrie sucrière et suscitant beaucoup de scepticisme, étant donné leur caractère stratégique pour l'économie nationale
- 9 entreprises appartenant à la banque et la finance
- 38 entreprises du tourisme
- 18 entreprises des autres services (9 unités émanant des services, transports et télécommunications ; 9 autres relevant des activités de commerce et de distribution).

b) En pratique :

De vive voix, les partisans du secteur public déclarent qu'il faudrait définir et élaborer une nouvelle stratégie de ce secteur en vue d'une meilleure cohérence sectorielle. Et non pas tabler sur le critère de rentabilité financière qui est incohérent avec les exigences de la lutte contre le sous-développement.

Force est donc d'éviter de déposséder ce secteur de ses moyens logistiques : subventions et crédits préférentiels ne sauraient être que la contrepartie du sacrifice consenti par les entreprises publiques industrielles, lesquelles prennent en charge les investissements lourds et à risques technique et financier élevés. De même la révision de la tarification des produits et services fournis par le secteur public risque-t-elle, d'après les défenseurs de l'interventionnisme étatique, de provoquer l'abandon des activités jugées par nature non rentables (car subventionnées) au prix de répercussions socio-économiques assez, onéreuses.

Finalement, d'après les protagonistes de cette thèse, le secteur privé doit demeurer couvé par l'Etat, ne serait-ce qu'en raison de son incapacité à remédier aux

(33) Et ce, avant le 31/12/1995.

(34) Il s'agit là d'un secteur porteur et rentable vers lequel se dirige le capital privé sans problème : signalons quand-même que sur les 12 entreprises concernées, ils sont des filiales de l'Office du développement Industriel (O.D.I).

distorsions du marché. a fortiori si l'on exige de lui de se soumettre aux conditions rigoureuses du marché ⁽³⁵⁾.

En revanche, il faudrait s'interroger éventuellement sur la portée effective des restrictions financières audacieuses et sur l'impact des "managers" nouveaux et compétents à permettre à ces entreprises de décoller sur des bases saines.

2 - Ses moyens

A l'heure où l'Afrique mise sur l'"entrepreneuriat" en tant que pivot du développement économique, il serait opportun de se demander si le Maroc a mobilisé tous les moyens nécessaires dans ce sens ?

La question est d'autant plus actuelle que l'opinion de M. Edward Joycox, Vice-Président pour l'Afrique à la Banque Mondiale, tourne autour de la nécessité de nourrir l'esprit d'entreprise et lui permettre de se développer librement en Afrique ; pour cela, il est nécessaire de supprimer les restrictions économiques et les obstacles entravant la création d'entreprises et l'action des entrepreneurs.

Face à cet enjeu de taille, il est évident que le Gouvernement ne devrait pas se contenter de "textes" ⁽³⁶⁾ ; au fait, que renferment-ils ?

a) Moyens réglementaires

Le Lundi 24/9/1990, le Conseil de Gouvernement a examiné les projets de décret d'application de la loi autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé :

1 - Projet de décret d'application de l'article 5 de la loi relative à la détermination des mesures juridiques et financières liées à la réalisation des opérations de privatisation, particulièrement en ce qui concerne la fixation des règles d'évaluation ⁽³⁷⁾ des biens et leur prix ;

2 - Projet de décret d'application de l'article 7 du projet de loi sur la privatisation et visant à déterminer les conditions relatives à la participation des salariés des entreprises concernées par le transfert ;

3 - Projet de décret relatif aux attributions du ministre chargé de l'exécution des opérations de transfert des entreprises publiques au secteur privé et visant à déterminer les prérogatives de l'autorité gouvernementale chargée de la privatisation en application de l'article 2 de la même loi ;

4 - Projet de décret relatif aux conditions de fonctionnement de la commission du transfert des entreprises publiques au secteur privé, commission composée de cinq

(35) Bonne gestion, bonne allocation des ressources, prix compétitifs, bonne qualité des produits : si les deux premiers impératifs sont maîtrisables car relevant des possibilités et de la volonté internes, il n'en est rien des deux autres qui sont plutôt l'apanage de l'extérieur.

(36) Pour fixer les orientations pratiques du programme de privatisation (notamment le choix entre l'introduction en Bourse et l'attribution directe), beaucoup de dispositions restent à prendre, surtout avec une conjoncture défavorable...

(37) Comment analyser la rentabilité d'un service public qui rencontre rarement une concurrence ? Cf. "Vie éco" du 9/11/90 p.3 : art : La difficile quête de l'efficacité.

membres désignés par Dahir et dont la mission est d'aider à la préparation des opérations de transfert et à leur exécution.

Il est clair que l'arsenal juridique se veut un préalable à la mise en oeuvre du programme de transfert d'entreprises publiques au secteur privé ; au-delà des aspects économiques et financiers, les opérations de transfert tiennent, du moins dans les textes, à faire accéder le maximum de citoyens au marché des valeurs mobilières (O.P.A) et d'élargir la base socio-professionnelle de l'actionnariat. Si ces proclamations d'intention semblent ambitieuses⁽³⁸⁾, c'est bel et bien pour permettre une meilleure affectation de l'épargne aux investissements productifs et conduire à une relance de la production et de l'emploi⁽³⁹⁾. Mais il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'aptitude du secteur privé à assurer la relève dans les circonstances actuelles ; au demeurant, d'importants efforts sont à fournir pour établir, avant tout, un bon climat de confiance. Si le secteur privé a relativement évolué durant les années 80, encore faut-il signaler qu'il reste vulnérable au risque et à la concurrence.

b) Moyens potentiels : le secteur privé relève-t-il la tête ?

A examiner de près les statistiques relatives aux années 88/89, on serait tenté d'en conclure que le secteur privé prend le pas sur le secteur public. Cependant, les indicateurs utilisés par les instances intéressées ne peuvent être que faiblement significatives tant qu'elles ne sont pas étayées par des données sectorielles et qualitatives. En effet, les données suivantes, prises seules en considération, pousseraient à l'optimisme :

- la contribution du secteur public au P.I.B est de l'ordre de 17 %, alors que celle du secteur privé est de 64 %

- les investissements réalisés en 1989 par le secteur public ont représenté 4 %, ceux du secteur privé national 80 %, le reste étant d'origine étrangère à hauteur de 16 %

- la masse des salaires distribuée par le secteur public représente 27 % de l'enveloppe salariale nationale, tandis que celle allouée par le secteur privé approche les 73 %

- le secteur public ne mobilise que 17,32 % de la population active.

A la lumière de ces données chiffrées, il serait utile de se demander si le secteur public a bel et bien cédé le pas au secteur privé lequel a répondu aux mesures incitatives ? Ou n'est-ce qu'une illusion d'optique suite aux déficiences manifestées par le secteur public⁽⁴⁰⁾ ? Il reste que l'on ne peut s'empêcher de penser aux perspectives d'avenir, d'autant plus que le pays a lancé des paris sur l'avenir, à l'heure où la conjoncture internationale n'est guère en faveur des pays du Tiers-Monde !

(38) Cf. "Les décrets de la Privatisation : multiplicité des mécanismes et multiplication des questions", par L. Ben Othman in "La vie économique" du 9/11/1990, pp. 8-11.

(39) Cf. Cedics Informations, N° 1712 du 20/1/1990.

(40) L'on croit savoir que les raisons tournent autour du manque du souci de rentabilité, de l'irrationalité de l'allocation en matière de ressources, de l'inadéquation de l'application des règles comptables, et surtout de la confusion entre les missions de gestion et celles de contrôle.

III - VERS QUELLE ALTERNATIVE ?

Vu que les contraintes extérieures sont pesantes sur les structures de notre économie, la politique économique, quand bien même se voudrait-elle nationale s'en ressent, voire même s'en trouve confisquée. Ainsi, après le "tout-planifié", le "tout-pour-l'exportation", le "tout-nationalisé", la réforme agraire ⁽⁴¹⁾... on a vu apparaître la "libre entreprise", la "déréglementation", le "moins d'État", les "technologies appropriées"...

A) L'économie du développement, une panoplie de recettes

1 - *Emanant d'exigences politiques :*

Loin d'être une science exacte, l'économie du développement est plutôt assimilable à un paquet de mesures imposées aux décideurs nationaux et, par conséquent, s'inscrivant en dehors de tout développement volontariste. Une idée peut en être faite en s'interrogeant sur les origines de la privatisation ainsi que sur le contenu d'une "croissance de haute qualité" telle que prônée par M.CAMDESSUS ⁽⁴²⁾.

a) D'où vient la privatisation ?

Les banques se sont engagées, au lendemain de l'avènement de l'équipe de Reagan à la présidence des États-Unis, à faire appliquer dans le Tiers-Monde les principes dits de l'économie de marché. C'est ainsi que la résurrection de la doctrine d'Adam Smith du "laissez faire" était orchestrée tant par des organisations, que par des universités, telle la célèbre Ecole de Chicago. Il s'ensuivait alors une grande campagne pour imposer la "privatisation" dans le Tiers-Monde. L'argument avancé dans ce sens consiste à éviter la séparation entre liberté politique et liberté économique, mettant en évidence la suprématie du marché libre.

Assujettis aux plans d'Ajustement Structurel (P.A.S) pour régler le problème de leur dette, les pays débiteurs se voient imposer la déréglementation et la privatisation du secteur public en vue d'une plus forte intégration au marché mondial ⁽⁴³⁾.

b) Contenu du vœu de la croissance de haute qualité

En admettant que des erreurs ont été commises au cours des vingt années subséquentes à l'Indépendance politique du pays, il serait simpliste aujourd'hui de fustiger la politique des prix ou, d'une manière générale, la politique économique. En effet, une question demeure : comment renforcer les structures de l'économie marocaine afin de rendre celle-ci compétitive ? Certes, le développement n'est pas une simple affaire de choix entre économie planifiée et économie de marché. Pourtant, les responsables des instances internationales versées en matière de développement

(41) Voir pour cela G.MYRDAL, in article "La pauvreté est injuste" cité par T. PAQUOT, "Renouveler la pensée économique" in l'Etat du Tiers-Monde, op. cit, p.150.

(42) Cf. Allocution devant le C.E.S.N.U le 11/7/90 à Genève, in Revue Finances et Développement, Septembre 1990, pp.10-11.

(43) Cf. "Même simplisme à propos du tiers-monde" in Monde Diplomatique, 4/6/89, p.4.

économique semblent ignorer les problèmes de fond en s'attaquant uniquement à ce qui est apparent, laissant de côté les structures et mécanismes. Par exemple, on en veut pour preuve la thérapie proposée par M. CAMDESSUS ⁽⁴⁴⁾ et qui tourne autour des deux axes suivants :

* **Une croissance durable** : comme son nom l'indique, se veut invulnérable eu égard aux chocs extérieurs et s'accompagnant d'une stabilité financière tant interne qu'externe. Dans ce cas la "règle d'affectation des instruments aux objectifs", appelée également "règle de Mundell", est sauvegardée en faisant que la politique monétaire soit affectée à l'équilibre externe où elle est plus efficace, tandis que la politique budgétaire doit se polariser sur l'équilibre interne.

Cette croissance se caractérise également par son dynamisme, notamment en faisant jouer l'effet multiplicateur par le biais de l'investissement en capital humain. C'est-à-dire que l'élément humain, nécessitant des dépenses sociales fort importantes, n'est pas à négliger ⁽⁴⁵⁾.

Toutes ces caractéristiques entrent en contradiction avec le deuxième volet :

* **Des politiques nationales plus crédibles** : autrement dit, les programmes avalisés par le F.M.I, sont fondés sur la "discipline macro-économique" et tablent sur l'aspect financier : réduction du déficit des finances publiques, mesures monétaires en vue de la stabilité des prix et de taux de change réalistes. Apparemment, il faut mettre fin à deux conceptions erronées et risquées des années 70 : la contradiction entre stabilité monétaire et croissance et, par ailleurs, l'endettement comme la meilleure voie vers la croissance.

2 - Echappant aux décideurs nationaux :

Comment le Maroc peut-il réunir les conditions internes en vue de répondre, au moindre coût, aux contraintes changeantes que lui impose l'économie mondiale ? Est-il capable d'inventer une nouvelle structure de croissance ?

En tout cas les mesures prises par les pouvoirs publics font montre d'un énorme sacrifice, mais qui s'inscrit dans le cadre d'une économie ouverte plus encline à subir les vicissitudes du marché extérieur qu'à s'imposer par la compétitivité de ses industries. Un exemple est concrétisé aujourd'hui par les Programmes d'Ajustement Structurel qui s'avèrent être de simples choix "techniques" susceptibles d'insérer le Maroc dans le libre jeu des forces du marché (avantages comparatifs). Or, la construction d'avantages comparatifs ne pourra pas se faire sans une vision longue et donc s'inscrivant en faux contre les stratégies de replâtrage du Fonds Monétaire

(44) Cf. "Vers une croissance de haute qualité", op. cit, p.10 et 11.

(45) Par exemple, si la part des dépenses de santé dans les dépenses publiques est passée de 4 % en 1983 à 3,8 % en 1987, alors que la population ne fait que progresser, la part du budget de l'éducation nationale a été contractée sérieusement en chutant respectivement de 23,6 % à 20,9 %. Cf. "Les P.A.S des P.E.D : le cas du Maroc", par Ben Amour L.N, in Libération du 20/10/89, p.9.

International (F.M.I) et de la Banque mondiale. Par ailleurs, du point de vue interne, la thérapeutique prônée par les instances internationales susmentionnées semble très coûteuse sur le plan social ⁽⁴⁶⁾.

a) Du point de vue théorique

Il est de plus en plus admis aujourd'hui et c'est concrétisé par les faits qu'une spécialisation internationale dans une économie mondiale de libre échange ne serait pas à même de concourir à l'équilibre. En effet, l'écart entre pays nantis et démunis ne fait que se creuser davantage, en raison de la prédominance des "effets de remous" (backwash effects) ⁽⁴⁷⁾.

Loin de rester constantes, les ressources en capital, en main-d'oeuvre en connaissances techniques... sont mouvantes dans le sens où elles augmentent mais non d'une façon uniforme. Pour se simplifier la tâche, les économistes de la théorie conventionnelle se sont contentés de braquer leur attention sur le rapport des prix dans le cadre d'un équilibre statique.

b) Du point de vue pratique : contenu du P.A.S

Les partisans de l'approche endogène du sous-développement, comme tout le monde le sait, estiment que ce n'est pas tant la "dépendance" qui bloquerait le développement de tout pays que la sous-exploitation de sa force productive. En effet, "le compromis colonial grâce auquel l'appareil d'Etat pouvait vivre de déficits financiers globaux, d'emprunts auprès du système bancaire intérieur, d'accumulation d'arriérés domestiques et extérieurs, ne dispose plus des conditions de sa reproduction" ⁽⁴⁸⁾.

Certes, l'édiction de nouveaux codes d'investissement et de règlement facilitant le rapatriement des revenus, la révision des tarifs douaniers... qui représentent des conditions nécessaires à l'ajustement du point de vue institutionnel, ne sont pas à même de permettre au Maroc de passer à un régime d'accumulation fondé sur la productivité et l'investissement.

*** Des dispositions généreuses en faveur des investissements étrangers :**

Pour promouvoir l'investissement, l'Administration des douanes et Impôts Indirects a adopté un ensemble de mesures visant particulièrement la facilitation et la simplification des opérations de dédouanement des Matériels, Outillages et Biens

(46) Les retombées sociales de l'ajustement se seraient traduites par l'accroissement du taux de chômage qui serait passé d'environ 11,3 % en 1982 à 15,5 % en 1987. Cf. Mme Ben Amour, op. cit, in communication à l'occasion du Congrès de l'A.I.E.L.F réunis à Belgrade du 1 au 4 Juin 1989. Frappant surtout les jeunes, ce chômage crée une coupure entre cette catégorie et le reste de la société, malgré les liens familiaux.

(47) Par opposition aux "spread effects". Cf. Travaux de MYRDAL.

(48) Cf. "Hors du système de parti unique et des tutelles extérieures". Comment organiser le sauvetage des économies africaines, par A. Mbembe in Le Monde Diplomatique, N° 440, Nov 1990, p.19.

d'Équipement (M.O.B.E) importés dans le cadre des programmes d'investissements agréés.

Il en est ainsi, par exemple, de l'adoption des classements tarifaires simplifiés, limitant le numéro de nomenclature à trois au maximum pour l'ensemble des M.O.B.E. Ces derniers pouvant être dédouanés à domicile, les investisseurs disposent à leur tour d'une cellule d'accueil créée au sein des services centraux de l'Administration des Douanes. Ainsi, les investisseurs peuvent-ils être renseignés sur les avantages prévus par les différents codes et les conditions requises pour en bénéficier, sur les formalités et les procédures de dédouanement, sur les régimes économiques en douane ⁽⁴⁹⁾ et les avantages qui en découlent, ainsi que sur les avantages liés à l'exportation.

Les investisseurs sont également assistés par un service spécialisé dans les opérations d'importations réalisées dans le cadre des différents codes d'investissements : dépôt des déclarations, enregistrement, vérification documentaire et matérielle... De plus, la réglementation des changes a été remaniée dans le sens de l'ouverture et l'encouragement aux investissements étrangers. Ainsi, une circulaire de l'Office des Changes accorde des avantages aux investisseurs pour la réalisation de leurs projets, et le transfert de leurs revenus. De ce fait, l'autorisation préalable de l'Office des Changes est supprimée pour ce qui est des opérations d'investissement financées en devises de par les fonds propres de la société.

Par ailleurs, délégation est donnée aux banques intermédiaires agréées pour transférer, au profit des personnes physiques ou morales de nationalité étrangère non résidentes, les revenus produits par leurs investissements au Maroc. Pour les comptes en devises, les banques marocaines viennent d'être habilitées à procéder à des opérations de placement sur le marché international des capitaux ⁽⁵⁰⁾.

Bref, malgré tous ces avantages offerts par les pouvoirs publics en vue d'ouvrir davantage l'économie sur l'extérieur et d'aménager les conditions favorables à l'initiative privée, les résultats obtenus ne sont pas tellement convaincants.

*** Mais une faible réponse de la part des intéressés**

Si le flux net des capitaux privés est resté stable de 1989 à 1990 en augmentant d'à peine 1 %, les investissements et prêts privés étrangers ont, par contre, marqué un léger recul de 2,5 % ; demeurant de l'ordre de 1,9 milliard de dirhams, ces entrées contribuent pour moins de 4 % à la F.B.C.F. (soit 1 % du P.I.B) ⁽⁵¹⁾.

(49) Rappelons que pour la promotion des exportations, des encouragements tarifaires ont été mis en place avec les régimes économiques en douane. Ces régimes sont au service de la promotion des exportations et de la compétitivité des entreprises : l'admission temporaire, l'importation temporaire, l'entrepôt de stockage, le trafic de perfectionnement à l'exportation, l'exportation temporaire, le transit et le drawback.

(50) Cf. "La dynamique de libéralisation du contrôle des changes au Maroc", communication Ali Amor in Colloque International sur la restructuration économique et le développement régional et urbain au Maroc, Oct 91. p.4.

(51) Cf. Rapport Bank Al Maghrib 1990, p.65.

B) Le développement et ses exigences

L'échec des stratégies plus ou moins suivies un peu partout dans le Tiers-Monde pousse à s'interroger sur l'issue. S'agit-il alors de repenser le développement économique, ou bien faut-il l'adapter en pratique à de nouvelles données régionales donnant lieu notamment à la création de pôles régionaux (L'U.M.A pour les pays du Maghreb).

1 - Le constat

Rappelons que le Plan d'action de Lagos, prenait un pari sur l'avenir en préconisant les deux principes de base de la "Première Décennie du Développement", à savoir l'autonomie et l'autosuffisance individuelle et collective. Bien entendu, la cheville ouvrière de ces deux impératifs devait être le développement des capacités institutionnelles, techniques et technologiques endogènes, la mise en place des capacités de production et la mobilisation des ressources nécessaires.

Les résultats obtenus ne correspondant pas aux espoirs, il fallait conclure à l'échec de cette 1ère Décennie dans la plupart des pays, l'industrialisation est caractérisée par la prédominance des industries légères représentant jusqu'à 70 % de la valeur ajoutée manufacturière (V.A.M) ; la quote-part de l'industrie dans le P.I.B y est restée inférieure à 8 % et le taux de croissance moyen de la V.A.M, souvent négatif, n'y a point dépassé les 3 %.

Par ailleurs, quand bien même les investissements massifs dans les industries motrices ont été réalisés, leur lien avec le reste de l'économie n'a pas été créateur d'une dynamique susceptible de les faire fructifier. Ajoutons que même les industries existantes se sont médiocrement comportées, en n'utilisant que 30 à 60 % de leur capacité installée.

D'où l'avènement de la "Deuxième Décennie du Développement" dont le programme ne sera pas d'ordre global, mais plutôt élaborera des programmes sous-régionaux concrets à côté de programmes nationaux spécifiques ⁽⁵²⁾. Bien entendu, il sera nécessaire de tenir compte des complémentarités dans le programme général.

Malgré les importantes ressources naturelles et humaines, les stratégies autocentrées de substitution aux importations poursuivies au lendemain des indépendances, ont bien souvent créé un secteur industriel renfermé sur lui-même et peu dynamique. Pour remédier à cette défaillance, les gouvernements se sont vus dans l'obligation d'intervenir dans le domaine industriel, se lançant parfois dans des projets de taille non proportionnée aux moyens, et donc fort difficiles à gérer.

Actuellement, la crise traversée par la plupart des pays se manifeste par une sorte de désengagement de l'Etat, si ce n'est un désintéressement relatif vis-à-vis du secteur industriel, au profit d'activités spéculatives, mais pourvoyeuses de devises. Du point de vue des responsabilités, une nouvelle redistribution des cartes s'impose donc entre

(52) Moins ambitieux, ils seront basés sur quelques sous-secteurs industriels hautement prioritaires.

l'Etat et le secteur privé. Faute d'être un promoteur industriel au sens plein du terme, il devrait appuyer l'industrialisation, tout au moins en aménageant les infrastructures physiques, mais aussi et surtout les procédures et réglementations ⁽⁵³⁾. Le son côté le secteur privé devrait améliorer constamment sa productivité, songer à lancer de nouveaux produits après avoir identifié de nouveaux débouchés...

Si, en fin de compte, un réel processus d'industrialisation ne se déclenche qu'à travers une concertation active et suivie entre l'Etat et le secteur privé ⁽⁵⁴⁾, il n'empêche que le bilan actuel de ce mouvement d'industrialisation apparaît très contrasté. Il est négatif dans de nombreux pays en Afrique et dans beaucoup de pays pétroliers où des projets coûteux n'ont obtenu que des résultats médiocres, soit parce que l'appareil de production a été mal géré, soit faute de débouchés suffisants. Dans le premier cas, on a omis d'intégrer les coûts de l'entretien et du fonctionnement au coût de l'investissement.

2 - L'exemple de l'Omnium Nord Africain (O.N.A)

Le tissu industriel marocain commence à être intéressant, si du moins l'on se réfère au premier groupe privé : l'O.N.A lequel présente une envergure et des potentialités fort importantes, en contribuant pour 1,2 % du P.I.B, 3 % des exportations et 2,3 % de la F.B.C.F (1989). De même a-t-il créé 3173 emplois directs et environ 10.000 emplois indirects ; son chiffre d'affaires a excédé 10 milliards de DH progressant par là de plus de 12 % par rapport à 1988. Sa valeur ajoutée s'est accrue de 10,4 % et ses investissements (hors investissements financiers) ont dépassé le seuil d'un milliard et les exportations ont largement excédé 843 millions de DH.

Il s'avère que ce groupe a adopté une stratégie tournant autour de quatre axes :

a) - La consolidation des secteurs traditionnels (agro-alimentaire ⁽⁵⁵⁾, les mines, le transport, l'industrie textile ⁽⁵⁶⁾, la confection et la promotion immobilière).

b) - La diversification dans des secteurs porteurs de l'économie nationale. Dans ce cadre, le groupe s'intéresse uniquement aux activités à forte valeur ajoutée et exigeant pour leur développement d'énormes capitaux

c) - L'ouverture sur l'extérieur laquelle se traduirait par le renforcement des liens existants avec les partenaires traditionnels, l'entrée au capital de l'O.N.A de banques

(53) Dans les économies de marché, l'Etat joue un rôle direct, notamment par l'établissement des règles économiques et de l'infrastructure industrielle. En effet, le système juridique et institutionnel doit contracter les coûts et risques de transactions. Quant à son rôle indirect, il consiste à améliorer le fonctionnement du marché (promotion des industries naissantes).

(54) Cf. D. Siazon in "Quelle stratégie pour l'O.N.U.D.I ?", Jeune Afrique Economie, N° 134, Août 1990, p.19.

(55) Ce secteur occupe toujours le premier rang.

(56) Prospère, ce secteur est appelé à être fortement intégrateur au sein du Maghreb. Contrairement au solde de la balance commerciale, la balance textile a enregistré de 1988 à 1989 une sensible amélioration, principalement sous l'impulsion de la confection et de la bonneterie, particulièrement dynamiques à l'exportation. Pourtant, le taux de couverture des importations par les exportations est passé de 159 % à 153 %.

(B.M.C.E, B.C.M et S.G.M.B), l'association dans de nouveaux projets de développement avec des groupes étrangers de renommée internationale et le soutien au secteur privé

d) - Le développement international : étant données la préparation du marché unique européen et la constitution du Grand Maghreb, le groupe se déploie par le biais d'un réseau d'alliances. Ainsi, l'ouverture du capital de l'O.N.A-Holding à des partenaires étrangers (Bollore, Paribas, B.N.P, A.G.F et Euris), la création d'O.N.A international, sont susceptibles d'attirer des investisseurs étrangers, de faciliter l'accès de produits marocains sur les marchés extérieurs, ou d'aider les investisseurs nationaux à promouvoir leurs secteurs d'activité.

Malgré de gros efforts concrétisés notamment par l'accroissement de l'enveloppe de l'investissement à hauteur de 286 % (100 % concernant les secteurs traditionnels du groupe et 186 % au titre de la diversification) et ce de 1986-88 à 1989-91, il est regrettable que ce groupe ne s'intéresse pas tellement au secteur des Industries Métallurgiques, Mécaniques et Electriques (I.M.M.E). Est-ce parce que ce dernier est classé seulement quatrième dans le secteur industriel ? En tout cas, il s'agirait là d'un critère insuffisant vu que ce secteur est très prometteur à long terme. En effet, bien que les I.M.M.E ne représentent que 15,4 % de la production d'import-substitution, il est prévu que les importations de produits mécaniques et électriques dépasseront les 50% des importations totales.

Il semble que c'est ainsi que se présente la carte de la modernisation telle qu'elle devrait être jouée par les pays du Maghreb s'ils tiennent à se faire accepter par les occidentaux et, notamment, la C.E.E. Il n'est nullement question ici de jouer la carte de la "déconnexion" qui, chez S. Amin, n'est pas synonyme d'autarcie, mais plutôt de soumission des relations extérieures à la logique d'un développement interne. En effet, refusant la "fausse rationalité du marché mondial", laquelle concrétise les exigences de la reproduction du capital mondialisé, l'auteur fait de la "déconnexion" le moyen pour une société de se définir une loi de valeur de portée nationale ⁽⁵⁷⁾.

S'il est difficile de suivre S. Amin dans son raisonnement abstrait, encore faut-il signaler le risque de s'orienter vers une économie plus artisanale (économie de bazar) plutôt que vers une véritable économie de marché ⁽⁵⁸⁾. Certes, il s'agit là d'un rejet pur et simple de l'ajustement qui revient à greffer le développement interne sur les possibilités offertes par le système mondial. Mais ce projet ne relève-t-il pas de l'utopie? En tout cas les pays du Maghreb sont en train de jouer la carte d'un "immense ajustement structurel", ce qui ne se fait pas sans poser d'énormes problèmes à leurs économies.

(57) Cf. La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-Monde. Une analyse politique par S. Amin. Editions L'Harmattan, 1989, p.115.

(58) Comme c'est le cas en Iran.

3 - Les économies du Maghreb à la recherche de nouvelles voies de développement

a) Les avantages

* Les avantages géo-stratégiques de l'Union du Maghreb Arabe (U.M.A) : en principe, l'U.M.A est censée bénéficier des avantages au moins équivalents à ceux des pays de l'Est. La notion de proximité joue en faveur du Maghreb et se double d'une situation stratégique en faisant des pays de l'U.M.A une sorte de plaque tournante entre le Moyen-Orient, l'Europe et l'Afrique. N'est-il pas alors grand temps pour ces pays de songer à la mise en valeur de leurs propres ressources dans le cadre de la complémentarité de leurs économies ?

* La reconquête de l'espace : est une nécessité pour les Maghrebins s'ils veulent relever les défis d'entrée dans le XXI siècle, passant par une "démarche d'autonomie collective, laquelle implique la reconquête de leurs espaces intérieurs, steppiques et sahariens" (59). Cette attitude qui consiste à adopter une nouvelle vision géographique du développement économique ne signifie guère qu'il faille tourner le dos à la C.E.E. Bien au contraire, celle-ci devrait se sentir concernée et y mettre du sien sous forme d'investissements financiers, technologiques et scientifiques. Seulement, le contexte international est régi par des considérations qui sont rarement philanthropiques...

b) Les difficultés

Elles sont à l'image de la dépendance asymétrique qui fait que le Maghreb a davantage besoin de l'Europe que celle-ci de celui-là (60). D'ailleurs, même les institutions financières internationales sont réfractaires envers les projets d'intégration régionale et leur prolongement : les programmes d'aménagement du territoire qui sont loin d'être des projets immédiatement productifs.

Dans le cadre de l'U.M.A, il est question de ne pas harmoniser coûte que coûte, mais plutôt de promouvoir des spécialisations industrielles.

* Seulement, il existe de fortes disparités entre les pays intéressés : certes, elles ne sont pas négligeables d'autant plus qu'elles concernent les régimes économiques, les niveaux d'industrialisation, les dotations en ressources, les revenus per capita... autant d'éléments qui font la divergence de leurs politiques économiques et (61), partant, nécessitant des formes spécifiques d'insertion dans le marché mondial (62).

* Et encore faut-il noter l'extrême faiblesse des échanges inter-U.M.A : ce qui fait que l'intégration apparaît plus comme un rêve que comme une réalité. Rien qu'en 1989, l'Algérie ne figurait pas parmi les partenaires privilégiés du Maroc, la France occupant

(59) Cf. "Cinq contre cinq", par Mohsen Toumi in *Monde* du 17/7/1990, p.22.

(60) Pour prendre l'exemple de notre pays, son avenir est lié à ses relations avec la C.E.E qui absorbe près de 60 % de ses exportations. De 1983 à 1987, la C.E.E a absorbé 64,3 % des exportations de l'U.M.A.

(61) Sous-entendu : des politiques de change diamétralement opposées, ainsi que celles des prix...

(62) Il est clair que le projet maghrébin a donné la priorité à l'approche par le marché et a pris pour modèle la C.E.E (économie de dimension régionale).

de très loin la première place avec plus du quart des échanges (24 % des importations et 30 % des exportations marocaines, devant l'Espagne, respectivement 9 % et 8 %). Par rapport à nos concurrents espagnols, les données des relations avec l'Algérie sont comme suit : l'Espagne est en ce moment le sixième client et le cinquième fournisseur de l'Algérie et la tendance est certainement à la hausse : entre 1989 et 1990, les exportations algériennes à destination de l'Espagne ont augmenté de 55 %, les importations de 45 %, l'Espagne s'accaparant désormais près de 5 % du commerce extérieur algérien. Est-ce que les hydrocarbures jouent un rôle catalyseur dans ces retrouvailles économiques ? En tout cas la célérité avec laquelle vont les choses constitue autant de terrain perdu pour les partenaires du Grand Maghreb dont les deux grands entrent en lice à propos du leadership ; s'agira-t-il de privilégier le Maghreb des négociants sur celui des bâtisseurs ? L'Etat supranational Maghrebin, malgré les énormes et nombreuses difficultés (politiques, inconvertibilité des monnaies, diversité et inégalité des économies et des régimes, ...), devra s'atteler à la tâche de l'intégration tout en étant conscient que le développement du capitalisme en Corée et à Taïwan s'est effectué grâce à une forme d'Etat entrepreneur et interventionniste. Cet Etat, pour jouer son rôle de "cheville ouvrière" du développement devra, entre autres, s'efforcer de maintenir si ce n'est créer une bonne infrastructure, sans oublier d'instaurer un climat de stabilité et de confiance.

COMPTABILITE D'UNE POLITIQUE MONETAIRE INTERNE ET DES CONTRAINTES EXTERNES

Paul-Jacques LEHMANN *

Dans la plupart des pays à monnaie inconvertible, deux grandes caractéristiques peuvent permettre à définir la situation monétaire :

- un contexte " d'économie d'endettement", basé sur des rapports bilatéraux aussi bien au niveau des relations agent à la recherche d'un financement - banque qu'au niveau des relations banque de second rang - Banque Centrale;

- une politique monétaire basée sur des aspects "administrés" et sélectifs. C'est ainsi que l'on trouve fréquemment comme instruments de politique interne dans ces pays des moyens tels que l'encadrement du crédit qui fige les positions acquises des banques par une unification du taux de croissance d'une grande partie de leurs emplois, des "plafonds de réescompte" qui renchérissent le coût marginal du refinancement des établissements bancaires, des réserves secondaires en effets publics qui obligent les banques à détenir des bons du Trésor émis à de faibles taux d'intérêt pour que l'Etat puisse financer ses besoins à un coût supportable, et surtout le contrôle des changes qui permet de soutenir de manière artificielle la valeur de la monnaie nationale.

L'existence d'une telle "économie d'endettement" et l'application de ces différents moyens de contrôle rigides deviennent pratiquement impossible lorsqu'est instaurée la convertibilité de la monnaie. En effet se trouve alors posé le problème de l'évaluation effective de la monnaie, avec comme sanction la dépréciation internationale sur le marché des changes. En conséquence, la décision de rendre convertible la monnaie nécessite deux types de mesures:

- favoriser le passage à une situation interne "d'économie de marchés", basée sur des rapports multilatéraux sur des marchés afin d'être correctement armé pour lutter contre la concurrence internationale qui régit les marchés financiers, aussi bien à court qu'à long terme;

- privilégier les objectifs monétaires intermédiaires permettant d'atteindre l'objectif économique principal défini par les pouvoirs publics (croissance économique, stabilité des prix...). Avec l'introduction de la monnaie sur le marché des changes, deux objectifs intermédiaires se doivent d'être privilégiés: le contrôle de la croissance interne de la quantité de monnaie en circulation et la stabilisation de la valeur internationale de la monnaie. L'efficacité d'un tel choix passe par l'adoption de

* Professeur à l'Université de ROUEN

deux instruments de politique différents puisque, selon "le principe de TINBERGEN", toute politique économique doit comporter autant d'instruments que d'objectifs à atteindre.

Cette nouvelle dualité des objectifs de la Banque Centrale "régulation du développement interne de la quantité de monnaie - régulation du taux de change de la monnaie " ne peut être assurée par l'encadrement du crédit et le contrôle des changes dont le caractère trop rigide a déjà été souligné. Une solution efficace envisageable consiste à attribuer un rôle primordial à deux autres instruments : aux interventions sur l'open- market doit être fixée une mission conjoncturelle externe (contribuer au maintien de la valeur de la monnaie sur les marchés des changes) et au système des réserves obligatoires doit être confiée une mission structurelle interne (moduler les besoins de refinancement des banques, c'est-à-dire, indirectement, le prix du crédit).

Avant de mettre en évidence la complémentarité de ces deux moyens, il convient d'en présenter les modalités possibles d'application.

I - MODALITES D'APPLICATION DES INSTRUMENTS DE RESERVES OBLIGATOIRES ET D'OPEN MARKET .

A - Le système des réserves obligatoires.

Le système des réserves obligatoires est un très ancien moyen de contrôle puisqu'il est né au milieu du XIX^e siècle aux Etats- Unis. Il consiste en un dépôt en monnaie centrale par les établissements de crédit sur leur compte- courant à la Banque Centrale en proportion des dépôts (et parfois des crédits) qu'ils détiennent (qu'ils accordent). Si les effets de cette politique semblent uniformes parcequ'ils passent toujours par une action sur la liquidité bancaire, ils diffèrent en réalité selon que le système bancaire dans lequel cette politique est appliquée est globalement non endetté ou endetté par rapport à la Banque Centrale.

En effet, dans le premier cas, le gel de monnaie centrale permet de moduler à la fois la liquidité bancaire excédentaire et le multiplicateur de monnaie, bases de la création de monnaie. Dans le second cas, la fuite " artificielle" en monnaie centrale provoquée par les réserves obligatoires s'ajoute la fuite "naturelle" en billets supportée par le système bancaire et vient ainsi aggraver la nécessité du refinancement auprès de la Banque Centrale. La monnaie centrale gratuite(provenant des entrées de devises et des apports nets du Trésor) à la disposition de l'ensemble des banques est alors insuffisante pour compenser ces deux fonctions, obligeant les établissements à s'endetter auprès de l'Institut d'Emission. Aussi, parce que le système bancaire est "en-banque", la Banque Centrale est- elle en mesure de moduler le coût des ressources bancaires et donc, indirectement, en raison de la répercussion sur le prix des crédits proposé par les banques, la croissance du stock de monnaie.

Souvent, la situation du système bancaire est très hétérogène. Si, globalement, les établissements de crédit sont endettés par rapport à la Banque Centrale, toutes les banques ne se trouvent pas confrontées aux mêmes problèmes : les grandes banques de dépôts sont plutôt excédentaires en monnaie centrale tandis que les autres (banques

spécialisées dans l'octroi de crédits) sont plutôt déficitaires. L'introduction des réserves obligatoires permet de rétablir un certain équilibre entre les divers établissements puisque ceux qui bénéficient de dépôts rémunérés à taux fixes faibles doivent supporter des réserves élevées tandis que ceux qui ne disposent que de peu de dépôts et doivent en conséquence trouver leurs ressources sur les marchés à des taux plus élevés sont soumis à des réserves moindres.

L'application pratiquement universelle de cet instrument de politique monétaire (par exemple, au sein de la CEE, seuls le Royaume-Uni et le Luxembourg, n'utilisent pas ce pouvoir de contrôle) conduit à une certaine uniformisation internationale de sa pratique qui en renforce l'efficacité:

- une banalisation des établissements frappés: tous les établissements de crédit, sans exception, doivent honorer la contrainte ;

- des modalités d'application simples : le nombre de taux utilisés doit être réduit à trois ou quatre au maximum ;

- une nécessité de souplesse d'utilisation : l'exemple français du respect de la contrainte sous forme d'une moyenne mensuelle constitue un exemple intéressant, sans doute plus efficace que celui du respect quotidien, plus strict, de l'obligation comme c'est le cas aux Etats- Unis ;

- une large assiette des éléments frappés : cette disposition se retrouve dans tous les pays qui publient des objectifs annuels de croissance monétaire et qui se trouvent confrontés au danger du développement de nouveaux produits et de nouveaux marchés ;

- des taux d'imposition réduits : la comparaison internationale des taux de réserves doit être analysée avec prudence car, souvent, les pays qui pratiquent des taux élevés compensent le coût correspondant pour les banques par une rémunération de l'immobilisation en monnaie centrale réalisée en bons du trésor. De ce fait, on assiste fréquemment à la combinaison d'un instrument de politique monétaire et d'un moyen de financement des déficits publics ;

- la prise en compte de l'encaisse en billets afin s'avantager les organismes détenteurs d'un grand volume d'encaisse et de permettre un certain lissage de constitution des réserves par les banques.

B - L'adaptation de la pratique de l'open - market

L'utilisation de l'obligation de réserves est incompatible avec celle du réescompte pour trois raisons essentielles :

- l'impossibilité pour la Banque Centrale de reprendre, avec cette méthode de refinancement, la liquidité précédemment distribuée ;

- la fixité du taux d'intérêt représenté par le taux d'escompte qui n'entraîne aucune incertitude pour les banques ;

- la procédure, si elle est adoptée, sous forme de moyenne de la constitution des réserves. En effet, les établissements bancaires, même structurellement endettés, sont amenés à détenir des surplus temporaires en monnaie centrale qu'il souhaitent minimiser puisque les comptes-courants à la Banque Centrale ne sont pas rémunérés. Or, la procédure du réescompte empêche la Banque Centrale de reprendre la liquidité qu'elle a précédemment fournie;

Une procédure d'open-market doit donc être mise en place. L'utilisation traditionnelle de cette méthode de refinancement telle qu'elle est utilisée aux Etats-Unis n'est pas recommandée en raison de son aspect trop rigide (le choix de la quantité de monnaie centrale, défini pour une semaine, n'est jamais remis en cause). On peut en revanche imaginer un système proche, une nouvelle fois, de l'expérience française qui combine des appels d'offre espacés dans le temps pour des sommes importantes des possibilités de prises en pension quotidiennes pour de plus faibles montants.

Le réglage fin des taux d'intérêt peut être facilité l'adoption complémentaire de deux limites de taux à court terme fixées par la Banque Centrale:

- une limite inférieure, provenant d'appels d'offre, effectués au "taux directeur de la Banque Centrale", qui doivent avoir lieu une ou deux fois par semaine. Avec ce système, la différence de la quantité de monnaie centrale apportée d'un appel d'offre à l'autre est au moins aussi importante que celle concernant le prix auquel la liquidité est accordée. Par exemple, une forte réduction de l'apport conduit nécessairement les banques à s'endetter, par d'autres moyens, mais à un coût plus élevé;

- une limite supérieure provenant de pensions auxquelles les banques peuvent avoir recours pour une période courte, par exemple de 5 à 10 jours, afin de faciliter un ajustement plus précis de la quantité de monnaie centrale en circulation.

L'écart entre les deux jalons doit être fixé de manière constante à moins de 1%, même si la différence peut être exceptionnellement, pour de brèves périodes, plus substantielle, en particulier lorsque se manifestent des tensions sur le marché des changes. L'ampleur de cet écart est d'autant plus importante que tous les autres taux d'intérêt qui se forment sur les marchés à court terme se situent naturellement à l'intérieur de cette fourchette.

L'utilisation complémentaire des réserves obligatoires et des interventions sur l'open-market permet à la Banque Centrale de mettre en oeuvre le moyen le plus adéquat en fonction de la source du déséquilibre qu'elle cherche à combattre.

II - COMPLEMENTARITE DES POLITIQUES DE RESERVES OBLIGATOIRES ET D'OPEN MARKET

Lorsqu'une monnaie donne lieu à des transactions sur le marché des changes, les pouvoirs publics se doivent d'observer avec une grande attention sa valeur. Or, on sait que les variations à court terme du cours d'une monnaie dépendent essentiellement des mouvements de devises engendrés par les capitaux flottants

à la recherche du meilleur placement possible, c'est-à-dire combinant rentabilité élevée et risque faible. C'est pourquoi l'arme la plus efficace pour combattre des entrées ou des sorties erratiques de devises reste le maniement des taux à court terme. Cependant, cette action s'avère fréquemment contradictoire avec le niveau de taux qu'imposent les contraintes internes. Par son impact à long terme, le système des réserves obligatoires permet, alors, de rendre compatibles ces objectifs contraires.

A- L'utilisation conjoncturelle du taux d'intérêt

Quand l'objectif à court terme des autorités monétaires est de maintenir la valeur de la monnaie par rapport aux devises, les fluctuations des taux d'intérêt dans les principaux pays constituent la référence pour les taux nationaux. Ainsi, toute action sur le prix de sa monnaie décidée par chaque banque centrale et qui risque de peser sur la valeur des autres monnaies doit être répercutée dans les taux nationaux dans le délai le plus bref mais en même temps, dans une proportion appréciée le plus exactement possible pour être efficace. Pour ce faire, les autorités monétaires doivent être capables de mettre en oeuvre deux moyens, l'un leur permettant de réagir immédiatement, l'autre leur laissant le temps de prendre pleinement la mesure des effets des décisions étrangères.

La première réaction peut se situer au niveau de la limite supérieure des taux. Il faut d'ailleurs signaler que, lorsqu'il existe un actif marché interbancaire, la banque centrale n'a même pas besoin d'intervenir effectivement. Il lui suffit de faire savoir qu'elle est prête à octroyer de la monnaie centrale à un taux différent de celui qui prévalait jusqu'alors pour que les prêteurs sur ce marché inter-bancaire adaptent leurs prétentions. En effet, pour le refinancement quotidien, le recours au marché interbancaire n'est attractif que s'il est effectué à un prix plus faible que le prix du recours au refinancement de la Banque Centrale. Si le taux de cette dernière est réduit, les prêteurs doivent baisser encore plus le leur s'ils veulent être assurés de placer leur liquidité excédentaire; s'il est accru, les prêteurs peuvent augmenter le leur jusqu'au nouveau niveau de la limite supérieure sans risque de voir les emprunteurs faire appel à la Banque Centrale et donc de ne pouvoir rémunérer leur surplus de monnaie centrale. Il est donc normal d'anticiper de fréquentes modifications de cette limite supérieure.

La seconde réaction se situe au niveau de la limite inférieure des taux, c'est-à-dire sur le "marché" des appels d'offre. C'est à l'occasion de ses interventions par ce moyen que la Banque Centrale peut confirmer sa volonté d'infléchir l'ensemble des taux à court terme nationaux en entérinant sa nouvelle orientation à l'occasion du premier appel d'offre après le changement intervenu sur les pensions.

B - l'utilisation structurelle des réserves obligatoires

Lorsqu'il est appliqué de manière indépendante de l'open - market, le système des réserves obligatoires sur les dépôts sert essentiellement à compenser les mouvements de réserves de change : aux fluctuations des devises dans un sens correspondent alors des fluctuations en sens contraire de la contrainte de réserves.

Cet objectif est beaucoup moins évident lorsque les deux politiques sont utilisées de manière complémentaire car il est alors tout à fait concevable que réserves de change et réserves obligatoires évoluent dans le même sens. La raison en est que l'obligation de réserves constitue dans ce cas un instrument de politique monétaire à objectif interne, la régulation à court terme de la liquidité bancaire étant réalisée directement par la Banque Centrale sur le marché monétaire par des apports plus ou moins importants lors de chaque appel d'offre: le système des réserves obligatoires doit alors jouer essentiellement un rôle d'amortisseur à objectif interne. Ce but correspond à l'influence originelle de cette politique qui est, rappelons-le, de geler plus ou moins de monnaie centrale pour contraindre les banques à supporter des coûts plus ou moins élevés selon l'importance du refinancement auprès de la Banque Centrale afin que le prix du crédit qui en découle module la demande de prêt c'est-à-dire, en dernier ressort, la croissance du stock de monnaie.

Une action sur les taux de la contrainte permet de compenser soit un impact durable d'une variation pour des raisons externes du taux d'intérêt soit une forte modification du montant des facteurs autonomes de la liquidité bancaire. La rareté de ces évolutions structurelles explique pourquoi il ne faut s'attendre qu'à de peu fréquents changements des coefficients de réserves.

En effet, dans le cas où les fluctuations des taux d'intérêt à court terme sont simplement temporaires, pour faire face à des tensions de courte durée sur le marché des changes, les taux des réserves obligatoires demeurent inchangés, le surplus de la charge du refinancement n'ayant pas alors le temps d'être répercuté dans le coût du crédit. En revanche, lorsque le nouveau niveau des taux semble devoir s'appliquer sur une longue durée, une compensation sur les coûts supportés par les banques peut être réalisée grâce à une action sur les taux de la contrainte : les autorités monétaires peuvent rendre inopérante l'influence globale pour les établissements bancaires d'une augmentation (réduction) de son taux directeur pour attirer (refouler) les capitaux flottants en procédant à une réduction (augmentation) des taux de la contrainte. La Banque Centrale se doit aussi de modifier les taux des réserves lorsqu'elle estime que l'évolution à long terme des facteurs autonomes de la liquidité bancaire a engendré une profonde modification du montant du refinancement total des banques.

CONCLUSION

Il apparaît donc que, avec ses opérations d'open-market et son système des réserves obligatoires, une Banque Centrale dispose de deux instruments complémentaires efficaces pour lui permettre de mener à bien une politique monétaire à contraintes internes et externes contradictoires. Une antinomie risque cependant d'apparaître quant aux coefficients des réserves obligatoires à appliquer car si, d'une part, une baisse trop substantielle des taux de réserves risque de conduire à de fortes fluctuations de la liquidité bancaire et, donc, à une trop grande volatilité des taux d'intérêt, d'autre part un pays dont la monnaie est flottante utilise moins

l'obligation de réserves car il préfère agir par l'intermédiaire de la liquidité et des taux d'intérêt sur le marché monétaire. Dans un tel système, en effet, les variations du cours d'une monnaie sont continues. En revanche, un pays dont la monnaie est régie par des taux de change fixes doit mettre en oeuvre un système plus rigide de réserves obligatoires car les variations du cours d'une monnaie sont alors beaucoup plus brutales: une dévaluation ou une réévaluation engendre sur des périodes courtes, des fluctuations importantes de la liquidité bancaire et, en conséquence, des taux d'intérêt.



LES CONFLITS D'INTERPRETATION DU SECTEUR INFORMEL

Serge LATOUCHE *

Du fait de son absence de forme (a- morphie), le secteur informel se prête à une multitude d'interprétations. Chacun s'efforce de le faire rentrer dans une forme - il devient poly-morphe (multiforme).

Nous avons tenté de caractériser cette "a-morphie" comme incompatibilité avec le "mythe économique" ⁽¹⁾. Il est **atypique également au centre** en ce qu'il n'entre pas dans le champ sémantique de l'économie -n' y obéit pas. Le paradigme économique définit comme pratique économique formelle "quelque chose" qui correspond de moins en moins à la réalité. Il en résulte que par beaucoup de "côtés" le travail informel, la production informelle ressemblent à ce que à tort ou à raison on appelle travail et production. Les économistes et les savants en général qui étudient le secteur informel tentent par tous les moyens de l'assimiler aux formes répertoriées quitte à lui découvrir une logique qu'il n'a pas. Parce qu'il est une nébuleuse, le secteur informel se prête assez bien à cette opération.

Il y a toutes sortes de "déjà vu" dans le secteur informel même s'il est illégitime de le réduire à ce "déjà vu". Ceci transparaît dans les diverses et nombreuses appellations du secteur informel. A ces interprétations "réductionnistes" s'opposent des interprétations plus originales mais problématiques.

I - LES INTERPRETATIONS REDUCTIONNISTES.

Le "déjà vu" c'est l'artisanat, par exemple. L'artisanat n'est pas l'idéal- type de secteur formel, mais historiquement l'artisanat dans ses modes de travail, dans ses produits, dans ses structures sociales, dans ses logiques - a précédé historiquement, la grande production marchande, le salariat, la standardisation / mécanisation, la logique du profit.

L'assimilation du secteur informel à un artisanat ancien survivant ou nouveau, voire réinventé- permet de le résorber dans le grand mythe évolutionniste- et de l'assimiler à terme.

Le "déjà vu" ce sont les "petits métiers". La présentation ethno-sociologique d' Abdou Touré est riche à tous points de vue : mise en scène, vitalité, truculence, structure et valeurs spécifiques etc . Mais elle contient une interprétation explicitée par

* Professeur à l'université Lille II.

(1) Serge Latouche - L'occidentalisation du monde - Edition La Découverte col Agalma. Paris 1989.

le rapprochement incessant avec l'Europe et singulièrement la France des 17^{ème} et 18^{ème} siècles, avec les références à Fernand Braudel (p. 13 et 266), à Louis Sébastien Mercier (Le tableau de Paris) (XVIII^e) (p. 21, 58), Arlette Farge (p. 57, p. 223), Philippe Ariès (Vivre dans la rue à Paris au XVIII^e siècle p. 153), Furet et Ozouf, Jeffrey Kaplow (les noms des rois. Les pauvres de Paris à la veille de la révolution p. 264 ⁽²⁾. Abdou Touré montre que la destruction de la société traditionnelle et l'afflux urbain au début de la révolution industrielle ont créé des besoins que le secteur formel ne pouvait satisfaire et une classe qui ne pouvait s'intégrer dans une économie insuffisamment dynamique : d'où ces petits métiers : ramoneurs, savoyards, écrivains publics, colporteurs.

Les activités de ces vagabonds et gens des rues s'éteignent et sont résorbées par le développement économique ou se transforment.

Le modèle unique n'est pas remis en cause. Le secteur informel est encore un secteur transitoire et marginal, intermédiaire ou résiduel.

"Déjà vu" aussi à l'autre extrême, le marché noir, l'activité illégale et l'exploitation sauvage, obéissent au jeu de la loi de l'offre et de la demande : cela a été observé en URSS avec l'économie parallèle, clandestine, la seconde économie, l'économie non officielle. Cela se voit aussi en Occident quant l'Etat se mêle de contredire les lois du marché, avec le travail au noir, les activités illégales. Paradoxalement, le secteur informel rentre alors dans l'idéal-type de la forme économique - il correspond à sa mythologie. Ce serait le secteur officiel qui serait "informel" en tant qu'économie de commandement, administrée irrationnelle. Même illégal (Drogue), le secteur informel obéit encore au paradigme économique, même si toute "forme" économique ne peut pas être reconnue comme légitime et que l'activité productive et le rapport salarial doivent s'exercer dans le cadre des lois.

L'émergence du secteur informel dans le Tiers- Monde est saluée comme l'apparition ou la résurgence de l'économie libérale. C'est l'interprétation proposée par certains commentateurs latino-américains et aussi certains néo-classiques anglo-saxons. Contre le développement étatique, planifié, anti-économique, il s'agit d'une réaction saine du corps social. Dans ce cas, le secteur informel n'a pas à se résorber dans le formel - il est par essence déjà formel.

"Déjà- vu" encore, la petite production marchande. Plus sérieuse et respectable que les "petits métiers" moins marginale, plus moderne que les survivances artisanales, la petite production marchande est capitaliste dans sa logique dominante; elle travaille pour le marché, s'insère dans l'économie monétaire, se procure ses imputs sur le marché. Toutefois elle n'est pas toujours capitaliste dans ses comportements; elle fonctionne avec un salariat batard dans lequel on trouve des séquelles des rapports traditionnels. Elle obéit plus à la reproduction simple qu'à la reproduction illimitée du capital. Enfin, elle n'est pas "moderne" dans ses dimensions puisqu'elle reste petite.

(2) Abdou Touré : Les petits métiers d'Abidjan. Karthala, Paris 1985.

Encore que sur ce point, elle offre certains analogies avec les ateliers flexibles que la crise du fordisme a mis au goût du jour.

Tout cela en fait un secteur " transitionnel " type. Déjà- vu en Europe avec les petites entreprises. C'est un secteur alors en survivance quasi- indéfini (référence à la fameuse étude de Claire Servolin sur la PPM dans l'agriculture). Les interprétations de Geerts (Economie d'entreprise et de bazar) et celles de Gerry, Santos, Bugnicourt (Thèse de l'articulation des modes de production) sont de ce type.

Si la transition vers l'idéal- type de la production normale et du salariat normal n'est plus tout aussi certaine - on entre dans le secteur co-capitaliste- qui introduit tout de même au développement (voir "la petite activité non exploiteuse" des algériens).

"Déjà- vu" aussi les réductions partielles du type :

Secteur informel égale sous- traitance ou égale secteur télécommandé, satellite subordonné, dépendant du secteur moderne ou du capital étranger.

Dans ce cas soit, il permet un sous- paiement du prolétariat soit, il assure des débouchés pour le secteur moderne (dans ses approvisionnements), soit, il assure la reproduction de la force de travail des ouvriers du secteur moderne et se rapproche de l'économie domestique.

Ici - la signification du secteur se réduit à sa fonction. On ne s'interroge pas vraiment sur ce qu'il représente en lui même.

II - LES INTERPRETATIONS ORIGINALES

Avec les interprétation plus "subtiles" de Hugon et Lachaud, on quitte le "déjà- vu" immédiat. Philype Hugon a beaucoup hésité dans ses interprétations. Conscient de l'aspect polymorphe du secteur et soucieux de récupération pour le développement, il reconnaît les aspects atypiques dans leur diversité, met l'accent sur la résistance à la prolétarianisation, et sur la positivité du secteur : d'où l'idée d'un développement co-capitaliste.

Les activités informelles, selon Hugon, doivent "apparaître comme étant non des survivances, mais des créations modernes qui réinterprètent les anciens rapports sociaux ou en inventent de nouveau". Il poursuit : "La question se pose toutefois de savoir si la prolifération des petites activités marchandes dans les villes du Tiers-Monde s'explique par le rôle positif que jouent les petits producteurs vis- à- vis du système dominant ou au contraire par l'impossibilité de celui - ci d'intégrer ceux-là". Et il conclut : "Selon des travaux anthropologiques, les petites activités urbaines sont le lieu de réactualisation des anciens rapports sociaux lignagers ou ethniques. Les petits producteurs sont aux marges du système capitaliste même s'ils sont au coeur du système social ou urbain" (3).

(3) Isabelle DEBLE et Philippe HUGON Vivre et survivre dans les villes africaines. PUF 1983 pp . 161- 162.

Toutefois, si la norme est donnée par le mode de production capitaliste, l'idéal est plutôt celui d'un développement socialiste. Dans une étude sur le secteur informel à Madagascar, un collaborateur de Philippe Hugon l'exprime avec naïveté. Les artisans des branches en expansion (bonneterie, quincaillerie, ferronnerie, fonderie, bois, vannerie, bâtiment, réparation auto, réparation électrique), devraient former des coopératives participant à la construction d'un développement socialiste ⁽⁴⁾. Il en résulte une possibilité de réussite d'une **voie non capitaliste de développement** pour la fraction évolutive du secteur informel.

De là, par conséquent, l'importance de la distinction entre secteur involutif et secteur évolutif. Philippe Hugon essaye de réduire cette opposition d'abord purement "statistique" ou descriptive, à la logique économique du productif et de l'improductif. Serait involutif le secteur des services personnels qui sont induits par le sous-développement. Ces services sont implicitement considérés comme parasites. Serait évolutif le secteur des services matériels (réparation etc.) induit par le développement ⁽⁵⁾.

La thèse du développement "spontané" de Lachaud et Cie représente peut être l'avancée la plus audacieuse de l'économie dans la reconnaissance de la différence, et de l'originalité du secteur informel. Celui-ci est présenté comme un processus "spontané" qui manifeste la vitalité, la créativité de sociétés nouvelles, différentes faites de sociétés traditionnelles transformées par le choc de la modernité. Face à la menace de destruction / destructuration / déculturation, devant l'évidence de l'échec des développements mimétiques mis en oeuvre par les institutions publiques mimétiques, faute en outre des moyens techniques, financiers et humains réussir des développements- types, ce qu'il faut bien appeler les "sociétés civiles", les socialités élémentaires infra étatiques, inventent des solutions originales : elle le font, en quelque sorte, spontanément faisant la preuve d'une capacité authentique à résoudre certains problèmes (certains de leurs problèmes), y compris techniques (technologie appropriée) sur la base de rapports sociaux différents (salarial atypique, solidarité ethnique, nouveaux rapports communautaires).

Le secteur informel selon Harriison cité par Mettelin : "constitue le plus grand réservoir de capacité d'adaptation et d'invention qui existe dans les pays en voie de développement" ⁽⁶⁾.

Il ne s'agit donc pas d'un "déjà vu". Ce secteur n'est pas résorbable dans l'artisanat ancien, ni dans son ensemble dans aucune des autres formes "intermédiaires". Il traduit une résistance au mimétisme. Il n'a pas non plus une fonction récupérable pour le secteur moderne étranger (satellisation etc.). Il recèle une véritable originalité. L'économie et la socialité qu'il met en oeuvre constituent une véritable voie

(4) Tiers - Monde n° 82. Avril - Juin 80

(5) Tiers - Monde n° 82 p. 409.

(6) P. HARRISSON : Inside the third world. Penguin book 1979 cité dans LACHAUD Penouil p. 92.

alternative. Toutefois, cette voie "alternative" est une autre voie pour quoi faire, vers quel but ?

Là, Penouil, Lachaud et Consorts n'oublient pas qu'ils sont économistes. C'est une voie originale mais pour un développement classique dans ses aboutissements, c'est-à-dire le seul modèle qui peut constituer un horizon concevable / valable pour un économiste : la société technicienne, la civilisation unidimensionnelle. De ce fait, toute une partie de ce secteur, dont il est évident qu'il n'a pas sa place dans ce projet, doit être rejetée et condamnée comme "involutif " et "régressif" car c'est bien l'idéologie du progrès qui donne sens au projet économique.

Comme Philippe Hugon, Jean - Pierre Lachaud distingue un secteur involutif d'un secteur évolutif. Pour le Zaïre, il met dans le premier, l'habillement, le petit commerce, la bijouterie, la réparation de chaussures, les tailleurs de malachite, et dans le second, la menuiserie, la ferronnerie, la chaudronnerie, les forgerons, la mécanique auto, la réparation de vélo - moteurs, la radio, la pêche et les bars - restaurants.

Le secteur informel n' est pas transitoire en soi mais son rôle historique sera transitoire ou ne sera pas.

le développement alternatif ou "l'autre forme" de développement (P. Mettelin) dont le secteur informel représenterait enfin la réalité trouvée par opposition aux échecs de développement endogènes (technocratique type Tanzanie de Nyerere) est une mystification - car le développement est posé comme moyen et comme fin - comme fin : il n' y a pas d'alternative. Celle - ci n'est recevable que comme moyen. La différence, le pluralisme comme dans tout évolutionnisme n'est reconnu à la rigueur que pour le passé, jamais pour l' avenir.

* * * * *

Ainsi, les interprétations économistes de l'informel vont de la négation pure et simple à une reconnaissance ambiguë. La récupération "développementaliste" est problématique. Elle aboutit à légitimer l'Etat formel du Tiers - Monde pour en faire le sujet d'une " normalisation " de l'informel ; nous serions tentés de dire que c'est bien plutôt à la société informelle de se donner un Etat réel, ou plutôt une forme institutionnelle adéquate quand le moment sera venu. L'existence d'une sphère pleine de vitalité et de créativité née dans la rupture, se développant dans les marges et protégée par la différence, constitue l'ébauche et l'espoir d'un véritable société "alternative" et non d'un autre développement.



2. Activités Culturelles et Scientifiques



ETAT ET CAPITAL PRIVE AU MAROC (1956-1980) *

Abdelkader BERRADA **

Le moment est venu de soumettre à votre appréciation une recherche académique traitant des rapports de l'Etat au capital privé au Maroc durant les années 1956-1980, un sujet resté en permanence d'une grande actualité et surtout qui divise les économistes.

La présentation de ce travail m'offre l'occasion de rendre hommage à Abdelaziz Belal l'homme de sciences, l'homme de la cité.

Et vous serez sans doute d'accord avec moi pour penser qu'il n'y a pas une meilleure façon de le faire que de se donner pour tâche d'approfondir notre connaissance de l'économie marocaine, une économie qui reste, il faut bien l'admettre, sous analysée à bien des égards et qui de plus ne se prête guère facilement à l'étude nonobstant le caractère trompeur et des titres et du contenu de certains "ouvrages"...

Réduite à l'essentiel, une thèse d'Etat est une entreprise (un parcours ou espace) multidimensionnelle. Une thèse est d'abord une entreprise méthodologique et de collecte de l'information. Une thèse est aussi et surtout une entreprise analytique.

Sur ces deux plans, c'est-à-dire en tant qu'espace méthodologique et analytique, une recherche académique aussi élaborée soit elle présente forcément des limites notamment quand elle porte sur un thème capital et de surcroît complexe et diversement apprécié. Et de fait, au Maroc comme ailleurs le désaccord persiste concernant aussi bien le sens des initiatives publiques et privées que le rôle et la dimension respectifs de chacun des deux secteurs eu égard au processus de croissance.

I - LA THESE EN TANT QU'ESPACE METHODOLOGIQUE

Dans le cadre de la préparation de cette recherche, j'ai été amené à consulter le gros des écrits portant sur l'économie marocaine ou qui pouvaient avoir un lien quelconque avec le sujet abordé et je me suis fait une première idée de leur teneur méthodologique et analytique.

Pour ce qui est en particulier des travaux académiques -dont quelques uns seulement furent publiés et pas forcément les meilleurs-, la méthode d'analyse pour laquelle j'ai opté s'inscrit tantôt en rupture avec certains d'entre eux, tantôt dans le prolongement d'autres.

* Texte de soutenance d'une thèse d'Etat ès-sciences économiques présentée publiquement le 15 Janvier 1992.

** professeur à la faculté de Droit-Rabat.

A - Primo, en rupture en ce sens qu'elle consacre le rejet de la conception végétative et surtout intéressée et opportuniste de la recherche scientifique.

Cette conception, ai-je besoin de le préciser, est le fait des économistes sponsorisés, utilitaires. La méthode qui la sous-tend sacrifie l'analyse aux recommandations, réserve une place exagérément disproportionnée à la thérapeutique relativement au diagnostic.

On s'intéresse plus à ce qui devrait être et non à ce qui est. Il s'agit donc d'une méthode beaucoup plus normative qu'analytique. On se projette dans le futur, on se perd dans les rêves à partir d'une Connaissance superficielle ou encasernée des réalités passées et présentes.

Quatre principaux traits caractérisent cette méthode d'analyse.

1 - Un mimétisme inavoué mais à peine voilé.

Ceci revient, d'une part, à cultiver un théoricisme stérile ou de sous-traitance et, d'autre part, à vulgariser en les appauvrissant, les déformant - à la manière de Procuste- et les coloriant au besoin les rapports de la Banque du Maroc et les publications des services du plan.

2 - Un excès de globalisation en supposant notamment connues des choses qui ne le sont pas, en passant un coup d'éponge sur bien des espaces analytiques stratégiques ou en usant du bricolage intellectuel. Certaines réalités d'importance ne rentrent pas dans les catégories intellectuelles des économistes utilitaires. Traiter de l'économie marocaine à chaud ou dans la durée revient pour eux à oublier plus de la moitié de la question.

3 - Une grande imprécision épistémologique ou notionnelle.

Bon nombre de travaux publiés ou non foisonnent d'erreurs de ce genre. Les dérapages ne manquent pas, mais encore faut-il s'en apercevoir et surtout en parler, d'autant plus qu'on a tendance à croire que certaines formes d'engagement politique valent automatiquement légitimité et compétence scientifiques et à prendre pour argent comptant les développements sous-jacents.

Depuis 1972, d'une "chronique économique" à l'autre consacrée au Maroc et publiée dans l'Annuaire de l'Afrique du Nord (AAN), les erreurs factuelles, d'interprétation ou de chiffrage s'accumulent. Parmi une multitude d'exemples et en rapport avec la politique fiscale qui fait partie intégrante du champ analytique de cette thèse, je me limiterais à évoquer celui incroyable mais vrai relatif à l'impôt général sur le revenu.

L'institution de L'I.G.R au Maroc ne date que de 1984 et son application effective de 1990 seulement. Or, déjà en 1973, il s'est trouvé un auteur pour affirmer que ce fait remonte à 1972 et expliquer l'accroissement des recettes fiscales directes au titre de l'année 1973 par l'introduction de L'I.G.R essentiellement. C'est dire qu'il a tout simplement confondu L'IGR avec la contribution complémentaire sur le revenu global

des personnes physiques, qui vit effectivement le jour en 1972, et pris la C.C qui est un impôt de superposition pour ce qu'elle n'est pas (A.A.N, 1973, Tome XII, p.612).

Toujours est-il que la rigueur est fille de la recherche scientifique et nous nous devons d'appeler les choses par leur nom !

De même, dans le cadre d'un ouvrage collectif intitulé "changements politiques au Maghreb" paru récemment aux éditions du C.N.R.S (collection de L'A.A.N), un autre auteur, sans prendre la peine de vérifier ses sources (en se référant à des ouvrages de valeur traitant de l'agriculture au Maroc ou en faisant si nécessaire un saut au M.A.R.A.), lui qui voulait à tout prix montrer le Makhzen du doigt, affirme pour les besoins de la démonstration que les terres distribuées dans le cadre de la réforme agraire durant le quinquennat 1973-1977 seulement ont porté sur 400.000 ha (p.59), ce qui est faux (soit un taux de dépassement d'environ 38 % relativement à la superficie effectivement distribuée).

Un troisième auteur, s'acharnant à démontrer le poids excessif des charges de la dette publique extérieure directe, prend les intérêts payés à ce titre pour ceux payés au titre de la dette budgétaire globale, c'est-à-dire y compris les intérêts servis sur les emprunts intérieurs (essai d'interprétation de l'intervention économique de l'Etat marocain, Faculté de Droit de Rabat, p.313, tableau III-29).

Un quatrième... Un cinquième...

Et que penser lorsque l'erreur devient la règle et le sens de la précision l'exception comme c'est le cas d'une thèse d'Etat sur "les structures industrielles et financières de l'économie marocaine" soutenue en 1983 à Paris XIII. Heureusement que, preuves chiffrées ou méthodologiques à l'appui, ce fait n'a pas échappé à certains critiques économiques lucides et courageux (cf. revue économie et socialisme, n° 6, Rabat).

4 - Une quatrième et dernière caractéristique de la conception opportuniste de la recherche scientifique et qu'elle érige la malhonnêteté intellectuelle en système de valeur

Que de fois on prétend être l'auteur de développements ou de données que d'autres reprennent de bonne foi à leur compte. Les exemples en la matière abondent. Et un auteur en particulier y excelle (cf. entre autres le financement du développement économique au Maroc (1960-1977), problèmes et perspectives-éditions maghrebines, Casablanca, pp.164-165 et le Maghreb entre les mythes (ouvrage épuisé), PUF, Paris, 1967, pp.543-544 ; etc).

Que de fois on met le lecteur sur la mauvaise piste concernant les renvois de bas de page. Le lecteur se réfère aux ouvrages et aux pages cités par certains auteurs et découvre à sa grande surprise, et non sans perte de temps, qu'il s'agit de sources fictives...

B - Secundo, à la différence des écrits des économistes utilitaires, le travail présentement soumis à votre appréciation, en même temps qu'il porte la marque par certains côtés des études des professeurs. A. Belal, S. Amin, A. Tiano,

F. Oualalou et M. S. Saadi, est non pas prescriptif mais simplement descriptif et analytique.

Je me suis limité à décrire, à comprendre et expliquer ce qui est et non ce qui devrait être, à savoir et faire savoir.

Concrètement, il s'agit d'une démarche basée sur l'observation et l'analyse et synthétique, c'est-à-dire qui intéresse à la fois les parties et l'ensemble.

En clair, ce travail n'est ni plus ni moins qu'une contribution à l'amélioration de la connaissance des faits. Et les faits parlent d'eux-mêmes.

Pour tendre à cet objectif, je devais, au commencement de la préparation de cette recherche, partir d'un double constat et m'employer à lever progressivement les obstacles associés à une telle entreprise.

1 - Le premier constat est relatif à la délimitation du champ de l'étude.

L'examen de la logique, des modalités et résultats de l'intervention de l'Etat en faveur du capital privé en particulier et de l'économie marocaine en général - puisque c'est de cette problématique qu'il est question- nécessitait l'exploration de plusieurs espaces analytiques à fort potentiel explicatif.

Il s'agissait d'étudier tour à tour la politique budgétaire, la politique du crédit, la politique des salaires et des prix à la production, la politique de régulation économique et sociale et, enfin, la problématique du partage des fruits de la croissance.

Point n'est besoin de préciser à ce sujet que jusqu'à la fin de la décennie soixante dix il s'agissait dans bon nombre de cas de champs d'études encore en friche, complètement ou largement ignorés de l'analyse économique.

Suivant ainsi les conseils des professeurs A. Belal, A. Belgendouz, C. Furtado, etc... Je devais me résoudre à inscrire ce travail dans la durée, ramer dans plusieurs directions, piocher en plusieurs endroits. Bref, je devais, en paraphrasant A.O. Hirschman, apprendre à me comporter autrement qu'en obolomov qui n'abandonne son lit et sa chambre bien aimés que si le temps est d'une irrésistible splendeur.

2 - Le second constat est que les grandeurs économiques caractéristiques qui font l'objet d'une publication officielle ne pouvaient à elles seules, mêmes examinées dans leur diversité et en profondeur, nous permettre d'accéder à une meilleure compréhension de l'action de l'Etat dans ses rapports avec l'économie en général et le capital privé en particulier. Cela tient à trois raisons essentielles :

* leur degré d'agrégation ne s'accomode guère de la structure fortement hétérogène et désarticulée de l'économie marocaine ;

* leur insuffisance ou absence dans bien des cas (répartition des revenus, dépenses fiscales, épargne, investissements, prix, salaires) ;

* leur chiffrage diffère s'agissant des mêmes indicateurs d'une source à l'autre par défaut d'homogénéisation ou souvent de normalisation. Ainsi en est-il, par

exemple, des données chiffrées qui ressortent des "statistiques du trésor" et celles des "comptes de la nation", etc.

Dans ces conditions, améliorer la connaissance des faits revenait d'emblée à lever l'obstacle d'accès à une information qualifiée du "fond du tiroir" que les entreprises, que les administrations, que les banques se réservent pour elles mêmes.

Certes, au Maroc la collecte de l'information dont le chercheur a le plus besoin n'est pas une tâche de tout repos et une solution reste à trouver à ce "casse tête" dans l'intérêt de tous. Cependant, il n'est pas impossible d'y accéder moyennant des réserves suffisantes de patience, une mise à froid du système nerveux et surtout une attitude positive des chercheurs vis-à-vis de ceux qui la détiennent et un tant soit peu de modestie de notre part, partant du fait que nous avons beaucoup à apprendre de cadres compétents, de dirigeants de banques ou d'entreprises, d'hommes d'affaires, etc.

D'ailleurs, il ne doit pas nous échapper que les ministères, les banques, les entreprises sont avant tout des laboratoires, des écoles, des fabriques de compétences, etc... et que en l'absence d'écrits (études, rapports, notes, etc.), et ce cas se présente fréquemment, les contacts et les discussions de vive voix présentent encore plus d'intérêt pour un chercheur.

En partant à la collecte de l'information, ce qui importe le plus c'est de montrer d'autres dispositions d'esprit que lorsqu'on part à la chasse au gibier.

On y découvre des hommes, des compétences. De cette façon seulement, nous parviendrions à jeter des ponts d'amitié désintéressée entre l'administration, les secteurs privés et l'Université...

Cela dit, il n'est pas inutile de rappeler que cette recherche est pour une part non négligeable basée sur des informations jusque là inédites, recueillies directement à la source ou puisées dans des études préparées en collaboration avec des économistes racés, elles aussi réalisées à partir d'informations de première main, dont la collecte et le traitement se sont étalés sur plusieurs années. "Le secret d'Etat c'est la vérité", un point de vue approprié exprimé par V.G. D'ESTAING qui résume le mieux le fond du problème.

Outre que beaucoup d'entre eux sont inédits, ces chiffres ont une vertu : celle de clarifier et de préciser la base de tout raisonnement.

Toutefois, "s'il est vrai que les chiffres parlent, encore faut-il savoir ce qu'exactement ils disent, débusquer les réalités qu'ils expriment".

II - LA THESE EN TANT QU'ESPACE ANALYTIQUE

Après ce tour d'horizon méthodologique, venons en maintenant à l'essentiel, au contenu du travail.

L'idée force de la thèse est qu'au Maroc l'Etat post-colonial vit en permanence dans la crainte d'un mal de légitimation et manoeuvre en vue de contenir le déficit sans cesse grave qui se manifeste à ce niveau à distance du seuil critique.

Pour ce faire, il s'active, non sans difficultés, à courtiser le capital étranger et à favoriser à tout prix la constitution d'une bourgeoisie d'affaires autochtone et la consolidation de ses assises plutôt qu'une dynamique de croissance des forces productives soutenue et à haute priorité économique et sociale.

En retour et à terme, le processus de concentration / centralisation du capital et la perte de surplus consécutive aux lois de la division internationale inégale du travail aidant, le problème de la formation de classes appuis en nombre suffisant reste entier, ce qui donne à penser qu'au Maroc la domination politique de la bourgeoisie ne peut pas emprunter la forme classique de domination par les seuls rapports économiques.

Partant de là, la trame méthodologique et analytique sous-jacente à cette thèse autorise trois séries de conclusions ouvertes.

1 - La première série de conclusions porte sur les modalités, la nature et les contradictions de l'action publique.

2 - La seconde série de remarques a trait au capital ou secteur (s) privé (s).

3 - Enfin, la dernière série d'observations intéresse la dynamique de croissance qui prévaut au Maroc.

A - Caractérisation de l'interventionnisme étatique

1 - Il importe de noter, **tout d'abord**, que l'action de l'Etat en faveur de l'initiative privée porte la marque de l'ubiquité, revêt des formes variées.

Les politiques budgétaire, de financement, des prix administrés à la production, des salaires et de l'emploi en disent long à ce sujet. Il en est de même du rôle joué par l'Etat en tant qu'entrepreneur, au travers du développement d'un vaste secteur public et des pratiques de dévalorisation du capital public qui lui sont associés.

Par ailleurs, et tout autrement, nombreuses sont les interventions étatiques d'ordre qualitatif qui jouent à l'avantage d'opérateurs économiques privés. Ce type d'actions se distinguent par le fait "qu'elles ne sont pas directement liées à des flux de recettes ou de dépenses et ne sont donc pas des grandeurs figurant dans les comptes publics". Concrètement il s'agit de lois et réglementations diverses.

La politique de redistribution par association (et / ou substitution) du patrimoine économique monopolisé à leur profit exclusif par des intérêts étrangers des décennies durant s'inscrit pour une large part dans ce cadre tout en présentant la particularité d'être hétérodoxe (opération de marocanisation des activités économiques).

La même remarque vaut pour des actes administratifs qui consacrent souvent le fait générateur de formes d'enrichissement rapides, à savoir l'extension des périmètres urbains, les plans d'occupation des sols en milieu urbain ou dans les zones hydro-agricoles, etc. qui créent des plus values purement privées.

A l'opposé, dans bien d'autres cas également, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, l'Etat post-colonial en s'effaçant, en n'affirmant pas son existence, autrement

dit en se tenant à distance, en laissant faire, en adoptant un profil bas a rendu (rend) de grands services à certaines catégories d'opérateurs privés autochtones ou étrangers. En clair, l'absence d'intervention vaut intervention.

Il en est ainsi à titre d'illustration de la politique du laissez faire en matière de transactions sur les terres de colonisation durant les premières années de l'indépendance politique du Maroc, de fiscalité immobilière urbaine (jusqu'en 1977), des prix de l'immobilier urbain, (location, vente), etc.

"Avant d'imposer, il faut d'abord laisser se créer la richesse", cette phrase tirée d'un éditorial qui porte la signature de Moulay Ahmed Alaoui (journal le Matin) et intéresse l'immobilier urbain résume bien la philosophie sous-jacente à la politique du laissez faire.

En matière des salaires, qui occupent une place centrale dans l'analyse économique, le salaire minimum agricole garanti (SMAG) consacre une application machiavélique de la politique de non intervention / intervention de l'Etat post-colonial. C'est que durant un quart de siècle (1956-1980), le SMAG se réduisait aux frais de sustentation de la force de travail (couverture des besoins physiologiques). Quant aux frais de reproduction et d'entretien de la force de travail (salaire indirect), qui eux aussi font partie intégrante du prix de la force de travail dans les économies modernes, l'Etat s'abstenait de les prendre en compte nonobstant la pression des syndicats, faisant ainsi fi du statut du salarié agricole en tant qu'être social. En réduisant donc le SMAG à sa composante physiologique, on se plaçait dans la situation d'un salarié forcé au célibat, qui ne tombe jamais malade et ne vieillit pas, etc.

Deux enseignements sont à tirer à ce premier niveau d'analyse :

a - Moins les particuliers sont enclins à faire oeuvre de pionnier, plus lourde est la charge qui retombe sur l'Etat et diversifiée son intervention.

b - La diversité des formes d'action de l'Etat ne doit cependant pas faire illusion. C'est que, à quelques exceptions près, la politique budgétaire demeure sans conteste la pièce maîtresse de l'action publique. Hormis la politique des salaires et celle de redistribution de la propriété et de l'entreprise qui présentent des caractéristiques spécifiques, les autres variantes de politique économique n'ont que peu ou pas d'autonomie par rapport à la politique budgétaire, voire parfois d'existence propre, ce qui introduit des rigidités incompatibles avec la rapidité et la souplesse de réaction en matière de prise de décisions et surtout restreint le champ de cohérence et de rationalité au seul espace budgétaire.

2 - Il y a lieu de remarquer, en second lieu, que la politique économique de l'Etat post-colonial -laquelle, soit dit une fois pour toute, reste perméable à des degrés divers à l'influence déterminante des lois de la division internationale inégale du travail- manque de cohérence et de rationalité en considération d'un processus de croissance à haute priorité économique et sociale. Il en est ainsi pour plusieurs raisons.

a - Le rôle incitatif de l'Etat à l'avantage des activités productives débouche souvent sur des résultats mitigés.

Primo, à cause des distorsions intra et intersectorielles sans cesse prononcées dont elles portent la marque et qui ne sont guère étrangères à l'action de l'Etat.

Secundo, en raison du caractère ambivalent de la planification économique au Maroc et du gaspillage de ressources qui en découle (impérative vis-à-vis à l'Etat et simplement persuasive ou indicative vis-à-vis du capital privé).

Tertio, en l'absence d'une action pénalisatrice dirigée contre les activités spéculatives, donc susceptible de les rendre moins attractives pour le capital privé et de détourner ainsi le maximum du surplus au profit des secteurs productifs.

b - Sous l'effet congru d'un complexe de facteurs dont notamment les performances généralement brillantes de la démographie et médiocres ou atones de l'économie, les différenciations (ou contradictions) socio-économiques dénotent une tendance persistante à l'aggravation avec parfois de fortes poussées destabilisatrices.

En conséquence d'une telle évolution, le rôle de régulation de l'Etat tend à se développer et celui de dynamisation de l'accumulation à marquer le pas.

Cette fonction revêt un caractère permanent ou ponctuel. Elle s'exerce souvent a posteriori et non a priori en conséquence d'une rupture des équilibres économiques et sociaux fondamentaux. L'Etat s'efforce d'y remédier par divers moyens afin de ramener les différenciations à distance du seuil critique. Une double évolution semble toutefois affecter négativement son rôle stabilisateur.

- D'une part, le renforcement progressif de l'assise économique et sociale de la bourgeoisie autochtone dans sa globalité, ajouté à la combativité étouffée et / ou limitée des classes économiquement faibles mais numériquement majoritaires, est à l'origine d'une déviance, aux dépens de ces dernières, de mesures de politique économique dont elles devaient être sinon l'unique du moins le principal bénéficiaire.

- D'autre part, la crise multiforme et sans précédent en gravité qui frappe de plein fouet l'économie marocaine depuis 1977/1978 aidant, la politique de régulation survit difficilement quant à sa dimension sociale à la politique d'ajustement structurel drastique, donc récessionniste par définition qui commande l'action de l'Etat.

Résultat : l'espace de paupérisation absolue gagne constamment du terrain au Maroc et le tissu social en fragilité, ce qui affaiblit la résistance au développement d'un filet sécuritaire dense et à la multiplication d'emplois "administratifs" sans rapport avec les exigences de la croissance économique.

c - L'interventionnisme étatique à l'avantage de l'initiative privée porte fortement la marque de l'individualisation et de la discrimination. Dans les pays développés, l'action de l'Etat est généralement basée sur des normes objectives à garantir à tout un chacun et la tendance lourde est au rétrécissement de l'écart entre la norme et le réel. En revanche, au Maroc, et à l'expérience, l'Etat met l'accent moins sur les droits et garanties de l'individu et plus sur les droits discrétionnaires de l'administration agissant au nom de l'intérêt général. Le résultat en est qu'on tranche moins de cas automatiquement selon une règle générale arrêtée de manière démocratique et portée

à la connaissance du public et plus par décisions ad hoc, spécifiques ou à "la tête du client". Le comportement de l'Etat vis-à-vis des opérateurs économiques est souvent imprévisible et rarement uniforme. Et là réside assurément un facteur explicatif des résultats mitigés obtenus en matière d'investissements étrangers au Maroc, de la valeur constamment dépréciée de la signature du Maroc. Se frayer le chemin dans le labyrinthe de la réglementation administrative, gérer les relations avec les décideurs publics devient une tâche absorbante pour les opérateurs économiques, un véritable casse tête. Et seuls les mieux structurés, les mieux initiés ou introduits d'entre eux parviennent à leur but. L'idée exprimée à ce sujet au début les années soixante dix par Bensalem Guessous, alors Ministre des Finances, se passe à cet effet de tout commentaire.

Le principal enseignement à tirer à la lumière des développements qui précèdent est qu'au Maroc, et à des degrés plus prononcés qu'ailleurs, l'aptitude à pénétrer les sphères de la décision publique a été et reste déterminante dans la constitution de la fortune de bon nombre d'éléments actifs du secteur privé dominant. Surtout, en l'absence de délits d'initiés, la pratique de l'exploitation par des fonctionnaires publics de l'information qu'ils monopolisent en vue d'un gain privé n'est pas à écarter. La curieuse zone grise ainsi mise en évidence par R. Vernon, traitant du cas du Mexique, a de fortes chances de se développer aussi au Maroc à la faveur du refus persistant de l'Etat de dresser l'inventaire systématique du patrimoine des fonctionnaires promus à des postes de responsabilité.

B - Caractérisation du capital ou secteur (s) privé (s)

1 - Les indications dont il a été fait mention auparavant et bien d'autres donnent à penser que le secteur privé au Maroc nécessite une analyse au pluriel et non au singulier comme c'est la tendance dominante.

a - En premier lieu, une analyse au pluriel dans le temps.

* Jusqu'en 1973-1975, on pouvait déceler grosso modo l'existence de trois principaux secteurs :

- un secteur privé étranger largement dominant au niveau des activités modernes;

- un secteur privé autochtone fortement différencié ;

- un secteur mixte regroupant à une échelle encore réduite des capitaux marocains publics ou privés et des capitaux étrangers, ceci sans parler d'un vaste secteur public, véritable nourrice du capital étranger et / ou privé local dominant.

* A partir de cette date et globalement toujours, les secteurs mixte (capital étranger et privé marocain) et privé marocain dominant notamment se sont nettement démarqués.

Il va de soi qu'en analysant le contenu et l'incidence des différentes mesures de politique économique sur le processus d'accumulation privé de capital, on ne pouvait ignorer une telle structure en constante mutation.

b - En second lieu, une analyse structurale nous permet aussi de dégager schématiquement l'existence de deux groupes de secteurs privés.

* Un secteur privé dominant qui englobe, d'une façon différenciée dans le temps quant à leur poids respectif et activités touchées, le gros des intérêts étrangers opérant au Maroc et les éléments numériquement minoritaires qui composent le corps d'élite du capital privé marocain.

* Un secteur de la petite et moyenne entreprise (PME) qui regroupe l'écrasante majorité des producteurs et présente par ailleurs une structure fortement hétérogène.

2 - S'agissant du capital privé marocain, les éléments qui le forment ne se recrutent pas uniquement au sein du secteur privé mais également au sein du secteur public et des appareils d'Etat.

Nombreux en effet sont les éléments de la haute administration qui partagent leur temps entre les affaires publiques et les affaires privées, exercent plusieurs occupations en mobilisant le cas échéant, à des fins purement privées, des moyens humains et matériels financés par l'Etat.

Cela étant, la ligne de démarcation entre ce qui est public et ce qui est privé est dans bien des cas difficile à établir, les zones d'ombre de plus en plus nombreuses...

3 - Le développement du secteur de la P.M.E est largement entravé s'agissant de la masse des petits propriétaires et/ou exploitants. Pourtant, bon nombre d'entre eux opèrent plus dans des activités productives stratégiques que dans des activités improductives.

Jusqu'à preuve du contraire, ce vaste secteur intéresse encore davantage de paysans et d'artisans que d'intermédiaires. La majorité d'entre eux sont laissés à l'abandon alors qu'ils représentent assurément un potentiel d'initiatives entrepreneuriales dont la valorisation reste subordonnée à la mise en oeuvre de conditions facilitantes.

Ce désintérêt manifeste persiste même depuis 1973-1974, date qui marque certes un regain d'intérêt pour le secteur de la P.M.E. sous l'impulsion de la Banque Mondiale et à la faveur de montages financiers moins contraignants.

Nous sommes enclins à penser que, de par l'évolution et les formes qu'il présente au Maroc, le phénomène de concentration/centralisation du capital privé et/ou public fait obstacle au développement du secteur de la P.M.E. A cause de l'élévation des barrières à l'entrée des activités économiques les plus rentables, ce qui empêche ou rend difficile l'arrivée de nouveaux venus moins puissants mais sans doute plus entrepreneurs. A cause aussi du détournement, dans des proportions excessives, des moyens d'action publics au profit des sociétés de groupe ou de grande taille, véritables foyers de cristallisation d'intérêts privés dominants.

La bipolarisation persistante de la politique de soutien à l'initiative privée, en jouant essentiellement à l'avantage d'entreprises d'envergure et/ou de groupe consacre, au plan intérieur, l'imbrication des intérêts du secteur privé influent et des

sphères dirigeantes de l'Etat et, au plan extérieur, l'influence déterminante des choix arrêtés et des moyens d'action mis en oeuvre par le capital financier étranger en fonction des impératifs des lois de l'échange inégal.

4 - Les intérêts étrangers en général et français en particulier qui opèrent (opéraient) au Maroc figurent en permanence en tant que bénéficiaires privilégiés de l'action de l'Etat et des fruits de la croissance.

L'emprise du capital étranger sur l'économie marocaine persiste d'une phase à l'autre à la faveur d'un redéploiement structurel marqué entre autres :

- d'une part, par un retrait total (agriculture) ou partiel, et à des conditions souvent avantageuses, de certaines activités passées à des degrés divers entre les mains de l'Etat ou du capital privé autochtone ;

- d'autre part, par un élargissement de sa sphère d'influence à d'autres créneaux aux perspectives de rentabilité sûre et élevée ;

- enfin, par le dépérissement du capital individuel, le renforcement du capital de groupe et, de plus en plus, l'association avec le capital privé marocain de préférence.

Certes, le soutien multiforme de l'Etat post-colonial aidant, le capital étranger comparé au capital privé marocain manifeste plus d'intérêt pour les secteurs de l'industrie, des mines, de la pêche et du tourisme. Cet intérêt reste toutefois contenu dans d'étroites limites et est en tout cas d'une faible ampleur relativement à la dimension du marché intérieur et des perspectives de son élargissement, à l'effet de proximité de l'Europe des douze, aux avantages substantiels et variés propres aux codes d'investissements, à la disponibilité d'une main d'oeuvre abondante, habile et très bon marché, etc.

D'ailleurs, et depuis plusieurs années déjà, la tendance lourde des investissements étrangers au Maroc est dans l'ensemble au tassement, voire à la baisse. C'est que, dans le cadre de la nouvelle division internationale inégale du travail, le capital financier international juge plus profitable de mettre l'accent sur "l'économie de crédit international" de préférence à l'investissement direct et sur les formes d'action / participation de nature sinon à renforcer l'emprise qu'il exerce sur les variables technologique et organisationnelle du moins à conserver ses parts de marché sur ce plan. Pour preuve, dans plus d'un secteur d'activité économique, les participations qu'il détient en association avec le capital local se présentent généralement sous cette forme (apport technologique, organisationnel). L'apport en devises se réduit, quant à lui, à des portions congrues.

Toujours est-il que les carences du secteur privé local sur ce plan ne sont plus à démontrer et leur aggravation persistante, en même temps qu'elle découle des contraintes de la division internationale inégale du travail, tire aussi sa force de causes internes et principalement : de l'absence d'une politique scientifique et technologique nationale et, partant, d'une structure organisationnelle appropriée ; des déficiences d'un système éducatif peu porté sur l'enseignement technique et professionnel ; du

sous-encadrement des entreprises privées dont un grand nombre sont prisonnières d'une gestion archaïque, de type familial, voire autocratique (contrôle direct et personnel par un propriétaire unique) ; de la faiblesse de la formation générale, technique et économique du gros des hommes d'affaires marocains de la première génération en particulier, de leur comportement réfractaire à l'emploi de cadres supérieurs nationaux de préférence à des cadres étrangers rémunérés à prix d'or, etc.

5 - Le capital privé marocain dominant (C.P.M.D) occupe lui aussi une place de choix en tant que bénéficiaire des mesures de politique économique à but incitatif et des fruits de la croissance.

Alors qu'ils étaient à peine une vingtaine au lendemain de l'indépendance politique du Maroc, le nombre de milliardaires s'élevait en 1978 à quelques 2.000 personnes et/ou familles avec à la base un noyau dur composé de multimilliardaires estimés à 300 familles, dont les activités sont diversifiées, qui ont de plus en plus tendance à se structurer sous forme de groupes économiques et entretiennent des liens étroits avec les appareils d'Etat et le Capital étranger. Aux groupes économiques privés marocains, quand ils ont une existence réelle et ne se réduisent pas souvent à de simples foyers d'évasion et de fraude fiscales, la dimension technologique et organisationnelle fait cependant largement défaut, et là réside une différence de taille avec les groupes économiques occidentaux. Fondamentalement, le C.P.M.D, même quand il s'agit paradoxalement d'éléments constitutifs qui se réclament de partis du mouvement national, demeure un capitalisme de rente. La raison en est que la part du produit social qu'il accapare -et dont une fraction vraisemblablement élevée est placée par précaution ailleurs qu'au Maroc et est donc soustraite à l'économie nationale- manifeste durablement une tendance disproportionnée à la hausse relativement à celle qui découlerait aussi bien du libre jeu des lois du marché que du contrôle, en nette progression, qu'il exerce sur les moyens de production et d'échange.

En gros, trois principales catégories de rente ou veines nourricières sont à distinguer.

- a - La "rente" salariale qui repose sur un système de surexploitation durable de la force de travail.

En témoigne la faiblesse prononcée du salaire minimum légal (S.M.I.G) et / ou effectif concernant le gros des travailleurs insuffisamment qualifiés, majoritaires par le nombre. A presque deux décennies d'intervalle, les services du premier Ministre en 1971 et les experts de la Banque Mondiale en 1988 s'accordent d'ailleurs à reconnaître que la "main d'oeuvre marocaine non qualifiée est l'une des moins bien payée du monde".

L'exploitation destructive de la force de travail est à rattacher aussi au caractère fortement discriminatoire, restrictif et / ou excluant du système marocain de sécurité sociale. En conséquence de quoi une rente additionnelle se forme à l'avantage du capital, rente qui s'en trouve portée à son maximum à la faveur de mesures répétitives d'amnistie sociale (1970/71, 1990).

- b - La rente budgétaire, seconde veine nourricière, découle, quant à elle, d'un système d'octroi par l'Etat de privilèges qui vont de la sous-imposition / désimposition au subventionnement à fonds perdus pour l'Etat en passant par l'attribution discrétionnaire de commandes publiques à des prix forts et le financement du déficit budgétaire comme débouché rentable à l'épargne privée placée sous le contrôle des banques et des compagnies d'assurances. Le résultat en est une rentabilité budgétisée à laquelle se réduit d'ailleurs la rentabilité d'activités économiques privées ou qui ajoute à leur rentabilité intrinsèque.

- c - Enfin, la rente spéculative et / ou inflatoire consacre, pour sa part, un phénomène durable de surexploitation de la masse aussi bien des consommateurs solvables que des épargnants. Elle traduit une forme majeure d'enrichissement "par situation et non par activité", ce qui fait toute la différence entre le capitalisme développé et le capitalisme sous-développé.

D - Caractérisation du processus de croissance qui prévaut au Maroc

1 - Il s'agit généralement d'une dynamique de croissance atone, instable et surtout déséquilibrée à l'avantage des activités improductives et dépendante.

a - L'économie marocaine croît à un rythme généralement faible ou modéré et qui de plus accuse constamment de fortes variations d'une année l'autre, étant hypersensible aux aléas climatiques et aux fluctuations de la conjoncture internationale.

b - Sous bien des rapports, la tendance qui se poursuit ou se manifeste depuis l'accession du Maroc à l'indépendance politique est sans conteste à la modernisation/complexification du tissu économique. L'agriculture, la pêche autant que l'industrie, les mines, les B.T.P., le tourisme, la finance, le commerce et les transports sont effectivement pris à des degrés divers dans le tourbillon de la modernité, assimilée le plus souvent au progrès.

Cette lame de fond ne doit cependant pas faire illusion. C'est que, tout en accélérant leur destructuration, elle ne permet pas d'entraîner sur son passage les activités traditionnelles qui occupent toujours une large place dans les secteurs productifs en particulier (agriculture, pêche, industrie et artisanat) et se distinguent par une faible productivité. Bien mieux, le caractère hétérogène de leur structure économique et sociale aidant, les activités productives considérées dans leur ensemble tendent à perdre progressivement du terrain en tant que foyers de croissance stratégiques, ce qui n'est pas sans aggraver l'allure déformée de la dynamique de croissance économique et fragiliser ses ressorts.

c - En plus des caractéristiques qu'elle présente et en relation étroite avec elles (cause ou conséquence), l'économie marocaine est placée en permanence dans un état de forte dépendance par rapport à l'offre et à la demande étrangères de biens et services, d'où sa grande vulnérabilité aux lois de l'échange inégal. De par sa nature (concentration démesurée sur certains pays de la C.E.E., etc.), son évolution et les formes qu'elle revêt, la dépendance exprime en effet, pour une large part, dans le cas précis du Maroc, une relation de domination plutôt que d'interdépendance.

2 - Nonobstant donc le développement certain d'un secteur public et privé aux dimensions et potentialités non négligeables, la dépendance extérieure de l'économie marocaine telle qu'elle se présente fait obstacle à l'expansion d'un capitalisme national à la mesure des moyens mis en oeuvre par l'Etat et des ressources variées dont dispose le Maroc.

D'autant que la structure des investissements productifs est et devra être compatible avec la structure de production des économies du centre et la stratégie du Maroc en matière de croissance une "stratégie d'adaptation imposée" (F. Perroux).

D'autant qu'en se développant, sur fond d'une croissance économique sous contraintes (échange inégal, dynamique démographique, etc.), le capitalisme dépendant qui prévaut au Maroc induit une aggravation des distorsions socio-économiques préexistantes et en crée d'autres, ce qui en retour ne manque pas d'agir négativement sur la fonction de l'Etat en tant que promoteur de la croissance ; son rôle de régulateur des tensions, en revanche, y gagne en ampleur.

3 - De tous les développements qui précèdent découle un enseignement de politique économique d'une portée capitale. Réduit à l'essentiel, et à l'examen des principaux traits de la dynamique de croissance post-coloniale, celui-ci revient à conclure à l'échec de la thèse selon laquelle, dans les pays sous-développés, "il faut produire avant de pouvoir distribuer", c'est-à-dire "attendre que les pays pauvres deviennent plus riches avant de procéder à une répartition équitable des revenus". Les protagonistes de cette thèse, qui trouve largement à s'appliquer au Maroc, soutiennent en effet en bloc qu'il existe une incompatibilité d'essence structurelle "entre les objectifs de la croissance et ceux de la recherche de l'égalité", que les pays sous-développés sont dans l'impossibilité "de monter deux chevaux à la fois : celui de l'égalité économique et celui du développement", que les inégalités des revenus contribuent à la croissance économique, ce qui a pour effet de procurer des possibilités réelles d'améliorer la situation des groupes aux plus faibles revenus"... De leur avis, "la justification de l'inégalité repose sur le fait que seuls les riches épargnent, de sorte que l'inégalité est nécessaire à l'accumulation". Grâce au jeu des automatismes du marché, il faudrait donc s'attendre à terme à une diffusion large et progressive des fruits de la croissance.

Dans les faits, cette thèse en vogue ne résiste guère à l'examen. Elle prête le flanc à plusieurs critiques de fond longuement développées par Gunnar Myrdal en tant que pionnier de la théorie du développement.

Au Maroc notamment, la preuve est faite que la concentration / centralisation du capital, volontairement cultivée à l'avantage d'intérêts étrangers et / ou nationaux numériquement minoritaires, gagne constamment du terrain sans pour autant alimenter les ressorts d'une croissance développante et encore moins ouvrir la voie, à terme, à l'accès du plus grand nombre à ses fruits.

Il suffirait de rappeler à ce propos, qu'au sortir de la décennie soixante dix, et dans des proportions à chaque fois plus élevées concernant les ruraux relativement aux

citadins, près de 40 % de la population marocaine musulmane vivaient encore dans un état de paupérisation absolue (ou de misère repartie), quelques 30 % échapperaient de justesse à la misère et 20 % seulement parviendraient tant bien que mal à subvenir à leurs besoins essentiels. C'est dire qu'au Maroc la dynamique démographique et une organisation économique peu performante aidant, les personnes qui naissent dans la pauvreté, vivent dans la pauvreté et meurent dans la pauvreté se comptent par millions. C'est dire aussi qu'une fraction élevée et en constante progression du produit social global est accaparée, à leur bénéfice exclusif, qui par des intérêts étrangers, qui par des classes sociales autochtones numériquement minoritaires, soit à peine 10 % de la population marocaine musulmane dans son ensemble et 16 % de la population citadine. C'est dire enfin, que l'avenir du Maroc de l'an 2001 se joue sur le terrain aussi bien de la croissance économique et sociale (produire plus et mieux) que par d'aucuns d'une large diffusion de ses fruits et que la réalisation du rêve longtemps caressé du Maroc "Nouvelle Californie" est à ce prix...

Toutefois, et c'est par là que je terminerais, à l'instant, c'est de pluie, de beaucoup de pluie que le Maroc a grandement besoin...

Une donne de base qui porte un coup de grâce à certains choix fondamentaux de politique économique et sociale, qui mérite réflexion ...

Rabat, le 15 Janvier 1992.



LA POLITIQUE D'INFRASTRUCTURE ROUTIERE AU MAROC : QUELLE POLITIQUE ? POUR QUEL DEVELOPPEMENT (1)

Mohamed EL KADMIRI *

Nous constatons d'abord que :

- Ce thème est un sujet d'actualité, en ce sens que la route se situe au coeur des discussions et des politiques en cours sur l'aménagement du territoire et le développement régional et local ainsi que la décentralisation administrative et socio-économique.

- La route constitue une composante essentielle du système des transports au Maroc dans la mesure où 95% des personnes qui se déplacent prennent la route et 80% des marchandises hors phosphates qui sont transportés passent par la route.

- Bien que la route joue un rôle moteur dans le processus d'amorce, d'accompagnement et de soutien du développement, nous soulignons que la fonction et la localisation de l'infrastructure routière dépendent en réalité du type de développement, qui se manifeste dans des régions très limitées. De ce fait, l'infrastructure routière se caractérise par sa grande contribution dans le processus de désintégration de l'économie nationale et de polarisation d'une partie limitée de son espace.

Ainsi l'infrastructure routière apparaît en tant que reflet et résultat d'un certain type de développement tout en contribuant à sa reproduction.

Partant de là, et compte tenu de la suprématie de la route en matière du transport de personnes et de marchandises, il convient d'identifier sa fonction et sa contribution dans la mise en place des mécanismes de transmission de la croissance au Maroc.

Par conséquent : de quelle politique d'infrastructure routière s'agit-il ? et pour quel type de développement ?

La réponse à cette grande question nous amène à placer l'analyse de l'infrastructure routière dans le cadre de son articulation réciproque et dynamique avec le type de développement, en vue de mieux apprécier la politique nationale d'infrastructure

* Inspecteur Divisionnaire au Ministère des Finances et enseignant à la faculté de Droit - Rabat.

(1) Ce sujet a fait l'objet d'une recherche présentée par M. EL KADMIRI Mohamed au mois de Juin 1991 à la Faculté de Droit de Rabat pour l'obtention du D.E.S. en Sc.Eco.

routièrre, dans la mesure où celle-ci est au service d'un certain type de développement spatialement limité et fondé sur la reproduction du modèle de croissance de type colonial.

Dans ces conditions, il convient d'analyser le volume et les orientations des investissements routiers au Maroc qui répondent essentiellement aux besoins de transport tels qu'ils sont révélés en permanence par les régions riches en pleine expansion. Une telle politique, s'appuie sur l'adoption d'une méthode d'évaluation des projets routiers propre à l'appréciation de ces projets en régions développées.

L'adoption de cette méthodologie d'évaluation en matière de choix d'investissements routiers a été renforcée par le recours intense du Maroc aux concours financiers des organismes de financement extérieur. Il s'agit ici de la B.I.R.D. et de la B.A.D. qui ne participent dans le financement des projets routiers, qu'après avoir identifié, apprécié et mesuré leur rentabilité économique par le taux de rentabilité interne en application de la méthodologie d'évaluation économique classique, ce qui encourage davantage les choix des investissements routiers en faveur des régions riches disposant déjà d'importantes potentialités productives et humaines qui s'accompagnent d'un accroissement du volume du trafic routier, ce qui justifie la rentabilité de tout projet d'aménagement et de modernisation de l'infrastructure routièrre existante.

Ce processus s'achève par un déséquilibre régional en matière d'implantation de l'infrastructure routièrre qui fait obstacle au désenclavement d'une grande partie de l'espace marocain qui ne subit dans ce cadre que des effets de recul et d'appauvrissement. Une telle situation doit déboucher inévitablement sur une tentative de redéfinition du véritable rôle de la route dans l'aménagement de l'espace en vue de rechercher une harmonisation entre les investissements routiers et les investissements dans les A.D.P.

L'analyse du volume et des orientations des investissements routiers au Maroc, peut être menée durant la période d'indépendance après avoir interrogé notre passé colonial qui marque la naissance du système de transport moderne et la mise en place d'une grande partie de l'actuel réseau routier et notre passé précolonial qui comporte les prémices de l'actuel déséquilibre régional.

En effet, le transport dans le Maroc précolonial s'est développé en liaison avec l'essor du commerce caravanier dans le cadre de la fonction d'intermédiation assurée à l'époque par le Maroc dans le cadre des circuits d'échange entre l'Europe Occidentale et l'Afrique Noire. Le détournement de ces circuits et le déclin du commerce qui s'ensuivit, ont provoqué l'appauvrissement des anciens centres florissants situés à l'intérieur du pays au profit d'autres centres situés dans les régions de la côte atlantique notamment Casablanca. La pénétration coloniale au Maroc a renforcé davantage ce changement spatial en le reproduisant en matière de localisation des infrastructures en fonction de la mise en valeur des richesses du Maroc. Ce processus s'est manifesté notamment par la mise en place d'un réseau routier en tant que moyen de domination politique et d'exploitation économique du Maroc. De ce fait, le rôle de l'Etat colonial

dans la réalisation d'une grande partie du réseau routier marocain soit 79 % de l'actuel réseau) et le recours intense à son financement extérieur ont imprimé une forte détermination externe aux investissements routiers au Maroc, qui se sont concrétisés par un déséquilibre régional profitant aux régions riches (Maroc utile) et contribuant ainsi à la structuration de l'espace du Maroc en fonction de son exploitation économique et de sa domination par l'extérieur.

Ce faisant, l'Etat du Maroc indépendant, a désormais reconduit avec enthousiasme le modèle de croissance de type colonial, ce qui s'est traduit par le privilège de la gestion de l'héritage colonial en matière d'infrastructure routière. C'est ainsi, que la priorité est accordée dans le cadre des programmes d'investissements routiers aux actions de maintenance et d'entretien des routes existantes qui ont absorbé près de 80 % des fonds investis entre 1960-92, et ce au détriment de l'extension du réseau.

En analysant la répartition du réseau non seulement en fonction des catégories de routes mais en fonction des régions, nous soulignons, que ces actions de maintenance et d'entretien routiers, ont profité essentiellement aux R.P et aux R.S les plus fréquentées situées dans les régions du Centre, du Nord-Ouest, du Centre Nord et du Tensift.

Cependant, malgré ces privilèges, ces régions souffrent toujours de l'instauration des conditions de transport et de sécurité de circulation très mauvaises mesurées par l'accroissement du nombre d'accidents et de victimes. L'Etat marocain est amené dans ce cadre (séquence contraignante) à investir massivement dans ces régions développées en matière d'infrastructure routière, en vue d'améliorer le niveau de service de leurs routes, face à une croissance démesurée du trafic routier qui accompagne une grande concentration de la population et des activités économiques. D'un autre côté, cette amélioration des conditions de transport et de circulation attire davantage la mobilité de la population et du capital privé (séquence indicative), ce qui justifie la réalisation d'autres programmes d'aménagement et de modernisation des routes existantes dont le stade suprême est constitué par la réalisation des programmes d'investissements autoroutiers.

Ces derniers, bien qu'ils expriment en apparence le rétablissement de la sécurité routière, ils traduisent au fond l'aboutissement d'une certaine dynamique économique et sociale, localisée dans un espace limité et dont les origines remontent à la phase coloniale. De ce fait, les aménagements routiers et autoroutiers marquent le privilège et la domination des régions développées localisées dans un espace limité au détriment du reste du pays .

Dès lors, l'influence de la mobilité de la population et du capital privé, s'effectue à travers la modernisation des routes existantes situées dans les régions développées, qu'à travers la construction de nouvelles routes de pénétration liées au désenclavement des régions isolées ou sous-équipées.

Par ailleurs, l'importance des fonds investis en infrastructure routière, nous amène à signaler la grande contribution des usagers de la route dans la couverture des

dépenses d'infrastructure routière à travers le poids de la fiscalité routière. Cette dernière représente près de 5 fois les dépenses d'investissement routier imputables aux différentes catégories de véhicules. Cette surtaxation des usagers de la route nous semble être la contrepartie d'un manque à gagner pour l'Etat, dû en particulier aux exonérations et aux dégrèvements fiscaux qu'il accorde au capital privé pour l'encourager dans différents domaines d'investissement notamment dans l'immobilier.

L'analyse de l'évaluation et des choix des investissements routiers nous amène à distinguer deux grandes méthodes d'évaluation économique des projets routiers dont les enseignements nous permettent de définir une typologie des méthodes d'évaluation économique des projets routiers, qui nous servira de cadre de référence pour l'appréciation de la méthodologie d'évaluation économique des projets routiers telle qu'elle est préconisée et mise en oeuvre par la D.R.C.R.

La 1^o méthode d'évaluation issue de l'analyse économique classique, basée sur la mesure de la rentabilité économique des projets routiers par un ensemble de critères de type T.R.I., met l'accent sur le surplus collectif apporté aux usagers en matière de transport. Ce surplus correspond à la réduction du coût de transport, mesurée par la diminution des C.E.V.

La 2^o méthode d'évaluation issue de l'analyse des transformations apportées par le projet à l'économie, met l'accent sur les effets des projets de développement sur l'appareil productif national, justifiant des projets de construction de routes nouvelles qui constituent de ce fait une composante du projet d'aménagement global de la zone d'influence.

L'appréciation et le choix de telle ou telle méthode dépendent de la nature et de la fonction des projets routiers ainsi que du niveau d'équipement et de développement de leurs lieux d'insertion.

En effet, il semble que l'approche par les avantages de transport s'adapte mieux à l'évaluation des projets routiers situés en régions développées, disposant déjà d'un réseau routier développé et pour lesquelles la rentabilité du projet routier se justifie par la nécessité d'amélioration des conditions de transport et de circulation face à une croissance démesurée du trafic routier. Le projet routier engendre dans ce cas un avantage de transport associé essentiellement au trafic normal et dérivé et mesuré par la réduction des C.E.V. Cette approche vise donc la rentabilisation des investissements existants après avoir constaté sur les routes les plus chargées, l'apparition des rendements décroissants, puisque plus le trafic routier augmente, plus le rendement de la route diminue et se traduit par conséquent par la croissance du coût de transport, du nombre d'accidents, et de victimes, d'où les aménagements routiers se justifient dans ce cadre par la nécessité de rétablir le rendement de la route en vue d'améliorer son niveau de service.

L'approche par la méthode des effets s'adapte mieux à l'évaluation des projets routiers situés en régions neuves, pour lesquelles la rentabilité des projets routiers se

justifie par la rentabilité du projet d'aménagement global de la zone d'influence dont le projet routier constitue une composante. Les projets routiers engendrent dans ce cas des flux nouveaux de transport associés essentiellement au trafic généré.

Toutefois, la première approche peut être utilisée dans le second cas pour l'analyse des flux de transport associés au trafic généré mais non liés à l'aménagement de la zone neuve. De même, la deuxième approche peut être utilisée dans le premier cas en vue de procéder à la rationalisation des choix à l'intérieur des projets routiers retenus à travers la détermination de la variante technique la plus efficace.

En outre, l'usage conjoint des deux approches peut être constaté lorsqu'il s'agit de la réalisation d'une longue route qui, de par son caractère stratégique inhérent à son intérêt national voire même à sa vocation internationale, affecte par le biais de son tracé et de ses voies d'accès plusieurs régions ayant différents niveaux de développement et d'équipement. Cette diversité de situations, explique la complexité et le caractère composite du processus d'évaluation des projets routiers qui reflète ainsi la multiplicité des fonctions devant être assurées par tel ou tel projet routier.

A la lumière de cette typologie des méthodes d'évaluation, nous remarquons que la phase coloniale était marquée par la réalisation d'un vaste programme de construction de routes nouvelles dont la rentabilité s'est justifiée par la nécessité du contrôle politique et militaire du Maroc, ainsi que par les exigences de son exploitation économique. Il s'agit ici d'une méthode d'évaluation identique à la 2^e méthode applicable à l'évaluation des projets routiers en régions neuves mais dont la mise en valeur était conditionnée par les seuls intérêts de l'économie coloniale. Ces régions neuves sont devenues par la suite des régions développées qui ont bénéficié des investissements privilégiés et de la concentration de la population ainsi que de la naissance des grandes villes et de la croissance du transport qui en a résulté. Cette croissance a justifié un entretien continu et un aménagement évolutif des routes ainsi construites. De ce fait, on est passé de la nécessité de construction des routes nouvelles à la nécessité de leur protection en vue d'améliorer leur niveau de service.

Cette dernière préoccupation du protectorat en matière d'appréciation des projets routiers, a été prolongée par le Maroc indépendant qui s'est contenté plus particulièrement de la gestion de l'héritage colonial que de l'extension du réseau routier. Cette politique s'est appuyée sur une méthode d'évaluation en prolongement de l'approche par les avantages de transport. Cette méthode regroupe des études de transport, le S.D.R.N., le modèle H.D.M. et consiste à justifier la rentabilité des projets routiers par leur capacité à procurer aux usagers des routes existantes, une réduction sensible de leurs C.E.V. Cette méthode d'évaluation et les choix d'investissement routier qui en ont résulté ont profité aux régions privilégiées pour lesquelles la fluidité du trafic routier justifie la rentabilité des aménagements routiers.

Ce processus a provoqué le renforcement du déséquilibre régional, ce qui a amené la D.R.C.R. à concevoir et à tenter de mettre en oeuvre une autre méthode d'évaluation des projets routiers en application de la méthode des effets. Cette évaluation tient

compte essentiellement de la nature et de la fonction de la route dans la mise en valeur des régions enclavées ou sous-équipées. Il en a résulté une politique d'ajustement des investissements routiers en faveur des routes de désenclavement, basée sur la méthode d'évaluation multicritère issue des S.D.R.R. cependant cette politique n'est qu'à ses débuts.

En somme l'ajustement des investissements routiers en faveur des régions non encore desservies et en particulier en faveur des C.T. qui ont été sacrifiés en matière d'extension, de revêtement et d'entretien au profit des R.P.S., malgré leur rôle dans le développement régional et local, implique l'ajustement de la méthodologie d'évaluation en faveur des routes de désenclavement. Cet ajustement, sans faire appel exclusivement à l'évaluation des projets routiers par les avantages de transport, doit privilégier les aménagements routiers dont la rentabilité se justifie par la rentabilité des projets d'aménagement des espaces isolés.

Cependant, il s'avère que la méthodologie d'évaluation poursuivie par la D.R.C.R, continue toujours à être influencée et dominée par la nécessité de modernisation du réseau routier développé situé en régions riches, et de garantie de meilleures conditions de transport et de circulation sur ce réseau. Ce choix méthodologique en matière d'évaluation des projets routiers a été renforcé par le recours fréquent du Maroc aux concours financiers de la B.I.R.D. et de la B.A.D.

A ce niveau nous soulignons que le financement de ces deux organismes, a porté sur l'aménagement et la rénovation des R.P. et des R.S.T les plus fréquentées localisées dans les régions développées. Pour ces routes, la préexistence d'un certain seuil du trafic normal et dérivé a justifié la rentabilité des projets en question. Cette rentabilité a pu être appréhendée et mesurée par l'application du modèle H.D.M conçu et mis en oeuvre par la B.I.R.D à cet effet. Ce modèle consiste à expliquer le niveau de dégradation de la chaussée par le volume du trafic qui se traduit par l'obtention des C.E.V. très élevés. La réduction de ces coûts passe par l'amélioration de l'état de la chaussée qui justifie ainsi les projets d'aménagement des routes existantes.

Ainsi les projets routiers financés par l'extérieur sur la base de l'évaluation économique classique, n'ont fait que renforcer les orientations de la politique nationale d'infrastructure routière en faveur de la gestion de l'investissement existant. Le réajustement de cette politique passe par l'adoption d'une méthode d'évaluation multicritère intéressant les régions non encore desservies dans le cadre de la recherche d'une harmonisation entre les investissements routiers et les investissements dans les A.D.P.

Dans ces conditions, l'analyse des interactions entre les investissements routiers et la localisation des A.D.P. nous amène à définir le rôle joué par la route dans l'aménagement de l'espace. Nous voulons savoir à juste titre, si l'investissement routier suffit-il à lui seul pour jouer un rôle déterminant en matière de localisation ? Ou bien encore, existe-t-il d'autres facteurs qui conditionnent cette localisation ? Par conséquent quelle est la fonction de la route et des autres facteurs dans la localisation des A.D.P. ?

De ce point de vue certains apports théoriques significatifs en matière d'étude des rapports I.E.S.-A.D.P nous permettent de mieux percevoir les effets d'infrastructure routière sur la transformation de l'environnement socio-économique et la localisation des A.D.P.

En effet, ces différents apports ont trait:

- A l'analyse en termes de séquences des liens réciproques et dynamiques qui unissent les I.E.S et les A.D.P. Cette analyse permet tout simplement de comprendre les ajustements successifs de l'infrastructure routière en fonction de la croissance des A.D.P., une fois localisées dans un espace déterminé. Par conséquent, cette analyse, ne permet pas de comprendre les fondements du processus de localisation des A.D.P. dans la mesure où l'essence des déséquilibres I.E.S.-A.D.P. et des ajustements qui s'ensuivent, se situe au niveau des espaces polarisés. C'est précisément, après avoir fixé les lieux d'implantation des A.D.P. dans le cadre d'un plan d'aménagement de l'ensemble de l'espace, que l'intérêt de cette analyse se justifie.

- A l'analyse en termes des effets d'entraînement engendrés en amont et en aval par la construction, l'entretien et la mise en service de l'infrastructure routière. Cette analyse permet de mieux percevoir ces effets, qui peuvent se développer davantage au niveau du T.E.S., sans que leur propagation se généralise à l'ensemble de l'économie, puisque la localisation de l'infrastructure routière peut se limiter à quelques régions du pays. De ce fait, la prise en compte de la dimension spatiale nous permet d'asseoir la diffusion des effets de production et de revenu liés à la construction et à la mise en service des routes sur un plan d'aménagement de l'espace.

- A l'analyse spatiale qui permet effectivement de mieux saisir le processus de localisation qui dépend, en plus de l'existence d'une infrastructure de transport développée, de la présence d'autres facteurs attractifs en matière de localisation telles que la disponibilité des terrains et d'une main d'oeuvre qualifiée ainsi que les économies d'agglomération.

La validité de l'approche spatiale, qui n'exclut pas d'ailleurs les analyses en termes de séquences et d'effets d'entraînement, peut être illustrée à travers l'exemple de la localisation industrielle au Maroc, qui nous a permis de montrer que la localisation dépend en réalité d'une hiérarchie de motivations dont le facteur transport constitue une composante. En effet, nous soulignons qu'une grande partie de la population et des activités industrielles, se concentre dans les régions du Centre et du Nord-Ouest et en particulier à l'intérieur de l'axe Casablanca - Mohammédia - Rabat - Kénitra. Une telle concentration ne peut s'expliquer que par la convergence d'un ensemble de facteurs attractifs en matière de localisation. Une telle démarche consiste à redéfinir le rôle de la route, qui deviendra ainsi un élément d'un ensemble cohérent de mesures en matière de localisation, ce qui constitue de ce fait un fondement de toute action d'aménagement de l'espace.

Les projets intégrés au Maroc, illustrent cette situation en ce sens qu'ils ont contribué à la création de quelques zones d'influence et à la naissance d'un

environnement économique et social très attractif. De ce fait, les projets routiers doivent être identifiés en fonction d'un plan de transport, résultant d'un plan d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les projets routiers, sans être évalués uniquement par l'approche des avantages de transport, doivent être évalués surtout selon l'approche multicritère qui considère les projets routiers en tant que composante du processus d'aménagement de l'espace. Par conséquent la rentabilité des projets routiers doit être appréhendée justifiée et mesurée en fonction de la rentabilité des projets d'aménagement global des zones d'influence.

Le rôle de la route ainsi redéfini n'exclut pas la possibilité de la considérer en tant que pôle de croissance à travers les effets engendrés par sa construction, son entretien et sa mise en service.

Nous proposons, dans ce cadre une stratégie d'investissement routier applicable notamment à la construction et à l'entretien des routes de désenclavement. Cette stratégie fait largement appel à l'usage de la main d'oeuvre locale et des matériels locaux de construction. Elle fait également appel à la participation des collectivités locales en collaboration avec les services de la D.R.C.R. : le C.N.E.R. et les parcs régionaux (assistance technique, fourniture du matériel de travaux publics...) et la Promotion Nationale (mobilisation de la main d'oeuvre).

En définitive, la politique de décentralisation, sans être confondue uniquement à l'implantation des autorités locales et des équipements administratifs, doit se traduire également et surtout par l'installation des capacités d'I.E.S. au niveau régional et local dans le cadre d'une véritable politique de structuration de l'espace. Cette dernière, sans être limitée à la soumission des aménagements routiers aux seuls besoins du transport routier exprimés par les espaces polarisés, doit surtout mettre ces aménagements au service d'un ensemble de projets d'aménagement global des différents espaces, en tenant compte de la nécessité de mettre en place les courroies de transmission de la croissance au niveau de l'ensemble du territoire national.

ABREVIATIONS

- B.I.R.D. : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (Banque Mondiale).
- B.A.D. : Banque Africaine de Développement.
- A.D.P. : Activités directement productives.
- I.E.S. : Infrastructures Economiques et Sociales.
- T.E.S. : Tableau des Entrées et des Sorties.
- S.D.R.N. : Schéma Directeur Routier National.
- S.D.R.R. : Schémas Directeurs Routiers Régionaux.
- H.D.M. : High Way Désign and Maintenance Standards Model (modèle standard pour l'évaluation des projets de maintenance d'entretien des routes).
- T.R.I. : Taux de rentabilité interne.
- D.R.C.R. : Direction des Routes et de la Circulation Routière.
- C.E.V. : Coûts d'exploitation de véhicules.
- R.P.S. : Routes Pincipales et Secondaires.
- R.S.T. : Routes Secondaires et Tertiaires.
- C. T. : Chemins Tertiaires
- C.N.E.R. : Centre National d'Etude et de Recherches Routières.

كما تناول الباحث بالدرس و التمحيص العلاقات الدولية بعد أن استرجع المغرب حريته ، حيث قسمها إلى فئتين : فئة العلاقات المغربية - الاربوية - الغربية ، و فئة العلاقات المغربيةالاروبية - الشرقية ، و لم يغفل ابدا دور المغرب في حظيرة المنظمات الدولية العالمية منها و الاقليمية و في مجموعة دول عدم الانحياز التي يعتبر المغرب احد مؤسسيها عام 1961 .

وصفوة القول ان هذه الموسوعة التي تطفح بغزير المعرفة وسلاسة الكلمة وفيض المشاعر وحضور المنهج الذي يتعامل مع منهج الحوليات من حيث وقوفه على الحوادث وصانعي القرار السياسي عبر الاحقاب والعصور يعد نقلة نوعية في درب تأصيل التاريخ الدبلوماسي لاعتماده على الوثيقة المكتوبة والمراسلات الشخصية والرموز السرية الخ ...

غير ان طموحه يرمي ايضا الى محاولة جادة لاستقصاء تاريخ العلاقات الدولية في مفهومها الشمولي ، وتلك ميزة اخرى جديرة بالتنويه .

ان كل المهتمين بالتاريخ و بعلم العلاقات الدولية سوف يغرفون من منهل هذا العمل الذي يشرف البحث العلمي في بلدنا .

وأملني ان يتحفنا الدكتور عبد الهادي التازي بمزيد من عطاءاته الفكرية واسهاماته العلمية لاثراء المعرفة التاريخية واستكناه زوايا اخرى من تاريخ امتنا العظيمة .

كما تناول البحث علاقات المغرب بالدول الأوروبية: فرنسا ، اسبانيا ، البرتغال ، إنجلترا ، روسيا ، النامسا ، الدنمارك ، السويد ، النرويج ، و جمهوريات الحوض المتوسط و علاقات المملكة المغربية بالولايات المتحدة في بداية الدولة العلوية (ص 287) ونقرأ باهتمام متزايد المراسلات بين الكونغرس الأمريكي و بين البلاط المغربي و الاتفاقية المغربية بمراكش (23 يونيو 1786).

ومن المعلوم ان المغرب كان اول دولة اعترفت باستقلال الولايات المتحدة الامريكية التي بادر رئيسها جورج واشنطن الى رفع التماس الى الملك محمد الثالث بان يقوم بالتوسط لدى باي تونس و باشا طرابلس مؤكدا ان الشعب الامريكي سيظل مدينا للمغرب بما يحققه من تقدم ورضاء " راجع الصفحة 300 . وبعد الازمة التي عرفتها هذه العلاقات بسبب الحرب التي نشبت بين أمريكا من جهة و بين طرابلس من جهة اخرى عادت العلاقات الى صفائها من جديد بعد تطويق الخلاف .

لقد حفل المجلد العاشر بالاتفاقيات المغربية المتعددة الاطراف : المجلس الصحي الدولي 1256 . 1840 اتفاقية منار أشنقار 1282 . 1865 (المنار تحت السيادة المغربية) اتفاقية مدريد 1297 . 1888 .

. التوجيهات الملكية للبعثة المغربية .

. اتفاقية الجزيرة الخضراء 1323 . 1906

(سياسة الباب المفتوح) .

كما لم يفت المؤلف تناول علاقات المغرب بالعثمانيين و الايالات التابعة مع حيدر اباد ، مع السودان و مع بقية البلاد الافريقية . و على سبيل المثال فان جمهورية ليبيريا بعثت بتاريخ 15 يبرابر 1888 (2 جمادى الثانية 1305) بواسطة سفيرها المقيم في لندن يلتمس من السلطات مولاي الحسن (الحسن الاول) بواسطة نائبه في طنجة محمد الطريس الموافقة على اعتماد المسترمالكين لقتصل عام لجمهورية ليبيريا بالمملكة المغربية (ص 190).

وفي الفصل الاخير من هذا المجلد ، تطرق الباحث الى اوضاع المغرب بين فرض الحماية و استرجاع الاستقلال . وهي الحقبة التي امتدت من عام 1912 الى عام 1956 و في هذا الاطار افرد الباحث صفحات لابراز التحام الملك بالشعب و وضعية المغرب بين المواجهة المسلحة والتدخل الدبلوماسي ، وعودة جلالة الملك الى عرشه و تصفية الوجود الاجنبي .

معه محادثات سرية أحيطت بمنتهى الكتمان ، و لو أننا نعتبرها استعطافا من فرنسا للعاهل ليسير في خطها و خط الاتراك لمضايقة اسبانيا في أعقاب الاتفاقية المعروفة بين فرنسوا الاول و سليمان عام 1536 على ما عرفناه في فصل العلاقات المغربية التركية " ص 97 .

كما زخر هذا المجلد بالتطرق الى العلاقات الاسبانية من خلال انعكاس معاملة قشتالة للموريسيين على هذه الصلات و من خلال الاتفاقية التركية الفرنسية التي خيمت على المفاوضات بين الدولتين الجارتين .

لقد اسهب في الحديث عن ملامح السياسة الخارجية المغربية الثابتة القائمة على صيانة الاستقلال والتحفز الدؤوب لاسترجاع الثغور و بعث السفارات من خلال حضور دبلوماسي مغربي متميز في بلاطات اروبا والتوجه نحو مد قنوات الاتصال و التعاون والتحالف مع بلاد اليزابيت الاولى ضد اسبانيا .

وهكذا نقرأ في الصفحة 210 ما يأتي :

" كما احتفظ الارشيف البريطاني برسالة من جوهن هاريسون لمولاي زيدان بتاريخ ما بين 13 يونيه و 30 يونيه 1625 يقول فيها : "ان الوقت حان لكي ينجز مولاي زيدان وعده بالانضمام لبريطانيا ضد اسبانيا".

وقد عالج الباحث بثاقب عقله الاتفاقية المغربية الانجليزية المبرمة يوم 21 ماي 1638 التي شكلت منعطفا في العلاقات بين المملكتين حيث فتحت عهدا جديدا من التعاون في اطار مكافحة الاسترقاق و القرصنة و التزام الطرف الانجليزي بسيادة السلطات على الشواطئ المغربية و التخوم الصحراوية . و هو اعتراف صريح بسيادة المغرب على صحرائه المسترجعة (للمزيد من البحث تراجع الصفحات 216 إلى 220). هذا الاستقصاء في العلاقات المغربية الانجليزية لم يكن لينسي المؤلف باقي العلاقات التي كانت تربط المغرب مع جمهوريات البحر الابيض المتوسط .

اما المجلدان التاسع و العاشر فهما يتناولان الفترة الاولى من تاريخ الدولة العلوية ، ابتداء من القرن الحادي عشر الهجري (السابع عشر الميلادي) . وهي ثرية بما تزخر به من وثائق سواء منها ما هو موجود بالمغرب او ما هو موزع في ارشيفات عواصم القارات الخمس .

وهكذا تتبع الباحث علاقات المملكة المغربية بالامبراطورية العثمانية على عهد العلويين ، من خلال مناصرة الملوك العلويين للعثمانيين وتردد السفارات بين المغرب وتركيا واستنجد تركيا بالمغرب ضد احتلال نابليون لمصر الخ ...

المعاهدات واستعمال الرموز السرية المتبعة بل ألم ايضا بالسفراء المغاربة القدامى وحنكتهم ودراباتهم وتقافتهم ، مما يضيفي على البحث المعرفة والتشويق .

ويتناول المجلد الثالث موضوع : المغرب في حديث الاقدمين والعلاقات المغربية الاولى مع غيره من الامم - والمغرب و ظهور الاسلام .

ويتناول المجلد الرابع ظهور الدولة الاسلامية الاولى بالمغرب وعلاقات الملوك الأدارسة بملوك الامم الاخرى .

وقد افرد المؤلف للعلاقات الخارجية للدولة الادريسية مبحثا جديرا بكل اهتمام ، فكان الحديث عن علاقاتهم بالامارات المجاورة وبالحلابة العباسية ورد فعل العباسيين بعد اتصال ادريس بأهل مصر .

فكان الحديث عن الصراع الاموي و العبيدي مفيدا للغاية .

ويتناول المجلد الخامس الكلام عن دولة المرابطين و علاقاتها بباقي ممالك افريقيا ، ثم علاقاتها بممالك حوض البحر الابيض المتوسط و الخلافة العباسية في بغداد .

أما المجلد السادس فقد خصه الباحث لتناول العلاقات الدولية للمغرب في عصر الموحدين ، مع باقي ممالك افريقيا ، ومع قشتالة والبرتغال وممالك وجمهورية حوض البحر الابيض المتوسط كجنوة والبندقية من خلال ابرام المعاهدات وتبادل البعثات الدبلوماسية . ناهيك عن الصلات مع الخلافة في المشرق .

المجلد السابع عنى بتاريخ العلاقات الدولية للمغرب أيام بني مرين وبني وطاس ، وهنا سنقف على نماذج من تعامل المرينيين و الوطاسيين مع باقي افريقيا و مع دول اوربا والديار المشرقية .

ويتناول المجلد الثامن علاقة الشرفاء السعديين بالعثمانيين وصلاتهم بالبرتغال . ويقف المؤلف عند واقعة وادي المخازن الكبرى التي شبهها المؤرخون المسلمون بغزوة بدر الكبرى

(986 - 1578) (ص100 الى ص 126) حيث أ سهب في استجلاء اسبابها و نتائجها على المغرب و على المحيط الدولي، منقبا عن المخطوطات النادرة بهدف تأصيل الفكر العلمي.

كما ان البحث امتد ليشمل ايضا صلات المغرب بفرنسا التي كانت تود ان تقيم علاقات متميزة مع سلطان المغرب على غرار علاقاتها الخاصة مع الباب العالي.

يقول الدكتور عبد الهادي التازي في هذه المسألة: "وقد اضافت الرسالة خيرا عن وجود سفير فرنسي ببلاط مراکش يحمل الى محمد الشيخ ألف رمح وعودا من الزرود والخودات ويجري

التاريخ الدبلوماسي للمغرب

د. عبد القادر القادري *

أصدر الدكتور عبد الهادي التازي ، أستاذ تاريخ العلاقات الدولية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية و الاجتماعية بالرباط وعضو اكاديمية المملكة المغربية ، موسوعة تقع في عشر مجلدات من الحجم الكبير .

المقدمة عبارة عن مدخل مفيد لابرار العناصر التي استرعت نظر المؤلف وهو يحرق أبواب الكتاب وفصوله .

يقول المؤلف في هذا المعنى :

« وسنخصص المجلد الاول و الثاني للمقدمة ، التي ضمنها انطباعاتي عما قرأته في مصادر و مراجع العلاقات الدولية للمغرب مما كان جديرا بتبريزه لاثارة انتباه القارئ و تشويقا لما يرد عليه : شعارات الدولة - معالم الحكم - اشراك الشعب في الحكم - اشراك العلماء في التدبير - جهاز الخارجية - المغرب مدرسة للدبلوماسية » .

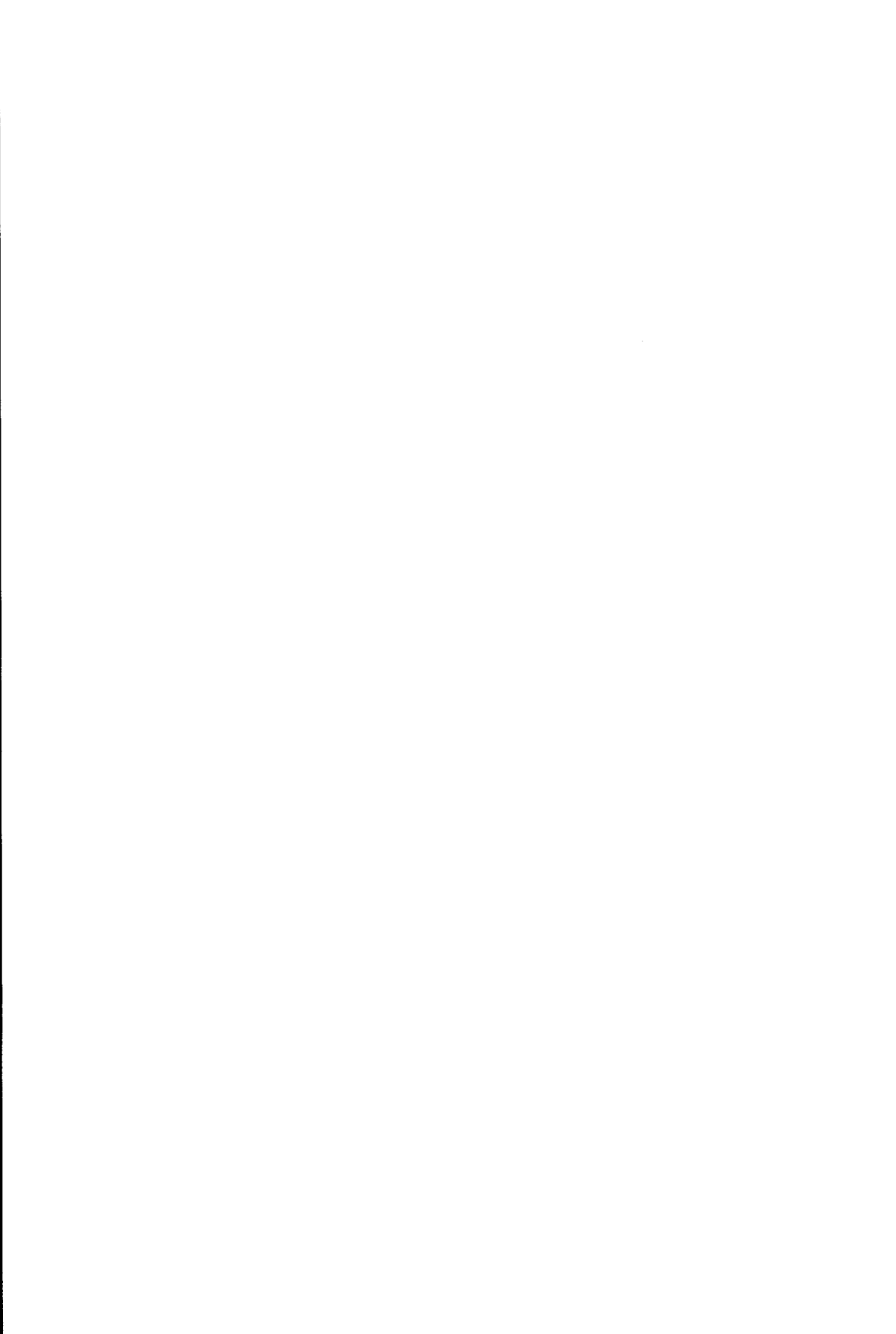
« السفارة و السفراء المغاربة - أهداف السفارات - متاعب الدبلوماسيين ومباهجهم - سفراء سجلوا مذكراتهم - مساهمة الشعر في تسجيل بعض المواقف الدولية - المغرب و حقوق الانسان - العواصم الدبلوماسية للمغرب - السفارات الاجنبية بالمغرب - الهدايا المتبادلة - لغة الاتفاقيات والمعاهدات - الميادين العامة للاتفاقيات المبرمة - الصادرات والواردات - انطباعات الزوار الاجانب ، الاسطول وراء الصيت الدبلوماسي - المواكبات و المبادرات المغربية فوسائل المواصلات الامثال في الاستعمال السياسي - صدى اليهود المغاربة في الحقل الدبلوماسي - الجالية المسيحية في خدمة الدولة » .

يتبين من هذا الجرد ان المؤلف احاط احاطة شاملة بمصادر التاريخ الدبلوماسي للمغرب عبر دراسة فاحصة للوثيقة المكتوبة و قراءة هادفة للمصادر غير المكتوبة . ولم يقتصر البحث عن ميادين التبادل الدبلوماسي التقليدي بين المغرب والاختار الاجنبية وكيفية صياغة

* أستاذ العلاقات الدولية بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية بالرباط .



بليوграфия نقدية



2. بليوغرافيا

- بليوغرافيا نقدية.

ترتيب بعض الهيئات العليا العربية للرقابة المالية حسب تاريخ
الاحداث و الاساس القانوني و التسمية

البلد	تاريخ الأحداث	الاساس القانوني	التسمية
الاردن	1952	بناء على الدستور	ديوان المحاسبة
الكويت	1964	بناء على الدستور	ديوان المحاسبة
ليبيا	1953	بناء على الدستور	الجهاز الشعبي للمتابعة
المغرب	1979	بموجب قانون	المجلس الاعلى للحسابات
الجزائر	1980	بموجب الدستور	مجلس المحاسبة
السعودية	1953	بموجب قانون	ديوان المراقبة العامة
قطر	1973	بموجب الدستور	ديوان المحاسبة
العراق	1927	بموجب الدستور	ديوان الرقابة المالية
مصر	1942	بموجب قانون	الجهاز المركزي للمحاسبات
تونس	1968	بموجب الدستور	دائرة المحاسبات
الامارات	1976	بموجب الدستور	ديوان المحاسبة
لبنان	1952	بموجب الدستور	ديوان المحاسبة

المراجع :

- 1 - اطروحتنا لنيل دكتوراه الدولة في العلوم الاقتصادية : "مساهمة في النظرية العامة للرقابة العليا للمالية العامة" ، كلية الحقوق ، الرباط ، 1991 - 1992 ، ص 213 .
- 2 - دراستنا : "دور المسألة والرقابة المالية في تحقيق التنمية والوحدة" ، مجلة المستقبل العربي ، عدد 153 ، ديسمبر 1991 . ص 53 .
- 3 - مجلة "الرقابة المالية" : المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة و المحاسبة (كل الاعداد).

لذلك تطرح أولا ، و بالحاح مسألة تعديل مقتضيات الفصل 80 من الدستور المتعلقة بالمجلس الاعلى للقضاء التي لاتنص على تمثيلية و عضوية المجلس الاعلى للحسابات به ، كما هو الشأن في الجزائر بالنسبة لمجلس المحاسبة، و ثانيا تعديل الفصول المذكورة من قانون المسطرة الجنائية التي لا تشمل قضاة المجلس الاعلى للحسابات بالحصانة القضائية اللازمة .

ومما لا شك فيه ان هذه الدسترة ضرورية نظرا لما توفره للهيئة العليا للرقابة المالية من حماية تشريعية ومن تحديد لاختصاصاتها ، ومن ضمانات و من تدعيم لاستقلالها المالي والعضوي والوظيفي .

- ضرورة تحديد علاقة المجلس بالسلطة التشريعية وبالحكومة والادارة و الرأي العام على أساس دستوري .

- التنصيب على أهداف ومهام المجلس الاعلى للحسابات ونوعية التقارير التي ينجزها وتاريخ ايداعها والجهات التي تقدم اليها .

- اقرار علنية التقارير التي يقدمها المجلس بنص دستوري ، الشيء الذي من شأنه ان يكفل الاطلاع على معلومات واسعة ومناقشتها ويساعد على ايجاد مناخ أكثر ملاءمة لتنفيذ التقارير و الملاحظات التي ابدتها الهيئة العليا للرقابة .

- اقرار الحق للمجلس في تقديم تقارير خاصة في كل وقت يراه مناسبا .

- التنصيب دستوريا على اقرار فروع او محاكم جهوية للرقابة العليا لتدعيم الرقابة على مالية وتسيير الجماعات المحلية ، مع تحديد اختصاصاتها ووظائفها وعلاقتها بالمنتخبين والمجلس الاعلى للحسابات والجهاز القضائي (المحاكم الادارية) والسلطات المحلية .

2 - مضامين الاصلاح الدستوري للرقابة العليا التي يمارسها المجلس الاعلى للحسابات :

ان دسترة الرقابة العليا المالية العامة ليست هدفا نهائيا في حد ذاته و انما هي جزء اساسي من صيرورة العقلنة و الترشيد التي يستلزمها النسق الاداري و السياسي بالمغرب ، لانه لايمكن ان يكتب لها النجاح الا اذا توفرت عدة شروط اخرى لعل اهمها اقتناع السلطة التنفيذية و التشريعية بجدوى هذه الدسترة و بوجود إرادة سياسية تضمن فعالية الرقابة العليا ووظيفتها الاستراتيجية في عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الشاملة .

فترشيد الرقابة العليا على الاموال العامة ليست تشفيا بل هي برهان محض و دليل قاطع على تقدم دولة المؤسسات و القانون ، ووعيتها بنضوج المسيرين و المسؤولين فيها الذين أصبحوا لا يخشون معقبا على أعمالهم ولا يترددون حينئذ في اسناد عملية تقييم تسييرهم و تصرفهم الى هيئة مستقلة مختصة تعتمد ، بطبيعة الحال ، على كفاءات عليا و ضمانات في ممارسة المهام الموكولة اليها .

لذلك تبرز ، في أفق الاصلاحات الدستورية المرتقبة ، استنادا الى واقع التسيير الاداري و المالي في المغرب و الى توصيات المنظمات الدولية المختصة (الاتوساي* و العربوساي* و الافروساي*) التي يعتبر المغرب فيها عضوا ، الاهمية التي تكتسبها دسترة الرقابة العليا في بلادنا بحكم دورها الحاسم في ترسيخ مبادئ المراقبة و المساءلة المالية في المجتمع ، و تكمن الحاجة لهذا الاصلاح في العناصر الاساسية الاتية :

- ضرورة التنصيب دستوريا على المجلس الاعلى للحسابات ليرقى الى هيئة دستورية مستقلة بذاتها ، اعتبارا للمهام الخطيرة و الحساسة الموكولة اليها ، مع توسيع اختصاصاتها و السهر على تطبيق الضمانات الممنوحة لقضاتها ، مع تمتيعهم بالامتياز القضائي المنصوص عليه في الفصل 240 الى 266 من قانون المسطرة الجنائية ، على غرار زملائهم قضاة المحاكم العادية ، علما ان اغلبية المواطنين و عدد كبير من الموظفين و المسيرين و الطلبة يجهلون المجلس الاعلى للحسابات ، ولا يعلمون انه يتكون من قضاة .

* L'ARABOSAI :

* L'AFROSAI :

* المنظمة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية و المحاسبة
* المنظمة الافريقية للاجهزة العليا للرقابة المالية

وفي ألمانيا الاتحادية نصت الفصول من 121 الى 128 من دستور 1948 المتعلق بتغيير مقتضيات نص 1929 بشأن الفرع الخامس حول الرقابة المالية على الوظائف الموكولة لمحكمة الحسابات الفديرالية و على تشكيلتها و مسؤوليتها ، رئيسها و طرق تعيين اعضائها و نطاق رقابتها و التقارير التي يعهد اليها انجازها ، و تأريخ تقديمها و الجهات التي يجب ان تقدم اليها. كما فظنت عدة دول عربية الى دور الاساس الدستوري في تحديد حمولة ومهام الرقابة العليا للمالية العامة ففي العراق نصت جميع الدساتير ومنذ انبثاق الحكم الوطني على تأسيس سلطة للرقابة المالية ترتبط بالسلطة التشريعية وتنوب عنها في ممارسة الرقابة العليا على المال العام . وفي الاردن تم انشاء ديوان المحاسبة سنة 1952 بناء على نص المادة 119 من الدستور التي تقول : "يشكل بقانون ديوان المحاسبة لمراقبة ايراد الدولة و نفقاتها و طرق صرفها".

و في تونس نص الفصل 57 من دستور 1959 على احداث دائرة للمحاسبة تتولى مراجعة حسابات الدولة ورفع تقرير في شأنها الى رئيس الجمهورية و الى المجلس النيابي وفق اجراءات يتولى القانون ضبطها . وبناء على ذلك تم اصدار القانون المنظم لهذه الهيئة الدستورية سنة 1968 الذي تلتته مجموعة من القوانين التي تخص تنظيم سيرها و ترسيخ سلطاتها و نطاقها . و في الجزائر نص الدستور في المادة 190 على انشاء مجلس المحاسبة ثم صدر القانون رقم 5/80 لسنة 1980 بشأن هذا المجلس.

وفي السودان صدر اول قانون لديوان المراجع الهام سنة 1970 بناء على دستور 1956 الذي تضمن موادا خاصة بالمراجع العام ، و في سنة 1973 صدر دستور دائم افرد بابا كاملا للديوان و لرئيسه المراجع العام .

و في الكويت نصت المادة 151 من الدستور على أنه " ينشأ بقانون ديوان للمراقبة المالية يكفل القانون استقلاله ، و يكون ملحقا بمجلس الامة ، و يعاون الحكومة و مجلس الامة في رقابة تحصيل ايرادات الدولة و انفاق مصروفاتها في حدود الميزانية ، و يقدم الديوان لكل من الحكومة و مجلس الامة تقريرا سنويا عن أعماله وملاحظاته".

وفي الامارات العربية نص دستور 1971 على ضرورة انشاء ديوان للمحاسبة على المستوى الاتحادي ، وبناء على هذا النص الدستوري صدر قانون 1976 متضمنا انشاء هذا الديوان .

استنادا الى ماتقدم تبرز الاهمية الوظيفية والسياسية والقانونية لدعم الرقابة العليا على أساس دستوري بالمغرب الذي من شأنه ان يضمن لها التكيف مع مستجدات وآليات علم الرقابة.

لحسابات لا يوجد أي سند دستوري والحال عكس ما نص عليه اعلان "ليما" لسنة 1977 الذي حدد بوضوح المبادئ والقواعد الاساسية التي يجب ان يكون عليها نظام الرقابة التي تمارسها الهيئات العليا للرقابة المالية في الوقت الحاضر ، لكي تستطيع مواكبة التقدم العلمي والحضاري من جهة ، والتطورات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تعرفها الدولة الحديثة ، بدءا من الاهداف وانتهاا بنطاق اختصاصات الرقابة .

كما ان وضعية المغرب الدستورية لا تتماشى في هذا الشأن مع مختلف توصيات المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية و للمحاسبة (العربوساي) التي اسست سنة 1976 ، و التي يعتبر المغرب عضوا فيها منذ 1980 حيث أكدت في كل مؤتمراتها المتعاقبة على اهمية الاساس الدستوري والعلمي للرقابة المالية . و شموليتها ثم دورها الفعال في تزويد السلطات المختصة بالمعلومات الضرورية حول استخدام الاموال العامة باعتبارها عنصرا هاما من العناصر التي تقف الى جانب التخطيط واتخاذ القرارات ، كما لا يتماشى النظام المغربي للرقابة العليا مع ما أقره اعلان بالي (1988) بشأن " دور الرقابة المالية في دعم حجم الاصلاح للوصول الى ادارة عامة وإدارة هيئات تتمتعان بالكفاءة العالية" الذي أكد على تقوية الرقابة العليا و توسيع سلطتها القانونية ولا مع اعلان طوكيو (1985) الذي اقر "بالزام الاشخاص والسلطات المخولة بادارة الموارد العامة بالادلاء بالمعلومات المتعلقة بادارة تلك الموارد بحيث يكونون عرضة للاستجواب بخصوص قيامهم بالمسؤوليات المخولة لهم في الجوانب المالية و ادارة الاعمال و البرامج" ولا مع اعلان بكين (1991) بشأن "الارشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية ادارة المالية العامة و الاستثمار" الذي يوصي بأن تكون اختصاصات وسلطات ووظائف الاجهزة العليا للرقابة المالية منصوص عليها في الدستور ، وان تتمتع باستقلال كامل بالنسبة لمختلف انواع مواردها و مسؤولياتها الرقابية و اعداد تقاريرها و ان تحدد الصورة التي يجب ان يكون عليها نظام الجهاز الاعلى في توعية الجمهور على أهمية الادارة المالية وفي اقناع كل من السلطة التشريعية و الحكومة بدور استقلال الرقابة ، الاستقلال الكافي ، في ضمان فعاليتها و أدائها مؤكدا بصفة خاصة على ضرورة تدعيم استراتيجيتها و مناهجها في تحقيق اهداف المسألة العامة.

و لقد فطنت عدة دول غربية لدور الاساس الدستوري في دعم الرقابة العليا و تحديد اهدافها و نطاقها ، و هكذا نجد ان الفصل 47 من الدستور الفرنسي يعهد لمحكمة الحسابات " مساعدة البرلمان والحكومة في تنفيذ قوانين المالية".

بعد التنفيذ، انشاء لجان للحسابات العامة في المجالس النيابية تتولى فحص الحساب الختامي وتقديم تقارير بشأنه .

و لقد بدت بوادر التنظيمات المالية في انجلترا (مباشرة بعد ثورة 1688) التي تعتبر السبابة الى ارساء الدعائم الاساسية لرقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الميزانية العامة ، تلك الدعائم التي كانت الباعث الاول على ايجاد رقابة خارجية مستقلة تعهد الى جهاز عال للرقابة والمساءلة المالية ، وخاصة عندما لم تستطع اللجن النيابية ان تزود المجلس التشريعي بكل المعلومات الفنية لمراقبة مدى سلامة الحكومة للنفقات العامة و مدى مطابقة الحساب الختامي للمستندات و التقديرات الاصلية ، نظرا لما يستلزمه هذا العمل من تخصص و اطلاع واسع على خفايا الادارة و ملاساتها .

و لقد كانت فرنسا في مقدمة الدول التي أنشأت هذه الهيئة ، سنة 1791، و اطلقت عليها "مكتب الحسابات" حيث اصبح يمارس مهامه تحت اشراف السلطة التشريعية و ذلك الى سنة 1807 عندما أحدث نابليون "محكمة الحسابات" La cour des comptes اما انجلترا ، فرغم انها كانت السبابة الى الاخذ بمبدأ الاعتماد المسبق لتقديرات النفقات العامة فان هيئتها العليا للرقابة المالية لم تظهر للوجود الى سنة 1866 حيث اطلق عليه اسم "Comptroller and Auditor General" لممارسة الرقابة المالية نيابة عن مجلس العموم .

أما الولايات المتحدة فقد ظلت متأخر عن السير في هذا الاتجاه حيث أنها لم تحدث هيئتها العليا للرقابة ، التي يطلق عليها "General Accounting Office" الا سنة 1921، لكنها حققت ، بعد الحرب العالمية الثانية ، ثورة عارمة في تقنيات و مناهج و أهداف علم الرقابة المالية .

ففي العشرينات من هذا القرن ، لاقى هذا الاتجاه نحو هيئة خارجية للرقابة المالية صدى واسعا في بعض الدول العربية على اثر انفصالها عن الدولة العثمانية ، وخاصة بعد حصولها على الاستقلال السياسي ، حيث نصت عدة دساتير عربية على انشاء جهاز عال للرقابة ، كما هو الشأن ، على سبيل المثال في سوريا سنة 1920 و العراق سنة 1925، و مصر سنة 1923 و لبنان سنة 1926، و الاردن سنة 1952 ، وليبيا سنة 1951 ، و الكويت سنة 1964 ، و الامارات العربية سنة 1971 ، و تونس سنة 1959 ، و الجزائر سنة 1962.

أما في المغرب فان دساتير سنة 1962 و 1970 و 1972 لم تنص ابدا على انشاء هيئة عليا للرقابة المالية ، حيث ان القانون رقم 12.79 لسنة 1979 المتعلق بالمجلس الاعلى

الحقوق الاساسية للانسان . وفي افق الاصلاحات الدستورية والسياسية المرتقبة يمكن للمواطن المغربي ان يتساءل عن المكانة التي ستحتلها بها قضية الرقابة العليا للمالية العامة في بلادنا في خضم هذا الاصلاح ، وعن مقدار الدعم السياسي و الدستوري الذي سيشملها من أجل ترسيخ مبادئها و تحديد و وظائفها في تشريعاتنا و قوانيننا لتنتقل بناء على اسس متينة كمي تساهم بدورها في مسلسل التنمية الاقتصادية و الاجتماعية الشاملة ، علما ان هذا القطاع ظل يعيش منذ الاستقلال ازمة متميزة و تهميشا مقصودا و ممنهجا من طرف الجهاز التنفيذي، و تتجلى هذه الازمة في فشل "اللجنة الوطنية للحسابات" التي تم انشاؤها سنة 1962 في القيام بالمهام المنوطة بها ثم في الصعوبات والاكراهات التي تواجه المجلس الاعلى للحسابات" الذي لم يستطع منذ احداثه سنة 1979 تحقيق الاهداف التي ولد من أجلها .

فما هي الاسباب التي تفسر و تكرر تأخر بلدنا في ممارسة الرقابة العليا للاموال ، مقارنة مع عدد كبير من الدول النامية (أمريكا اللاتينية) و بعض الدول العربية الشقيقة ، التي قطعت فيها دواوين للمحاسبة مراحل جدا متقدمة في هذا المجال ؟

و هل حان الوقت لتقويم و اصلاح تجربة " المجلس الاعلى للحسابات " في ميدان الرقابة العليا ؟ و ما هو دور اقرار دسترتة في دعم الرقابة العليا و تحديد أهدافها و تعزيز وسائلها و تقوية بنياتها و اعادة هيكلتها ؟ و هل يعتبر غياب الاساس الدستوري لهذه الرقابة هو المسؤول عن ضعفها او تعطلها ثم عن انعزالها عن الرأي العام الوطني ؟ انها بالفعل جملة من التساؤلات التي يصعب علينا في هذا الاطار الاجابة عنها باسهاب ، لهذا سنحاول أساسا اثاره البعد الدستوري/السياسي لاشكالية الرقابة العليا للمالية العامة قبل التطرق لبعض الخطوط الجوهرية التي يجب ان يتضمنها الاصلاح الدستوري لجهاز "المجلس الاعلى للحسابات" .

1- البعد الدستوري/السياسي لاشكالية الرقابة العليا على الاموال

العامّة :

لعل أغلبية الصفة الشعبية على انظمة الحكم في الدولة الحديثة هي التي اوجدت بعض التنظيمات المالية التي مرت بسلسلة طويلة من التطورات والتغيرات منذ اواخر القرن السادس عشر الى بعد الحرب العالمية الثانية حيث تبنت عدة دول نظام الرقابة العليا في معناه العصري. وتستند هذه التنظيمات إلى عدة مبادئ نذكر منها أساسا الاخذ بمبدأ الاعتماد المسبق لتقديرات النفقات من قبل السلطة التشريعية و الزام السلطة التنفيذية بالبقاء ضمن حدود تلك التقديرات، الزام الحكومة بان تقدم الى السلطة التشريعية بيان الحساب الختامي عن الميزانية

الرقابة العليا للمالية العامة بالمغرب في أفق الإصلاحات الدستورية والسياسية

بقلم الدكتور محمد حركات *

يمكن تعريف الرقابة العليا، استنادا إلى المادة الثانية من النظام الأساسي للمنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة على الأموال العامة (الانتوساي) بكل جهاز عال ، أيا كانت تسميته وطريقة إنشائه وتنظيمه ، الذي يعهد اليه بمقتضى الدستور او القانون ممارسة الرقابة على المالية العامة والذي يزود مجلس النواب ، بصفته الهيئة التي تقر ميزانية الدولة وتعتمد حساباتها الختامية ، أو الحكومة بصفتها المشرفة على قيام للأجهزة التنفيذية بمسؤولياتها ، أو كليهما بالمعلومات المتعلقة بكيفية إدارة و استعمال تلك الاموال .

ولقد شهد نظام الرقابة العليا في الدول المتقدمة ، منذ بداية القرن العشرين وخاصة بعد الحرب العالمية الثانية ، تطورات جدا هامة ، بحكم ارتباطه الوثيق بكل التغييرات الاقتصادية والدستورية والسياسية والاجتماعية التي عرفتها الدولة الحديثة ، و تتجلى تلك التطورات في تبنيها لمناهج علمية جدا متقدمة في ميدان التدقيق و التقييم لمشاريع الدولة و في توسيع نطاق الرقابة و آفاقها ثم بالوعي المتزايد بأهميتها القصوى في عقلنة التسيير الإداري والمالي و تنشيط العمل السياسي و في الدول النامية يمكن للرقابة العليا كذلك إن توفرت لها كل الشروط اللازمة ان تساهم في خلق عادات و تقاليد للرقابة و المساومة من خلال :

- تدعيم مبادئ المساواة العامة على كل المستويات .
- فتح علاقات سياسية متطورة بين الجهازين التشريعي و التنفيذي .
- تنشيط الجدل الاجتماعي من خلال اخبار المواطنين و الرأي العام حول ظروف و ملاسبات انفاق ميزانية الدولة و نواقص تسييرها المالي و الإداري و ذلك بتنويرهم و باشراكهم في العملية الرقابية لكي يبدوا بأرائهم حول توجيهاتها وواجه قصورها باعتبار ان حق الرقابة يعد اليوم من

* باحث ،مجاز في الحقوق و الاداب و حاصل على دبلوم الدراسات العليا و دكتوراه الدولة في الاقتصاد .

يتميز توزيع عقود أنواع الماشية بالتكافؤ ، حيث أن معامل التركيز لا تتعدى قيمته 0,11 الشيء الذي يؤكد التوزيع المحلي المنتظم لمختلف أنواع الماشية . وتتأكد هذه الملاحظة من خلال متوسط العقود ، إذ أن أكثر من 90٪ من الحيازات يقترب متوسطها من المعدل العام . غير أن هذه الصورة تخفي تباينات مجالية ، لا بد من التأكيد عليها. يتصف التوزيع المجالي لعقود الماشية بالتنافر بين حجم العقود و أعداد الماشية بشرحتي ساحل بوقنادل و حصين ، فالعقود تتركز لدى الفئات التي يقل حجم مساحتها عن 3,7 هـ ، بينما تتركز الماشية لدى الفئات التي يتراوح حجم مساحتها ما بين 3,7 و 12,5 هـ و يتصف توزيع العقود بشريحة " السهول" بالتركز لدى الفئات التي يقل حجم مساحتها عن 1,5 هـ ، بينما تتركز الماشية لدى الفئات التي يتراوح حجمها ما بين 3,7 هـ و 8,4 هـ .

استنتاج عام :

بالنظر إلى الاهداف المعلن عنها في مدخل هذا البحث يمكن القيام ببعض الاستنتاجات :
أولا: يعرف توزيع العقود تفاوتا مجاليا ، إذ كلما ابتعدنا عن مدينة سلا تزايد حجم العقود و لاسيما الحضر- ريفية منها ، و تبرز شريحة السهول كمجال جذب أساسي لهذه الحركات يرجع ذلك إلى أن الماشية تشكل عماد الحياة الريفية بها .

ثانيا : إن تركز العقود بفئات الحيازات الصغرى يدل على رغبة المربين في ايجاد التوازن داخلها ، حيث تشكل العقود رساميل إضافية تعوض النقص الحاصل على البنية الزراعية . ولهذا نعتبر حركية العقود بهذه الفئات مؤشرا أساسيا على توازن الحيازة وإن كانت تتأثر بالعامل الزمني الذي يعتبر أحد العناصر الأساسية في تجدد القراض . وإذا كانت معظم عقود الارض تتم خلال موسم فلاحي معين ، فإن الامر يختلف بالنسبة لعقود الماشية والتي يمكن أن نقسمها إلى قسمين حسب مددها وهما المدد قصيرة المدى دون خمس سنوات والمدد طويلة المدى أكثر من خمس سنوات وبعد القسم الأول أكثر شيوعا بالمجال المدروس .

ثالثا : رغم تفوق حجم العقود الريفية على نظيرتها الحضرية فإن هذه الاخيرة تتفرق في حجم الماشية موضوع العقود . و من تم نستنتج أن الاستثمار الحضري أهم من نظيره الريفي و أن هناك علائق وظيفية بين المدينة و ضاحيتها ، إذ تعدجسما منسجما معها . ومن شأن هذه العلائق أن تخفف من حدة الفوارق بين المدن والارياف إذا ما ترابطت بشكل أفضل .

جدول رقم 4 : بنية الماشية الريفية-ريفية حسب فئات الحيازات

مميز		غنم		بقر		الماشية		المتنوع		فئات الحيازات (هـ)
%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	
50,0	60	21,94	430	5,25	75	16,1	565	18,18	40	بدون أرض
18,33	22	9,95	195	1,4	20	6,75	237	9,09	20	1,5 - 0,2
31,67	38	35,71	700	16,08	230	27,58	968	25,0	55	3,7 - 1,7
-	-	13,77	270	30,77	440	20,23	710	29,55	65	8,4 - 3,8
-	-	6,38	125	26,22	375	14,24	500	13,64	30	12,5 - 8,5
-	-	6,89	135	10,49	150	8,12	285	2,27	5	17,5 - 13,0
-	-	5,36	105	9,79	140	6,98	245	2,27	5	29,0 - 18,0
100,0	120	100,0	1960	100,0	1430	100,0	3510	100,0	220	المجموع

إذا كانت عقود الحضريين السلاويين تهم جميع فئات الحيازات ، فإن الامر يختلف بالنسبة للرياطيين . وترجم هذه الوضعية هيمنة النفود الحضري لمدينة سلا . وما يشير الانتباه هو تركيز عقود المعز لدى الفئات المتوسطة و غيابها بالنسبة للمربين بدون أرض ، علما بأنهم يختصون في تربيتهم ، ولعل ذلك راجع إلى دونية قيمة هذا النوع من الماشية ورغبتهم في التخلص منه . وبالنظر إلى التوزيع المجالي للعقود الحضر- ريفية حسب فئات الحيازات نجد معظمه يوجد بشريحتين : تتمثل الاولى في القسم الساحلي من ضاحية سلا و لاسيما "بحصين" وتوجد أغلب العقود لدى الفئات الصغرى التي يقل حجم مساحتها عن 3,7 هـ أما الشريحة الثانية فتتكون من القسم الداخلي لضاحية سلا و تتركز أغلب العقود لدى الفئات التي يقل حجم مساحتها عن 1,5 هـ .

يظهر إذن أن العقود الحضر- ريفية لا تهم إلا فئات الحيازات الصغرى و تؤكد بذلك العجز المادي لهذه الحيازات ، كما لم تعمل على تصحيح التفاوتات الملحوظة لبنية الحيازات بضاحية سلا ، بل تساهم في إقامة علاقات لا متكافئة سواء بين المدينة والريف أو على المستوى الاجتماعي ، لانها تعمق التبعية للتمويل الخارجي ، علاوة على أنها لم تحدث تحولا على المستوى الوظيفي لتربية الماشية .

2.2 - تعكس العقود الريفية- ريفية مستوى الاستثمار الذاتي

للريفيين

تعكس حركة العقود الريفية- ريفية مستوى الامكانيات الذاتية للريفيين و قدرتهم الاستثمارية لتطوير تربية الماشية و تصحيح التفاوتات السوسيو- مجالية . غير أن هذه الحركة لا تخرج عن الاطار العام الذي رسمنا معالمه سالفا . تمثل العقود الريفية- ريفية أزيد من 56٪ من مجموع العقود بضاحية سلا إلا أنها تهم أقل من نصف الماشية المتعاقد بشأنها ويعني هذا أن الاستثمارات الريفية- ريفية ضعيفة بالمقارنة مع مثيلتها الحضر- ريفية . وأهم ما يميز توزيع عقود الماشية هو انتشارها المتكافئ بين القسم الساحلي من الضاحية والقسم الداخلي منها ، علاوة على ضعف التفاوت في توزيع العقود على أنواع الماشية وخاصة البقر و الغنم منها . وتغلب على الماشية الاصناف المحلية التي تتكون من مجموع الغنم والمعز وغالبية البقر ، وتعرف هذه الاخيرة توزيعا شبه متكافئ للأصناف الهجينة على مختلف الشرائح المكونة لضاحية سلا .

يظهر أن العقود الريفية- ريفية تختلف عن نظيرتها الحضر- ريفية من حيث حجم العقود و توزيعها شبه المتكافئ على المجال . غير أن السعي إلى تطوير وظائف تربية الماشية يتصف بالضعف . نظرا لتركيزهما على الاستثمار في الماشية التقليدية المتمثلة في البقر و الغنم ، في حين يلاحظ إهمال للانواع الاخرى كالدجاج الصناعي .

جدول رقم 3 : بنية عقود الماشية الحضر- ريفية حسب فئات الهيازات
ومكان الاقامة (عدد الماشية بالرؤوس)

مـمـز				غـنـم				بـتـر				فئات الهيازات (هـ)
الرباط		سلا		الرباط		سلا		الرباط		سلا		
%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	
-	-	-	-	-	-	22,78	482	-	-	14,91	170	بدون أرض
-	-	-	-	-	-	8,51	18	-	-	12,28	140	1,5 - 0, 2
-	-	-	-	-	-	13,23	280	10,26	20	21,49	245	3, 7 - 1, 7
-	-	-	-	21,59	95	23,86	505	43,59	85	31,58	360	8,4 -3,8
-	-	100,0	125	-	-	8,74	185	-	-	10,53	120	12,5 - 8 ,5
100,0	100,0	-	-	78,41	345	10,92	231	46,15	90	-	-	17,5 -13,0
-	-	-	-	-	-	11,96	253	-	-	9,21	105	29,0 - 18,0
100,0	100,0	100,0	125	100,0	44,0	100,0	2116	100,0	195	100,0	1140	المجموع

4116 رأساً ويتميز توزيع عقود الماشية بميزتين : تتمثل أولاها في غلبة تدخل الحضريين السلاويين حيث يحتكرون أزيد من أربعة أخماس الماشية ، زيادة على انتشارهم في مجموع المجال الضاحوي ، الشيء الذي يدل على أهمية نفوذ مدينة سلا . و تتمثل ثانيهما في ضعف تدخل الحضريين الرباطيين وتركزهم المجالي ، إذ توجد نسبة مهمة من الماشية المتعاقد بشأنها ، بالقسم الداخلي من الضاحية . و بناء على ما سلف ، يتضح أن الضاحية السلاوية ، تقع تحت تأثير العدوتين و أن الاستثمار الحضري يهتم الماشية الصغرى ، مما يؤكد الرغبة في الربح السريع ، خاصة و أن هذا النوع من الماشية ، لا يتطلب رعاية مكلفة ، لانه يستفيد من المراعي الغابوية .

ويقتضي التعرف على الدور الوظيفي للعقود الحضري- ريفية ، التطرق إلى توزيع أصناف الماشية لانها تبرز مستوى التحول النوعي لتربية الماشية .

إذا كانت الاغنام هي أكثر أنواع الماشية التي تهمها العقود . فإنها تتكون كلها من الاصناف المحلية ، و لهذا ارتأينا التركيز على البقر ، لانه يتميز دون غيره بتنوع أصنافه . و يبدو أن العقود لم تخرج عن الاطار العام لتوزيع أصناف البقر بضاحية سلا ، حيث نجد تركزا للاصناف الهجينة والمستوردة بالمجالات القريبة من مدينة سلا ولاسيما بشريحة حصين بينما توجد الاصناف المحلية - التي تشكل غالبية البقر - بالمجالات البعيدة عنها . ويدفعها ذلك إلى التساؤل عن الهدف من الاستثمار في الماشية الكبرى . وإذا كانت الايقار تشكل نسبة مهمة من مجموع البقر ، فإن ذلك لا يفهم منه توجه الاستثمار الحضري نحو إنتاج الحليب ، بل يعد الاهتمام بهذا النوع من الماشية و سيلة للتوفر على أنواع أخرى مخصصة للعقر ، عن طريق النتاج .

وتتميز علاقة عقود الماشية الحضري- ريفية بفئات مساحة الحيازات بتركز ضعيف ، إذ لا تتعدى قيمة المعامل 0,14 مما يدل على توزيع شبه متساو على مختلف الفئات . و لا بد من التأكيد على ملاحظة أساسية تتعلق بارتفاع متوسط عقود الماشية بالنسبة للمربين بدون أرض مما يؤكد مرة أخرى ، أهمية الماشية بالنسبة لهذا الفئة .

وتتوزع العقود الحضري- ريفية بشكل متفاوت أيضا حسب أنواع الماشية وحسب مكان الاقامة للحضريين (الجدول رقم 3) .

والخبرة . أما النوع الثالث فهو الذي يطابق العقود المتميزة بأحادية التركيب وتشمل أقل من نصف العقود . ونستنتج من خلال هذا التوزيع ثلاث ملاحظات :

- انتشار العقود بالمجالات التي توجد بها أراضي الجماعة ، دليل على أنها تعوض النقص في مساحة الحيازات المتميزة بالتشدر .

- ضعف انتشار العقود بأراضي الوقف - التي تمتد بولجة سلا - يعني أن الظروف العقارية تعتبر عائقا لتسربها ، مما يفضي إلى عدم الاستفادة من الرساميل الاضافية التي من الممكن أن تعرض النقص في متوسط المساحات الزراعية .

- وجود العقود لدى الحيازات متعددة التركيب ، يعني أن المساحات المميزة لها ، لا تكفي لتحقيق توازنها ، لهذا يتم اللجوء إلى رأسمال تكميلي .

2- تشكل العقود موضوع منافسة بين الحضريين والريفين

تنقسم عقود الماشية بضاحية سلا إلى قسمين حسب أصلها الجغرافي إذ نجد إلى جانب العقود الريفية - ريفية التي تنشر على مجموع المجال الضاحوي ، نظيرتها الحضري - ريفية المركزة بالقسم الداخلي .

1.2- تعكس العقود الحضري- ريفية الهيمنة الحضرية

تعتبر حركة العقود الحضري- ريفية من أهم المؤشرات دلالة على مستوى الروابط الوظيفية بين المدينة و ضاحيتها ، لأنها تبرز مدى حجم استثمار الرأسمال الحضري في تربية الماشية . وإذا كان عدد العقود الحضري- ريفية لا يزيد عن الخمسين من مجموع العقود بضاحية سلا ، فإن أعداد الماشية تمثل أزيد من النصف ، مما يدل على أهمية التدخل الحضري .

ويعد القسم الداخلي من ضاحية سلا منطقة الجذب الاساسية لحركة العقود الحضري- ريفية إذ يركز زهاء أربعة أخماس الماشية ، علاوة على ارتفاع متوسط العقود بالنسبة للمعدل العام . ونستنتج من ذلك أن المجال يوجه التدخل الحضري بالضاحية ، لان المجالات القريبة من مدينة سلا تتميز بوجود حيازات حضرية ، تخضع للتنفيذ المباشر للحضريين ، بينما يرتبط وجودهم بالعقود في القسم الداخلي من الضاحية . ويدل هذا التمايز على الصفة الانتقائية للتدخل الحضري . و نستنتج انطلاقا من هذه الملاحظة مسؤولية الحضريين في تعميق التفاوت الوظيفي بين القسم الساحلي للضاحية و نظيره الداخلي . وتتطلب توضيح هذه الظاهرة ، التعرف على أنواع وأصناف الماشية وعلاقتها بإمكان إقامة الحضريين . تشكل الاغنام الموضع الاساسي لحركة العقود الحضري- ريفية ، بنسبة تزيد عن 60٪ من مجموع الماشية البالغ عددها

توزيعا ضعيف التفاوت للماشية المتعاقد بشأنها . و يمكن التأكيد على ملاحظتين : تركز عقود الماشية بالحيازات الصغرى ، الشيء الذي يعني عدم قدرتها على التمويل الذاتي وتبين هذه الملاحظة بشكل جلي من خلال وجود نسبة مهمة من المتعاقدين بدون أرض . وتتمثل الملاحظة الثانية في ضعف اهتمام الحيازات الكبرى بالعقود ، مما يترجم استغناؤها عن الرساميل الاضافية ، ورغم ارتفاع متوسط العقود لديها ، فإن ذلك يرجع إلى قلة عدد المتعاقدين .

وهكذا يتبين بأن العقود تساهم في صياغة العلاقات الاجتماعية لانها تنبني على قلمك الناتج من طرف صاحب المال ، الشيء الذي يكشف الخلل الحاصل على بنية الحيازات وتبعيتها للتمويل الخارجي . ولاشك أن هذه الوضعية ستنعكس على المجال .

ويتبين أن الحزام المكون من ساحل بوقنادل و"حصين" يتصف بتركز العقود لدى المربين الصغار ، علاوة على ضعف حركية الرساميل ، حيث لا تتعدى نسبة الماشية التي تهتمها العقود الخمس (5/1) من المجموع ، تتوزع على 90 متعاقدا . أما فيما يتعلق بالشرائح الداخلية لضاحية سلا فإنها تتميز بتوزيع يختلف عن توزيع العقود الملاحظ في الشرائح المحيطة بمدينة سلا . ونعتبر شريحة " السهول " أكثر الشرائح المجالية تركيزا للعقود . و يتضح أنه كلما كبرت الفئات ، ضعفت حركة العقود . ولابد من إبداء ملاحظتين : تتعلق أولاها بوجود العقود لدى المربين بدون أرض ، رغم أن الحصة التي يتوفرون عليها زهيدة ، و يعني ذلك أن هذه الفئات تعتمد اعتمادا كليا على الماشية . وتتجلى الملاحظة الثانية في تركز العقود لدى الحيازات التي يقل حجم مساحتها عن 1,5 هـ . وبالنظر إلى حجم العقود المركز ببلاد السهول ، نؤكد أن الحيازات بهذه الشريحة تعرف خللا ، و لاسيما الحيازات الصغرى ، لانها أكثر استيعابا لحركة العقود . ولاشك أن هذا الخلل سينعكس سلبيا على تطوير وظائف تربية الماشية .

ويدفعنا هذا التوزيع المجالي المتباين للعقود إلى التساؤل عن علاقة الارض بالماشية . وهل يمكن القول بأن الخلل الحاصل في الاولى يفسر تركز العقود في الثانية . يدفعنا حل هذا إلى التطرق إلى طرائق الاستغلال و علاقتها بالعقود . وأول ملاحظة تثير الانتباه هي الصفة المركبة لطرائق الاستغلال لدى غالبية المربين الذين تهتمهم العقود . ويمكن تصنيفها إلى ثلاثة أنواع تبعا لمركبات طرائق الاستغلال :

يتمثل النوع الاول في العقود الثلاثية التركيب (6) وتشمل نسبة لاتتعدى 15٪ . وتمثل العقود الثنائية التركيب نسبة تصل إلى 38٪ أهمها تلك التي تتركب من أراضي الملك

(6)عقود ثلاثية التركيب.(ملك ، خيزة ، جماعة أو وقف)

المجموع . أما النوع الثاني فهو الذي يوافق العقود ثنائية التركيب ويضم أكبر نسبة من العقود، تزيد عن 40٪ وأهمها تلك التي تتركب من البقر المحلي والغنم . ويطابق النوع الثالث العقود أحادية التركيب ، ويتميز عن سالفه بأنه يتكون في معظمه من البقر. وهكذا نلاحظ بأن حركة العقود لم تغير من البنية العامة لتوزيع أنواع وأصناف الماشية ، مادام الفرق موجودا بين المجالات القريبة من مدينة سلا والمجالات البعيدة عنها . وتتأكد هذه الملاحظات حينما نفحص عقود الماشية حسب فئات الحيازات (الجدول رقم 2).

2.1 - أزيد من نصف عقود الماشية بهم الحيازات الصغرى

تعكس الحيازة بشكل جلي الدور الوظيفي لعقود الماشية ، لانها تبين توزيع هذه الحركة على مختلف فئات المربين .

جدول رقم 2 : بنية عقود الماشية حسب فئات الحيازات
(عدد الماشية بالرؤوس)

المتوسط	ماشية		عقود		فئات الحيازات (هـ)
	%	عدد	%	عدد	
22, 1	15, 96	1217	14, 28	55	بدون أرض
13, 9	7, 3	557	10, 39	40	1, 5 - 0, 2
15, 9	19, 84	1513	24, 67	95	3, 7 - 1, 7
14, 6	23, 01	1755	31, 17	120	8, 4 - 3, 8
20, 6	12, 2	930	11, 69	45	12, 5 - 8, 5
70, 0	13, 78	1051	3, 9	15	17, 5 - 13, 0
40, 2	7, 91	603	3, 9	15	29, 0 - 18, 0
19, 8	100, 0	7626	100, 0	385	المجموع

إن أهم ما يميز علاقة عقود الماشية بفئات المربين هو ضعف معامل التركيز⁽⁵⁾ حيث لا تتعدى قيمة المعامل 0,12 . وتتأكد هذه الملاحظة بالنظر إلى فئات المربين والتي تعرف

(4) فئات الحيازات بالهكتار .

(5) معامل التركيز = $\frac{2 \text{ مساحة التركيز}}{\text{مساحة المربع}}$

ويقتضي التعرف على تأثير العقود وربطها بالدور الوظيفي وعلاقتها بالتحول الذي يحدثه على الماشية . و لهذا يبدو من الضروري النظر إلى العقود في علاقتها مع أنواع و أصناف الماشية .

تمثل الاغنام الاهتمام الاساسي للمتعاقدين ويوافق تركزها نواتين : تحييط أولاهما بغابة المعمورة ، بينما تتوسط الثانية غابة السهول . إلا أن هذه الاخيرة تركز أكثر من ثلثي الاعداد علاوة على تميزها بوجود عقود تهم المعز . ولا يفوتنا التأكيد على ملاحظة أساسية تتعلق بالتطابق بين تركز عقود الاغنام و بين المجالات التي يسود بها الارعاء خارج الحيازة . وتعكس هذه الوضعية الاختلال الذي يعرفه السير الرعوي بفعل التقلبات البيئية ، الشيء الذي يؤثر على الوضعية المادية للمربين و يسهل تسرب حركة العقود . ولاشك أن انتشار عقود الاغنام يزكي الدور الوظيفي لهذا النوع من الماشية بالمجالات الانفة الذكر ، و المتمثل في إنتاج الصوف علاوة على الريح السريع ، لان دورة النتاج المميزة للاغنام تساعد على ذلك ، مما يضمن عملية استرجاع صاحب الرأسمال لماله .

ولاتهم العقود الخاصة بالبقر سوى نسبة تنيف على الثلث من مجموع الماشية و توجد أساسا "بالسهول" و "حصين" . وبدل ضعف هذه النسبة على عدم المخاطرة بالاستثمار في الماشية الكبرى والتي تتطلب رعاية جيدة ، علاوة على بطء دورة النتاج لديها . ويبدو هذا الوضع مثيرا للاستغراب ، ذلك أن الريح الذي يدره البقر ، يفوق نظيره المحصل عليه من الاغنام ، زيادة على وجود سوق حضرية قادرة على استهلاك هذا النوع من الماشية .

وإذا اعتبرنا الاستثمار في الاصناف الهجينة و المستوردة مؤشرا على تحول نوعي لتربية الماشية ، فإنه يمكن القول بأن العقود لا تعمل على تحقيق ذلك ، لانها تهتم بالماشية المتمثلة في الاصناف المحلية التي يتشكل أغلبها من الغنم . وينضاف إلى ذلك تركز مجالي لعقود الاصناف الهجينة و المستوردة ، إذ يوجد أغلبها بشريحة "حصين" . و نستخلص من ذلك أن العقود تساهم في تعميق الفوارق المجالية بضاحية سلا ، بل يمكن اعتبارها عائقا لتطور تربية الماشية لان العلاقة بين المتعاقدين تتحكم فيها المنفعة المادية بأقل تكلفة .

إن التوصل إلى هذا الهدف ، دفع معظم المتعاقدين إلى تنوع مركبات عقود الماشية ، حرصا على ضمان استرجاع القراض. ويمكن أن نميز بين ثلاثة أنواع من العقود حسب مركباتها من الماشية . يتجلى النوع الاول في العقود ثلاثية التركيب⁽³⁾ و يشمل 31.17 ٪ من

(3) عقود ثلاثية التركيب (بقر ، غنم ، معز) .

لا يخلو التطرق إلى هذا الموضوع من مشاكل تتعلق بالنقص في المعلومات غير الميدانية ، لهذا تم الاعتماد على البحث الميداني . و قد وقع اختيارنا على ضاحية سلا (أنظر الخريطة) لاختيار مشكلة البحث باعتبارها المجال الواقع تحت النفود المباشر للعدوتين ، و هذا النوع من المجالات يعرف دينامية و تحولا كبيرين نظرا لارتباطه اليومي بالمدينة .

1 - اختلال بنية عقود الماشية .

تتميز بنية عقود الماشية بالتباين و التركيز المجالي سواء على مستوى حجم العقود و أنواع الماشية المتعاقد بشأنها أو على مستوى فئات الحيازات.

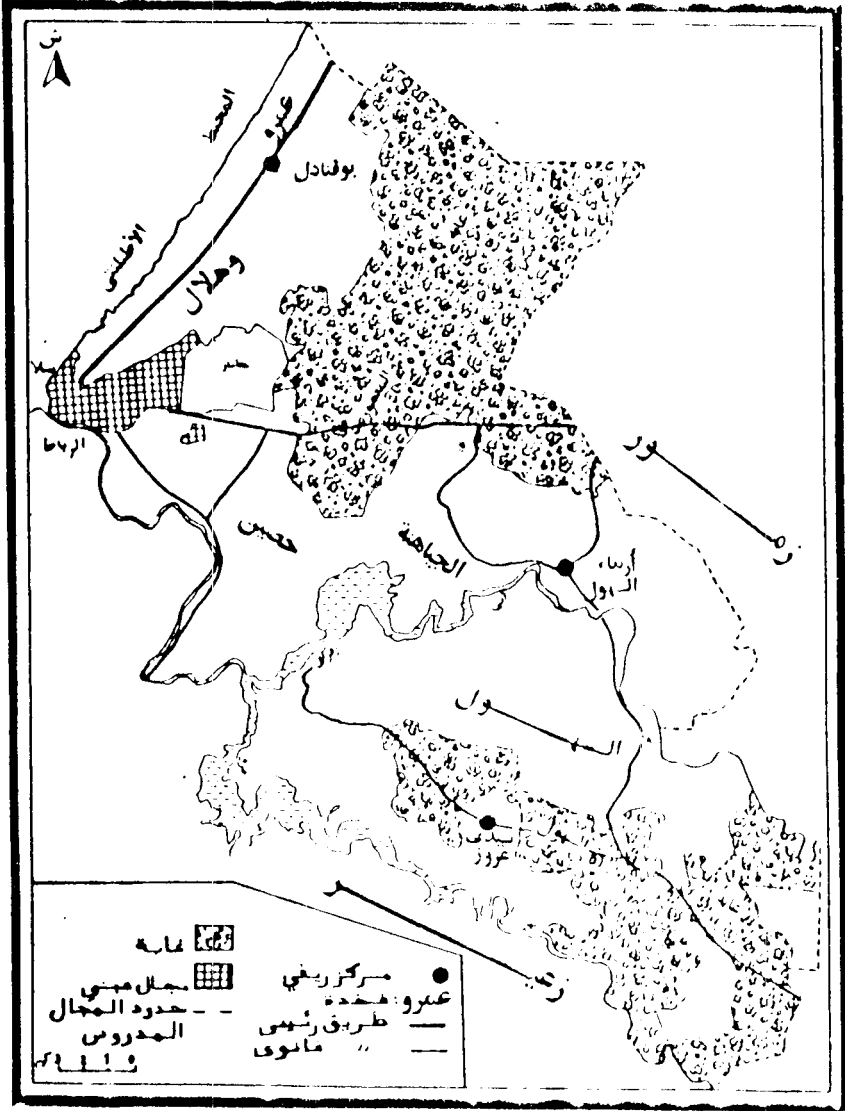
1.1 - تركيز عقود الماشية بالقسم الداخلي من الضاحية .

تهم العقود 10٪ من مجموع المربين للماشية بضاحية سلا حيث لا يتجاوز عددها 385 عقدا . و يتميز توزيع هذه العقود بالتركز المجالي ؛ إذ يوجد بالقسم الداخلي⁽²⁾ من ضاحية سلا أزيد من 60٪ من مجموع العقود ، و يتوفر على زهاء ثلثي الماشية المتعاقد بشأنها . و تتأكد هذه الملاحظة بالنظر إلى ارتفاع متوسط العقود بهذا الجزء من الضاحية ، الشيء الذي يدل على احتياج المربين إلى رأسمال إضافي ، علاوة على أن الماشية تعد موضوعا أساسيا لحركة الرساميل، خاصة وأن المجال المذكور يتميز بقلة الاراضي الزراعية . و يدفعا ذلك إلى التأكيد على الدور الحيوي الذي تقوم به الماشية .

جدول رقم 1 : توزيع عقود الماشية حسب الشرائح الجالية.

المتوسط	الماشية		العقود		
	%	العدد	%	العدد	
24	11.12	848	9.09	35	برقنادل
14	10.13	373	14.29	55	حصين
17	13.30	1014	15.85	60	الجباهنة
21	65.45	4941	61.04	235	السهول
19.8	100.00	7626	100.00	385	المجموع

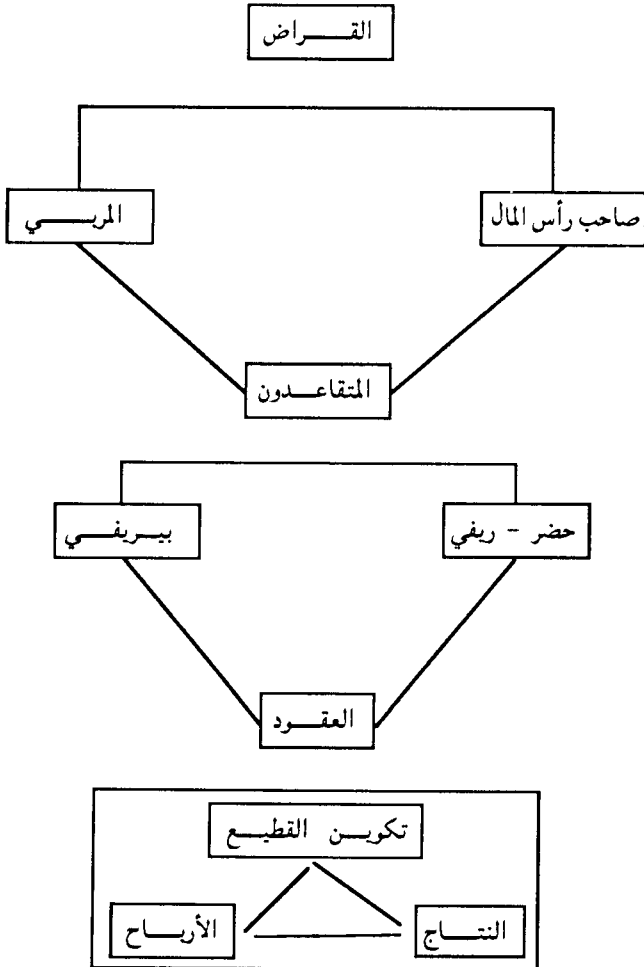
(2) المقصود بالقسم الداخلي من الضاحية: الشرائح المكونة من أولاد هلال و عمرو و حصين و السهول .



عقود المشية

مفهوم القراض

الشكل 1



عقود تربية الماشية بالمغرب :

"نموذج ناحية سلا" *

محمد الاسعد **

يهتم هذا البحث بعقود تربية الماشية بالمغرب ، و تكمن أهميتها في أنها تعكس الصورة الحقيقية للعلاق الاجتماعية بالارياف . تتهيكل عقود تربية الماشية حول مفهوم أساسي و هو القراض⁽¹⁾ الذي هو نوع من أنواع الشركة ، لا يضمن فيه الشريك إلا قدرا من المال يوازي حصته . و تتم هذه الشركة بين مقدم المال و مربى الماشية . و ينجم عنها حركة عقود يختلف أصلها الجغرافي، إذ نجد إلى جانب العقود الريفية - ريفية ، نظيرتها الحضر - ريفية . و تمر هذه الحركة بثلاث مراحل : تتميز أولها بتكوين الماشية ، و تتمثل الثانية في النتائج بينما تتجلى الثالثة في توزيع حصص الارباح (أنظر الشكل 1) .

وتنحصر الماشية موضوع الدرس في البقر والغنم والمعز ، ومرد الاهتمام بهذه الانواع دون غيرها ، كونها تشكل الموضوع الاساسي للعقود في المجال المدروس .

وسوف ننظر إلى عقود الماشية في علاقتها مع الحياة ومع أصناف المتعاقدين. تعد الحياة الخلية الاساسية للانتاج الفلاحي ومركزا لاستغلال ، وتعكس الصورة الحقيقية للتراتب الاجتماعي بالارياف . لهذا سنحاول دراسة فئات الحيازات التي تتركز بها العقود، وبالتالي التعرف على التوازن أو الخلل الحاصلين على بنية الحياة . ونعتبر أصناف المتعاقدين مؤشرا أساسيا على حركية الرساميل ، إذ في حالة تركز العقود الريفية- ريفية وهي التي تتم بين الريفيين أنفسهم نعتبرها مؤشرا على الاستثمار الذاتي للريفيين ، وفي حالة تركز العقود الحضر- ريفية وهي التي تتم بين الحضريين والريفيين نعتبرها مؤشرا على الترابط بين المدينة و الريف .

* أستاذ مساعد، جامعة الحسن 2 ، كلية الآداب 2 ، الدار البيضاء .

** هذه المقالة جزء من بحث قدم لنيل دبلوم الدراسات العليا في الجغرافيا تحت عنوان "تكثيف أنظمة تربية الماشية بضاحية سلا" بكلية الآداب بالرباط ، 1987 .

(1) الجر (خليل) 1983، المعجم العربي الحديث ، لاروس ص : 941 .

- هذه هي الممارسة التشريعية للبرلمان المغربي في موضوع حقوق الانسان . وقد عرفت تطورا نحو الأحسن . فهذه بداية حسنة في درب الديمقراطية ومازال الطريق طويلا وصعبا ، ولكن الخطوات التي قطعتها تضيف حلقة جديدة الى حلقات التجربة الديمقراطية والبرلمانية بالمغرب ، تلك التي تصب مناقشتها في منحى التحليل النقدي الذي لا يستسلم للموافقة والتأييد الأعمى ، كما لا يقبل بالمجاملة التي تمليها بعض المعايير السائدة لدى البعض .

تطبيقاً لنظرية تحول القرار الإداري⁽¹⁵⁴⁾، ويضيف التبرير « ... لقد تبين للمواطنين بأنه إذا صدر حكم عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ، أو من إحدى المحاكم ، فإنه لا بد وأن ينفذ ، وقد أصبحت وزارة العدل تفرض على المكاتب العمومية وعلى الإدارة تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها ولو بواسطة مراسلات ترفع إلى الوزير الأول⁽¹⁵⁵⁾ ، إلا أن الواقع يبرز العكس . ذلك أن العديد من الأحكام التي صدرت عن المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) ، تتضمن إلغاء قرارات إدارية ، لكن الإدارة رفضت تنفيذها نهائياً .

* وفي النهاية ، وأمام هذه المعطيات التي حاولنا قدر الامكان أن نرصدها في شكل مسح شامل غير نهائي ، لا يسعنا إلا القول أن إحداث هذه المحاكم سيرفع على الأقل من مستوى الوعي لدى المواطن ، بخصوص الدفاع عن حقوقه في مواجهة الإدارة .

ذلك أن الخطاب الملكي ليوم 8 ماي 1990 ، خلق مناخاً جعل المواطن يأمل في هذه المحاكم خيراً ، وجعل كذلك الإدارة تشعر بأنها ليست فوق القانون ، وحينما سيتحقق ذلك ، فإن المحاكم ستحد ربما من ممارسات الإدارة التي أصبحت في كثير من الأحيان تشكل تجاوزاً وشططاً في استعمال السلطة ، كما أن إحداث هذه المحاكم يرجى منه تغيير العلاقة الموجودة بين الإدارة والمواطن ، التي من الواجب أن تنبني على احترام الحقوق وتوفير الكرامة للإنسان المواطن ، لا خلق جو من الخوف والعداء الذين ينقلبان إلى حقد على الإدارة .

(154) راجع في هذا الصدد الحبيب الدقاق نظرية تحول التصرف - رسالة . كلية الحقوق الرباط 1988 وكذلك أحمد يسري "تحول القرار الإداري" رسالة ، جامعة هيدلبرج 1958 .

(155) إلا أنه من أجل إثبات عكس هذا الرأي نحيل القارئ على الأحكام التالية وهي أحكام صدرت ضد الإدارة ورفضت تنفيذها ، وهي على سبيل المثال فقط :

* القرار رقم 57 الصادر بتاريخ 13 مارس 1986 - ملف إداري عدد 85 / 7062 ضد وزارة التربية الوطنية منشور بمجلة القضاء والقانون عدد 137 - مارس 1987 ص 234 وبعدها .

* حكم صادر بتاريخ 19 / 5 / 1968 في الملف عدد 68 / 18 ضد الشركة المغربية لإدارة الأراضي الفلاحية التي رفضت تنفيذها ورفعت دعوى أمام رئيس المحكمة الابتدائية بالرباط باعتباره قاضي الأمور المستعجلة من أجل الحكم بصعوبة التنفيذ عليها لكونها شركة تابعة للدولة . إلا أن قاضي الأمور المستعجلة أصدر الأمر رقم 1206 بتاريخ 16 دجنبر 1985 ، يوضح فيه أنه لا يوجد أي نص قانوني يعني الدولة من تنفيذ الأحكام القضائية . الأمر منشور بالمجلة المغربية للقانون R. M. D - العدد 4 سنة 1986 ص . 243 - وكذلك تعليق على هذا الأمر من طرف الوزانتي الشهدي في ص 187 من نفس المجلة .

* تراجع كذلك الأحكام التي أوردها عبد الله حداد في المرجع السابق صفحات 122 - 123 .

لكن هذا التبرير نسي أن الكثير من القرارات الادارية تتخذ بشكل شفوي حتى لا تتحدد المسؤولية ، فيما لو تم الطعن أو التظلم من تلك القرارات ، ثم إن التعديل كان يهدف الى أن يشمل الطعن كل القرارات التي تصدر عن الادارة :

بمعنى كل تصرف قانوني يصدر عنها سواء كان فعلا أو كتابة ، من شأنه أن يلحق ضررا بالمعني بالأمر . وهذا ما أكدته تعديل آخر بخصوص المادة (19) ، حينما أشار الى أن " طلب الالغاء بسبب تجاوز السلطة ، يكون مصحوبا بنسخة من القرار الاداري المطلوب إلغاؤه (القرار الكتابي) ، أو بالقرائن المثبتة للقرار الاداري الشفوي .⁽¹⁵¹⁾ فإذا لم يستطع المعني بالأمر تقديم القرائن ، فإنه لن يتمكن من الطعن في ذلك القرار ، وهذا دليل على شيوع القرارات الادارية الشفوية .

- وقد تم كذلك رفض تعديل يقضي بأن تأمر المحكمة الادارية بالقيام بالتدابير اللازمة لترتيب الآثار القانونية الناتجة عن إلغاء القرار الاداري⁽¹⁵²⁾ بحجة "أن هنالك فصلا بين قضاء الالغاء والقضاء الشامل : أي أن قضاء الالغاء يخول للقاضي أن يقضي بالغاء القرار الاداري، دون أن يتجاوز ذلك ، وان الادارة هي التي تعمل على تنفيذ الحكم ، أي ترتيب الآثار القانونية للالغاء ، أما القضاء الشامل ، فهو يتعدى هذا النطاق ، ليأمر بجميع التدابير التي يراها مناسبة للموضوع" . لكن هذا التبرير غير مؤسس : ذلك أن الادارة نادرا ما تلجأ أو تمتثل لأحكام القضاء ، حتى أنها أصبحت ظاهرة متفشية بالمغرب⁽¹⁵³⁾ . ومن جهة أخرى وعلى عكس ما ورد في تبرير الحكومة أن قضاء الالغاء بدوره يمكنه أن يأمر بترتيب الآثار المترتبة عن إلغاء القرارات الادارية وذلك بأن يحولها الى قرارات إدارية أخرى صحيحة (تحول القرار الاداري) ، أو استبدال الأسباب الداعية الى اتخاذ القرار الاداري الباطل ... وهكذا ، وهذه النظريات معروفة في القانون الاداري ويطبقها القضاء ، (المصري ، والألماني ، وحتى الفرنسي) ، وهي تطبق في المغرب من طرف قضاء المجلس الأعلى ، دون وعي بأن ذلك

(151) كان هذان التعديلان قد قُدا من طرف فريق الاتحاد الدستوري على المادتين 8 و 19 ، إلا أنه تم سحبهما فيما بعد الى جانب مجموعة من التعديلات الأخرى .

(152) وقد كان هذا التعديل قد قدم من طرف فرق المعارضة .

(153) راجع في هذا الصدد مقال عبد الله حداد حول "ظاهرة عدم امتثال الادارة لأحكام القضاء" المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد الرباط ، العدد 18 دجنبر 1985 ص 11 وبعدها .

* الاجماع على المواد غير المعدلة 25 مادة .

* اما المواد الأخرى فقد تمت الموافقة على تعديلها ولكن بالأغلبية فقط وليس الاجماع .
* ومما تجدر ملاحظته ، عدم وجود أي معارض ، بل الممتنعون عن التصويت فقط ،
وصادقت اللجنة على المشروع ككل (كما تم تعديله وتتميمه) بموافقة 9 أصوات ، ودون معارضة أي أحد ، وامتناع 9 نواب عن التصويت .

د - التبريرات المقدمة لرفض بعض التعديلات المقترحة :

هناك بعض التبريرات التي تركز على أسس صحيحة ومنتينة ، نظرا لكون التعديلات المرفوضة سابقة لأوانها أولا تتلاءم مع الواقع⁽¹⁴⁹⁾ ، أو أن المشاكل التي تثيرها تجد حلها في الاحالة على نصوص قانونية أخرى (كقانون المسطرة المدنية أو قوانين المالية) .

لكن مقابل ذلك نجد أن بعض التبريرات التي تقدمت بها الحكومة لرفض بعض التعديلات المقدمة من الفرق البرلمانية بكل اتجاهاتها ، لا تعتمد على أسس قانونية أو منطقية .

فقد تم مثلا رفض التعديل المقترح حول إلغاء القرارات الادارية الشفوية كالمكتوبة ، على أساس "أن القرار الاداري الشفوي لا يوجد عمليا . إلا أنه (وهذا هو وجه التناقض في التبرير) إذا اتخذ قرار شفوي وكان مطابقا للقانون ، فإن المعنى بالأمر يلتزم به طواعية ، وإذا رفضه ، فإننا نكون أمام موقف مادي أو موقف جنائي". فهنا نكون أمام اعتراف بوجود أسلوب القرارات الادارية الشفوية ، كما أن الواقع العملي يشهد على كثرتها وتعددتها ويضيف التبرير "أنه إذا كان هنالك قرار إداري شفوي ، فإن هنالك إمكانية اللجوء الى الجهة التي أصدرت القرار الشفوي لمطالبتها بالتراجع عنه ، فإذا لم تجب خلال مدة 60 يوما (اعتبر صحتها رفضا) وفي هذه الحالة يحق للمعني بالأمر الطعن في هذا الرفض ، الأمر الذي سيؤدي الى استعمال المسطرة الكتابية⁽¹⁵⁰⁾".

(149) مثلا إنشاء محاكم استئناف وهيأة قضائية عليا ، خصوصا وان صاحب الجلالة في خطابه ليوم 8 ماي 1990 وانطلاقا من الواقع المعيش أكد أن المحاكم الادارية ستحدث أولا على مستوى الجهات لتصبح فيما بعد على مستوى الأقاليم ، وكذلك الشأن بالنسبة لتغيير تكوين الغرفة الادارية الحالية ومؤسسة المفروض الملكي وخاصة ما يتعلق بالمواد 3 . 5 . 13 . 32 . 43 وغيرها .

(150) راجع هذه التبريرات وغيرها في التقرير الذي أعدته لجنة العدل والتشريع والوظيفة العمومية الى المجلس بمناسبة مناقشة مشروع القانون رقم 41 / 90 المحدث للمحاكم الادارية .دورة أبريل 1991 ص . 91 وبعدها .

- تأسيس مسطرة القضاء المستعجل أمام المحاكم الادارية (146).
- تحديد مفهوم التجاوز في استعمال السلطة (147).
- عدم اشتراط ايداع أي مبلغ أو أية ضمانات عند تقديم الطعون الخاصة بالضرائب والديون (148).

ج - حصر اختصاص المجلس الأعلى كدرجة استثنائية في الغرفة الادارية وحدها (149).

ج - نتائج التصويت :

- قُدم مشروع القانون رقم 90 - 41 الى لجنة العدل والتشريع والوظيفة العمومية في 47 مادة موزعة على 10 أبواب .

وقد قدمت بخصوص مواده العديد من التعديلات كما سبقت الاشارة ، بلغت في مجموعها 57 تعديلا ، موزعة على الفرق البرلمانية كالتالي :

* فرق المعارضة مجتمعة 38 تعديلا ، قُبل منها 8 تعديلات ، 7 بالاجماع وتعديل واحد تمت الموافقة عليه ب 12 صوت ، ودون أي معارض ، بينما امتنع نواب الفريق الاستقلالي عن التصويت ، علما بأن العديد من هذه التعديلات قدمت كذلك من طرف فرق الأغلبية .

* فريق الاتحاد الدستوري تقدم لوحده ب 11 تعديلا ، صودق على 4 تعديلات بالاجماع وسحبت السبعة الباقية ، مع العلم أن الفريق كان قد أعد أول الأمر أكثر من 30 تعديلا .

* أما فرق الأغلبية الأخرى الباقية ، فقد تقدمت ب 8 تعديلات ، 5 منها نالت الاجماع ، وتم سحب تعديل واحد ، والتعديلان الباقيان صودق على أحدهما بأغلبية 9 مقابل 5 ممتنعين وبدون أي معارض . أما الثاني فقد صودق عليه بأغلبية 12 صوت ودون معارض .

* وهكذا نجد أن عدد المواد التي لم يدخل عليها أي تعديل بلغ 37 مادة .

* في حين أن المواد التي عدلت بلغ عددها 11 مادة وأضيفت 3 مواد .

* وبلغ عدد المواد التي نالت الاجماع 34 مادة منها المعدلة ومنها غير المعدلة .

* الاجماع على المواد المعدلة 10 مواد ، (7 أصلية و 3 إضافية) .

(146) إضافة فصل جديد هو الفصل 18 مكرر ، وقدم هذا التعديل من طرف فرق المعارضة .

(147) مادة جديدة هي المادة (19) مكرر وقدم هذا التعديل كذلك من طرف فرق المعارضة .

(148) المادة (34) بعد صياغتها من طرف اللجنة ، وكانت كل الفرق قد قدمت بخصورها عدة تعديلات .

(149) المادة (43) وهو تعديل شكلي تقدمت به فرق المعارضة .

- فتح إمكانية منع المساعدة القضائية أمام المتقاضين غير القادرين على أداء المصاريف القضائية⁽¹³⁹⁾.

- إمكانية الطعن في القرارات الشفوية على غرار القرارات الإدارية المكتوبة⁽¹⁴⁰⁾.

- اعطاء المحكمة إمكانية ترتيب الآثار الناتجة عن إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، وكذلك إمكانية إيقاف تنفيذ الاداءات المترتبة لصالح الخزينة إما بصفة كلية أو جزئية الى حين البت في الجوهر وكذلك وضع إجراءات فعالة لتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في حق الإدارة، خاصة اتجاه تفشي ظاهرة عدم امتثال الإدارة لأحكام القضاء⁽¹⁴¹⁾. هذا الى جانب تعديلات أخرى تمس توسيع الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية وتحديد مفهوم التجاوز في استعمال السلطة الخ ...

ب - التعديلات المقبولة :

أغلب التعديلات التي قبلت من طرف الحكومة بخصوص مشروع القانون المحدث للمحاكم الإدارية انصبت حول إضافة بعض الكلمات أو استعمال مصطلحات محل التي وردت في المشروع أو استعمال المفرد بدل الجمع أو العكس⁽¹⁴²⁾.

- اما التعديلات الجوهرية وذات الدلالة التي تم قبولها فهي : تعيين المفوض الملكي باقتراح من الجمعية العمومية لقضاء المحكمة لمدة سنتين عوض التعيين من طرف رئيس المحكمة لوحده⁽¹⁴³⁾.

- إمكانية منح المساعدة القضائية طبقا للمسطرة المعمول بها⁽¹⁴⁴⁾ (المادة 3) .

- حق الأفراد في أخذ نسخة من مستنتجات المفوض الملكي للدفاع عن الحق⁽¹⁴⁵⁾.

(139) قدم هذا التعديل من طرف فريق الاتحاد الدستوري ، وقد قبل التعديل وصدق عليه .

(140) قدم هذا التعديل من طرف فريق الاتحاد الدستوري وفرق المعارضة ، إلا أنه لم يتم قبوله من طرف الحكومة . وبالتالي لم تصادق عليه اللجنة .

(141) قدمت هذه التعديلات المتكاملة من طرف فرق المعارضة وفرق الأغلبية . وقد تمت الموافقة عليها بعد إعادة صياغتها من طرف اللجنة المختصة .

(142) المادة (2) فقرة (1) و (2) ، المادة (3) فقرة 1 و 2 مادة (4) فقرة (1) المادة (9) فقرة (2) و (3) . المادة (21) فقرة (1) و (2) ، المادة (42) فقرة (1) .

(143) إضافة جملة في نهاية المادة (2) وقد قدم هذا التعديل من فريق الاتحاد الدستوري وفرق المعارضة .

(144) إضافة فقرة في نهاية المادة (3) ، وقد قدم هذا التعديل من فريق الاتحاد الدستوري .

(145) إضافة فقرة الى المادة (5) وقد قدم هذا التعديل من طرف فرق المعارضة .

الفريق الرابع (الاتحاد الدستوري) فإنه تقدم بتعديلات خاصة به ، ولعل في هذه الممارسة دلالة على الاختلافات الموجودة بين فرق الأغلبية من حيث تعاملها مع الحكومة ومع بعضها .

- كما أن فرق المعارضة (الأربع) رغم تقديمها لتعديلات مشتركة فإن التصويت على مواد المشروع لم يكن موحدا ، وهذا ما يعكس أن توحيد مواقفها ليس إلا استراتيجيا ، وأن الاختلاف أو التفكك هو الأصل . ذلك أنه لا يجمع بينها إلا التوحيد أو التنسيق الظرفي ، وهذا ما حصل مثلا بالنسبة لتعديل المادة (34) ، حيث وافق عليها 12 نائبا ، ولم يعارضها أي أحد إلا أن نواب الفريق الاستقلالي لم يشاركوا في التصويت ، علما بأن فرق المعارضة تقدمت بدورها (بمعية الفريق الاستقلالي) بتعديل على المادة (34) ، الى جانب تعديلات آخرين ، أحدهما من فريق الاتحاد الدستوري والآخر من فرق الأغلبية .

2 - تحليل التعديلات المقدمة حول مشروع القانون : نصيب البرلمان في

العمل التشريعي :

هناك ثلاثة جوانب يمكن الوقوف عليها بخصوص تعديلات الفرق البرلمانية : التعديلات المقدمة - التعديلات المقبولة - ثم تبريرات الحكومة .

أ - مضمون التعديلات المقدمة : لعل ما ميز التعديلات المقدمة من طرف الفرق البرلمانية أنها أحيانا متكاملة وأحيانا متشابهة ونصت على نفس المواضيع ، وجميعها تهدف الى منح أكثر ما يمكن من الضمانات للمتقاضين خاصة في مواجهة الادارة التي طالما كانت تشكل الخصم العنيد الذي لا يمكن الانتصار عليه عن طريق المحاكم ، وبالأحرى التفكير في مقاضاته .

* فمن بين المواضيع التي قدمت حولها تعديلات نذكر :

- تعيين المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق من طرف الجمعية العمومية لقضاة المحكمة التي تجتمع كل سنة ، وليس من طرف رئيس المحكمة كما جاء في مشروع القانون⁽¹³⁷⁾ .

- احداث محاكم إدارية استئنافية وهيأة قضائية منذ البداية الى جانب المحاكم الادارية الابتدائية ، وكذلك إحداث مسطرة قاضي الأمور المستعجلة أمام رئيس المحكمة الادارية⁽¹³⁸⁾ .

(137) قدم هذا التعديل من طرف فريق الاتحاد الدستوري ومن طرف فرق المعارضة ، وقد قبل هذا التعديل بعد إعادة صياغته .

(138) قدم هذان التعديلان من طرف فرق المعارضة، إلا أنهما لم يقبلا من طرف الحكومة . ولم تصادق عليهما اللجنة.

القانون الجديد خوّل للمحاكم الزجرية كامل الولاية لتقدير شرعية أي قرار إداري وقع التمسك به أمامها ، سواء باعتبارها أساسا للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع .

ولعل في هذه الاحالة مسا بالضمانات التي يجب أن تمنح للمتقاضين أمام المحاكم الزجرية . إذ كان يتعين وعلى غرار المحاكم المدنية أن يتوقف النظر في الدعوى الزجرية الى حين تقدير شرعية القرار الاداري من طرف القضاء الاداري ، لأن التخصص فيه ضمانة أكثر .

14 - ومراعاة لمبدأ تخصص القضاء أو القضاء المتخصص ، فإن القانون الجديد حصر اختصاص المجلس الأعلى كدرجة استئنافية للأحكام الصادرة عن المحاكم الادارية الابتدائية في الغرفة الادارية دون بقية الغرف الأخرى كما هو الشأن بالنسبة للنقض ، حسب المسطرة العادية إذ يحق بموجبها لكل غرفة أن تنظر في الطعون بالنقص المرفوعة الى المجلس مهما كان نوع القضية ، ما عدا دعاوى الالغاء ، التي تنظر فيها الغرفة الادارية لوحدها ولأول مرة .

IV - تعامل البرلمان مع مشروع القانون : الممارسة التشريعية :

لم تكن معاملة البرلمان لهذا النص القانوني معاملة خاصة من حيث الاجراءات الدستورية المتعلقة بالمناقشة والتصويت ، إذا ما استثنينا طلب الاسراع بمناقشته بالأسبقية .

- ومع ذلك فقد أفرزت مناقشة مشروع القانون المحدث للمحاكم الادارية بعض الممارسات التي لا تخلو من دلالات ، سواء على المستوى السياسي أو على المستوى التشريعي المحض ، يمكن تلخيصها في النقاط الآتية .

1 - تعديلات الفرق البرلمانية مظهر من مظاهر الممارسة التشريعية

للبرلمان :

- من المعروف أن كل الفرق البرلمانية تقدم تعديلات على مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة .

- ومن المعروف كذلك أن الفرق البرلمانية قد تلجأ الى تقديم تعديلات مشتركة خاصة بين فرق المعارضة وفرق الأغلبية .

- ومن المعروف أيضا أن الفرق التي تقدم تعديلات مشتركة تكون لها مواقف موحدة عند التصويت على أي تعديل أو على النص الأصلي .

- لكن الجديد الذي أفرزته مناقشة مشروع القانون رقم 90 - 41 المحدث للمحاكم الادارية أو الممارسة التي ظهرت بهذه المناسبة :

- أن فرق الأغلبية وإن قدمت تعديلات مشتركة فإنها كانت من طرف ثلاث فرق فقط . أما

3 - مجانية التقاضي أمام المجلس الأعلى باعتباره درجة استثنائية ، ويمكن أن ترفع الدعوى أمامه من طرف محامي غير مقبول للترافع أمام المجلس الأعلى باعتباره محكمة نقض (مادة 46) .

4 - جواز منح المساعدة القضائية من طرف رئيس المحكمة الادارية لمن هم في حاجة اليها (م 3) .

5 - تطبيق المسطرة والاجراءات المتبعة من طرف محكمة الاستئناف ورئيسها الأول والمستشار المقرر بها عند بحث ودراسة القضايا المعروضة على المحاكم الادارية الابتدائية .

6 - من حق الأطراف أخذ نسخة من مستنجات المفوض الملكي قصد الاطلاع .

7 - تأسيس نظام القضاء الاداري المستعجل استجابة لما تتطلبه بعض القضايا من استعجال أو تتصف به بعض الطلبات من طابع وقتي أو تحفظي (مادة 18 مكرر أضيفت الى مواد المشروع) .

8 - تعريف وتحديد المقصود بتجاوز السلطة في القرارات الادارية . إذ خلافاً لما كان سائدا من قبل ، من كون القضاء وحسب السلطة التقريرية للقاضي ، هو الذي كان يقدر ما إذا كان هنالك تجاوز في السلطة أو عدم وجود التجاوز . إلا أن القانون الجديد اعتبر أن كل قرار صادر عن جهة غير مختصة ، أو كان معيبا في الشكل ، أو فيه انحراف عن السلطة ، أو منعدم التعليل ، أو مخالفا للقانون ، يعد تجاوزا في استعمال السلطة يخول للمتضرر الطعن فيه أمام القضاء الاداري المختص . (مادة 19 مكرر) أضيفت كذلك الى النص الأصلي .

9 - إعفاء طلب إلغاء القرارات الادارية بسبب تجاوز السلطة من الرسوم القضائية (م 20) .

10 - إمكانية الأمر بوقف تنفيذ قرار إداري طلب إلغاؤه (م 22) .

11 - نقل الاختصاصات المتعلقة بالانتخابات وبالضرائب وتحصيل الديون من المحاكم العادية الى المحاكم الادارية ، وفي ذلك ضمانا التخصص والسرعة .

12 - عدم اشتراط ايداع مبلغ أو أداء أية ضمانات لتقديم الطعون الخاصة بالضرائب والرسوم والديون المستحقة للدولة (م 34) ، مع إمكانية الأمر بصورة استثنائية بإيقاف الأداء كلياً لمدة معينة .

13 - اقرار مبدأ الاداري يعقل غيره ماعدا الجنائي . ذلك أنه إذا كان الحكم في قضية معينة معروضة على محكمة عادية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري ، فإنه يجب على المحكمة المرفوع أمامها النزاع أن تؤجل الحكم في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الاداري محل النزاع على المحكمة المختصة (المحكمة الادارية أو المجلس الأعلى) (م 42) . إلا أن

مجلس النواب . وكذلك عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة .

ج - النزاعات أو الدعاوى المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة والنزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة الى جانب النزاعات المتعلقة بالجمارك .

د - كما تختص بفحص شرعية القرارات الادارية .

* يستثنى من الاحكام السابقة ، المقررات أو القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول ، وقرارات السلطة الادارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية ، وهذه تظل خاضعة لاختصاص المجلس الأعلى الذي ييبث بخصوصها ابتدائيا وانتهائيا إذا تعلق الأمر بطلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة .

2 - الاختصاص المكاني :

تحيل المادة (10) على قواعد الاختصاص المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية ، (الاجراء المدنية) ، ما عدا محكمة الرباط الادارية التي تكون مختصة بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للأشخاص المعينين بظهير أو مرسوم ، وبالنزاعات الراجعة الى اختصاص المحاكم الادارية التي تنشأ خارج دائرة اختصاص جميع المحاكم الادارية (مادة 11) .

III - الضمانات والحقوق المحمية :

يمكن تلخيص بعض هذه الضمانات والحقوق في ما يلي :

1 - بالنسبة لتشكيل المحاكم الادارية الابتدائية ، ينص القانون الجديد (مادة 50) على أن هذه المحاكم تنظر في القضايا وهي مترتبة من ثلاثة قضاة يساعدهم كاتب الضبط بالإضافة الى وجوب حضور المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق كل جلساتها ، التي يرأسها إما رئيس المحكمة الادارية أو قاضي تعيينه الجمعية العمومية السنوية للقيام بتلك المهمة ، ولعل في هذه العملية ما يمنح للمتقاضين ضمانات كبرى ، قد لا يوفرها القضاء الفردي .

2 - إحداهن مؤسسة المفوض الملكي للدفاع عن الحق والقانون وهي مؤسسة مستقلة عن الادارة وعن التعليمات الادارية ، كما يحصل بالنسبة للنيابة العامة في المحاكم العادية . ذلك أن المفوض الملكي لا يعين من طرف الادارة ، بل من طرف رئيس المحكمة الادارية لمدة سنتين فقط وذلك باقتراح من الجمعية العمومية السنوية لقضاة المحكمة ، ويكون ملزما بتقديم مستنتاجاته الخاصة بالوقائع والقانون .

الابتدائية ستكون في البداية محاكم جهوية⁽¹³⁴⁾ . وتتميز عن المحاكم العادية الأخرى في أنها ستتكون هيأتها من رئيس وعدة قضاة . أي ستعمل حسب مبدأ القضاء الجماعي لا القضاء الفردي (المادة 2) .

كما سيقوم بدور النيابة العامة قاضي يسمى «المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق»⁽¹³⁵⁾ وهذه مؤسسة جديدة سيكون لها دور مهم في مساعدة هيئة الحكم على الاحاطة بجميع عناصر القضية المطروحة أمامها ، سواء تعلق الأمر بالجوانب القانونية أو الواقعية أو تقديم الاجتهادات القضائية والمقارنات الفقهية⁽¹³⁶⁾ . ومن شأن هذه المؤسسة إذا ما قامت بدورها كاملا أن تساهم في إغناء الفكر القانوني ، والرفع من مستوى الاجتهاد القضائي وتعزيز الضمانات لتأمين حقوق الأطراف المتنازعة أمام هذه المحاكم .

II - الاختصاصات :

1 - الاختصاص النوعي : تنص المادة (25) من القانون المصادق عليه على أن المحاكم الادارية تختص بما يلي :

أ - البت في طلبات إلغاء القرارات الادارية بسبب تجاوز السلطة ، وفي النزاعات المتعلقة بال عقود الادارية ودعوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام ، وذلك بصفة ابتدائية .

ب - النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات ومنح الرقابة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة

(134) وقد أكد وزير العدل أمام لجنة التشريع والوظيفة العمومية ان اللجنة التي أعدت المشروع كان لها شرف المثول بين يدي جلالة الملك عدة مرات لدراسة المشاكل ، وكان جلالتهم أحرص الناس على الاسراع ، وان الارادة الملكية راعت الواقع ، وإلا لأحدثت مثلا 45 محكمة ابتدائية و 15 محكمة استئناف إدارية ، علما بأن الوزارة تعاني من مشاكل البنائيات والتأطير ، حتى بالنسبة لإنشاء 7 محاكم الواردة في القانون ، تقرير لجنة العدل والتشريع المرفوع الى المجلس في دورة أبريل 1991 ص 98 . ومع ذلك فإن إنشاء محاكم إدارية جهوية في أول الأمر من شأنه أن يقرب القضاء الاداري من المواطنين .

(135) وهو ما يقابل في مصر مفوض الدولة وفي فرنسا مفوض الحكومة ، وهي مؤسسة قضائية غير تابعة للإدارة كما هو الشأن بالنسبة للنيابة العامة .

(136) حوار مع النائب محمد بوزبع أجرته معه جريدة الاتحاد الاشتراكي ، ونشر بتاريخ 26 يونيو 1991 ، قارن رأيا مخالفا أوردته محمد المومني في جريدة العلم على هامش مناقشة مجلس النواب لمشروع قانون إحداث المحاكم الادارية ، جريدة العلم 18 مايو 1991 ص 8 ع 4 .

المخولة للأفراد وتمكينهم من الحصول على حقوقهم في مواجهة الإدارة أو السلطة⁽¹³²⁾. وحيث أن النص المحدث لهذه المحاكم لم تتم المصادقة عليه من طرف مجلس النواب إلا في دورة أبريل 1991 فإن النقاش سينصب حول التنظيم والاختصاصات المخولة لهذه المحاكم ، أما الممارسة التشريعية ، فإن توضيحها سينصب حول الاقتراحات والتعديلات التي تقدمت بها كل الفرق البرلمانية حول نصوص المشروع .

I - التنظيم المقترح :

أعلن عن إحداث هذه المحاكم الإدارية بقرار من جلالة الملك في الخطاب الذي ألقاه يوم 8 مايو 1990 ، بمناسبة استقبال أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الانسان . فهي من هذه الناحية تعتبر أداة وجهازا أحدث لتدعيم وضمان حقوق الانسان بالمغرب الى جانب الأجهزة الأخرى .

فالمبادرة إذن هي مبادرة ملكية من حيث الجوهر ، وبموجبها تكون الحكومة قد أظهرت تواضع مبادرتها ، بل أنها لم تقم بالدور المنوط بها في تقديم مشاريع القوانين الى البرلمان ، الذي له وحده الصلاحية في إحداث المحاكم ، حسب منطوق الفقرة (3) من الفصل (45) من الدستور .

وبعد مناقشة مشروع القانون في المجلس الحكومي والوزاري ، عرض المشروع⁽¹³³⁾ على مجلس النواب ، الذي شرع في مناقشته من طرف اللجنة المختصة (لجنة العدل) ابتداء من شهر مايو 1991 .

ويتكون هذا التنظيم المصادق عليه من محاكم إدارية ابتدائية ، وتنظر ابتدائيا في القضايا المعروضة عليها . أما استئنافيا ، فإن هذه القضايا حسب مقتضيات القانون الجديد (الفصل 43) ستطرح على الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى كمحكمة استئناف ، ريثما تنشأ محاكم استئناف متخصصة . وحسب ماورد في خطاب جلالة الملك ، فإن هذه المحاكم الإدارية

(132) لمعرفة مدى ملائمة إحداث هذه المحاكم وإبراز مكان من ضعف النظام الحالي ، يراجع مقال لأمين بن عبد الله ، " حول مشروع قانون في المخاض " المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد العدد 24 . ص 177 وبعدها .

(133) وهو مشروع القانون رقم 90 / 41 المتعلق بإحداث محاكم إدارية ، المصادق عليه من طرف مجلس النواب في دورة أبريل 1991 .

السلطات⁽¹³⁰⁾ ، وإذا لم يتم تطبيق الجزاءات التأديبية والجنائية التي ينص عليها القانون ضد مرتكبي تلك الاعتداءات من رجال السلطة وأجهزة الأمن ومختلف الأجهزة التابعة للسلطة التنفيذية⁽¹³¹⁾ .

ولعل هذه الملاحظات تبقى وجهات نظر نترك الاجابة عنها بالنفي أو التأييد للمستقبل والممارسة .

ثانيا : الطابع المميز للممارسة التشريعية للبرلمان من خلال إحداث المحاكم الادارية :

المحاكم الادارية حسب ماهو متعارف عليه في عدد من الدول التي تأخذ بنظام القضاء الاداري المتخصص ، هي محاكم تنظر في القضايا التي تكون فيها الدولة طرفا ، سواء تعلق الأمر بالطعن في القرارات الادارية أو في الدعاوي المتعلقة بالضرائب أو الديون المستحقة للخرينة أو دعاوي التعويض بصفة عامة التي يسببها أشخاص القانون العام .

وفي المغرب كانت مثل هذه القضايا الادارية تطرح ، إذا تعلق الأمر بالطعن في القرارات الادارية الصادرة عن الادارة ، أمام الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض) . أما فيما يتعلق بباقي الدعاوي التي توجه ضد الادارات العمومية أو الجماعات المحلية أو المؤسسات العمومية ، فقد كانت تنظر فيها المحاكم العادية ذات الاختصاص الشامل ، كالمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف خاصة في ما يتعلق بدعاوي التعويض .

لذلك فإن إحداث محاكم إدارية متخصصة ، معناه إحداث قضاء متخصص وسريع وفعال ، كما سيؤدي الى رفع مستوى الأحكام القضائية وتطوير الاجتهاد القضائي الذي تنبني عليه قواعد القانون الاداري . ولهذه الغاية اقترح إحداث المحاكم الادارية بهدف تدعيم الضمانات

(130) وللتذكير فإن الظهير القاضي بتنفيذ القانون رقم 90 - 67 المتعلق بتعديل بعض فصول قانون المسطرة

الجنائية ، والقانون المنظم لمحكمة العدل الخاصة والاجراءات الانتقالية ، صدر بالجريدة الرسمية رقم 4131

المؤرخ 25 جمادى الآخرة 1412 ، (فاتح يناير 1992) ص 33 - 34 .

وهو الظهير رقم 110 - 91 - 1 الصادر بتاريخ 30 دجنبر 1991 . ولعل تطبيق هذه النصوص هو الذي

سيمطي الفعالية لدى احترام حقوق الانسان .

(131) وبالفعل فإن جلالة الملك في خطابه أمام مجلس النواب دورة أكتوبر 1991 صرح بأن عدم تطبيق القوانين التي

يتوفر عليها المغرب هو الذي أظهر أن المغرب لا يحترم حقوق الانسان ولا يعبرها أي اهتمام .

فريقين من فرق المعارضة كانا قد تقدما بتعديلين حول الفصلين (68) و (406) من قانون المسطرة الجنائية ، ولكنه نزولا عند رغبة وزير العدل ، وللاعتبارات السابق ذكرها ، تم سحب التعديلات المذكورة وصودق على مشروع القانون بالاجماع .⁽¹²⁶⁾ علما بأن هنالك مقترحات قوانين في نفس الموضوع أهملت من طرف اللجنة ولم تناقش قط .

وللتذكير فإن الكثير من أعضاء لجنة العدل والتشريع بالبرلمان المنتمون سواء لأحزاب الأغلبية أو المعارضة ، هم أعضاء يمثلون أحزابهم أو هيأتهم في المجلس الاستشاري لحقوق الانسان . ومنهم من قدم أكثر من مقترح قانون حول حقوق الانسان . ثم إن هذا الاجماع اعتبره بعض النواب⁽¹²⁷⁾ باللجنة لحظة تاريخية بالنسبة للمغرب . ذلك أن المشروع المصادق عليه ، يضع لبنات جديدة في إطار تعزيز الحريات وحماية حقوق الانسان ، مضيفا أن هذا الاجماع يدل رغم اختلاف الثيارات السياسية ، على أن هنالك مبادئ تُوحّد بينها ويبرهن على أنه مصدر اعتزاز وافتخار لعمل حضاري تتميز به مكانة المغرب في الداخل والخارج ، ويبين أنه قادر على تصحيح المسيرة الديمقراطية عن طريق تعزيز حقوق الانسان ، حقوق الدفاع وحماية الحريات وإرساء الضمانات أمام السلطة . وهذا ما أكده جلالة الملك حينما صرح أمام البرلمان أن المغرب سيصبح مضرب المثل في تطبيق حقوق الانسان والاهتمام بحقوق الانسان⁽¹²⁸⁾ .

- لكن مقابل هذا الرأي نجد أن بعض المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الانسان بالمغرب⁽¹²⁹⁾ ، أبدت حوله ببعض الملاحظات . ورغم أنها اعتبرتها بأنها ملاحظات أولية ، فإنها أكدت أن أية «ضمانة قانونية تتعلق بحماية حقوق الانسان وحرياته الأساسية ، لا قيمة لها ولا أثر لها إذا لم يتم احترامها وتطبيقها من الناحية الفعلية والعملية من قبل

(126) راجع المناقشات التي صاحبت المشروع لما كان مطروحا على لجنة العدل والتشريع وردت في التقرير الذي قدمه مقرر اللجنة الى الجلسة العمومية . المرجع السابق ص 7 .

(127) هذه العبارة وردت في تقرير اللجنة دون إشارة الى اسم النائب أو النواب أصحاب هذا القول .

(128) فقرة من خطاب جلالة الملك أمام البرلمان ، دورة أكتوبر 1991 .

(129) لجنة التنسيق بين الجمعية المغربية لحقوق الانسان والعصبة المغربية لحقوق الانسان ، في بلاغ صدر لهما في أبريل 1991 ، ونشر بجريدة العلم في نفس التاريخ .

بقول وزير العدل المشار إليه أعلاه ، أن ذلك المجلس الاستشاري هو الذي أعد صياغتها⁽¹²¹⁾ .
وهي الأسباب التي اعتمدها وزير العدل ، حينما دعا النواب الى المصادقة والتصويت على
المشروع بالاجماع في اللجنة المختصة⁽¹²²⁾ .

ب - تكريس القانون المصادق عليه لمضمون مقترحات القوانين المقدمة من
طرف النواب :

لقد أوردنا في الفقرات السابقة ، عند معالجة النقطة المتعلقة بتكريس الضمانات الممنوحة
لحماية الحريات الشخصية ، جرداً لمقترحات القوانين التي تقدم بها النواب البرلمانيون في هذا
الصدد⁽¹²³⁾ .

ونعود هنا لمقاربة ومقارنة النصوص المصادق عليها مع المقترحات المقدمة من طرف النواب .
ومباشرة نقول أن أغلب النصوص المصادق عليها سبق أن كانت موضوع مقترحات قوانين ،
باستثناء القلة القليلة منها⁽¹²⁴⁾ . كما أن من بين تلك النصوص من لم يكن قد قدم بشأنه أي
مقترح قانون⁽¹²⁵⁾ . ونستخلص من ذلك الملاحظات التالية :

- إن النصوص المصادق عليها نالت إجماع النواب بالبرلمان سواء في اللجنة أو في الجلسة
العمومية ، وتم ذلك من طرف جميع الفرق البرلمانية بمختلف اتجاهاتها السياسية . مع العلم ان

(121) قارن النصوص المعدلة مع الاقتراحات الواردة في المذكرة والتي أشرنا إليها في الصفحات السابقة .

(122) خطاب وزير العدل أمام لجنة العدل والتشريع المرجع السابق - ص 14 وقد كان السيد وزير العدل يقصد أن
المجلس الاستشاري لحقوق الانسان الذي يضم كل الفعاليات السياسية من أحزاب ونقابات وغيرها هو الذي أعد
النصوص الواردة في مشروع القانون .

ولذلك دعا النواب الى التصويت عليه بالاجماع ، ثم أن إشارته الى اتباع المشروع مسطرة خاصة ، لا يعني بها
مسطرة غير دستورية ، خارج إطار المسطرة التي تنص على إن مبادرة إحالة النصوص على البرلمان لا تأتي إلا
من الوزير الأول (الحكومة) أو النواب البرلمانيين ، بل إن خصوصياتها تجعلها في الجهة التي أعدت
المشروع قبل عرضه على المجلس الوزاري .

(123) راجع الهوامش من (73) إلى (91) .

(124) النصوص التي كانت قد قدمت بصدها اقتراحات قوانين ولم ترد ضمن المشروع المصادق عليه هي الفصل
(406) (156) والفصول المتعلقة بالاكراه البدني، ونظام السجون . إلا أن الفصلين 156-406 - ق-م-ج
- تمت المصادقة عليهما من طرف لجنة العدل والتشريع بتاريخ 11 نونبر 1991 راجع الملاحظات الواردة في
الهامش (85) .

(125) اما النصوص التي لم تقدم بخصوصها مقترحات قوانين ووردت في المشروع المصادق عليه فهي :

الفصل 76 - 127 (الفصل 17) من القانون المنظم للمحكمة الخاصة للعدل .

أنه عرض على المجلس الوزاري ،⁽¹¹⁶⁾ وبعدها أحيل على البرلمان وفق المسطرة الدستورية المنصوص عليها في الفصلين 61 - 65 من الدستور .

ان إشارتنا الى أن المجلس قام بعمل بديل عن طرفي المبادرة (أو عن احدهما على الأقل)⁽¹¹⁷⁾ تعني أن مبادرة تهيين النصوص القانونية تأتي من الحكومة (الوزير الأول). وهو ما لم يحصل في حقيقة الأمر في هذه الحالة ، رغم احترام المسطرة أو الشكل الدستوري . فقد ورد على لسان السيد وزير العدل عند تقديمه لمشروع القانون "أن هذا القانون سلك مسطرة خاصة ، وانه لم يخضع للمساطر العادية ، علما بأن المجلس الاستشاري لحقوق الانسان هو الذي هيأه وأعد صياغته وصادق عليه بإجماع أعضائه"⁽¹¹⁸⁾ .

2 - على مستوى المضمون :

أ - تمني البرلمان للرأي المقدم من طرف المجلس الاستشاري :

بتاريخ 25 أبريل 1991 صادق مجلس النواب على مشروع القانون الذي عُرض عليه من طرف الحكومة . هو المشروع الذي يحمل رقم 90 - 67 المتعلق بتعديل الفصول : 68 - 69 - 76 - 82 - 127 - 154 من قانون المسطرة الجنائية ، وكذلك الفصل (17) من الظهير⁽¹¹⁹⁾ المنظم لمحكمة العدل الخاصة ، والفصل (2) من الظهير⁽¹²⁰⁾ المتعلق بالاجراءات الانتقالية . - فمن خلال مقارنة هذه النصوص التي وردت في مشروع القانون الموافق عليه من طرف مجلس النواب (البرلمان) نجد أنها تعكس تماما الاقتراحات التي كانت قد وردت في المذكرة التي رفعها المجلس الاستشاري لحقوق الانسان الى جلالة الملك . بل أكثر من ذلك ، و استشهداً

(116) عرض اقتراح الاستشاري بعد صياغته في شكل مشروع قانون على المجلس الوزاري بتاريخ 1990/2/27 .

(117) اما الطرف الآخر الذي هو النواب ، فقد كانوا قد ، قدموا العديد من المقترحات في هذا الصدد ولكنه لم تتم مناقشتها .

(118) خطاب وزير العدل عند تقديم مشروع القانون أمام لجنة العدل والتشريع من أجل الدراسة . راجع تقرير لجنة العدل ، مصلحة اللجن ، السنة التشريعية 1990 - 1991 دورة أبريل 1991 .

(119) الظهير رقم 157 - 72 -- 1 المؤرخ 6 أكتوبر 1972 .

(120) الظهير بمثابة قانون رقم 448 - 74 - 1 بتاريخ 28 شتنبر 1974 .

وقد صدر الظهير الأمر بتنفيذ القانون رقم 90 / 67 المصادق عليه من طرف مجلس النواب والمتعلق بتعديل وتتميم الفصول المشار اليها أعلاه بالجريدة الرسمية عدد 4131 المؤرخ بفتح يناير 1992 . وهو الظهير الذي يحمل رقم 110 / 91 / 1 الصادر في 30 دجنبر 1991 .

- 4 - توجيه لائحة بأسماء الموضوعين تحت الحراسة خلال 24 ساعة الى وكيل الملك ، والوكيل العام وأشعار عائلة المعني بالأمر فور اتخاذ القرار بالوضع تحت الحراسة .
- 5 - فرض المراقبة الطبية بنص تشريعي .
- 6 - الحق في اختيار محامي ابتداء من أول استنطاق أمام النيابة وقاضي التحقيق .
- 7 - اعتبار الايداع في السجن إمكانية فقط وليس واجبا من طرف وكيل الملك .
- 8 - تأسيس إمكانية تقديم المتابع حرا مقابل ضمانات شخصية أو مالية في حالة التلبس .
- 9 - إجبارية تقديم المتابع المسجون من طرف الوكيل العام للملك بمحكمة الاستئناف وبمحكمة العدل الخاصة الى قضاء الحكم داخل أجل 15 يوما على الأكثر .
- 10 - حصر مدة الاعتقال من طرف قاضي التحقيق في شهرين ، قابلة للتمديد 5 مرات فقط ، وبناء على قرارات معللة ، قابلة للطعن ، وان لم يحصل ذلك أطلق سراحه بقوة القانون واستمر التحقيق .

- 11 - اعتبار المرجعية في هذه الاقتراحات هو خطاب جلالة الملك الذي أعلن فيه عن إحداث المجلس وتنصيب أعضائه ، ومطابقتها للمعاهدات والمواثيق الدولية .
- 12 - اتصافها بصفة اقتراحات تحتاج الى موافقة جلالة الملك الذي له الكلمة الفصل⁽¹¹³⁾ .

ب - الممارسة : المجلس بديل لطرفي المبادرة التشريعية :

على خلاف المسطرة العادية التي تفيد أن مشاريع القوانين التي تحال على البرلمان تُهَيَأ من طرف الوزارة أو الإدارة المعنية مباشرة وتُعرض على المجلس الحكومي قصد المناقشة والموافقة ثم تُعرض على المجلس الوزاري للمصادقة ، ثم تُحال على مجلس النواب من طرف الوزير الأول⁽¹¹⁴⁾ فإنه بالنسبة لهذه الحالة ، كانت المبادرة قد اتخذت من طرف المجلس الاستشاري . ونتيجة لذلك ، فإن عمل المجلس الاستشاري كان بديلا عن الجهة المعنية التي هي وزارة العدل⁽¹¹⁵⁾ ، رغم أن تلك المبادرة سلكت نفس المسطرة الدستورية نحو مجلس النواب . (أي

(113) هذه الاقتراحات هي عبارة على ملخص المذكرة المرفوعة من طرف المجلس الاستشاري لحقوق الانسان الى جلالة الملك ، المرجع السابق .

(114) المجلس الوزاري يترأسه جلالة الملك ، ولا يمكن إحالة أي مشروع قانون على البرلمان إلا بعد الموافقة عليه في المجلس الوزاري : الفصلان 61 - 65 من الدستور .

(115) هذه الملاحظة يكشف عنها ما ورد في تقرير لجنة العدل والتشريع والوظيفة العمومية عند عرض المشروع على أنظار المجلس قصد الموافقة في الجلسة العمومية . تقرير اللجنة قدم في دورة أبريل 1991 ص 1 .

هذه المجموعات ، المجموعة التي كُلفت بمواضيع الوضع تحت الحراسة والاعتقال الاحتياطي التي قدمت تقريراً الى المجلس⁽¹¹⁰⁾ . وبعد دراسة هذا التقرير من طرف المجلس والكشف عن الثغرات التشريعية في النصوص التي تنظم تلك المواضيع والسبل الكفيلة بتجاوزها لصالح حقوق الانسان ، رُفِعَ الى أنظار جلالة الملك في شكل مذكرة⁽¹¹¹⁾ . ومن تم سلك طريقه الى مجلس النواب (البرلمان) عن طريق الحكومة فأصبح بعدها قانونا بمواقفه مجلس النواب .
ومن هنا نقف على أن انعكاسات عمل المجلس الاستشاري على أعمال البرلمان تظهر على مستوى الشكل (1) وعلى مستوى المضمون (2) .

1 - على مستوى الشكل :

يندرج رفع المذكرة من طرف المجلس الاستشاري الى أنظار جلالة الملك ، في إطار مقتضيات المادة الخامسة من الظهير المحدث للمجلس ، وتنفيذا للأمر الصادر عنه للمجلس بخصوص تقديم رأي استشاري الى جلالة الملك في موضوعات معينة من حقوق الانسان⁽¹¹²⁾

أ - مضمون الرأي الاستشاري :

لقد تضمن ذلك الرأي الاستشاري الوارد في المذكرة المشار اليها ما يلي :

1 - اعتبار إصدار قانون المسرة الجنائية من الأولويات القصوى لكونه لصيقا بحقوق الانسان وحقوق الدفاع .

2 - ان الاجراءات المتعلقة بالوضع تحت الحراسة والاعتقال الاحتياطي هي جوانب جزئية ، ولكن يجب أن ينظر اليها كقواعد أمرية ينبني على خرقها بطلان الاجراءات .

3 - إعادة النظر في مدة الحراسة والاعتقال الاحتياطي لتصبح على الشكل التالي :

* التلبس والبحث التمهيدي 48 ساعة .

* الانابة القضائية 24 ساعة تمدد في كل الحالات الى 24 ساعة .

* الإخلال بسلامة الدولة الداخلية أو الخارجية 96 ساعة تمدد مرة واحدة .

(110) صدر هذا التقرير بتاريخ 4 جمادى الثانية 1411 (22 دجنبر 1990) .

(111) تم ذلك يوم الأربعاء 8 جمادى الثانية 1411 (26 دجنبر 1990) من طرف الأمين العام للمجلس الاستشاري .

(112) راجع المذكرة المرفوعة الى جلالة الملك من طرف المجلس المشار اليها في الهامش رقم (111) .

ولهذا يعتبر المجلس قناة تمكن كل الفعاليات من تمرير مواقفها وآرائها حول موضوع حقوق الانسان سواء على المستوى التشريعي أو تطبيق واحترام حقوق الانسان .

2 - الاختصاصات :

يختص المجلس الاستشاري لحقوق الانسان بالنظر في القضايا المتعلقة بحقوق الانسان التي تُعرض عليه سواء كانت عامة أو خاصة ، وذلك إما بطلب من جلالة الملك ، حينما يريد أن يستنير برأيه في ما تتطلبه تلك القضايا من حلول ، كما سيكون بوسع المجلس أن يتصدى تلقائيا لأية قضية يريد أن يلفت إليها نظر جلالة الملك⁽¹⁰⁷⁾ .

وزيادة على ذلك فإن المحاكم والادارات تقدم جميع المساعدات اللازمة للمجلس إما بصفة تلقائية وإما بطلب من المجلس⁽¹⁰⁸⁾ .

ويتضح من خلال عرض هذه الاختصاصات أنها اختصاصات استشارية فقط . إذ ليس المراد من إحداث المجلس أن يصبح أداة تقرير تنافس الأجهزة الادارية والقضائية في الدولة . ومع كل ذلك ، فإن الطابع الذي تكتسيه الآراء التي أبقاها وسيبديها ، وكون الآراء موجهة الى ولي الأمر ملك البلاد ، سيسبغ على آرائه أهمية قصوى ، وستزداد هذه الأهمية إذا ما أتيح لآراء المجلس أن تنشر ليطلع عليها الجمهور .

- ومن الآمال المعقودة على هذا المجلس أنه سيتيح لدولة القانون بالمغرب أن تخطو خطوات أخرى الى الامام استجابة للإرادة المشتركة لجلالة الملك والأمة المغربية جمعا⁽¹⁰⁹⁾ .

- هذا ما يمكن اختباره من خلال عرض الأعمال والممارسات التي قام بها لحد الآن ومدى انعكاسها على الممارسة التشريعية للبرلمان .

II - انعكاسات عمل المجلس الاستشاري لحقوق الانسان على الممارسة

التشريعية للبرلمان :

مباشرة ، وبعد إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الانسان ، عمد الى تكوين مجموعات عمل حسب ما تقضي به المادة الخامسة في الفترة (2) من الظهير المحدث للمجلس . ومن بين

(107) المادة السادسة من الظهير المنظم للمجلس الاستشاري .

(108) المادة الثامنة من نفس الظهير .

(109) لم تصدر لحد الآن أية آراء تنتقد هذا المجلس - كل ما هنالك أن الجميع يأمل فيه أن يقدم خدمات جليلة لحقوق الانسان . وأن مسألة إحداث المؤسسات والهيآت وإعداد النصوص القانونية ليس هدفا في حد ذاته ، ولكن فعاليتها وقياسها بأعمالها على الوجه الأكمل هو وحده الكفيل بإضفاء المصداقية عليها .

الانسان كتنوع لمسلسل ابتداء منذ زمن وبوسائل متعددة ، ذلك أن حقوق الانسان في مقدمة الاهتمامات ومن المتطلبات المنصوص عليها في الاسلام وتقرها التقاليد المغربية والمواثيق الدولية . إلا أن الوسائل قد تكون قليلة أو مقصرة، أو أن عدم تحقيق تلك الأهداف قد يحدث عن طريق تجاوزات أو أخطاء هي من طبيعة البشر أو لوجود ثغرات قانونية لم يتأت سدها .
ومما يعطي هذا المجلس حسب المذكرة الايضاحية ، الفعالية والمصادقية ، أنه وُضع تحت إمرة جلالة الملك ، وباتصال مباشر معه . وهذا ما سيمكنه من إطلاعه على ما يمكن أن يتوفر لديه من معلومات وما يرفع اليه من شكاوي⁽¹⁰⁵⁾ .

1 - التنظيم :

يتألف المجلس حسب المادة الثانية من الظهير المؤسس له ، من العديد من الفئات :
- الوزراء : وزير العدل وزير الداخلية ، وزير الخارجية ، وزير الأوقاف والشؤون الاسلامية .

- الهيآت التمثيلية : الأحزاب السياسية - النقابات المركزية - جمعيات حقوق الانسان رابطة القضاة بالمغرب - جمعية هيآت المحامين بالمغرب - هيئة الأساتذة الجامعيين هيئة الأطباء - ومستشار جلالة الملك - وممثل عن الجالية اليهودية بالمغرب .
شخصيات ذات الكفاءة : يراعى في اختيارهم الكفاءة في مجال حقوق الانسان وما يتحلون به من نزاهة واستقامة .

ولعل في هذه التشكلة أو التكوين ما يُكسب المجلس فعالية وجدوى واستقلال . ذلك أن رئاسة المجلس عُهدت بموجب المادة الثانية من الظهير المنظم له ، الى الرئيس الأول للمجلس الأعلى (محكمة النقض أو التميز) ، الذي هو الهيئة العليا في القضاء بالمغرب ، وسيتيح عدد أعضائه السبعة والثلاثين وانتماؤهم الى مختلف الفئات التمثيلية ، اشراك جميع الكفاءات والمواهب في أعماله ، كما أن الأمانة يتولاها أمين عام يعين من بين أعضاء المجلس⁽¹⁰⁶⁾ ،

(105) راجع المذكرة المرفقة للظهير المشار اليه ، وكذلك خطاب جلالة الملك ليوم 8 مايو 1990 نشرته كل الصحف الوطنية يوم 9 مايو 90 ومن بين ما ورد فيه (أن الملك لا يمكنه أن يعلم كل شيء . وأن يطلع على كل ما يجري في كل أنحاء المغرب ولا أن يعرف ماهي الحالة في السجن الفلاتي ولكن الواجب علي هو أن أقوم الاعوجاج وأن أنصف المظلوم ، وفي مخاطبته لأعضاء المجلس قال ستكونون المرأة التي تعكس الحقيقة الموضوعية التي سوف ترونها فهذه أمانة في عنقكم وعليكم تنبيهنا لما يساير الحق والحقيقة .

(106) الأمين العام الحالي هو الأمين العام السابق لمجلس وزراء العدل العرب (محمد ميكو) .

- من جهة ثانية أن أغلب هذه المعطيات تجمعت وتظافرت وتهيكلت فوجدت لنفسها قنوات ترتبط مباشرة بالعمل التشريعي والممارسة التشريعية للبرلمان .

- وعلى الرغم من أن أغلب تلك الجهات (خاصة غير الحكومية) ليست لها صفة رسمية ولا ترتبط مباشرة بالبرلمان كمؤسسة دستورية تعني بالتشريع ، فإنها أصبحت مرتبطة أو ممثلة في إحدى المؤسسات الأخرى التي لها ارتباط بالبرلمان ، ونعني بها المجلس الاستشاري لحقوق الانسان ، والمحاكم الادارية ، فكلاهما أحدث بمبادرة ملكية . فإن كان المجلس قد أحدث بظهير ، فإن المحاكم أحدثت بقانون .

- لذلك فإن اهتمامنا سينصب حول هذا المجلس وهذه المحاكم .

- فالاول أحدث لمعالجة قضايا حقوق الانسان ، وليقوم بدور معين ، اثبتت الممارسة والواقع مساهمته ، بل مبادرته على مستوى الممارسة التشريعية للبرلمان (أولا) .

أما المحاكم الادارية فإنها تبلور جانباً دقيقاً ومهما من الضمانات الممنوحة للمواطنين في مجال تمتعهم بالحقوق التي يكفلها الدستور والمواثيق الدولية (ثانياً) .

أولاً : الطابع المميز للممارسة التشريعية للبرلمان من خلال إحداث

المجلس الاستشاري لحقوق الانسان

لتوضيح هذا الترابط يجدر بنا أن نقف على تكوين واختصاصات هذا المجلس ، قبل أن نقف على الدور الذي لعبه في بلورة الممارسة التشريعية للبرلمان في موضوع حقوق الانسان وتأثيره فيها .

I - تنظيم واختصاصات المجلس الاستشاري لحقوق الانسان

- أحدث هذا المجلس بموجب ظهير⁽¹⁰⁴⁾ وأعلن عنه في خطاب جلالة الملك ، عند تنصيبه لأعضائه (8 مايو 1990) وذلك انطلاقاً من مجموعة من الدوافع ، وتحقيقاً للعديد من الأهداف :

- إذ يستفاد من المذكرة الاضاحية المرفقة له والمتعلقة بأسباب النزول أو الأسباب الموجبة ، أن ذلك حصل بهدف تركيز المغرب كدولة عصرية متشبثة بمبادئ الاسلام ومقومات الحضارة المغربية العربية . ولتحقيق ذلك ، انصب التفكير حول إحداث المجلس الاستشاري لحقوق

(104) ظهير شريف رقم 1 / 90 / 12 صادر في 24 رمضان 1410 (20 أبريل 1990) نشر بالجريدة الرسمية

عدد 4044 بتاريخ 7 شوال 1410 (2 مايو 1990) ص 759 وبعدها .

4 - وعلى المستوى غير الحكومي نقف : على تزايد عدد المنظمات غير الحكومية المهتمة بحقوق الانسان . اذ بلغ عددها الى حدود سنة 1990 خمس منظمات ، كما أصبح هنالك نوعاً من التنسيق في عملها على المستوى الوطني أو حتى الدولي⁽¹⁰²⁾ ، هذا التنسيق الذي كلل باصدارميثاق وطني لحقوق الانسان ، أعلن عنه بمناسبة اليوم العالمي لحقوق الانسان (10 دجنبر 1990) . ويتلخص في أنه يتكون من 3 مبادئ واهداف أساسية ، ومن أربعة عشر وسيلة لتحقيق تلك الاهداف . كما قدم لهذا الميثاق بدبباجة خصصت لاحدى عشر حيثية . وقد وقعت عليه كل المنظمات الخمس السابق الاشارة اليها في الهامش(102).

5 - أما على الصعيد الخارجي : فقد ازدادت خلال السنوات الاخيرة الحملات الانتقادية الموجهة للحكومة المغربية من طرف المنظمات الدولية التي تتابع وضعية حقوق الانسان في مختلف انحاء العالم ، خاصة منظمة العفو الدولية ، التي نشرت تقريراً⁽¹⁰³⁾ يدعي خرق حقوق الانسان بالمغرب ، كما زار وفد عنها المغرب ، وقدمت له الايضاحات الكافية في الموضوع ، واستمع الى الكثير من الشهادات الرسمية .

وتزايد كذلك أثر الاهتمام الخارجي بتقرير وزارة الشؤون الخارجية الامريكية لسنة 1989 حول تدهور وضعية حقوق الانسان بالمغرب (حسب وجهة نظر التقرير) .

* فما هي علاقة كل ما ذكر بالممارسة التشريعية للبرلمان ؟ وكيف أن ذلك يؤثر في إبراز

الطابع المميز لتلك الممارسة ؟

- فمن جهة أن كل هذه العوامل افرزت تراكما فكريا وسياسيا ، ورفعت من مستوى الوعي بحقوق الانسان كمنظومة متكاملة من شأنها ان تعطي أحكام قيمة لبلدٍ ما ، إما بالتأييد أو النقد . كما ان بعض الجهات وعلى مستوى العلاقات الاقتصادية الدولية ، أصبحت تمارس نوعا من المساومة والاشتراط أو التقييد الذي تفرضه على منح المساعدات المالية والاقتصادية لدول العالم الثالث .

(102) المنظمات غير حكومية بالمغرب هي جمعية هيآت المحامين بالمغرب - جمعية المحققين المغاربة ، العصبة المغربية لحقوق الانسان - الجمعية المغربية لحقوق الانسان - المنظمة المغربية لحقوق الانسان .

(103) علما بأن الحكومة المغربية اصدرت ونشرت رد المغرب على تقرير منظمة العفو الدولية ، استعرضت فيه أجريتها على النقطة المثارة من طرف المنظمة ، وبعثت برسالة باسم الوزير الاول الى السيد (Peter Duffy) رئيس اللجنة التنفيذية الدولية لمنظمة العفو الدولية ، نشر كل هذا بجريدة الصباح الصحراء والمغرب العربي (تصدر بالفرنسية) يوم الخميس 22 فبراير 1990 .

2- كما سجلت سنة 1990 قيام الحكومة المغربية برفع التقرير الثاني⁽⁹⁷⁾ الى اللجنة المعنية بحقوق الانسان بجنيث تطبيقا للمادة (40) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . وقد تمت مناقشة هذا التقرير بحضور وفد مغربي رسمي اثناء الدورة التي عقدتها اللجنة المعنية في شهر نونبر 1990. الا أن كثافة المناقشات لم تتمكن اللجنة معها من استنفاذ جميع نقط الاستبيان التي كانت قد اعدتها لهذا الغرض ، فقررت استكمال دراسة ذلك التقرير في دورة يوليوز 1991 بجنيث .

ومن خصوصات هذا التقرير⁽⁹⁸⁾ ، انه يستعرض موقف الحكومة المغربية من عدد من القضايا التي رفضت دائما الاجابة عنها⁽⁹⁹⁾ ، وبالتالي الافصاح عن رغبة الحكومة المغربية في مواصلة حوارها مع اللجنة الذي بدأ عام 1981 .

وهو كذلك دليل على اهتمام المغرب بأنشطة اللجنة وحقوق الانسان عموما .⁽¹⁰⁰⁾

3 - وعلى الصعيد السياسي :

عرفت حركة الدفاع عن حقوق الانسان في المغرب ديناميكية (حركية) متزايدة نتيجة تصاعد الحروقات (خاصة الحروقات الفردية وغير المنهجية التي يقوم بها بعض المسؤولين على تطبيق القانون) . وقد ساهمت في ذلك كل الفعاليات السياسية بما فيها الاحزاب السياسية⁽¹⁰¹⁾ والمنظمات النقابية في كل أنشطتها الحزبية والتوصيات الصادرة عن اجتماعاتها .

وهذا ما أكده جلالة الملك في خطابه أمام البرلمان (دورة اكتوبر 1991) حين صرح أن المغرب يتوفر على قوانين تضمن حقوق الانسان، ولكن عدم تطبيقها هو الذي يخل باحترام حقوق الانسان.

(97) كانت الحكومة المغربية قد قدمت منذ 1981 التقرير الاول حول تطبيق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وكان يحتوي هذا التقرير على البيانات والمقتضيات المعيارية المعمول بها وعلى الوسائل المتاحة لضمان احترام المغرب للمبادئ المعلن عنها في العهد الدولي لسنة 1986 .

(98) بدأت مناقشة هذا التقرير في الدورة الاربعين للجنة حقوق الانسان لجلسة 1032 وبعدها المنعقدة بقصر الامم بجنيث ابتداءً من يوم الاربعاء 7 نونبر 1990 الساعة العاشرة صباحا برئاسة السيد لالا، ومراجع هذا التقرير هي CC PR / 42 / Add / 10 .

(99) حسب وجهة نظر المنظمة المغربية لحقوق الانسان التي نشرت سلسلة من اجزاء المحضر طوال شهر يونيو 1991

(100) كلمة السيد بنهيمية ممثل المغرب لدى تقديمه التقرير أمام اللجنة .

(101) لا يمكن بتاتا استثناء أية منظمة أو حزب سياسي من هذه العملية سواء المعارضة أو أحزاب الاغلبية . وفي كل صفحتها اليومية أو الاسبوعية . الا أن أساليبها في الدفاع هي التي تختلف حسب كل هيئة .

المبحث الثاني : ممارسة تشريعية متميزة في موضوع حقوق الانسان

- لعل ما يميز الممارسة التشريعية للبرلمان في موضوع حقوق الانسان ، أن هذا الموضوع كمصطلح ، كمفاهيم ، كسياسة تشريعية ، استوطن واستقر في قاموس البرلمان ، ليس فقط كظرفية تشريعية ، بل كذلك كتوجه ومسعى وممارسة وسلوك .

- فعلى الرغم من حركة الدفاع عن حقوق وكرامة المواطن ليست حديثة العهد⁽⁹⁴⁾ ، فإنه يلاحظ والى عهد قريب غياب الاهتمام الرسمي الممنهج بحقوق الانسان وفق المفاهيم والمعايير المتفق عليها دوليا . (راجع التغيير الحاصل في ديباجية دستور 1992 المراجع).

- وكان تعامل الجهات الرسمية مع هذا الموضوع يتمحور حول محاولة نفي الخروقات والتجاوزات التي تثيرها الصحافة الوطنية والهيآت السياسية والنقابية بمختلف مشاربها ، وكذا منظمات حقوق الانسان غير الحكومية ، سواء الوطنية أو الدولية .

- لذلك فان سنة 1990 تعتبر بحق سنة حقوق الانسان وتنشيط دولة القانون بالمغرب . ذلك المغرب الذي سيصبح عما قريب مضرب المثل في تطبيق حقوق الانسان والاهتمام بحقوق الانسان⁽⁹⁵⁾ .

1 - على المستوى المؤسسي، دشنت بتأسيس المجلس الاستشاري لحقوق الانسان ، الذي أعلن عن تأسيسه وإحداثه جلالة الملك في خطاب يوم 8 ماي 1990 الى جانب الاعلان عن إحداث المحاكم الادارية . وتلا ذلك انشاء المجلس الوطني للشبيبة والمستقبل⁽⁹⁶⁾ ، الذي عهد اليه بتشغيل الشباب (خاصة حاملي الشهادات) وتمتيعه بحق منصوص عليه في الدستور والمواثيق الدولية ، الا وهو الحق في الشغل . وقد صاحب ذلك إحداث مديرية بوزارة الداخلية، تعنى بالقانون والحريات العامة من مهامها تتبع هذا القطاع والتنسيق مع الجهات التي تهتم بموضوع حقوق الانسان .

(94) على المستوى الدستوري فقط تم تكريس حقوق الانسان سواء على مستوى المعايير أو مستوى الالفاظ والمصطلحات منذ سنة 1908 عند وضع أول مشروع دستور مغربي .

(95) خطاب صاحب الجلالة بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية الخريفية أكتوبر 1991 ، أمام البرلمان .

(96) أعلن عن تأسيس هذا المجلس في 8 يوليوز 1990 بمناسبة احتفالات عيد الشباب ، وذلك في خطاب جلالة الملك بهذه المناسبة - وقد عمل لحد الآن على تشغيل ما يزيد عن 30 الف شاب من خريجي الجامعات ما بين يناير ويوليوز 1991 - ومن مهمة تشغيل 100 الف شاب كل سنة لكن الحصيلة مازالت ضعيفة .

- ومن بين خصوصيات هذا المقترح على غرار مقترحات أخرى ، أنه يعتمد في تحديد أسباب النزول أو الأسباب الداعية إلى التعديل على مجموعة من الدواعي . من بينها أن المجتمع الدولي أقر قواعد نموذجية دنيا لمعاملة السجناء ، اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الأول لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين في جنيف سنة 1955 ، وأقرها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بواسطة قرارين : الأول عدد 663 بتاريخ 31/7/1957 ، والثاني عدد 2076 المؤرخ في 13/5/1977 مشيرا إلى أن هذه القواعد ينبغي أن تطبق بصورة محايدة . واستمرت المذكرة الإيضاحية في سرد النصوص والمواثيق الدولية المنظمة لحقوق السجناء وحمايتهم ضد التعذيب وضروب المعاملة للإنسانية . وخلصت إلى أن كل ذلك أصبح يفرض على المشرع أن يعيد النظر في النصوص القانونية المنظمة للسجون ومعاملة السجناء ، خاصة ظهير 26 نونبر 1930 وبالتالي إعادة النظر في فلسفة العقاب والسجن وتوحيد القواعد المنظمة للسجن والسجناء في مدونة واحدة .

* فمن خلال استعراض كل النصوص المعروضة على البرلمان ، سواء تلك التي وافق عليها (وهي قليلة) أو التي لم تتم الموافقة عليها ولا حتى مناقشتها من طرف اللجن المختصة ، (وهي كثيرة) هل يمكن الذهاب مع القول القاضي بأن هذا الوضع يساعد على رفض دولة القانون، من أجل فسخ المجال للتراجع ، بل أحيانا إلى العنف كوسيلة للتعبير والمطالبة بالحقوق⁽⁹²⁾ ؟

لاشك أن الحصيلة واضحة ، وأن هذا الحكم غير موضوعي . خاصة إذا ما كان هنالك من يخلق الفوضى كي يستفيد منها ويحقق أغراضه ، حتى ولو كانت دينية . ولقد عز من قال «الفتنة نائمة لعن الله موقظها» . فليس المشكل مشكل نصوص ، إذ أن ما تتوفر عليه من قوانين كاف لضمان حقوق الإنسان . إلا أن التطبيق هو الذي يظهر أن المغرب لا يحترم حقوق الإنسان ولا يعيرها أي اهتمام⁽⁹³⁾ .

ولعل ما تحققت خلال سنة 1991-1990 في مجال حقوق الإنسان لدليل على ما يدحض ذلك القول . وهو ما نستعرضه في إطار الخصوصيات التي ميزت الممارسة التشريعية للبرلمان.

(92) محمد العربي بنعثمان : البرلمان وحقوق الإنسان ندوة التجربة البرلمانية المرجع السابق ص 21 .

(93) فقرة من خطاب جلالة الملك أمام البرلمان دورة أكتوبر 1991 .

- الفصل 675 الذي ينص على تنفيذ الإكراه البدني بقطع النظر عن المتابعات الأخرى .
والفصل 676 الذي يجبر المحكمة على تحديد مدة الإكراه البدني ، والأشخاص الذين لا يمكن
الحكم عليهم . والفصل 678 الذي يحدد مدة الإكراه حسب قدر الغرامة وهكذا ...
وقد انصبت هذه الاقتراحات على تعديل تلك النصوص ، إما بحذف فقرات منها أو تعديل
بعض الشروط أو المبالغ الواردة فيها .

وبجانب ذلك اقترح تعديل النصوص المتعلقة بالإكراه البدني في القضايا المدنية خاصة
تنفيذ الأحكام الصادرة بأداء المبلغ المالي الذي يكون محل متابعة عن طريق الإكراه
البدني⁽⁸⁸⁾ .

- وعلى اعتبار أن النصوص المتعلقة بالإكراه البدني توجد ضمن العديد من القوانين
الخاصة، فإن التعديلات انصبت حول جميع أنواع القضايا التي يطبق فيها الإكراه البدني،
ومنها :

الفصل 27 من الظهير المنظم لاستخلاص الضرائب⁽⁸⁹⁾ . ذلك ان هذا الفصل ينص على أن
درجات المتابعات تحتوي على : الإنذار - الإكراه البدني الحجز ثم البيع .
الفصل 30 مكرر من نفس الظهير الذي يجيز الإكراه البدني من أجل استخلاص الضرائب
وغيرها من الديون الواجب أداؤها .

الفصل 50 الذي ينص على المتابعات ، ومنها الإنذار أو الحجز أو الإكراه البدني⁽⁹⁰⁾ .
* وقد توجت هذه السلسلة من المقترحات الهادفة إلى تعديل بعض الفصول التي يعتقد
أنها تمس بالحقوق والضمانات الأساسية للإنسان ، بمقتراح قانون تنظيم السجون وحقوق
السجناء⁽⁹¹⁾ .

(88) اقتراح قانون بتعديل الظهير الصادر في 20/2/1961 بشأن الإكراه اتلبدني في القضايا المدنية تقدم به

النائب احمد القادري بتاريخ 26/12/1986 تحت رقم 337/د ولم تتم المصادقة عليه من طرف المجلس .

(89) الظهير الصادر بتاريخ 21 غشت 1935 كما وقع تغييره وتتميمه بموجب الظهير الصادر في 17 مارس 1961 .

(90) مقترح قانون تقدم به نفس النائب البرلماني المشار إليه في هامش (81) بتاريخ 31/10/1989 تحت رقم

6/738 . وثائق مجلس النواب . قسم التشريع ، مصلحة اللجن .

(91) مقترح قانون تقدم به مجموعة من النواب من فريق الاتحاد الاشتراكي وسجل تحت رقم 6/855 بتاريخ 27 /

11 / 1989 ولم تتم مناقشته من طرف اللجنة المختصة .

4 - ولكون الحق المخول للمتهم في طلب الافراج المؤقت غالبا ما يصطدم بعراقيل نتيجة
صلاحيات خولها القانون للنيابة العامة ، وبموجبها يمكنها أن تستأنف الأحكام الصادرة بالإفراج
المؤقت حماية لقراراتها القضائية بالابدياع في السجن ، وبسبب أن النيابة العامة أصبحت
تستعمل حق الاستئناف بصورة أوتوماتيكية (تلقائية) ولأسباب أخرى قدم اقتراح قانون⁽⁸⁵⁾
يهدف إلى إلغاء الفقرة التي تضيق قاعدة التوازن بين سلطة الاتهام والدفاع ، وكذا
التخفيف من ظاهرة الاعتقال الاحتياطي .

5 - وانطلاقا من أن الظهير بمثابة قانون الصادر في 28 شتنبر 1974 نص على إجراءات
انتقالية ، في انتظار صدور مجموعة تشتمل على قانون المسطرة الجنائية والقانون الجنائي ،
وبعد مرور أكثر من 18 سنة دون أن تصدر تلك المجموعة ، مما أصبح معها الانتقالي رسميا ،
والمؤقت دائما، فقد كانت الحاجة تدعو إلى اقتراح إلغاء⁽⁸⁶⁾ ذلك الظهير والإبقاء على
النصوص الصادرة سنة 1959 إلى حين تهيئ قانون جديد ينظم الإجراءات الجنائية .

6 - ومن بين الحقوق التي ازداد الشعور بالمس بها وانتهاكها بموجب القوانين المعمول بها هو
الحق في الكرامة وسلامة البدن المنصوص عليها في المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق
الإنسان . ويتمثل المس بهذا في ما ينص عليه القانون من إمكانية بل الإكراه على توقيع
الإكراه البدني كعقوبة إلى جانب المتابعات التي يقع إجراؤها على الأموال . فكان هذا في نظر
بعض النواب مسا بما جاء في كتاب الله (ولقد كرمنا بني آدم) وبما تقضي به المواثيق الدولية،
وبالتالي تقديم اقتراح يرمي إلى تعديل فصول المسطرة الجنائية التي تنص على الإكراه
البدني⁽⁸⁷⁾ خاصة :

(85) هذه الحيشيات وغيرها وردت في المذكرة المرفقة لاقتراح القانون الذي تقدم به النائب محمد بوزويغ يهدف إلى
تعديل الفصل 406 من قانون المسطرة الجنائية بتاريخ 9/3/1989 تحت رقم 5/142 وقد تمت المصادقة
عليه من طرف اللجنة المختصة (لجنة العدل والتشريع) وذلك في اجتماعها ليوم الاثنين 11 نونبر 1991 وقد
تمت المصادقة عليه مع الفصل 156 ق.م.ج بإجماع كل أعضاء اللجنة ، وقد اعتبرته المعارضة (خاصة فريق
الاتحاد الاشتراكي) ممارسة جديدة ومبادرة فريدة في تاريخ البرلمان المغربي ، تصادق فيها لجنة برلمانية على مقترح
قانون تقدمت به المعارضة . ذلك أن الحكومة والأغلبية كانت تلجأ إلى رفض كل المقترحات المقدمة من طرف
المعارضة (رأي الاتحاد الاشتراكي العدد 3021 ليوم الجمعة 15 نونبر 1991 ص. 7 .

(86) اقتراح قانون تقدم به نفس النائب البرلماني بتاريخ 17/5/1989 تحت رقم 89/254 ولم يصادق عليه بعد.

(87) اقتراح قانون تقدم به النائب أحمد القادري بتاريخ 26/12/1986 سجل تحت عدد 351/د وهو يهدف إلى
تعديل فصول قانون المسطرة الجنائية المذكورة أعلاه في المتن علما بأنه شرع في مناقشته ابتداء من 28 ماي
1982 ولم تتم المصادقة عليه من طرف المجلس ولا من طرف اللجنة المختصة .

قد يكون مورس عليهم اثناء البحث التمهيدي (82).

2 - ويجانب هذا كان الاعتقال الاحتياطي (الحبس الاحتياطي) بدوره موضوع النشاط التشريعي للبرلمان . وهو اجراء يقوم به قاضي التحقيق عند قيامه بالبحث وتجميع الادلة حول وقوع الجريمة .

وقد حرص المشرع المغربي على مراعاة مبدأ "المتهم بريئ حتى يدان". ونظمه الفصل 152 من قانون المسطرة الجنائية لسنة 1959، بالنص على ان " الاعتقال الاحتياطي " هو تدبير استثنائي". لكنه بموجب ظهير شنتبر 1962 ادخلت عدة تعديلات على قانون المسطرة الجنائية ، كان لها انعكاسات على الضمانات المرتبطة بحماية الحريات الشخصية . وحصل تمديد فترة الاعتقال الاحتياطي من شهرين الى أربعة أشهر قابلة للتتمديد . لذلك كان لا بد من مراجعة هذا النص وتعديله في اتجاه يمنح ضمانات اكثر ، ومن اجله قدم مقترح قانون (83) الى البرلمان يهدف الى تعديل الفصل 154 من قانون المسطرة الجنائية .

3 - واذا كان الاعتقال الاحتياطي تدبير مؤقت ، فان من حق المتهم ان يطالب بالافراج المؤقت خلال مدة الاعتقال الاحتياطي التي يأمرها قاضي التحقيق بمناسبة البحث في الوقائع المنسوبة اليه . فالقانون يخول هذا الحق للمتهم ويلزم قاضي التحقيق بالبت فيه داخل أجل 5 أيام ، وفي حالة عدم البت فيه يمكنه أن يرفع طلبه إلى الغرفة الجنحية مباشرة لتبت فيه داخل أجل 30 يوما . لكن القانون الحالي لا يرتب أي جزء على عدم البت في هذا الطلب مما جعل فترة الاعتقال تطول . لذلك قدم اقتراح قانون (84) يهدف إلى إعادة العمل بهذا الجزاء الذي كان معمولا به في قانون 1959 لأنه يضمن حقا من حقوق المتهم المتعلقة بمعرفة مصيره داخل أجل قصير ، وحتى يحصل احترام حقوق الدفاع وسير العدالة .

(82) اقتراح قانون تقدم به النائب بوزويغ بتاريخ 1989/4/26 تحت رقم 5/222 يرمي الى تعديل الفصل 69 من قانون المسطرة الجنائية ، ولم تتم مناقشته من طرف اللجنة المختصة .

(83) مقترح قانون تقدم به النائب محمد بوزويغ يهدف الى تعديل النص المنظم للاعتقال الاحتياطي بتاريخ 87/12/7 .

(84) اقتراح قانون تقدم به نفس النائب يهدف إلى تعديل الفصل 156 من قانون المسطرة الجنائية بتاريخ 7/12/87 وقد سجل تحت رقم 4/226 وقد تمت مناقشة هذا المقترح إلى جانب المقترح المتعلق بتعديل الفصل 406 من ق. م. ج من طرف لجنة العدل والتشريع وبالتالى المصادقة عليهما بإجماع كل أعضاء اللجنة وذلك يوم الاثنين 11 نونبر 1991 .

2) اما فيما يخص الضمانات الممنوحة لحماية الحريات الشخصية :

في نهاية الفترة التشريعية (83.77) ربما كان البحث في اشغال مجلس النواب مضمنا ، خاصة حول السياسة الجنائية وحول القيم التي يحميها القانون الجنائي⁽⁷⁸⁾ ، حتى ولو ان السنوات الست التي كانت قد قطعتها التجربة البرلمانية ، عرفت الكثير من التحولات على مستوى الاخلاق والحياة السياسية والوضعية الاقتصادية والاجتماعية . كما ان البرلمان بقي نوعا ما طوال الفترة السابقة مكتوف الايدي تجاه قانون المسطرة الجنائية التي تخضع منذ سنة 1974 الى مقتضيات انتقالية تحد في الغالب من مبدأ الشرعية الجنائية⁽⁷⁹⁾ .

- لكنه مع مرور الوقت ، وخلال الفترة التشريعية الحالمية (1984-1992) تغير الموقف تماما ، وخاصة على مستوى المبادرة البرلمانية (أي مقترحات القوانين) .

- وتستوقفنا هنا العديد من مقترحات القوانين التي قدمت بخصوص تعديل مجموعة من النصوص الواردة في قانون المسطرة الجنائية ، بسبب ما أصبحت تثيره تلك النصوص من انتقادات ، وما تجسده من فرص لانتهاكات حقوق الانسان ، نتعرض لها حسب تاريخ تقديمها الى مجلس النواب ، دون أن نتوقف كثيرا على محتوياتها التفصيلية واسباب نزولها والتعديلات التي تقترحها⁽⁸⁰⁾ .

1- منذ سنة 1978 بدأ الاهتمام يتجه نحو الوضع تحت الحراسة النظرية لدى الشرطة القضائية . ذلك أن الممارسة حسب بعض النواب اظهرت أن نسبة الابقاء تحت الحراسة مرتفعة جدا ، وأنه كثيراً ما يقع تجاوز المدة المسموح بها قانونا⁽⁸¹⁾ . وتدعيما للضمانات التي يجب ان توفر للمقبوض عليهم والموضوعين تحت الحراسة فقد أصبح من اللازم المطالبة بعرضهم على طبيب خبير اثناء تقديمهم الي النيابة العامة حتى يمكن الكشف عن آثار التعذيب والعنف الذي

(78) هذا في الوقت الذي كان البرلمان قد صادق على أكثر من 10 قوانين تخص كلها القانون الجنائي .

(79) محيي الدين امزازي وميشال الزراري : عيوب التوقيع في المسطرة الجنائية مقال في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد الرباط العدد 12 ص 11 .

(80) سنعود الى مقارنة محتويات هذه النصوص مع النصوص المصادق عليها من طرف البرلمان عند مناقشة المحرصيات المميزة للممارسة التشريعية للبرلمان خاصة الفقرات المخصصة للمجلس الاستشاري لحقوق الانسان .

(81) المذكرة المرفقة باقتراح القانون المقدم من طرف النائب محمد بوزيع حول الفصلين 82.68 من قانون المسطرة

الجنائية المتعلقة بالحراسة النظرية لدى الشرطة القضائية ، أحيل على البرلمان بتاريخ 1987/12/7 تحت رقم

4.294 . ولم تتم مناقشته من طرف اللجنة المختصة .

وبجانب ذلك توجه الاهتمام نحو العمال المهاجرين خارج الوطن والعاملين بدول اجنبية ، فقد قدم مقترح قانون حول احداث مجلس اعلى للمهاجرين يهتم بشؤونهم⁽⁷²⁾ . كما انصب الاهتمام حول ديمقراطية علاقات الشغل وتوسيع نطاق تمثيل المستخدمين بالمقاولات⁽⁷³⁾ . واخيرا اقتراح قانون احداث نظام الضمان الاجتماعي للطلبة الجامعيين⁽⁷⁴⁾ .

7 - وتاتي حقوق الانسان المعاق او (المعوق): فقد صادق البرلمان على قانون يقضي بحماية المكفوفين وضعاف البصر⁽⁷⁵⁾ . وعرض لحد الان على البرلمان مقترحا قانون الاول يتعلق بحقوق الانسان المعوق⁽⁷⁶⁾ والثاني حول الوقاية من الاعاقة وحماية المعوقين وتاهيلهم⁽⁷⁷⁾ .

* فالملحوظ أنه بالنظر الى تطور الممارسة التشريعية نجد أنها تسير نحو الصقل والخصوصية ومحاولة توجيه الاهتمام نحو المواضيع التي أصبحت أكثر حساسية من غيرها في المجتمع ، وتلك التي أصبحت محط اهتمام بل مطالب الاوساط الدولية والاقليمية لحقوق الانسان . بل إن مصطلح حقوق الانسان أصبح يستعمل في صياغة النصوص القانونية وعناوين مشاريع القوانين أو المقترحات التي تعرض على البرلمان . وهذا ما عبر عنه جلالة الملك أمام البرلمان في دورة (الخريف اكتوبر 1991) حينما قال : اننا مستعدون لنساير روح العصر ونوسع مفاهيمنا بالنسبة لحقوق الانسان .

(72) اقتراح قانون تقدم به النائب محمد المجدوبي يهدف الى احداث مجلس اعلى للمهاجرين عرض على المجلس في دورة اكتوبر 1989 رفض من طرف المجلس واحيل من جديد على اللجنة المختصة قصد الدراسة والتعديل.

(73) اقتراح تقدم به النائب فتح الله ولعلو وعرض على المجلس في دورة اكتوبر 1989 ورفضه المجلس واحيل من جديد على اللجنة المختصة قصد اعادة دراسته .

(74) اقتراح قانون تقدم به النائب محمد المجدوبي سنة 83 واعاد طرحه في الفترة الحالية 85/1/23 ورفضه المجلس بسبب عدم توفره على العناصر والشروط الضرورية . وقد نوقش مرة أخرى من طرف لجنة التربية وتكوين الاطر . لكنه لم يعرض على المجلس لحد انتهاء الفترة التشريعية سنة 1992 .

(75) اقتراح قانون تقدم به النائب العربي حصار ووافق عليه البرلمان بتاريخ 1980/11/29 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3636 بتاريخ 1981/7/7 .

(76) اقتراح قانون تقدم به النائب عبد العزيز المسيوي (الاتحاد الدستوري) بتاريخ 1987/9/28 رقم 229 د .

(77) اقتراح قانون تقدم به النائب اسماعيل العلوي بتاريخ 1990/4/10 تحت رقم 90/175 .

4 - وبالنسبة للحق في السكنى والسكن اللائق، نسجل أولا مقترح قانون يتعلق باحداث ضريبة للتضامن الوطني للقضاء على مدن الصفيح والسكن غير اللائق⁽⁶⁶⁾. كما نسجل القانون الذي صادق عليه مجلس النواب⁽⁶⁷⁾ والذي يقضي بالتخفيض من مبلغ كراء الاماكن المعدة للسكن لفائدة من يقل دخلهم عن 1500 درهما .

5 - وفيما يخص التكافل الاجتماعي أوالتقاعد، يستوقفنا العددالمرتفع من المقترحات ومن مشاريع القوانين التي عرضتها الحكومة وصادق عليها البرلمان⁽⁶⁸⁾ كان آخرها القانون الذي تمت الموافقة عليه في دورة ابريل 1989 وبدأ العمل به ابتداء من فاتح يناير 1990 والذي اصبح بموجب الاستفادة من راتب التعاقد بنسبة تصل لدى بعض الفئات ذات الدخل المحدود الى 97٪ من الراتب الاصلي .

6 - ولم يفت البرلمان المغربي الاهتمام بالعامل وما يتعلق بالحق في الشغل والضمانات التي تمنح للعامل، سواء تعلق الامر بضمان الحد الأدنى للاجر⁽⁶⁹⁾ او الضمان الاجتماعي وتوسيع نطاق تطبيقه على فئات عريضة من العمال والقطاعات الانتاجية⁽⁷⁰⁾، وكذا اجبار المشغلين ارباب العمل على دفع وتسديد ما بدمتهم من مستحقات لفائدة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي⁽⁷¹⁾.

(66) احيل على البرلمان بتاريخ 25 / 11 / 1978 .

(67) صودق عليه من طرف البرلمان بتاريخ 29 / 10 / 1980 وصدر الامر بتنفيذه بموجب ظهير 16 دجنبر 1980 الجريدة الرسمية عدد 3558 بتاريخ 7 / 1 / 1981 وعلى الرغم من المقتضيات التي وردت في ذلك القانون في ذلك الوقت والتي كانت ايجابية ، فان ازمة السكن والمشاكل التي تنتج بين المكتربين والملاكين بخصوص الكراء، جعلت الحكومة تعيد النظر في ذلك القانون ومن أجله تدارست في احد اجتماعاتها الحكومية التعديلات الواجب ادخالها على ذلك القانون الا انه لم يتم البت بصفة نهائية في الموضوع ، كما لم يعرض ذلك المشروع على انظارالبرلمان .

(68) يستحيل هنا جرد كل مراجع النصوص وتاريخ المصادقة عليها والمواضيع التي نظمتها .

(69) مقترح قانون يرمي الى رفع الحد الأدنى من الاقتطاعات الضريبية على الاجور، تقدم به النائب احمد القادري بتاريخ 14/5/1985 ولم يصادق عليه لحد الان .

(70) مشروع قانون رقم 26.79 بتطبيق نظام الضمان الاجتماعي على المشغلين والعمال بمؤسسات الاستغلال الفلاحي والغابوي وافق عليه البرلمان بتاريخ 24/12/1980 ج رسمية عدد 15/3572/1981 .

مقترح قانون تقدم به النائب عبد الرزاق افيال بتاريخ 14/12/1988 ويتعلق بتمديد النظام الى الصناعة التقليدية.

(71) اقتراح قانون تقدم به النائب عبد العزيز العلوي الحانفي لتعديل نظام الضمان الاجتماعي وصودق عليه في

اكتوبر 1985.

ويهدف ذلك التعديل الى اعتبار الاحكام القضائية الصادرة عن المحاكم بخصوص النفقة المؤقتة مشمولة بالنفاذ المعجل رغم كل طعن⁽⁶⁰⁾.

واحيلت على المجلس كذلك العديد من مقترحات القوانين الاخرى، تتعلق بحقوق المرأة الموظفة⁽⁶¹⁾ ورفع القيد الوارد في الفصلين 6 و7 من القانون التجاري المتعلق باذن الزوج للمرأة في ممارسة التجارة⁽⁶²⁾ وتعديل الفصل 726 من قانون الالتزامات والعقود المتعلق بتقييد حرية المرأة في تأجير خدماتها في الرضاعة⁽⁶³⁾ وتعديل الفصل 336 من قانون المسطرة الجنائية، خاصة حذف الفقرة التي تجبر المرأة التي تعلن عن ارادتها في المطالبة بالحق المدني ضد زوجها، ان تحصل على الاذن من المحكمة المرفوعة اليها الدعوى⁽⁶⁴⁾.

فعلى الرغم من أن هذه المقترحات لم يوافق عليها المجلس، وبالضبط لم تتم مناقشتها بعد من طرف اللجنة المختصة، فان ما يمكن تسجيله هو كونها تعكس التطور الحاصل لدى النواب والاهتمام المتزايد بحقوق المرأة.

3 - اما بالنسبة لحقوق الطفل : فان ما يمكن الوقوف عليه كنص يخص الاطفال كشريحة مستقلة، هو مقترح القانون الذي يتعلق بحماية الاطفال ووقاية الاحداث الماجورين⁽⁶⁵⁾.

(60) صودق عليه في 23 مايو 1978 و صدر الامر بتنفيذه بموجب ظهير 19 مارس 1979 ونشر بالجريدة الرسمية عدد 3474 بتاريخ 23 مايو 1979.

(61) مقترح قانون تقدم به نواب الفريق الدستوري واحيل على البرلمان في 21/5/1986 وقد تمت المصادقة عليه بالاجماع من طرف لجنة العدل والتشريع في اجتماعها المنعقد بتاريخ 11 نونبر 1981 ويهدف هذا المقترح الى تمكين المرأة الموظفة من الاستفادة من التقاعد في وقت مبكر.

(62) مقترح قانون تقدم به النائب احمد الخزامي وسجل بالمجلس تحت رقم 4/340 بتاريخ 14/12/1987 علما بان هناك مشروع قانون اعدته الحكومة حول مدونة القانون التجاري ويتضمن كذلك حدفا لذلك القيد وهو قيد لا يمارس من الناحية العملية، للاخبار فان مشروع مدونة القانون التجاري لم يعرض بعد على مجلس النواب.

(63) مقترح قانون تقدم به النائب احمد الخزامي واحيل على البرلمان بتاريخ 5 / 1 / 1989 تحت رقم 89 / 34. ويتنمي الى المعارضة.

(64) مقترح قانون تقدم به الاشتراكيون واحيل على المجلس بتاريخ 21 / 4 / 1988.

(65) مقترح قانون تقدم به النائب علي يعنته واحيل على المجلس بتاريخ 26 / 12 / 1979.

أو من البرلمان، لم يكن ربما في ذهن واضعيها انها تعنى بحقوق الانسان في مفهومها الدولي، حتى ولو انها كانت تنظم بالفعل حقا من تلك الحقوق . لكن هذا الاهتمام تغير كثيرا الى الامام .

1- فعلى مستوى هياكل أو أجهزة مجلس النواب، قدم مقترح قانون يهدف الى تعديل الفصل 32 من القانون الداخلي لمجلس النواب (البرلمان) ويرمي الى احداث لجنة خاصة بحقوق الانسان ضمن اللجن الدائمة للمجلس البالغ عددها الآن 12 لجنة⁽⁵⁵⁾. الا انه لم تتم مناقشة هذا المقترح من طرف اللجنة المختصة. وبالأحرى أن يصادق عليه في الجلسة العمومية.

2- وبالنسبة لحقوق المرأة : من جهة نجد ان الحكومة كانت قد تقدمت سنة 1981 بمشروع قانون⁽⁵⁶⁾ يهدف الى تعديل مدونة الاحوال الشخصية المعمول به الآن والموضوع مند سنة 1958. الا أنه بسبب كون ذلك المشروع لم يكن يستجيب لكل التطلعات والآمال التي كانت معقودة عليه ، وبسبب عدم مناقشته من طرف اللجنة المختصة، فإن ذلك كان دافعا كي يتقدم النواب بمجموعة من مقترحات القوانين لسد ذلك الفراغ وادخال بعض التعديلات اللازمة على المدونة. وقد انصبت تلك المقترحات حول سن الزواج⁽⁵⁷⁾ وتعدد الزوجات⁽⁵⁸⁾ والطلاق⁽⁵⁹⁾. الا أن كل تلك المقترحات لم يصادق عليها المجلس كما لم يوافق على مشروع الحكومة .

. من جهة أخرى نسجل ازدياد اهتمام النواب البرلمانيين بحقوق المرأة، فقد سبق للمجلس ان وافق على مقترح قانون حول تعديل الفصل 179 من قانون الاجراءات (او المسطرة المدنية)

(55) قدم هذا المقترح من طرف النائب البرلماني بوزويغ، واحيل على اللجنة يوم 5 / 2 / 1990 .

(56) قدم مشروع قانون لتعديل مدونة الاحوال الشخصية سنة 1981.

(57) اقتراح قانون تقدم به فريق الاحرار بتاريخ 29 / 4 / 1978 يتعلق بتعديل الفصل 8 من مدونة الاحوال الشخصية .

(58) مقترح قانون تقدم به النائب الطاهر شاكر ونواب آخرين سجل بتاريخ 30 / 11 / 90 تحت رقم 699 / 7 وهم من الاغلبية .

(59) مقترح قانون تقدم به نفس النواب أعلاه (هامش (58)) ويهدف الى تعديل الفصل 46 من المدونة سجل بتاريخ 30 نونبر 1990 تحت رقم 7/700 والملاحظ ان كل هذه المقترحات لم تتم مناقشتها من طرف اللجنة المختصة.

IV - انعاش التشغيل في دول العالم الثالث⁽⁵³⁾ .

ويمكن تحقيق ذلك عن طريق :

- المعادلة بين العرض والطلب .

- انعاش التشغيل بالارياف .

- تطوير التشغيل بالمدن .

- تنمية التكوين المهني .

- تحسين العلاقة الاقتصادية والتجارية الدولية .

* كل هذا عبارة عن جرد لعمل البرلمان المغربي على المستوى الدولي وكان ذلك مساهمة منه في اطار تدعيم المنظومة الدولية التي تعنى بحقوق الانسان، وتطوير التشريع الدولي وتكريس الاسس الدولية لصقل وتطوير السياسة التشريعية للبرلمان على المستوى الداخلي في موضوع حقوق الانسان . فهل كان لذلك العمل او النشاط انعكاس على نوعية النصوص المصادق عليها او المعروضة على البرلمان في هذا الخصوص ؟

ثانيا : ممارسة تصاعدية على مستوى نوعية النصوص وارتباطها بحقوق

الانسان .

(I) فيما يخص تكريس الحقوق الاساسية :

يظهر الطابع التصاعدي للممارسة التشريعية للبرلمان على مستوى نوعية النصوص، اذا ما

انتقلنا من الفترة التشريعية (83.77) الى الفترة التشريعية الحالية (1984.1992)⁽⁵⁴⁾ .

ففي الفترة السابقة لم يكن هنالك اهتمام واضح ومركز بقضايا حقوق الانسان، ويحقوق الانسان كمنظومة متكاملة . اذ حتى النصوص التي كانت توضع سواء بمبادرة من الحكومة

(53) مذكرة تقدم بها امام المؤتمر 83 للاتحاد البرلماني المنعقد بنيقوسيا من 2 الى 7 ابريل 1990 بمناسبة مناقشة

مسألة التشغيل والتكوين المهني والتكنولوجيا الجديدة في افق التنمية المستمرة والعدالة الاجتماعية .

(54) كانت المدة النيابية تنحصر في 6 سنوات حسب الفصل (43) من الدستور ولكنه بسبب اتاحة الفرصة امام هيئة

الامم المتحدة لا جراء الاستفتاء في الصحراء فقد أدخل تعديل مؤقت على الفصل، يضيف سنتين فقط . وقد

حصل هذا بموجب استفتاء أجري يوم 1 دجنبر 1989 بعد أن أعلن عنه جلالة الملك في خطاب 22 نونبر

.1989

II - تحسين وضعية المرأة بافريقيا :

في سنة 1972 عندما اعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة السنة الدولية للمرأة ذهبت الى ان " التنمية الكاملة والتامة لجميع الدول تستوجب المشاركة القصوى للنساء والرجال في جميع المجالات ، وان عدم استعمال رصيد يتكون من حوالي نصف السكان يعتبر عائقا خطيرا امام التنمية الاجتماعية والاقتصادية " .

الا أنه بالرغم من كون المرأة تشكل عنصرا أساسيا في عملية التنمية، فإن ما يؤسف اليه هو ملاحظة ان الوضع الاجتماعي والاقتصادي ما زال صعبا وغير مستقر، بل يرثى له . فإذا كانت النساء تشكلن نصف سكان العالم ويعملن ما يزيد عن 60٪ من مجموع ساعات العمل، فإنهن لا يحصلن الاعلى 10٪ من مداخيل الاجور في العالم ولا يملكن الا 1٪ من وسائل الانتاج ورؤوس الاموال والملكيات. وما يؤسف اكثر، وضعية المرأة في العالم الثالث خصوصا في افريقيا، حيث بينت جميع الدراسات ان هذا الوضع خطير بالنسبة لظروف العيش والشغل والصحة والتغذية .

ففي افريقيا قدر عدد النساء سنة 1984 ب 237 مليون امرأة . فعددهن أكبر من عدد الرجال بنسبة 1, 2 مقابل 1 . كما ان النساء أكثر من الرجال في البوادي . ومن أجل تمكين المرأة الافريقية من المساهمة في التنمية الوطنية تقدم البرلمان المغربي بمذكرة⁽⁵¹⁾ انطلق فيها من المعطيات السابقة ، وحاول فيها اقتراح بعض الاقتراحات منها :

- وضع المرأة في استراتيجيات التنمية على قدم المسارات مع الرجل .
- مشاركة المرأة في مسلسل التنمية بالمساواة مع الرجل .
- تحسين وضع المرأة على المستوى الاقتصادي والاجتماعي .
- على مستوى التربية والتكوين ومحاربة الامية .
- على مستوى الصحة والتغذية .
- على مستوى التشغيل .

III - تحسين مستوى الصحة بافريقيا⁽⁵²⁾ .

(51) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي امام اللجنة التنفيذية لاتحاد البرلمانات الافريقية المجتمعة في دورتها 20 بالوي

من 24 الى 26 غشت 1987 بمناسبة مناقشة مسألة "مساهمة المرأة في التنمية الوطنية" .

(52) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي امام اللجنة التنفيذية لاتحاد البرلمانات الافريقية المنعقدة بهراري من 5 الى 7 شتنبر

1988 بمناسبة مناقشة مسألة تحسين مستوى الصحة بافريقيا .

اعمارهم عن 20 سنة ، حيث يمثلون 53٪ من مجموع السكان . وقد جعل هذا الوضع مشاكل الشباب (و بالخصوص توظيفهم) تكتسي حدة كبيرة عما هو انشأن بالنسبة للأشخاص المسنين ، وتتطلب الاولوية . ومع ذلك فان المغرب اهتم في السنوات الاخيرة بتحديد سياسة للشيوخوخة بقصد مواجهة (على المدى القصير) الاثار الضارة التي تتعرض لها احيانا فئة المسنين من السكان بفعل التعمير والهجرة القروية والتطور الاجتماعي والثقافي في مجموع البلاد ، والاستعداد للمشاكل التي يمكن ان تنتج على المدى الطويل عن الزيادة العديدة لهذه الفئة من السكان .

وقد انطلق البرلمان المغربي في المذكرة⁽⁵⁰⁾ التي عرضها لهذا الغرض من المبادئ التالية :

- 1 - قياس اقصى السنوات الاضافية للامل في العيش، ولهذا الغرض يجب تجنب ربط قيمة الرجل أو المرأة اعتمادا على سنه أو مكانته الاقتصادية .
- 2 - صيانة وتوظيف الادمج الاجتماعي للأشخاص المسنين .
- 3 - مساعدة العائلات على تحمل مسؤولياتها التقليدية ، وتجنب ابقاء المسنين في علاقة التبعية للعائلة .

- 4 - اعطاء مكانة كبيرة للأشخاص المسنين في برامج التنمية .
 - 5 - تشجيع التنمية القروية لمواجهة آثار الهجرة الريفية للشباب .
 - 6 - اعادة دمج العمال المهاجرين العائدين للبلاد خاصة عند التقاعد .
- * ولتحقيق هذه المبادئ ، اقترح عدة طرق ووسائل العمل من بينها :
- أ - التوعية والتربية لفائدة الاهتمام بالمسنين .
 - ب - الصحة والتطبيب لهم ولن يسهر عليهم .
 - ج - تخصيص برامج سكنية تمكن من توفير حياة عائلية تقليدية .
 - هـ - الحماية الاجتماعية : توسيع نطاق الفئات المشمولة بالمعاش .
 - د - تنسيق الجهود بقصد استعمال افضل للموارد البشرية والمادية المتوفرة .
 - و - انشاء مؤسسات وطنية تعنى بتحقيق التضامن بين الاجيال الخ ...

(50) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي بالمؤتمر 75 للاتحاد البرلماني الدولي المنعقد بمكسيكو من 7 الى 12 ابريل 1986 بمناسبة بحث النقطة (4) فقرة (2) المتعلقة بمساهمة البرلمان في التعجيل بالتقدم الاقتصادي للدول النامية باستعمال العلم والتكنولوجيا الخاصة لتسهيل رفاهية البشرية بصفة عامة وصحة ورفاهية الأشخاص المسنين على الخصوص .

- التوقيع والمصادقة على مختلف النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الاطفال⁽⁴⁷⁾ وتنفيذها.

- العمل على اعتماد جميع اعضاء الامم المتحدة بالاجماع لمشروع الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل⁽⁴⁸⁾.

- اعتماد القوانين والانظمة التطبيقية لمختلف النصوص المتعلقة بحقوق الطفل .
- اعطاء اهمية امتيازية للاطفال في مخططات التنمية .

- تعزيز قدرة الآباء على ضمان تطور منسجم للنمو الجسدي والعقلي لاطفالهم .
هـ) القضايا الاجتماعية :

- الى جانب المواضيع السابقة اهتم البرلمان المغربي كذلك في اطار تحركه الدولي بقضايا اجتماعية اخرى نذكر من بينها ما يلي :

I) تحسين ظروف عيش الاشخاص المسنين :

ان مشكل التقدم في السن (الشيخوخة) لا يطرح بحدة كبيرة في المغرب لاسباب عديدة نذكر من بينها :

- كون المجتمع المغربي متشعبا بتعاليم الاسلام التي منها كفالة الاشخاص المسنين والالتزام بتقديم المساعدة للوالدين، وهذا ما ساعد هذه الفئة من السكان على الاندماج دائما في المجتمع .

- كون نسبة الاشخاص المسنين في المجتمع المغربي ضعيفة (1,3 مليون) من السكان يصل سنهم الى 60 سنة أو ما يزيد من مجموع 20,4 مليون نسمة اي بنسبة (6,4) من هذا

(47) علما بان المغرب لم يصادق لحد الآن على هذه الاتفاقية الموضوعة سنة 1989 راجع جريدة الاتحاد الاشتراكي التي تصدر بالمغرب بتاريخ 11 ماي 1990 ص 2 .

(48) وقد انعقد بنيويورك يومي 29 و30 سبتمبر سنة 1990 بمقر المم المتحدة مؤتمر القمة العالمي من اجل الطفل وهو المؤتمر الذي دعت اليه ست دول في بيان لها صدر خلال شهر ابريل من سنة 1990 وكان الهدف حسب بعض وجهات النظر تعميق الالتزام السياسي من أجل منفعة الاطفال على المستويين الوطني والداخلي وتركيز انتباه القيادات السياسية على اعلى المستويات على اهداف واستراتيجيات بقاء الاطفال ونموهم وتعزيز الالتزام بها على اساس ان الاطفال هم العناصر الرئيسية في التطور الاجتماعي والاقتصادي لكل الاقطار والمجتمع المدني، نفس الجريدة المشار اليها اعلاه بتاريخ 17 سبتمبر 1990 ص 7.

(49) الاحصاء العام للسكان والسكنى الذي أجزته وزارة التخطيط سنة 1982 .

- اغلبية الضحايا الرئيسيين للكوارث الطبيعية والجوع والنزاعات المسلحة هم من الاطفال والامهات⁽⁴⁶⁾.

- التجنيد العسكري يطال في بعض الدول الاطفال ذوي الاعمار الصغيرة كما أوضح البرلمان المغربي الاوضاع التي يعرفها الاطفال في العالم خاصة افريقيا وآسيا وما يتعرضون له من أمراض، وسوء التغذية ، والحرب من التمدرس والتعليم . كما ابرز أن الاتجاه في الوقت الحاضر يعتبر أن مصير الاطفال لا يمكن ان يكون النتيجة للتنمية الاقتصادية، لكن الحقيقة أن تحسين وضع الاطفال يعتبر أقل ارتباطا بهذه النتيجة، بل إنه عامل أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية . إذ أنه كما ذكر بذلك السيد (جولي Jolly) المدير العام المساعد المكلف ببرنامج اليونيسيف " . الاطفال يوجدون في المسلسل الاقتصادي ، وأن إهمال حماية الاطفال ذوي الاعمار الصغيرة في فترة حرجة من نموهم وتطورهم ، يعني الحاق اضرار مستديمة بجيل بكامله ويمكن لنتائج هذه الاضرار على التنمية الاقتصادية و تقدم المجتمع أن تبقى مؤثرة لمدة عدة عقود من الزمن".

- هكذا أن التقدم والتنمية يمران إذن عبر حماية النمو الجسدي والعقلي لجميع الاطفال . وقصد تحقيق هذا الهدف ، فان المجتمع الدولي مطالب بالعمل بصورة مكثفة ومنهجية على تنفيذ المعارف والاستراتيجيات الموجودة التي اثبتت جداتها. وكل ذلك بهدف ضمان الحاجيات الاساسية للطفل : التغذية الملائمة، العلاجات الصحية، التعليم الاساسي، السكن اللائق - التطهير المضمون - البيئة المحمية الخ... ومن الضروري كذلك القيام في نفس الوقت كما جاء في المذكرة المذكورة ، بسلسلة من الاعمال تستهدف ما يلي :

(46) هنالك احصائيات وردت في هذه المذكرة المقدمة من البرلمان المغربي لهذا المؤتمر قد تبدو غير مطابقة لبعض الاحصائيات المنشورة سنة 1991، لكن من خلال مقارنتها نجد ان هذه الاخيرة أكثر حداثة من حيث الزمن، و لكن بالنسبة للمسائل الثابتة ليس هنالك أي اختلاف . اللهم الا ما إذا اخذنا في الاعتبار الفئات المحصية والعينات المعنية في الاحصاء . فعلى سبيل المثال ورد في مذكرة البرلمان 14 مليون من الاطفال يموتون سنويا لاسباب متعددة ، وورد في الدراسة التي جاءت في مقال الاستاذ شريف بسيوني 3 ملايين يموتون كل سنة من الامراض القابلة للعلاج و 40 الف يموتون كل يوم من الجوع اي بمجموع 14.600.000 سنويا . شريف بسيوني المجلة الدولية للشرطة الجنائية. يناير فبراير 1991 ص 28 وبعدها .

- انضمام الحكومات الى النصوص الدولية المتعلقة بحقوق الانسان ، خاصة العهد الدولي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

- تسهر البرلمانات على أن تبقي القوانين الوطنية دائما مطابقة للقواعد المنصوص عليها في النصوص القانونية المتعلقة بحقوق الانسان ، التي تعتبر دولها اطرافا فيها .

- تسهر الحكومات على إزالة أي عائق خاص يحول دون دمج وتطبيق النصوص القانونية الدولية المتعلقة بحقوق الانسان التي انضمت اليها دولها ، في انظمتها القانونية الوطنية .

د - حماية حقوق الطفل :

لقد نالت حماية الطفل وحقوقه من اهتمام البرلمان المغربي الشيء الكثير، وقد كانت مناسبة تخليد المجموعة الدولية للذكرى الثلاثين لإعلان حقوق الطفل، والذكرى العاشرة للسنة الدولية لطفل مناسبة للقيام بجدد للأعمال المنجزة في هذا الميدان واعطاء دفعة جديدة للجهود الهادفة لضمان تنمية منسجمة للنمو الجسدي والعقلي للاطفال وحماية حقوقهم وتحسين ظروف عيشهم.

كما اغتنم البرلمان المغربي فرصة انعقاد احد المؤتمرات التي تجمع اتحاد البرلمانات الدولية لتقديم مذكرة⁽⁴⁵⁾ حول وضعية الطفل والجوانب الكفيلة بحماية حقوقه التي ماتزال تعرف خرقا سافرا في عدة مناطق من العالم، وقد انطلق في تقديمه لهذه المذكرة من المعطيات والحقائق التالية :

- 14 مليون من الاطفال يموتون سنويا بسبب امراض عادية وسوء التغذية .
- اغلبية اللاجئين في العالم من الاطفال (6 ملايين من بين 12 مليون لاجيء).
- عشرات الملايين من الاطفال يخضعون للتشغيل غير القانوني، وغالبا في ظروف غير انسانية ومذلة ، غالبا ما تتسبب في الحاق اضرار بالغة لا يمكن اصلاحها .
- عشرات الملايين من الاطفال ضحايا الاستغلال الاقتصادي والتمييز العنصري والمعاملات الجسدية السيئة .

(45) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي أمام المؤتمر 81 للاتحاد البرلماني الدولي المنعقد ببودابست من 13 الى 18 مارس 1989 بمناسبة مناقشة مسألة "حماية حقوق الطفل".

- اذ لا بد من وجود دولة حرة تتمتع فيها الشعب بدوره بحرية في تقرير مصيره ، واختيار مؤسساته السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

- ولا بد كذلك من توافر آليات معدة لضمان احترام تلك الحقوق ، كالطعون القضائية و غير القضائية المستقلة عن السلطة التنفيذية .

- ولا بد من وجود رأي عام ذي غيرة على حقوقه وحرياته ، ومستعد لتعزيزها عن طريق الهيئة التشريعية واحترامها من طرف السلطة التنفيذية .

+ ان وضع اللاجئين يتجه نحو الاستفحال بسبب تظافر عوامل عديدة نذكر منها :

1 - كون الدول النامية هي المسرح الاساسي للهجرات الكثيفة وغير الارادية .

2 - لقد اصبح من الصعب ايجاد حلول لوضع اللاجئين في صيغة دمجهم في الدولة المستقلة او اعادة توطينهم في دولة اخرى او رجوعهم الى البلد الاصيل .

3 - تكرر وتزايد الهجومات العسكرية والمسلحة ضد مخيمات ومنشآت اللاجئين.

+ إن هذا المشكل سيبقى مطروحا بكامله اذا لم يتم القضاء على العوامل المتسببة فيه .

ج - مطابقة التشريع الوطني للقواعد والمبادئ والنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الانسان .

- من الثابت أن هناك وجود هوة بين النوايا والواقع اليومي الذي يكشف عن دلائل واضحة تشهد على عدم احترام أبسط حقوق الانسان في عدة مناطق من العالم .

- لذلك، فان وضع حد لهذه الهوة يتطلب تحديد العوامل التي تساهم في وجودها بصورة أو باخرى، ومن بين هذه العوامل :

1 - عدم انضمام الكثير من الدول الى مختلف النصوص القانونية الدولية .

2 - تضيق نطاق تلك الحقوق عند صياغتها وتكريسها في قوانينها الداخلية .

3 - لجوء بعض الحكومات الى الخرق السافر لحقوق الانسان بدعوى وجود مبررات واهية

كالتشبث بالوضع الاستثنائي للتخلف وغير ذلك .

* ومن أجل جعل التشريعات الوطنية مسايرة للقواعد والمبادئ والنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الانسان، حاول البرلمان المغربي أن يسطر بعض القيود نلخصها كالتالي (44).

(44) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي أمام المؤتمر 80 للاتحاد البرلماني الدولي الذي انعقد بصوفيا من 19 إلى 24

سبتمبر 1988 بمناسبة مناقشة مسألة "حمل البرلمانات من اجل تنمية القانون الدولي في المجال الانساني ومطابقة

التشريعات الوطنية للقواعد والنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الانسان".

ج - ينشر القانون الانساني .

2 - في زمن الحرب، لكن ذلك لن يتأتى الا :

أ - باحترام وضمأن احترام القانون الدولي الانساني،

ب - بمراقبة تطبيق القانون الدولي الانساني .

2 - تطوير القانون الدولي الانساني و ذلك :

1 - عن طريق تبسيطه ما أمكن .

2 - وزيادة فعاليته ، بتحسين شروط الآليات الحالية و تصور آليات جديدة تمكن من

احترام المبادئ والقواعد المنصوص عليها في القانون الدولي .

3 - تصور صيغ و قواعد واجراءات عملية تستهدف عدم تسييس مسألة معرفة متى

يكون النزاع المسلح داخليا أو دوليا .

4 - توطيد وتوسيع منع استعمال الاسلحة والقذائف والمواد وكذا طرق الحرب التي تحدث

آلما جسيمة ومبرحة وزائدة .

5 - وضع مقتضيات تمنع بصورة فعالة وقطعية من تعريض الاطفال وأسرى الحرب لعملية

غسل الدماغ .

ب - احترام وتنمية و انعاش حقوق الانسان عن طريق القضاء على

الايوضاع المؤدية الى تدفق اللاجئين⁽⁴³⁾.

- ان الجميع يحس اليوم بصورة مشروعة انه معنى بخروقات حقوق الانسان اينما وقعت .

ذلك ان هذه الاخيرة قد أصبحت نظرا لتكريسها العالمي قيما مشتركة لجميع الناس ولا تعرف

الحدود الوطنية . ومن هذا المنطلق فان احترام وتنمية و انعاش حقوق الانسان يتطلب بيئة

مناسبة على المستوى الوطني و الدولي :

- فعلى الصعيد الوطني، يجب توفر عدد من الشروط التي لا يمكن بدونها لتلك الحقوق

ان ترى النور .

(43) مذكرة تقدم بها البرلمان المغربي أمام المؤتمر 78 للاتحاد البرلماني الدولي الذي انعقد ببانكوك من 12 الى 17

اكتوبر 1987 بمناسبة) مسألة مساهمة البرلمان في احترام وتنمية و انعاش حقوق الانسان وكذلك احترام

الالتزامات والمبادئ والمعاهدات الاساسية التي تحكم العلاقات بين الامم وتستهدف القضاء على الاوضاع التي

تؤدي الى تدفق اللاجئين والاشخاص المرهقين).

البرلمانية الدولية والجهوية ، يقوم بدور نشيط ومكثف ، أولا في خدمة الدبلوماسية المغربية ، وثانيا في سبيل تدعيم المنبر الدولي وتوحيد الرؤى والمفاهيم ، بل حتى السياسات التشريعية . إذ قد يحدث في بعض الأحيان أن تبقى المعاهدات والمواثيق الدولية بعيدة عن حلبة المشرعين الوطنيين ، إذا هم لم يناقشوا أبعادها مع زملائهم في البرلمانات الوطنية ، وإذا هم لم يدركوا الشروط والتقنيات الواجب اتباعها من أجل تنفيذ تلك المعاهدات وبلورة نصوصها ومحتوياتها في شكل نصوص قانونية ، أي بإدماجها في القوانين الوضعية الداخلية .

وفي هذا الاطار تقدم البرلمان المغربي بعدة مذكرات⁽⁴¹⁾ أمام الاتحادات البرلمانية ، تتعلق كلها بحقوق الانسان ، وتجسد اهتمام المشرع المغربي (البرلمان) بتلك الحقوق .

وتتعلق تلك المذكرات باحترام القانون الدولي الانساني وانعاشه ، و باحترام وتنمية وانعاش حقوق الانسان وأوضاع اللاجئين ، وعيا بأن ذلك لا يتحقق الا بالعمل على مطابقة التشريعات الوطنية للقواعد والمبادئ والنصوص الدولية المتعلقة بحقوق الانسان .

أ - احترام وانعاش وتنمية القانون الدولي الانساني :

ان القانون الدولي الانساني رغم التقدم الكبير الحاصل في تدينه وتطويره ، فإنه غالبا ما يكون موضوع خروقات فادحة ، خاصة في النزاعات المسلحة . وفي إطار النداءات الموجهة من طرف الأمم المتحدة والمؤتمرات الدولية للصليب الاحمر ، وما مُنح للجنة الدولية للصليب الاحمر من تسهيلات واستمرار الخروقات السافرة و المنهجية ، فقد أدان البرلمان المغربي بشدة هذه الخروقات للقانون الدولي الانساني ، كما عرض على انظار الاتحاد البرلماني الدولي العديد من المقترحات⁽⁴²⁾ بقصد المساهمة في تطبيق القانون الدولي الانساني(1) وفي تطويره (2).

1 - المساهمة في تطبيق القانون الدولي الانساني :

1 - في زمن السلم وذلك :

أ - بقبول القانون الدولي الانساني .

ب - باعتماد قوانين تطبيقية .

(41) بعض هذه المذكرات نشرت في كتاب خاص أصدره مجلس النواب ضمن منشوراته تحت عنوان " من أجل الوفاق بين الشعوب ، مجلس النواب في خدمة الدبلوماسية المغربية " نشر مطابع الميثاق المغرب الرباط 1990 .
(42) مذكرة تقدم بها الفريق البرلماني المغربي بالمؤتمر 76 للاتحاد البرلماني الدولي الذي انعقد ببوينس ايريس من 6 الى 11 اكتوبر 1986 بمناسبة بحث النقطة (3) المتعلقة بمساهمة البرلمانات في تطبيق و تطوير القانون الدول الانساني المتعلق بالنزاعات المسلحة .

هـ - ومقابل هذا، فإن البرلمان صادق بخصوص المواضيع التي تدعم حقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ثلاثة مخططات للتنمية : (1978 - 1980) ، (1981 - 1985) ، (1988 - 1992) .
وصادق على قانون ينظم الاستفتاء⁽³⁹⁾ وهو يعكس تماما تكريس حق المشاركة السياسية والتشريعية المباشرة للمواطنين في ممارسة وضع القوانين وممارسة الحقوق المدنية والسياسية ، خاصة تعديل الدستور .

- ومارس كذلك طرح ملتزم الرقابة على الحكومة حسب مقتضيات الفصل 75 من الدستور ، وهي المرة الثانية التي تحدث في تاريخ المغرب بعد الاستقلال⁽⁴⁰⁾ .
كما مارس الاحتكام الى الغرفة الدستورية أكثر من مرة سواء بالنسبة للحالات العادية المعروضة عليه بخصوص تقديم القانون الداخلي لمجلس النواب الى الغرفة الدستورية قبل أن يبدأ العمل به ، أو بالنسبة للحالات التي حصل فيها نزاع بين البرلمان والحكومة ، وبالنسبة لهذه الحالات الأخيرة ، عرض البرلمان على الغرفة الدستورية الاقتراح المختلف فيه والمتعلق بإنشاء لجن البحث والتقصي ومسألة الاستقلال المالي للبرلمان ثم مسألة منع الوزير النائب من التصويت إذا تعلق الأمر بميزانية وزارته . (والملاحظ أن دستور 1992 حل مسألة لجن البحث والتقصي (الفصل 40) .

- كل هذه الممارسات التي رسخها البرلمان سواء تلك التي لم يمارس فيها بعض الصلاحيات، أو التي مارس من خلالها صلاحيات معينة ، تفيد أن الهدف كان هو تكريس وضمان أكثر ما يمكن من الحقوق الأساسية للمواطنين و بلورة الممارسة التشريعية . فمثلا لو كان جلاله الملك قد مارس صلاحياته في طلب القراءة الثانية بالنسبة لبعض النصوص ، لقلنا أن هنالك تقييدا لصلاحيات البرلمان ، وليس للنصوص التي يصادق عليها أية فعالية وهكذا بالنسبة للمواضيع الأخرى .

3 - المساهمة في التشريع الدولي لحقوق الانسان : توحيد المفاهيم
والمعايير بين السلط التشريعية :

يمكن في هذا الصدد الاشارة الى أن البرلمان المغربي ككل برلمانات العالم وفي إطار الاتحادات

(39) الجريدة الرسمية عدد 3523 بتاريخ 9 مايو 1980 .

(40) كانت المرة الاولى سنة 1965 والثانية سنة 1990 و مع ذلك فان كلا من ملتزمي الرقابة لم يؤديا الى اسقاط الحكومة ، بسبب عدم التصويت عليهما وبالضبط رفضهما من طرف الاغلبية وهي مبادرة اشاد بها جلاله الملك الذي اعتبرها مناسبة يرى فيها اهتزاز موقف الحكومة أمام البرلمان .

مجلس النواب حسب ما يقضي بذلك الفصلان 66 و 67 من الدستور . ومعنى ذلك أن كل ما صدرَ عن البرلمان من قوانين صدر الأمر بتنفيذها مباشرة .⁽³⁶⁾ ونتيجة لذلك :

ب - لم يحصل استفتاء الشعب في شأن أي مشروع أو مقترح قانون طالب جلالة الملك بقراءته قراءة ثانية حسب مقتضيات الفصل 68 من الدستور ، مثلما حصل ذلك في الجزائر مثلاً بمناسبة التصويت على قانون الانتخابات ومساومة رئيس الحكومة بدعوة مجلس الشعب أن يعيد قراءة ذلك القانون قراءة ثانية ، ولو أن ذلك لم يتم من طرف الرئيس الذي فضل اللجوء الى المجلس الدستوري لفض النزاع .

ج - لم يمارس البرلمان حق طلب مراجعة الدستور طبقاً للفصل 97 و 98 منه ، كما لم يتقدم النواب باقتراح ذلك، رغم أن العديد من الهيآت السياسية بالمغرب كانت تثير مسألة تعديل الدستور⁽³⁷⁾ بسبب ما يتضمنه من تقليص لصلاحيات البرلمان .

د - لم يمارس كذلك اختصاصاته في موضوع سحب الثقة من الحكومة ، حسب ما يقضي بذلك الفصل 74 من الدستور . فمن جهة أن الحكومات التي نصبت طوال هذه الفترة ، كانت دائماً تتوفر على أغلبية كبيرة في البرلمان تحميها من السقوط ، بسبب سحب الثقة . ومن جهة أخرى كان يُلجأ الى التحكيم الملكي كلما حصل نزاع حاد بين المعارضة من جهة والحكومة والأغلبية من جهة أخرى ، مثلما حصل بالنسبة لمشروع قانون تفويت مؤسسات القطاع العام الى القطاع الخاص⁽³⁸⁾ .

(36) هنالك بعض النصوص الصادرة عن البرلمان ولم يصدر بها ظهير يأمر بتنفيذها وما زالت معلقة لحد الآن ، مثال القانون المنظم لمحاربة الغش في البضائع والسلع والمواد وكذلك المتعلق بتعديل الفصل 368 ق م م ... الخ . وما تجدر الإشارة إليه أن الفصل 26 من دستور 1992 ينص على أنه يصدر الملك الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً التالية لحالته من مجلس النواب إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه .

(37) خاصة حزب الاستقلال والاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية . وقد تجسد ذلك في البيان المشترك الصادر عنهما في 19 نونبر 1991 راجع جريدتي العلم والاتحاد الاشتراكي بتاريخ 1991/11/2 . وقد تمت بالفعل مراجعة الدستور بطلب من جلالة الملك وعرض على الشعب الذي أقر بموجب استفتاء 4 سبتمبر 1992 . كما أدخل الدستور الجديد عدة إصلاحات على صلاحيات البرلمان .

(38) ذلك أن الحكومة أوردت في مشروع القانون رقم 89 - 39 لائحة المؤسسات التي لن يشملها التفويت ، إلا أن المعارضة طالبت وبحدة حصر المؤسسات المراد تفويتها وبالتالي المدة التي ستفوت داخلها وسبب تصلب الحكومة والمعارضة في مواقفهما كان الحل هو اللجوء الى التحكيم الملكي الذي فصل الموضوع لصالح حصر اللائحة أي لصالح موقف المعارضة . وقد تكررت العملية بمناسبة قانون الانتخابات 92/12 الذي قدم جلالة الملك بخصومه تحكيمه الفاصل بين الحكومة والمعارضة .

- ذلك أن تلك الفترة التشريعية تعتبر بالنسبة للمغرب فترة تحول في التاريخ السياسي للمغرب ، وقفزة على مستوى الممارسة الديمقراطية والتجربة البرلمانية التي كانت ما تزال فتية ، حيث صدرت قوانين تمنح ممارسة الشؤون العامة للمواطنين على المستوى المحلي والوطني⁽³³⁾ ، بعدما كان المغرب يعيش في ظل الفترة الانتقالية⁽³⁴⁾ .

- تم ان النواب البرلمانين بدورهم لم يكونوا يدركون جيدا هذا الدور المنوط بهم ، بالإضافة الى أن التكوين الثقافي والعلمي المنخفض لدى الأغلبية منهم وكثرة الغياب عن حضور اجتماعات اللجن والجلسات العمومية للمجلس ، كل هذا ساهم بشكل كبير في انخفاض المردودية التشريعية للبرلمان وبالأحرى للنواب .

- من جهة أخرى أن الوعي المتزايد بحقوق الانسان وإدراك مراميها وطابعها من حيث كونها منظمة بموجب معاهدات دولية، لم يكن قد ترسخ كثيرا وبصورة واضحة في أذهان المشرعين (النواب) . إذ لم يُقدّم الى البرلمان خلال الفترة التشريعية (77 - 83) مثلا إلا مقترحا قانون حول الحريات الشخصية (الجنائي)⁽³⁵⁾ .

2 - من حيث نضج وصقل التجربة البرلمانية وتحريك اختصاصات البرلمان أو الوعي بالدور المنوط بالنائب البرلماني :

يمكن حصر المظهر التصاعدي للممارسة التشريعية في النقاط التالية :

أ - لم تُستعمل صلاحيات جلالة الملك بخصوص طلب القراءة الثانية لنصوص صادق عليها

(33) ظهير 1976 المنظم للجماعات المحلية (الحكم المحلي) الذي خول صلاحيات واسعة لهذه المجالس المنتخبة ، جريدة رسمية عدد 3335 بتاريخ فاتح أكتوبر 1976 .

ظهير رقم 177 - 77 - 1 بتاريخ 9 مايو 1977 بمثابة القانون التنظيمي لمجلس النواب وانتخاب أعضائه جريدة رسمية عدد 3366 مكرر بتاريخ 10 مايو 1977 ص 1365 .

(34) عرف المغرب الفترة الانتقالية بعد المصادقة على دستور 1972 وانتظار انتخاب البرلمان ، حسب نص الفصل

102 من نفس الدستور . وهي نفس الفترة التي يعيشها المغرب ابتداء من صدور الظهير الشريف الأمر بتنفيذ

نص مراجعة الدستور الظهير رقم 1/92/155 المؤرخ ب 9 أكتوبر 1992 ج . ر عدد 4172 بتاريخ 14

أكتوبر 1992 ، إلى حين تنصيب البرلمان الجديد، حسب منطوق الفصل 101 من دستور 1992 المراجع.

(35) الأول تقدم به النائب عبد الكريم غلاب ويتعلق بإلغاء ظهير 1935 بتاريخ 29 يونيو المتعلق بزجر المظاهرات

المخللة بالنظام العام وأحيل على المجلس بتاريخ 1978/5/9 . وحصل تبنيه من طرف نائب آخر خلال هذه

الفترة الحالية وقدم بتاريخ 1984/4/23 ومازال لم يناقش الى يومنا هذا . أما المقترح الثاني فقد تقدم به

النائب محمد بنسعيد ويتعلق بتعديل قانون الحريات العامة .

1 - الجانب الكمي للحصيلة التشريعية : عند نهاية الفترة التشريعية للبرلمان (1977 - 1983) كان هذا الأخير يوصف بأنه أبعد عن ممارسة صلاحياته التشريعية في موضوع حقوق الانسان ، سواء عن طريق منافسته من طرف السلطة التنظيمية ، أو عن طريق خموله ، بسبب كونه لا يوجه اهتمامه الى ما يحيط به ، أو لأن تكوينه الداخلي الى جانب المناخ الاجتماعي والسياسي لا يسمحان بذلك⁽³⁰⁾.

هذا في الوقت الذي كان مجلس النواب (البرلمان) قد صادق على ما يزيد عن 110 قانونا ، مست كلها مواضيع تخص الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية⁽³¹⁾.

وفي نفس الوقت الذي كان فيه البرلمان قد صادق على ما يزيد عن 10 قوانين تتعلق كلها بالحقوق الفردية والجماعية ، وبالضبط القانون الجنائي والاجراءات الجنائية ، نجد كذلك أنه يوصف بعدم قيامه بما كان ينبغي له القيام به ، سواء على مستوى الحصيلة التشريعية (الكم) التي وصفت بأنها هزيلة أو غير معبرة ، أو على مستوى الكيف ، حيث أن تلك القوانين المصادق عليها (الجنائية والاجرائية) لم تسجل أي تطور بالنسبة للقانون الجنائي السابق ، ورغم كونها كرسست ضمانات أكثر لحقوق الدفاع ، فهي لا ترقى الى تطلعات المواطن الذي يطمح الى المزيد من الحماية والضمانات المرتبطة بالحرية الشخصية⁽³²⁾.

- كل هذا حصل في الوقت الذي نجد أن القواعد التي كرسستها النصوص المصادق عليها سجلت تطورا بالنسبة للسابقة ، وأنها أضافت ضمانات جديدة لحقوق الدفاع وحماية المستهلك. والحقيقة أن ما يمكن أن يعاب على البرلمان في تلك الفترة ، أنه لم يصادق إلا على مشاريع القوانين المقدمة من طرف الحكومة ، أما المقترحات المقدمة من النواب بخصوص الحريات الشخصية ، فلم تتم مناقشتها وبالأحرى المصادقة عليها ، وهي ظاهرة تعرفها كل برلمانات العالم.

لكنه مع ذلك فإن تقييم الحصيلة التشريعية للبرلمان بالنسبة لتلك الفترة التشريعية (77- 83) يجب أن يوضع في إطاره ومحيطه الاجتماعي والسياسي الداخلي والدولي .

(30) محمد العربي بنعثمان - التجربة البرلمانية المرجع السابق ص 20 - 21 .

(31) النشاط التشريعي لمجلس النواب ، قسم التشريع ، الكتابة العامة للبرلمان وثائق مجلس النواب (1977/83)

عبد الواحد بنمسعود : الحصيلة التشريعية للبرلمان ، ندوة التجربة البرلمانية المرجع المشار اليه سابقا ص 41 .

(32) محي الدين أمزازي : البرلمان والقانون الجنائي : التجربة البرلمانية المرجع السابق ص 29 باللغة الفرنسية .

خصوصيات الممارسة التشريعية للبرلمان في موضوع حقوق الانسان :

- تقتضي معالجة مظاهر الممارسة التشريعية للبرلمان الملاحظات الآتية :

1 - ان المقصود هنا هو تكريس حقوق الانسان المنصوص عليها في المواثيق الدولية من طرف المؤسسة التشريعية كحقوق منفصلة عن بعضها حسب طبيعتها وتصنيفها ضمن هذا الفرع من القانون أو ذاك ، وليس المقصود التصديق على المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الانسان كمعاهدات ، لأن ذلك يخضع لاجراءات أخرى مختلفة عن إصدار النصوص القانونية⁽²⁹⁾.

2 - ان معاينة مظاهر الممارسة التشريعية ستنصب فقط على الفترتين التشريعتين الأخيرتين (1977-1983 / 1984-1992) أي في ظل دستور 1972 ، كما تتعلق بمسح أولى للحصولة البرلمانية وإبراز الخصوصيات التي طبعت ممارسة البرلمان خلالها . وإذا أردنا وصفها أو تقييمها ، قلنا أنها ممارسة تشريعية عرفت مسارا تصاعديا نحو التحسُّن والحركية ، وأنها أفرزت ممارسات وخلاصات قد تبدو فريدة ومتميزة .

المبحث الأول : ممارسة تشريعية تصاعدية ومتطورة

أولا : على مستوى تكريس قواعد حقوق الانسان في القانون الوضعي

المغربي :

إذا كان المنطلق هو الحقوق المنصوص عليها في العهدين الدوليين للحقوق ، وما يرتبط بهما من مواثيق أخرى ، فإن أي تقييم للحصولة التشريعية ينبغي أن يأخذ بعين الاعتبار الظرفية التي صودق فيها على هذه المواثيق (1966 - 1976) وبالتالي بدء تزايد الاهتمام بالوعي بحقوق الانسان ، والدعوة الى التزام دول المنتظم الدولي بتكريسها وحمايتها وتمتيع الأفراد بها بشكل فعلي .

(29) OUZZANI CHAHDI : La pratique marocaine du droit des traites. L. G. D. J. Paris 1982.

- même auteur : Articles 31 de la constitution et le droit des traites R. M. D. E. D.

Casablanca n° 1 1981 page 87.

- فيما يخص قوة المعاهدات بالنسبة للقانون الداخلي يراجع :

- قرار المجلس الأعلى عدد 249 مؤرخ في 1 أكتوبر 1976 المجلة المغربية للقانون والسياسة الاقتصادية الرباط

العدد 5 : 1979 - ص 145 - وكذلك قرار محكمة الاستئناف بالرباط بتاريخ 16 دجنبر 1969 مجلة المعاماة

1970 عدد 88 .

فهي تتمتع بالقوة الازامية للمعاهدات بين الدول الموقعة والمصادقة عليها .⁽²⁷⁾ وفي هذه الحالة يبقى ذلك الرأي منطقيا على الأقل إذا ما اعتبرنا أن تلك المعاهدات في حد ذاتها لا تلزم مالية الدولة . لكن حينما نريد تمتيع الأفراد بتلك الحقوق ، فإننا نفضلها عن بعضها حسب طبيعة كل منها ، وان ذلك يتم عن طريق وضع نصوص قانونية خاصة بها . وعند عزلها يتضح أنه ليس من بين تلك الحقوق ، حقا لا يلزم مالية الدولة .

2 - يجب التمييز بين حقوق الانسان كمواثيق دولية لها قيمة المعاهدات ، وحقوق الانسان كحقوق منفردة ومنفصلة عن بعضها البعض . إذ أن بعضها يصنف ضمن القانون الجنائي وأخرى في المدني وثالثة في الأحوال الشخصية وهكذا ... وفي صفتها هذه يجب أن ينظر إليها هل أنها ضمن اختصاصات البرلمان التي حددها الفصل (45) والفصول من (1 الى 18) من الدستور؟ ذلك ان تكريس الحقوق وحمايتها وضمانها يحصل بالنسبة إليها كحقوق مستقلة ومنفردة وليس كمعاهدات دولية . فالمعاهدات أو المواثيق الدولية حددت وحصرت الحد الأدنى من الحقوق الواجب احترامها ، وعلى الدول الموقعة عليها احترام ذلك الحد الأدنى أولا ، كما يمكنها أن تزيد فيه أو تعدله نحو الأحسن⁽²⁸⁾ كما تقضي بذلك المواثيق الدولية نفسها .

أما القول بأن التصديق على المواثيق الدولية لحقوق الانسان من طرف الملك باعتبارها معاهدات - وفقا للفصل 31 من الدستور ، مجرد البرلمان من صلاحياته في موضوع حقوق الانسان فهو قول لا يستند على أساس منطقي . وما ينبغي التساؤل عنه هو هل ان البرلمان كرس الحماية التشريعية لتلك الحقوق ؟

3 - والدليل على ما نقول ان البرلمان المغربي اهتم بالحقوق المعلن عنها في المواثيق الدولية كحقوق مرتبطة بالأفراد وخاصة بهم ، اذ منها ما يهم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ومنها ما يهم الحقوق السياسية والمدنية وما يرتبط بتلك الحقوق .

ولعل هذه المفارقة من شأنها أن تثير التساؤل حول المبادئ والقواعد والحقوق التي عمل البرلمان على تكريسها في النصوص التشريعية التي صادق عليها ، أو التي عرضت عليه وما زالت تنتظر المناقشة والمصادقة ، ومن خلال ذلك معرفة خصوصيات ممارسته التشريعية في تعامله مع تلك القواعد الخاصة بحقوق الانسان .

(27) حسن الوزاني الشهدي الممارسة المغربية في قانون المعاهدات . مرجع مشار إليه في الهامش (29)

المكتبة العامة للقانون والاجتهاد القضائي - 1982 ص 327 وبعدها باللغة الفرنسية .

(28) المادة 29 وبعدها من المعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

والمادة 51 وبعدها من المعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية .

نفس الفصل تنص على أنه " لمجلس النواب الصلاحية للتصويت على قوانين تضع إطاراً للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
فمن الواضح ان هذه الصلاحية المخولة لمجلس النواب (البرلمان) تمكنه من التشريع والتصويت على مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . وليس هذا شيئاً آخر غير الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الى جانب الحقوق المدنية والسياسية .

ثالثاً : البرلمان ليس هو المختص الوحيد :

- في هذا الصدد يطرح سؤال : هل أن البرلمان هو المختص الوحيد بالتشريع في موضوع الحقوق التي تصنف ضمن حقوق الانسان ؟ - الاجابة تقتضي التوضيحات التالية :

* من جهة ان الفصل (46) من الدستور ينص على أن المواضيع التي لا يختص بها البرلمان ، تبقى من اختصاص السلطة التنظيمية . ومعنى ذلك أن الحقوق التي لم تُمنح صلاحية التشريع فيها للبرلمان ، يرجع أمرُ تكريسها أو تنظيمها أو حمايتها الى السلطة التنظيمية (التنفيذية). ومن خلال المقارنة نجد أن صلاحيات البرلمان المغربي ليست مطلقة ، ولكنها موزعة بينه وبين السلطة التنظيمية ، أو على الأقل ان على البرلمان أن يكرس الحقوق ويعترف بها ، ويبقى للسلطة التنظيمية تفصيلها وضبط شروط اكتسابها والاستفادة منها، كما هو الشأن بالنسبة لحق الاضراب مثلاً .

* من جهة أخرى أن بعض الفقه المغربي يعتبر أن البرلمان جُرد من صلاحياته عند محاولته تمرير حقوق الانسان من طبيعتها كقواعد دولية الى القانون الوضعي ،⁽²⁶⁾ ويستشهد بالفصل (31) من الدستور الذي ينص على ان المعاهدات التي تلزم مالية الدولة هي وحدها التي لا يمكن التصديق عليها (Ratification) إلا بعد موافقة مجلس النواب (Approbation). أما المعاهدات التي لا تلزم مالية الدولة (ومنها المعاهدات المتعلقة بحقوق الانسان) فإنها لا تخضع لموافقة مجلس النواب .

- لكننا نخالف هذا الرأي للأسباب التالية :

1 - حقيقة أن حقوق الانسان كُرس في العهدين الدوليين أساساً وموثيق أخرى ، ومن ثم

(26) في تعليق للأستاذ محمد العربي بنعثمان على تقسيم الصلاحيات بين البرلمان والسلطة التنظيمية ، أورد أن

سلطات البرلمان مقلصة لفائدة السلطة التنظيمية ونحن نخالفه في هذا الرأي للأسباب الواردة أعلاه .

الجنائية والاجراءات المدنية . ثم احداث أنواع جديدة من المحاكم والنظام الأساسي للقضاة ،
والوظيفة العمومية ، والضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين .

ومعنى هذا ان البرلمان يتمتع بصلاحيات التشريع في الميادين التي تخص حقوق الانسان
المعلن عنها في المواثيق الدولية خاصة العهدين الدوليين ، على الأقل ضمن الحدود المرسومة
في الفصل (45) والفصول الواردة في الباب الأول من الدستور .

- لكن هل ينحصر اختصاص البرلمان في الحقوق المنصوص عليها صراحة في الباب الأول
(فصول 1 الى 18) والفصل 45 فقط ، أم أن بإمكانه أن يشرع في ميادين أخرى تتضمن
حماية أو تكريس بعض الحقوق الأخرى غير المعلن عنها صراحة ؟

- هناك قراءات مختلفة لهذه النصوص ، فمن قائل ⁽²³⁾ ان "البرلمان لا يمكنه أن يتدخل إلا
في إطار الحقوق الواردة على سبيل الحصر في الدستور (فصل 45) . وبعبارة أدق ، أن البرلمان
لا يمكنه أن يُدخِل الى القانون الوضعي أي حق فردي أو جماعي غير تلك الحقوق المحددة . ذلك
ان تعداد الحقوق الواردة في الباب الأول ، يقيد من اختصاص البرلمان كسلطة تشريعية ،
ويجعل تلك الحقوق من اختصاص السلطة التنظيمية كما يقضي بذلك الدستور فصل (46) .
وعلى العكس من ذلك نجد قراءة أخرى ⁽²⁴⁾ تخول البرلمان صلاحية التشريع حتى بالنسبة
لبعض الحقوق غير المنصوص عليها صراحة .

وفي هذه القراءة يُعترف للبرلمان زيادة على ما ورد في الفترة (3) من الفصل (45)
بصلاحيات التشريع في الميادين ⁽²⁵⁾ التي تحدد القيم المحمية في القانون الجنائي، وكذا
السياسة الجنائية في مجموعها .

ومعنى هذا أنه بإمكان البرلمان التشريع خارج حافية الفصل (45) . فقرة (3) . وهذا
الطرح هو الذي تؤيده وتؤيده القراءة الواسعة للفصل (45) ، خصوصا وان الفقرة (10) من

(23) محمد العربي بنعثمان : البرلمان وحقوق الانسان ، ندوة الممارسة التشريعية والتجربة البرلمانية ، كلية الحقوق

بالرباط 24 - 26 ماي 1984 طبع دار تونقال للنشر الدار البيضاء ، 1985 ص 17 باللغة الفرنسية .

(24) الفقرة (3) من الفصل (45) من الدستور تنص على أن البرلمان يختص بتحديد الجرائم والعقوبات المطبقة عليها
والاجراءات الجنائية ، واحداث أنواع جديدة من المحاكم .

(25) محيي الدين امزازي : البرلمان والقانون الجنائي ندوة التجربة البرلمانية والممارسة التشريعية - المرجع السابق ص

29 - باللغة الفرنسية .

الوحيد، ثم المنظمات النقابية والغرف المهنية والمجالس الجماعية . وبعدها سيادة القانون والمساواة بين الناس أمامه ، وكذلك اعتماد الدين الاسلامي الدين الرسمي للدولة مقابل حرية التدين ، فالمساواة بين الرجل والمرأة في الحقوق السياسية ، وضمان حرية التجول والاستقرار ، حرية الرأي والتعبير بجميع أشكاله ، حرية الاجتماع ، حرية تأسيس الجمعيات ، والانخراط في النقابات والمنظمات السياسية فممنع إلقاء القبض والاعتقال التعسفي، وضمان حرية المسكن، وحرية المراسلات ، المساواة في تقلد المناصب والوظائف العمومية الخ... كما ان القوانين الوضعية الأخرى عملت بدورها على حماية تلك الحقوق وإحاطتها بمجموعة من الضمانات ، حسب طبيعة كل منها . ومن خلال المقارنة ، نجد أن الحقوق التي كرستها القوانين المغربية وعلى رأسها الدساتير ، تجد مقابلا لها في المواثيق والاعلانات الدولية .

إلا أن الجديد من موضوع حقوق الانسان بالمغرب هو أن دستور 1992 كرس في ديباجته أو تصديره فقرة تنص على تأكيد المغرب على تشبته بحقوق الانسان كما هي متعارف عليها عالمياً. وفي هذا دليل قاطع على أن المغرب عند تكريس حقوق الانسان في القانون الداخلي اعتمد على المعيار الدولي المنصوص عليه في المواثيق الدولية المنظمة لحقوق الانسان وأحال عليها عند كل تأويل (21).

لكن السؤال المطروح يتعلق بدور البرلمان في كل ذلك ، وماهي حدود صلاحياته ؟

ثانيا : حدود صلاحيات البرلمان للتشريع في موضوع حقوق الانسان :

من استعراض الحقوق المعلن عنها في المواثيق الدولية نجد أنها تتمتع بحماية دستورية بالمغرب . ومقابل ذلك فإن الدستور المغربي نص في أحد فصوله (22) المنظمة لاختصاصات البرلمان على ان هذا الأخير يختص بالتشريع في :

الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من الدستور (أي الحقوق التي قمنا بجردها سابقا ، وكذلك بتحديد الجرائم والعقوبات المطبقة عليها والمسطرة (الاجراءات)

(21) راجع في هذا العدد ديباجة الدستور المغربي المراجع الذي تم إقراره بموجب استفتاء 4 سبتمبر 1992 والصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1/92/155 المؤرخ ب 9 أكتوبر 1992 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4172 الصادرة بتاريخ 14 أكتوبر 1992 ص : 1247 . وكذلك :

SAID IHRAI : Les Droits de l'Homme dans le projet de constitution révisée 1992. Révision de la constitution marocaine (1992) Analyses et commentaires. Collect Edition d'un Etat moderne imprimerie Royale 1992, page 87 et suiv.

(22) الفصل 45 من دستور 1972 الذي كان معمول به ودستور 1992 المراجع .

- إذ بموجب التصديق على العهد الدولي للحقوق المدنية تلتزم كل دولة طرفاً فيه بحماية السكان ، عن طريق اللجوء الى القانون ضد كل أنواع المعاملة المشينة واللا إنسانية أو المهينة للكرامة ، وتعترف بحق كل فرد في الحياة ، في الحرية في حماية الشخصية واحترام حياته الخاصة . كما تحميه من كل اعتقال أو إلقاء القبض عليه بشكل تحكيمي ، وتضمن له الحق في محاكمة عادلة ، وتمنع العبودية (الرق) ، وتحمي حرية الفكر والعقيدة والتدين ، كما تحمي حرية الرأي والتعبير وحق التجمعات العمومية السلمية ، وحرية التجول وتكوين الجمعيات .

- وبموجب التصديق على العهد الدولي للحقوق الاقتصادية تعترف الدولة على سبيل المثال، لكل شخص بالحق في العمل والأجر العادل والضمان الاجتماعي وفي مستوى من العيش الذي يحفظ من الجوع ، والحق في الصحة والتربية ، كما تضمن لكل الحق النقابي، والحق في الاضراب وحق المساهمة في الحياة الثقافية .⁽¹⁹⁾

- وقد اكتسب هذان العهذان القيمة القانونية للمعاهدات بين الدول التي صادقت عليهما منذ ان دخلا حيز التطبيق أو التنفيذ .⁽²⁰⁾

وما يهمنا هنا ان مجموع هذه الحقوق ، خاصة الفردية والجماعية المتضمنة في العهدين الدوليين ، نص عليها وعلى حمايتها في القانون الأساسي للمملكة المغربية :
إذ على سبيل المثال ان الفصل (7) منه ينص "على ان المغاربة سواء ، لهم حقوق واحدة وعليهم واجبات واحدة" .

وينص الفصل (8) على انه تلتزم الدولة بصيانة كرامة الأشخاص وتكفل ممارستهم للحريات الشخصية والعامة " ... وهكذا .

- كما أن الدساتير التي عرفها المغرب كرسست هذه الحقوق في عدة فصول ، وان نحن حاولنا جردها نجد أنها تبدأ بنظام الحكم ، فالسيادة ، ثم الأحزاب السياسية وتحريم نظام الحزب

(19) صردق على العهدين الدوليين من طرف الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 ودخلا حيز التنفيذ على التوالي في 3 يناير و 23 مارس من سنة 1976 وقد ارفق العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ببروتوكول اختياري صادقت عليه الجمعية العمومية في 16 دجنبر 1966 ودخل حيز التنفيذ في 23 مارس 1976 وقد صادق المغرب على العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في غشت 1979 بموجب الفصل 31 من الدستور ، في حين ان فرنسا مثلاً لم تصادق عليه إلا في 25 يونيو 1980 .

(20) المادة 49 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية ، والمادة 27 من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

مبحث تمهيدي : الاطار الدستوري للممارسة التشريعية للبرلمان : تقييداً أو تكاملاً للصلاحيات

- لمعرفة الممارسة التشريعية للبرلمان في أي موضوع ، وبالضبط في موضوع حقوق الانسان ينبغي أولاً معرفة الاطار الدستوري للوظيفة التشريعية للبرلمان ،⁽¹⁷⁾ وبالتالي معرفة الحقوق التي كرسها الدستور وخول للبرلمان صلاحية التشريع فيها ، سواء عن طريق تعداد الحقوق الواجب حمايتها أو عن طريق الضمانات الممنوحة لممارسة تلك الحقوق .

- من جهة أخرى يتطلب الحديث عن الممارسة التشريعية للبرلمان في موضوع حقوق الانسان ، معرفة نوع تلك الحقوق ، وذلك من خلال الكشف عن مدى تطابق أو تقابل الحقوق المنصوص عليها في القانون المغربي وبالضبط الدستور ، مع الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية ، وبالتالي التمييز بين تلك الحقوق حسب مصدرها كمعاهدات دولية وطبيعتها كحقوق لصيقة بالفرد وكامتيازات يملكها الفرد لذاته ويعمل على إدماجها في القانون الوضعي حسب طبيعتها وحسب انتمائها الى هذا الفرع من القانون أو ذاك .

أولاً : مدى تطابق الحقوق المنصوص عليها دستورياً مع المعلن عنها في المواثيق الدولية :

- ان المنطلق في حصر حقوق الانسان هما العهدهان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية ثم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وكذا المواثيق السابقة عليهما والمرتبطة بهما ، أي المكملة أو المفسرة لهما .⁽¹⁸⁾

(17) بالنسبة لموضوع الوظيفة التشريعية للبرلمان يراجع على سبيل المثال :

- زهير المظفر : السلطة التشريعية بالمغرب العربي (باللغة الفرنسية) نشر كلية الحقوق بتونس . المطبعة الرسمية للجمهورية التونسية 1987 .

- فوزية الزهيري : سبط مجلس النواب في التشريع والمراقبة ، رسالة دكتوراة كلية الحقوق بالرباط 1985 باللغة الفرنسية .

(18) المقصود بهذه المواثيق ، كل الوثائق المتعلقة بحقوق الانسان انطلاقاً من الاعلان العالمي والاعلانات الإقليمية ، وإذا ما حاولنا حصرها نجد أنها تبلغ 60 وثيقة عالمية من إعلانات واتفاقيات الى جانب 5 وثائق إقليمية (أمريكية-أوروبية أفريقية عربية) وقد جمعت وأعدت هذه الوثائق من طرف الدكاترة : شريف بسيوني - محمد سعيد الدقاق - عبد العظيم وزير ، في الجزء الأول من مؤلف يضم 4 أجزاء ، ونشر هذا المؤلف من طرف دار العلم للملايين والمعهد الدولي العالي للعلوم الجنائية بسيراكوزا - إيطاليا - نونبر 1988 - بيروت .

- الجواب عن هذه الأسئلة الذي هو في نفس الوقت برهنة على الاشكاليات التي يطرحها موضوع الممارسة التشريعية للبرلمان يتطلب الاهتمام بعمليتين : الأولى تعتبر تمهيدية وتنصب حول القيام بتحديد وضبط صلاحيات البرلمان للتشريع في موضوع حقوق الانسان وادماجها في إطار القانون الوضعي، وكذلك حصر حدود نشاطه في ضوء التوزيع الدستوري للصلاحيات التشريعية بينه وبين السلطة التنظيمية ، ومحاولة معرفة مدى تقييد أو إطلاق تلك الصلاحيات ، وبالضبط الاطار الدستوري للممارسة التشريعية للبرلمان .

- أما العملية الثانية وهي الأساسية والتي تشكل جوهر الموضوع ، فإننا سنخصصها لمعالجة خصوصيات الممارسة التشريعية للبرلمان ، سواء من خلال القيام بمسح لعمل البرلمان في موضوع حقوق الانسان ، أو من خلال الوقوف على بعض المميزات التي طبعت تلك الممارسة التشريعية ، خاصة بالنسبة للتكريس القانوني للحقوق الأساسية وكذلك الضمانات الممنوحة لحماية تلك الحقوق .

لضرورة إدماج عملها في إطار المنظمات الدولية ، وتعهدا بالتزام ما تقتضيه موثيقها من مبادئ وحقوق وواجبات⁽¹¹⁾ . ومن بين هذه الحقوق والواجبات ما ينص عليه العهدان الدوليان لسنة 1966 ، اللذان يعتبران كتحقيق لمسعى الانسان نحو الحياة الكريمة التي تسمح لكل إنسان أن يتمتع بالاحترام والحماية لشخصه .⁽¹²⁾

وقد عرف المغرب التكريس القانوني لمختلف أنواع الحقوق منذ سنة 1908 . ذلك أن أول مشروع دستور مغربي⁽¹³⁾ خصص المواد من 12 الى 34 للحقوق الفردية والجماعية وسماها الحقوق والواجبات العامة لأبناء الدولة المغربية ، وهذه الحقوق هي التي أصبحت اليوم مصنفة في إطار العهدين الدوليين ، وغيرهما من الموثيق الدولية بالحقوق المدنية والسياسية أو الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ويأتي القانون الأساسي للمملكة المغربية⁽¹⁴⁾ سنة 1961 ليدعم هذه المبادئ والحقوق ويخصص لها عشرة فصول من بين فصوله السبعة عشر . كما أن الدساتير المغربية خصصت أكثر من ثمانية عشر فصلا لحقوق الأفراد ، أو المبادئ والحقوق الأساسية . سواء ما يتعلق منها بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية أو بالحقوق المدنية والسياسية ، حسب تصنيفات العهدين الدوليين . كما حددت في نفس الوقت صلاحيات البرلمان للتشريع فيها⁽¹⁵⁾ .

كل ذلك يدفعنا الى طرح السؤال العريض التالي : ماهي حدود الاختصاصات المخولة للبرلمان بموجب الدستور للتشريع في مجال حقوق الانسان ؟ ثم كيف، مارس تلك الصلاحيات هل استنفدها، أم أنه ظل بالفعل خاملا ؟ ثم ماهي المجالات التي عمل ونشط فيها أو اعتنى بها على الأقل، باعتباره كمؤسسة تشريعية، سواء بناء على مبادرة الحكومة أو مبادرة النواب البرلمانيين ممثلي الأمة حسب الدستور⁽¹⁶⁾ ؟

(11) ديباجة الدساتير المغربية 1962 - 1970 / 1972 / 1992 .

(12) Document. O. N. U. O. P. I 493. Octobre 1973 Questions-Réponses sur les droits de l'Homme.

(13) جريدة لسان المغرب التي كانت تصدر بطنجة الاعداد 56 - 57 - 58 - 59 لسنة 1908 وكذلك جريدة الزهرة التونسية في أحد اعدادها الصادر سنة 1908 وقد وضع ذلك المشروع بتاريخ 11 أكتوبر 1908 .

(14) المجريدة الرسمية عدد 2537 الصادر بتاريخ 9 يونيو 1961 .

(15) الفصل 45 من دستور سنة 1972 الصادر بالمجريدة الرسمية عدد 3098 بتاريخ 15 / 5 / 1972 .

(16) الفصل 43 من الدستور ينص على أنه ينتخب ، أعضاء مجلس النواب لمدة 6 سنوات ويطلق عليهم اسم النواب.

إطاره المجرد أينما حل وارتحل ، أم حقوق الانسان - المواطن ؟ ثم هل هنالك وعي بحقوق الانسان ، أم ان اللامبالاة مازالت تطفئ عليها في كثير من دول العالم الثالث والعربي وحتى العالم المتقدم ؟

- ان تحديد هذه المفاهيم يطرح كذلك مسألة تحديد المعايير والمنطلقات الواجب اعتمادها عند معالجة الحماية التشريعية لحقوق الانسان : هل هي المواثيق الدولية وحدها ، (في الوقت الذي كشف الواقع العملي عن ظهور مشاكل في تطبيقها) هل ما ترصيه به المنظمات الدولية؟ ثم ما هو نصيب ما يصدر عن المنظمات غير الحكومية ؟ وما هو تأثير علاقات القوى في التعامل الدولي وسيادة الشرعية الدولية ؟

- كل هذا يجزنا الى التساؤل كذلك عن ضبط المعايير المعتمدة في الممارسة حتى يمكن القياس . فهل هو الغرب ، ونحن نعلم ما يحصل فيه من خروقات ، خاصة حينما يتعلق الأمر بإنسان مواطن من دول العالم الثالث ؟ هل هو الشرق ، الذي بدأت أنظمتها تتهاوى واحدا تلو الآخر ، والهدف هو البحث عن الحرية التي طالما كانت مغلفة بأغشية الشيوعية والاشتراكية ، والتخطيط الخ ... ؟

وعلى صعيد إعداد النصوص القانونية ، هل يكون مرجعنا هو القوانين الوضعية للدول الغربية وهل نجحت الدول العربية الاسلامية في تكريس مبادئ الشريعة الاسلامية في قوانينها الوضعية ، وهي السبابة طبعاً الى معالجة موضوع حقوق الانسان ؟

- في ضوء هذه المعطيات يمكن لأي مهتم بعملية التشريع أن يتساءل عن جدوى النصوص القانونية ومدى فعاليتها ، ومتى يمكن أن تتوفر على تلك الفعالية ، هل حينما تصدر عن السلطة التنظيمية (التنفيذية) أم لا تتوفر عليها إلا إذا صدرت عن السلطة التشريعية أي البرلمان ، بسبب كونه يجسد فصل السلط والممارسة الديمقراطية أو من المفروض فيه أن يكون كذلك ؟

- حقيقة ان البرلمان يضع القانون ، وقد حدد الدستور نطاق هذا القانون⁽⁹⁾ ، باعتباره هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة⁽¹⁰⁾ . وإرادة الأمة بالمغرب توجهت في كل الدساتير الى إدراكها

(9) ينص الفصل 45 من الدستور المغربي لسنة 1972 على أنه "يختص القانون بالاضافة الى المواد المسندة اليه ... بالتشريع في الميادين الآتية" والمقصود بالقانون هنا الميادين التي يحق للبرلمان أن يشرع فيها . وهي نفس الاختصاصات التي كرسها الفصل 45 من دستور 1992 .

(10) ينص الفصل 4 من الدستور على أن "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة ويجب على الجميع الامتثال له ...

- وحينما نتحدث عن الممارسة التشريعية للبرلمان ، فإننا نعني بذلك ، تقييم عمله ، انطلاقا من الاختصاصات المخولة له دستوريا ، ومعرفة مدى استفادته لتلك الصلاحيات ، بما يسجل له أو عليه . ثم كيف تعامل مع تلك الصلاحيات في إعداد النصوص القانونية . فالممارسة تعني الاعراف والتقاليد التي يكرسها التعامل اليومي في ممارسة الصلاحيات ، خاصة وأن القانون البرلماني لايتوفر على القطعية التي تعرفها فروع القانون الأخرى .

وبسبب ذلك ، فإن دراسة الممارسة تضعنا إذن في مواجهة ، أو وجها لوجه مع العرف الدستوري⁽⁶⁾ ، إلا أن مشروعية هذا العرف تبقى بعيدة عنا ، ومن المؤكد أنها بعيدة عن موضوعنا ، وتعتبر فقط كمعطى واقعي .

- ثم ان معالجتنا لموضوع الممارسة التشريعية للبرلمان المغربي في موضوع حقوق الانسان ، تتحكم فيها مجموعة من الظروف والعوامل تتكامل في ما بينها :

1 - اننا نعالج هذا الموضوع في خضم تواجد عدة منظمات غير حكومية⁽⁷⁾ تعنى بحقوق الانسان بالمغرب ، الى جانب الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية .

2 - ونعالج هذا الموضوع في إطار ظرفية خاصة ، عرف فيها المغرب احداث مؤسسات تهتم

بحقوق الانسان (المجلس الاستشاري لحقوق الانسان والمحاكم الادارية)⁽⁸⁾

3 - وتأتي معالجة هذا الموضوع في الوقت الذي أصبح التساؤل مطروحا أكثر من ذي قبل ،

حول مدى فعالية النصوص القانونية أو تكريس حقوق الانسان في إطار القانون الوضعي الداخلي ، ومدى كفاية ذلك التكريس التشريعي ، أم أن الأمر يتعلق بالتطبيق العملي لتلك النصوص . ذلك ان أي تقييم لعمل البرلمان ، يدفع الى التساؤل المستمر وأحيانا الى الحيرة حول تحديد المفاهيم المتداولة أو المعروضة للنقاش : إذ ما هو المقصود : هل حقوق الانسان في

(6) - Cannac Henri : Eléments de procedure législative au droit parlementaire francais

- Librairie Rec-Sirey Paris 1939, P. 8.

(7) ورد ذكر هذه المنظمات في الهامش (102).

(8) الى جانب إحداث مديرية بوزارة الداخلية تعني بالقانون والحريات العامة ، تتلقى الشكاوي ضد خروقات رجال السلطة ، ومتابعة النصوص القانونية التي أصبحت محط انتقادات وتعتورها ثغرات علما بأن النصوص المنظمة للمحاكم الإدارية لم تصدر بعد بالجريدة الرسمية ، رغم المصادقة عليها من طرف مجلس النواب في دورة أبريل 1991.

الممارسة التشريعية للبرلمان المغربي في موضوع حقوق الانسان

الحبيب الدقاق(*)

مقدمة :

في سنة 1984⁽¹⁾ ، وُصف البرلمان المغربي بشتى الأوصاف ، فاعتُبر برلمانا خياليا⁽²⁾ ، وخاملا⁽³⁾ لا يقوم بعمله على الوجه الأكمل ، الى غير ذلك من الأوصاف السلبية . ومقابل ذلك وُجدت الآراء التي استعرضت محاسنه ومساوئه ، ورصدت حصيلته التشريعية ومساهماته في تعميق التجربة البرلمانية⁽⁴⁾ . وكل هذه الآراء كان وراءها المراهنة على الجانب العلمي والتحليل الموضوعي لأنشطة البرلمان انطلاقا من أن المؤسسة البرلمانية تعتبر في حد ذاتها مكتسبا أساسيا في صيرورة البناء الديمقراطي بالمغرب . وفي نقدها هذا برهان على الاهتمام الذي ما فتئت هذه المؤسسة تستدعيه بين الباحثين المنتمين لمختلف الاتجاهات الفكرية .

- وفي يوليو 1991⁽⁵⁾ حينما أُتيحت فرصة أخرى لتقييم التجربة التشريعية للبرلمان المغربي ، حاولنا أن نرصد حصيلة هذه المؤسسة ، ولكن في موضوع محدود ، هو موضوع حقوق الانسان . وخصصنا موضوع مداخلتنا "للممارسة التشريعية للبرلمان في موضوع حقوق الانسان" ، تجاوباً مع ما كانت تفرضه المناسبة .

(*) أستاذ باحث بكلية الحقوق - الرباط .

(1) بمناسبة انعقاد ندوة حول "التجربة البرلمانية والممارسة التشريعية" 24 - 26 - مايو 1984 كلية الحقوق بالرباط . وقد نشرت أشغال هذه الندوة من طرف دار تيقال للنشر الدار البيضاء سنة 1985 .

(2) ألان كليسي Alain Claisse عنوان مداخلته في نفس الندوة المشار إليها أعلاه .

(3) محمد العربي بنعثمان : مداخلته في نفس الندوة المشار إليها ، تحت عنوان : "البرلمان وحقوق الانسان" ، باللغة الفرنسية ص 20 .

(4) مكرر لمعرفة مختلف الآراء الواردة في هذا الموضوع يُراجع المؤلف المشار إليه في الهامش رقم 1 .

(5) بمناسبة انعقاد الدورة الصيفية الثانية للمعهد الدولي للعالي للعلوم الجنائية بإيطاليا (سيراكوزا) من 1 الى 25 يوليو 1991 وقد خصصت هذه الدورة للحماية الدولية والقانونية لحقوق الانسان .

الشرعية الاسلامية ، فمقصد المقاصد هو التقدم الاقتصادي والتجاري والعسكري . أما على المستوى القانوني فقد أعيد صياغة تلك المقاصد بما يشمل مبدأ الشرعية الجنائية ، والمساواة أمام القانون ، وفكرة الحقوق المتبادلة بين الحكام والمحكومين ، ورقابة الأجهزة الحاكمة على بعضها البعض والاستقرار القانوني ، وحرية التعاقد ، وحرية التملك ... وهي مجموع المبادئ التي بنيت عليها قوانين 1857 و 1861 أي "عهد الأمان" والقوانين الممتفرعة عنه .

الثالثة : مراعاة الوضع العام للفقهاء حيث سيادة التقليد ، ولذلك كثيرا ما اتبع ، في توجيه النظر الشرعي على القوانين ، التي هي بمنزلة الفروع من الفقه ، منهج إدراج القواعد الموضوعية أو المقتبسة تحت الأحكام الشرعية كما هي مدونة في كتب الفقهاء من غير التقيد بمذهب معين من المذهبين المطبقين في تونس وهما الحنفي والمالكي .

41 - 3 - أما بالنسبة لـ ل.ع. ، فقد تبين لنا مدى مساهمة فكرة موافقته للشرعية الاسلامية - سواء بالمعنى الذي دافع عنه صانعوها أو بالمعنى الذي حدده ابن عقيل لمفهوم "الموافقة" - في تلقيه ليس من طرف المشرعين التونسي والمغربي فحسب ، بل ومن طرف المشرع الموريتاني أيضا سنة 1989 . لكن ، ودون أن نتجاهل العوامل الأخرى من اقتصادية وسياسية .. التي ساعدت على تلقي ما سميناه "بالقانون الأوروبي المشترك" من طرف مشرعي هذه الدول الثلاث ، يظل السؤال مطروحا حول إلى أي مدى ساهم هذا العامل في تأقلم هذا القانون مع المجتمع وفي استيعابه من طرف الفقه والقضاء ؟ تلك مشكلة أخرى نتمنى أن تتاح لنا الفرصة مستقبلا لبسط القول فيها .

39 - وعلى كل فقد أوصلتنا أبحاثا حول الفكر التونسي منذ النصف الثاني من القرن الماضي ، وحول الاستشراق الإيطالي ، في شخص سانتيانا إلى بعض النتائج :

40 - 1 - فإذا كانت دراستنا لسانتيانا ، الحقوقي المستشرق ، تنطلق ابتداء من إدراك الخلفيات الأساسية للإستشراق الأوروبي بصفة عامة في ميدان القانون الاسلامي وفي غيره من الميادين، وكذلك للتحويلات التي عرفتها مؤسسة الإستشراق الأوروبي بصفة عامة منذ منتصف القرن الماضي ، وإذا كنا ننتقد عليه كثيرا من موافقة ونظرياته في هذا الميدان ، فقد حرصنا على أن لا يؤدي بنا ذلك إلى السقوط في "استشراق معكوس" تزيد مخاطره على تفكيرنا على مخاطر الإستشراق الأوروبي نفسه . ولذلك تبيننا الدعوة إلى نوع من "المناظرة" بمعناها المتأصل في الأدبيات التي تقدمنا بها كتب الثرات . وهي تقوم عندنا في هذا الباب على ثلاثة مفترضات أساسية :

- 1 - التمييز بين النقد الإيديولوجي وبين النقد الابستمولوجي .
 - 2 - دفع الدراسة المقارنة نحو الاستفادة مما استقر عليه فقهاء القانون المقارن حول ضوابط تصنيف العوائل القانونية ومناهج الدراسة المقارنة .
 - 3 - تعميق الدراسة التاريخية للقانون إلى ما قبل تكون القانون الروماني نفسه .
- 40 - 2 - أما دراستنا للاتجاه الثاني فقد كشفت لنا عن الكيفية التي تلقى بها علماء الشريعة الإسلامية النظام الليبرالي الذي تمثله أوروبا القرن التاسع عشر في جميع مكوناته الاقتصادية والسياسية والقانونية وتكيفه مع المحيط التونسي اعتمادا على مصدر بديل للاجتهااد وهو السياسة الشرعية .

وقد تميزت محاولتهم في هذا الباب بعدة خصائص :

الأولى : التوسعة من نطاق السياسة الشرعية المتعارف عليه ليشمل ما كان من مشمولات الفقه الاجتهادي ، وليجب بالتالي نظرية القانون ذي الأصول الرومانية كما يتجلى ذلك من رسم التونسيين لبنية القانون أو للهرم القانوني المقتبس ، ولم يخرج عن هذا النطاق إلا ما تعلق بالأحوال الشخصية وبعض نوازل الاستحقاق .

الثانية : ملاحظة مقاصد الشريعة الاسلامية في كل ما يوضع أو يقتبس من القوانين . وفي هذا الباب كانت استفادة التونسيين كبيرة من نظرية المقاصد كما صاغها الشاطبي حيث شكلت هذه الأخيرة إطارا لتحديد ما ينبغي أن يقتبس من "الضروري" أو "الحاجي" أو "التحسيني" . لكن التجديد على هذا المستوى تمثل في المضامين الجديدة التي أعطيت لمقاصد

التحضيرية المتعلقة بق.ل.ع. ، فقد عضدنا ما استطعنا الحصول عليه بقسم الوثائق التونسية بالأعمال التحضيرية للقوانين السابقة عليه خصوصا وأن كثيرا من تلماء لجنة توجيه النظر الشرعي على ق.ل.ع. كانوا أعضاء في اللجن السابقة التي كلفت بوضع تلك القوانين (" - عهد الأمان" والقوانين المتفرعة عنه ، قوانين الملكية العقارية ...).

36 - ومن جهة ثانية لم نكتف بمجرد رصد ملامح هذا الاتجاه أو ذاك ، ولكن أخذنا في الاعتبار وفي المقام الأول ارتباط نشأة وتطور هذين الاتجاهين بالواقع الاجتماعي الذي نشأ في ظلّه وتطورا . وفي هذا الباب لا ننكر الاستفادة الكبيرة التي جنيناها من البحوث والدراسات المتعلقة بالتاريخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي التونسي خلال هذه الحقبة سواء منها تلك التي قام بها تونسيون أو غيرهم من الباحثين من العرب أو من الفرنسيين . غير أننا لم نكتف بها وإنما رجعنا إلى المصادر الأصلية للتاريخ التونسي فاعتمدنا كتابات المؤرخين الذين عاشوا في هذه المرحلة (كابن أبي الضياف ، ويبرم الخامس ، ومحمد السنوسي) ، مثلما اعتمدنا على الوثائق الرسمية المحفوظة بالأرشيف الوطني التونسي وخاصة ما تعلق منها بتحضير القوانين ، وقد عززناهما بمصدر ثالث لا تخفى أهميته على المؤرخين وعلماء اجتماع المعرفة وهو "التراجم".

37 - وعموما ، تعطي البيبليوغرافيا المنسقة التي ألحقناها بهذا البحث (51 صفحة) فكرة عامة عن الجهد الذي بذلناه فيه ، وفكرة أولى عن الكيفية التي تعاملنا بها مع بعض القضايا الإجرائية التي يطرحها موضوعه .

سيدي الرئيس المحترم ،

حضرات السادة أعضاء اللجنة المحترمين ،

38 - تلكم هي المنهجية العامة التي سلكتها في معالجة إشكالية أسلمة ق.ل.ع. لدى صانعيه . وهي محاولة متواضعة منا في مجال سوسبولوجيا الفكر القانوني بصفة عامة . غير أنه يحق لي وبكل تواضع أن أصفها بأنها عمل تأسيسي في مجال تاريخ الفكر القانوني المغربي يسعى ، من جملة ما يسعى إليه ، إلى إعادة اكتشاف صلة هذا الفكر بالتطورات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية منذ منتصف القرن الماضي . وإذا كنا قد ركزنا في هذا البحث على الفكر التونسي للمبررات التي قدمناها ، فلا يعني ذلك إهمالنا لمفكري الأقطار المغربية الأخرى .

34 - وعلى كل ، فالقاسم المشترك عند جميع المؤلفين في هذا العلم هو أن "المعرفة تتكون من مجموعة من الاحكام والافكار والتصورات التي تحكم أذهان مجموعة بشرية تعيش في إطار اقتصادي وسياسي محدد ، ومهمة علم اجتماع المعرفة هي دراسات جميع الترابطات الممكنة والمعتبرة بين بعض أو جميع هذه المستويات⁽³⁰⁾". ولذلك فمهمتنا في هذا البحث - و من منطلق أننا في حاجة إلى "علم اجتماع يركز اهتمامه على قضايا المعرفة الخاصة بمجتمعاتنا⁽³¹⁾" - تتحدد في البحث في مختلف الترابطات الموجودة أو على الاقل الممكنة بين العقل الذي صنع ق.ل.ع. وبين محيطه الاجتماعي العام .

35 - وفي سبيل ذلك عمدنا من جهة إلى الإحاطة بالفكر التونسي خلال الحقبة المدروسة من خلال نصوصه الاساسية . ولذلك لا غرابة إذا نحن أطلنا في الاستشهاد بنصوص أولئك المفكرين .

فبخصوص ساتيانا ، اعتمدنا محاضراته حول الفلسفة اليونانية والفلسفة الاسلامية التي ألقاها باللغة العربية بالجامعة المصرية سنة 1910-1911 ، مثلما انتقينا له نصوصا أساسية حول فلسفة القانون الاسلامي ، عربنا بعضها عن الاصل الفرنسي والبعض الآخر عن الاصل الإيطالي بعد الاستعانة بمن ترجمه لنا إلى الفرنسية⁽³²⁾ ، مثلما حققنا الأخطاء التي وقع فيها بعض التراجمة لبعض نصوصه إلى العربية ، والتي أوقعت من اعتمدها أيضا في الغلط.

أما بخصوص نصوص العلماء التونسيين ، فلم نتقيد في اختيارها بأي قيد ، بحيث حاولنا الاستفادة من كل ما وقع بين أيدينا من الفتاوي والتقارظ والدروس وأختام الحديث الشريف والخطب الجمعية ، والتأليف بما فيها الرسائل والحواشي . غير أننا اقتصرنا على النصوص التي تناولت مشاكل العصر سواء تعلقت بالمعاملات أو بالعبادات أو بتوجيه النظر الشرعي على بعض القوانين . كما حققنا بعضا من هذه النصوص على هامش هذا البحث⁽³³⁾ .

وقد وجب علي التنبيه أكثر من مرة إلى الصعوبات التي اعترضتني أثناء البحث عن الأعمال التحضيرية وغيرها من النصوص الاساسية . وإذا كنا لم نعثر على كل الأعمال

(30) ن.م. ص 8-9 .

(31) ن.م. ص 8 .

(32) لم تتم طباعتها بعد .

(33) كرسالة الشيخ عمر ابن الشيخ التي شرح فيها المقدمة الاصولية لمنظومة "المرشد المعين" لابن عاشر (مطبوع جاهز) وكتاب "مطلع الدراري ..." لمحمد السنوسي (قيد الطبع) ، مثلما انتقينا مجموعة أخرى من النصوص جمعناها وصنفناها ضمن مجموع خاص وهي تتعلق بكيفية خاصة بنظرية مصادر القانون على ضوء الشرع الاسلامي (مطبوع جاهز).

جانب الدراسة التاريخية للقانون أي التركيز على البعد الزمني في نشأة وتطور النظم القانونية مما هو من مجال تاريخ القانون ، هناك دراسة الفكر القانوني كظاهرة اجتماعية وتاريخية مما يتكفل به تخصص فلسفة القانون أو تاريخ الفكر القانوني (28).

33 - وفي هذا القسم الأخير يمكن تصنيف هذا البحث ، إذ تناولنا فيه بالدراسة والتحليل والنقد أحيانا الفكر القانوني التونسي ، أي المنتج بتونس خلال الحقبة الزمنية المدروسة ، محاولين الاستفادة مما يقدمه لنا علم اجتماع المعرفة لتطبيقه في مجال سوسيولوجيا الفكر القانوني أو علم اجتماع الفكر القانوني . ذلك أنه لئن كان بيت القصيد عندنا هو العقل الذي وضع ق.ل.ع. وبالتالي النظرية العامة للقانون التي حاول صياغتها سواء من حيث غاية القانون أو من حيث مصادره ، وهذا هو المقصود بالفكر القانوني في مستواه النظري التجريدي وهو ما اصطلح عليه بنظرية القانون أو بفلسفة القانون ، فقد أفادنا علم اجتماع المعرفة في ربط هذه النظرية وذلك العقل في بداية تكوينه الأولى بالإطار الاجتماعي العام المحدد في الزمان والمكان ، أي تونس خلال النصف الثاني من القرن الماضي وبداية هذا القرن حيث نشأ وتفاعل مع محيطه الاجتماعي العام ، فـ "جل ما يقصده هذا العلم الجديد (علم اجتماع المعرفة) هو محاولة كشف ارتباط المعرفة ككيان ذهني يتمتع بعناصر مستقلة وثابتة ، بالمسار الاجتماعي العام . فالمعرفة وإن كانت من ثوابت الحياة البشرية ، تبقى مرتبطة دون شك بالإطار الاجتماعي التي تنشأ وتتحرك فيه . لذا فمعرفة المعرفة ، أي معرفة مدى ارتباط أشكالها بالإطار الاجتماعي هي مهمة علم اجتماع المعرفة الرئيسية" (29).

ولا أخفيكم سرا ، فقد اعترضتني في هذا الباب عدة صعوبات مصدرها الأساسي إقلامي على تخصص لم نتلق فيها تعليما ولا تكوينا باستثناء ما تقدمه بعض الكتب التعليمية أو بعض الدراسات المتفرقة والمتعلقة بسوسيولوجيا الفكر القانوني أو بفلسفة القانون بوجه عام أو غيرها مما يندرج في نفس الإطار . ولذلك ينبغي الاعتراف مسبقا بأن اجتهاداتنا في هذا الباب جد متواضعة ، بل نحن فيه مقلدون أكثر من مجتهدين ، خصوصا وأنا أمام علم لا زال في طور البناء ، وأن علماؤه لم يتفقوا بعد على تحديد مفاهيمه ابتداء من مفهوم المعرفة ذاته ، كما لم يتفقوا على تحديد مناهجه .

(28) انظروا : محمد نور فرحات : "الفكر القانوني والواقع الاجتماعي" نشر دار الثقافة ، القاهرة ، 1981 ص 5 وما بعدها .

(29) فريدريك معتوق : " تطور علم اجتماع المعرفة من خلال تسعة مولفات أساسية" ، دار الطليعة ، بيروت 1982 ، ص 5 .

للشريعة الاسلامية ، فليس في هذه الاخيرة ما يمنع الاقتباس بصفة عامة فيما ينفع⁽²⁴⁾ . كما أنه ، وإن لم يكن تقنيا حرفيا للفقهاء الاسلاميين بالمعنى المتعارف عليه ، يعتبر موافقا للشريعة الاسلامية بالمعنى الذي حدده ابن عقيل لمفهوم "الموافقة" عندما قال ردا على من قال⁽²⁵⁾ : "لا سياسة إلا ما وافق الشرع" : "إن أردت بقولك إلا ما وافق الشرع ، أي لم يخالف ما نطق به الشرع فصحيح ، وإن أردت لا سياسة إلا ما نطق به الشرع فغلط وتغليب للصحة..." .

وهذا المعنى من معاني الموافقة هو الجواب الذي نعطيه مقابل الطرح السليم لصيغة إشكالية أسلمة ق.ل.ع. ونضعه بالتالي كفرضية للبحث لمن أراد من العلماء والباحثين أن يقعد أو يؤصل هذا القانون على ضوء الشريعة الاسلامية . إذ بالرغم من كون المسألة محل اجتهاد كما نبه إلى ذلك الخطاب الملكي في لجنة مراجعة ظ.ل.ع. سنة 1964⁽²⁶⁾ ، نجد اليوم من العلماء المهتمين بظ.ل.ع. من لا يتعامل معه إلا من منطلق التقليد وبالتالي إدراج القواعد المدونة في الظهير تحت الاحكام الشرعية التي استنبطها الاسلاف ودونها في مصنفاتهم⁽²⁷⁾ .

ثالثا : منهجية البحث

32 - لا يخفى عليكم أن هناك أكثر من مدخل لدراسة القانون ، فإلى جانب الدراسة القاعدية للقانون التي تتكفل بها شروح الفقهاء لمختلف فروع القانون اعتمادا على المنطق الشكلي وأسلوب الصياغة القانونية ، هناك دراسة القانون كظاهرة اجتماعية في علاقاتها بغيرها من الظواهر الاجتماعية الأخرى مما يتكفل به علم الاجتماع القانوني . كما أنه إلى

(24) انظروا ، فضلا عما قاله العلماء التونسيون في هذا الصدد (ص 259 وما بعدها من هذا البحث) ، الأدلة التي يقدمها الاستاذ أحمد الخليلي ، في "وجهة نظر" م.س. ص 338-339 .

(25) بنقل ابن قيم الجوزية في "الطرق الحكمية في السياسة الشرعية" طبعة دار إحياء العلوم ، بيروت ، بدون تاريخ ، ص 19-20 .

(26) حيث يقول : "فعلينا إذن أن تحسنوا النظر ، وعليكم أن ترفقوا بالمغاربة وبالمسلمين . وعليكم فوق هذا كله أن تكونوا دائما في سلامة مع ضميركم ، الضمير المهني القانوني الاسلامي ، فإننا سوف نجد دائما في ديننا ما هو كفيلا بضمان الخير لنا ، لأن الدين الاسلامي - ولله الحمد - لم يسد في وجه أحد التشريع والاجتهاد . نعم ، يقف الدين ولكن لم يقف ولن يقف التشريع والاجتهاد" م.س .

(27) انظروا مثلا : شبيها حداثتي ماء العينين : "مدى تأثير مصادر الالتزام في قانون الالتزامات والعقود المغربي بالفقه المالكي" أطروحة من دار الحديث الحسنية 1985 ، موقوفة .

وقد خصصنا له القسم الثاني من هذا البحث وتناولناه من خلال الإشكالية العامة التي يصدر عنها مختلف علماء العصر ، لاسيما المصلحون منهم ، وهي إشكالية التوفيق بين التمدن العصري والاسلام ، مركزين على المشاكل الكبرى التي تتفرع عنها لاسيما مشكلة فتح أو استمرارية انسداد باب الاجتهاد (الفصل الأول) ثم مشكلة التوفيق بين التنظيمات والشرع الاسلامي (الفصل الثاني).

29 - غير أنه لا ينبغي أن يفهم من التوفيق بين هذين الاتجاهين تطابق وجهتي نظرهما حول مختلف المشاكل القانونية لاسيما مشكلة العلاقة بين القانون الروماني والقانون الاسلامي. فسانتيانا وجمهور المستشرقين يصدر عن مركزيتهم الأوروبية في تعاملهم مع الموضوع ، وبالتالي يعتبرون القانون الروماني مصدرا للقانون الاسلامي مثلما هو مصدر للقوانين الأوروبية، في حين نجد بعض العلماء ، وقد تميز منهم الشيخ محمد السنوسي الذي حاول ، ومن غير أن يسقط في "استشراق معكوس" ، أن يعالج المسألة بالبحث في أصول القانون الروماني نفسه مصعدا للبحث نحو الثورة كأصل جامع للقانون الروماني وغيره من القوانين السابقة عليه من جهة ، ومن جهة أخرى حاول أن يجد دليلا على جواز الاقتباس من الغير من مصدر «شرع من قبلنا شرع لنا ما لم يرد ناسخ» .

30 - كما أنه لا ينبغي أن يوخذ هذا التوفيق على أنه توليف بين نظامين قانونيين هما الفقه الاسلامي - كنظام قانوني متميز بين الأنظمة القانونية المقارنة كما يتجلى ذلك من خلال الافكار والتصورات والمفاهيم المضمنة في كتب الفقهاء - والقانون الأروبي . إذ الحقيقة أنه اقتباس للقانون الأروبي مكمل ، في أصله التونسي ببعض الاحكام التي استقر عليها العرف أو مقتبسة من كتب الفقه حيث كان الغرض منه أن يطبق على الأهالي التونسيين من مسلمين ويهود . أما في النسخة المغربية ، التي وضعت أصلا لتطبق على العلاقات المختلطة . وتشكل القانون المحلي .. وبالتالي ليطبق على جميع الالتزامات غير التعاقدية .. وعلى جميع العقود غير الخاضعة لقانون آخر تطبيقا لقواعد القانون الدولي الخاص⁽²³⁾ . فقد حذف الكثير من تلك الأحكام.

31 - وليس معنى هذا ، أي كون ق.ل.ع. اقتباس للقانون الأروبي ، أنه مخالف

(23) من تقرير GRUNEBAUME - BALIN ، ملحق بالتقرير المشار إليه في الهامش 9 أعلاه .

ممارسة فردية لهذا النوع من الاجتهاد ، بل تعاون عليه رجال السياسة ورجال الشرع ، "رجال السياسة يدركون المصالح ومناشئ الضرر ، والعلماء يطبقون العمل بمقتضاها على أصول الشريعة الاسلامية" (22).

26 - ومن ثم كانت الفكرة العامة لهذا العمل هي فكرة التوفيق بين اتجاهين سعيا معا إلى التوفيق بين قانون مقتبس وبين الشريعة الاسلامية .

27 - الاتجاه الأول : ويمثله فقهاء القانون الأوروبيون اللذين تكونت منهم لجنة إعداد "مشروع القانون المدني والتجاري التونسي" مرجعهم الأساسي هو القانون الروماني والقوانين التي استمدت منه ، أي قوانين "العائلة الرومانية الجرمانية" ويصدرون عن تصورات معينة حول الفقه الاسلامي خصوصا والاسلام عموما ، ويؤطرهم في هذا المجال الاستشراق الأوروبي خلال القرن التاسع عشر وبداية هذا القرن .

وقد خصصنا له القسم الأول من هذا البحث ، وركزنا فيه بالخصوص على الصانع الأساسي أي لم نقل الوحيد لـق.ل.ع. ، وبتعبير الاستاذ عمر عزيان هو : "الأب الروحي" لكل من المجلة التونسية والظهير المغربي (22)، قلت : وكذلك بالنسبة لمجلة الالتزامات الموريطانية . وتناولناه من خلال ما طرحته عليه إشكالية التوفيق بين القانون الأروبي والشرع الاسلامي في جانبيها: التاريخي (مشكل العلاقة بين القانون الروماني والشرع الاسلامي - الفصل الأول) والأصولي (مشكلة التوفيق بين القانون الأروبي كما جسده مدونه والشرع الاسلامي - الفصل الثاني).

28 - الاتجاه الثاني : ويمثله فقهاء الشريعة الاسلامية اللذين انتجتهم تونس خلال القرن الماضي وبداية هذا القرن ، واللذين تكونت منهم لجنة توجيه النظر الشرعي على مشروع القانون المذكور ، وكذلك لجن توجيه النظر الشرعي على القوانين الموضوعة أو المقتبسة السابقة عليه . مرجعهم الاساسي هو الفقه الاسلامي وتعاليم الشريعة الاسلامية ، ويصدرون عن تصورات معينة حول الأنظمة الأروبية وحول الحضارة الغربية عموما ، يؤطرهم في ذلك درجة استجابتهم للتحدي المطروح من طرف الغرب .

(22) من مقدمة كتاب "أقوم المسالك..." لخير الدين التونسي، ص 157 من طبعة زيادة، وص 152 من طبعة الشنوفي.

(22م) دروس القانون المدني للسنة الثانية من الإجازة في الحقوق (بالفرنسية) 1990 - 1991 ، مرقونة ، ص 35 .

في الكتاب والسنة . ولذلك وصفه بأنه "الأصل الحي للقانون" ⁽²⁰⁾ ، أما المصادر التي يعتمدها المجتهد ، والتي بنى عليها سانتيانا مدونتته ، فهي : الاستصلاح أو المصلحة المرسله والاستحسان والعرف والسياسة الشرعية .

24 - وهي نفس الفكرة ، أي التوفيق ، التي يمكن استخلاصها من مختلف التجارب التونسية في تدوين القوانين السابقة على ق.ل.ع. ، والتي شارك في وضعها أو في توجيه النظر الشرعي عليها علماء في الشريعة الاسلامية لا تشكك التراجم في درجة علمهم وورعهم وسعة اطلاعهم على أحوال الوقت . وقد اعتمدوا في هذا التوفيق على مصدر بديل للإجتihad لا يتقيد فيه المشرع بالشروط الكثيرة التي أصبح يشترطها متأخرو المصنفين في علم الأصول، وهذا المصدر هو السياسة الشرعية .

25 - ولا يفهم من هذا انكارهم للاجتihad كمصدر أساسي للقانون الاسلامي ، بل لقد ظل معتبرا عندهم المصدر الثالث بعد القرآن والسنة . غير أن إغلاق بابيه بعد المائة الرابعة للهجرة ، وتشبث المحافظين بهذا الوضع ، وتعرضهم لكل من يدعي اجتهادا أو ينادي على الاقل بضرورة فتحه ، فضلا عن طبيعة الدرس الذي يلقنه جامع الزيتونة في علم الأصول وكذلك القيود التي يفرضها نظامه الاساسي على حرية البحث والنقد ...، كل هذه العوامل لا تسمح بوجود مجتهدين في فهم أسرار الشريعة واستنباط أحكام شرعية لمواجهة المستجدات والملاءمة بين عمومية النصوص وظروف المجتمع . وقد أدت بالتالي الى عجز الفقهاء عن مواجهة مختلف المشاكل التي يطرحها تطبيق القانون .

ولذلك وتحتم تأثير ضغط الواقع ، حيث الضغط الخارجي من أجل فرض مبادئ النظام الليبرالي ومحاولات الاصلاح الداخلية التي تسعى إلى إقامة "الملك المتبد بقانون" ⁽²¹⁾ ، وقع تجاوز مصدر الاجتهاد بحثا عن مصدر بديل على ضوء الشرع الاسلامي . وقد وجدوه في السياسة الشرعية ، ذلك أنه إذا كان لا يتقيد فيها بنفس الضوابط التي تنص عليها المصنفات التقليدية في علم الاصول في باب الاجتهاد ، فإن مصادر الاحكام الاجتهادية ظلت حاضرة ومعتبرة عند توجيه النظر الشرعي على القوانين الموضوعة منذ 1857 ، كما أنها لم تكن

(20) ن.م. ص 70 فقرة 23 .

(21) انظروا ذلك القسم الخاص به لدى بن أبي الضياف في "إنحاف أهل الزمان ... ج 1.

22 - لكن عملنا هذا من شأنه أن يقدم إفادات كبيرة للفريقين معا بخصوص مدى مساهمة هذا العامل الثقافي في تلقي قانون أجنبي إلى جانب العوامل الأخرى التي يركز عليها لتحليل وتفسير هذه الظاهرة . ومن ثم تحدد الصيغة النهائية لموضوع بحثنا على الشكل التالي : "الأصول الفقهية والتاريخية لقانون الالتزامات والعقود : تأملات حول مدى مساهمة العامل الثقافي في تلقي قانون أجنبي". إذ مداره على الكيفية التي قدم بها سانتيانا مشروعه للجنة تدوين القوانين التونسية ، والكيفية التي تلقاه بها علماء الشريعة الاسلامية ، أي كيفية التوفيق بين "المقتبس" و "المتلقي" في مكان معين وزمان محدد . وبصيغة الاستفهام : كيف استطاع سانتيانا - وهو الحقوقي المستشرق - أن يوفق بين القانون الأوروبي المقتبس بالشكل الذي جسده مدونته وبين الشرع الاسلامي من جهة ؟ ومن جهة أخرى كيف استطاع علماء الشريعة الاسلامية التونسيون الذين تكونت منهم لجنة توجيه النظر الشرعي - وهم المصلحون على منهج الإمام محمد عبده - أن يوفقوا بين هذا القانون أو غيره من القوانين السابقة عليه وبين الشريعة الاسلامية ؟

ثانيا : الفكرة العامة للموضوع

23 - لقد أوصلتنا أبحاثنا حول هذا الموضوع - والتي استغرقت ثماني سنوات رحلنا خلالها من أجله مرتين الأولى إلى فرنسا في صيف 1985 والثانية إلى تونس في صيف 1987 - إلى أن موافقة ق.ل.ع. للشريعة الاسلامية هي الفكرة الاساسية التي دافع عنها سانتيانا في مقدمة مدونته بالاعتماد على ما سيسميه في كتابه "نظم الفقه ..." "بالمصادر الاحتياطية للقانون الاسلامي Regole sussidiarie di diritto musulmano"⁽¹⁹⁾ ، وهي مصادر الاحكام الاجتهادية بصفة عامة . فالاجتهاد هو المصدر الاساسي الذي يمكن من مواجهة المستجد من الأحداث والوقائع والعمل على تطوير الاحكام والملاءمة بينها وبين الواقع ، واستنباط الاحكام الجزئية لما لم يرد بشأنه نص أو الاحكام التفصيلية للمبادئ العامة الواردة

D. SANTIALLAN, Istituzioni di diritto musulmano malichita con riguardo anche al sistema (19) sciafita, vol 1. 1926, p. 70.

بدأها بالبحث عن كيفية توجيه العلماء للنظر الشرعي على مؤسسات القانون التجاري⁽¹⁶⁾ وعلى قوانين الملكية العقارية⁽¹⁷⁾ وانتهينا فيها إلى العمل الذي بين أيديكم حول ق.ل.ع. وكيفية توفيق صانعيه بينه وبين الشريعة الإسلامية .

20 - فضلا عما لهذه الدراسة من أهمية في ذاتها أي من حيث هي تأريخ للفكر القانوني المغربي ، فإن من شأنها أن تبين لنا مدى مساهمة العامل الثقافي في تلقي قانون أجنبي ق.ل.ع. فالحقيقة التي تكشف عنها التقارير المتعلقة به وتزيدنا المقارنة المنهجية ، هي أنها أمام اقتباس "لل قانون الأوروبي المشترك" كما صاغه سانتيانا . وهذه ظاهرة عامة بالنسبة لجميع القوانين المدنية المغربية من حيث أنها مقتبسة عن غيرها ، وبالأخص عما يسمى بـ "العائلة الرومانية الجرمانية" ، من بابين اثنين : "مدونة السنهوري" المقتبسة من طرف كل من ليبيا والجزائر ، "مدونة سانتيانا" المقتبسة من طرف كل من تونس والمغرب وموريتانيا .

21 - حقا ، لقد صرحنا - في مقدمة هذا البحث - أننا لا ننوي التصدي لهذه الظاهرة - أي ظاهرة الاقتباس بصفة عامة - للحكم لها أو عليها ، خصوصا وأتينا أمام مجال اختلفت فيه الانظار ، فهي ظاهرة صحية في نظر رجل القانون المقارن لأنها ، وهي تعكس وحدة العقل البشري ووحدة الروح الانسانية ، تمكن من توحيد القوانين وانسجامها . لكنها في نظر علم الاجتماع القانوني قد تعتبر العكس لأنها وبكل بساطة لا تستجيب للتعريف السوسولوجي للقانون من حيث هو "مجموعة من القواعد الإلزامية التي تحدد العلاقات الإجتماعية التي تفرضها الجماعة التي ينتمي إليها"⁽¹⁷⁾ ذلك أن اللجوء إلى قانون أجنبي ونقله ليطبق في مجتمع غير المجتمع الذي وضع فيه يظهر أنه يخالف ذلك التعريف . وعموما ، فإن علم الاجتماع القانوني -على نحو ما أكده كاريونيه مؤخرا⁽¹⁸⁾- لم يتوصل بعد إلى تعريف دقيق لهذه الظاهرة يمكن من الدراسة الشمولية لمختلف تجارب اقتباس القوانين الأجنبية، إذ من المحقق أن لكل تجربة خصوصيتها التاريخية .

(16) "الفقه والتجارة" قدمناه لندوة "القانون التجاري المغربي" تكريما للأستاذ العبيدي ، كلية الحقوق الرباط ، غ.م.
(17) من خلال تحقيقنا ودراستنا لكتاب "مطلع الدراري بتوجيه النظر الشرهي على القانون العقاري" لمحمد السنونسي، قيد الطبع .

(17م) كما عرف ليفي بول في "سوسولوجيا القانون" .

(18) انظروا تقريره الختامي لندوة R.I.D. G. BOISSONADE et la reception du Droit Français au Japon, in R.I.D. comparé, 1991, n° 2, p. 423.

17 - 4 - وفضلا عن هذا وذاك ، فإن الاهتمام بتاريخ الفكر القانوني المغربي المعاصر يحيل بالضرورة على مراحل تكوينه الأولى ، أي القرن التاسع عشر ، للبحث عن الكيفية التي تعامل بها العقل الاسلامي مع ضرورة الإصلاح السياسي والقانوني . وفي هذا الباب شكلت التجربة التونسية إحدى أهم التجارب الأولى في العالم الإسلامي باطلاق⁽¹³⁾ والتجربة الأولى في المغرب العربي ؛ ذلك أنه إذا كان المستعمر الفرنسي قد تمكن من احتلال الجزائر سنة 1830 ، فإن الفكر القانوني بها لم يواجه ما تطرحه الحداثة من مشاكل قانونية إلا مع بداية هذا القرن⁽¹⁴⁾ ، وكذلك الأمر في المغرب⁽¹⁵⁾ وإن كان بشكل مبكر عن الجزائر .

18 - وعموما فإن الاهتمام بتاريخ فقه ق.ل.ع. يحيل بالضرورة إلى مراحل تكوينه الأولى ، أي مرحلة التلقي ، وكيف ساهم في ذلك العقل الفقهي من خلال اللجنة التي وضعته، على أن تتولى بعد ذلك مدى مساهمة هذا العامل في استيعاب ق.ل.ع. من طرف الفقه والقضاء في الدول المغاربية الثلاث التي اقتبست "مدونة سانتينا" . ولذلك خصصنا هذا العمل للبحث في إشكالية أسلمة ق.ل.ع. لدى صانعيه .

19 - وترتبط هذه الأخيرة بالإشكالية العامة للفكر القانوني المغربي منذ منتصف القرن التاسع عشر ، وهي إشكالية التوفيق بين الشريعة الاسلامية والقوانين الموضوعية أو المقتبسة . بل يمكن القول إنها مشكلة الفكر القانوني الإسلامي منذ "فجر الإسلام"⁽¹⁵⁾ حيث كان عليه أن يوفق بين الاسلام وبين التحولات الاقتصادية والاجتماعية وما تقتضيه من تنظيمات وقوانين سواء منها الموضوعية من طرف المشرع أو المقتبسة عن غيره إثر الفتوحات التي امتدت شرقا وغربا . ومن ثم تغذو هذه الاشكالية الإشكالية المحورية في كتابتنا لتاريخ الفكر القانوني المغربي الحديث والمعاصر بصفة عامة لا تاريخ فقه ق.ل.ع. فحسب . وهي محاولة

(13) وباعتراف الكثير من الباحثين فيها من غير التونسيين كأحمد أمين ، وألبرت حوراني ، وغالي شكري ، وعبد المجيد تركي ، وغيرهم .

(14) انظروا بالخصوص : Ali MERAD, Le réformisme musulman en Algérie de 1925-1940, Essai d'histoire religieuse et sociale. Paris, Mouton et c. 1967.

(15) ليس هنا مجال إحصاء البحوث والمصادر المتعلقة بالموضوع .

(15م) بتعبير أحمد أمين . ولا شك ان موسوعته (9 مجلدات حول "فجر الاسلام" ، "ضحى الاسلام" (ثلاث مجلدات) "ظهر الاسلام" (4 مجلدات) وأخيرا "رعماء الإصلاح في العصر الحديث") تعتبر من المصادر الاساسية في هذا الباب .

15 - 2 - ومن جهة أخرى ، فإن الجواب الذي قدمه صانعو ق.ل.ع. الأوائل لإشكالية أسلمته هو الذي بني عليه تلقى هذا القانون من طرف المشرع المغربي على عهد الحماية ، فقد وجدناه يشير إلى ذلك صراحة في التقارير المتعلقة به ، نقتبس منها تلك الفقرة التي تؤكد على أن هذا "التشريع سينتقل بارتياح كبير من طرف الكل بالمغرب ، حيث سيجد فيه الأوروبيين قواعد مشتقة من قوانينهم الوطنية ، في حين لا يجد فيه المسلمون ما يخالف ضميرهم الديني ولا عاداتهم سيما وأن أجيالاً Pontifs مفضلين ومقدرين من طرف كل من يعيش بيننا صرحوا بأن المشروع الذي عرض عليهم وتناقشوه وتدارسوا فيه كثير لا يتضمن ما يتعارض مع الشريعة الإسلامية⁽⁹⁾ ". ومن ثم تعين علينا ، للتحقق من مدى صدق هذه الأطروحة ، التوجه وأساساً إلى الصانع الأوائل لق.ل.ع. لمعرفة المنهج المعتمد من طرفهم للقول بفكرة التوفيق بين ق.ل.ع. وبين الشريعة الإسلامية .

16 - 3 - ومن جهة ثالثة ، فقد ظل هذا الجواب المفترض الأساسي الذي بني عليه تلقى ظ.ل.ع. من طرف مشرع عهد الاستقلال . وإذا كنا لا نلجده يحيل مباشرة وصراحة على موقف لجنة العلماء التونسيين التي كلفت بتوجيه النظر الشرعي على مشروع ذلك القانون ، فقد ظلت فكرة موافقة ظ.ل.ع. للشريعة الإسلامية حاضرة سواء عند تشكيل لجنة مراجعته سنة 1964⁽¹⁰⁾ أو في التوجيهات الصادرة إليها⁽¹¹⁾ . بل لقد وجدنا - قبل ذلك التاريخ - وزير العدل في الحكومة الأولى بعد الاستقلال⁽¹²⁾ ينطلق من نفس المفترض ، الذي انطلق منه التونسيون لتأطير الإصلاح السياسي والقانوني منذ منتصف القرن الماضي ، أي اعتماد السياسة الشرعية كمصدر القانون وذلك لتأطير جميع الإصلاحات التشريعية المتخذة أو المزمع اتخاذها بعد الاستقلال .

(9) من التقرير الذي رفعت به قوانين 1913 لرئاسة الجمهورية الفرنسية بتاريخ فاتح غشت 1913 . انظروه في الجريدة الرسمية ، عدد 1913.09.12 ، ص 1-3 .

(10) يقول عنها وزير العدل بأنه وقع "بذل حرص كبير على أن تتركب هذه اللجنة من رجال يمتازون إما بمعرفتهم للقانون أو تضلعمهم في الفقه الإسلامي أو ازدواجية ثقافتهم القانونية ، أملا في أن يكون قانوننا متجاوبا مع آفاق الفكر ومتناسقا مع مبادئ الشريعة الإسلامية ، ومقتضيات التطور المعاصر" . انظروه ب م.ق.ق. عدد 72 ، ص 31 العمود الثاني . انظروا بالهامش رقم 5 من نفس الصفحة أسماء الفقهاء الذين تكونت منهم هذه اللجنة .

(11) انظروا في نفس المصدر : خطاب وزير العدل بتاريخ 1964.10.19 في اللجنة المكلفة بتعريب القوانين الموحدة ، ص 13-32 - خطاب صاحب الجلالة بتاريخ 1964.10.21 بمناسبة استقبال اللجنة المكلفة بمراجعة ظ.ل.ع. ص 32-33 ، وفي "انبعاث أمة" م.س.

(12) ذ. عبد الكريم بن جلون : "مقاصد الشريعة الإسلامية" م.ق.ق. عدد شتنبر 1957 ص 136-148 .

المحاكم الموحدة سنة 1965 واقتبسه عنا المشرع الموريتاني ليشكل الشريعة العامة للمعاملات سنة 1989.

11 - لكننا في هذا البحث ، ومن منطلق اهتمامنا بتاريخ الفكر القانوني المغاربي الحديث والمعاصر ، لم نتول معالجة هذه الإشكالية في ذاتها بقدر ما جعلنا منها الإشكالية المحورية في محاولتنا لكتابة تاريخ الأفكار التي تبلورت بخصوص ق.ل.ع. ؛ محاولين ربطها بالظروف التاريخية التي طرحت فيها والتي أطرت الأجوبة المعطاة لها عبر مختلف المراحل التي مر بها هذا القانون ، مع التركيز في البداية على المرحلة الأولى منها ، أي إشكالية أسلمة ق.ل.ع. لدى صانعيه .

12 - ونقصد بهؤلاء مجموع الفقهاء اللذين تكونت منهم اللجنتين اللتين كلفت إحداهما بوضع مشروعه حيث أسندت هذه المهمة إلى المحامي داوود سانتيانا ، في حين كلفت الثانية ، وكانت تتكون من علماء الشريعة الإسلامية التونسيون⁽⁷⁾ ، بتوجيه النظر الشرعي عليه .

13 - قد يعترض على مثل هذا التحديد ، وبالأخص على تركيز البحث حول صانعي ق.ل.ع. الأوائل دون غيرهم ممن اقتبسوا للمغرب ليطبق على الفرنسيين والأجانب ومن يتعامل معهم من المغاربة ، أو ممن تشكلت منهم لجنة مراجعة ظ.ل.ع. بعد أن نص مشروع قانون 1965 على تمديده ليطبق من طرف المحاكم الموحدة ؟

يعتبر مثل هذا الاعتراض - إذا طرح - وجيها . غير أنه يمكننا أن نقدم لهذا التحديد أكثر من مبرر واحد :

14- 1 - فمن جهة يعتبر ظ.ل.ع. نصا مقتبسا عن المجلة التونسية ، بل إنه النسخة المغربية من "مدونة سانتيانا" ، وهذا ما جعل أحد أعضاء لجنة مراجعة ظ.ل.ع. يصفهما بـ "خوطين نشأ من أصل شجرة واحدة"⁽⁸⁾. وهذه حقيقة تكشف عنها التقارير المتعلقة بظ.ل.ع. وبقوانين التنظيم القضائي لسنة 1913.

(7) وقد حقننا (في ص 128 وما بعدها من هذا البحث) ، وعلى خلاف ما ذهب إليه س. بيرج ، واستنادا إلى مصادر تونسية موثوق بصحتها إلى أن هؤلاء ستة وليسوا عشرة ، وهم بالاسم والصفة شيخ الاسلام الشيخ محمد بيرم ، وقد خلفه فيه الشيخ محمود بن الخوجة المفتي الحنفي وكان يشغله الشيخ محمود لكن خلفه فيه ابن أخيه الشيخ محمد بن أحمد بن الخوجة ، المفتي المالكي عمر بن الشيخ والمدرسين بجامع الزيتونة الحنفي الشيخ مصطفى رضوان ، والمالكي الشيخ سالم بوحاجب . وكلهم شيوخ بجامع الزيتونة .

(8) حماد العراقي : قانون الالتزامات والعقود ، رابطة القضاء ، السنة الثانية 1965 ، عدد 1 ص 41 ، عمود 1.

اللجنة التي كلفت سنة 1964 بمراجعة ظ.ل.ع. فهو ككل شيء، يضعه البشر في إطار الاستعمار، يجب إعادة النظر فيه، ويجب تكميله، ويجب تنقيحه إن وجد فيه اعوجاج، ويجب أولاً طبعه بالروح الإسلامية التي يجب أن تهيمن على هذا البلد الأمين⁽⁶⁾. ومثلما استوقفت هذه المشكلة المشرع المغربي، وكذلك الفقه والقضاء بالنسبة لكثير من التشريعات، فإنها ظلت مثار اهتمام الباحثين في ظ.ل.ع. يتصدون لها إما مباشرة وبكيفية صريحة، وإما بطريقة غير مباشرة ومن خلال دراستهم لإحدى مؤسساته، بل إن القضاء نفسه ظل يصدر في كثير من أحكامه وقراراته عن جواب معين لها هو في غير صالح ظ.ل.ع.

9 - وبالتركيز فقط على فقه ما بعد الاستقلال، يمكن أن نسجل تعدد واختلاف الأطروحات: فهو في نظر البعض توليف بين القانون الفرنسي والفقه الإسلامي، وفي نظر البعض الآخر هو من القانون الفرنسي ولا علاقة له بالفقه الإسلامي، وفي رأي ثالث هو من الفقه الإسلامي مباشرة أو عبر القانون الفرنسي نفسه الذي تأثر هو الآخر بالفقه الإسلامي على المذهب المالكي، وفي وجهة نظر رابعة هو وإن كانت قواعده قد اقتبست من القوانين الأوروبية إلا أنه ليس في ذلك ما يتنافى مع الإسلام.

10 - ومن هذا النقاش الدائر بين الفقهاء والباحثين المهتمين بظ.ل.ع. وبحماس في كثير من الحالات، ومن هذا الخلاف الملاحظ في الأجوبة المقدمة من طرف الفقه أو التي يصدر عنها القضاء في اجتهاده، تستمد إعادة طرحنا لأشكاله أسلمة ظ.ل.ع. مشروعيتها، وهذا مبرر آخر لمساهمتنا هذه لإزالة الغموض الذي يلف هذا المشكل، ووضعه في إطاره الصحيح. لكن إعادة طرحنا لهذه الإشكالية تتميز بنوع من الهدوء قلما توفر في قراءة ظ.ل.ع. مع أننا في أشد الحاجة إليه، ويتمثل ذلك على مستويين اثنين:

الأول: التدقيق في الصيغ التي طرحت بها هذه الإشكالية من طرف الفقهاء والباحثين، ومحاولة منا في تحديد الصيغة الصحيحة التي ينبغي أن تطرح بها. وهذا، بنظرنا، هو المدخل السليم لمعالجتها. ألا يقال: إن الطرح الصحيح للسؤال يشكل نصف الجواب!

الثاني: الإحاطة بالظروف التاريخية (سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية) التي أطررت الأجوبة المعطاة لهذه الإشكالية عبر مختلف المراحل التي مر بها ق.ل.ع. منذ وضعه أول الأمر بتونس، مروراً باقتباسه للمغرب سنة 1913 إلى يومنا هذا حيث مدد ليطبق من طرف

(6) انظروه في "انبعاث أمة"، سنة 1964 ص 217. وفي م.ق.ق. عدد 72 ص 32-33.

على الكيفية التي وفق بها واضعوا ق.ل.ع. بين هذا الأخير وبين الشريعة الإسلامية . ومن ثم وجهت الاهتمام نحو التاريخ استقرؤه عن العقل الذي وضع ق.ل.ع. أول الأمر والظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تكون في ظلها . وهي محاولة منا في التأريخ للفكر القانوني المغربي المعاصر نركز فيها على المرحلة الأولى من مراحل تكوينه .

6 - وكما سيكون مفيدا تناول الموضوع من مختلف جوانبه ، وهو مما لا تتسع له المناسبة ، ولا تسمح به طبيعة ق.ل.ع. نفسه ، إذ شبهه أستاذنا شكري بالبحر الذي لا ساحل له (5) . وعلى كل ، فما لا يدرك كله لا يترك جله . ولذلك ركزنا على جانب منه خصصنا به مطلق صيغة الموضوع وهو : "بحث في الأصول الفقهية والتاريخية لق.ل.ع." .
وعليه : ما هي إشكاليته ؟ وما هي الفكرة العامة التي قصدنا الدفاع عنها في هذا البحث؟ وأخيرا ما هي المنهجية التي سلكتها فيه ؟ ليسمح لنا ببسط هذه المسائل :

أولا : إشكالية الموضوع

7 - يشير التشريع في ذاته ثلاث مشاكل أساسية : مشكلة الثغرات ومشكلة الحاجة إلى الملاءمة ومشكل الحاجة إلى التطوير . وهي مجموع المشاكل التي تلازم وجوده وتصاحب حياته في كافة المجتمعات والعصور ، والتي طالما استوقفت المشرعين مثلما شغلت رجال القانون والباحثين فيه . وانطلاقا من الأجوبة المعطاة لها صيغت عدة نظريات حول نظرية القانون بصفة عامة ، ونظرية المصادر فيها بصفة خاصة ، أمكن بعد ذلك لمؤرخي فلسفة القانون أن يضعوا تحقيبا للتطور الذي عرفه الفكر القانوني في هذا المجال .

8 - ويشير ظ.ل.ع. ، شأنه في ذلك شأن أي تشريع ، نفس المشاكل ، إلا أنه كتشريع مقتبس لبلد إسلامي ، وليطبق على المسلمين في معاملاتهم سواء فيما بينهم أو مع غيرهم ، تميز بإثارته لمشاكل أخرى أبرزها ما عرف في الأدبيات القانونية المغربية "بإشكالية أسلمة ظ.ل.ع." . وتلك هي مجموعة المشاكل التي لخصها الخطاب الملكي الذي ارتجل بمناسبة استقبال

(5) " .. وكما أن الانسان لا يستطيع مهما أوتي من فكر ومال أن يسير غور البحر ويلم بدقائقه دفعة واحدة ، فإن الباحث في ق.ل.ع. لا يأتي له .. أن يعالج كلما يحيط بهذا الأخير" ، من بحثه حول "المنافسة الغير المشروعة طبقا للفصل 84 من ق.ل.ع. "مقدم لندوة" ق.ل.ع. والمجتمع بعد سبعين سنة" م.س.ص. 73 . انظره أيضا في "الوسيط في القانون التجاري ... " ج 3 ، طبعة 86 ص 341 .

مسألة تاريخية صرف ، وأهم منه على كل حال البحث عن الأسلوب الذي تقرأ به نصوص الظهير وتطبق به في حياتنا الواقعية المعيشة اليوم ونحن على مشارف نهاية القرن العشرين".⁽⁴⁾

حقا ، إن البحث في موضوع "أصول ظ.ل.ع." مسألة تاريخية ، لكننا نقول - دفاعا عن اختيارنا لا اعتراضا على قول أستاذنا - بأنه بالرغم من أنه قد مضى عليه ما يقارب قرنا من الزمن ، فإنه لم يحظ باهتمام المؤرخين إلا نادراً ، مما قد يدفع الباحث إلى المساهمة في سد هذه الثغرة . إذ كلما تقدم الزمن كلما دخل هذا القانون مجال التاريخ ، وكلما أحس المؤرخ بأهمية التساؤل عن أصوله وما هي عناصر جدته في بداية هذا القرن ، بنفس المستوى الذي يحس به الحقوقي بأهمية التساؤل عن الكيفية التي يطبق بها اليوم على معاملاتنا اليومية وبنفس الصياغة التي وضع بها أول الأمر .

وليس معنى هذا أننا نستبعد البحث في الكيفية التي يقرأ بها ويطبق أو التي ينبغي أن يقرأ بها ويطبق في الواقع إذ حق لنا أن ننظر في هذا الباب ، وإنما نؤجل البحث فيها فقط . ومن ثم فإن اعتماد التاريخ من شأنه والحالة هذه أن يساعدنا على قراءة هادئة لظ.ل.ع. قلما توفرت له في الفقه والقضاء مما جعل الكثير من مؤسسات معطلة التطبيق أو غير مستوعبة أو مستبعدة .

4 - لكن مسألة أصول ق.ل.ع. بقدر ما تهتم المؤرخ ، تهتم أيضا رجل القانون المقارن ولو على مستوى عمودي في البداية ، أي المقارنة بينه وبين القوانين التي استمد منها قواعده وأحكامه ومؤسساته ، وبالتالي محاولة تصنيفه ضمن هذا النظام أو ذاك من الأنظمة القانونية الكبرى . وهي من هذا الجانب محط اهتمام كثير من الباحثين بكل من تونس والمغرب وإن اختلفت النتائج تبعا لاختلاف المناهج .

5 - كما تهتم هذه المسألة ، وبنفس المستوى تقريبا ، العالم في الشريعة الاسلامية حيث تتحدد مهمته إزاءها في البحث عن الدليل الشرعي للأحكام التفصيلية المتعلقة بالمعاملات والمضمنة في ق.ل.ع. . وهذا معنى خاص من معاني أصول ق.ل.ع. مستمد من تعريف علم أصول الفقه نفسه . لكن حيث أنني لست من فرسان علم الاصول (وحتى من فرسان القانون المقارن ولا علم التاريخ ، إذ ما أعطي من خصص كل وقته للعلم منه إلا قليلا) ، فقد ركزت

(4) "كيف نقرأ ظ.ل.ع." بحث مقدم لندوة " ق.ل.ع. والمجتمع بعد سبعين سنة " الدار البيضاء 1984 م.م.ق. اقتصاد التنمية ، عدد 7 ، ص 8 ، انظره أيضا في "وجهة نظر" للأستاذ الخليلي ، 1988 ، ص 46 .

الاعتراضات عليه .

2 - فقد اعترض على اختياري لموضوع "أصول ق.ل.ع" بأنه اختيار للبحث في الأمور البالية على حد تعبير البعض ، وبأنه يتم عن اهتمام بالماضي والابتعاد عن الحاضر في تعبير البعض الآخر ، زاد فريق ثالث أنه لاجدوى من وراء البحث عن أصول ظ.ل.ع⁽³⁾ ما دام القاضي المغربي يطبقه .

فإذا كان الاعتراض الأول والثاني يصدران عن تصور معين لموضوع أصول ق.ل.ع. ، ولقولتي الماضي والحاضر ، وهو تصور نحترمه وإن كنا نناقشه ونختلف معه ، فإنه ينبغي التأكيد على أن مثل هذا الاختيار ليس فيه إطلاقاً أي ابتعاد عن الحاضر وعن همومه ومشاكله ، بل ننطلق منها لنعود إليها ، أي ننطلق من حاضر المسألة القانونية بصفة عامة ، ومن إدراك تام للموقف في الفقه والقضاء من ظ.ل.ع. بصفة خاصة .

أما الاعتراض الثالث فيمنع عن جهل بالموقف الحقيقي للقضاء المغربي من ظ.ل.ع. وهو جهل يعذر عنه ؛ فمن جهة نجد هيمنة فقه قضاء الحماية الذي يعاد نشره إما معرباً أو في لغته. بل لقد وجد في بعض الشراح الفرنسيين لق.ل.ع. وبعض المحامين من يدافع عنه . ومن جهة أخرى ليس هناك نشر لكل ما يصدره القضاء المغربي من أحكام وقرارات في مادة الالتزامات والعقود بالرغم من المناشير الكثيرة في الموضوع . وعليه ، فإن الاعتماد على المنشور من فقه القضاء يوحى - إلا فيما نذر - بتطبيق القاضي المغربي لظ.ل.ع. في هذا النطاق ، لكن التنقيب في غير المنشور من قرارات المجلس الأعلى بالخصوص يفيد العكس ، حيث طالما استبعد تطبيقه عن هذا المجال .

وإذا كان هذا الاستبعاد مبرراً في "الحدود المرسومة" لكل من ظ.ل.ع. والفقه الاسلامي، فإن الملاحظ هو أن القاضي المغربي كثيراً ما يستبعد ظ.ل.ع. حتى عن مجال تطبيقه أي العقد والمسؤولية ، الأمر الذي أثار تساؤلاً قلقاً حول مصير ظ.ل.ع. ويدفعنا بالتالي إلى البحث في أصوله خصوصاً وأن هذا الاستبعاد يؤسس في كثير من الحالات على مخالفة ظ.ل.ع. لأحكام الفقه الاسلامي ، أي للراجح والمشهور وما جرى به العمل من مذهب الامام مالك .

3 - بقي هناك قول آخر وجيه قد يعترض به على اختيارنا لهذا الموضوع . وهو قول أستاذنا أحمد الحمليشي : "إن البحث عن مصادر ظ.ل.ع. ومناقشة الحجم المثبتة أو النافية لارتباطه بهذا المصدر أو ذاك

(3) ظ.ل.ع. : رمز لظهير الالتزامات والعقود .

أصول قانون الإلتزامات والعقود(*)

بحث في الأصول الفقهية والتاريخية

احمد ادريوش (**)

سيدي الرئيس المحترم ،
حضرات السادة أعضاء اللجنة المحترمين ،

1 - يجب الاعتراف مسبقا بأنه لم تكن الظروف المحيطة بي تسمح بالإقدام على مثل هذا الموضوع ، فمن جهة كان علي أن أتجاوز الصعوبة العظمى في الوصول إلى كل الأعمال التحضيرية لق.ل.ع⁽¹⁾ ، ومن جهة ثانية كان علي أن أتجاوز مختلف الاعتراضات على اختيار مثل هذا الموضوع .

وإذا كنت لا أود أن أثقل على مسامعكم بما لقيته من معاناة خلال إنجاز هذا البحث⁽²⁾ ، فإنه يجدر بي أن أبرر اختياري لموضوعه وأن أحده لكم انطلاقا من محاولة تجاوز مختلف

(*) نص العرض الذي قُدِّمَ به السيد أحمد ادريوش ببحثه لنيل دكتوراة الدولة في الحقوق ، من جامعة محمد الخامس ، ظهر يوم العاشر من أكتوبر 1992 الموافق للثاني عشر من ربيع الثاني 1413 ، للجنة المكونة من خيرة أساتذة الحقوق بالمغرب ، وهم : الأستاذ الدكتور أحمد شكري السباعي رئيسا ومشرفاً ، وعضوية الأستاذ الدكتور محمد الإدريسي العلمي المشيشي والأستاذ الدكتور أحمد الخليلشي والأستاذ الدكتور عمر عزيمان والأستاذ الدكتور سعيد الدغيمر . وبعد المداولة التي جرت مساء ذلك اليوم قررت اللجنة منح السيد أحمد ادريوش لقب دكتور الدولة في الحقوق بميزة "حسن جداً".

(**) من هيئة التدريس بكلية الحقوق بالرباط .

(1) ق.ل.ع : رمز لقانون الإلتزامات والعقود . وإذا أردنا التمييز بين القانون المغربي والقانون التونسي والقانون الموريتاني في هذا المجال ، فنستشير إلى كل منهم بما عرف به بلده ، أي الظهير المغربي ، أو المجلة التونسية أو المجلة الموريتانية .

(2) لا أقصد هنا التستر على ظروف ومعوقات البحث العلمي بصفة عامة ، ولا إخفاء لواقع باحث أعزل ليس له من وسائل لمواجهة هذه الظروف إلا جميلين : الصبر وحب البحث .



1. دراسات وأبحاث

- * محمد بودودو
تحويل قانون الهجرة إلى الداخل وثبات واقعة الهجرة في القرن العشرين
43 في فرنسا
* احمد بلحاج السندك
51 حقوق الانسان منذ 1945
* أمينة بلعوشي
77 النزاع العراقي الكويتي : "نزاع بين العرب أم نزاع عالمي"
* عبد القادر القادري
95 أبعاد قانون البيئة
* مشال روسيه
101 من معيار المادة الادارية إلى معيار اختصاص المحاكم الادارية
* إبراهيم الشداتي
الطلب الاجتماعي ومجانية الدراسات في المغرب : حالة التعليم الاساسي
113 العمومي
* فريد لحضر
123 محاولة للتعرف على السياسية الاقتصادية في المغرب وآفاق المستقبل .
* بول جاك . ل .
147 محاسبة سياسية نقدية داخلية وضغوط خارجية
* سرج . ل .
155 نزاعات التفسير في القطاع اللاشكلي

2 - الانشطة الثقافية والعلمية

- * عبد القادر برادة
163 الدولة والقطاع الخاص في المغرب (1956-1980)
* محمد القدميري
179 سياسة البنية الاساسية في المغرب أية سياسة لأية بنية

الفهرس

باللغة العربية :

1 - دراسات وأبحاث

* أحمد ادريوش

أصول قانون الالتزامات والعقود

9 بحث في الاصول الفقهية والتاريخية

* الحبيب الدقاق

29 الممارسة التشريعية للبرلمان المغربي في موضوع حقوق الانسان

* محمد الاسعد

87 عقود تربية الماشية بالمغرب : "نموذج ناحية سلا"

* محمد حركات

الرقابة العليا للمالية العامة بالمغرب في أفق الاصلاحات

101 الدستورية والسياسية

2 - بيليوغرافيا

بيليوغرافية نقدية

* عبد القادر القادري

113 التاريخ الدبلوماسي للمغرب

باللغة الفرنسية :

1 - دراسات وأبحاث

* عبد الهادي رونك

9 دفاع عن القانون للتهيئة الترايبية في المغرب

* فتيحة الطالب

39 الحلول الصراعية في مادة الضمان البنكي

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد تصدرها كلية العلوم
القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

المدير : عبد العزيز بن جلون

اللجنة العلمية :

مولاي ادريس العلوي - سعيد بلبشير - محمد بناني - محمد بنونة -
أحمد شكري - محمد الادريسي العلمي - جلال أمل - محمد جلال - عمر
مكاوي - فتح الله ولعلو.

لجنة التحرير :

العربي حنان - عمر أبو الطيب - عبد الله سعاد - العلوي أميني عبد
الله - محمد الابراهيمى - محمد الداىر - محمد الحسنى - الحبيب الدقاق -
محمد بوطاطا - أحمد العبودى - عمر مدانى .

الادارة والتحرير :

صندوق البريد/721، شارع الأمم المتحدة، الرباط - أگدال .

الاشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 60 درهما

إشتراك خاص بالطلبة : 24 درهما .

كيفية الأداء :

ندفع قيمة الاشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم
القانونية والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أگدال .

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتابها

رقم الإبداع القانوني 7/76

العدد 25-26 مزدوج سنة 1991

المجلة المغربية
للعلوم القانونية
والسياسية
والاقتصادية

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط