رأي المجلس الوطني لحقوق الإنسان
بخصوص مشروع القانون رقم 89.15
المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي

إن المجلس الوطني لحقوق الإنسان،

بناء على طلب إبداء الرأي الموجه من قبل السيد رئيس مجلس المستشارين بتاريخ 8 نونبر 2017 والوارد على المجلس الوطني لحقوق الإنسان بتاريخ 09 نونبر 2017؛

بناء على الظهير الشريف رقم 1.11.19 الصادر في 25 من ربيع الأول 1432 (فاتح مارس 2011) بإحداث المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ولاسيما المادة 16 منه؛

بناء على النظام الداخلي لمجلس المستشارين ولا سيما المادة 282 منه؛

بناء على مبادئ بلغراد حول العلاقة بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والبرلمان، ولاسيما المبادئ 22، 24، 25 و28 منها؛

بناء على مذكرة التفاهم المبرمة بتاريخ 10 ديسمبر 2014 بين مجلس المستشارين والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ولاسيما المادة 2 منها؛

بناء على الدستور ولاسيما التصدير والفصول 12 و13 و33 و139 و170 و171 منه؛

بناء على اتفاقيات حقوق الانسان التي أصبح المغرب ملتزما بها؛

تماشيا مع التوجيهات الملكية السامية الداعية الى النهوض بوضعية الشباب خاصة منها المضمنة في خطابي 20 غشت 2012 بمناسبة ثورة الملك والشعب و 13 أكتوبر 2017 بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية؛

بناء على قرار المجلس الدستوري رقم: 829/12 م. د الصادر بتاريخ 4 فبراير 2012 حول مدى مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب مع الدستور لاسيما ما يتعلق بمقتضيات المادة 182 المكرسة لاستقلالية المؤسسات الدستورية المذكورة في الفصول من 161 الى 170 وضمنها المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي؛

وبناء على قرار المحكمة الدستورية رقم 17/37 الصادر في 11 شتنبر 2017 بخصوص مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب مع الدستور، ولاسيما تفسيرها لمقتضيات المادة 347؛

يقدم المجلس رأيه بخصوص مشروع القانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي.

1. منهجية الاشتغال:

من أجل إعداد رأيه الاستشاري بخصوص مشروع القانون ، نظم المجلس الوطني لحقوق الانسان لقاءات تشاورية داخلية، واطلع على الدراسات المقارنة المنجزة في الموضوع وعلى التجارب الدولية الخاصة بمجالس الحياة الجمعوية وبمجالس الشباب، وعلى أعمال منظمات المجتمع المدني النشيطة في مجال الشباب والعمل الجمعوي.

يتشكل رأي المجلس الوطني لحقوق الانسان حول مشروع قانون رقم 89.15 من خمسة أجزاء. خصص الجزء الأول لتقديم سيرورة انخراط المجلس في عمل اللجنة الاستشارية لإعداد مسودة مشروع القانون المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي التي تم إحداثها من قبل وزارة الشباب والرياضة في أكتوبر 2013، مع التذكير بالرأي الذي تقدم به المجلس الوطني لحقوق الانسان آنذاك. وخصص الجزء الثاني لقراءة ديناميكية العمل الجمعوي وعلاقته بتعزيز الديمقراطية التشاركية، وبالعوائق التي تصادفه. وتناول الجزء الثالث وضعية الشباب في مغرب اليوم باعتباره رأس مال بشريا تواجهه تحديات تحد من مساهمته في التنمية المستدامة للبلاد. وتضمن الجزء الرابع ملاحظات عامة حول مشروع القانون. وعرض الجزء الخامس والأخير توصيات المجلس الوطني لحقوق الانسان.

2. تذكير

من أجل جمع آراء مختلف الجهات الفاعلة بطريقة تشاركية، أنشأت وزارة الشباب والرياضة في أكتوبر 2013 لجنة استشارية مستقلة، أنيط بها صياغة مسودة مشروع قانون يتعلق بالمجلس

الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي، وقد قادت اللجنة مسلسلا للتحليل المقارن والتشاور وجمع الآراء والمذكرات من مختلف الجهات الفاعلة قبل تقديم ثمار عملها إلى الحكومة في 12 مايو 2014.

وقد عرض المجلس الوطني لحقوق الإنسان آنذاك على اللجنة تصوره للهيكلة المؤسساتية للمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي و لرسالته ومهامه وولايته، و لتركيبته و لتسييره، مع التركيز على ما يلي :

1 -ضرورة توفر المجلس على ولاية خاصة تعنى حصريا بالشباب والعمل الجمعوي الشبابي، وفقا لتفسير المجلس الوطني لحقوق الانسان للفصلين 33 و 170 من الدستور. مع التأكيد على وجوب خلق مؤسسة أخرى تكرس للحياة الجمعوية وفقا لأحكام الفصل 159 من الدستور؛

2 -ضرورة اتسام المجلس بالطابع الاستشاري والمستقل والتعددي، وتجسيده للمبادئ الدستورية، والتزامات المغرب الدولية، واستلهامه مبادئ باريس في التعريف الواضح للأدوار والسلطات؛

3 -وجوب توفر المجلس على صلاحيات إصدار الآراء والإحالة و الإحالة الذاتية بشأن جميع المشاريع والمقترحات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمجال الشباب، ورصد السياسات العمومية في مجال الشباب وتقييمها، وتشجيع البحث ودعم المجتمع المدني في مجال الشباب؛

4 -أهمية احترام تركيبة المجلس لمبدأي التعددية والتنوع. وبهذا المعنى، ينبغي أن تضمن تركيبة المجلس تمثيلية مختلف القوى الاجتماعية، ولا سيما الحركة الجمعوية و الفاعلون الشباب من الجنسين، فضلا عن الكفاءات ذات التجربة، وذلك في اطار احترام استقلالية المؤسسة ومراعاة معايير الخبرة والكفاءة المهنية اللازمة لضمان الفعالية؛

5 -ضروة احترام هذه التركيبة، من ناحية أخرى لمبادئ التكافؤ، والمقاربات الدامجة والاستحضار الفعلي للبعد الجهوي. فالمجلس الوطني لحقوق الإنسان يعتبر كل تركيبة لا تراعي هذه الاعتبارات قد تكون منقوصة النجاعة وضعيفة الفعالية.

وبالفعل فقد اقترحت مسودة مشروع القانون التي قدمتها اللجنة إنشاء هيئة استشارية مكرسة لقضايا الشباب من صلاحياتها إصدار آراء بشأن ما يلي:

- كل القضايا المتعلقة بالشباب والتي يحيلها الملك عليها.

- مشاريع ومقترحات القوانين والاستراتيجيات المتعلقة بسياسة الدولة في مجال الشباب والتي تحيلها الحكومة أو مجلس النواب أو مجلس المستشارين عليها قصد ابداء الرأي.

ومن جهة أخرى أتاحت اللجنة لمجالس الجماعات الترابية ومؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات، والحكامة، والتنمية البشرية والتنمية المستدامة، والديمقراطية التشاركية، والجمعيات، إمكانية التوجه إلى المجلس بشأن كل مسألة تتعلق بالشباب في حدود اختصاصاتها.

كما اقترحت اللجنة أيضا إنشاء مجالس استشارية جهوية في تكامل مع الآلية الاستشارية المحدثة بموجب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، توفر على الصعيد الإقليمي، خدمات استشارية للسلطات المحلية والمصالح والمنظمات غير الحكومية. ويوكل لهذه المجالس الاستشارية الجهوية:

- دراسة القضايا المتعلقة بحماية الشباب، وتعزيز مشاركتهم المدنية وتتبعها على الصعيد الجهوي؛
- الإسهام في تقييم السياسات العمومية الجهوية المخصصة للشباب بغية تحقيق الأهداف المحددة في الفصل 33 من الدستور؛
- المشاركة في عمليات التخطيط الترابي، وفقا للإجراءات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

3. النسيج الجمعوي في المغرب: فاعل أساسي في تعزيز البناء الديمقراطي التشاركي بين التطور الخلاق والعوائق الموضوعية

شهد القطاع الجمعوي بالمغرب تطورا مهما خلال الخمس وعشرين سنة الأ خيرة، سواء من الناحية الكمية أو التوزيع الجغرافي أو على مستوى حقول اشتغاله، المتمثلة عموما في المجالات التربوية والتنموية والثقافية والحقوقية والدينية وغيرها، ويفرز هذا المجال بموازاة مع تطوره، تحديات ومتطلبات تشريعية وتنظيمية ومادية من بينها: مسألة التأطير القانوني ، وتخليق الممارسة وشفافية التمويل ، والمساهمة في التنمية ، ورفع القدرات لتجاوز ما يعتريه من انخفاض في معدل التأطير الجمعوي للسكان وتقليص الفوارق المسجلة على مستوى انتشاره المجالي، والخصاص الهيكلي الذي تعرفه موارده المالية ومحدودية قدراته اللوجيستيكية والتدبيرية والبشرية [1].

[1] مذكرة المجلس الوطني لحقوق الانسان حول حرية الجمعيات 2015.

لقد انتقل عدد الجمعيات من حوالي 4 000 جمعية في بداية سنوات التسعينات ، إلى ما يربو عن 116 ألف و836 سنة 2014. ووصل هذا العدد إلى 130 ألف جمعية سنة 2015. يتوزع هذا النسيج بشكل متفاوت على جهات المملكة. وتعتبر جمعيات القرب ذات الإشعاع المحلي إحدى مميزاته، إذ تشكل ما نسبته 93 بالمائة من العدد الإجمالي. أما الجمعيات ذات البعد الإقليمي (الإقليم أو العمالة) فلا تتجاوز 2 في المائة منه في حين تمثل الجمعيات ذات البعد الجهوي 1 في المائة، ولا تمثل الجمعيات التي تنشط عبر فروعها على المستوى الوطني سوى 4 في المائة[2] .

وعلى المستوى المادي، فإن أكثر من نصف الجمعيات لا تتوفر على مقر ، في حين أن 29,6٪ منها تتوفر على مقر منح لها بالمجان، و 11٪ تكتري مقرها و8,4٪ تتوفر على مقر في ملكها الخاص. وتشتغل جمعية واحدة من أصل خمسة بميزانية سنوية لا تتعدى 5000 درهم، و جمعية من أصل ثلاثة بميزانية سنوية تقل عن 10.000 درهم . ولا تتجاوز نسبة الجمعيات التي تفوق ميزانيتها السنوية 500.000 درهم 5,4٪ من الجمعيات. أما الجمعيات التي تتعدى ميزانيتها مليون درهم فإنها لا تمثل سوى 2,5٪ من مجموع الجمعيات، والحال أن مواردها المالية تمثل 63٪ من مجموع الموارد المالية لمجمل الجمعيات. وفي المقابل، فإن الجمعيات التي تقل مواردها السنوية عن 100.000 درهم تبلغ نسبتها 80٪ من مجموع الجمعيات و تتقاسم أقل من 10٪ من مجموع الموارد المالية لهذا النسيج بمجمله[3].

وما يمكن استخلاصه من هذه المعطيات هو أن من شأن خلق هيئة خاصة بالمجتمع المدني أن يساهم في تجاوز بعض المشاكل البنيوية، والصعوبات المادية والعوائق القانونية التي تعترضه، وأن يساعد بكيفية فعلية وفعالة على تعزيز قيام المجتمع المدني بأدواره الدستورية، خاصة منها ما يتعلق بدعم مختلف مكونات المجتمع وفئاته وتأطيرها وتمثيلها.

4. الشباب في المغرب: رأسمال أساسي وطاقات واعدة.

أفرزت التحولات المهمة التي يعيشها المجتمع المغربي (وهي تحولات ديموغرافية واجتماعية وسياسية وثقافية، وغيرها) فاعلا جديدا ذا أهمية خاصة في الديناميكية المجتمعية هي فئة الشباب التي تبقى،

[2] معطيات وزارة الداخلية 2014.
[3] بحث نشرته المندوبية السامية للتخطيط سنة 2012.

رغم اختلاف الرؤى حول تحديد مفهومها، إن على المستوى الوطني أو الدولي، من أكثر الشرائح تأثيرا في المجتمعات عموما وفي المجتمع المغربي بصفة خاصة.

وللإشارة فقد حددت منظمة الأمم المتحدة والمؤسسات التابعة لها معيار سن الانتماء إلى فئة الشباب مابين 15 و24 سنة، في حين سارت مجموعة من الدول في اتجاه اعتماد معيار من 15 إلى 29 سنة في سياساتها العمومية، كما هو الشأن بالنسبة للحكومة المغربية، خلال اشتغالها على بلورة مشروع الاستراتيجية المندمجة للشباب (2015-2030) التي صادق عليها مجلس الحكومة شهر أبريل 2014. أما على المستوى التشريعي، فقد اختار المشرع المغربي سقف 40 سنة كحد أقصى لسن الشباب حيث تم اعتماده في القانون التنظيمي لمجلس النواب.

وعلى المستوى الديمغرافي تمثل فئة الشباب من 15 الى 29 سنة نسبة 30% من مجموع سكان المغرب، أي ما يقارب 8.4 مليون شاب وشابة. وبالإضافة إلى العامل الديموغرافي، هناك مؤشرات أخرى تميز وضعية الشباب داخل المجتمع، حيث تسجل أعلى معدلات البطالة لدى فئة الشباب المتراوحة أعمارهم بين 15 و 24 سنة، إذ تصل هذه النسبة الى 29.3%. كما أن 50 % من شباب ما بين 15 و 24 سنة، أي ما يقارب 4.3 مليون شاب وشابة [4]، لا يلجون سوق الشغل ومنظومة التعليم و التكوين.

من جهة ثانية، فقد أضحت هذه الفئة متميزة، بكونها أكثر إقبالا على التعلم بشكل مضطرد، وأكثر استقرارا في المدن وانفتاحا على العالم من خلال وسائل الاعلام والاتصال الحديثة التي تتيح لها امكانية المقارنة بين ما تعيشه في واقعها من صعوبات وعوائق، وما يعيشه الشباب في بلدان أخرى خاصة فيما يتعلق بالولوج الى الحقوق الأساسية.

وقد لعب هذا الفاعل الجديد، أي الشباب، دورا محوريا في جل الحركات الاجتماعية خلال السنوات الأخيرة باختلاف أشكالها وطرق تعبيرها، حيث كان له دور تأطيري، من خلال أشكال جديدة من التعبير عبر شبكات افتراضية يسهل التواصل داخلها بواسطة الوسائل الحديثة للإعلام والاتصال (التلفون والأنترنت والشبكات الاجتماعية الافتراضية). وبالتالي، فإن هناك الآن

[4]- البنك الدولي 2017.

شبابا ذا وعي سياسي، و حاملا لمطالب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية يعبر عنها دون اللجوء إلى مؤسسات الوساطة المألوفة مثل الأحزاب والجمعيات والنقابات. فهذا الواقع الجديد يطرح تحديات جديدة ويسائل مجمل المؤسسات حول طريقة تنظيمها واشتغالها.

إن المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وهو يثمن عاليا إقدام مجلس المستشارين على طلب رأيه الاستشاري بخصوص هذا المشروع الهام، وإن كان لا يزال مقتنعا بجدوى وأهمية وراهنية مطلب إحداث مجلسين منفصلين أحدهما للشباب و الثاني للعمل الجمعوي، فإنه في ذات الآن يقدر ويحترم اختيار المشرع الذي استقر رأيه على إحداث مجلس واحد يضم المجالين، وتبعا لذلك ومساهمة منه في تجويد بعض المقتضيات الواردة في مشروع القانون رقم 89.15، فإنه يبدي بملاحظاته وتوصياته التالية:

5. الملاحظات العامة حول مشروع قانون رقم 89.15 المتعلق بالمجلس الاستشاري للشباب والعمل الجمعوي

1.5. في الباب الأول المتعلق بصلاحيات المجلس:

- ✓ لم يقف مشروع القانون عند مفهوم الشباب والفئات العمرية التي تندرج ضمن خانته؛
- ✓ يلاحظ أن مشروع القانون اكتفى بالإشارة الى الاستقلالية المالية للمجلس ولم يشر إلى الطابع التعددي.

2.5. في الباب الثاني المتعلق بصلاحيات المجلس:

- ✓ يلاحظ أن إمكانية الإحالة الذاتية (أو التصدي التلقائي) من قبل المجلس غير منصوص عليها بصريح العبارة، مما يحمل على استنتاج أن المجلس ينتظر طلب رأيه، وأنه لا يبادر تلقائيا إلى إبداء رأيه في حالة عدم تلقيه طلبا من الجهات ذات الاختصاص؛
- ✓ لم يتوسع مشروع القانون في صلاحيات المجلس المتعلقة بالمساهمة في التحسيس والتربية على القيم و بتعزيز القدرات؛
- ✓ لم تتعد الصلاحيات المخولة للمجلس في علاقة مع السياسات العمومية: "المساهمة في إغناء النقاش العمومي" حولها؛

- ✓ يلاحظ أن التقرير السنوي المنصوص عليه في مشروع القانون يقتصر فقط على أعمال المجلس، دون أي إشارة إلى التقرير الذي يهم مجالي عمل المجلس أي مجال الشباب ومجال العمل الجمعوي؛
- ✓ يلاحظ تغييب صلاحية المجلس في معالجة وضعية الجمعيات التي تصادف بعض العوائق فيما يخص الحصول على الأهلية القانونية، أو حرية ممارسة أنشطتها وفقا لأحكام الدستور والقوانين الجاري بها العمل.

3.5. في الباب الثالث المتعلق بتأليف المجلس:

- ✓ باستثناء بعض المعايير المرتبطة بالتجربة والكفاءة، يلاحظ أن الشروط المطلوبة لعضوية المجلس، لا تحدد بمعايير مضبوطة ومحددة (النوع، السن، التمثيلية الجهوية الخ.) يمكن الاحتكام إليها لبلوغ الأهداف المرجوة من إحداث هذا المجلس؛
- ✓ ينص مشروع القانون على عضوية ستة مدراء مركزيين من أصل 30 عضوا أي ما يشكل 20 في المائة من مجموع الأعضاء، وهو ما قد يؤثر على استقلالية المجلس، والمكرسة بقرار للمجلس الدستوري رقم 12/829 الصادر بتاريخ 04 فبراير 2012؛
- ✓ اقتصرت حالات التنافي الواردة في المشروع على العضوية في الحكومة أو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي و البيئي، أو في إحدى المؤسسات الدستورية المنصوص عليها في الفصول من 161 الى 170 من الدستور. وقد كان من الأولى توسيع نطاقها لتشمل جميع الوضعيات التي قد يترتب عنها تضارب مصالح أو مس باستقلالية القرار.

4.5. الباب الرابع: أجهزة المجلس

- ✓ يلاحظ غياب البعد الجهوي لعمل المجلس؛
- ✓ يلاحظ عدم التنصيص على إمكانية خلق لجن مؤقتة أو موضوعاتية عند الاقتضاء.

5.5. الباب الخامس: التنظيم الإداري والمالي للمجلس:

- ✓ لوحظ غياب أي تحديد لمدة انتداب الأمين العام.

6. توصيات المجلس الوطني لحقوق الانسان:

1.6. ضرورة التنصيص على الطابع التعددي و المستقل للمجلس ؛

2.6. وجوب بلورة تعريف إجرائي للشباب، من أجل تحديد أدق للفئة التي ستكون موضوع اشتغال المجلس. وفي هذا الصدد يقترح المجلس الوطني لحقوق الانسان أن يشمل مفهوم الشباب الفئات العمرية المندرجة بين 15 سنة كحد أدنى (انسجاما مع تحديد بداية سن الشباب من لدن هيئة الأمم المتحدة) و 40 سنة كحد أقصى (باعتباره الحد الأقصى للتمثيلية الشبابية المعتمد من قبل المشرع المغربي في القانون التنظيمي لمجلس النواب) ؛

3.6. التنصيص الصريح في المادة الثانية من القانون على صلاحية التصدي التلقائي، توخيا للدقة وتلافيا لكل فهم ضيق لمقتضى النص؛

4.6. إضافة صلاحية جديدة تتعلق بأهلية المجلس في إبداء الرأي في مجالات عمل مجالس الجهات ذات الصلة باهتماماته؛

5.6. إضافة صلاحية جديدة تتعلق بالمساهمة في التربية على المواطنة وتعزيز المشاركة المدنية للشباب؛

6.6. إضافة صلاحية جديدة ضمن صلاحيات المجلس تتعلق بمنح جائزة وطنية في مجال الشباب وأخرى في مجال العمل الجمعوي ؛

7.6. مراجعة الصلاحية المتعلقة بالمساهمة في اثراء النقاش العمومي حول السياسات العمومية في ميادين الشباب و العمل الجمعوي، على أساس أن تشمل بصريح العبارة المساهمة في بلورة السياسات العمومية وتتبعها وتقييمها في ميادين الشباب و العمل الجمعوي؛

8.6. جعل المجلس آلية للانتصاف فيما يخص حرية الجمعيات، بما في ذلك تلقي الشكايات ومعالجتها، وفقا للدستور والقوانين الجاري بها العمل، وتضمين المعطيات المتعلقة بالحق في تأسيس الجمعيات وحرية ممارسة أنشطتها ضمن التقرير السنوي للمجلس؛

9.6. تقليص عدد ممثلي السلطات الحكومية في المجلس، والتنصيص، في إطار تعزيز استقلالية المجلس، على أنهم أعضاء فيه بصفة ملاحظين، وعلى أنهم لا يشاركون في التصويت؛

10.6. تدقيق الشروط والمواصفات الواجب توفرها في العضوية للمجلس بالنسبة للهيئتين: يقترح أن يكون مبدأ المناصفة والنوع مبدأ عرضانيا سواء بالنسبة للشباب أو بالنسبة للعمل الجمعوي، إضافة إلى المعايير التالية؛

بالنسبة للشباب:

- استحضار مبدأ التنوع والتعددية الثقافية واللغوية والمجالية (قروي، حضري)؛
- استحضار تغطية المجالات الأساسية في اهتمامات الشباب.

بالنسبة للعمل الجمعوي:

- استحضار مبدأ التوازن في مجالات اشتغال المرشحين؛
- إدماج الأشخاص في وضعية إعاقة؛
- الانفتاح على الفاعلين الجمعويين في المجالات الجديدة (جمعيات الأحياء، الجمعيات القروية، الجمعيات الفنية، جمعيات المهاجرين، جمعيات مشجعي الفرق الرياضية...)؛
- إضافة العضوية في مجلسي البرلمان والسلطة القضائية باعتبارها من حالات التنافي؛
- تحديد مدة انتداب الأمين العام في خمس سنوات أسوة بمدة انتداب الرئيس والأعضاء؛

11.6. إحداث لجن جهوية للمجلس يختار أعضاؤها من بين أعضاء الهيئات الاستشارية المحدثة بالمجالس الجهوية وفقا للقانون التنظيمي 114.14 المتعلق بالجهات؛

12.6. التنصيص على إمكانية خلق لجان عمل مؤقتة أو موضوعاتية حسب الحاجة.