

المنازعة

للدراستات القانونية والإدارية

المدير المسؤول

د. رضوان العنبي

مجلة علمية فصلية محكمة
تعنى بالدراسات القانونية والإدارية

الدراسات والأبحاث

- اجتهادات القاضي الدستوري في مجال حالات التنازع في ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011
الإطار النظري لمفهوم الانتخاب
البرلمان المغربي بين آلية التشريع وإمكانية التقييم
العدالة الدستورية بالمغرب في ضوء دستور 2011
الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية
السياسات العمومية مقارنة مفاهيمية
المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب
المؤسسة الملكية بالمغرب : مكانتها واختصاصاتها
حجية القرارات الدستورية المغربية وأثرها - دراسة مقارنة -
عوامل الاستعصاء الديمقراطي العربي
مراسيم الضرورة في الدستورين المغربي والتونسي (دراسة مقارنة)
مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء دستور 2011
مؤسسة وسيط المملكة وقضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية
مؤشرات تقييم الأداء البرلماني : محاولة للتحليل
دور البرلمان في التشريع المالي في ضوء الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية
وضعية السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011
المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد التأسيس الدستوري
الرقابة الدستورية على الحقوق والحريات (دراسة مقارنة)
الفرق البرلمانية والقضاء الدستوري" قراءة في القرارات الصادرة في ظل الدستور الجديد"
المجلس الوزاري بين رئيسي الدولة والحكومة: مقارنة في ضوء الهندسة الدستورية لسلطة التنفيذية
المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب
مجال القوانين التنظيمية ومرتبها في الكتلة الدستورية الموريتانية والمغربية
- محمد وباعوس
الصيفي محمد
نبيل فتال
بوطلحة امبارك
حياة عجو
أجانا حسن
محمد الترابي
حميد ملاح
إدريس عبد المومني
سليم عبد الكريم
محمد لشكاكي
بوتاق طارق
غزلان بوعبدني
مريم بوطاهر
سعيد رحو
عبد الرزاق بياز
عبد الإله فروات
كوثر أمير
عمر سعدي
اسماعيل أزواغ
محمد الترابي
محمد عبد الجليل الشيخ القاضي

مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

سلسلة يديرها

الدكتور رضوان العنبي

باحث في القانون العام

المراجعة اللغوية

عبد الواحد تولان

الإيداع القانوني

2011 PE 0113

ملف الصحافة

43/2011

الترقيم الدولي

ردمد X 876 - 2028

المطبعة

دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط

شارع طونكان عمارة 23 رقم 2 ديور الجامع

الهاتف / الفاكس: 05 37 72 58 23

البريد الإلكتروني: Contact@darassalam.ma

الموقع الإلكتروني: www.darassalam.ma

المراسلة

العنوان: زنقة 13 الرقم 24 حي قصر البحر 2 ق ج البيضاء 20350

الهاتف: 0665929835

0662557163

البريد الإلكتروني: elanbiredouane@gmail.com

جميع حقوق النشر محفوظة

لا يسمح بإعادة النشر ولو كانت جزئية

اللجنة العلمية

د- عبد الرحيم فاضل	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- أحمد حضرائي	: أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق مكناس (القانون العام)
د- عبد النبي ضريف	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق الدار البيضاء (القانون العام)
د- گولفرني محمد	: أستاذ جامعي بكلية الشريعة أكادير (القانون العام)
د- إدريس الحيايني	: أستاذ جامعي بكلية الحقوق أكادير (القانون الخاص)
د- جميلة العماري	: أستاذة جامعية بكلية الحقوق طنجة (القانون الخاص)
د- سبيك نعيم	: أستاذ مؤهل بكلية متعددة التخصصات بني ملال (القانون الخاص بالفرنسية)
د- مدني أحميدوش	: أستاذ باحث بكلية الحقوق ظهر المهراس- فاس (القانون الخاص)

قواعد النشر

- 1- المنارة للدراسات القانونية والإدارية، مجلة علمية أكاديمية محكمة، تهتم بالأبحاث في مجال العلوم القانونية والإدارية، والمعالجة بأسلوب علمي موثق.
- 2- ترسل المقالات وجوباً في شكل ملف مرفق عبر البريد الإلكتروني للمجلة المدون أدناه، ويشترط أن يكون المقال مكتوباً ببرنامج Word Microsoft بنسق RTF. (نوع الخط بالعربية: Arabic Traditional، مقاسه: 14، أما اللغة الأجنبية فنوع الخط TimesNewRoman، مقاسه: 12)، ويجب أن ترقم الصفحات ترقيماً متسلسلاً؛
- 3- ترفق المادة المقدمة للنشر بنبذة عن السيرة الذاتية للباحث متضمنة اسمه بالعربية وبالحروف اللاتينية؛ وفي حالة وجود أكثر من باحث يتم مراسلة الاسم الذي يجب أن يرد أولاً في ترتيب الأسماء.
- 4- مادة النشر تكون موثقة كما يلي:
 - بالنسبة للكتب: اسم المؤلف، "عنوان الكتاب"، دار النشر (الناشر)، مكان النشر وسنة النشر، رقم الصفحة.
 - بالنسبة للمجلة: اسم المؤلف، "عنوان المقال"، عنوان المجلة، العدد، مكان النشر وسنة النشر، رقم الصفحة.
 - بالنسبة لمراجع الانترنت: اسم المؤلف، "عنوان المقال"، تاريخ التصفح، العنوان الإلكتروني كاملاً (يشمل الملف).
- 5- يحق للمجلة (إذا رأت ضرورة لذلك) إجراء بعض التعديلات الشكلية على المادة المقدمة للنشر دون المساس بمضمونها؛ المجلة غير ملزمة برد المقالات غير المقبولة للنشر.
- 6- تُعبر مضامين المواد المنشورة في المجلة عن آراء أصحابها، ولا تمثل بالضرورة رأي المجلة.
- 7- ونبه على أن كل مقال يخالف شروط النشر، لن يؤخذ به، والمجلة غير معنية بإعلام صاحب المقال بذلك.
- 8- ترسل المقالات وتوجه المراسلات عن طريق البريد الإلكتروني .

افتتاحية العدد

بسم الله الرحمن الرحيم

عليه نتوكل وبه نستعين، نحمده سبحانه كما ينبغي أن يحمد، ونصلي
ونسلم على رسوله محمد وعلى آله وصحبه والتابعين . وبعد...
من كرم الله وفضله علينا أن حظيت مجلتنا بالقبول والتقدير من الأوساط
العلمية، فقد تقدم العشرات من الأساتذة والباحثين والمتخصصين ببحوثهم
ودراساتهم العلمية للنشر فيها، الأمر الذي أدى إلى تراكم البحوث والدراسات،
بانتظار دورها في النشر. مما يحتم بين الفينة والأخرى إصدار أعداد خاصة.
وفي هذا الإطار يأتي عددها الخاص ضمن سلسلة القانون الدستوري
والمؤسسات الدستورية بجملة من المقالات المحكمة ذات الصلة المباشرة
بالموضوع، إذ تهتم بجانب من قضايا متعددة في المجال من قبيل: المؤسسة الملكية
بالمغرب : مكانتها واختصاصاتها، اجتهادات القاضي الدستوري في مجال حالات
التنافي في ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011، البرلمان المغربي بين آلية
التشريع وإمكانية التقييم، الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية. إلى غير ذلك
من البحوث الرصينة.
وتأمل إدارة المجلة أن يكون هذا العدد قد استجاب لتطلعات الباحثين
والأوفياء من المتابعين والقراء وأن يكون بما احتواه من بحوث ودراسات رصينة أن
تضفي كلها نوراً وإشعاعاً يضيء درب الباحثين وينير سبيلهم .

وفي الختام فإن إدارة المجلة تتقدم بشكرها وامتنانها لكل أصحاب الأيدي
من الباحثين والمقومين والمشرفين والمحبين، والله نسأل أن يجعل جهودهم وما قدموا
ويقدمون في موازين حسناتهم، إنه هو البرّ الرحيم.
والسّلام عليكم ورحمة الله تعالى وبركاته

الدكتور رضوان العنبي

مدير مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية

المحتويات

5	افتتاحية العدد.....
	اجتهادات القاضي الدستوري في مجال حالات التنافي في ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011
11	محمد وباعوس.....
	الإطار النظري لمفهوم الانتخاب
47	الصيفي محمد.....
	البرلمان المغربي بين آلية التشريع وإمكانية التقييم
67	نبيل فتال.....
	العدالة الدستورية بالمغرب في ضوء دستور 2011
91	بوطلحة أمبارك.....
	الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية
119	حياة عجو.....
	السياسات العمومية مقارنة مفاهيمية
139	أجانا حسن.....
	المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب
153	محمد الترابي.....
	المؤسسة الملكية بالمغرب : مكانتها واختصاصاتها
179	حميد ملاح.....
	حجية القرارات الدستورية المغربية وأثرها - دراسة مقارنة -
193	إدريس عبد المومني.....
	عوامل الاستعصاء الديمقراطي العربي
221	سليم عبد الكريم.....

- مراسيم الضرورة في الدستورين المغربي والتونسي (دراسة مقارنة)
245.....محمد لشكاكي
مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء
دستور 2011
261.....بوتاقى طارق
مؤسسة وسيط المملكة وقضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية
291غزلان بوعبدلي
مؤشرات تقييم الأداء البرلماني :محاولة للتحليل
305.....مريم بوطاهر
دور البرلمان في التشريع المالي في ضوء الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية
323سعيد رحو
وضعية السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011
349عبد الرزاق بياز
المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد التأصيل الدستوري
363عبدالإله فروات
الرقابة الدستورية على الحقوق والحريات (دراسة مقارنة)
373كوثر أمرير
الفرق البرلمانية والقضاء الدستوري "قراءة في القرارات الصادرة في ظل الدستور الجديد
403.....عمر سعدي
المجلس الوزاري بين رئيسي الدولة والحكومة: مقارنة في ضوء الهندسة الدستورية
للسلطة التنفيذية
419.....اسماعيل أزواغ
المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب
437.....محمد الترابي
مجال القوانين التنظيمية ومرتبها في الكتلة الدستورية الموريتانية والمغربية
465.....محمد عبد الجليل الشيخ القاضي

الدراسات والأبحاث

اجتهادات القاضي الدستوري في مجال حالات التنافي في ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011

محمد وباعوس

يقصد بأحوال التنافي مجموعة الحالات التي حددها المشرع والتي اعتبرها منافية لمهام العضوية بالبرلمان¹، والغاية من ذلك تنزيه الوظيفة البرلمانية والسمو بها نحو مراتب عليا من الوظائف والمهام، وإبعادها عن كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تشويه ظروفها واستقلالها عن الأعمال الأخرى²، ولما كان المجلس الدستوري صاحب الاختصاص في نطاق ولايته القانونية في إقرار وكشف وجود حالات التنافي من عدمه، فإن الأمر يستوجب البحث في اجتهادات المجلس الدستوري في هذا المجال، ونأخذ على وجه الدرس والتمحيص قرارات المجلس الدستوري في ضوء مستجدات الدستور المغربي لسنة 2011.

وعملت الدساتير الخمس للمملكة على تكريس الجمع بين المناصب والانتدابات، حيث لم تتضمن القوانين التنظيمية الخاصة بمجلس النواب أو بمجلس المستشارين أية مقتضيات تحظر هذا النوع من الجمع، وهو ما جعل التجارب السياسية غنية بحالات من هذا القبيل، بينما نص الباب الثالث من

¹ عثمان الزباني، اجتهادات المجلس الدستوري في مجال حالات التنافي نموذج القرار رقم 98-201، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، العدد 5-6 سنة 2007، صفحة 133.

² إدريس الشراي، القوانين التنظيمية المتعلقة بانتخاب أعضاء مجلس النواب من 1963 إلى 2002، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 28، 2002، ص33.

القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب في ظل دستور 2011 على حالات تنافى العضوية في الغرفة الأولى للبرلمان مع مجموعة من الوظائف والمسؤوليات، ولقد تأثر المشرع المغربي في تنظيمه للوضعيات التي تتنافى وممارسة المهام البرلمانية بنظيره الفرنسي، حيث عمد إلى التنصيص عليها في الدستور كما فعل المشرع الفرنسي، وترك تفصيلها للقانونين التنظيميين لمجلسي البرلمان، وقد فرض السياق الدستوري الجديد لسنة 2011 بعض التغييرات همت توسيع حالات التنافى لتشمل وظائف جديدة، والغاية من هذه المقتضيات هو ضمان فعالية دور النائب وحفظ استقلالية المؤسسة التشريعية، ولذلك أوكل الدستور للمحكمة الدستورية صلاحية البت في طلبات حالات التنافى بين الائتداب في مجلس النواب وتحمل مسؤوليات أخرى، أو مزاولة مهام أخرى بالموازاة مع ذلك.

المبحث الأول: حالة التنافى تعريفها، مداها، واختصاصها

المطلب الأول: تعريف حالة التنافى

يقصد بحالات التنافى عدم الجمع بين الصفة البرلمانية وأنشطة أخرى، عمومية أو خاصة، نص عليها المشرع المغربي في القوانين التنظيمية، متوخيا من ذلك تجنب ضغوط السلطة التنفيذية، وعدم وجود عضو البرلمان في وضعية تجعله غير مستقل في مهمته النيابية¹، وإذا كانت حالات التنافى قد وضعت أصلا لحضر الجمع بين المهمة البرلمانية والوظائف العمومية؛ فهي تشمل الآن بعض المهن والمصالح الخاصة. وقد حدد المشرع المغربي كغيره من التشريعات الأجنبية، حالات التنافى ومسطرة معاينتها، والجزاء المترتبة عن البقاء فيها، وحلول

¹ محمد موني، حالات التنافى مع النيابة البرلمانية، مجلة مسالك، العدد 44/43 سنة 2016، ص 163.

الخروج منها، في القانونين التنظيميين رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب ورقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين¹، في الباب المتعلق بأحوال التنافس.

والتنافس حسب القانون التنظيمي لمجلس النواب رقم 11/27 هو مجموع الحالات التي حددها المشرع، والتي اعتبرها منافية لمهام العضوية بمجلس النواب، أي الوظائف والمهام التي يستحيل الجمع بينها وبين مهمة الانتداب في مجلس النواب. فمسألة التنافس تفرض اختياراً بين النيابة أو النشاط التنافسي².

والتنافس هو آلية من آليات تدبير مجالات السلطة، عبر عقلنة توزيعها وتقسيمها وفصل مجالاتها انسجاماً مع جوهر النظام السياسي وطبيعته التمثيلية، وتستمد هذه الآلية جوهرها من مبدأ حماية استقلالية المنتخب، من خلال إلزام بعض المرشحين الفائزين في الانتخابات بعدم الجمع في الوقت نفسه بين وظيفتين يفترض أن إحداها ضارة بالأخرى، بمعنى أن صاحب صفة تمثيلية معينة لا يمكنه أن يمارس انتدابه إلا إذا تخلى عن المهمة التنافسية معها.

ويرى البعض أن التنصيص على حالات التنافس من طرف المشرع، كان الهدف منه إبعاد المنتخبين عن أي تأثير خلال ممارستهم لدورهم الجديد الذي انتخبوا من أجله، سواء كان هذا التأثير من طرف مؤسسات حكومية أو تمثيلية أو عمومية أو شركات خصوصية، وذلك، لتحقيق أكبر قدر من الاستقلالية والتجرد في الاضطلاع بأعباء التمثيلية والسلطة المنبثقة عنها.

¹ القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.165 صادر في 16 من ذي القعدة 1432 (14 أكتوبر 2011)، ج.ر عدد 5987 بتاريخ 19 ذو القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص 5053.

- القانون التنظيمي رقم 11.28 المتعلق بمجلس المستشارين، صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.172 صادر في 24 من ذي القعدة 1432 (21 نونبر 2011)، ج.ر عدد 5997 مكرر، بتاريخ 25 ذو القعدة 1432 (22 نونبر 2011)، ص 5520.

² المصطفى بنعلي، "البرلمان الآن"، المطبعة والوراقة المغربية مراكش 2001، ص 88.

وإذا كان القانون الانتخابي المغربي لا ينص على إمكانية سلوك مساطر الإقالة التي تسمح للناخب بسحب ثقته من المنتخب، في حال ثبوت عجزه عن الوفاء بالتزاماته الواردة في برنامجه الانتخابي، إلا أنه أقر بمجموعة من القواعد التي تنظم حالات التنافي المرتبطة بوضعيات أو أنشطة من شأن الاحتفاظ بها المس باستقلالية المنتخب، وكذا استقلالية المؤسسة التي يمارس نشاطه بها؛ وقيام حالات التنافي يلزم المنتخب بممارسة حق الخيار بين ترك الوضعية أو النشاط الذي يتنافى مع الولاية الانتخابية أو التنازل عن هذه الولاية¹.

والمرشح حين تحدث عن حالات التنافي، جعل دائما مهمة الانتداب في البرلمان هي البعدية²، بمعنى أن الشخص قبل انتدابه يكون مزاولا لتلك المهمة التي تتنافى مع العضوية في مجلس النواب، فهذا الشخص هو الذي عليه سلوك مسطرة التنافي، أما الشخص الذي يقبل أثناء مدة انتدابه مهمة تتنافى مع مهمة الانتداب فإنه لا يمكنه سلوك أي مسطرة ويجرد من حكم القانون من صفة نائب.

إن القواعد القانونية المنظمة لحالات التنافي تستهدف من جهة، حماية الولاية الانتخابية من تأثير أجهزة السلطة التنفيذية، والذي قد تمارسه سلطة رئاسية أو تاديبية على موظف عمومي منتخب، كما تستهدف من جهة أخرى، حماية المرفق العمومي من الضغوط السياسية التي قد تطاله، وبالتالي تحقيق حياده. وفي هذا الإطار، عمل القضاء - وقبل تدخله لترتيب الآثار القانونية في حال ثبوت قيام حالة التنافي - على مراقبة مدى استجابة المعني بالأمر للنصوص

¹ Masclat (J-C), "Droit électoral", PUF, coll. Droit fondamental, 1989, p 1 et s.

² لا يمنع من ممارسة مهمة تتنافى مع العضوية في مجلس البرلمان من الترشح لهذه العضوية. غير أنه يفرض عليه في حالة نجاحه الاختيار بين النيابة والاستمرار في مزاولة نشاطه الاعتيادي. وهذا ما يميز حالة التنافي "incompatibilité" عن عدم الأهلية للانتخابات "inéligibilité" والتي يمنع بمقتضاها الذين يمارسون بعض الوظائف المحددة من الترشح، في حين يبطل انتخابهما إذا ما تبينت ممارستهم لإحدى هذه الوظائف.

القانونية التي إما أن تترك للمرشح حق الخيار بين ترك الوظيفة أو النشاط المشكل لحالة التنافي أو التنازل عن الولاية الانتخابية، وإما أن تحدد بصفة أمر ما إذا كان المرشح ملزما بترك الوظيفة أو النشاط المشكل لحالة التنافي أو بالتنازل عن الولاية الانتخابية.

المطلب الثاني: توسيع مجال حالات التنافي في دستور 2011.

حالات التنافي تجد أساسها القانوني في الدستور المغربي؛ نظرا لأهميتها الدستورية؛ فهي غالبا ما تؤطر بظهير أو بقوانين تنظيمية. هذه الأخيرة غالبا ما كانت تغير أو تتمم بمناسبة كل انتخاب تشريعي، حيث إن معاينة متن القانون الصادر إبان الاستقلال وفي المراحل اللاحقة، تبين بأن المشرع ركز بشكل أساسي على حزمة من الوظائف العمومية أو الشبه العمومية أو الخاصة التي اعتبر تقلدها بجانب الوظيفة الانتخابية مساسا باستقلالية المنتخب وحرية في التصرف، من قبيل ما نصت عليه المواد 11 و12 و13 و14 من الظهير الشريف رقم 1.63.118 بشأن القانون التنظيمي لانتخاب النواب¹.

وفضلا عن حالات التنافي التي كانت في النصوص السابقة، وسع القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب من هذه الحالات، حيث أصبحت عضوية هذا المجلس تننافي، مع:
عضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. وكذلك همت عضوية المحكمة الدستورية².

¹ الجريدة الرسمية، عدد 2633 مكرر، السنة الثانية والخمسون، بتاريخ 18/1963/04.

² الفقرة الأولى من المادة 13 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27.

إضافة إلى تنافي العضوية مع رئاسة مجلس الجهة، وأيضا التنصيب على عدم الجمع بين أكثر من رئاسة واحدة لغرفة مهنية أو جماعة ترابية أو لمجلس جماعة أو مجلس عمالة أو إقليم أو مجلس مقاطعة جماعية أو مجموعة تؤسسها جماعات ترابية¹.

ولقد عرف القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27 الصادر في إطار المقتضيات الدستورية الجديدة، بعض التغييرات في ما يخص حالات التنافي همت توسيع حالات التنافي لتشمل تنافي هذه العضوية مع العضوية في الحكومة²، ومع مهام رئيس مجلس الإدارة أو متصرف منتدب، وكذا مع مهام مدير عام أو مدير، وعند الاقتضاء، مع مهام عضو في مجلس الإدارة الجماعية أو عضو في مجلس الرقابة، المزاولة في شركات المساهمة التي تملك الدولة، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أكثر من نسبة 30% من رأسمالها (المادة 15). وكذلك مع مزاولة مهام غير تمثيلية تؤدي الأجرة عنها دولة أجنبية أو منظمة دولية أو منظمة دولية غير حكومية (المادة 16)

أما بخصوص المسطرة المتبعة في حالة توفر إحدى حالات التنافي فلم تعرف أي تغيير باستثناء تنافي العضوية بين مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة، حيث يبقى رفع الطلب إلى المحكمة الدستورية للإعلان عن شغور مقعد النائب محصورا على رئيس المجلس³. كما أن المدة التي يتعين على النائب الذي يوجد عند انتخابه في إحدى حالات التنافي - باستثناء حالات تنافي العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في المحكمة الدستوري أو في المجلس الاقتصادي

¹ الفقرة الثانية من المادة 13 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27.

² الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27.

³ الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27.

والاجتماعي أو صفة عضو في الحكومة - أن يثبت في ظرف الثلاثين يوما الموالية لإعلان النتائج النهائية أنه استقال من مهامه المتنافية مع انتدابه أو أنه طلب عند الاقتضاء وضعه في حالة الإلحاق¹، أو داخل 15 يوما تبتدئ من تاريخ تبليغه قرار المحكمة الدستورية في حالة نزاع وفي حالة عدم قيامه بذلك، تعلن المحكمة إقالته من عضويته².

المطلب الثالث: اختصاص المجلس الدستوري في البت في مجال حالات التنافي

ينعقد الاختصاص للمجلس الدستوري للإعلان عن الإقالة وإقرار التجريد من العضوية وذلك بناء على طلب مكتب مجلس النواب أو وزير العدل³ أو النائب نفسه. وفي حالة وجود شك أو نزاع، وإذا ما أثبت المجلس الدستوري أن النائب يوجد فعلا في حالات التنافي، فإنه يمهله أجل 15 يوما من أجل تسوية وضعيته تبتدئ من تاريخ تبليغه قرار المجلس الدستوري. وفي حالة عدم قيامه بذلك يعلن المجلس إقالته من عضويته.

بالنسبة لبعض الباحثين⁴، فإن المجلس الدستوري وهو يبيت في الاختصاص المتعلق بحالة التنافي بناء على مقتضيات القانون التنظيمي لمجلس النواب، قد تجاوز صلاحياته المقيدة بالدستور.

¹ المادة 17 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم 11/27.

² تنص الفقرة الأخيرة من المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب على أنه "يجب على النائب الذي يوجد في إحدى حالات التنافي أن يسوي وضعيته داخل أجل خمسة عشر يوما تبتدئ من تاريخ تبليغه قرار المحكمة الدستورية. وفي حالة عدم قيامه بذلك، تعلن هذه المحكمة عن إقالته من عضويته".

³ حضور صفة وزير العدل في مسطرة حالات التنافي تبقى بدون مبرر قانوني، فإذا كان حضوره أمام القاضي الدستوري في قرارات التجريد من العضوية مبررا نظرا لوجود النيابة العامة لدى المحاكم في المسطرة ولاملكه وسائل الإثبات في حالة صدور أحكام قضائية على العضو البرلماني المعني، فإن صفته أمام القاضي الدستوري في حالات التنافي تبقى غير مبررة قانونا.

⁴ مصطفى قلوب، النص الدستوري غير السليم وتأويل المجلس الدستوري غير القويم.

www.hespress.com/writers/50554.html

فبالنسبة للأستاذ مصطفى قلوش، فإن قراءة الفصل 177 من الدستور، والتي تقرر التالي "يستمر المجلس الدستوري القائم حاليا في ممارسة صلاحياته، إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور" تعني أن صلاحيات المجلس الدستوري في هذه المرحلة الانتقالية السابقة عن تاريخ تنصيب المحكمة الدستورية، تبقى محصورة فقط في تلك المحددة في القوانين التنظيمية الجاري بها العمل في إطار ما هو منصوص عليه في الوثيقة الدستورية لسنة 1996، مما يجعل المجلس الدستوري مبدئيا ممنوعا من البث والحسم في كل مسألة خارج نطاق ما كان يحدده دستور 1996، بما في ذلك مثلا البت في الاختصاص المتعلق بحالة التنافي بين العضوية في البرلمان والعضوية في الحكومة التي نص عليها القانون التنظيمي رقم 27-11 الصادر في ظل ضوابط دستور 2011. بيد أنه بقراءة الفصل 177 من دستور 2011 الذي يقرر التالي: "يستمر المجلس الدستوري القائم حاليا في ممارسة صلاحياته، إلى أن يتم تنصيب المحكمة الدستورية المنصوص عليها في هذا الدستور"؛ يتبين أن المجلس الدستوري المنبثق عن دستور 1996، لا يستطيع بمقتضى الفصل 177 من الدستور أن يتصدى للاختصاصات الجديدة التي أسندت إلى المحكمة الدستورية، نظرا لكون المجلس الدستوري صلاحياته محصورة فقط في تلك المحددة في القوانين التنظيمية الجاري بها العمل في إطار ما هو منصوص عليه في الوثيقة الدستورية لسنة 1996. وهذا التفسير هو الذي يتناغم مع فحوى الفصل 177 من الدستور الجديد.¹

¹ مصطفى قلوش: شباعتو والعلي وبودرا بوجدون في حالة تنافي، جريدة أخبار اليوم المغربية، عدد 986، بتاريخ 14 فبراير 2013.

وينجر عن منع المجلس الدستوري من ممارسة الصلاحيات المسندة إلى المحكمة الدستورية، حرمانه من النظر والبت والحسم في كل مسألة خارجة عن نطاق ما كان يحدده دستور 1996. فمثلا لا يجوز للمجلس الدستوري البت في الاختصاص المتعلق بحالة التنافي بين العضوية في البرلمان والعضوية في الحكومة التي نص عليها القانون التنظيمي رقم 11-27 الصادر في ظل ضوابط دستور 2011. كما لا يحق للمجلس الدستوري الفصل في الدفع بعدم الدستورية المنصوص عليه لأول مرة بمقتضى الفصل 133 من الدستور الجديد، لأن البت في مثل هذه الأمور جعلها الدستور الجديد من اختصاص المحكمة الدستورية بمفردها.

المبحث الثاني: التنالي بين الصفة البرلمانية والعضوية الحكومية

المطلب الأول: حالة تنالي وزير في حكومة تصريف الأعمال ورئيس مجلس النواب

طرح ترشيح السيد كريم غلاب وزير التجهيز والنقل في حكومة تصريف الأعمال (ظهير 29 نونبر 2011) لمنصب رئيس مجلس النواب، في جلسته الأولى بتاريخ 19 دجنبر 2011، العديد من الأسئلة حول مدى دستورية هذا الترشيح.

ومن المؤكد أن الأمر لا يتعلق بحالة التنافي المفترضة بين منصبه الوزاري ومقعده النيابي، وهي حالة تهمة هو وغيره من الوزراء الذين تقدموا للانتخابات التشريعية وفازوا بعضوية مجلس النواب، ولكن يرتبط بمدى إمكانية تصور الجمع بين منصب حكومي ورئاسة مجلس النواب، في ظل نظام دستوري جعل من فصل السلط المقوم الأول من مقوماته الواردة في الفصل الأول من الوثيقة الدستورية، خاصة وأنه حتى في ظل إمكانية الجمع بين الوظيفة الحكومية والوظيفة النيابية، قبل صدور القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب رقم

27.11، ظلت الأنظمة الداخلية المتعاقبة لمجلس النواب تمنع إمكانية الجمع بين العضوية في مكتب المجلس والعضوية في الحكومة.

ومن المؤكد أن التكييف القانوني لهذه الحالة، لا علاقة له كما ذهبت الأغلبية النيابية عند إثارة هذه الإشكالية، بالأجال المحددة في المادة 17 من القانون التنظيمي لمجلس النواب، وهي آجال ترتبط بحالات أخرى.

ولا شك أن عيب اللادستورية الذي طال عملية انتخاب رئيس مجلس النواب، قد كان وراء التسريع بمسطرة إصدار ظهير إعفائه من مهام وزير التجهيز والنقل، وهو الظهير الذي صدر في نفس يوم الانتخاب (19 دجنبر 2011) ساعات فقط بعد عملية الاقتراع، والذي استند إلى طلب رئيس الحكومة بناء على استقالة السيد كريم غلاب من منصبه الوزاري في نفس اليوم.

التمس رئيس فريق الأصالة والمعاصرة من المجلس الدستوري القول بأن الاجتماع الذي جرى فيه هذا الانتخاب بتاريخ 19 ديسمبر 2011 شابته اختلالات يتعين الحكم معها ببطلانه مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك، وعاب الطرف الطاعن على هذه الجلسة في عريضة الطعن كونها اجتماعا باطلا ومبطلا لنتائجه، كون الانتخابات جرت في ظروف مست بالقانون وباستقلالية السلط ذلك أن رئيس الحكومة المعين حضره بنفسه بمعية عدد من الوزراء الذين مازالت تتوفر فيهم صفة أعضاء في السلطة التنفيذية لمشاركتهم في حكومة تصريف الأمور الجارية، مع انتمائهم في نفس الوقت لمجلس النواب، وأن هذا الحضور، والتدخلات الشفوية للوزراء ورئيس الحكومة المعين شكل مساسا باستقلالية المجلس، ومحاولة للتأثير على عمله وتوجيه العملية الانتخابية، ولم يشأ المجلس الدستوري تعميق النقاش حول هذه الإشكالية واكتفى بالتصريح بكون الطلب يخرج عن نطاق اختصاصه

المادي، تاركا هذه السلطة لمؤسسة أعلى هي الملك الذي "يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي" كما ينص على ذلك الدستور في فصله 42، وقرر المجلس الدستوري أن موضوع هذا الطعن خارج اختصاصه وذلك في قراره بتاريخ 17 يناير 2012¹.

المطلب الثاني: التناهي بين الصفة البرلمانية ورئيس الحكومة المعين

عرفت الجلسة الافتتاحية لمجلس النواب بتاريخ 19 دجنبر 2011، بالإضافة إلى مسألة ترشح السيد كريم غلاب الذي كان إلى حدود عملية الانتخاب والتصويت عليه رئيسا للمجلس المذكور، لازال محتفظا بصفة عضو في حكومة تصريف الأعمال، حضور السيد عبد الإله بنكيران رئيس الحكومة المكلف (ظهير 29 نونبر 2011)، بالإضافة إلى حضور مجموعة من وزراء حكومة تصريف لأمر الجارية (ظهير 29 نونبر 2011)، الذين تقدموا لانتخابات 25 نونبر 2011 وحصلوا على مقاعد بمجلس النواب، وقد تداول المجلس الدستوري بتاريخ 2 يناير 2012 في مدى إمكانية اعتبار وجود رئيس الحكومة المكلف في وضعية تناهي²، وذلك بمناسبة تدارسه لطلب رئيس مجلس النواب بتطبيق أحكام الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، وذلك بالإعلان عن شغور

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 826.12 صادر في 23 من صفر 1433 (17 يناير 2012)، جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 359. ظهير شريف رقم 1.11.198 صادر في 23 من محرم 1433 (19 ديسمبر 2011)، بإعفاء السيد كريم غلاب من مهام وزير التجهيز والنقل، جريدة رسمية، عدد 6006 بتاريخ 26 محرم 1433 (23 ديسمبر 2011)، ص 6153؛ مرسوم رقم 2.11.744 صادر في 28 من محرم 1433 (24 ديسمبر 2011) بتكليف بعض أعضاء الحكومة بالقيام مقام بعض زملائهم، جريدة رسمية، عدد 6007 بتاريخ فاتح صفر 1433 (26 ديسمبر 2011)، ص 6189.

² المجلس الدستوري، قرار رقم 825.12 صادر في 8 من صفر 1433 (2 يناير 2012)، جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 358.

المقعد الذي يشغله السيد عبد الإله بنكيران في هذا المجلس بعد تعيينه رئيساً للحكومة.

وكان رأي المجلس الدستوري هو أن حالة التنافي الواردة في المادة 14 المذكورة أعلاه "لا تنطبق على السيد عبد الإله بنكيران، فأجل الشهر الذي تعلن المحكمة الدستورية داخله شغور مقعد النائب الذي يعين في الحكومة لا يبدأ في السريان إلا ابتداء من تاريخ تعيين جلالة الملك للحكومة الجديدة"، وأن هذه الأخيرة "لا تكون مشكلة دستورياً إلا بعد تعيين جلالة الملك لأعضائها باقتراح من رئيسها وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 47 من الدستور".

وبذلك أبان القضاة الدستوريون عن مهنية كبيرة وعلى معرفة واسعة بالإشكاليات الدستورية الدقيقة¹، واستحضر المجلس الدستوري كل النصوص والقرارات الضرورية التي مهدت لتعيين السيد ابن كيران²، وغير خاف أن رئيس الحكومة الجديد انتخب عضواً بمجلس النواب غداة الانتخابات التي جرت في 25 نوفمبر 2011، قبل أن يعينه الملك في المنصب الجديد تطبيقاً لأحكام الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور، التي تنص على أنه: "يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها". ومن البديهي أن هذه الوضعية تتناقض مع ما نصت عليه الفقرتان الأولى والثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب بقولهما: "تتنافى العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة. في حالة تعيين نائب بصفة

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 825.12 صادر في 8 من صفر 1433 (2 يناير 2012)، جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 358.

² يتعلق الأمر بدستور 2011، والقانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، والظهير الشريف بتعيين السيد عبد الإله ابن كيران رئيساً للحكومة، والظهير الشريف بتكليف الحكومة الحالية بتصرف الأمور الجارية.

عضو في الحكومة، تعلن المحكمة الدستورية، بطلب من رئيس مجلس النواب، داخل أجل شهر، شغور مقعده". ومن خلال هذه المعطيات والوقائع يبدو أن القضية واضحة والحل المتصور بخصوصها يقتصر على تطبيق المقتضيات القانونية ذات الصلة، أي القول بوجود حالة تناف، ومن ثم التصريح بشغور المقعد بمجلس النواب. لكن المجلس الدستوري لم يسر في هذا الاتجاه، وعكف على تحليل نصوص الدستور الجديد مبتدئا بتناوله للفقرة الأخيرة من الفصل 47 التي تنص على أنه "تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة"، مما يفيد أن الحكومة الحالية، برئيسها وأعضائها، تبقى قائمة دستوريا إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة، ماعدا في حال إعفاء أعضائها أو قبول استقالتهم وفق أحكام الفصل 47 المذكور. لكن السؤال المحير والذي تنبغي الإجابة عنه يتمحور حول التاريخ الذي يجب أن يعتمد كنقطة بداية لعمل الحكومة الجديدة. وجد المجلس الدستوري ضالته في نصوص الدستور معتبرا أن "الحكومة، التي تتألف، حسب الفقرة الأولى من الفصل 87 من الدستور، من رئيس الحكومة والوزراء ويمكن أن تضم كتابا للدولة، لا تكون مشكلة دستوريا إلا بعد تعيين جلالة الملك لأعضائها باقتراح من رئيسها وفقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 47 من الدستور، وهو التعيين الذي يفسح المجال لرئيس الحكومة ليعرض أمام البرلمان البرنامج الذي يعتزم تطبيقه قصد الحصول على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم طبقا لأحكام الفصل 88 من الدستور". وزيادة في التفصيل والتأصيل، اعتبر المجلس الدستوري أن "الحكومة الجديدة، التي تستمد وجودها الدستوري من تعيين جلالة الملك لها، لا يكون لأعضائها - بما في ذلك رئيسها - صفة عضو في الحكومة إلا من تاريخ هذا التعيين".

وتنزيلا لهذا التعليل الجامع والمانع، نكون أمام حكومة، لم يتم تعيينها بعد، مما يتعين معه القول أن حالة التنافي بين العضوية في مجلس النواب وصفة عضو في الحكومة لا تنطبق حاليا على السيد عبد الإله ابن كيران، كما أن أجل الشهر الذي تعلن المحكمة الدستورية داخله شغور مقعد النائب الذي يعين عضوا في الحكومة، لا يسري إلا ابتداء من تاريخ تعيين جلالة الملك للحكومة الجديدة.

المطلب الثالث: التناهي بين الصفة النيابية ورئيس حكومة تصريف الأعمال

تم انتخاب عبد الإله ابن كيران نائبا برلمانيا عن دائرة سلا المدينة بتاريخ 7 أكتوبر 2016، وهو رئيس الحكومة مما يضعه في حالة تناف بموجب المادة 14 القانون التنظيمي لمجلس النواب مما يتعين عليه تسوية وضعيته، حيث أن هذه المادة تؤكد على وجود التنافي بين العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة، وفي حالة تعيين نائب بصفة عضو في الحكومة، تعلن المحكمة الدستورية شغور مقعده، بطلب من رئيس مجلس النواب داخل أجل شهر، بينما القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، قد نص على تنافي الوظيفة الحكومية مع العضوية في أحد مجلسي البرلمان بموجب المادة 32 منه، مما يتعين على من يوجد في إحدى حالات التنافي تسوية وضعيته داخل أجل لا يتعدى ستين يوما من تاريخ تنصيب مجلس النواب للحكومة أو من تاريخ تعيين العضو المعني، بموجب المادة 35 من ذات القانون التنظيمي للحكومة، فما بين القانونين التنظيميين يلاحظ وجود اختلاف في تحديد الآجال الدستورية الخاصة المتعين احترامها لتسوية وضعية التنافي، بيد أن القانون التنظيمي لمجلس النواب في مادته 18 قد نص على أنه في حالة وجود شك في تنافي المهام المزاولة مع الانتداب في مجلس النواب، أو في حالة نزاع في هذا

الشأن، يرفع مكتب مجلس النواب أو وزير العدل أو النائب نفسه الأمر إلى المحكمة الدستورية التي تقرر ما إذا كان النائب المعني بالأمر يوجد فعلا في إحدى حالات التنافي.

في هذه الحالة لم يدع المكتب المؤقت لمجلس النواب إلى عقد جلسة لانتخاب رئيس مجلس النواب، لمباشرة استكمال هياكل المجلس من أعضاء المكتب ورؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها، حيث عرف حالة عطالة دستورية خائفة، فأمام استحالة لجوء مكتب مجلس النواب لرفع هذا النزاع إلى المحكمة الدستورية، لم يبادر وزير العدل إلى تحريك هذه المسطرة من تلقاء نفسه بمجرد أن بلغ إلى علمه وجود مثل هكذا نزاع، كما أن رئيس الحكومة بنفسه وهو النائب المعني بالأمر لم يعمل على اللجوء إلى المحكمة الدستورية لبسط هذا الموضوع أمام أنظار أعضاءها.

وتجدر الإشارة إلى أن السيد ادريس لشكر، الذي انتخب عضوا بمجلس النواب بتاريخ 25 نوفمبر 2011، والذي كان، موازاة مع ذلك، يمارس مهام وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان، وجه طلبا بتاريخ 23 ديسمبر 2011 إلى المجلس الدستوري، ملتمسا فيه البت فيما إذا كانت توجد حالة تنافي بين انتدابه في مجلس النواب ومزاولته لمهام وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان في حكومة تصريح الأمور الجارية، وفيما إذا كان يحق له خلال ذلك ممارسة المهام النيابية، وذلك عملا بمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب؛ غير أن المجلس الدستوري صرح على أن طلبه أصبح غير ذي موضوع؛ تأسيسا على الظهير الشريف رقم 1.11.199 الصادر في 24 ديسمبر 2011 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 6007 بتاريخ 26 ديسمبر 2011 الذي تم بموجبه،

بناء على طلب رئيس الحكومة، إعفاء السيد ادريس لشكر من مهامه الوزارية على إثر استقالته منها، وذلك وفقا لأحكام الفصل 47 من الدستور.

السيد عبد الإله بن كيران الذي عينه صاحب الجلالة الملك محمد السادس رئيسا للحكومة بتاريخ 29 نونبر 2011، وبعد سلسلة من المشاورات الحزبية قصد تشكيل الحكومة ن حضر السيد بن كيران رئيس الحكومة المعين جلسة انتخاب السيد النائب كريم غلاب رئيسا لمجلس النواب بتاريخ 19/12/2011 برسم الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016.

بينما قاطع بن كيران جلسة انتخاب الحبيب المالكي عن حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية رئيسا لمجلس النواب برسم الولاية التشريعية العاشرة 2016-2021 باعتباره نائبا برلمانيا عن دائرة سلا المدينة، فهل وجوده في رئاسة الحكومة المنتهية ولايتها والتي تواصل تصريف الأمور الجارية يمنعه من ذلك أم هو تعبير عن موقف سياسي خاص به مع العلم أن حزبه اختار التصويت بورقة بيضاء في جلسة الانتخاب هاته، وفي كلمته أمام المجلس الجهوي للرباط سلا القنيطرة لحزب العدالة والتنمية بتاريخ 20 دجنبر 2016 أكد بن كيران عن فقدانه لصفته البرلمانية، غير أنه لم يؤكد على المسطرة المتبعة في ذلك، حيث يجب عليه إما تقديم استقالته أو طلب قرار من المجلس الدستوري الذي يصرح بشغور مقعده وما يستتبع ذلك من تعويضه بالذي يليه في لائحته الانتخابية المحلية، وبن كيران كنائب برلماني وهو في نفس الوقت رئيس الحكومة مما يضعه في حالة تناقض بموجب المادة 14 القانون التنظيمي لمجلس النواب مما يتعين عليه تسوية وضعيته، حيث أن هذه المادة تؤكد على وجود التنافي بين العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة، مما يستدعي السيد رئيس مجلس النواب أن

يطلب من المجلس الدستوري تطبيق الأحكام الواردة في الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، وذلك بالإعلان عن شغور المقعد الذي يشغله السيد عبد الإله بنكيران في هذا المجلس، غير أن القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، قد نص على تنافي الوظيفة الحكومية مع العضوية في أحد مجلسي البرلمان بموجب المادة 32 منه، مما يتعين على من يوجد في إحدى حالات التنافي تسوية وضعيته داخل أجل لا يتعدى ستين يوما من تاريخ تنصيب مجلس النواب للحكومة أو من تاريخ تعيين العضو المعني، بموجب المادة 35 من ذات القانون التنظيمي للحكومة، هذا الإشكال الدستوري يستوجب مراجعة المجلس الدستوري لرفع اللبس القانوني الموجود في الكتلة الدستورية المغربية، ولكشف حقيقة حالات التنافي الحاصلة للجمع بين الانتدابات الانتخابية للفاعلين السياسيين بالمغرب.

المطلب الرابع: إشكالية الصفة النيابية لأعضاء حكومة تصريف الأعمال

خلقت المرحلة اللاحقة للانتخابات التشريعية المجراة يوم 25 نوفمبر 2011 ارتباكا كبيرا لدى بعض النواب الذين كانوا يتقلدون مسؤوليات في حكومة تصريف الأمور الجارية، وهو حال السيد إدريس لشكر الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان الذي رفع أمره إلى المجلس الدستوري ليستفتيه في الموضوع متسائلا ما إذا كانت توجد حالة تناف بين انتدابه في مجلس النواب ومزاولته لمهام وزارية في حكومة تصريف الأمور الجارية، وفيما إذا كان يحق له خلال ذلك ممارسة المهام النيابية. استقر رأي المجلس الدستوري¹، بعد فحصه لمعطيات القضية، على أن الطلب أصبح غير ذي موضوع، تأسيسا على إعفاء السيد لشكر من مهامه الوزارية

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 824.12 صادر في 2 من صفر 1433 (27 ديسمبر 2011). جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 357.

على إثر استقالته منها وذلك بناء على طلب رئيس الحكومة، وفقا لأحكام الفصل 47 من الدستور.¹

فعلى خلاف الدساتير السابقة، عملت الوثيقة الدستورية لسنة 2011 على استحضار صلاحيات وسلطات الحكومة في فترة ما بعد انتهاء الانتداب الحكومي إما بعد مرور مدته والمحددة في خمس سنوات أو بسبب تقدم رئيس الحكومة بطلب إعفائه من خلال تقديم استقالته والتي يترتب عنها إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك، حيث نص الفصل 47 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 في فقرته الأخيرة على: تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة²، إن حكومة تصريف الأمور الجارية ليس لها أية مسؤولية سياسية، فكما قال Marcel WALINE (لا يمكن قتل الأموات)³.

وإذا كان مفهوم تصريف الأمور الجارية هو من المفاهيم المستجدة في اللغة الدستورية، فإن تحديد المقصود به من حيث شرط توفره يرتبط بما حددته الفقرة الأخيرة من الفصل 47 من الدستور في الفترة الفاصلة بين ربط مرحلتين زمنيتين: الأولى ترتبط بانتهاء مهام الحكومة أي الانتداب الحكومي إما بناء على: استقالة الحكومة جماعية وإعفاؤها من لدن الملك بناء على ذلك؛ أو استقالة رئيس الحكومة التي تترتب عنها إعفاء الحكومة بكاملها من لدن الملك وتعيين

¹ ظهير شريف رقم 1.11.199 صادر في 28 من محرم 1433 (24 ديسمبر 2011). بإعفاء بعض أعضاء الحكومة من مهامهم، جريدة رسمية، عدد 6007 بتاريخ فاتح صفر 1433 (26 ديسمبر 2011)، ص 6188.

² عبد الحافظ ادمينو، وظائف البرلمان في فترة تصريف الأمور الجارية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 23، صيف 2017، ص 173.

³ X. Baeselen, S. Toussaint, J. B. Pilet, N. Brack, Quelle activité parlementaire en période d'affaires courantes ? les cahiers de l'ULB et du PFWB n°1 page 10.

حكومة جديدة، والثانية ترتبط بانتهاء الولاية الحكومية بكيفية عادية وإجراء انتخابات جديدة (كل خمس سنوات) وتعيين الحكومة الجديدة.

إلا أن تعيين الملك للحكومة الجديدة لا ينهي المدى الزمني لفترة تصريف الأعمال الجارية بل تنضاف إليها مهام أخرى ترتبط بإعداد البرنامج الحكومي، فنهاية فترة تصريف الأمور الجارية ترتبط بتنصيب البرلمان للحكومة من خلال تصويت مجلس النواب على البرنامج الحكومي بالموافقة¹.

وإذا كان النقاش قد حسم في حالة وضعية رئيس الحكومة المعين، فإن الأسئلة ظلت معلقة فيما يتعلق بوزراء حكومة تصريف الأمور الجارية الذين فازوا في استحقاق 25 نونبر 2011، وإذا كان أحد هؤلاء الوزراء - يتعلق الأمر بالسيد إدريس لشكر - قد راسل المجلس الدستوري بتاريخ 23 دجنبر 2011²، "ملتصبا بالبت فيما إذا كان يوجد في حالة تنافي بين انتدابه في مجلس النواب ومزاولته لمهام وزير مكلف بالعلاقات مع البرلمان في حكومة تصريف الأمور الجارية، وفيما إذا كان يحق له خلال ذلك ممارسة المهام النيابية، وذلك عملا بمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 18 من القانون التنظيمي لمجلس النواب، التي تسمح في حالة وجود شك في وضعية تنافي، لمكتب مجلس النواب أو لوزير العدل أو للنائب نفسه، برفع الأمر للمجلس الدستوري للبت في الأمر بوجود التنافي من عدمه"، ومع ذلك لم يستطع المتتبعون معرفة رأي المجلس الدستوري في هذه الحالة وذلك

¹ عبد الحافظ ادمينو، وظائف البرلمان في فترة تصريف الأمور الجارية، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 23، صيف 2017، ص 175.

² المجلس الدستوري، قرار رقم 824.12 صادر في 2 من صفر 1433 (27 ديسمبر 2011)، جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 357.

لأنه يوماً بعد توصل المجلس بهذا الملتبس، صدر الظهير¹ القاضي بإعفاء الوزراء في حكومة تصريف الأمور الجارية، الذين تم انتخابهم نواباً، وهو ما جعل الطلب الموضوع لدى المجلس الدستوري يصبح غير ذي موضوع.

إن جوهر الالتباس في هذه المسألة يعود إلى القانون التنظيمي لمجلس النواب مع تنصيبه على المبدأ العام في الفقرة الأولى من المادة 14 حيث "تتنافى العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة" فإنه عند تعرضه لمسطرة إعلان الشغور من طرف المحكمة الدستورية لم يتطرق سوى لوضعية واحدة هي حالة تعيين نائب بصفة عضو في الحكومة (الفقرة 2 من المادة 14)، وتغافل عن الحديث عن أي احتمال آخر، مثل الحالة التي عرفها ثمانية وزراء ووزيرتان² في حكومة تصريف الأمور الجارية، عندما انتخبوا نواباً وهم أعضاء في الحكومة، وهي الحالة التي لم يستحضرها القانون التنظيمي الذي ينص عليه الفصل 87 من الدستور والذي يحدد قواعد تنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها وحالات التنافى مع الوظيفة الحكومية وقواعد الحد من الجمع بين المناصب والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجارية.

المطلب الخامس: تنال الصفة البرلمانية والعضوية الحكومية

أعطى المشرع الدستوري بمناسبة صياغة دستور 2011 أولى إشارات، عندما أكد على ضرورة وضع قواعد للحد من الجمع بين الانتدابات³، وترك سلطة

¹ ظهير شريف رقم 1.11.199 صادر في 24 دجنبر 2011، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 6007، بتاريخ 26 دجنبر 2011.

² يتعلق الأمر بكل من: امحمد لعنصر، صلاح الدين مزور، ياسمينه بادو، عزيز أخنوش، أحمد رضا شامي، نزهة الصقلي، إدريس لشكر، محمد عامر، أنيس يسرو، محمد أوزين.

³ نصت الفقرة الثانية من الفصل 62 من الدستور على أنه: "يبين قانون تنظيبي عدد أعضاء مجلس النواب، ونظام انتخابهم، ومبادئ التقسيم الانتخابي، وشروط القابلية للانتخاب، وحالات التنافى وقواعد الحد من الجمع بين الانتدابات، ونظام المنازعات الانتخابية".

تحديد مدى الحظر ومستوياته للمشروع ولتوافق الفاعلين السياسيين، رغم إلحاح إحدى عضوات اللجنة الاستشارية المكلفة بصياغة الدستور على ضرورة التنصيص الدستوري على منع الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية¹. وتطبيقاً لهذا التوجه، جاء مشروع القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب، ومشروع القانون التنظيمي رقم 11.28 المتعلق بمجلس المستشارين بمقتضيات تمنع الجمع بين المنصب الحكومي والعضوية البرلمانية، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 14 من مشروع القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب على أنه: "تتنافى العضوية في مجلس النواب مع صفة عضو في الحكومة"، ونصت الفقرة الأولى من المادة 15 من مشروع القانون التنظيمي رقم 11.28 على أنه: "تتنافى العضوية في مجلس المستشارين مع صفة عضو في الحكومة"، وأضافت الفقرة الثانية من المادة 14: "في حالة تعيين نائب بصفة عضو الحكومة تعلن المحكمة الدستورية بطلب من رئيس مجلس النواب أجل شهر شغور مقعده ويسترجع المعني بالأمر بحكم القانون طبقاً لنفس الكيفيات، صفة نائب، برسم مدة الانتداب المعنية خلال أجل شهر من تاريخ الإعلان عن انتهاء مهامه الحكومية، وذلك ما لم يتم ملء المقعد الشاغر عن طريق انتخابات جزئية بسبب تعذر تطبيق مسطرة التعويض المقررة في هذا القانون التنظيمي"، وهي نفس المقتضيات تضمنها مشروع القانون التنظيمي رقم 11.28 المتعلق بمجلس المستشارين في الفقرة الثانية من المادة 15.

¹ في حوارها مع جريدة أخبار اليوم عدد 513 بتاريخ 03 غشت 2011، أكدت الدكتورة رجاء ناجي المكاوي عضو لجنة صياغة الدستور قائلة: "صراحة جميع الأشياء التي كنت أتطلع إليها موجودة في الدستور الجديد، غير أنه للأسف بقي شيء واحد ناضلت من أجله ودافعت عن تضمينه في الدستور بشدة، ولكن لم يتحقق لأن الأغلبية كانت ضد موقفي، وهي قضية التنافي فيما يتعلق بالمناصب، حيث دافعت من أجل محاربة الجمع بين منصب حكومي ومنصب برلماني، وكنت ثابتة على موقفي غير أنه لم يتحقق".

والملاحظ من خلال هذه المادة، أن المشرع اقتبس حرفيا الصياغة المعمول بها في الدستور الفرنسي 1958 والتي تم إقرارها بموجب التعديل الدستوري الذي جرى سنة 2008، والتي تسمح للبرلمانيين باسترجاع عضويتهم لبرلمانية متى تم فقد المنصب الوزاري.

وتعلقت مجموعة من الإشكاليات بالارتباك الذي واكب الدخول التشريعي لمجلس النواب، تماشيا مع مستجدات القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب، ومنها ما نصت عليه مادته 14 على تنافي العضوية بين صفة نائب برلماني وصفة عضو في الحكومة.

لكن المجلس الدستوري لم يجد عناء في التصريح بشغور المقاعد التي كان يشغلها مجموعة من النواب أصبحوا أعضاء في الحكومة الجديدة بمن فيهم رئيسها، مع دعوة المرشحين الذين ترد أسماؤهم مباشرة في لوائح الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في نفس اللوائح لشغل المقاعد الشاغرة طبقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب¹. في نازلة أخرى مشابهة²، صرح المجلس الدستوري بشغور المقعد الذي يشغله السيد عزيز أخنوش بمجلس النواب، مع ما يستتبع ذلك من آثار قانونية. والجدير بالملاحظة في هذه القضية، أن المجلس الدستوري استبعد قصاصة صادرة عن وكالة المغرب العربي للأنباء تعلن عن استقالة السيد أخنوش من الحزب الذي ينتمي إليه، لإعمال ما تنص عليه الفقرة الأولى من الفصل 61 من الدستور، والعلّة في ذلك أن التجريد باعتباره جزءا،

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 827.12 صادر في 25 من صفر 1433 (19 يناير 2012). جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 360.

² المجلس الدستوري، قرار رقم 828.12 صادر في 25 من صفر 1433 (19 يناير 2012). جريدة رسمية، عدد 6015 بتاريخ 29 صفر 1433 (23 يناير 2012)، ص 402.

ستلزم إحاطته بالضمانات الضرورية؛ لكن في جميع الأحوال، مادام المعني بالأمر يوجد اليوم، بحكم تعيينه عضواً في الحكومة، في وضعية تستلزم تصريح المجلس الدستوري بشغور المقعد الذي يشغله في مجلس النواب.

كما صرح المجلس الدستوري بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد إدريس مروان بمجلس المستشارين، دون تعويضه؛ بعد تعيينه عضواً في الحكومة؛ حيث إن الفقرتين الأولى والثانية من المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين تنصان على أنه: "تتنافى العضوية في مجلس المستشارين مع صفة عضو في الحكومة. في حالة تعيين مستشار بصفة عضو في الحكومة، تعلن المحكمة الدستورية، بطلب من رئيس مجلس المستشارين، داخل أجل شهر، شغور مقعده؛ وحيث أن السيد إدريس مروان عين عضواً في الحكومة ابتداء من تاريخ 20 مايو 2015، مما يجعله في وضعية تناف مع العضوية في مجلس المستشارين طبقاً لمقتضيات المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بهذا المجلس؛ ولأن كانت مقتضيات المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين توجب، إذا صرحت المحكمة الدستورية بشغور مقعد، أن يدعى بقرار للسلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح، المترشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، فإنه يستفاد مما قرره الدستور في فصله 180، من أنه، مع مراعاة أحكامه الانتقالية، ينسخ نص الدستور الصادر في 7 أكتوبر 1996، وهو النسخ الذي يفقد هذا الدستور كل وجود قانوني، الأمر الذي لا يجوز معه إحياء بعض أحكامه والعمل بها أو الاستناد إليها، ومما ينص عليه في فصله 176 من استمرار مجلس المستشارين، القائم في تاريخ دخول الدستور حيز التنفيذ والمنتخب وفق أحكام الدستور

السابق، في ممارسة صلاحياته إلى حين انتخاب المجلس الذي سيخلفه، أن استمرار أعضاء مجلس المستشارين في ممارسة مهامهم بهذه الصفة إلى حين انتخاب المجلس الجديد يقتصر على الأعضاء الذين كان يتألف منهم هذا المجلس بتاريخ 29 يوليو 2011، تاريخ دخول الدستور حيز التنفيذ، ولا يمتد إلى غيرهم، الأمر الذي يحول دون إمكان تطبيق ما تقتضيه المادة 91 أنفة الذكر من تعويض أعضاء مجلس المستشارين الذين تغدو مقاعدهم شاغرة لأي سبب من الأسباب.

المبحث الثالث: تنال الجمع بين الانتداب البرلماني والانتداب الترابي.

تختلف تطبيقات مبدأ الجمع بين الانتداب البرلماني والانتداب الترابي، بين مكرس لهذا الجمع ومحرم له، فكما هو معلوم، فإن هذا النوع من الجمع لا يرتبط بطبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة، بقدر ما يجد تبريراته في علاقات ومقولات أخرى قد تكون سياسية أو مصلحة أو انتخابية¹، فإذا كان السائد في بعض الأنظمة هو تكريس الجمع بين المحلي والوطني على مستوى الغرفة الثانية، حيث يتم اختيار أعضاء هذه الغرفة بالاقتراع غير المباشر، وذلك، من خلال هيئة تتشكل غالبيتها من ممثلي المجالس المحلية والمهنية، وبالتالي، فإنه من الطبيعي أن نشهد وجود حالات الجمع بحكم القانون بين الانتداب الوطني والانتداب المحلي أو المهني، مادام الأول يتأسس على الثاني، ويعتبر شرطا ضروريا لاكتساب الصفة المرتبطة به، فإن الوضع يختلف على مستوى الغرفة الأولى التي ينتخب أعضاؤها بالاقتراع العام المباشر، إذ أن حضور هذا النوع من الجمع على مستوى هذه الأخيرة، يطرح أكثر من سؤال حول جدوى هذا الجمع ومدى جوازه وقبوله على مستوى عدد من التجارب السياسية والبرلمانية المقارنة؟

¹ منعم لزعر، ظاهرة الجمع بين الانتدابات الانتخابية، مطبعة الأمنية الرباط 2016، ص 106.

المطلب الأول: تناهي الجمع بين الانتداب البرلماني والانتداب الجماعي.

ومن التطبيقات العملية على هذا الجمع، ما قضى به المجلس الدستوري في طلب أحد النواب المزاولين لمهام رئاسة الجماعة الحضرية لسلا إضافة إلى رئاسته "مجموعة التجمعات الحضرية لتدبير مرفق النقل الحضري ومخطط التنقل الحضري"¹، انطلق القضاة الدستوريون من الفقرة الثانية من نص المادة 13 من القانون التنظيمي الخاص بمجلس النواب التي تقول: "تتناهى العضوية في مجلس النواب مع رئاسة مجلس جهة، كما تتنافى مع أكثر من رئاسة واحدة لغرفة مهنية أو لمجلس جماعة أو مجلس عمالة أو إقليم أو مجلس مقاطعة جماعية أو مجموعة تؤسسها جماعات ترابية". تطبيقاً لهذه المقتضيات الصريحة، تبين للمجلس الدستوري بعد تفحصه لمختلف النصوص ذات الصلة أن "مجموعة التجمعات الحضرية لتدبير مرفق النقل الحضري ومخطط التنقل الحضري" تعد من ضمن المجموعات التي تسيورها مجموعات ترابية وفقاً لمقتضيات المادة 79 من القانون رقم 78.00 الصادر بتاريخ 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتنميته"، وبالنتيجة، يوجد المعنى بالأمر في حالة تناهى، الشيء الذي يتعين عليه معه تسوية وضعيته داخل أجل 15 يوماً من تاريخ تبليغه بهذا القرار، وطبقاً لمقتضيات الفقرة الأخيرة من المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب. ويمكن لأعضاء مجلس النواب أن يستفتوا المحكمة الدستورية في شأن وضعية بعضهم في حالة وجود شك في تناهى المهام المزاولة مع الانتداب في مجلس النواب، أو في حالة وجود نزاع في هذا الشأن، وفي هذه الفرضية، يرفع مكتب مجلس النواب أو وزير العدل أو النائب بنفسه الأمر إلى المحكمة الدستورية التي تقرر ما

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 823.12 صادر في 2 من صفر 1433 (27 ديسمبر 2011)، جريدة رسمية، عدد 6014 بتاريخ 25 صفر 1433 (19 يناير 2012)، ص 357.

إذا كان النائب المعني بالأمر يوجد فعلا في إحدى حالات التنافي، كما نصت على ذلك المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب في فقرتها الثانية.

وقد تمكن عدد من النواب البرلمانيين من الفوز في الانتخابات الجماعية والجهوية لـ 04 شتنبر 2015، ولتقلد منصب الرئاسة على الصعيد المحلي أو تقلد باقي المسؤوليات على مستوى مكاتب مجالس الجماعات الترابية، يجب الخضوع لحدود التقييدات القانونية الواردة على هذه الحالات من الجمعن فإذا انتخب العضو البرلماني عضوا في باقي المجالس الترابية (المجالس القروية أو الحضرية، المجالس التي تسير بنظام وحدة المدينة أو مجالس العمالات والأقاليم) فإنه، عملا بمقتضيات الفصل 16 من القانون التنظيمي رقم 112.14 الخاص بالعمالات والأقاليم، والمادة 15 من القانون التنظيمي رقم 113.14، يحق له تقلد منصب عمدة الجماعات التي تسير بنظام وحدة المدينة وباقي المسؤوليات داخلها وتقلد منصب رئيس إحدى المقاطعات التابعة لمجلس المدينة وتقلد منصب رئيس المجلس في الجماعات الحضرية أو القروية، وغيرها من المسؤوليات التنفيذية داخل المجالس الترابية المذكورة، ولا يوجد في القانون أي مانع يحول دون الجمع بين العضوية البرلمانية وبين تقلد مهام الرئاسة أو باقي المسؤوليات داخل مكتب مجالس العمالات أو الأقاليم ومكتب المجالس الحضرية والقروية ومكتب الجماعات الخاصة بنظام وحدة المدينة ومكاتب المقاطعات المرتبطة بها.

وقد صرح المجلس الدستوري في قراره 1024 بتاريخ 7 فبراير 2017 بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد جامع المعتصم، المنتخب عضوا بمجلس النواب خلال الاقتراع الذي أجري في 7 أكتوبر 2016 بالدائرة الانتخابية المحلية "سلا المدينة" بعد تقديمه لاستقالته لوجوده في حالة تناف، وذلك بسبب الجمع بين

رئاسة المجلس الجماعي لسلا، وكذلك على رئاسة مؤسسة التعاون بين جماعات العاصمة المكلفة بالنقل وتدبير الماء والكهرباء.

المطلب الثاني: تنال الجمع بين الانتداب البرلماني والانتداب الجهوي.

رغم تصاعد الأصوات المطالبة بتوسيع حالات حظر الجمع بين الانتدابات لتشمل رئاسة كل المجالس الترابية، فقد تم اعتماد الصيغة التي جاء بها المشروع الأصلي التي تقضي فقط بحظر الجمع بين الانتداب البرلماني ومنصب رئيس الجهة، مع تأجيل تطبيق هذا الحظر إلى غاية التجديد العام لمجالس الجهات الموالي لتاريخ نشر القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية¹، الصياغة لقيت اعتراض المجلس الدستوري الذي صرح بعدم دستوريتها حينما أكد في قراره عدد 2011/817 بتاريخ 13 أكتوبر 2011: "أن هذا البند الذي ينص على أن حالة تنافي العضوية في مجلس النواب مع رئاسة مجلس جهة المنصوص عليه في المادة 13 من هذا القانون التنظيمي الفقرة الثانية لا تطبق على مجالس الجهات التي سيتم انتخابها بعد نشر هذا القانون التنظيمي في الجريدة الرسمية، لكن حيث أنه إذا كان هذا المقتضى عملاً بمبدأ عدم رجعية القانون لا ينطبق على رؤساء مجالس الجهات المزاولين لمهامهم قبل نشر هذا القانون التنظيمي وإلى حين إجراء الانتخابات التي ستنبثق عنها مجالس الجهات الجديدة، فإن عدم تطبيقه على رؤساء مجالس الجهات المقبلة التي سيتم انتخابها بعد نشر هذا القانون يترتب عنه تمييز بين من سيتعاقبون مستقبلاً على رئاسة مجالس الجهات في ظل هذا القانون وإخلالاً بين مبدأ المساواة، كما أنه يجافي مبدأ الحكامة الجيدة، المقررة في الدستور الذي رعيا له تم سن قاعدة التنافي المذكورة..."، وبناء عليه،

¹ البند الأول من المادة 97 من مشروع القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب، ونفس المقترضات تم اعتمادها في مشروع القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين.

قضى بعدم مطابقة هذا البند للدستور¹، ومع ذلك، فقد أثار تطبيق المادة 13 من القانون التنظيمي رقم 11.27 المتعلق بمجلس النواب، الكثير من النقاش بمناسبة انتخابات تجديد رئاسة المجالس الجهوية.

هذا بالضبط ما وقع لثلاثة أعضاء في الغرفة الأولى حيث يشغلون كلهم مهام رئاسة جهة من جهات المملكة، للبحث في هذه النازلة²، ارتكز المجلس الدستوري على مبدأ عدم رجعية القوانين بحيث أن الأشخاص المعنيين بالأمر تم انتخابهم وفق مقتضيات المادة 10 من القانون رقم 47.96 الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات، ولم يتم بعد تنظيم الانتخابات التي تنبثق عنها مجالس الجهات الجديدة وفق أحكام الدستور. وبالرغم أن المادة 13 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب تنص في المقطع الأول من فقرتها الثانية على أن العضوية في مجلس النواب تتنافى مع رئاسة مجلس جهة، فإن هذا المقتضى "لا يطبق على رؤساء مجالس الجهات المزاولين لمهامهم قبل نشر هذا القانون التنظيمي وإلى حين إجراء الانتخابات التي ستنبثق عنها مجالس الجهات الجديدة، كما أوضح ذلك المجلس الدستوري بموجب قراره رقم 11/817 في نطاق بته في مطابقة القانون التنظيمي آنف الذكر للدستور". وبعقد مقارنة بسيطة بين وضعية رؤساء الجهات في ظل النصوص القانونية الحالية ووضعتهم في الدستور الجديد وما سيتمخض عنه من تشريع جديد يهيم هذه الجماعة الترابية، ندرك الفرق الشاسع بين الحالتين، وهو ما أكد عليه المجلس الدستوري بقوله: "وحيث

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 817.2011 صادر في 15 من ذي القعدة 1432 (13 أكتوبر 2011)، جريدة رسمية، عدد 5987، بتاريخ 19 ذو القعدة 1432 (17 أكتوبر 2011)، ص 5084.

² المجلس الدستوري، قرار رقم 913.13 صادر في 21 من صفر 1434 (4 يناير 2013)، جريدة رسمية، عدد 6117 بتاريخ 2 ربيع الأول 1434 (14 يناير 2013)، ص 1285.

إن رؤساء مجالس الجهات القائمة حالياً، يمارسون الاختصاصات الموكولة إليهم في نطاق القانون المذكور، وأن الصلاحيات الجديدة والموسعة المسندة إليهم بموجب الدستور، لاسيما ما يتضمنه فصله 138 من اختصاص رؤساء مجالس الجهات بتنفيذ مداولات هذه المجالس ومقرراتها، وفصله 143 في فقرته الثانية من كون الجهة تتبواً، تحت إشراف رئيس مجلسها، مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى، في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب، لم يصدر بعد القانون التنظيمي المتعلق بها المنصوص عليه في الفصل 146 من الدستور، مما يجعل الباعث على إحداث حالة التنافي المذكورة غير قائم حالياً".

حيث تمسك هؤلاء النواب الذين تم انتخابهم رؤساء لهذه المجالس بأحقيتهم في الاحتفاظ بالانتدابين مدعومين بقرار المجلس الدستوري رقم 913-13 الذي أكد فيه أن: "... حالة التنافي بين عضوية السادة سعيد اشبعنتو وراشد الطالبي العلمي ومحمد بودرا بمجلس النواب وبين ممارستهم لمهام رئاسة مجالس الجهات، غير قائمة حالياً"¹، في حين ذهب بعض الفقه إلى التأكيد على أن المعنيين بالأمر بوجودون في حالة تنافي، على خلاف ما قضى به المجلس الدستوري في هذا النوع من الجمع²، بسبب أن الحظر أو المنع منصوص عليه في القانون التنظيمي الجاري العمل بمقتضياته. فالمقطع الأول من الفقرة الثانية من المادة 13 من القانون التنظيمي رقم 11-27 الخاص بمجلس النواب، ينص بشكل صريح

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 913.13 صادر في 21 من صفر 1434 (4 يناير 2013)، جريدة رسمية، عدد 6117 بتاريخ 2 ربيع الأول 1434 (14 يناير 2013)، ص 1285.

² مصطفى قلوش: شباعنتو والعلمي وبودرا بوجودون في حالة تنافي، جريدة أخبار اليوم المغربية، عدد 986، بتاريخ 14 فبراير 2013.

وواضح على التالي: "تتنافى العضوية في مجلس النواب مع رئاسة مجلس جهة"، كما أن النائب المحترم السيد "سعيد شعبنتو" الذي كان مستهدفا من إثارة مسألة التنافى، تصدى لما وجه له، نافيا عن نفسه وجوده في حالة التنافى. ففي المذكرة التي وجهها إلى رئيس مجلس النواب من أجل الحؤول دون الاستجابة للمطالبين بإحالة وضعيته إلى المجلس الدستوري، بقصد تجريده من صفة نائب برلماني، أورد فيها أنه يوجد في وضعية قانونية سليمة، لكون حالة التنافى لا تنطبق على وضعيته، واستشهد لتدعيم وجهة نظره بقرار المجلس الدستوري رقم 11-817 الذي ورد فيه: "عملا بمبدأ عدم رجعية القانون، لا تطبق حالة التنافى على رؤساء مجالس الجهات المزاولين لمهامهم قبل نشر هذا القانون التنظيمي وإلى حين إجراء الانتخابات التي ستنبثق عنها مجالس الجهات الجديدة"¹.

وتأسيسا على ما انتهى إليه المجلس الدستوري، يتبين أن تطبيق المقطع الأول من الفقرة الثانية من المادة 13 على هؤلاء النواب الثلاثة لا يشكل خرقا لقاعدة عدم الرجعية، لأن حالة التنافى تحققت في تاريخ لاحق لنفاذ القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب. ذلك أن النواب الثلاثة فازوا في اقتراع 25 نوفمبر 2011 على ضوء القانون التنظيمي رقم 11-27 الصادر بتاريخ 14 أكتوبر 2011؛ وبعد ذلك أضاف كل واحد منهم رئاسة مجلس الجهة إلى ما يتمتع به من صفة تمثيلية، وفق التتابع الزمني الذي تسلسل على النحو التالي: - "سعيد شعبنتو" فاز برئاسة مجلس جهة مكناس - تافيلالت بتاريخ 20 شتنبر 2012 - "راشيد الطالب العلمي" فاز برئاسة مجلس جهة طنجة-تطوان في 10 أكتوبر 2012 - "محمد بودرا" نال رئاسة مجلس جهة تازة - الحسيمة - تاوانات بتاريخ 18

¹ جريدة الاتحاد الاشتراكي، العدد 10.275، الجمعة 21 دجنبر 2012، ص 1.

أكتوبر 2012؛ الأمر الذي أوجد "حالة التنافي" في حق كل واحد من النواب الثلاثة، وهو ما يستوجب تطبيق المقطع الأول من الفقرة الثانية من المادة 13، دون أن يشكل ذلك أي افتئات على الفقرة الرابعة من الفصل السادس من الدستور التي تنص على التالي: "وليس للقانون أثر رجعي".

فيذا انتخب العضو البرلماني عضوا في الجهة فإنه، عملا بمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 17 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، لا يجوز له أن يكون رئيسا لها، قبل تخليه عن صفته البرلمانية، بمعنى أن الراغب في المنافسة على منصب رئيس الجهة عليه أولا أن يقدم استقالته من البرلمان سواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، ولا يوجد في القانون ما يمنع النائب البرلماني من تقلد مهام تنفيذية أخرى داخل مكتب الجهة، بجانب عضويته البرلمانية، فقد تم تجريد السيد عبد النبي بعوي، المنتخب سابقا عضوا بمجلس النواب عن الدائرة الانتخابية المحلية "وجدة- أنكاد" (عمالة وجدة- أنكاد)، من صفة عضو بهذا المجلس، نتيجة وجوده في حالة تنافٍ إثر انتخابه رئيسا لمجلس جهة الشرق في 14 سبتمبر 2015؛ وصرح المجلس الدستوري بشغور المقعد الذي كان يشغله في مجلس النواب، مع دعوة المترشح الذي ورد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب من نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، تطبيقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب؛

حيث إن مقتضيات المواد 13 (الفقرة الثانية) و17 (الفقرة الأخيرة) و18 (الفقرة الأولى) من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب تنص، بالتوالي، على أن العضوية في مجلس النواب تتنافى مع رئاسة مجلس الجهة، وأنه يجرد بحكم القانون من صفة نائب، الشخص الذي يقبل أثناء مدة انتدابه مهمة تتنافى

مع هذا الانتداب، وأن المحكمة الدستورية تقرر التجريد المشار إليه بطلب من مكتب مجلس النواب أو وزير العدل؛

وقد تبين من الاطلاع على الوثائق المدرجة في الملف أن السيد عبد النبي بعوي، أعلن بمقتضى رسالة استقالته من مجلس النواب التي عاينها مكتب المجلس المذكور في اجتماعه بتاريخ 28 سبتمبر 2015، عن قبول النائب المعني مهمة رئاسة جهة الشرق التي انتخب لها بتاريخ 14 سبتمبر 2015، مما يجعل عضويته بمجلس النواب في حالة تناف مع المهمة المذكورة، الأمر الذي يتعين معه إقرار تجريده من صفة عضو بمجلس النواب، والتصريح بالتالي بشغور المقعد الذي يشغله بهذا المجلس؛

المبحث الثالث: الجمع بين الصفة البرلمانية ومزاولة مهمة عمومية غير انتخابية.

من صور حالات التنافي المعروضة على نظر المجلس الدستوري¹، وضعية أحد النواب المزاولين لمهام طبيب جراحي للأسنان متعاقد مع الهيئات التعاقدية لموظفي الإدارات والمصالح العمومية بالمغرب، تطلب البت في هذه القضية البحث الدقيق في النصوص القانونية المؤطرة من ذلك الظهير الشريف بسن نظام أساسي للتعاون المتبادل²، والقانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية³، والقانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية⁴، حيث أن حالة

¹ المجلس الدستوري، قرار رقم 858.12 و.ب. صادر في 22 من رجب 1433 (13 يونيو 2012)، جريدة رسمية، عدد 6064 بتاريخ 22 شعبان 1433 (12 يوليو 2012)، ص 4175.

² ظهير الشريف رقم 1.57.187 صادر في 24 جمادى الآخرة 1383 (12 نوفمبر 1963) بسن نظام أساسي للتعاون المتبادل، جريدة رسمية، عدد 2666 بتاريخ 12 رجب 1383 (29 نوفمبر 1963)، ص 2680. أدخلت عدة تعديلات على هذا النظام خلال سنوات 1968، 1977، 1979 و 2001.

³ ظهير الشريف رقم 1.02.296 صاد في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، بتنفيذ القانون رقم 65.00 بمثابة مدونة التغطية الصحية الأساسية، جريدة رسمية، عدد 5058 بتاريخ 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002)، ص 3449.

⁴ ظهير الشريف رقم 1.02.124 صادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 62.99 المتعلق بمدونة المحاكم المالية، جريدة رسمية، عدد 5030 بتاريخ 6 جمادى الآخرة 1423 (15 أغسطس 2002)، ص 2294.

التنافي موضوع الدراسة تنظمها الفقرة الثالثة من المادة 14 من القانون التنظيمي الخاص بمجلس النواب كما يلي: "تتنافى العضوية في مجلس النواب مع مزاوله كل مهمة عمومية غير انتخابية، في مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية، أو الأشخاص الاعتباريين الآخرين من أشخاص القانون العام أو الشركات التي تملك الدولة أكثر من نسبة 30 في المائة من رأسمالها...".

وقرر المجلس الدستوري أن "الهيئات التعاقدية لموظفي الإدارات والمصالح العمومية بالمغرب" (أمفام) تأسست وفق ضوابط قانونية خاصة ومحددة، ويلزم الموظفون قانونا بالانخراط فيها، وتساهم في تنفيذ خدمة من خدمات المرفق العام، وتخضع للوصاية المباشرة للدولة، ولمراقبتها المالية، وكذا لمراقبة المجلس الأعلى للحسابات، مما يجعلها في حكم الأشخاص الاعتباريين الآخرين من أشخاص القانون المنصوص عليهم في الفقرة الثالثة من المادة 14 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب".

خلص المجلس الدستوري في نهاية تعليقه إلى وجود حالة تناف، الأمر الذي يتعين معه تسوية وضعية المعني بالأمر داخل أجل 15 يوما تبتدئ من تاريخ تبليغه بهذا القرار، طبقا لمقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 18 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب.

كما صرح المجلس الدستوري بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد علي سالم الشكاف بمجلس المستشارين بصفته عضوا عن هيئة ممثلي الجماعات الترابية لجهة وادي الذهب - لكويرة، دون تعويضه، مع ما يتطلبه الأمر من انتخاب رئيس جديد للجنة الدائمة للخارجية والحدود والمناطق المحتلة والدفاع الوطني التي كان يتولاها؛ وذلك على إثر تعيينه عاملا على عمالة المحمدية- زناتة، بناء على مقتضيات المادة 15 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين التي تنص في فقرتها الثالثة على أنه: "تتنافى العضوية في مجلس

المستشارين مع مزاولة كل مهمة عمومية غير انتخابية في مصالح الدولة أو الجماعات الترابية أو المؤسسات العمومية؛" وحيث إن السيد علي سالم الشكاف أصبح يتحمل مسؤولية عمومية غير انتخابية إثر تعيينه عاملا على عمالة المحمدية- زناتة بتاريخ 21 يناير 2014، وهي مهمة تتنافى مع عضويته في مجلس المستشارين، مما يترتب عنه فقدان المعنى بالأمر لعضويته بالمجلس المذكور، إعمالا لمقتضيات المادة 18 من القانون التنظيمي آنف الذكر؛ ولئن كانت مقتضيات المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين توجب، إذا صرحت المحكمة الدستورية بشغور مقعد بهذا المجلس لأي سبب غير فقدان الأهلية، أن يدعى بقرار للسلطة المكلفة بتلقي التصريحات بالترشيح المرشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، فإنه يستفاد مما قرره الدستور في فصله 180، من أنه، مع مراعاة أحكامه الانتقالية، ينسخ نص الدستور الصادر في 17 أكتوبر 1996، وهو النسخ الذي يفقد هذا الدستور كل وجود قانوني، الأمر الذي لا يجوز معه إحياء بعض أحكامه والعمل بها أو الاستناد إليها؛ وحيث إنه، إعمالا للفصل 176 من الدستور، فإن استمرار مجلس المستشارين القائم في تاريخ دخول الدستور حيز التنفيذ، أي في 29 يوليو 2011، وإلى حين انتخاب المجلس الذي سيخلفه، يقتصر على الأعضاء الذين كان يتشكل منهم هذا المجلس في التاريخ المذكور، مما يترتب عنه، خلافا لمقتضيات المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين، عدم جواز إجراء انتخابات جزئية أو دعوة المرشحين الذين ترد أسماؤهم مباشرة في لوائح الترشيح المعنية قصد شغل المقاعد التي تغدو شاغرة لأي سبب من الأسباب؛ وتأسيسا على ما سبق بيانه، تم التصريح بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد علي سالم الشكاف بمجلس المستشارين، دون تعويضه؛ وحيث إنه، لا

يمكن تطبيق ما تقتضيه الفقرة الثالثة من الفصل 63 من الدستور من أنه: "ينتخب رئيس مجلس المستشارين وأعضاء المكتب، ورؤساء اللجان الدائمة ومكاتبها في مستهل الفترة النيابية، ثم عند انتهاء منتصف الولاية التشريعية للمجلس"، لكون هذه الفقرة، من جهة، لا يمكن تطبيقها إلا على مجلس المستشارين المنتخب وفق أحكام الدستور الراهن، ولكونها، من جهة أخرى، تهم التجديد الدوري لأجهزة المجلس ولا تنطبق على الشغور الطارئ الذي يحدث في مناصب المسؤولية لأي سبب من الأسباب؛

وحيث إن نفس مبدأ استمرار مجلس المستشارين في ممارسة صلاحياته، الوارد في الفصل 176 من الدستور، بما ينطوي عليه من ضرورة مواصلة المجلس مزاولة صلاحياته بكيفية منتظمة، يستلزم، في حال حدوث شغور في منصب من مناصب المسؤولية داخل أجهزة المجلس، القيام باختيار عضو من أعضائه لتولي هذه المهمة إلى حين انتخاب المجلس الجديد؛

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الدستوري قضى بتاريخ 9 فبراير 2015 بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد أناس الدكالي والمنتخب عضواً بمجلس النواب في نطاق الجزء الثاني من الدائرة الانتخابية الوطنية، الذي صادق المجلس الحكومي المنعقد يوم الخميس 15 يناير 2015 برئاسة السيد عبد الإله ابن كيران رئيس الحكومة طبقاً لأحكام الفصل 92 من الدستور، على مقترح تعيينه مديراً للوكالة الوطنية للتشغيل والكفاءات، وحيث أنه قد قدم استقالته إلى السيد رئيس مجلس النواب وطلب ترتيب الآثار القانونية عن هذه الاستقالة التي عاينها أعضاء مكتب مجلس النواب أثناء الاجتماع المنعقد في 19 يناير 2015، وسجلت إثباتاتها في محضر هذا الاجتماع، كما تم الإعلان عنها في الجلسة العامة المنعقدة في 20 يناير 2015، وسجلت إثباتاتها في محضر هذه الجلسة العامة، فقد تعين التصريح

بشغور المقعد الذي كان يشغله السيد أناس الدكالي بمجلس النواب على إثر استقالته، وفقا لأحكام المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب؛ مع دعوة المترشح الذي يرد اسمه مباشرة في لائحة الترشيح المعنية بعد آخر منتخب في نفس اللائحة لشغل المقعد الشاغر، طبقا لمقتضيات المادة 90 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب؛ دون التعرض لحالة التنافي من عدمها.

خاتمة:

يجب توسيع مجال حالات التنافي لتشمل مسألة الجمع بين العضوية البرلمانية والتعاقد مع مؤسسة عمومية غير انتخابية لضمان استقلالية أعضاء البرلمان، كما هو معمول به في بعض التشريعات المقارنة قبيل المادة 95 من الدستور المصري حيث لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء مدة عضويته أن يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة، أو يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا، وتتمثل الحكمة في فرض تلك المحظورات على عضو البرلمان في الحيلولة دون استغلال الصفة البرلمانية في الحصول على مزايا خاصة، أو إبرام السلطات العامة تلك التصرفات المشار إليها مع بعض النواب بغية التأثير على مواقفهم¹.

كما يجب التنصيص على تنافي الجمع بين الصفة البرلمانية وترأس الجماعات الترابية بصفة قطعية، وتوحيد الآجال الدستورية بين القوانين التنظيمية لمجلسي البرلمان والحكومة فيما يتعلق بتنافي الصفة البرلمانية والعضوية الحكومية.

¹ فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دراسة مقارنة في القانونين الفرنسي والمصري، دار النهضة العربية، 1994، ص 186.

الإطار النظري لمفهوم الانتخاب

الصيفي محمد

دكتوراه في القانون العام

شعبة العلوم السياسية والقانون الدستوري

مقدمة

الانتخابات دورة أساسية في حياة مجتمعات الانتقال الديمقراطي^(*)، ذلك أن العلاقات السياسية في إطار الأنظمة الديمقراطية الليبرالية لا يمكن تصورها إلا وهي تتخذ من الحرية الفردية شعارها ومنطلقها في حكم الشعب للشعب، هذه الحرية تتخذ كمظهر لها حرية ممارسة الشؤون السياسية بإمكانية المشاركة في الحكم بالطرق الشرعية، أي عبر الانتخاب كآلية تعبر عن حرية الاختيار والتوجه والتعبير، وتبعد الفرد عن الاستبداد المفروض.

* - تستخدم عبارة انتقال ديمقراطي للدلالة على معادلة سياسية ودستورية تقترن عضويًا بسيرورات النسق السياسي والاجتماعي لتجربة معينة، في لحظة زمنية دقيقة، وهي بصدد تغيير تنظيمها القديم إلى تنظيم جديد يعتمد أدوات التدبير الديمقراطي وأسلوب المؤسسة كنظام للحكم والمجتمع، إنه يحيل على ظرف دقيق يعيشه النظام السياسي، يتميز بتقييمه ونقده للماضي وتغيير مساراته السياسية مع تبديل أنماط التحالفات، وإعادة النظر في أسلوب عمل السلطات ودورها السياسي، إنه تطور لحركة عضوية. بناء وتنظيم تدريجي والانتقال الديمقراطي مسألتان: انتقال إلى الحكم الديمقراطي وانتقال إلى المجتمع الديمقراطي.

انظر: مرصد الانتقال الديمقراطي بالمغرب: "التحول الديمقراطي بالمغرب الرهانات والمعوقات والحدود"، التقرير السنوي 2003، منشورات منتدى المواطنة، الدار البيضاء.

فبواسطة حق الاقتراع وحق الترشيح وحق التصويت تعطى للسلطة السياسية كامل الشرعية في ممارسة الاختصاصات الموكولة إليها والتي قد تكون مسألة طاعتها أهم عنصر يميزها في السلطة السياسية غير الشرعية. وفي ظل هذه السلطة الشرعية يمكن للفرد أن يتمتع باعتباره النواة الأساسية للمجتمع والدولة بحقوقه كاملة وبحرياته الخاصة والعامة بعيداً عن كل إمكانية للقمع والتعسف⁽¹⁾.

إلى جانب الحرية تقوم الديمقراطية الليبرالية على مبدأ سيادة القانون والمساواة أمامه تتجسد سيادة القانون في وضعه من طرف هيئة تشريعية ومراقبة مدى احترامه وتطبيقه من طرف القضاء المستقل. هذا إلى جانب التعددية الحزبية* والفكرية والعقائدية⁽²⁾.

سوف نركز على أهم قاعدة في النمط الديمقراطي، يتعلق الأمر بالانتخاب، خاصة إذا ما علمنا أن النظام الديمقراطي أو ما يطلق عليه اليوم بنظام الحكم التعددي الحر لا يتحقق إلا بوجود سبع مؤسسات أساسية هي:

1- مسؤولون منتخبون

2- انتخابات حرة ونزيهة.

¹ - سعيد زيداني: "الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي، إطلالة على الديمقراطية الليبرالية"، المستقل العربي، عدد 135، 1990، ص: 135.

*- تعني التعددية الحزبية وجود عدد من الأحزاب تتجاوز الاثنين، متقاربة في القوى، تحول دون حصول إحداها على أكثرية نيابية دائمة ومطلقة، تخولها الإستئثار بالسلطة بشكل منفرد، فلا مندوحة داخل هذه المنظومة من اللجوء لتقنية التحالفات لممارسة الحكم. وقد أصبح شبه إجماع على أن التعددية الحزبية والسياسية إحدى مقومات الديمقراطية وأداة لتكرس مبدأ التناوب (Alternance).
انظر: د. أحمد حضرائي "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، مطبعة ووراقة سجلماسة مكناس طبعة 2005، ص: 288.

² - سعد زيداني: "الديمقراطية وحقوق الإنسان ..."، مرجع سابق، ص: 135.

- 3- حق الانتخاب الشامل.
- 4- الحق في الترشيح لتبوء المناصب.
- 5- حرية التعبير.
- 6- معلومات بديلة.
- 7- الإستقلال الذاتي للتجمعات⁽¹⁾.

فهذه المساطر الإجرائية هي التي تمكن مجتمعات الانتقال الديمقراطي من تدبير التعددية وحسم الاختلاف الواقع حتما بين الفاعلين الاجتماعيين خاصة فيما يتعلق باختيار المسؤولين على كافة الأصعدة السياسية وكذا صنع القرار السياسي. تشكل إذن الانتخابات الدورية المنتظمة وقاعدة التصويت دورة أساسية في الأنظمة ذات التقاليد الديمقراطية، باعتبارها مسطرة إجرائية، تمكن المواطنين من المشاركة الفعلية في بناء سلطة الدولة⁽²⁾. وتفعيل عملها وتوجهاتها واختياراتها، وتؤمن تناوب الكتل السياسية والقوى الاجتماعية والاقتصادية. وما دامت الانتخابات هي التي تحدد بشكل مباشر هياكل الدولة فإن نزاهتها في هاته الأنظمة تشكل استثمارا سياسيا ذا مردودية واسعة على الصعيدين الداخلي والخارجي. فهي من جهة تبرز قيم المؤسسات وفعاليتها إذا كانت تركيبتها سليمة. ومن جهة ثانية تعكس مصداقية الديمقراطية أمام شركاء الساحة الدولية. ولا شك أن المكانة التي تحتلها المسألة الانتخابية في الأدبيات السياسية للدول الديمقراطية تجعلها قضية هامة في مسار المغرب⁽³⁾، تحظى بالأولوية في كل

¹ - روبرت إيه دال "الديمقراطية ونقادها" ترجمة نعيم عباس مظفر، مراجعة الدكتور فاروق منصور، دار الفارس للنشر والتوزيع 1995. م. م: 188-187.

² - محمد أديب السلاوي: "الانتخابات في المغرب إلى أين ... ؟ ..."، البوكلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى. 2002. ص: 13.

³ - المرجع نفسه، ص: 14.

حوار ونقاش وخطاب باعتبارها مدخلا أساسيا لإشكالية التمثيلية والمشاركة والمصادقية.

تزداد هذه الأهمية إحصاءا أمام ضغط التطورات الدولية المتسارعة، التي تميزت أساسا بالانهيار التدريجي للأنظمة العسكرية والتحكيمية وانخراطها في مسلسلات ديمقراطية لا متناهية. عبر إقرارها بمجموعة من الآليات الأساسية:

1- انتخابات دورية منتظمة لتجديد الفاعلين السياسيين على جميع المستويات.

2- قاعدة التصويت الهادف لصنع القرار السياسي وإشراك أكثر ما يمكن من الفاعلين السياسيين والاجتماعيين.

3- حريات فردية وجماعية مضمونة قانونا بهدف ضمان التعددية الفكرية والحزبية والتعبير عنها بوسائل الإعلام⁽¹⁾.

في المدلول اللغوي والاصطلاحي:

في لسان العرب لابن منظور، كلمة انتخاب مأخوذة من فعل نخب: انتخب الشيء: اختاره. والانتخاب الاختيار والانتقاء، ومنه النخبة، وهم جماعة تختار من الرجال فتنزع منهم⁽²⁾.

أما في اللغة اللاتينية فيرجع أصل مصطلح الانتخاب إلى **Electio** بمعنى الاختيار أي تعيين شخص أو عدة أشخاص عن طريق التصويت⁽³⁾.

¹ - حسن المجذوبي: "الانتقال الديمقراطي في اسبانيا" مجلة وجهة نظر، العدد 17، خريف 2002، ص: 35.
² - أبي الفضل ابن منظور: "لسان العرب"، دار لسان العرب، بيروت المجلد الثالث، "من القاف إلى الياء"، ص: 601.
³ - د. محمد عابد الجابري: "الديمقراطية وحقوق الإنسان"، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الأولى 1994، ص: 17.

في المدلول القانوني الانتخاب نمط يرتكز على اختيار يجري بواسطة تصويت أو اقتراع⁽¹⁾ وهو طريقة لتعيين الحكام تمارس عبر آليات وأساليب متعارضة مع الوراثة والتعيين أو الاستيلاء التي هي طرق استبدادية⁽²⁾.

في هذا السياق عرف الفقيه الفرنسي "لافيريير" *la ferrière* الانتخاب بقوله: «إنها السلطة الممنوحة بالقانون إلى عدد من أعضاء الأمة يؤلفون الهيئة الانتخابية من أجل الاشتراك في الحياة العامة إما بصورة مباشرة أو عن طريق التمثيل من أجل التعبير عن إرادتهم حيال شؤون الحكم». بينما يذهب الفقيه الفرنسي "ذوكي" *Duguit* إلى القول «إن هيئة المواطنين هي الأمة نفسها من حيث التعبير عن إرادتها... فهي الجهاز المباشر الأعلى»⁽³⁾.

هذا التباين في التعاريف يعود بالأساس إلى الاختلاف في التكييف القانوني للانتخابات حول ما إذا كان الانتخاب حقاً أو وظيفة.

* السياق التاريخي لنشأة حق الانتخاب

المبحث الأول: السياق التاريخي لنشأة حق الانتخاب

تجدر الإشارة إلى أن الظاهرة الانتخابية ليست وليدة العصر الذي نعيشه، بل تعود ممارستها إلى العهد اليوناني والروماني، فالديمقراطية الأثينية والجمهورية الرومانية استخدمتا هذا النمط في اختيار الحكام، ولجأ إليه المسيحيون الأولون لتعيين المطارنة والبابا⁽⁴⁾.

¹ - أوليفيه دوهاميل، أيف ميني: "المعجم الدستوري"، ترجمة منصور القاضي، د. زهير شقر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1996، م 152.

² - موريس دوفيرجييه، "المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الأنظمة السياسية الكبرى"، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1992.

³ - د. مصطفى البارودي: "الوجيز في الحقوق الدستورية"، المطبعة الهاشمية، الطبعة الثانية، دمشق، 241.

⁴ - أوليفيه دوهاميل، أيف ميني: "الانتخاب" المعجم الدستوري، مرجع سابق، ص: 152.

أما في القرون الوسطى فإن الانتخابات لم تكن لها أهمية تذكر في الحياة السياسية⁽¹⁾، حيث كان الحاكم يدعي بأنه يستمد حكمه من نظرية الحق الإلهي المباشر، بمقتضى هذه النظرية الله يفوض الملوك حق حكم الشعوب التي يقودونها وبالتالي فإن سلطتهم هي جزء من سلطة الله. وهذا واقع يرتب على الرعية طاعة من يحكمها، إضافة إلى أن الملوك غير مسؤولين أمامها وإنما أمام الله⁽²⁾.

هذه النظرية تبنتها الكنيسة فترة صراعها مع السلطة الزمنية، كما استخدمها بعض ملوك أوربا لتدعيم سلطاتهم على الشعب خاصة في القرن الخامس عشر⁽³⁾.

وبعد الثورة الصناعية في أوربا الغربية اقتترنت فكرة الانتخاب بالنظام الديمقراطي ونشأة التمثيلية، خاصة مع البروز التدريجي لمجلس العموم إلى جانب مجلس اللوردات في بريطانيا العظمى وولادة النظام النيابي مما أدى إلى تنمية الأسلوب الانتخابي الذي عرف نجاحا نهائيا مع تعميم الفكرة الديمقراطية ابتداء من القرن الثامن عشر.

المطلب الأول : نظرية أطروحة السيادة الوطنية

يجب أن نشير إلى أن الطبقة الارستقراطية الحاكمة في أوربا الغربية كانت تسعى للتقليل من أهمية الانتخابات، كما أن دعاة السيادة الوطنية (= سيادة الأمة) وعلى رأسهم لوك ومونتسكيو يجعلون من شرط دفع الضريبة وشرط

¹ - د. المختار مطيع : "القانون الدستوري وأنظمة الحكم المعاصرة" مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 1998، ص: 75.

² - د. محمد ضريف : "القانون الدستوري مدخل لدراسة النظرية العامة والأنظمة السياسية"، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1998، ص: 31.

³ - د. لقمان أحمد الخطيب : "الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري" مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1999، ص: 36.

الحصول على مستوى ثقافي معين أو منع النساء من ممارسة حق الاقتراع وسائل لجعل الاقتراع مقيدا نخبويا وليس عاما (المواطنة المنتقاة) وطبعاً فقد ترتب عن ذلك إقصاء عريضة من المواطنين من ممارسة حقهم في الاقتراع⁽¹⁾.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تشكلت الهيئة الناخبة، طبقاً للدستور الأمريكي الصادر في 17 سبتمبر 1787 من "المواطنين الأمريكيين الأحرار" وتم حرمان الزوج والهنود والنساء من التمتع بحق الانتخاب، إما باعتبارهم غير أحرار وإما لأنهم لا يؤدون الضرائب.

وفي فرنسا ورغم تأكيد "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" الصادر في 26 غشت 1789 على أن "الناس يولدون أحراراً ومتساوين"، فإن حق المشاركة في الانتخاب ظل مقيداً بشروط مالية ومنحصراً في الفئات الغنية من المجتمع الفرنسي. فقد أخضع دستور 22 غشت 1795 ممارسة الحق في التصويت لجملة من الشروط من بينها أداء ضريبة مباشرة شخصية أو عينية (المادتان 8 و 11 من دستور 1795). هذه الضريبة حددتها المادة 40 من الميثاق الدستوري الصادر في 4 يونيو 1814 في مبلغ 300 فرنك فرنسي⁽²⁾.

أما في بريطانيا فقد تمكن بعد صدور لائحة الإصلاح القانوني لعام 1832 مواطن فقط من أصل 25 مواطناً من ممارسة الحق في الانتخاب وإلى غاية بداية القرن العشرين ظل ثلث الرجال الراشدين محرومين من هذا الحق⁽³⁾.

¹ - د. المختار مطيع، "القانون الدستوري..."، مرجع سابق، ص: 76.

² - د. عسو منصور - د. نعيمة البالي - د. احميد مفيد: "القانون الانتخابي المغربي"، مطبعة انفو-برانت، الطبعة الأولى، 2005، ص: 4.

³ - المرجع نفسه، ص: 5.

أنصار هذا الاتجاه، كانوا يسعون إلى تجنب مزالق الديمقراطية المؤسسة على العدد والاحتراز من المواطنة غير المقيدة، فمنذ زمن المدن اليونانية نبه أرسطو إلى خطورة حكم الكثرة أو الديمقراطية الديماغوجية أو الغوغائية.

ذلك أن أنصار هذا الاتجاه يرون ضرورة تأسيس الديمقراطية على أساس الاستحقاق وليس المساواة العددية، وهو ما جعل مفكرو الأنوار يشددون على جملة من المعايير المحددة للمواطنة* : المواطن كائن عاقل، متمتع بالحكمة، واع بمسؤوليته، جدير بالمساهمة في التعبير عن الإرادة العامة للأمة، هذه النظرية اعتمدها الموسوعيون وروسو والآباء المؤسسون للجمهورية الأمريكية⁽¹⁾.

في هذا الإطار سيجد أنصار هذا التفكير في مفهومى الأمة Nation والتمثيلية Représentation مسوغا نظريا لتثبيت رجاحة المواطنة المنتقاة والدعوة إلى الديمقراطية المقيدة. وهو ما عبرت عنه أطروحة السيادة الوطنية كما صاغتها كتابات "ع. ج. سيبس E. J. Sieyes (1748-1836م) الذي اعتبر أن السيادة ملك للأمة، فالأمة موجودة قبل كل شيء وهي مصدر كل شيء وإرادتها تتسم على

*- يحيل التحديد الأرسطي للمواطن على فهم خاص لمفهوم المواطنة، فالمواطن ليس مواطنا بمجرد سكناه في البلاد لأن التزلاء والارقاء يشاطرونه تلك السكنى، بل المواطن البحث هو المشارك في القضاء والسلطة غير أن الفلسفة السياسية اليونانية وإن جهدت من أجل توضيح معنى المواطن وتأصيل مفهوم المواطنة ظلت دون المداولات المعاصرة بسبب التغيرات التي حكمت الإطار الجديد للمواطنة، وأعدت صياغة مضمونها بفعل التقدم الحاصل على صعيد تنظيم السلطة ودسترتها، بهذا المعنى أصبحت المواطنة تعني المشاركة الواعية لكل شخص دون استثناء ودون وصاية من أي نوع في بناء الإطار الجماعي أي في تأسيس السلطة والشأن العام.

انظر هذا الصدد :

- ارسطو: "في السياسة" ترجمة الأب اغوستينس برباره البولسين، اللجنة اللبنانية لترجمة الروائع، الطبعة الثانية، 1980، ص: 116.

- د. برهان غليون، "نقد السياسة، الدولة والدين"، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الثانية، 1993، ص: 157.

¹ - ج. ج. شفالييه: "تاريخ الفكر السياسي من المدينة الدولة إلى الدولة القومية"، ترجمة محمد عرب صاصيلا، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، الطبعة الأولى، 1985، ص: 152-162.

الدوام بالشرعية، بل إنها المشرع نفسه، فالأمة تتكون بمقتضى القانون الطبيعي، أما الحكم فيحدده القانون الوضعي، ونقطة الانطلاق لتكوين المجتمع تتمثل في مجموعة من الأفراد كانوا يعيشون في حالة من العزلة ثم صمموا على التجمع والاتحاد، وبعد الاتحاد سيشكل هؤلاء الأفراد كلا تسييره إرادة مشتركة⁽¹⁾.

هذه الإرادة المشتركة أو العامة تنتج عن الإرادات الفردية التي تستخرج منها، لكنها تمتص هذه الإرادات دون أن تدع نفسها تقتصر عليها.

إن الأمة بدل أن تتطابق مع مجموع الأفراد أو الشعب الذي يعيش لحظة معينة ضمن إطار إقليمي تبدو كتركيب لأجيال متتابعة وككيان جماعي وشخص معنوي يدوم من خلال الأفراد والأجيال⁽²⁾.

ينتج عن هذا أن سيادة الشخص - الأمة (أو بتعبير آخر ممارستها لإرادتها العامة) لا يمكن أن تكون موضوعاً لأي نوع من التملك من قبل أي كان، كما أنها لا يمكن أن تتموضع في فرد أو مجموعة أفراد، إن الفرد أو الأفراد الذين يجدون أنفسهم مدعويين لممارستها وللتعبير عنها، ليسوا أبداً إلا ممثليها.

الناخبون أنفسهم ليس لهم صفة أخرى غير صفة تمثيل هذه السيادة باعتبارهم مفوضين لممارسة الوظيفة - الانتخابية، كذلك فإن النواب المنتخبين من قبلهم لا يقومون إلا بتمثيلها، باعتبارهم مفوضين لممارسة وظيفة - سن القانون ومع ذلك فهذه النظرية المعروضة - هنا، تخص هؤلاء النواب بوضعية استثنائية، يتعلق الأمر بقدرتهم على أن يشكلوا لوحدهم مجتمعين إرادة مشتركة وعلى أن يشكلوا هذه الإرادة وفق ما يرونه هم وبعيدا عن كل وكالة أمر. ففيهم

¹ - ف. فولغين: "فلسفة الأنوار"، مرجع سابق، ص: 358.

² - جان جاك شوفاييه: "تاريخ الفكر السياسي من ..."، مرجع سابق، ص: 15.

وحدهم توجد الأهلية الحقيقية لاتخاذ القرار الأخير⁽¹⁾ وفيهم وحدهم مجتمعين تجد الأمة وحدتها النهائية، إنهم نوع من النخبة التي تقرر عوضا عن الأمة هنا حلت السيادة الوطنية الجديدة على أنقاض السيادة الملكية⁽²⁾.

من هنا يتضح أن شروط النيابة وحدود التمثيلية متوقفة على مقاييس الثقافة والتعليم والوعي والوجاهة الاجتماعية.

المطلب الثاني : نظرية أطروحة السيادة الشعبية

مقابل أطروحة السيادة الوطنية، تخللت علاقة المواطنة بالديمقراطية اجتهادات اعتمدت مفاهيم مغايرة من حيث المنطلقات والأبعاد والنتائج بفعل العديد من التطورات التي مست بنية المجتمعات الأوربية، فمقابل سيادة مفاهيم الأمة والتمثيلية، التفويض، برزت مصطلحات جديدة أهمها "الحرية - المشاركة" التي شكلت أساس مشروعية النظم السياسية والدساتير⁽³⁾.

بهذا المعنى لم تعد المواطنة تقاس بالقدرة على تمثيل الأمة والتعبير عن تطلعاتها بكفاءة واقتدار وحكمة⁽⁴⁾، بل أصبحت حقا يتقاسمه الجميع دون قيد أو شرط وهو ما عبر عنه "ج.ج. روسو" بمفهوم "السيادة الشعبية".

لم يفكر روسو إطلاقا في إقامة مجتمع قائم على المساواة المطلقة ولكنه أراد إزالة الجور وتخفيف الفارق الذي يباعد بين الأكثر فقرا والأكثر غنى⁽⁵⁾.

¹ - عبد الهادي بوطالب : "المرجع في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، دار الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1980، ص : 50.

² - المرجع نفسه، ص : 16.

³ - Sadok Belaid : "Constitution et citoyenneté, leçon inaugurale" actes de l'académie internationale de droit constitutionnel XVI, session Juillet 2000, Tunis : p p : 14-15

⁴ - د. امحمد المالكي: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" الجزء الأول، دار وليلي للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، مراكش 1997، ص.ص: 197-200.

⁵ - انظر بهذا الصدد: جان توشار "تاريخ الفكر السياسي"، ترجمة علي مقلد، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، 1987، ص : 340.

هذه المساواة هي الكفيلة بتحقيق قوة الدولة وتماسكها وشروط استمرارها واستقرارها يتعلق الأمر بالمساواة في الحقوق والواجبات، بغض النظر عن معايير التعلم، الثروة، الجنس، العرق والمكانة الاجتماعية. بهذا المعنى أصبح الانتخاب حقا شخصيا غير قابل للتفويض، هكذا حل الشعب محل الأمة، وضعف مفهوم التمثيلية القائم على التفويض غير الإلزامي سيما بعد الإصلاحات العميقة التي شهدتها النظم الانتخابية خلال القرن التاسع عشر⁽¹⁾. يجب أن لا ننسى هنا نضالات الحركة العمالية التي اكتست مطالبهما طابعا سياسيا صرفا تمثل في المطالبة ب:

- حق الاقتراع لجميع البالغين ذكورا.
- الاقتراع يجب أن يكون سريا.
- عدم قصر عضوية البرلمان على من يمتلكون قدرا معيناً من الأملاك والأموال.
- تخفيض رواتب لأعضاء البرلمان.
- إحداث دوائر انتخابية متساوية⁽²⁾.

وبغض النظر عما إذا كان الانتخاب حقا أم وظيفة فإننا نلمس في الكتابات التي شكلت الأساس النظري لمفهوم الانتخاب في الفكر الغربي الحديث، الاعتراف بشرعية الاختلاف والتنافس والصراع المؤسس على الاحترام المتبادل في مجتمع قائم على جملة من التناقضات في مجال المعتقدات والإيديولوجيات وفي تنظيم المجتمع السياسي.

¹ - د. امحمد المالكي: "الوجيز في القانون ..."، مرجع سابق، ص، ص: 195-196.

² - د. عسو منصور وآخرون: "القانون الانتخابي بالمغرب"، مرجع سابق، ص: 13.

في هذا السياق قدم مفكرو الأنوار حلولاً حول كيفية مواجهة المشاكل المتعلقة بالخلافات المستعصية بين الرجال وكيفية معالجتها:

- ضرورة الإجراءات الاكثريّة.
- التمييز بين المعارضة والاكثريّة.
- احترام الأقلية التي يمكن أن تصبح بدورها أكثريّة⁽¹⁾.

جميع هذه المساهمات ومساهمات أخرى ستساهم في إقرار مبدأ الاقتراع العام.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية تحقق هذا المبدأ عبر سلسلة من الإصلاحات الدستورية أهمها:

- إصلاح 1870 الذي أقر بأن حق الاقتراع لا يمكن أن يحرم منه أي مواطن أو أن تفرض على ممارسته أية قيود لاعتبارات تتعلق بالعرق أو اللون أو الخضوع للرق.
- إصلاح 1920 الذي كرس مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة في ممارسة حق الانتخاب.

- إصلاح 1964 الذي نص على أن حق المواطنين الأمريكيين في التصويت في جميع الاقتراعات لا يمكن مصادرته أو الحد منه إما بسبب عدم أداء "الرسم الانتخابي" أو أية ضريبة أخرى.

وفي فرنسا فإن إقرار مبدأ الاقتراع العام المباشر والسري لم يتم إلا بموجب المادة 24 من دستور 4 نونبر 1848 التي أزاحت العديد من القيود التي كانت

¹ - اندريه هوريو: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية" ترجمة علي مقلد، شفيق طداد، عبد الحسن سعد، الجزء الأول، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1974، ص: 226.

مفروضة على حق الانتخاب، هذا الحق تأيد أكثر واتسعت دائرة المستفيدين منه بصدور دستور 27 أكتوبر 1946 الذي كرس بدوره مبدأ الاقتراع العام المتساوي المباشر والسري. (المادة 3 من دستور 1946) كما نص على أن الهيئة الناخبة تشمل جميع المواطنين الفرنسيين ذكورا وإناثا (المادة 4 دستور 1946)⁽¹⁾.

أما في بريطانيا فإن إقرار مبدأ الاقتراع العام لم يتقرر إلا بصدور القانون الانتخابي لسنة 1918 ولم يتم توحيد السن الانتخابي إلا سنة 1928، كما تم خفض هذا السن منذ بداية السبعينات إلى 18 سنة.

حكما آخر الدول التي اعترفت للنساء بحق الاقتراع هي سويسرا بمقتضى استفتاء 7 فبراير 1971⁽²⁾.

ينبغي أن نشير إلى أن إقرار حق الانتخاب في المغرب تم إقراره ابتداء من سنة 1962، قبل ذلك كان نظام الحكم في المغرب قديما يقوم على أساس مبدأ الشورى، الذي يعتبر أحد المبادئ الأساسية للقانون العام الإسلامي، وهو مبدأ يلزم أمير المؤمنين باستشارة الأمة عن طريق العلماء وأهل الحل والعقد، سواء في اختيار السلاطين أو الإفتاء في بعض القضايا المستجدة أو التعامل مع الأمم الأجنبية.

ومع إقرار أول دستور مدون في 18 نونبر 1962 انتقل المغرب من نظام الشورى الإسلامي إلى نظام الديمقراطية التمثيلية⁽³⁾. حيث تضمن الدستور تنصيحا واضحا على المساواة بين الرجل والمرأة في ممارسة الحقوق السياسية.*

¹ - د. عسو منصور وآخرون: "القانون الانتخابي المغربي"، مرجع سابق، ص: 4.

² - المرجع نفسه، ص: 5.

³ - د. محمد معتصم: "التطور التقليدي للقانون الدستوري المغربي"، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية، الدار البيضاء، الجزء الأول، ص. ص: 517-515.

* - الفصل الثاني من دستور 14 دجنبر 1962 ينص على أن:

"الرجل والمرأة متساويان في التمتع بالحقوق السياسية، يحق له مواطن ذكرا كان أو أنثى أن يكون ناخبا إذا كان بالغا سن الرشد وتمتعا بالحقوق الوطنية والسياسية".

علما أن المرأة المغربية ساهمت في الاقتراع قبل صدور الدستور المشار إليه بمناسبة الانتخابات الجماعية المنظمة بتاريخ 29 ماي 1960، مبدأ المساواة بين الجنسين ستؤكدده الدساتير المغربية اللاحقة (1970/1972/1992/1996/2011) أيضا سلسلة من الظواهر المنظمة للعملية الانتخابية**. لكن ما هي مقومات العملية الانتخابية؟

المبحث الثاني : مبادئ ومقومات العملية الانتخابية

تتأسس ثقافة الانتخاب على جملة من المبادئ والمقومات، تشكل في الواقع مرتكزات الثقافة السياسية للمجتمعات الديمقراطية من أهمها:

المطلب الأول : التوافق ومبدأ التسامح الديني :

الذي يعني التداول في القضايا الأساسية والتراضي حولها بالحوار البناء والاختلاف الموجه بالعقل، المستند إلى التسامح.

يترتب على ذلك الإقرار بمبدأ النسبية في النظر إلى المجال السياسي ومقاربة إشكالياته الكبرى، ففي المجتمع التوافقي يتعذر على أي فاعل سياسي، حزبا كان أم منظمة الادعاء بامتلاك الحقيقة - دون سواه - مما يعني ضرورة التعامل مع الآخر والإنصات له، والبحث بمعيته عن القواسم المشتركة لإدارة الشأن العام. مع ترك سلطة الاختيار للرأي العام يمارسها بنضج ومسؤولية، علاوة على أن المجتمع التوافقي يوفر شروط التداول على السلطة، إذ يعترف للأقلية

** مثلا: - ظهور فاتح شتنبر 1959، الخاص بانتخاب المجالس الجماعية المعدل بتاريخ 25 يوليوز 1969.

- ظهور 19 مارس 1977، المتعلق بوضع اللوائح الانتخابية. =

- ظهور 27 دجنبر 1983، الخاص بالمراجعة الاستثنائية للوائح الانتخابية.

انظر هذا الصدد:

- الجريدة الرسمية عدد 4/2440 شتنبر 1954، ص: 1477.

- الجريدة الرسمية عدد 19/3359 مارس 1977.

- الجريدة الرسمية عدد 3713 مكرر / 29 دجنبر 1983.

بشرعية الوجود ويسمح لها بإمكانية تطوير قدراتها الذاتية للانتقال إلى مجال الأغلبية الحاكمة⁽¹⁾.

بيد أن التوافق المشار إليه، لم يتحقق في التاريخ، ويصبح ركيزة من ركائز الديمقراطية، لو لم يتعزز بمبدأ التسامح الديني.

إذا كان أهم اكتشاف في المشروع الديمقراطي الحديث، هو تنظيم التداول على الحكم بكيفية سلمية، فإن ذلك لم يتحقق على أرضية الواقع إلا بعد تجاوز هوة التعارض بين الدولة والدين والاعتراف بحرية الاعتقاد والعبادات، ذلك أن مشكلة الفكر الديمقراطي منذ البدء لم تكن مع الدين كمرجعية مقدسة، ولكن مع كل المحاولات التي استهدفت - توظيفه - من أجل ممارسة الاستبداد الفكري، وبالتالي احتكار الحكم السياسي باسم حقائق متعالية وأحكام مقررة سلفاً، لا تحتاج في حد ذاتها لرضى وموافقة الشعب⁽²⁾.

يبدو أننا قد وصلنا إلى نقطة أساسية وهي أن مبدأ التسامح الديني لا يمكن إقراره إلا باعتماد اللائكية التي لا تعني طمس الهوية الحضارية للشعب في ظل الديمقراطية، وإنما ترمي إلى جعل "الحرية الروحية تتمتع بمكانة ممتازة ومحصنة تماماً ضد تدخل الدولة".

ذلك أن إصدار قوانين ذات مضامين دينية بإمكانه أن يؤدي إلى التمييز بين المواطنين ومصادرة حرية بعضهم. الأمر الذي يعد متعارضاً مع متطلبات المشاركة الديمقراطية التي تسمح ببلورة رأي عام متفتح يقبل بالحق في الاختلاف عندما يتعلق الأمر بالقناعات الروحية.

¹ - امحمد المالكي: "الوجيز في القانون الدستوري"، مرجع سابق، ص.ص: 202-201.

² - د. يوسف الفاسي الفهري، "القانون الدستوري" ردمك، الطبعة الأولى 1997، ص.ص: 232-231.

لكن إذا كانت الديمقراطية تستلزم عدم إقصاء المواطن من المشاركة في تسيير الشؤون العامة استنادا إلى مبررات دينية أو أخلاقية أو فلسفية، فإنها تشتت في المقابل ولاء المواطن لنظام حقوقي يتضمن ضوابط تحكم سلوك الأفراد على الصعيد السياسي.

فلكي تتم صيانة المصلحة العامة رغم تغير الحكام، لابد من وجود تراض سياسي حول بعض المسائل الهامة التي تهتم حياة المواطنين ومستقبل الدولة. أما إذا استحال تحقيق تراض بين مكوناته الأساسية والفاعلة داخل المجتمع فإنه من الصعب تفعيل مفهوم التوافق، وجعله أمرا اعتياديا متفق عليه⁽¹⁾.

المطلب الثاني التراضي السياسي :

هو إتفاق الأغلبية الحاكمة والأقلية المعارضة على أرضية مشتركة من المبادئ التي تحدد الاختيارات الأساسية للدولة، فقاعدة الأغلبية ليست هي من يحسم في القضايا الجوهرية والشائكة التي تطرح على المجتمع، وإنما يتم الحسم انطلاقا من قاعدة التفاهم المرتكز على احترام الحق في الاختلاف وعدم حل مشكل بهم المجموع، بالاستناد فقط على دعم الأكثرية العددية التي لا تراعي دائما احترام المصلحة العامة⁽²⁾، لا يتم إذن الحسم في النزاعات الحاصلة حتما بين الفاعلين السياسيين إلا عبر نهج أسلوبى التفاوض والحوار مع المعارضة بهذا المعنى يكون التراضي اتفاق داخل الاختلاف، فهو لا يستبعد النزاعات بل يفترضها. فإذا كان التصويت بالأغلبية يعكس الانقسامات فإن التراضي يعبر عن تشبث كل واحد بالارتباط مع الآخر رغم كل ما يفرقهما فعندما نبرم عقدا فإننا

¹ - د. يوسف الفاسي الفهري: "القانون الدستوري"، مرجع سابق، ص: 237.

² - "Dictionnaire Encyclopédique de théorie et de sociologie du droit", (Dictionnaire d'Éguilles), Ed L.G.D.J., Paris 1988, p p: 67-68.

نتفق بشأن ما قبلناه. أما عندما يتعلق الأمر بالتراضي فإننا نسكت عن الاختلافات التي بيننا. إنه يعبر عن ارتباط، تضامن، خضوع متبادل للأطراف بغض النظر عن ما يفرقها، بالتالي فهو يسمح بكيفية عكسية بتأكيد كل طرف لاختلافه وتمايزه دون أن يؤدي ذلك إلى التضحية بمبدأ التضامن⁽¹⁾.

مبدأ التراضي يظهر واقعا على مستوى التجربة السياسية للدول الديمقراطية الحديثة، حيث تتبلور الاختيارات الأساسية للدولة على أساس الحوار الإيجابي بين الأغلبية الحاكمة والمعارضة. لدرجة جعلت البعض يقولون بأن دولة ديمقراطية عريقة كبريطانيا كانت محكومة في الواقع من طرف حزب منقسم إلى شعبتين. إذ خلال الفترة الممتدة من 1689 إلى غاية 1945 كان التناوب الحكومي يتم من خلال حزبان ينتميان لخلية واحدة، مما جعلهما يختلفان فقط حول التفاصيل الجزئية أو مناهج العمل الحكومي الواجب اعتمادها.

صحيح أنهما اختلفا حول العديد من القضايا كتوسيع حق الاقتراع، وحدود الحرية الدينية والقضايا التجارية والاستثمارية، لكن هذه الخلافات كانت تفسح المجال دائما لإمكانية التوافق أو البحث عن حلول وسطى ترضي الطرفين⁽²⁾.

وحتى عند بروز الحزب العمالي في الساحة السياسية، وتحول إلى حزب حاكم بعد الحرب العالمية الثانية. فإن ذلك لم يؤدي إلى تغيير جذري في الاختيارات الاقتصادية والدبلوماسية فالأغلبية الفائزة لا تستطيع إقصاء أو قمع الأقلية، وإهمال اتجاهات الرأي العام. ذلك أن معاكسة الرأي العام في ظل مجتمع

¹ - F. Emald : "L'état providence", Ed. Grasset, Paris 1986, p : 516.

² - Harold J. Laski : Le gouvernement parlementaire en Angleterre, traduction française de Jaques Cadart et Jaqueline Prelot, Ed. Marcel Prelot, 1950, p : 59.

ديمقراطي تؤدي بالضرورة إلى الإقصاء من تحمل المسؤوليات الحكومية فتطور موقف الشعب الأمريكي من مظاهر التمييز العنصري ضد الزواج خلال الخمسينيات هو الذي يفسر فشل المرشح اليميني المتطرف كولدويتير Goldwater في الانتخابات الرئاسية التي أجريت سنة 1964 في الولايات المتحدة الأمريكية. كما أن تحمل الاشتراكيين الفرنسيين لمسؤولية الحكم في ظل الجمهورية الثالثة والرابعة لم يتم إلا بعد نبذهم للشعارات الثورية والمناهضة لأساليب العمل البرلماني مع مراجعتهم تصوراتهم حول المسألة الاجتماعية والقضايا الاستعمارية. أما خلال الجمهورية الخامسة فإن فوز فرانسوا ميتران François Mitterand بمنصب رئاسة الدولة سنة 1981 لم يؤد إلى نبذ دستور 1958، أو مراجعة جذرية للنظام الاقتصادي وأهداف السياسة الخارجية لفرنسا.

فالتناوب الحكومي ليس ظاهرة آلية تحكمها اعتبارات الحساب الانتخابي فقط، وإنما هي مشروطة بحصول تراض حول الحد الأدنى من متطلبات العيش السياسي للأغلبية الحاكمة إذا ما اعتقدت بأن هزيمتها في الانتخابات ستكون هزيمة نهائية يضيع معها كل فرصة للعودة وتقلد المسؤوليات الحكومية، فإنها ستفرض التناوب وستعمل على قمع خصمها وتهميشه بكيفية منهجية، ولو اقتضى الأمر إبقاء التنافس الانتخابي أو جعل الاقتراع العام مجرد وسيلة لتأييد بقائها في الحكم، ذلك أن الإحتكام لقواعد النزاهة والحرية التي يفترضها التنافس الانتخابي، لا يتأتى عمليا، إلا إذا "اقتنعت الأطراف الأساسية مسبقا (أي تلك التي تتوفر على سلطات الإكراه والضغط والتعبئة) بأن من مصلحتها إظهار تسامح متبادل، وبما أن إبراز الاعتدال لا يكون إلا نتيجة الاقتناع فإن شعور كل طرف بأن مصالحه الحيوية لن تتضرر بكيفية لا رجعة فيها

هو الذي يجعله مستعدا لتقبل قواعد التنافس الانتخابي الذي يسمح بالتناوب على الحكم⁽¹⁾.

الانتخاب هو الدعامة الرئيسية للنظام الديمقراطي والسبيل إلى تنظيم حكومة نيابية تستند في وجودها واستمرارها إلى الإرادة الشعبية. إنها الأداة التي تسمح بإسهام الشعب في صنع القرار السياسي بصورة تتلاءم مع مقتضيات العصر. بهذا المعنى فالانتخاب يتضمن مرتكزين أساسيين :

- التصويت أو الاختيار : فالشعب بالانتخاب يختار شخصا أو حزبا أو سياسة.

- التفويض : فعن طريق الانتخاب يفوض الشعب نوابه سلطاته السيادية ويترتب على هذا التفويض الأول تفويضات متتالية.

وهو ما يعني أن للانتخاب علاقة وطيدة مع مجموعة من المفاهيم أبرزها. المشاركة السياسية، الثقافة السياسية، التنشئة السياسية وأخيرا التنمية السياسية.

¹- يوسف الفاسي الفهري "القانون الدستوري"، مرجع سابق، ص.ص: 240-241.

البرلمان المغربي بين آلية التشريع وإمكانية التقييم

نبيل فتال

باحث في القانون العام والعلوم السياسية

تقديم :

إنه إذا ما رجعنا إلى النظام السياسي، سنجد مؤسسة البرلمان تحتل موقعا مهما ضمن المؤسسات الدستورية الأخرى للبلاد، فهي تحتل المرتبة الثانية بعد المؤسسة الملكية، على اعتبار أنها تتشكل من ممثلي الأمة، ونظرا كذلك لنوع الاقتراع المعتمد في انتخاب أعضائها، الشيء الذي يميزها عن باقي المؤسسات الأخرى من حيث اختصاصاتها وتشكيلها وسير عملها¹.

ويمارس البرلمان مجموعة من السلط طبقا لأحكام الدستور، والأصل في ذلك كونه صاحب الاختصاص في مجال التشريع، هذا الاختصاص الذي يعتبر الأول والأهم بالنسبة لهذه المؤسسة، الأمر الذي تزكى بمقتضى المستجدات التي حملتها وثيقة 29 يوليوز 2011 التي همت توسيع الاختصاصات التشريعية

¹ خالد برجوي، "النظامان الداخليان لمجلس البرلمان وإشكالية التحيين والملائمة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 56، ماي-يونيو، 2000، ص: 79.

للبرلمان، وتعزيز دوره التقييمي في مجال السياسات العمومية¹، وتحويله إلى مكان للسلطة ومورد لشرعية الحكومة².

وقد نص الدستور الجديد في بابه الرابع الخاص بالمؤسسة البرلمانية، على أن البرلمان يمارس السلطة التشريعية، كما تمت عنونه بـ "السلطة التشريعية" عكس الباب الثالث من دستور 1996، الذي كان تسميته بـ "البرلمان".

وقد نص الدستور من خلال هذا الباب، على أن البرلمان يتكون من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، والمعارضة مكون أساسي في المجلسين، وتشارك في وظيفتي التشريع والرقابة³. وقد خصص الدستور الجديد المواد من 60 إلى 69 لتنظيم البرلمان، والمواد من 70 إلى 77 لمجال سلطاته، بينما تحدث في ممارسة السلطة التشريعية من الفصل 78 إلى الفصل 86، وقد تم من خلال جل هذه الفصول التوسيع من سلطات البرلمان في مجال التشريع، الأمر الذي يعكس إمكانية تأثيره على مجال السياسات العمومية، والتي تحدث عنها الدستور بمقتضى الفصل 101 منه.

هذا ما سنحاول الوقوف عليه من خلال :

الفرع الأول : دور البرلمان في التشريع

الفرع الثاني : دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية

¹ أحمد حضبراني، "البرلمان واختصاصاته"، منشورات الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان، 2014، ص : 25.

² حسن طارق، "دستور 2011 النص والسياق"، مقال تحت عنوان : "سنة ونصف من دستور 2011 : تأملات سريعة"، المجلة المغربية للسياسات العمومية، العدد 8، صيف 2012، ص : 23.

³ المادة 60 من دستور 1 يوليوز 2011.

الفرع الأول : دور البرلمان في التشريع

إن رغبة المشرع في تقوية مؤسسة البرلمان جعلته من خلال الوثيقة الدستورية لعام 2011 يوسع من مجال القانون، حيث أصبح البرلمان مكلفا بالتشريع في مجالات أكبر من السابق، وهو ما يعني تركيز إمكانية تأثيره القانوني على دائرة أكبر من السياسات العمومية، والتي تعتبر من أهم الاختصاصات الجديدة التي نص عليها الدستور الجديد، التي ما فتئت تطالب بها الأحزاب السياسية، فدسترة صلاحيات البرلمان المغربي في مجال تقييم السياسات العمومية يجسد استجابة المشرع لهذا المطلب استجابة لما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية الدولية المتقدمة.

ومن خلال هذا الفرع، سنتناول من جهة مجال التشريع الذي تم توسيع نطاقه مقارنة بالدساتير السابقة التي عرفها ومر منها المغرب، وكذلك من جهة أخرى مسطرة التشريع التي عرفت بدورها مستجدات مهمة بعدد إقرار دستور 2011.

الفقرة الأولى : مجال التشريع

لابد وقبل الحديث عن مجال التشريع، من التمييز بين التشريع في مجال القانون العادي والتشريع في مجال القوانين الخاصة.

أ- التشريع في مجال القانون بصفة عامة :

قد نص الفصل 46 من دستور 1996 على أنه : "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور بالتشريع في الميادين الآتية :

- الحقوق الفردية والجماعية المنصوص عليها في الباب الأول من الدستور
- تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها والمسطرة الجنائية والمسطرة المدنية وإحداث أصناف جديدة من المحاكم.
- النظام الأساسي للقضاة
- النظام الأساسي للتوظيف العمومية

- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين
 - النظام الانتخابي لمجالس الجماعات المحلية
 - نظام الالتزامات المدنية والتجارية
 - إحداث المؤسسات العمومية
 - تأسيس المنشآت ونقلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص
- كما للبرلمان صلاحيات التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف الأساسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية¹.
- أما الفصل 71 من دستور 1 يوليوز 2011، فقد أضاف عدة اختصاصات مهمة، حيث ينص :
- يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:
- الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في التصدير، وفي فصول أخرى من هذا الدستور؛
 - نظام الأسرة والحالة المدنية؛
 - مبادئ وقواعد المنظومة الصحية؛
 - نظام الوسائط السمعية البصرية والصحافة بمختلف أشكالها؛
 - العفو العام؛
 - الجنسية ووضعية الأجانب؛
 - تحديد الجرائم والعقوبات الجارية عليها؛

¹ محمد الحاج قاسم، "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - المفاهيم والنظم السياسية"، الطبعة الخامسة، دار النشر المغربية، 2011، ص: 211.

- التنظيم القضائي وإحداث أصناف جديدة من المحاكم؛
- المسطرة المدنية والمسطرة الجنائية؛
- نظام السجون؛
- النظام الأساسي العام للتوظيف العمومية؛
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين؛
- نظام مصالح وقوات حفظ الأمن؛
- نظام الجماعات الترابية ومبادئ تحديد دوائرها الترابية؛
- النظام الانتخابي للجماعات الترابية ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية؛
- النظام الضريبي، ووعاء الضرائب، ومقدارها وطرق تحصيلها؛
- النظام القانوني لإصدار العملة ونظام البنك المركزي؛
- نظام الجمارك؛
- نظام الالتزامات المدنية والتجارية، وقانون الشركات والتعاونيات؛
- الحقوق العينية وأنظمة الملكية العقارية العمومية والخاصة والجماعية؛
- نظام النقل؛
- علاقات الشغل، والضمان الاجتماعي، وحوادث الشغل، والأمراض المهنية؛
- نظام الأبناك وشركات التأمين والتعاضديات؛
- نظام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛
- التعمير وإعداد التراب؛
- القواعد المتعلقة بتدبير وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة؛
- نظام المياه والغابات والصيد؛

- تحديد التوجهات والتنظيم العام لميادين التعليم والبحث العلمي والتكوين المهني؛

- إحداث المؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري من أشخاص القانون العام؛

- تأمين المنشآت ونظام الخصوصية.

للبرلمان بالإضافة إلى الميادين المشار إليها في الفقرة السابقة، صلاحية التصويت على قوانين تضع إطارا للأهداف السياسية لنشاط الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية.

من خلال ما سبق، يتضح لنا توسيع مجال القانون في الدستور الجديد، حيث أصبح يهم ثلاثين مجالا عوض تسع مجالات، الأمر الذي يعتبر مؤشرا على إعادة الاعتبار للمؤسسة التشريعية في ما يتعلق بدور المؤسسة التشريعية في مجال إعداد السياسات العمومية، غير أن القراءة الدقيقة للنص توجي بعكس ذلك، حيث أن مجمل هذه الاختصاصات تم نقلها من دستور 1996، ولكن هذه المرة بنوع من التدقيق والتفصيل، مع إضافة مجالات جديدة تتعلق أساسا بالعفو العام ومعايير التقطيع الانتخابي والاتفاقيات الدولية، وهو ما يركي فرضية الاستمرارية، والتي يتأسس عليها القول أن الدستور الجديد بقي وفيما لفكرة تحديد مجال القانون على سبيل الحصر، ولروح فلسفة العقلنة البرلمانية، من خلال الاحتفاظ بغالبية القواعد والآليات الدستورية المرتبطة باستقرار العمل المؤسساتي¹.

وإضافة إلى الاختصاصات التي حددها الفصل 71 في مجال القانون، هناك أيضا اختصاصات أخرى جاءت متفرقة في الوثيقة الدستورية بين عدة فصول، منها

¹ نجيب جيري، "الوظيفة الرقابية للبرلمان"، مجلة مسالك، عدد مزدوج 19-20، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2012، ص: 71.

ما نص عليه الفصل 11 من استفادة الأحزاب من وسائل الإعلام العمومية على نحو منصف، والممارسة الكاملة للحريات والحقوق الأساسية المرتبطة بالعمليات الانتخابية وعمليات التصويت التي يحدد القانون القواعد التي تضمن الاستفادة منها، كما يحدد القانون بموجب الفصل 17 المعايير الخاصة بالأهلية للانتخابات وحالات التنافي، وشروط وكيفية الممارسة الفعلية لحق التصويت وحق الترشيح، انطلاقاً من بلدان الإقامة بخصوص المغاربة المقيمين بالخارج، كما نص الفصل 55 في فقرته الثانية على أنه "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحريات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون" كما يشمل القانون من خلال الدستور مختلف الحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بحرية خلق واختيار الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية، المساواة في التمتع بالحقوق السياسية بين الرجل والمرأة وحرية العقيدة، والعبادات في إطار الضوابط القانونية الإسلامية، حرية الاجتماع والتجمع والتظاهر السلمي والانتماء النقابي، حرية تأسيس الجمعيات¹.

ويحدد القانون شروط تسليم الأشخاص المتابعين أو المدانين لدول أجنبية، وكذا شروط حق اللجوء²، كما يختص القانون بتنظيم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في كل ما يتعلق بالمساواة في التعليم والتشغيل والصحة والملكية والمبادرة الخاصة، وحق الحصول على المعلومة الذي يعتبر من المستجدات التي جاء بها دستور 2011 في الفصل 27 منه "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على

¹ أنظر الفصل 29 من دستور 1 يوليو 2011.

² أنظر الفصل 30 من دستور 1 يوليو 2011.

المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام. لا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون...".
كما تم التنصيص على ضمان حرية الصحافة من خلال الفصل 28¹، وإعطاء القانون مهمة تحديد قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، إضافة إلى مجالات أخرى للقانون حددها الدستور في فصوله المائة والثمانين.

ب- التشريع في مجال القوانين التنظيمية:

إذا كانت قواعد الوثيقة الدستورية تحتل المرتبة العليا من حيث تدرج القوانين، فإن القوانين التنظيمية تأتي في المرتبة الثانية قبل القوانين العادية فهي تحتل مرتبة وسطى، ورابطة بين القواعد الدستورية والقانون التشريعي العادي، بل هي محكمة للدستور، وجزء من المنظومة القانونية الدستورية رغم عدم وجودها في نفس الوثيقة، إذ يلاحظ أن جل الدساتير الحديثة عادة ما تكتفي بالنص على كليات الأمور وعمومياتها، بينما تحيل التفاصيل والجزئيات المرتبطة بنظام الحكم، والمؤسسات السياسية على قوانين تنظيمية تعتبر مكملة لأحكام الدستور².

¹ ينص الفصل 28 من دستور 1 يوليوز 2011 على ما يلي :

حرية الصحافة مضمونة، ولا يمكن تقييدها بأي شكل من أشكال الرقابة القبلية. للجميع الحق في التعبير، ونشر الأخبار والأفكار والآراء بكل حرية، ومن غير قيد، عدا ما ينص عليه القانون صراحة. تشجع السلطات العمومية على تنظيم قطاع الصحافة، بكيفية مستقلة، وعلى أسس ديمقراطية، وعلى وضع القواعد القانونية والأخلاقية المتعلقة به. يحدد القانون قواعد تنظيم وسائل الإعلام العمومية ومراقبتها، ويضمن الاستفادة من هذه الوسائل، مع احترام التعددية اللغوية والثقافية والسياسية للمجتمع المغربي.

² وتسهر الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري على احترام هذه التعددية، وفق أحكام الفصل 165 من هذا الدستور. عبد النبي كياس، "توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996"، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، شعبة علم السياسة والقانون الدستوري، السنة الجامعية: 2010-2011، ص: 271-272.

الفصول	مجال القوانين التنظيمية حسب دستور 2011
ف.5	1. قانون تنظيمي متعلق بتنفيذ الطابع الرسمي للأمازيغية
ف.5	2. قانون تنظيمي يتعلق بتحديد صلاحيات وتركيبية وكيفية سير المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية
ف.7	3. القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية
ف.10	4. تحديد كفاءات ممارسة المعارضة لحقوقها
ف.14	5. قانون تنظيمي يتعلق بالحق في تقديم منتمسات في مجال التشريع من طرف المواطنين والمواطنات
ف.49	9. قانون تنظيمي يحدد لائحة المؤسسات والمقاولات
ف.63	10. قانون تنظيمي متعلق بمجلس النواب
ف.67	11. قانون تنظيمي متعلق بمجلس المستشارين
ف.67	12. قانون تنظيمي للجان تقصي الحقائق
ف.75	13. قانون تنظيمي لقانون المالية
ف.87	14. قانون تنظيمي متعلق بقواعد تنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها
ف.112	15. قانون تنظيمي يحدد النظام الأساسي للقضاة
ف.116	16. قانون تنظيمي يحدد انتخاب وسير المجلس الأعلى للسلطة القضائية
ف.131	17. قانون تنظيمي يتعلق بالمحكمة الدستورية
ف.133	18. قانون تنظيمي يتعلق بتطبيق الفصل 133
ف.153	19. قانون تنظيمي يتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

من هنا جاءت أهمية القوانين التنظيمية التي أخذها المشرع الدستوري بعين الاعتبار ليرفع من عددها ليصبح 19 قانونا تنظيميا عوض تسع قوانين حسب دستور 1996، هي على الشكل التالي :

كما يمكن إضافة قانون تنظيمي رقم عشرون بموجب الفصل العاشر من الدستور في فقرته الأخيرة، حينما نص "...تحدد كفاءات ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق، حسب الحالة، بموجب قوانين تنظيمية أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان".

وقد نص المشرع الدستوري في الفصل 85 من الدستور على أنه : لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور، كما عزز المشرع مكانة القوانين التنظيمية بتنصيبه في المادة 86 من أجل المصادقة على مشاريع القوانين التنظيمية حيث جاء : "تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور"، بمعنى أن الفترة التشريعية الفاصلة بين 2011 و 2016، البرلمان ملزم بصفة وجوبية على المصادقة على جميع القوانين التنظيمية، وبالتالي تفادي حالات الانتظار والمماطلة التي طالت التجارب السابقة، ووضع قطيعة مع كل ما يعطل الإصلاحات الدستورية، خصوصا والظرفية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي جاء في سياقها الإصلاح الدستوري. وفي ما يلي القوانين التنظيمية التي تمت المصادقة عليها من خلال الولاية التشريعية التاسعة للبرلمان :

1- مشروع القانون التنظيمي رقم 23.16 بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقا لأحكام الفصلين 42 و 92 من

- الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 من شعبان 1433.17 يوليوز 2012.
- 2- مشروع القانون التنظيمي رقم 21.16 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 3- مشروع القانون التنظيمي رقم 20.16 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب.
- 4- مشروع القانون التنظيمي رقم 90.15 يتعلق بمجلس الوصاية.
- 5- مشروع القانون التنظيمي رقم 44.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.
- 6- مشروع القانون التنظيمي رقم 64.14 المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع.
- 7- مشروع القانون التنظيمي رقم 106.14 المتعلق بالنظام الأساسي للقضاة.
- 8- مشروع القانون التنظيمي رقم 100.19 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية.
- 9- مشروع قانون تنظيمي رقم 34.15 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية.
- 10- مشروع قانون تنظيمي رقم 32.15 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 28.11 المتعلق بمجلس المستشارين.
- 11- مشروع قانون تنظيمي رقم 33.15 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.
- 12- مشروع قانون تنظيمي رقم 113.14 يتعلق بالجماعات.

- 13- مشروع قانون تنظيمي رقم 112.14 يتعلق بالعمالات والأقاليم.
 - 14- مشروع قانون تنظيمي رقم 111.14 يتعلق بالجهات.
 - 15- مشروع قانون تنظيمي رقم 12.14 يقضي بتغيير وتتميم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.12.20 بتاريخ 27 من شعبان 1433 (17 يوليو 2012).
 - 16- مشروع قانون تنظيمي رقم 065.13 يتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة وبالوضع القانوني لأعضائها.
 - 17- مشروع قانون تنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، ترتيب الآثار القانونية على القرار الصادر عن المجلس الدستوري.
 - 18- مشروع قانون تنظيمي رقم 066.13 يتعلق بالحكمة الدستورية.
 - 19- مشروع قانون تنظيمي رقم 085.13 يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق.
 - 20- مشروع قانون تنظيمي رقم 128.12 يتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.
 - 21- مشروع قانون تنظيمي رقم 02.12 بتطبيق أحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور. عدل العنوان مشروع قانون تنظيمي رقم 02.12 يتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و 92 من الدستور.
- كما لم يغفل المشرع الدستوري إجراءات سن وتداول مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية، حيث جاء مضمون الفصل 85 واضحاً في هذا الصدد مؤكداً على أنه "لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب

إلا بعد مضي 10 أيام على وضعها لدى مكتبه، ووفق المسطرة المشار إليها في الفصل 84 التي تمنح الأسبقية للغرفة الأولى على حساب الثانية في ما يخص التصويت النهائي على النصوص التشريعية على أساس أن تنال ثقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ما عدا إذا تعلق الأمر بنص يخص الجماعات الترابية والمجالات ذات الصلة بالتنمية الجهوية والشؤون الاجتماعية، فإن الكلمة تعود لمجلس المستشارين".

الفقرة الثانية : مسطرة التشريع

تبتدئ مسطرة التشريع بالمبادرة التشريعية¹، التي هي من حق النائب البرلماني والتي تعد من أهم الأركان التي تصبو إلى جعل السلطة التشريعية سلطة تساهم حقيقة في الحياة السياسية للبلاد، وهي إحدى التقنيات الأساسية التي يشارك من خلالها البرلمان في العملية التشريعية باعتبارها الخطوة الأولى لأي إجراء بهدف وضع نصوص قانونية بالمفهوم الشكلي، فالعملية التشريعية لا تبدأ من فراغ، بل لابد لها من بداية تتمثل في حق الاقتراح باعتباره العمل الذي يقدم للتشريع مادته ويساهم في تحديد القاعدة القانونية²، وقد اعتبره الفقه بأنه العمل الذي يضع الأسس الأولية للتشريع ويحدد مضمونه³.

إن الاقتراح إما أن يكون صادرا عن البرلمان، مما يجعله يكتسي صبغة تشريعية مفترضة، باعتبار الوظيفة التشريعية للبرلمان كسلطة تشريعية أصلية التي يتساوى من خلالها البرلمان في مجلس النواب والمستشارين، على أن يكون

¹ عبد الحميد الزويج، "علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي- دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. أكادال الرباط، السنة الجامعية: 2000-2001، ص: 383.

² يمينة هوكو، "وظيفة التشريع - مقارنة المغربية، الجزائر - مطبوعات الهلال، الطبعة الأولى، 2006، ص: 18.

³ مصطفى قلوبوش، "النظام الدستوري المغربي - المؤسسة البرلمانية"، دار السلام للنشر والتوزيع، طبعة 1997-1998، ص: 138.

الاقتراح ضمن نطاق مجال التشريع¹، ويسمى هذا الاقتراح "بمقترح قانون"، أو يكون صادرا عن رئيس الحكومة، ويسمى الاقتراح هنا "مشروع قانون"، ويتساوى في الاقتراح أعضاء مجلس النواب أو مجلس المستشارين مع رئيس الحكومة² أي السلطة التنفيذية التي لا تعد صاحبة الاختصاص الأصيل في مجال التشريع³، إلا أنها وعلى خلاف ما سبق، تحتكر لوحدها مبادرة تقديم مشروع قانون المالية، ويعود تبرير حق الحكومة في هذا المجال إلى كون أن المالية ليست جزءا مستقلا عن النشاط السياسي، حيث ترتبط بالأهداف الاجتماعية والاقتصادية لتدخلات الدولة، ولا يمكن للحكومة تأمين هذه المسؤولية، إلا إذا قدمت مشاريعها المتعلقة بالمالية بنفسها لا أن تقدم من قبل أعضاء البرلمان⁴. وفي هذا السياق، ينص الفصل 75 من دستور 2011 على أنه "يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية...".

ومن خلال منصوص الفصل السابق الذكر، تقرر كذلك أسبقية إيداع قانون المالية لصالح مجلس النواب، شأنه في ذلك شأن باقي مشاريع القوانين الأخرى، كما جاء في الفصل 78 من دستور 2011 الذي أشار إلى أن "تودع مشاريع القوانين

¹ ويقصد هنا المجال المحدد بمقتضى الفصل 71 من دستور 2011 والفصول الأخرى التي تحيل على القانون.

² أنظر الفصل 78 من دستور 1 يوليوز 2011.

³ يمينة هكو، "المؤسسة التشريعية بالمغرب"، دراسة في البناء والأداء: التشريع والمراقبة حسب دستور 1996، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الأول، وجدة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية السنة الجامعية: 1999-2000، ص: 68.

⁴ أمينة الطنجي الشرقاوي، "العلاقة بين السلطات في النظام الدستوري المغربي 96/92 والفرنسي 1958"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، أكليّة العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، كدال السنة الجامعية: 2003-2004، ص: 214.

بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب، ومشاريع القوانين المتعلقة بالخصوص بالجماعات الترابية وبالتنمية الجهوية، وبالقضايا الاجتماعية بالأسبقية لدى مجلس المستشارين". أما فيما يتعلق بمقترحات القوانين التي يقدم بها أعضاء البرلمان، فإنها تودع لدى مكتب المجلس الذي ينتمي إليه العضو أو الأعضاء أصحاب المبادرة.

يعتبر ما احتواه نص الفصل 78، مستجدا من مستجدات دستور 1 يوليوز 2011، الذي يقابله الفصل 52 من دستور 1996، الذي نص في فقرته الثانية على أن "توضع مشاريع القوانين بمكتب أحد المجلسين"، الأمر الذي يترك المجال مفتوحا أمام الحكومة لاختيار المجلس الذي سيعرض عليه المشروع أولا، ولو أن الحكومة دأبت في كثير من الأحيان على عرض مشاريع القوانين بالأسبقية على الغرفة الأولى للبرلمان، خصوصا إذا ما تعلق الأمر بمشروع قانون المالية، حتى وإن لم ينطق النص القانوني بذلك صراحة.

أما بخصوص التداول، فقد تطرق إليه المشرع الدستوري في الفصل 84 من دستور 2011، حيث خول لمجلسي البرلمان الحق في دراسة ومناقشة النصوص التشريعية المعروضة بأن يتداولوا بالتتابع في كل مشروع أو مقترح قانون، كما أنه لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب باعتبارها ذات خصوصية في النسق الدستوري المغربي، حيث تختلف عن القوانين العادية، وتخضع لمسطرة تشريعية تضمن بعض التقنيات الإجرائية¹، إلا بعد مضي 10 أيام على وضعها لدى مكتبه، حيث يستمر في التداول حتى يتوصل إلى إقرار

¹ محمد الحاج قاسم، مرجع سابق، نفس الصفحة 211.

النص عن طريق التصويت عليه، وبعد ذلك تتم المصادقة عليه نهائيا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من مجلس النواب¹.

وإذا تعلق الأمر بمقتراح أو مشروع قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب، أي حتى تكتمل عملية التصويت عليه من قبل مجلسي البرلمان ينبغي إحالته على المجلس الآخر قصد الدراسة والمناقشة والتصويت، وفق منصوص الفصل 85 من دستور 2011².

أما بخصوص التصديق، فهو الحق الدستوري الذي يمارسه الملك عن طريق موافقته على التشريع المصوت عليه من قبل البرلمان بمجلسيه، فالملك شريك البرلمان في سلطته المرتبطة بوضع القانون، ووفق المسطرة العادية يمكن للملك أن يمارس حق الاعتراض على أي نص قانوني اعتمده السلطة التشريعية، وذلك بأن يطلب من هذه الأخيرة عن طريق خطاب اللجوء إلى قراءة جديدة³، ويرمي طلب القراءة الجديدة إلى تقييد سلطات المشرع حتى تكون محدودة في التشريع.

وقد تناولت الأنظمة الداخلية للبرلمان مسألة طلب القراءة الجديدة، فالملك عندما يطلب هذه القراءة بخصوص مقترح أو مشروع القانون، يعلم المجلس من طرف الرئيس ويأخذ برأيه، فيما إذا كان راغبا في إرجاع المشروع أو المقترح إلى لجنة أخرى غير التي بنتت فيه سابقا.

¹ أنظر الفصول 70-83-84 من دستور 2011.

² عبد الإله فونتير، "العمل التشريعي بالمغرب - أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية -"، الجزء الثاني، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، سنة 2002، ص: 179.

³ الفصل 95 من دستور 1 يوليوز 2011.

يحال النص إلى اللجنة التي بتت فيه سابقا في حالة الرفض، وعلى هذه اللجنة المختصة أن تنظر في النص داخل أجل لا يتعدى 15 يوما في أية حال، وتسجل القضية في جدول أعمال¹، وفي غالب الأمر يتم التصديق مصاحبا للإصدار في الوقت نفسه، هذه المرحلة كذلك تعرف كسابقتها حضورا ملكيا، من خلال حق الملك في إصدار القوانين بالأمر بتنفيذ القانون عن طريق الظهائر الملكية، بتكليف السلطة التنفيذية، بتنفيذ القوانين الجديدة.

وتبقى مرحلة النشر كمرحلة أخيرة في مسطرة التشريع، وتندرج ضمن مجال تنفيذ القوانين الذي تختص به الحكومة، التي لها جميع الصلاحيات في أن تنشر القوانين وتطبقها².

الفرع الثاني : دور البرلمان في تقييم السياسات العمومية

يقصد بالسياسات العمومية، تلك البرامج أو المشاريع الحكومية، أي كل ما يشير إلى أنشطة الحكومة ومؤسسات الدولة والفاعلين الرسميين داخلها، وهي أيضا مختلف الإجراءات التي تتم في إطار القانون، والقرارات المرتبطة بمنظومة القيم الفكرية والسياسية وبنية السلطة وكذلك توزيعها والتي تنشأ في إطار تنافسي يتميز بتعدد البرامج والتصورات الاجتماعية، التي تختلف من مجتمع لآخر³.

في المغرب، لم يعد البرلمان يؤدي الوظيفة الرقابية الكلاسيكية، التي أثبتت التجربة فشلها ومحدوديتها، مما استدعى الدفع نحو مقتضيات السياسات العمومية والارتقاء بها إلى المستوى الدستوري، بعدما كانت تمارس بشكل محتشم

¹ المواد 127-128-129 من القانون الداخلي لمجلس النواب 2012، والمواد 250-251-252 من القانون الداخلي لمجلس المستشارين 1998.

² أنظر الفصل 89 من دستور 1 يوليوز 2011.

³ عبد الفتاح ياغي، "السياسات العامة، النظرية والتطبيق"، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، الطبعة الأولى، القاهرة، سنة 2010، ص: 3.

في السابق، إلا أن واقع الحال قد حد كذلك حتى من إمكانية أن يلعب البرلمان دوره كاملا في التقييم، على الرغم من توسيع صلاحياته في مجال القانون الذي يفترض معه إعطاء دفعة قوية لهاته الصلاحية الجديدة.

الفقرة الأولى : مساهمة البرلمان في التقييم

قد تم الاعتراف صراحة باختصاص البرلمان في مجال السياسات العمومية من خلال دستور 2011، الذي أقر بأن البرلمان يصوت على القوانين ويراقب عمل الحكومة، ويقيم السياسات العمومية¹، وذلك استجابة لمطالب مجموعة من الأحزاب المغربية وهيئات أخرى، التي اقترحت بأن يقوم البرلمان بالتشريع ومراقبة الأداء العمومي للحكومة والصناديق والوكالات والمؤسسات العمومية وكل المرافق التي تدير المال العام، كما يقوم بتقييم السياسات العمومية²، بتنسيق مع المؤسسات العمومية التي يمكنها المساعدة في هذا المجال كالمجلس الأعلى للحسابات³، ودسترة هذا الاختصاص لصالح المؤسسة البرلمانية⁴، على اعتبار هاته الصلاحية تشكل حلقة وصل بين إطاري السياسات العمومية النظري والواقعي، وما يمكن أن تعكسه من تنوير الرأي العام حول ما تصنعه الحكومة، وتضعه من التزامات على عاتقها إزاء المواطن، إذ أن مهمة الحكومة لا تنتهي بمنح الثقة لها من طرف البرلمان، وإنما يستمر هذا التعاقد من خلال آلية الجلسة السنوية المخصصة لمناقشة السياسات العمومية، التي نصت عليها الفقرة الثانية من الفصل 101 من الدستور، حيث جاء فيها "تخصص جلسة سنوية من قبل البرلمان لمناقشة السياسات العمومية وتقييمها"، وذلك بهدف التعرف على نتائج السياسات

¹ الفصل 70 من دستور 1 يوليوز 2011.

² أنظر مذكرة حزب الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية المتعلقة بالتعديل الدستوري 2011.

³ أنظر مذكرة حزب الأصالة والمعاصرة المتعلقة بالتعديل الدستوري 2011.

⁴ أنظر مذكرة الفيدرالية الديمقراطية للشغل المتعلقة بالتعديل الدستوري 2011.

والبرامج العمومية، وقياس تأثيراتها على الفئات المعنية بها، ومدى تحقيقها للأهداف المتوقعة.

كما نص الفصل 100 من الدستور في فقرته الثالثة على أنه: "تقدم أجوبة على الأسئلة المتعلقة بالسياسات العامة من قبل رئيس الحكومة وتخصص لهذه الأسئلة جلسة واحدة كل شهر، وتقدم الأجوبة عنها أمام المجلس الذي يعنيه الأمر خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة"، كما يأتي انعقاد هذه الجلسة تطبيقا لأحكام المادتين 157¹ و160² من النظام الداخلي لمجلس النواب، ويشكل انعقاد هذه الجلسة من ضمن المستجدات التي تهدف إلى تعزيز وإغناء أعمال مجلس النواب، حيث أقر النظام الداخلي للمجلس مقتضيات جديدة تتعلق أساسا بحضور رئيس الحكومة مرة كل شهر إلى مجلس النواب، ومناقشة تقارير بعض المؤسسات والهيئات الوطنية سواء في اللجان الدائمة أو في الجلسات العامة.

وإذا كان الدستور قد دعا البرلمان لتخصيص جلسة سنوية لتقييم السياسات العمومية، فإن القانون الداخلي لمجلس النواب³، قد وسع من تأويل هذا الاختصاص، كونه جعل من صلاحية اللجان الدائمة لمجلس النواب أن تخصص اجتماعات لتقييم السياسات العمومية للقطاعات التي تدخل ضمن اختصاصاتها⁴.

¹ المادة 157: "تحدد باتفاق مع الحكومة جلسة واحدة كل شهر للأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة الموجهة إلى رئيس الحكومة، وتقدم الأجوبة عنها خلال الثلاثين يوما الموالية لإحالة الأسئلة على رئيس الحكومة، وفقا لأحكام الفصل المائة من الدستور".

² المادة 160: "تخصص جلسة واحدة كل شهر لتقديم أجوبة رئيس الحكومة على الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة".

³ تم إقرار القانون يوم 12 يناير 2012.

⁴ الفقرة الثانية من المادة 48 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

لكن وبعد إحالة النظام الداخلي لمجلس النواب على أنظار المجلس الدستوري¹، اعتبر هذا الأخير بأن هذه الصلاحيات الممنوحة للجان مخالفة لمقتضيات الدستور، على اعتبار أن منطوق الفصل 101 يفيد بأن مناقشة وتقييم السياسات العمومية يتم من قبل مجلسي البرلمان في جلسات عمومية تعقد في نفس الفترة وليس على صعيد اللجان البرلمانية الدائمة² التي لها فقط صلاحية طلب الاستماع لمسؤولي الإدارات والمؤسسات والمقاولات العمومية والدور الاستطلاعي³ والإخباري لا غير، وفق أحكام الفصل 102 من الدستور.

كما تشكل لجان تقصي الحقائق إحدى أهم دعائم تقييم السياسات العمومية، ليس من خلال الوثيقة الدستورية فقط، بل كذلك عبر النظام الداخلي للبرلمان أو القوانين التنظيمية⁴، ويمكن القول بأن التكريس الدستوري للجان تقصي الحقائق، جاء نتيجة رغبة ملحة من طرف المؤسسة التشريعية⁵ لتصبح هذه اللجان آلية دستورية من آليات تقييم العمل الحكومي، وبخلاف الدساتير السابقة، فإن الدستور الحالي سمح بتقديم طلب تشكيل هذه اللجان من طرف ثلث أعضاء أحد المجلسين، شرط أن لا يتم تشكيلها في وقائع تكون موضوع متابعات قضائية⁶،

¹ المحكمة الدستورية حالياً.

² حسن طارق، "في دستور السياسات العمومية"، الدستور الجديد للمملكة المغربية، دراسات مختارة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى، عدد 82، سنة 2012، ص: 29.

³ عبد الغني سرار، "دور اللجان البرلمانية الدائمة في تقييم السياسات العمومية بالمغرب"، مقال منشور بمجلة مسالك، "البرلمان المغربي ورهانات دستور جديد"، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، سنة 2014، ص: 79.

⁴ محمد معتصم، "اللجان البرلمانية في المراقبة خلال الثلاث دورات الأولى للولاية التشريعية الخامسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 11، سنة 1995، ص: 14.

⁵ ندير المومني، "مشروع تعزيز حكم القانون والنزاهة في الدول العربية - ورقة خلفية حول دور البرلمان في إعداد مراقبة وتقييم السياسات العمومية (حالة المغرب) - مسودة - المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ص: 8.

⁶ أنظر الفصل 67 من دستور 1 يوليوز 2011.

وأضيف إلى اختصاصاتها جمع المعلومات المتعلقة بتدبير المصالح، عوض اقتصرها على جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة فقط، وذلك وفق الاختصاصات الموكولة إليها من قبل السلطة التشريعية في نطاق المكان والزمان المحددين.

وتجدر الإشارة إلى أن البرلمان يمكنه الاستعانة بمؤسسات أخرى لمساعدته في مجال تقييم السياسات العمومية، بمقتضى الفصل 148 من الدستور الحالي¹، الذي ينص على إلزامية تفاعل المجلس الأعلى للحسابات مع البرلمان في جميع المجالات المتعلقة بمراقبة المال العام، وكذلك بحسب ما نص عليه الفصل 152² من الدستور الذي أناط بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي مهام استشارية لدى الحكومة والبرلمان بإبداء رأيه في التوجهات العامة للاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة، وكل القضايا الأخرى ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ويحلل الظرفية ويتتبع السياسات الاقتصادية والاجتماعية الوطنية والدولية ويدرس انعكاساتها، ويقدم اقتراحاته بناء على ذلك، مما من شأنه أن يساعد البرلمان في قيامه بمهمة تقييم السياسات العامة.

ومما لا شك فيه، فإن سلطات المؤسسة التشريعية في تقييم السياسات العمومية، تحددها مجموعة من المعينات سواء منها القانونية أو العملية، أو التي تصب في ما يسمى بعقلنة العمل البرلماني.

الفقرة الثانية : محدودية البرلمان في تقييم السياسات العمومية

لعل أول العثرات التي تعيق عمل السلطة التشريعية في مجال تقييم السياسات العمومية تتمثل في صعوبة الحصول على المعلومة، التي تحد من فعالية

¹ الفصل 148: "يقدم المجلس الأعلى للحسابات مساعدته للبرلمان في المجالات المتعلقة بمراقبة المالية العامة. ويجب في الأسئلة والاستشارات المرتبطة بوظائف البرلمان في التشريع والمراقبة والتقييم المتعلقة بالمالية العامة".

² الفصل 152: "للحكومة وللمجلس النواب والمستشارين أن يستشيروا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في جميع القضايا، التي لها طابع اقتصادي واجتماعي وبيئي".

قيامها بالدور الموكل لها في هذا المجال، بسبب لجوء الحكومة في الكثير من الأحيان إلى نهج سياسة الحجب للقضايا التي ترتبي الحفاظ على سريتها بهدف عدم تعرضها لأي اتهام أو مسؤولية من طرف الرأي العام الوطني، وما يمكن أن ينتج عنه من ردود أفعال سياسية، وهناك تظهر هيمنة الجهاز التنفيذي في علاقته مع المؤسسة التشريعية التي تكرر تبعية البرلمان في مجال الوصول إلى المعلومة التي تمكنه من ممارسة سلطاته¹، هذا إضافة إلى عدم كفاية أجوبة الوزراء من حيث المعلومات والمعطيات حول المواضيع التي يستفسرون حولها، وعدم تعليل الحكومة لقراراتها حين امتناعها عن مد البرلمانين بالوثائق والمعلومات المطلوبة.

ومن بين المعوقات كذلك، نجد الإكراهات المتعلقة بالمستوى التعليمي والثقافي للبرلمانيين، التي تحول دون إمكانية تعبئة خبرة مضادة من قبل المؤسسة التشريعية، إذ لا يجب التفاوضي عن مسألة ترك الباحثين في العلوم الإنسانية والاجتماعية المجال الأكاديمي للالتحاق بمناصب مستشارين ومكلفين بمهام داخل دواوين حكومية دون المؤسسة البرلمانية²، الأمر الذي يزيد من صعوبة تعبئة الخبرة المضادة من قبل هذا المجلس الأخير.

أما بخصوص الجلسة الشهرية لرئيس الحكومة كإجراء رقابي دستوري جديد، فقد عرفت بدورها مجالات عدة بخصوص الوقت المخصص للفرق البرلمانية، والوقت المخصص لرئيس الحكومة، في إطار المزايدات السياسية، كما لم تأت هذه الجلسة بجديد، ولم تعط أية قيمة مضافة في مجال تقييم السياسات العمومية، بل كرست الوضع السابق للجلسات المخصصة للأسئلة الشفهية وما تميز

¹ محمد حركات، العربي الجعيدي، علي بوعبيد، "تقييم العمل العمومي"، مؤسسة عبد الرحيم بوعبيد، وفريد ويتش إيبيرت، ص: 9-10.

² ندير المومني، مرجع سابق، ص: 473.

به من تكرار ورتابة ومحدودية، لتنتقل آلية التقييم من فرصة لتبادل الآراء وفتح النقاش العمومي على مجموعة من القضايا الحساسة والراهنة، وأيضاً من التوجه نحو تنزيل مقتضيات الدستور الجديد وإغناء النقاش المثمر والتعاون والتكامل الفعال بين الحكومة والمعارضة، إلى فرصة لتصفية الحسابات السياسية الضيقة. على الرغم من محاولة المشرع المغربي وضع مجموعة من آليات تقييم السياسة العامة تحت تصرف البرلمان، إلا أن الأمر كان لا يخلو من معيقات¹، نظراً لكون الإطار القانوني غير واضح وغير منسجم، حيث أن المقتضيات القانونية لمفهوم التقييم عادة ما تثار في إطار الشساعة التي تجعله مشابهاً لتقنية مراقبة العمل الإداري، الأمر الذي يلغي فلسفة المفهوم ويذويه في النصوص القانونية المتعلقة بالمراقبة الداخلية والخارجية، وينضاف إلى ذلك غياب المعيار التصوري للمنهج التقييمي، وبالتالي فمجال تطبيقه لا يمس كل الجوانب المتعلقة بالسياسة العامة، وكذلك السياسات العمومية، ناهيك عن تنوع هيئات المراقبة والتقييم وغياب التنسيق فيما بينها، الأمر الذي يجعل هذه السلطة الجديدة الموكلة للمؤسسة التشريعية تعاني من قلة الفعالية أحياناً وانعدامها أحياناً أخرى، لتضيق هذه الآلية داخل صراعات الحكومة والمعارضة، هذه الأخيرة التي أثبتت التجربة فشلها بخصوص السياسات العمومية، فهل يا ترى نجحت في ممارسة اختصاصاتها الدستورية الجديدة الأخرى؟

¹ ليلى الزيراوي، "دور البرلمان في تقييم السياسات العامة على ضوء مستجدات دستور 2011"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية: 2012-2013، ص: 93.

خلاصة

من المسلم به أن البرلمان المغربي من خلال الدستور الجديد لم يعد يقوم بأدواره الكلاسيكية فقط، المتمثلة في التشريع والرقابة، بل أصبح كذلك يمارس صلاحيات دستورية تهم تقييم السياسة العامة والسياسات العمومية.

لكن وعلى الرغم من أن النص الدستوري قد عمل على تعزيز عامة الاختصاصات الموكولة للمؤسسة التشريعية، إلا أن النص الدستوري نفسه جعل مسألة توسيع مجال القانون توسيعاً وهمياً، ذو صبغة سطحية، لا ترقى للمستوى المطلوب، إذ تم فقط التفصيل في المجالات السابقة التي جاءت في الدساتير السالفة الذكر، مع إضافة اختصاصات جديدة هامشية للقانون، كما كرس الدستور الجديد منطق تبعية المؤسسة البرلمانية ومحدوديتها، والتنضيق على نطاق اشتغالها لتصبح كل المكتسبات المُشاهد بها دون أية جدوى، بل يمكن القول بأن الغاية منها تروم عقلنة العمل البرلماني الشيء الذي ينبغي معه إعادة النظر في تسمية البرلمان بالمؤسسة التشريعية إذ تم إفراغه من محتواه على المستوى العملي والواقعي نظراً لكون العمل البرلماني موجه منذ بدايته حتى نهايته، تارة من قبل المؤسسة الملكية، ومن طرف الحكومة تارة أخرى، ليبقى حضور هذه الأخيرة قوياً ومهيماً أمام المؤسسة البرلمانية، والسبب في ذلك لا يكمن في تقوية صلاحيات الحكومة كجهاز تنفيذي لا بد من توفره على مجموعة من الضمانات التي تهدف إلى جودة العمل الحكومي، بل الحكمة في ذلك تتمثل في تحكم المؤسسة الملكية في الحكومة الذي يضمن بموجبه تبعية غير مباشرة للمؤسسة التشريعية، كون الملك هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية تحت إشرافه وتوجيهاته ورقابته، وتبعية مباشرة أيضاً من جهة أخرى نظراً لارتباط البرلمان بالمؤسسة الملكية ارتباطاً معنوياً عميقاً، وكذلك وظيفياً في كل ما يتعلق بالعمل البرلماني.

العدالة الدستورية بالمغرب في ضوء دستور 2011

بوظلحة أمبارك

طالب باحث يسلك دكتوراه

جامعة محمد الخامس بالرباط كلية الحقوق سلا

مقدمة :

إن الدستور بأشكاله العرفية أو المكتوبة¹، هو القانون الأسمى الذي يحتوي على المبادئ الأساسية التي تنظم عمل السلطات الثلاث التنفيذية² والتشريعية والقضائية والهيئات الدستورية، والعلاقات المتبادلة بينهم، كما يحدد حقوق والواجبات كل من الدولة والمواطنين، فهو يتضمن حدود صلاحيات وسلطات أجهزة الشأن العام .

فالدستور يعين الأشخاص والمؤسسات الذين يحق لهم التقرير باسم الدولة ويحدد صلاحياتهم ويعبر عن العقيدة التي يرتكز عليها التنظيم الاجتماعي والسياسي للدولة.

¹ زهير مشكر: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول، المؤسسة الجامعية للدراسات و التوزيع، بدون طبعة ص.154.

تنص المادة 3 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لاعضاءها، على ان الحكومة تمارس تحت سلطة رئيسها، السلطة التنفيذية وفق مبادئ المسؤولية والتفويض والتنسيق والتتبع والتبع المواكبة والتقييم والتضامن الحكومي والتكافل في المبادرة . ولأجل ذلك تضطلع بالمهام الموكولة لها بموجب احكام الدستور وهذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.²

فالدولة القانونية يحكمها مبدأ سيادة القانون أيا كان مصدره أو مستواه، ويلزم جميع أعضاء المجتمع وسلطات الدولة، ولا يعني الإلزام التسلسل الهرمي للقوانين، بل ينصرف أيضا الى المضمون، بأن يتقيد الجميع بالقانون في جميع مراتبه¹، فتكون للدستور سيادة على التشريع تجسيدا لنظرية الفقيه النمساوي هانس كلسن .

ولعل أهم ما يدعم احترام الدستور وعلو مرتبته²، هو تكريس الرقابة على دستورية القوانين³، لضمان فعال لمحتوى الوثيقة الدستورية، ومعناه وجود هيئة سياسية أو قضائية مهمتها النظر في مدى دستورية القوانين وحماية مبدأ التدرج والسمو الدستوري، فالإعلان عن الحقوق لا يكفي بل لابد من سلطة تسهر على تمتع المواطنين بأحكام الدستور، وذلك حتى تعمل السلطة التشريعية والتنفيذية بتناغم مع المبادئ الدستورية، فلا تكون وظيفتهما، تعطيل ومصادرة الحقوق الدستورية.

وقد عرف المغرب الرقابة الدستورية منذ بداية الحياة السياسية وقطع اشواط فيها ومراتب مستفيدا من التجارب المقارنة، وان كان في المرحلة الأولى قبل دستور سنة 2011 قد تأثر بالتجربة الفرنسية، الى انه يسعى الى تجسيد رقابة فعالة وحقيقية تعكس سمو الدستوري والرقبي الحقوقي بالمغرب، ومن خلال هذا البحث نحاول ملامسة الرقابة الدستورية بالمغرب وأشكالها (المبحث الأول) تم نعرض للضمانات الدستورية للولوج الى العدالة الدستورية بالمغرب من قبل المواطن (المبحث الثاني).

تنص الفقرة الاولى من الفصل 6 من الدستور على ما يلي : القانون هو أسى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له.¹

عمار عباس : دور المجلس الدستوري الجزائري في ضمان مبداء سمو الدستور، مقال منشور بمجلة المجلس الدستوري الجزائري عددا 1 لسنة 2013 ص 57.²

³ محمد رفعت عبد الوهاب : رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين، دار الجامعة الجديدة 2010 ص 260.

المبحث الأول : ماهية الرقابة الدستورية والتجربة المغربية

يعمل الدستور على الضبط القانوني لعلاقات الفاعلين السياسيين والمؤسسات الدستورية، وتأطير الإنتاج القانوني في احترام مبدأ تراتبية القوانين، ولا يعمل بمفرده ولا بمعزل عن سلوكات الفاعلين، ويؤرخ للديمقراطية المستمرة التي تسمح للجميع بالمشاركة في تشكيل الإرادة العامة¹ التي نجد تأصيلها في كتابات جون جاك روسو، كما يتضمن التوجه الحقوقي من خلال الكتلة القيم المحمية دستوريا وأدوات التمكين المؤسساتي .

ويحتل موضوع الرقابة على دستورية القوانين مكانة متميزة في الدراسات الدستورية والسياسية، حسب أهمية القضاء الدستوري والرهانات المطروحة عليه في خلق شروط انتظام الحياة السياسية وتنظيم ممارستها، باعتباره جهاز قوي لحماية حقوق وحريات المواطن في مواجهة الدولة وسلطاتها، فيكون حارس الشرعية الدستورية لضمان وحدة النظام القانوني.

ويقصد بمبدأ الرقابة الدستورية²، تلك المكنة القانونية التي تروم التأكد من مدى مطابقة القوانين بكل أنواعها لروح الدستور ومنطوق أحكامه، ويرتكز على فكرة منطقية مفادها وجود هرمية قانونية مشكّلة من قواعد بتسلسل منطقي يتوجب على القاعدة الأدنى أن تكون غير مخالفة للأعلى منها .

والرقابة تهدف إلى إلغاء كل قانون أو قرار يتعارض وأحكام الدستور، ويبدو هذا المبدأ سهلاً، غير أن تطبيقه يثير بعض القضايا الحقوقية والقانونية، ذلك أن طرح نصوص صادرة عن سلطة التشريعية لتتأكد من مدى مطابقتها للدستور

¹ محمد اتركين: الدستور و الدستورية - من دساتر فصل السلط الى دساتير صك الحقوق- الطبعة الأولى. مطبعة النجاح الجديدة ص 28

² عمر العبد الله : الرقابة على دستورية القوانين -دراسة مقارنة - مقال منشور في مجلة جامعة دمشق المجلد 19 العدد2 2001 الصفحة 2

نكون أمام وضع يجعل إرادة الأمة حمل تساؤل من طرف جهة فوق إرادة الأمة في علاقة مع سيادة البرلمان.

وساهم في التآزيم الأمر وتعقده اختلاف الإيديولوجيات السياسية والثقافية التي أنتجت الرقابة وفق المميزات السياسية والاجتماعية، وعلى العموم تنازع الرقابة على دستورية القوانين أسلوبان عرفا انتشارا واسعا في الحياة الدستورية .

الفقرة الأولى: أنواع الرقابة على دستورية القوانين

ان الشرعية الدستورية¹ هي الملاذ الأعلى لسيادة القانون ويدعم القضاء الدستوري هذه الشرعية أو يجسدها لاحترام الدستور عند مخالفته، على أنه تتباين أشكال وحدود ممارسة الرقابة على دستورية القوانين² حسب التصورات المرتبطة بالأنظمة والتراكمات التاريخية للدول والبيئة التي أفرزت أنماط الرقابة الدستورية، مستوفية تحقيق أكبر فعالية ومرونة في صيانة القيم الدستورية وكفالة حقوق المواطنين.

أولا: الرقابة القضائية:³ وهي التي يقوم بها القضاء للتحقق من تطابق القوانين مع الدستور ويعد النموذج الأمريكي أهم النماذج الكبرى في هذا المجال. ويعود أصلها إلى آراء الكسندر هاميلتون أحد آباء الدستور الأمريكي، في مقالاتها خلال 1787 حول "أوراق الفيدرالي"، إذ دافع عن مبدأ المراقبة الدستورية من طرف القضاء، فيقع كل عمل تشريعي لا يراعي الدستور باطل .

¹ محمد عطية محمد فودة الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة 2011، ص 31

² أحمد سرحان: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار الحداثة، بيروت ن الطبعة الأولى، الصفحة 119.

³ عمر العبد الله: الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة - مقال منشور في مجلة جامعة دمشق المجلد 19 العدد 2 2001 الصفحة 9

وتكون المحاكم هي صاحبة الاختصاص في إبطال أي نص مخالف للدستور أو تأويل وتفسير القاعدة الدستورية، فلا يصوغ تطبيق المحاكم لقوانين المخالفة للدستور.

غير أنه النشأة الفعلية لهذا الأسلوب من الرقابة تمت من رحم الاجتهاد القضائي الأمريكي¹ من خلال قضية "ماريبولوري" ضد ماديسون سنة 1803، وما تلاه من الحكم الشهر لرئيس المحكمة العليا الاتحادية "مرشال" الذي أقر سلطة القضاء في بحث دستورية القوانين.

وتتميز الرقابة القضائية² من خلال رقابة الامتناع، بكونها نتاج التجربة الدستورية في الولايات المتحدة الأمريكية³ والتي تبيح للمحاكم الامتناع عن تطبيق نص غير مطابق للدستور إذا ما دفع أحد الخصوم وتمسك به خلال الدعوى المرفوعة عليه، ولا تثير الأمر المحكمة من تلقاء نفسها، وتعمل بموجبه المحكمة على البت في الدفع، كما يمكن للمحكمة أن تباشر رقابة الامتناع من خلال مسطرة الأمر القضائي أو الحكم التقريري.

والرقابة القضائية يقصد بها أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، هي مراقبة قضائية لمدى احترام قاعدة قانونية سواء الداخلية أو خارجية كالمعاهدات، وتشمل أسلوبان هما :

الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية : من خلالها يرفع المواطن دعوى⁴ مباشرة الى ساحة القضاء تروم منع تطبيق قانون غير دستوري في المستقبل طالبا إلغاءه،

¹ محمد اتركين : الدستور والدستورانية - من دساتير فصل السلط الى دساتير صك الحقوق - الطبعة الاولى مطبعة النجاح الجديدة ص79

² محمد جاد منصور : الحماية القضائية لحقوق الانسان، دار ابو المجد للطباعة 1997 الصفحة 342.

³ راجع الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق الصفحة 170.

⁴ الدعوى : "هي سلطة الالتجاء الى القضاء للحصول على تقرير حق او لحمايته" راجع المرافعات المدنية والتجارية لاحمد ابو الوفا الناشر منشأة المعارف بالاسكندرية، الطبعة 13 ص 102⁴

ويتميز الحكم بكونه حاسم للمسألة دستورية وهي طريقة هجومية وليست دفاعية، وهذا النظام مطبق في بعض الدول كسويسرا، إذ يحق لكل مواطن الطلب من المحكمة الفيدرالية النظر في دستورية القوانين الصادرة عن المجالس التشريعية المحلية.

الرقابة عن طريق الدفع الفرعي: في هذه الطريقة القضائية لا ترفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء القانون لعدم دستوريته، وإنما تثور دستورية القانون بطريقة فرعية أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام إحدى المحاكم، حيث أنه يفترض وجود دعوى أمام محكمة جنائية أو مدنية أو إدارية، وهناك قانون معين مطلوب تطبيقه في هذا النزاع، حينئذ يقوم الخصم المطلوب تطبيق القانون عليه بالدفع بعدم دستورية ذلك القانون بصفة نهائية فلا يجوز إثارة عدم الدستورية مرة أخرى. فإذا ما تأكد قاضي الموضوع من جدية ذلك الدفع وأنه يخالف الدستور، فلا يقوم بإلغاء ذلك القانون، وإنما فقط يمتنع عن تطبيقه في القضية المطروحة، ولذلك فإن القانون يبقى قائماً وموجود بل، وأكثر من ذلك يمكن لمحكمة أخرى أن تطبق ذات القانون في قضية أخرى، إذا لم يدفع بعدم دستوريته من الناحية النظرية، ولكن من الناحية الواقعية، فإن المحكمة التي قضت بعدم دستوريته تمتنع عن تطبيقه في النزاع، وكذلك في المنازعات الأخرى، وقد تمتنع أيضا المحاكم الأخرى عن تطبيقه إذا كان الحكم صادر من محكمة عليا.

ثانياً: الرقابة السياسية

ترجع نشأة الرقابة السياسية إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما نشأ أول دستور في السنة الثامنة للجمهورية¹، وقد دفع فرنسا إلى الأخذ بها، التفسير الذي

عمر العبد الله : الرقابة على دستورية القوانين -دراسة مقارنة - مقال منشور في مجلة جامعة دمشق، المجلد 19 العدد 2001 الصفحة 4¹

ساد الفقه الفرنسي في فهم نظرية فصل السلط، والروافد الفكرية والفلسفية التي تتعلق بان القانون مصدر السيادة للأمة، ولا يمكن ان يكون محل هجوم من طرف المحاكم، بالإضافة الى بعض الحجج التاريخية، إذ وجدت نصوص في فرنسا نصوص ووثائق تمنع المحاكم من الاشتراك بشكل مباشر أو غير مباشر في ممارسة السلطة التشريعية أو عرقلة قراراتها .

ذلك ان تصرفات المحاكم الفرنسية القديمة والتي كانت تسمى البرلمانات قبل الثورة توفق وتلغي قوانين، مما ولد نوع من الحذر والريبة لدى رجال الثورة ضد القضاة ، بوصفهم راغبين في التغول على السلطات الأخرى، وأدى ذلك الى تيار قوي يرفض إعطاء القضاة حق رقابة دستورية القوانين ساعيا الى حجبه عن ممارسة ذلك، فضلا عن ما يحيط بهذا النوع من أسئلة تتعلق بشرعية المراقبة واستقلالية الممارس لها ولاسيما عندما لحظة تأويل النص الدستوري فالعمل تأويلي قد يؤشر على نهاية عهد دساتير الوثائق¹، وساهمت أفكار الفقيه سيبيز Seriyes أيضا في إنشاء هيئة محلفين دستورية، تكون مهمتها الرقابة أعمال السلطة التشريعية .

وهي تعد رقابة وقائية سابقة على إصدار النصوص يعهد بها إلى هيئة غير قضائية بقصد فحص مدى دستورية القوانين قبل تنفيذها، وتتكون من أعضاء ينتدبون عن طريق مسطرة التعيين، يفترض فيها الاستقلالية عن جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لكونها تمارس اختصاصات قضائية قبل إصدار القانون ليكون نافذا. فهي بذلك رقابة قبلية أو سابقة على إصدار

محمد اتركين: الدستور و الدستورية - من دساتير فصل السلط الى دساتير صك الحقوق- الطبعة الاولى، مطبعة النجاح الجديدة، ص87¹

القانون، بحيث لا يكون القانون نافذا إلا بعد إعمال مبدأ الرقابة من طرف الهيئة المسند إليها ممارسة الاختصاص المذكور، وعادة ما تتولاها هيئة كالمجلس الدستوري، كما هو الحال في فرنسا والمغرب .

الفقرة الثانية: الرقابة الدستورية في المغرب

إن الحديث عن الرقابة على دستورية القوانين في المغرب مرتبط بظهور الدستور بالمغرب، والذي تزامن مع الاستقلال، ويصعب الكلام عن نظرية للرقابة على دستورية القوانين قبل عهد الحماية، وسنحاول بحث هذا الموضوع، من خلال التجربة التي طبعت منذ بداية الاستقلال إلى غاية الدستور الجديد للمملكة لسنة 2011، والذي أحدث تغيير جوهرى في مجال الرقابة الدستورية، بما تضمن من مقتضيات متقدمة تجسد الديمقراطية المواطنة التي يسهم فيها المواطن بشكل فعال.

أولا: الرقابة قبل دستور 2011.

تبنى المغرب رقابة سياسية تبعا للتجربة الفرنسية، وهكذا عملت الدساتير الثلاثة لسنوات 1962 و1970 و1972 على وضع البدايات لتشكيل قضاء دستوري تمثله الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى والتي تهتم بالبت في المسائل التالية:

- 1- البت في مطابقة القانون الداخلى لمجلس النواب والقوانين التنظيمية للدستور.

2- ترخص بتغيير نصوص قانونية سابقة بمرسوم.

3- فحص نتائج الرسمية للانتخابات والفصل في منازعتها.

4- تراقب صحة عمليات الاستفتاء.

ولعدم فعالية هذه التجربة وهشاشتها،¹ تمت دسترة الرقابة أول مرة في دستور المملكة سنة 1992 ومنحها اختصاصات حددتها المادة 81 منه، ويتضح من نصوص المتعلقة بالرقابة، أن المجلس الدستوري يتدخل إجباريا أو وجوبا لفحص مدى دستورية القوانين التنظيمية والنظام الداخلي للبرلمان، واختياريا بالنسبة للقوانين العادية التي يصدر البرلمان والتي قد تمس حقوق وحرريات المواطنين، والتي تحال عليه من جهات حددها على سبيل الحصر وهي :

1- جلالة الملك ؛

2- الوزير الأول؛

3- رئيس مجلس النواب؛

4- رئيس مجلس المستشارين؛

5- ربع أعضاء أحد المجلسين،

وظل سؤال الاستقلالية لأعضاء المجلس الدستور رغم الضمانات القانونية حاضرا في تقييم عمل القاضي الدستوري، كما أثبتت التجربة أنه يحتمى بالقاعدة الدستورية دون أن حميها، وتبين من المتابعة العملية أن المجلس الدستوري طبع في عمله بالبطء، لكثرة الطعون الانتخابية المقدمة أمامه وعدم تحديد أجال واضحة للبت فيها.

بل هناك مجالات اقر المجلس أنه غير مختص للبت فيها، ومثل هذه القضايا التي طبعت مساره أظهرت ممارسة لا تستجيب لتطلعات الراهنة، علاوة على انه لم يتجاوز في مساره المؤسساتي مراقبة مجال الحكومة والبرلمان في نطاق

¹ عبد الحق بلفقيه: المغرب: هل ترقى المحكمة الدستورية لمفهوم القضاء الدستوري الديمقراطي، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.constitutionnet.org.

التشريع، إلى حماية الحقوق والحريات، وظل المعيق الأكبر في هذا الصدد هو عدم وجود قاعدة دستورية تخول للأفراد الدود عن حقوقهم عند الانتهاك أمامه، لأن الإحالة على المجلس الدستوري من طرف نواب الأمة شكلت نسبة قليلة إن لم تنعدم، وهو ما كان وراء سن المقتضيات الجديدة في مجال الرقابة على دستورية القوانين عن طريق المحكمة الدستورية في دستور 2011 بدل المجلس الدستوري .

ثانيا: الرقابة الدستورية في ظل الدستور الحالي

إن دستور المملكة المغربية لسنة 2011 شكل تعاقد تاريخي بين العرش والشعب، وترسيم قانوني لوعي جديد، وميلاد حالة حضارية¹، لإرساء دولة الحق والقانون، التي تحترم حقوق الإنسان²، ويتضح من قراءة الباب الثامن المخصص للمحكمة الدستورية، ان التشريع الأساسي هجر الرقابة السياسية لما شاع عنها في الأنظمة المقارنة من مساوى، كخضوع أعضائها للسلطة التنفيذية والتحكم فيها بمقتضى الأهواء السياسية، وضعف الضبط الدستوري من خلال افتقاده للفحص التلقائي للنصوص العادية وفي صيانة وحماية حقوق الأفراد والمؤسسات .

وانحدر في الدستور الجديد نحو الرقابة القضائية، فانتقل من رقابة المؤسساتية الى رقابة المواطن من خلال توسيع مجال الولوج الى العدالة الدستورية، فالتنظيم الدستوري في هذا المجال استجاب لإحدى المرتكزات التي وعد بها جلالة الملك شعبه في الخطاب التاريخي الموجه للامة في 9-3-2011، وذلك بتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري³ (المحكمة الدستورية) تماشيا مع المرجعيات

¹ سعيد بنكراد: الدستور المغربي الجديد في سمائيات الخطاب السياسي، منشورات الزمن عدد 56-2014 توزع سريس الصفحة 13

² أمين ركلمة: تأصيل مقارنة النوع في دستور 2011، مقال منشور في مجلة مسالك عدد23-24 لسنة 2013 مطبوعة النجاح الجديدة ص45

³ انظر ذلك بتقرير حول العدالة بالمغرب، اعداد جمعية عدالة، منشورات جمعية عدالة ص 299.

معيارية والتنصيرية في موثيق الدولية ذات الصلة، غير ان هذه الخطوة الجديدة تراهن على مدى قدرة المشرع العادي في تنزيل سليم لأحكام الدستور، وتأويل حقيقي يمنحه حياة طويلة بالاستجابة للمتطلبات الجديدة للحياة السياسية¹، في تجسيد فعال لروح الدستور من خلال وضع آليات التنظيمية، تترجم ارادة المشرع الدستوري، ومن خلال ممارسة قضائية فنية للقاضي الدستوري تروم رفع التحديات المقبلة ومواجهة اكرهات الواقع المتجددة .

المبحث الثاني : الأدوار الجديدة للعدالة الدستورية بالمغرب

قطعت التجربة المغربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين أشواط مهمة، انطلقت مع تأسيس الغرفة الدستورية سنة 1962 كغرفة تابعة للمجلس الأعلى، ومرورا بالتعديلات الدستورية والتي افرزت انشاء جهاز مستقل يتولى ممارسة الرقابة السياسية، الى ان تم اقرار المحكمة الدستورية في الدستور الحالي كصيغة حديثة في مجال الرقابة الدستورية .

تكمن أهمية تعديل الجديد للدستور² -وهو محطة تاريخية³ - في البعد الحقوقي والقانوني للانتقال من الرقابة السياسية لدستورية القوانين إلى الرقابة القضائية، وهو أمر فيه دلالة ديمقراطية قوية ؛وحمولة فكرية كونية، اذ سيصبح بإمكان المواطنين المغاربة لأول مرة الدفع بعدم دستورية بعض القوانين أمام المحكمة الدستورية سواء تعلق الأمر بدعوى رائجة امام محاكم الدرجة الأولى أو بمحاكم

¹ محمد اتركين: الدستور و الدستورية - من دساتير فصل السلط الى دساتير صك الحقوق، الطبعة الاولى مطبعة النجاح الجديدة ص 17

² صدر ظهير شريف بتنفيذ نص الدستور رقم 1.11.91 في 27 شعبان 1432 (2011/7/29) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (2011/7/30).

³ فاطمة الزهراء بابا احمد مبدأ المناصفة التأسيس الدستوري ورهانات التنزيل مقال منشور بمجلة مسالك عدد 23- 24 سنة 2013 مطبعة النجاح الجديدة ص 63

الاستئناف أو محكمة النقض مكرسا بشكل فعال أحكام الفصل 117 من الدستور¹ التي تكفل للمواطن حق لجوء الى العدالة بكل اصنافها دون قيد او شرط. فمن المؤكد أن حق التقاضي، حق أصيل، وعلى هذا الأساس لا يحق للمشرع أن يعتدي على حق التقاضي بإخراج منازعات بعينها، فإذا هو أخرج منازعة انتقص من سلطة القضاء² فلا يمكن، حرمان فرد أو طائفة من ملاذ تأمين حقوقهم³، ولا يجوز إرهاب المواطن بعوائق منافية لطبيعة حق اللجوء أو حجب عن ممارسة ضمانات أساسية مكفولة دستوريا⁴.

ففي صلب هذا لاهتمام المتنامي بالقضاء الدستوري لتجسيد الشرعية الدستورية، تلعب مسطرة الدفع بعدم الدستورية احدى رهانات لصيانة القاعدة الدستورية الحامية لحقوق وحرريات المواطن، ولتأمين النمو الدستوري في النظام المعياري الداخلي، فلا يمكن الحديث عن الديمقراطية المواطنة ما لم تتوفر الضمانات القانونية لحماية الحقوق الفردية والجماعية للمواطن، لذلك يصبح هؤلاء الأفراد من أكثر المستفيدين من تقرير مبدأ الرقابة على دستورية القوانين،⁵

¹ تنص الفقرة الأولى من الفصل 117 من الدستور على ما يلي : حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون.

² عبد الغني بسيوني : مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشورات حلي الحقوقية، الطبعة الثانية ص56

³ جاء في قرار محكمة النقض عدد384 في 3-5-2015 المنشور بمجلة محكمة النقض عدد80" ان حماية حقوق المتقاضين وقواعد حسن سير العدالة مضمونة دستوريا، ولما كان حق لتقاضي من المبادئ الأساسية التي لا يجوز المساس بها، فان المحكمة عندما اعتبرت انه لا يمكن حرمان مواطن من طرق باب القضاء لمراقبة مشروعية اي قرار اداري، ورتبت على ذلك قابلية مجلس الوصاية للطعن بالالغاء طبقا لقنون المحاكم الادارية الذي نسخ ضمينا الفصل 12 من ظهير 19-4-1919، يكون قرارها مرتكزا على اساس قانوني سليم".

⁴ محمد ماهر ابو العينين : الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته، الجزء الثاني، الطبعة الأولى دار ابو المجد للطباعة، بالهرم 2006ص115

⁵ فايز جاد اللمساي واشرف فايز اللمساي : المحكمة الدستورية العليا، توزيع عمان للكتب القانونية، شركة ناس للطباعة، الطبعة الأولى 2002 ص70

كما تسمح هذه الآلية بإشراك المواطنين بشكل غير مباشر في عملية التشريع واتخاذ القرارات العمومية. فهذا التضمين يعتبر من المستجدات الدستورية، بحيث خول للمواطن المغربي لأول مرة في تاريخ الدستور المغربي، الحق في اللجوء بشكل غير مباشر إلى المحكمة الدستورية، لإثارة عدم دستورية أي مقتضى تشريعي من شأنه تطبيقه على نزاع معروض على القضاء أن يمس بحقوقه وحرياته الدستورية، الأمر الذي يدرج الدستور المغربي في خانة دساتير الجيل الجديد من حقوق الإنسان أو ما يطلق عليه بجيل حقوق التدعيم، وبما لا يفرغ أحكام الدستور من محتواها الحقوقي ويبقي تراتبية القوانين ودستوريتها مبادئ ملزمة¹.

أن القراءة الأولية للدستور المغربي الجديد، تؤدي إلى القول بتأثره بالنموذج الانكلوسكسوني والذي استمدت منه الهندسة الشكلية، نظراً للانتقادات التي ساقها الفقهاء للرقابة السياسية، والتي أثبتتها الواقع العملي، فاتجه إلى الرقابة القضائية كملاذ لضمان دستورية القوانين، إلا أنه مزج في أحكامه التفصيلية بينهما، فحافظ على المهام الوقائية التي طبعت بها الرقابة السياسية في عملها .

الفقرة الأولى: تأليف المحكمة الدستورية واختصاصاتها

صدر الظهير الشريف رقم 1.14.139 في 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية²، كما وافق عليه مجلس النواب ومجلس المستشارين، وخصص الباب الأول منه لتنظيم المحكمة الدستورية، والباب الثاني لقواعد سيرها، أما الباب الثالث فتناول فيه أحكام مختلفة وانتقالية .

¹ محمد ليديدي: الدفع امام المحاكم بعدم دستورية القوانين، مقال منشور بمجلة التقرير السنوي لمحكمة النقض، الناشر مركز النشر والتوثيق القضائي محكمة النقض، ص19.

² نشر القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية بالجريدة الرسمية عدد 6288 الصادرة بتاريخ 8 ذو القعدة 1435 (4 سبتمبر 2014).

ويندرج هذا القانون التنظيم في سياق، ان كل حرية أو حق أوكل الدستور إلى المشرع العادي تنظيمه بقانون يكون قد رسم للقانون غاية مخصصة، لا يجوز انحراف السلطة التشريعية فيها مصادرة الحقوق او الحريات، وهناك أسس فنية او معايير تأطيرية لوظيفة المشرع ليكون أميناً في هذا المجال .

وأهم المبادئ والقيود التي تؤطر عمل البرلمان عند ممارسته دائرة تنظيم الحقوق والحريات، الالتزام بالإطار الذي حدده الدستور، فلا يمارس سلطته إلا وفق ما رسمه المشرع الدستوري¹ وبتحقيق توازن بين الحقوق والحريات وبين المصلحة العامة، فحقوق الأفراد قد تتعارض مع المصلحة العامة، فممارسة الحق لا ينبغي أن تكون في مقابل التضحية بحق آخر، كما يلزم بمراعاة الالتزام بالمستوى الذي تحدده الشرعية الدولية لحقوق الإنسان، بحيث تنقيد سلطة المشرع بعدم مخالفة المعايير الدولية، والتنقيد بالمستوى الدولي للأمم المعاصرة.

اولاً: تكوين المحكمة الدستورية

ومن المستجدات القانونية التي حملها دستور الحالي، ما ارتبط بالجانب التركيبي للمحكمة الدستورية، فعلى مستوى تأليف المحكمة، فإنه زواج بين التعيين والانتخاب²، ويتوزع هؤلاء الأعضاء كما يلي :

❖ ستة (6) أعضاء يعينون بظهير شريف، من بينهم عضو يقترحه الأمين

العام للمجلس العلمي الأعلى؛

❖ ثلاثة (3) أعضاء ينتخبون من قبل مجلس النواب؛

¹ محمد عيد سالم : بحث في ضوابط قضاء محكمة النقض -حالة الحياة الخاصة للأفراد، لمحمد عيد سالم، منشور سلسلة دفاتر المجلس الاعلى العدد 2005/5، مركز النشر والتوثيق القضائي ص 212

² نصر فريد محمد واصل :السلطة القضائية ونظام القضاء في الإسلام الطبعة الثانية المكتبة التوفيقية مصر ص

❖ ثلاثة (3) أعضاء ينتخبون من قبل مجلس المستشارين.

ويعين الملك رئيس المحكمة الدستورية بظهير شريف من بين الأعضاء الذين تتألف منهم، ويؤدي وأعضاؤها، قبل مباشرة مهامهم، قسم بين يدي جلالة الملك على أن يقوموا بالمهام المسندة إليهم بإخلاص وأمانة ويمارسوها بكامل النزاهة في ظل احترام الدستور، وأن يكتفوا سر المداولات والتصويت، وألا يتخذوا أي موقف علني أو يفتوا في أي مسألة من المسائل التي تدخل في نطاق اختصاصات المحكمة الدستورية.

كما حدد القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة والواجبات المفروضة على أعضائها، وبين كيفية استبدال أعضاء المحكمة الدستورية الذين انتهت عضويتهم فيها، وقد حددت المادة 12 منه، الحالات الحصرية لانتهاء العضوية، وذلك إما بالاستقالة أو الإعفاء أو الوفاة أو انتهاء المدة القانونية، كما تناول التعويض الممنوح لأعضائها عن ممارسة المهام ووجوب ارتداء أعضاء المحكمة الدستورية، خلال الجلسات، بذلة تحدد مميزاتا بقرار لرئيس المحكمة.

ونلاحظ أن المشرع المغربي حافظ على نفس عدد أعضاء المجلس الدستوري أي اثني عشر عضوا، لكن المشرع المغربي قام بتجديدات نوعية حول طبيعة هؤلاء الأعضاء، فأحسن المشرع الدستوري المغربي صنعا حينما أشار إلى ضرورة اختيار أعضاء المحكمة الدستورية من بين الشخصيات المتوفرة على تكوين عال في مجال القانون، وعلى كفاءة قضائية أو فقهية أو إدارية، والذين مارسوا مهنتهم لمدة تفوق خمس عشرة سنة، والمشهود لهم بالتجرد والنزاهة .

ويمكن أن يلحق قضاة أو موظفون، أو يوضعون رهن إشارة المحكمة الدستورية، حسب الحالة، لمساعدة رئيسها وأعضائها في القيام بمهامهم، بقرار مشترك تتخذه السلطة التي يتبع لها المعنيون ورئيس المحكمة الدستورية، ولا ريب ان مقرها سيكون بالرباط عاصمة المملكة، وان لم يحدد ذلك القانون التنظيمي المتعلق بها .

ثانيا: اختصاص المحكمة الدستورية

على غرار المجلس الدستوري، فان المشرع الدستوري احتفظ للمحكمة الدستورية بالاختصاصات الأصلية المستمدة من التجربة الفرنسية، ووسع من اختصاصات المحكمة الدستورية الاختيارية، وقيدها بأجال قانونية للبت في النزاعات المعروضة عليها، كما مكن المواطنين -كمستجد- من حق اللجوء إلى المحكمة للدفع بعدم دستورية القوانين، وأعطاهم حق الدفع بعدم دستورية القوانين المراد تطبيقها عليهم في قضية معروضة على القضاء لتلا يبقى الامر مقتصر على السلطتين التنفيذية والتشريعية¹.

وقبل استعراض الاختصاصات الوجوبية للمحكمة، لابد من الإشارة الى ان هذه المؤسسة الدستورية تمارس مهام استشارية واخرى بموجب نصوص الدستور، كتلك المشار لها في المواد 44 و59 و61 و73 و79 و96 و104 و132. وتشمل المهام الاصلية ما يلي:

¹ محمد ليبيدي: الدفع امام المحاكم بعدم دستورية القوانين. مقال منشور بمجلة التقرير السنوي لمحكمة النقض 2011. الناشر مركز النشر والتوثيق القضائي بمحكمة النقض، ص19

- البت في مطابقة القوانين التنظيمية للدستور والتي أقرها البرلمان، بصفة نهائية، والتعديلات المدخلة عليها من قبل المحكمة الدستورية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها.

- البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلس النواب والنظام الداخلي لمجلس المستشارين، وكذا التعديلات المدخلة عليهما بعد إقرارها من قبل كل من المجلسين المذكورين للدستور، قبل الشروع في تطبيقهما، والتي تحال عليها من رئيسا مجلس النواب ومجلس المستشارين.

- البت في مطابقة الأنظمة الداخلية للمجالس المنظمة بموجب قوانين تنظيمية للدستور، والتي تحال إليها من لدن رئيس كل مجلس ويتعلق الأمر فقط بمجلس الوصاية والمجلس الأعلى للسلطة القضائية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي دون باقي المجالس التي لم تنظم بموجب قوانين تنظيمية.

- البت في مطابقة الالتزامات الدولية للدستور والتي تحال إليها برسالة من جلالة الملك أو رئيس الحكومة أو رئيس مجلس النواب أو رئيس مجلس المستشارين أو برسالة أو عدة رسائل تتضمن في مجموعها إمضاءات عدد من أعضاء مجلس النواب لا يقل عن سدس الأعضاء الذين يتألف منهم، أو ربع أعضاء مجلس المستشارين. وإذا صرحت المحكمة الدستورية أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإنه لا يمكن المصادقة عليه¹.

¹ تنص المادة 55 من الدستور على أنه إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك، أو رئيس الحكومة، أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور.

- إعطاء الإذن بتغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، متى كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها.

- البت في المنازعة في الاختصاص بين الحكومة والبرلمان في شأن كل اقتراح او تعديل اقتراح ترى الحكومة ان ذلك ليس من صلاحيات البرلمان ولا يدخل في مجال القانون .

- البت في منازعات انتخاب أعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين داخل أجل سنة، ابتداء من تاريخ انقضاء أجل تقديم الطعون إليها. غير أن للمحكمة تجاوز هذا الأجل بموجب قرار معلل، إذا استوجب ذلك عدد الطعون المرفوعة إليها، أو استلزم ذلك الطعن المقدم إليها.

والمحكمة الدستورية إذا قضت لفائدة الطاعن، إما أن تلغي الانتخاب المطعون فيه وإما أن تصحح النتائج الحسابية التي أعلنتها لجنة الإحصاء وتعلن، عند الاقتضاء، المرشح الفائز بصورة قانونية، وتبلغ المحكمة الدستورية قراراتها إلى الجهة الإدارية التي تسلمت طلب الترشيح وإلى مجلس النواب أو إلى مجلس المستشارين، حسب الحالة وإلى الأطراف المعنية داخل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوماً من تاريخ صدورها،

- مراقبة صحة عمليات الاستفتاء وتأكيد صحة الإحصاء العام للأصوات المدلى بها في الاستفتاء، وتنظر تبعاً لذلك في جميع المطالبات المضمنة في محاضر العمليات وتبت فيها بصورة نهائية.

وتعلن المحكمة الدستورية، بقرار، عن نتائج الاستفتاء، يشار إلى هذا الإعلان في الظهير الشريف القاضي بإصدار الأمر بتنفيذ نص الدستور المراجع الذي وافق عليه الشعب المغربي .

- باقرار صحة إجراءات المراجعة الدستورية التي تعرض بظهير شريف على البرلمان، طبقاً لأحكام الفقرة الثالثة من الفصل 174 من الدستور¹، وتعلن نتيجتها، ويشار إلى هذا الإعلان في الظهير الشريف القاضي بإصدار الأمر بتنفيذ نص مراجعة الدستور المغربي .

وبقراءة لمقتضيات الدستور فانه وعلى عكس التجربة الأمريكية المرتبطة بالمراقبة عن طريق الدفع المتمثل في استبعاد القانون من التطبيق في النازلة دون أن يتم إلغاءه من النسق القانوني، فإن المشرع الحالي نص على أن التصريح بعدم دستورية النص القانوني موضوع الطعن أو الدفع يترتب عنه نسخه من الترسانة القانونية ابتداء من التاريخ الذي حددته المحكمة الدستورية في قرارها النهائي الذي لا يقبل أي طريق من طرق الطعن ويلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية بما فيها المحكمة الدستورية ذاتها.

الفقرة الثانية: ولوج المواطن الى العدالة الدستورية والرهانات المنتظرة

أن أهم مقتضى له صلة بمجال حق اللجوء الى العدالة الدستورية، هو ما اقره المشرع بموجب المادة 133 من الدستور، اذ خص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثناء النظر في قضية امام المحاكم، وذلك إذا دفع أحد الأفراد بأن القانون الذي سيطبق على النزاع يمس بالحقوق

¹ تنص الفقرة الثالثة من الفصل 174 من الدستور على ان "للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور".

والحريات التي يضمنها الدستور، والقانون التنظيمي للممارسة الدفع ينقلنا من التمكين الدستوري الى تنزيل المؤسساتي لهذا المقتضى الدستوري .

ويترتب على التصريح بعم دستورية النص موضوع الدفع أن لا يطبق في النزاع يبتدأ من التاريخ الذي ستحدده المحكمة في قرارها الذي ينشر في الجريدة الرسمية لا محالة حتى يعلم به الجميع وينزل منزلة التشريع في ترتيب الأثر القانوني، وي طرح هذا المقتضى الدستوري المقتضب كثير من التحديات والإشكالات الأساسية وما يتفرع عنها من إشكالات جزئية، ولعل من أهمها يرتبط بمدى قدرة المشرع العادي في صياغة قواعد مسطرية تمتع المواطن بممارسة الحق في محاكمة اي خرق دستوري يمس الحقوق والحريات وضمان سيادة القانون .

لا شك ان القوانين التنظيمية المتعلقة بتنزيل احكام الدستور بخصوص عمل المحكمة الدستورية تبرز مدى قدرات المشرع العادي في تنزيل حقيقي لمقتضيات الدستور في تخويل المواطن حق الطعن دون التعسف فيه وان مختلف الفاعلين ملزمين استحضار المآلات التي توخى المشرع وتجاوز المعوقات الظرفية واستعمالات التي تتنافى مع اهداف الوثيقة الدستورية .

اولا : دعوى الدفع بعدم الدستورية

تطبيقا لأحكام الفقرة الثانية من الفصل 133 من الدستور، وأحكام المادة 28 من القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية، صدر القانون التنظيمي المتعلق بشروط وإجراءات الدفع بعدم دستورية، والذي يراد تطبيقه بشأن دعوى معروضة على المحاكم العادية او المتخصصة (الإدارية والتجارية) والمحكمة العسكرية الدائمة، ويمكن التمسك به أول مرة أمام محاكم الاستئناف بأنواعها الثلاثة ومحكمة النقض .

ويمكن الدفع بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية عند نظرها في المنازعات الانتخابية دون غيرها علما ان الانتخابات التشريعية العامة للبرلمان منظمة بواسطة القانون التنظيمي رقم 27-11 بالنسبة لمجلس النواب والقانون التنظيمي 28-11 بالنسبة لمجلس المستشارين، وقد تم عرضهما على المجلس الدستوري وافر مطابقتهما للدستور، إلا أننا نعتقد ان المنازعة الانتخابية قد تستند الى مقتضيات تشريعية غير تلك المنظمة بموجب القانون التنظيمي لكل من مجلسي البرلمان، مما يخول للمحكمة البت في الدفع المثار أمامها .

ويكون المشرع قد استثنى الهيئات شبه قضائية كالمجلس الأعلى للحسابات والمجالس الجهوية من إمكانية إثارة الدفع بعدم الدستورية أمامها .

ويثار الدفع بعدم الدستورية بواسطة مذكرة كتابية سواء كانت مسطرة كتابية او شفوية امام المحكمة تقدم بصفة مستقلة ؛ مما يوحي أن المشرع سعى إلى جعله طلب عارض لإزاحة الطلب الأصلي¹ فهو يرتبط بحركية النزاع التي تجعل هذا الأخير يتطور خلال جريان الخصومة² خلاف للمبدأ المسطري المتعلق بثبات النزاع مما يؤدي الى التيسير على الخصوم وتوفير وقت القضاء وتصفية النزاع برمته³ وان كان هو من صميم الدفوع الموضوعية⁴، وان ترفع بواسطة محام او بدونه حسب الحالات اذ هناك دعاوى لا يستلزم المشرع المسطري تقديمها بواسطة محام⁵ .

¹ خالد الحبيب الطلبات العارضة في قانون المسطرة المدنية المغربي منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية العدد4 مطبعة البيت ص 74¹

² عمر بوخدة : سبب الطلب في الخصومة المدنية -نظرا وتطبيقا -الطبعة الأولى 2008 مطبعة دار القلم ص 336

³ خالد الحبيب الطلبات العارضة في قانون المسطرة المدنية المغربي منشورات جمعية نشر المعلومة القانونية والقضائية العدد4 مطبعة البيت ص 74

⁴ احمد ابو الوفا : المرافعات المدنية والتجارية، الناشر منشأة المعارف الاسكندرية، الطبعة 13 ص 311

⁵ تنص المادة 32 من قانون المحاماة المغربي على ما يلي : المحامون المسجلون بجدول هيئات المحامين بالملكة، هم وحدهم المؤهلون، في نطاق تمثيل الأطراف، ومؤازرتهم، لتقديم المقالات والمستنجات والمذكرات الدفاعية في جميع القضايا باستثناء قضايا التصريحات المتعلقة بالحالة المدنية، وقضايا النفقة أمام المحكمة الابتدائية والاستئنافية، والقضايا التي تختص المحاكم الابتدائية بالنظر فيها ابتدائيا وانتهائيا وكذا المؤازرة في قضايا الجرح والمخالفات.

ويجب ان يؤدي عنها الرسم القضائي¹، وتتضمن المقتضى التشريعي موضوع الدفع بعدم الدستورية، الذي يعتبره صاحب الدفع أنه يمس بحق من الحقوق أو بحرية من الحريات التي يضمنها الدستور؛ وتتضمن بيان الأوجه الخرق أو الانتهاك أو الحرمان من الحق أو الحرية.

ويعتبر الدفع بعدم دستورية قانون غير مقبول إذا لم يستوف الشروط

التالية:

1. أن يكون القانون او المقتضى التشريعي موضوع الدفع هو الذي تم تطبيقه أو يراد تطبيقه في الدعوى أو المسطرة أو يشكل أساسا للمتابعة، حسب الحالة؛ وإذا كان لا يتسم بالطابع التشريعي فإنه لا يخضع لرقابة المحكمة الدستورية، او انه لا يمس الحقوق والحريات الدستورية .

2. أن يكتسي الدفع بعدم الدستورية طابع الجديدة؛

3. ألا يكون قد سبق البت بمطابقة المقتضى محل الدفع للدستور مالم تتغير الظروف، او يتعلق بمقتضى مصدره معاهدات دولية ، ذلك ان الالتزامات الدولية تعرض وجوبا على المحكمة الدستورية، وبعد استيفاء مسطرة المصادقة المنصوص عليها في الدستور، فإنها تسمو على التشريع الداخلي بمنطوق ديباجة الدستور².

وتتحقق المحكمة من استيفاء الدفع للشروط القانونية داخل اجل شهر من تقديمه، وتحدد لصاحب الدفع، بموجب مقرر غير قابل للطعن، أجل شهر يبتدئ من تاريخ صدور مقرر عنها يأذن بتقديم الدعوى الدستورية الفرعية،

¹ نظم المشرع الاحكام المتعلقة بالمصاريف القضائية في القضايا المدنية والتجارية والادارية بموجب قانون المالية لسنة 1984 والتعديلات المدخلة عليه والمنشور بالجريدة الرسمية عدد3730 في 27-4-1984

² ينص تصدير الدستور على ان المملكة المغربية تلتزم ب : جعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، وفي نطاق أحكام الدستور، وقوانين المملكة، وهويتها الوطنية الراسخة، تسمو، فور نشرها، على التشريعات الوطنية، والعمل على ملاءمة هذه التشريعات، مع ما تتطلبه تلك المصادقة.

بموجب مذكرة كتابية معفاة من الرسوم القضائية تحت طائلة صرف النظر عن الدفع واستكمال اجراءات الدعوى .

أما في حالة ما إذا تبين للمحكمة عدم استيفاء الدفع للشروط المتطلبة فإنها تصدر مقرر بعدم قبول الدفع وتبلغه فوراً للأطراف.

تقوم المحكمة الدستورية، بعد تأكيدها من توفر الشروط القانونية لقبول الدفع، بتبليغ مذكرة الدفع إلى رئيس الحكومة، ورئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان قصد الإدلاء بملاحظات كتابية بخصوص موضوع الدفع.

يمكن للمحكمة الدستورية أن تطلب من المحكمة المثار أمامها الدفع بعدم دستورية قانون تمكينها من نسخة من ملف الدعوى، وبعد تبادل الردود بين الأطراف وانقضاء الآجال التي تمنح المحكمة تصدر مقررها في جلسة علنية داخل أجل 60 يوماً من تقديم الطلب .

ويتم إبلاغ القرارات الصادرة بعدم دستورية قانون إلى جلالة الملك، على ان جميع القرارات الصادرة عن المحكمة تبلغ إلى رئيس الحكومة¹ ورئيس كل مجلس من مجلسي البرلمان، وللأطراف، ويترتب عن القرار الصادر عن المحكمة الدستورية بعدم دستورية مقتضى قانوني، نسخه ابتداء من تاريخ تحده المحكمة الدستورية في قرارها، طبقاً لأحكام الفصل 134 من الدستور².

¹ تنص الفقرة الأخيرة من المادة 5 من القانون التنظيمي رقم 1065.13 المتعلق بتنظيم وتسيير اشغال الحكومة والوضع القانوني لها والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6348 في 2-4-2015 على ان رئيس الحكومة يتولى تمثيل الدولة والدفاع عن مصالحها امام لقضاء وازاء الغير طبقاً للنصوص التشريعية الجاري بها العمل .

ينص الفصل 134 من الدستور على ما يلي: لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 123 من هذا الدستور، ولا تطبيقه، وينسخ كل مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 133 من الدستور، ابتداء من التاريخ الذي حددته المحكمة الدستورية في قرارها.

² لا تقبل قرارات المحكمة الدستورية أي طريق من طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية..

ثانيا: الرهانات المرتبطة بمسطرة الدفع بعد الدستورية

لا شك ان المشرع المغربي عند معالجته لإجراءات دعوى الدفع بعدم الدستورية استحضر في صياغته مجموعة من المبادئ الدستورية مرتبطة بقواعد سير العدالة وحقوق المتقاضين وضمان البت في الدعاوى خلال آجال معقولة وتلافي ببطء سير القضايا ، كما راعى من جهة اخرى ضرورة الوفاء للقاعدة الدستورية في منح المواطن حق صيانة الحقوق والحريات الدستورية .

ان تدبير مسطرة الدفع بعدم الدستورية ينبى ان له طبيعة خاصة، فهو لا يتعلق النظام العام، اذ لا يمكن للمحكمة المعروض امامها النزاع ان تثيره تلقائيا، ولا يمكن التنازل عنه بعد إيداعه بالمحكمة الدستورية، لا ينتج عنه أي أثر ولا يعتد به بخصوص الدعوى الدستورية الفرعية المتعلقة بمخاصمة نص تشريعي، والتي هي دعوى عينية وليست شخصية .

وتمضي المحكمة الدستورية قدما للبت في الدعوى الفرعية المرفوعة امامها خلاف القواعد العامة لمتعلقة بالتنازل عن الدعوى¹، كما لو انها تصدر حكما لفائدة القانون والمصلحة العامة، وفي هذا إشارة قوية على ان القيمة الحقيقية للقرار بما يكرس من صيانة للحقوق والحريات في غير ذات القضية .

ولعل الغائب الكبير في هذه الترسنة القانونية هو النيابة العامة، بحيث لم ياتي لها ذكر ضمن الأطراف التي تحرك مسطرة الدفع بعدم الدستورية والمشار لهم في المادة الثانية من القانون التنظيمي بشأن تطبيق مسطرة الدفع، وخاصة انها تكون طرف رئيسي في كثير من قضايا المدنية كمدعي ومدعى عليها وهي خصم

¹نضم المشرع المغربي أحكام التنازل عن الدعاوى في الفصل 119 ما يلها الى غاية الفصل 124 وكذا الفصل 2 من قانون المسطرة المدنية الصادر في 28 شتنبر 1974 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد3230 في 30-9-1974 والتعديلات المدخلة عليه.

شريف في الدعاوى العمومية، وانتساءل عن المقاصد والغايات التي حملت المشرع على تعامل معها وهل سيكون الواقع العملي كفيلاً بمنحها ادوار تلاءم وظيفتها كطرف وزان ومهم في حقل العدالة بما تسدي من خدمات جلييلة .

لقد أثمر التفكير المؤسساتي في تدابير القانونية التي يتعين سنها لتطبيق مسطرة الدفع بعدم الدستورية امام المحاكم، في المقتضيات التشريعية المتعلقة بالقانون التنظيمي للمحكمة الدستورية، والقانون التنظيمي المحدد لشروط واجراءات الدفع بعدم الدستورية بضمانات المحاكمة العادلة بين أطراف الخصومة الدستورية، بما يكفل التواجهية والدفاع عن المقتضى التشريعي بين الأطراف الجديدة أمامها، وخاصة البرلمان صاحب المبادرة التشريعية بما يتاح له من إبداء للملاحظات والإيضاحات و يسمح بالتحكم في تدفق الطعون امام المحكمة الدستورية، على ضوء السيناريوهات الممكنة والفعالة على مستوى ممارسة الدفع، والتي انتصر لها المشرع في القانون التنظيمي لمباشرة مسطرة الدفع.

لقد وضع المشرع آليات قانونية ذات نجاعة تروم تسهيل الولوج الى العدالة الدستورية وتبسيط مسطرة الدفع، وتضمن سرعة نفاذ مقررات المحكمة في مواجهة الأطراف، وتلافي تعطيل هذه الميزة الدستورية، من خلال تعسف المتقاضين بالتمسك بدفوع كيدية تهدر وقت العدالة وتضيع طاقات قضاة المحكمة الدستورية وقضاة التصفية الذين أوكل لهم المشرع تقدير جدية الدفع .

رغم المقاربة التشريعية التي تحمل العدالة الدستورية في نسختها الحالية كثير من المحاسن تروم الملائمة دستورية وترشيد المجال التشريعي وضمان نجاعته في تحقيق ابعاد تنموية، الى انه تلوح في افق العديد من تساؤلات المرتبطة بأثر الدفع بعدم الدستورية على الأمن القانوني، أخذاً بعين الاعتبار سلطة المحكمة

الدستورية في نسخ قوانين سارية مفعول بما يحمل من مخاطر غياب او خلق فراغ تشريعي .

والى أي حد يمكن الحديث في ظل هذه المقتضات التنظيمية عن رسم منهجية للقاضي الدستوري، تتبنى المفاضلة بين الأمن والرقابة عند تأويل النصوص وتفعيل المجال التشريعي وترشيده، حتى لا تصبح المجادلة الدستورية هدر لحجية القوانين ومدعاة للمساس بها ؟ .

ان المحكمة الدستورية ستلعب دور مهم تساهم من خلاله في توجيه السياسة التشريعية العامة بسعيها الى تأسيس دائرة للكتلة الدستورية والتي تضم الوثائق الدستورية لقياس مدى دستورية التشريع¹، ومن خلال تفسير القواعد القانونية التي تكون محل نزاع أمامها والتي ينبغي ان تتم وفق روح الدستور وخاصة ان التفسير الذي تعطيه يلزم المحاكم ويسلبها تلك الوظيفة بخصوص النصوص التي بنتت المحكمة الدستورية بخصوصها، وهكذا نصت المادة 23 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية على ان مختلف محاكم المملكة تلتزم بالتفسير الذي تعطيه المحكمة الدستورية للمقتضى القانوني موضوع الدفع، والذي قررت هذه الأخيرة مطابقته للدستور تحت شرط هذا التفسير.

ان التجارب المقارنة لمسطرة الدفع المقتبسة من التشريعات، تمنح قاضي النزاع تأكيد من جدية الدفع او التي تعهد لجهة قضائية أخرى أحقية التأكد من جدية الدفع فيما يسمى بالتصفية المزدوجة وصحته ومدى تقيده بالشكليات والضوابط قبل إحالته إلى المحكمة الدستورية.

¹الامين شريط : مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري مقال منشور في مجلة المجلس الدستوري بالجزائر العدد 1 لسنة 2013، ص15

ولاشك ان إحداث قاضي التصفية أمام المحاكم المعروض أمامها النزاع، يناط به تقدير جدية الدفع هو أمر بالغ الحساسية والتعقيد، يجعل القاضي العادي ينتمص دور قاضي الدستوري ويمنحه صلاحيات قد تتجاوز دوره كوسيط، و يصبح متحكم في منسوب الدعاوى الدستورية، كما هو في التجربة الفرنسية في معالجة المسألة الدستورية ذات الأولوية، والتي جعلها المشرع الفرنسي لحظة توفيقية بين اكرهات متعددة انتهت الى اعتماد مسطرة جديدة مع الحفاظ على القواعد المؤسسية¹ وذلك خلال التعديل الدستوري لسنة 2008 بموجب القانون التنظيمي رقم 1523-2009 المتعلق بتطبيق الفقرة الأولى من المادة 61 من الدستور الفرنسي².

الغائمة :

إن الفقه والقضاء عليهما أن ينخرطا في نقاش عميق يروم خدمة العدالة ونقوية حضورهما كفاعلين حقيقيين، وهما مطالبين بمواكبة هذه الحركية الدستورية نقدا واقتراحا، أجوبة عن جزء من الأسئلة التي تورد المجتمع، في حدود ما يسمح به السقف الدستوري، فالفقه يمنح اختيارات متعددة لتفسير القوانين الدستورية ويساهم في تشكيل رأي صناع القاعدة القانونية³، للاستلهام

¹ محمد اتركين :دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الاولى 2013 ص 23.

² محمد اتركين :دعوى الدفع بعدم الدستورية في التجربة الفرنسية، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الاولى 2013 ص 153

³ احمد البوز : الفقه ودوره في اجتهادات القضاء الدستوري، مداخلة القيت في يوم دراسي برحاب كلية الحقوق بسلا، نشرت بمجلة مغرب التغيير عدد 49 من 1 الى 29 فبراير 2016

والاقتباس من تجارب المقارنة؛ على مستوى جوانب مسطرية وموضوعية لدعوى الدفع بعدم الدستورية بما يحقق مقاصد المشرع الدستوري .
والمرتفق بدوره مدعو إلى التحلي بقيم العدالة المواطنة لإنجاح هذا المسلسل الحقوقي والقانوني بما يحمل من زخم تقديمي لتقوية منظومة حقوق الإنسان على ارض الواقع والتسامي في سلوكه القضائي الى استحضار القيم الكونية والتجارب المقارنة في مجال ممارسة حقه الدستوري، ليكون عند حسن ظن المشرع الدستوري وما يسعى إليه من إرساء دعائم الرقابة البعدية على القوانين، ويبرهن على أحقيته في تحصيل حقوقه وتنقيح القوانين من المقتضيات غير دستورية .

الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية

حياة عجو

طالبة باحثة في سلك الدكتوراه
القانون العام والعلوم السياسية
كلية القانون الاقتصادية والاجتماعية سلا
جامعة محمد الخامس الرباط

تدخل الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية قبل دخولها حيز التنفيذ ضمن اختصاصاته الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، وبالتالي يمكن أن نعتبر هذه الموافقة بمثابة رقابة على المعاهدات الدولية التي يصادق عليها الملك. غير أن هذه الرقابة محدودة كون أن دستور 2011 حدد المعاهدات التي تخضع لموافقة البرلمان على سبيل الحصر وحصرها في سبع معاهدات طبقا للفصل 55.

وتعد الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية بمثابة رقابة قبلية على هذه المعاهدات، الأمر الذي يسمح بمرور اتفاقيات مواكبة ومتوافقة مع النظام القانوني الداخلي للدولة. حيث أن كل الدول تفرض تأشيرة المؤسسة التشريعية على هذه الاتفاقيات كلاً أو بعضاً.

اذ يحتل البرلمان مكانة متميزة في جل الأنظمة الديمقراطية، باعتباره مؤسسة دستورية تمثل سيادة الأمة وإرادتها. ذلك أن أي إصلاح أو عملية تنموية تتطلب رسم سياسات حكومية يوافق عليها البرلمان ويترجمها إلى قانون، فالبرلمان

هو صاحب القرار بحكم ممارسته للسلطة التشريعية ودوره في مراقبة العمل الحكومي¹. وهذا ما يجعله سلطة مهمة إلى جانب رئيس الدولة لإقرار المعاهدات الدولية خاصة التي تحتل مكانة مهمة ولها تأثير على النظام القانوني للدولة. ومن هنا نتساءل إلى أي حد تمارس السلطة التشريعية رقابتها على المعاهدات الدولية ومدى تدخل هذه السلطة في مجال إبرام المعاهدات؟ وبالتالي تدخلها في السياسة الخارجية للدولة والتي في أغلب الأحيان تحتكرها السلطة التنفيذية.

وللاجابة عن هذا التساؤل سأعتمد لمناقشة هذا الموضوع على محورين:

المحور الأول: الموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية

يعمل البرلمان من خلال موافقته على المعاهدات الدولية قبل المصادقة عليها على فرض رقابته في مجال السياسة الخارجية. وتعد رقابة فعالة، باعتبارها قد تحول دون نفاذ إرادة رئيس الدولة في إبرام معاهدة دولية يرى أنها ضرورية للدفع بسياسته الخارجية أو الدفاعية أو الأمنية، ويختلف التقييد الذي يمارسه البرلمان على صلاحية رئيس الدولة في مجال المعاهدات تبعاً لأحكام دستور كل دولة.

بحيث تتباين مواقف الدول حول ضرورة منح السلطة التشريعية صلاحية الموافقة على المعاهدات الدولية، والتي تمكنها من ممارسة نوع من الرقابة القبلية على هذه المعاهدات، فمنها من تجعل لهذه السلطة الصلاحية الكاملة لموافقتها عليها، كما هو الحال بالنسبة للكونغرس الأمريكي حيث نجد أن دستور الولايات المتحدة الأمريكية نص في المادة 2 في القسم الثاني على أنه لا يملك رئيس

¹ ديفيد بيثام، "البرلمان والديمقراطية في القرن الحادي والعشرين: دليل للممارسة الجيدة"، ترجمة مكتب صبره للترجمة-مصر، منشورات الاتحاد البرلماني الدولي، بيروت، لبنان، 2006، ص 1

الجمهورية سلطة عقد المعاهدات الدولية إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ الحاضرين.

في حين نجد أن أغلبية الدول الأخرى لم تمنح للبرلمان سوى الحق في الموافقة على بعض المعاهدات ذات الأهمية والمرتبطة أساسا بالجانب الحقوقي والمالي. فالدستور الفرنسي لسنة 1958 حدد المعاهدات الدولية التي تفترض موافقة البرلمان قصد التصديق عليها، وقد نص في المادة 53 على أنه: "لا يمكن التصديق على معاهدات السلم والمعاهدات التجارية، والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي، وتلك التي تقتضي توظيف أموال الدولة، وتلك التي تتطلب تعديل أحكام ذات طابع تشريعي، وتلك التي تتعلق بأوضاع الأفراد، وتلك التي تتضمن التنازل عن إقليم أو مبادلتته أو ضمه إلا بموجب قانون"¹.

الأمر لا يختلف عند الدول العربية والتي أيضا تعطي للمؤسسة التشريعية الحق في الرقابة على بعض المعاهدات الدولية دون الأخرى، كما هو الحال في الجزائر وتونس والأردن وغيرها.

والملاحظ أن هذه الدول أعطت للبرلمان الحق في الموافقة على المعاهدات التي تحمل أهمية كبرى ومن شأنها تغيير مصير النظام القانوني للدولة، وبالتالي فهذا الأمر يجعل من المؤسسة التشريعية تحظى بمكانة مهمة إلى جانب السلطة التنفيذية في مجال السياسة الخارجية والتي في غالب الأحيان تنفرد بها هذه الأخيرة.

¹ دستور فرنسا للجمهورية الخامسة الصادر في 4 أكتوبر 1958 مع آخر تعديل ل 23 يوليو 2008. موقع المجلس الدستوري الفرنسي، الرابط: www.conseilconstitutionnel.fr

والمشرع الدستوري المغربي نهج نفس الاتجاه وعمل على تحديد موقفه من هذه الموافقة من خلال الدستور، وأعطى للبرلمان صلاحية الرقابة على الاتفاقيات الدولية التي يصادق الملك عليها. وبالتالي لا تتم المصادقة على بعض أنواع هذه الاتفاقيات إلا بعد أخذ الإذن من السلطة التشريعية.

دور البرلمان المغربي في إقرار المعاهدات الدولية

عمل المشرع الدستوري المغربي في دستور 2011 على توسيع صلاحيات البرلمان في مجال المعاهدات الدولية خاصة من خلال رفع عدد المعاهدات التي تتطلب موافقة البرلمان عليها قبل أن يصادق عليها الملك، خلافا لما كان عليه الأمر في دستور 1996، محاولا بذلك الارتقاء بهذه المؤسسة خاصة في المجال الدولي والسياسة الخارجية.

جعلت مقتضيات الفصل 31 من دستور 1996 اختصاص البرلمان في مجال المعاهدات الدولية رهون بتحقيق شرط معين يتمثل في أن يكون الاتفاق ملزما لمالية الدولة، ذلك لأن البرلمان هو المختص دستوريا بالتصويت على قانون المالية. فالمعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة من شأنها أن تعدل بكيفية غير مباشرة في أحكام قانون المالية، لاسيما تلك المرتبطة بالجزء الخاص بتكاليف الدولة، وأحيانا موارد الدولة أيضا. وهكذا إخضاع هذا النوع من المعاهدات للموافقة البرلمانية يتماشى مع مبدأ الاختصاص المالي للبرلمان.

وقد خلق هذا المقتضى نقاشا فقهيا واسعا، خاصة في الجانب المتعلق بطبيعة المعاهدات الدولية التي تترتب تكاليف تلزم مالية الدولة، فعنصر التكلفة هذا يكتنفه الغموض، حيث يمكن اعتبار جميع المعاهدات التي يتم إبرامها

مكلفة لميزانية الدولة، فمعاهدات السلم مثلا والمعاهدات المتعلقة بالاشتراك في المنظمات الدولية كلها يمكن أن تكون مكلفة لمالية الدولة¹.

وبالتالي ليس هناك معيار يمكن على أساسه التمييز بين المعاهدات المكلفة لميزانية الدولة والأخرى غير المكلفة، فعبارة المعاهدات التي تكلف مالية الدولة، نجدها في العديد من الدساتير كما هو الشأن في الفصل 53 من الدستور الفرنسي، إلا أن هذا التعبير واسع لدرجة يمكن اعتبار جل المعاهدات الدولية تكلف مالية الدولة. وتبقى الكلمة الفصل في هذا الإشكال غالبا للسلطة التنفيذية فهي من تقرر إذا كانت المعاهدة مكلفة لمالية الدولة أو لا.

وهكذا ومن خلال ما سبق يتبين أن المشرع الدستوري سابقا لم يعطي للسلطة التشريعية دورا مهما في مجال المعاهدات مما جعل تدخلها محدودا. ولتجاوز ذلك جاء دستور 2011 محاولا الارتقاء بالبرلمان في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية، خاصة المرتبطة بمجال إبرام المعاهدات.

فقد عمل دستور 2011 على توسيع تدخل البرلمان فيما يتعلق بمراقبة التصديق على المعاهدات. فبعدما كان يقتصر الأمر على المعاهدات التي تلزم مالية الدولة، وهو كما أسلفت الذكر نوع يتسم بالغموض ويعطي للسلطة التنفيذية صلاحية تحديد نوعيتها، وسع الدستور الجديد من عدد الاتفاقيات التي تتطلب موافقة البرلمان عليها بقانون، وقد حصرتهم الفقرة الثانية من الفصل 55 في سبع معاهدات كما يلي:

"يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على..":

¹ سيدي محمد ولد سيد أب، "الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الأولى، 2001، ص 223

- معاهدات السلم
- معاهدات الاتحاد
- المعاهدات التي تهم رسم الحدود
- معاهدات التجارة
- المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة
- المعاهدات التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية
- المعاهدات المرتبطة بحقوق وحرريات المواطنين والمواطنين، العامة أو الخاصة.

كلها معاهدات تتطلب الموافقة عليها بقانون من قبل البرلمان. كما أضاف الفصل 55 وجود أنواع أخرى من الاتفاقيات الدولية التي يمكن للملك أن يعرضها على البرلمان قبل المصادقة عليها، قصد الاطلاع عليها أو للإستشارة فقط حيث تنص الفقرة الثالثة على: "للملك أن يعرض على البرلمان كل معاهدة أو اتفاقية أخرى قبل المصادقة عليها".

والملاحظ أن هذا الفصل أشار إلى جل الفروع القانونية المتعلقة بالقانون الدولي حيث أن المعاهدات التي يوافق عليها البرلمان تتأرجح نوعيتها بين المعاهدات المتعلقة بالقانون الدولي الاقتصادي، وتلك الخاصة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، وأخرى متعلقة بالنزاعات الدولية كمعاهدة السلم¹.

ومن الملاحظ أيضا أن مقتضيات هذه الفقرة جعلت من دستور 2011 خاليا من تعريف المعاهدة الدولية الملزمة لمالية الدولة، شأنه في ذلك شأن الدساتير

¹ محمد الطرش، "المعاهدات الدولية على ضوء الدستور المغربي 29 يوليوز 2011"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، السنة الجامعية 2012-2013 ص 94

السابقة، الأمر الذي يجعل الكلمة الفصل في هذا المجال للسلطة التنفيذية التي لها أن تميز المعاهدات الملزمة لمالية الدولة عن غيرها من المعاهدات الأخرى.

وهكذا ومن خلال توسيع صلاحية البرلمان في مجال المعاهدات، فإن المشرع ابتغى من ذلك رفع مساهمة السلطة التشريعية في مراقبة المعاهدات التي تكون لها انعكاسات وتأثيرات، إما على وضع الدولة، ويتعلق الأمر بمعاهدات السلم أو الاتحاد أو الحدود. فهذا النوع من المعاهدات يمكن أن يكون محل توقيع بالنسبة للمغرب، خاصة وأنه لازال يعرف اشكالات مرتبطة بتحديد الحدود، نظرا لوجود مناطق متنازع حولها، كما هو الأمر بالنسبة لقضية الصحراء التي إلى الآن مازالت محل نقاش ومعالجة من طرف مجلس الأمن، وأيضا بالنسبة لمناطق سبتة ومليلية التي لا تزال تحت الاحتلال الإسباني¹.

أيضا يرتبط الأمر بالمعاهدات التي تكون لها انعكاسات على الأفراد، ويتعلق الأمر هنا بمعاهدات التجارة أو بحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات. وهذا النوع هو الأكثر انتشارا خاصة وأن المغرب يسير في ركب الدول التي تعمل على النهوض بحقوق الإنسان وتعمل على احترام المبادئ الكونية المرتبطة بحقوق الإنسان، وبالتالي فُرض عليه كباقي الدول الالتزام بالعديد من الاتفاقيات التي تعنى بهذا المجال.

أما النوع الثالث من المعاهدات الذي أكد عليه الفصل 55 من الدستور، فيتمثل في تلك المعاهدات التي لا يمكن تطبيقها بشكل آلي أي بمجرد التصديق عليها، وإنما يتطلب تطبيقها إخضاعها لإجراءات ذات طبيعة تشريعية لمصاحبة

¹ عبد العزيز المغاري، "دستور 2011: إضاءات متقاطعة على الدستورية المغربية الجديدة"، منشورات الجمعية المغربية للقانون الدستوري، مؤسسة هانس سايدل، ص 28

تطبيقها¹ حتى تصبح نافذة في التشريع الداخلي وتصبح ملزمة للجميع بعد نفاذ كل الاجراءات المرتبطة بذلك.

إن إعطاء البرلمان مجال أوسع لممارسة اختصاصه في مجال المعاهدات الدولية، من شأنه تعزيز مكانته كفاعل أساسي في السياسة الخارجية المغربية بشكل عام، وإعمال مشاركته في إبرام المعاهدات بشكل خاص، والتي كانت دائما حكرا على رئيس الدولة، والسلطة التنفيذية في إطار عملية التفويض المقدمة لها، خاصة وزير الخارجية باعتباره منسق العلاقات الخارجية لبلاده، وله إطلاع كبير بمختلف الملفات المتعلقة بالسياسة الخارجية².

وهكذا فالموافقة البرلمانية على المعاهدات الدولية تشكل رقابة مهمة على السياسات الخارجية للدولة يمارسها الشعب عبر ممثليه في مجلس النواب، الذين يفترض فيهم تقديم كل التوضيحات والبيانات الضرورية عن المجال الدولي لمنتخبهم.

فمن الواضح أن الوثيقة الدستورية الجديدة أعطت للسلطة التشريعية صلاحيات أوسع في مجال المعاهدات الدولية على ما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة، دون أن تعطي له إمكانية اختيار المعاهدة التي يرغب في مناقشتها، حيث له فقط أن يقبل أو يرفض إعطاء الإذن لرئيس الدولة للمصادقة على الاتفاقية، لتتوقف مهمته دون أن يتدخل في مصير هذه الاتفاقية بعد الموافقة عليها.

واختصاص البرلمان في مجال الرقابة على السياسة الخارجية لا يقتصر فقط على الموافقة على المعاهدات الدولية المحددة في الفصل 55، وإنما يحق له ممارسة

¹ عبد العزيز المغاري، "دستور 2011: إضاءات متقاطعة على الدستورية المغربية الجديدة"، مرجع سابق ص 28
² محمد مكليف، "مستجدات المعاهدات الدولية في دستور 2011 وإشكالات التطبيق"، الندوة الدولية: الدستور المغربي 2011: مستجدات وأفاق، ص 151-152

ذلك من خلال اختصاصاته المتعلقة بالرقابة على أداء الحكومة بمختلف صورها والمسندة إليه بنص الدستور.

فالبرلمان يراقب عمل الحكومة في المجال الدولي من خلال مناقشة البرنامج الحكومي الذي يقدمه رئيس الحكومة بعد تشكيل حكومته تبعا للفصل 88، الذي يفرض على الحكومة تقديم الخطوط العريضة للعمل الحكومي الذي تنوي القيام به في كافة المجالات ومن بينها المجال الخارجي.

أيضا ومن خلال تقديم رئيس الحكومة للحصيلة المرحلية تبعا للفصل 101 من الدستور، تكون للبرلمان فرصة مناقشة الممارسة الخارجية للحكومة، وبالتالي يمارس نوعا من الرقابة عليها. أضف إلى ذلك حق البرلمان في مناقشة وتقييم السياسات العمومية في الجلسة السنوية المخصصة لذلك، والسياسة الخارجية تظل من السياسات العمومية القابلة للتقييم والمراجعة. دون أن نغفل عن الدور المهم الذي تلعبه الأسئلة الشفوية والكتابية التي يمارسها البرلمان في مجال السياسة الخارجية¹. وغيرها من الاختصاصات المسندة بنص الدستور للبرلمان في مجال الرقابة على عمل الحكومة الذي يستطيع من خلاله تقييم ومراقبة عملها في المجال الخارجي، مضاف إلى ذلك الدور المهم الذي يلعبه البرلمان في إطار الدبلوماسية الموازية.

المحور الثاني: واقع الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية بالمغرب

يكتسي البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب وسيادته، أهمية بالغة في النظام السياسي للدولة، خاصة وأنه في ظل الديمقراطية الحديثة أصبحت تعطى له اختصاصات موسعة، فإلى جانب وظائفه التقليدية في مجال التشريع ومراقبة

¹ عبد العزيز المغاري، "دستور 2011: إضاءات متقاطعة على الدستورية المغربية الجديدة"، مرجع سابق ص 29.

العمل الحكومي، فهو يقوم أيضا بأدوار طلائعية في المجال الدبلوماسي والسياسات الخارجية خاصة المرتبطة بالاتفاقيات الدولية.

فالدبلوماسية البرلمانية أصبحت في الوقت الحالي إحدى الوسائل الأساسية التي تلجأ إليها الدول لإعطاء البرلمان نوع من الفعالية في مجال السياسة الخارجية، إلى جانب إعطائه إمكانية الرقابة على كل أو بعض المعاهدات الدولية المهمة قبل إتمام الإجراءات المرتبطة بتبنيها في النظام القانوني للدولة.

لهذا عملت جل دساتير الدول على تحديد مكانة ودور البرلمان في مجال إقرار الاتفاقيات الدولية، والدستور المغربي أعطى هو الآخر للبرلمان نوع من الاختصاص المهم إلى حد ما في مجال الموافقة على المعاهدات الدولية قبل مصادقة الملك عليها. وهو بذلك يمارس رقابته على هذه المعاهدات خاصة مع دستور 2011 الذي حاول أن يرتقي بالدور المهم للبرلمان الذي يراقب من خلاله أداء الحكومة في شتى الميادين بما فيها المجال الدولي.

لذلك وضع الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب مسطرة معينة لموافقة البرلمان على المعاهدات التي يصادق عليها الملك والمحددة على سبيل الحصر في الفصل 55، هذه المسطرة تختلف إلى حد ما عن تلك المتبعة في القوانين العادية. غير أن الدستور الجديد نص على صلاحية موافقة البرلمان على بعض المعاهدات دون الأخرى و لم ينص على إعطائه سلطة المصادقة عليها، إذ جعل ذلك مجالاً محفوظاً للملك، وهو بذلك قد كرس محدودية رقابة البرلمان على المعاهدات الدولية كما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة.

مسطرة الموافقة على المعاهدات الدولية

تمر الاتفاقيات الدولية التي تتطلب موافقة البرلمان عليها قبل مصادقة الملك، بمسطرة معينة يصدر خلالها قانون بالموافقة على مبدأ المصادقة، وتختلف هذه المسطرة عن تلك المتبعة بالنسبة للقانون العادي من حيث الشكل والمصدر وكيفية المناقشة. فمن حيث الشكل، يعطي البرلمان موافقته في شكل قانون يتكون من مادة فريدة، ومن حيث المصدر لا يكون البرلمان هو مصدر القوانين، إذ أن الحكومة وحدها من تتولى تحديد المعاهدات التي تستوجب موافقة البرلمان عليها أو لا تستوجب ذلك.

أما من حيث المناقشة فتعود للبرلمان ليبيدي موافقته على المعاهدة، كما يمكن له رفض إعطاء الإذن من أجل المصادقة عليها، إلا أنه لا يتم التصويت على المعاهدة مادة مادة كما هو الشأن بالنسبة لمشاريع القوانين الأخرى¹.

وتبتدى مسطرة الموافقة على المعاهدات الدولية داخل المؤسسة البرلمانية، بعد تبادل وثائق التصديق بين الأطراف وإيداعها، وإرسال نص المعاهدة من قبل وزير الخارجية إلى الأمانة العامة للحكومة، لتعمل على دراستها وفحص مقتضياتها². بحيث تعمل الأمانة العامة للحكومة على تحديد المعاهدات التي تفترض الموافقة البرلمانية والأخرى التي تعرض مباشرة على الملك للمصادقة عليها تبعا للفصل 55.

وهكذا تعرض المعاهدات التي يختص بها البرلمان على المجلس الحكومي للتداول بشأنها طبقا لمقتضيات الفصل 92 من الدستور، قبل عرضها للمداولة داخل المجلس الوزاري طبقا للفصل 49.

¹ عبد الواحد الناصر، "العلاقات الدولية: القواعد والممارسات الدبلوماسية"، منشورات الزمن، الرباط، 1993، ص 416
² عبد الإله فونتيير، "العمل التشريعي بالمغرب أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تطبيقية وتأصيلية"، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 3-، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2002، ص 296-297

بعد ذلك تأتي المرحلة التي تتم فيها الموافقة البرلمانية، من خلال إيداع مشروع القانون الذي يقضي بالموافقة البرلمانية على المعاهدة لدى مكتب مجلس النواب بالأسبقية وفقا للفصل 78 من الدستور الذي ينص في فقرته الثانية على: "...تودع مشاريع القوانين بالأسبقية لدى مكتب مجلس النواب..."¹.

ويتم إيداع المعاهدة داخل المكتب المعني على شكل رسالة تتولى مصالح الأمانة العامة للحكومة إعدادها ثم عرضها على توقيع رئيس الحكومة قبل إحالتها على مجلس النواب، وتتضمن هذه الرسالة، كما استقرت على ذلك الممارسة العملية، مشروع القانون الذي تقرر إيداعه، مع إرفاقها بعدد من النسخ الكافية من المشروع².

ويحال مشروع القانون على اللجان المعنية للنظر فيه طبقا للفصل 80 من الدستور والذي ينص على أنه "تحال مشاريع ومقترحات القوانين لأجل النظر فيها على اللجان التي يستمر عملها خلال الفترات الفاصلة بين الدورات" وأيضا طبقا للمادة 127 من النظام الداخلي لمجلس النواب، والتي يقوم بمقتضاها رئيس المجلس بإحالة كل مشروع قانون يقضي بالموافقة على المعاهدة التي تم إيداعها لدى مكتب المجلس إلى اللجنة الدائمة المختصة³.

¹ الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق

² محمد بوعزيز، "القانون البرلماني المغربي: مسطرة التشريع دراسة نظرية وتطبيقية"، مطبعة فضالة دار القلم، المحمدية، 2006، ص 75

³ المادة 127 الفقرة الأولى تنص: "طبقا لمقتضيات الفصل الثمانين من الدستور:

-يحيل رئيس المجلس على اللجنة الدائمة المختصة كل مشروع أو مقترح قانون تم إيداعه لدى مكتب المجلس..."
انظر النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الخميس 23 رمضان 1434 الموافق لفتح غشت 2013 وجلسته المنعقدة في الثلاثاء 29 أكتوبر 2013، وضع خلال الولاية التشريعية التاسعة 2011-2012، السنة التشريعية الثانية 2012-2013، دورة أبريل منشور في الموقع :

www.parlement.ma تاريخ الزيارة 2016-05-03

وبمجرد إحالة مشروع القانون القاضي بالموافقة على المعاهدة لدى اللجنة المختصة، تتم برمجة أول اجتماع لمكتب اللجنة، وذلك في ظرف أسبوع من تاريخ الإحالة عليها ويتم إخبار الحكومة بذلك¹.

حيث تعمل اللجنة على النظر في المشروع القاضي بالموافقة على المعاهدة وفق مسطرة تختلف شيئا ما عن تلك المتبعة في مناقشة القوانين العادية، وتبتدئ المناقشة تبعا للنظام الداخلي للبرلمان بتقديم نص المشروع من قبل ممثل الحكومة (الوزير أو من ينوب عنه)، ليشرع بعد ذلك بمناقشة عامة لهذا المشروع والذي يقدم في شكل مادة فريدة ومناقشة مضامينها، ويبقى للوزير أو من ينوب عنه حق التعقيب، لتأتي بعد ذلك مرحلة التصويت والتي يتم من خلالها التصويت على المادة الفريدة كاملة دون إمكانية التصويت على كل مواد المشروع مادة مادة، كما لا يمكن إدخال أي تعديل لهذه المواد، وذلك تبعا للمادة 164 من النظام الداخلي والتي تنص على ما يلي: "إذا أحيل على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية سواء تلك التي تدخل في اختصاص المجلس طبقا للفصل الثاني من الفصل 55 من الدستور أو التي يعرضها عليه الملك قبل المصادقة عليها حسب الفقرة الثالثة من الفصل 55 من الدستور، فإن المناقشة العمومية بخصوصها تنظم حسب البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب ووفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء.

لا يصوت على مواد المعاهدة أو الاتفاقية الدولية ولا يجوز تقديم أي تعديل

بشأنها.

..."

¹ المادة 128 من النظام الداخلي لسنة 2013

وهكذا يكون التصويت موجه للمادة الفريدة التي تنصدر المشروع، والتي تكون المعاهدة ملحقة بها¹، ويبقى أجل ستين يوماً للنظر فيها ابتداءً من تاريخ الإحالة، وتقوم اللجنة بعد الإنتهاء من هذه المراحل بتقديم تقريرها بشأن عملية التصويت و ما تضمنه النص الأصلي لمشروع القانون القاضي بالموافقة، وأيضاً تضع اللجنة في هذا التقرير ملخص حول المناقشة العامة، ونتائج التصويت، وأوراق حضور النواب، ليتم بعد ذلك توزيعه على كل الفرق البرلمانية والمجموعات النيابية قبل مناقشة المشروع في الجلسة العامة لمدة 48 ساعة على الأقل، ويمكن تقليص هذه المدة من قبل رئيس المجلس بتوافق مع رؤساء الفرق والمجموعات النيابية².

بعد ذلك تأتي مرحلة عرض المشروع على الجلسة العامة، حيث تمر هذه المرحلة بنفس المسطرة التي خضع لها المشروع داخل اللجنة المختصة، بحيث يقوم ممثل الحكومة بعرض مشروع القانون القاضي بالموافقة على المعاهدة الدولية، لتتم بعد ذلك مناقشته ثم التصويت عليه، وبالتالي إما قبول المشروع أو رفضه من قبل النواب. بعد ذلك تتم إحالة المشروع على مجلس المستشارين الذي يجري نفس مسطرة الموافقة على المشروع، وبعد تصويته عليه سواء بالموافقة أو الرفض يعود مجدداً إلى مجلس النواب قصد التصويت النهائي عليه عملاً بالفصل 84 من الدستور الجديد³.

وهكذا تنتهي مهمة البرلمان في التصويت على مشروع القانون القاضي بالموافقة على المعاهدة، ليحال بعد ذلك للملك المصادقة عليه في حالة التصويت

¹ محمد الطرش، "المعاهدات الدولية على ضوء الدستور المغربي 9 يوليوز 2011". مرجع سابق، ص 99
² مصطفى والقاضي، "المعاهدات الدولية في المغرب وفق مستجدات دستور 2011"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق سلا، جامعة محمد الخامس، 2011-2012 ص 86
³ المادة 84 من دستور 2011 والتي تنص على: "...ويعود لمجلس النواب التصويت النهائي على النص الذي تم البت فيه..."

بالإيجاب، خاصة وأن التجربة المغربية لم تعرف إلى الآن حالة رفض البرلمان الموافقة على أية معاهدة عرضت عليه.

محدودية رقابة البرلمان على المعاهدات الدولية

تختلف درجة رقابة البرلمان على المعاهدات الدولية باختلاف الاتجاه الذي يتخذه دستور الدولة وتبعاً للقيمة القانونية التي يمنحها للاتفاقيات الدولية في مواجهة التشريعات الوطنية، حيث وكما أسلفت الذكر سابقاً، هناك من الدساتير التي تجعل البرلمان يوافق على بعض المعاهدات المهمة دون الأخرى، ودون أن يمنحه حق المصادقة عليها، وذلك راجع إلى كون هذا الحق من اختصاص السلطة التنفيذية، وهذا ما تأخذ به أغلب الدول، فإذا أقدمت السلطة التنفيذية في هذه الدول على التصديق على المعاهدات دون عرضها على السلطة التشريعية، فإن ذلك لا يعد خرقاً للدستور¹، وبالتالي فإن المعاهدة تكون صحيحة وملزمة للجميع.

كما نجد أن هناك من الدساتير التي اشترطت ضرورة موافقة البرلمان على كافة المعاهدات الدولية، كما هو الحال بالنسبة لدستور الولايات المتحدة الأمريكية، فعدم مصادقة البرلمان على أي معاهدة يحول دون سريانها ودون دخولها حيز التنفيذ، الأمر الذي يفقدها قيمتها القانونية ويجعلها باطلة من الناحية الدستورية، وبالتالي لا تستطيع السلطة التنفيذية في شخص رئيس الدولة التوقيع والمصادقة عليها وفي هذا المجال اضطرت الحكومة الأمريكية إلى إلغاء بعض المعاهدات نظراً لعدم موافقة مجلس الشيوخ عليها بأغلبية ثلثي الأعضاء².

¹ عزيز كايد، "الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي ترممها السلطة التنفيذية"، سلسلة التقارير القانونية (29)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2002، ص 43

² عزيز كايد، "الرقابة البرلمانية على المعاهدات التي ترممها السلطة التنفيذية"، سلسلة التقارير القانونية (29)، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، 2002، ص 44

هذا الأمر يجعل الدول التي تأخذ بهذا الاتجاه تسير نحو تقوية دور البرلمان في ممارسة رقابته على المعاهدات الدولية بشكل كلي، وبالتالي إشراك الشعب عبر ممثليه في القرارات المتعلقة بالسياسة الخارجية والعلاقات الدولية التي تمارسها السلطة التنفيذية.

وفي حالات أخرى يتجاوز رئيس الدولة الرقابة التي يمارسها البرلمان على المعاهدات، ويصادق عليها دون عرضها عليه ودون أن يوافق عليها خلافا لما جاء به الدستور، وهو ما يسمى بالتصديق الناقص. ففي هذه الحالة يتجاوز رئيس الدولة البرلمان، ويحرمه من حقه في المصادقة على الاتفاقية الدولية¹. وهكذا تختلف الدول في درجة الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على المعاهدات الدولية. وبخصوص البرلمان المغربي، فهو كأغلبية برلمانات العالم خاصة العربية منها، يعرف ضعفا في مجال رقابته على المعاهدات الدولية، حيث يقيد الدستور في هذا المجال عبر تحديده على سبيل الحصر المعاهدات الدولية التي يجب أن يوافق عليها دون غيرها.

فالدساتير المغربية السابقة وخاصة دستور 1996 جعلت من البرلمان سلطة ثانوية في مجال السياسة الخارجية، خاصة فيما يتعلق بإبرام المعاهدات، حيث كانت السلطة الرئيسية في هذا المجال تعود للملك باعتباره رئيس الدولة، فهذا الأخير له وحده سلطة المصادقة على المعاهدات والتي لا يمكن أن يفوضها لغيره، إلا أن دستور 1996 في فصله 31، وكما سبقنا الإشارة إلى ذلك، قيد نوعا ما سلطة رئيس الدولة فيما يتعلق بالمعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة حيث كانت تتطلب المصادقة عليها موافقة نواب الأمة، إلا أن ذلك ظل تقييدا

¹ عبد الكريم علوان، "الوسيط في القانون الدولي العام"، "الوسيط في القانون الدولي العام"، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الجزء الأول، 1997، ص 272

ضعيفا على اعتباره اقتصر فقط على نوع واحد من المعاهدات دون أن يكون للبرلمان كلمة في باقي المعاهدات الأخرى التي يبرمها الملك.

وعلى الرغم من كون البرلمان يملك سلطة الموافقة من حيث المبدأ على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تعرض عليه، كما له أيضا سلطة رفض هذه الموافقة، إلا أن الممارسة التشريعية خلال مختلف الولايات النيابية، كرسست سلوك الموافقة التلقائية والمباشرة من قبل البرلمان على جميع الاتفاقيات والمعاهدات التي عرضت عليه، وهي ظاهرة لها ما يبررها من الناحية الدستورية والقانونية والعملية¹.

تتجلى محدودية رقابة البرلمان على المعاهدات الدولية أيضا في تحكم الحكومة في تحديد المعاهدات التي تحال على البرلمان للموافقة عليها، فلها وحدها تفسير العبارة الغامضة التي أثارت العديد من التساؤلات والتي نص عليها الدستور دون أن يوضح معناها والمتتمثلة في: "المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة"، وبالتالي ألا يمكن القول أن جل المعاهدات الدولية من شأنها أن تؤثر على ميزانية الدولة، لدى يجب أن تحال جميعها على البرلمان قصد مراقبتها والموافقة عليها؟

فإعطاء السلطة التنفيذية حرية اختيار المعاهدات التي تفترض موافقة البرلمان عليها، من شأنه إبعاد مجموعة من المعاهدات الدولية التي تلزم مالية الدولة عن مراقبة السلطة التشريعية، عندما تعلن الحكومة أنها لا تمس مالية الدولة.

وبالرغم من المستجدات التي جاء بها دستور 2011 في مجال المعاهدات خاصة فيما يتعلق بتوسيع اختصاص البرلمان في مجال الموافقة على المعاهدات

¹ عبد الإله فونتير، "العمل التشريعي بالمغرب أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية، دراسة تطبيقية وتأصيلية"، مرجع سابق، ص 298

الدولية، من خلال إضافة معاهدات أخرى تتطلب موافقته قبل المصادقة عليها من قبل الملك كما حددها الفصل 55 في الفقرة الثانية في سبع معاهدات كما يلي: "يوقع الملك على المعاهدات ويصادق عليها، غير أنه لا يصادق على معاهدات السلم أو الاتحاد، أو التي تهتم رسم الحدود، ومعاهدات التجارة، أو تلك التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة، أو يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية، أو تتعلق بحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات، العامة أو الخاصة، إلا بعد الموافقة عليها بقانون".

كما أنه أعطى للملك إمكانية عرض كل معاهدة أخرى على البرلمان للإطلاع عليها. إلا أن ذلك لا يمنع أن الدستور الجديد كرس هو الآخر محدودية الرقابة البرلمانية على المعاهدات الدولية، خاصة وأنه أبقى على اختصاص الموافقة ولم يرتقي بها إلى مستوى المصادقة.

وهذا ما أكدته المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) في قرار له، حيث حسم في هذا الأمر حينما عرض مجلس النواب نظامه الداخلي على المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) للنظر في دستوريته. ومن بين ما قضى به المجلس الدستوري، عدم دستورية الفقرة التي تجعل من البرلمان يصادق على المعاهدات ذلك أن هذا الاختصاص هو مخول بموجب الفصل 55 للملك دون غيره، وأن الاختصاص المخول للسلطة التشريعية هو إعطاء الإذن لمشروع القانون القاضي بالموافقة على المعاهدة الدولية¹.

وهذا ما كرسه أيضا النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 من خلال تفسيره للفصل 55 من الدستور حيث لم ينص على إمكانية مجلس النواب إدخال

¹ المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية)، قرار رقم 829/12 الصادر في 14 فبراير 2012 بخصوص النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012

تعديلات أو تحفظات على مضمون المعاهدة، أو التصويت على موادها بشكل مستقر كما هو معمول بها في المسطرة التشريعية العادية، بل على العكس من ذلك جاء بمقتضيات تقييد تقييد مضمون الموافقة التشريعية بشكل مطلق¹.

وعليه ليس من حق المؤسسة التشريعية تقديم أي تعديل على مواد المعاهدة المحالة إليها من قبل الحكومة، أو مناقشتها مادة مادة²، فهي تعمل فقط على التصويت على النص كاملاً. وعليه وتبعاً للفصل 55 فإن البرلمان ليس له إلا أن يوافق أو يرفض إعطاء الإذن بالمصادقة على المعاهدة.

ومن الناحية المسطرية تودع الحكومة مشروع القانون القاضي بالموافقة على المعاهدات الدولية لدى البرلمان مرفوق بمادة فريدة تكون فيها الصيغة التالية: "يوافق من حيث المبدأ على تصديق اتفاقية... الموقعة بـ... في...". ثم يليها بعد ذلك نص المعاهدة التي للبرلمان أن يوافق أو يرفض إعطاء الإذن بشأنه دون أن يكون له حق تعديل مادة من موادها.

علاوة على ذلك، فالبرلمان المغربي ليست له سلطة المبادرة في إنشاء أو إقتراح معاهدة معينة، ذلك أن السلطة التشريعية ليس لها اختصاص دستوري بإدارة المفاوضات الدولية، أو الاقتراح المباشر لبنود المعاهدة مع الدول الأجنبية، أو تحديد أجل المصادقة أو التصويت على نص المعاهدة³.

¹ سليمان التجريبي، "البعد الدستوري لتأهيل العمل التشريعي بالمغرب في ضوء دستور 2011-دراسة قانونية وفقهية"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق سلا، جامعة محمد الخامس الرباط، السنة الجامعية 2015-2016، ص 398

² لبابة عاشور، "القانون الدبلوماسي والقنصلي مع دراسة معمقة للأجهزة المختصة في المجال الدبلوماسي المغربي"، مطبعة الفضيلة، الرباط، الطبعة الأولى، 2008، ص 60

³ مصطفى منار، "الدبلوماسية البرلمانية والإصلاح الدستوري" مجلة الاقتصاد و المجتمع، مطبعة الفضيلة، العدد 12، الطبعة الأولى، الرباط، يناير 2013، ص 34

وهذا يعني أن هناك حدود وقيود على اختصاص البرلمان في مجال المعاهدات الدولية لا يمكن تجاوزها، إذ يقتصر دوره فقط على قبول أو رفض إعطاء الإذن للمصادقة عليها. مما يجعلنا نخلص إلى القول أن البرلمان المغربي يعرف محدودية في الرقابة على المعاهدات الدولية.

وللإشارة فالملك وخلافا للإجراءات المنصوص عليها في التصويت على القوانين العادية¹، لا يمكن له أن يطلب من مجلسي البرلمان قراءة ثانية بالنسبة للمعاهدة وذلك راجع إلى كون البرلمان لا يحق له تعديل مقتضيات هذه المعاهدة فهو يقوم بالتصويت عليها كيفما هي بالقبول أو الرفض فقط.

¹ الفصل 95 من دستور 2011 ينص على: "للملك أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون
تطلب القراءة الجديدة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة".

السياسات العمومية مقارنة مفاهيمية

أجانا حسن

باحث بسلك الدكتوراه

بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية والاجتماعية -

عين الشق الدار البيضاء

لقد قامت الدراسات التقليدية التي تميزت بدراسة الحكم والسياسة في نطاق الفلسفة الأخلاقية بالتركيز على السياسة الموسوعة من طرف الحكومة، المؤسسات السياسية، الترتيبات الهيكلية، والمبررات الفلسفية للحكومة هي السائدة إلى غاية النصف الثاني من القرن التاسع عشر، مما جعل من هذه الدراسات دراسات وصفية ظاهرية بعيدة كل البعد عن التحليل خصوصا فيما يتعلق بالسلوكيات والتصرفات المصاحبة لصنع السياسات العمومية، في الوقت الذي ظل فيه محتوى السياسات العمومية بعيدا عن الدراسة والتحليل.

من خلال هذه الورقة سوف نحاول القيام بسرد أهم التعريفات التي تم وضعها للسياسات العمومية في نقطة أولى، ثم القيام في نقطة ثانية بإعطاء فكرة عن دورة حياتها.

أولا : مفهوم السياسات العمومية:

لقد عرف مفهوم السياسات العمومية العديد من التطورات، مما دفع بالعديد من الكتاب والمفكرين إلى وضع العديد من التعريفات الخاصة، دون أن يتمكنوا من وضع تعريف موحد لها، فهكذا فإننا نجد بأن المعهد العالي للدراسات

العمومية في فرنسا قد عرفها على أنها هي مجموع القرارات والأعمال والتدخلات المتخذة من قبل الفاعلين المؤسستيين والاجتماعيين لأجل إيجاد الحلول لمشكل جماعي ما.

فيما يذهب الباحثان الفرنسيان إيف ميني وجون كلود توين (0) في كتابهما السياسات العمومية إلى تعريفها بأنها هي برنامج عمل حكومي في قطاع اجتماعي أو مجال جغرافي.¹

أما جيمس أندرسون (James Anderson) فيعرف السياسات العمومية بأنها برنامج عمل هادف يعقبه أداء فردي أو جماعي في التصدي للمشكلة أو مواجهة قضية أو موضوع، فالتعريف هنا يركز على ما يتم فعله في إطار ما يستوجب أو يراد فيه عكس القرار الذي هو مجرد خيار بين البدائل.²

أما بيتر (Peters) فيرى أن السياسات العمومية هي عبارة عن أسلوب محدد من نمط الأعمال التي يتخذها المجتمع جمعياً أو عن طريق ممثليه لمعالجة مشكلة معينة لتحقيق مصلحة عامة لكافة أفراد المجتمع أو لفئة معينة منه.³

وحسب بيير مولير (Muller Pierre) فإن السياسة العامة تتحدد عندما تحاول سلطة محلية أو وطنية، بواسطة برنامج عملي منسق تعديل البيئة الثقافية أو الاجتماعية أو الاقتصادية للفاعلين الاجتماعيين في الإطار العام للتقسيم القطاعي للمجتمع.⁴

¹ - Yves Mény, Jean-Claude Thoenig : « Politiques publiques » coll Themis PUF 1989 Paris, P 391

² - جيمس أندرسون: صنع السياسات العامة، ترجمة عامر خضير الكبسي دار المسيرة للنشر والتوزيع الأردن 1999 ص 15

³ - محمد قاسم القربوتي: السياسة العامة، مكتبة الفلاح الكويت، 2006 ص 30.

⁴ - BOURICHE (R) : Analyse des politiques publiques : revue Sciences Humaines, 2006 N° 25 P 88

كما أن لوندري روجين (Rejean Landry) وهو أحد المتخصصين في تقييم السياسات العمومية يحددها في كونها تتعلق بما تقرر الحكومة فعله أو ع دم فعله، ويؤكد أن الحكومات تتدخل في أمور كثيرة فهي تدير النزاعات الاجتماعية وتنتج الخبرات والمكافآت الرمزية.¹

وهي عبارة أيضا عن تسلسل من النشاطات لقرارات وإجراءات متناسقة متخذة أساسا من طرف أعوان النظام السياسي والإداري من أجل حل مشكل عمومي متعلق بالمجتمع، هذه القرارات تؤدي إلى أعمال رسمية ذات طبيعة تصحيحية على الأقل تهدف إلى تغيير سلوك الأفراد والجماعات والتي تعتبر مصدر المشكل المراد حله.²

ويحدد جون كلود توين (Jean Claude Thoenig) خمسة عناصر مكونة للسياسات العمومية³ وهي كالآتي :

1 - تتكون من مجموعة من الإجراءات الملموسة التي تحتوي مجموع السياسات.

2 - تتكون كذلك من قرارات وأشكال منح الموارد مع حضور الإكراه، سواء كان ظاهرا أو مخفيا،

3 - تتخذ السياسات العمومية في إطار عام للعمل، وهو ما يميزها عن مجرد إجراءات بسيطة ومعزولة.

4- السياسات العمومية لها جمهور وزبناء، أي أفراد ومجموعات ومنظمات تتأثر بهذه السياسة.

¹ - Landry (R) : Introduction à l'analyse des politiques, Presses Université Laval, 1980 P 1

² - Larrue (C) : Analyser les politiques publiques d'environnement, éditions l'Harmattan, 2000 P 20

³ - Jean Claude T : Analyse des politiques publiques. Tome 5, 1985 Paris page 7

5 - السياسات العمومية تحدد مبدئياً أهدافها التي ترمي الوصول إليها حسب معايير وقيم محددة.

وهكذا ومن خلال التعاريف التي تطرقنا إليها نلاحظ بأنها تتكون من نقاط مشتركة تتمثل فيما يلي: السياسات العمومية هي من صنع الحكومة، وهي تصنع وتترجم إلى عمل ملموس من قبل الفاعلين عامين كانوا أو خواص، كما أن السياسة العمومية هي ما تريد الحكومة القيام به، أو ما لا تريد القيام به.

وبالتالي يمكن القول من خلال التعريفات السابقة أن السياسات العمومية هي سياسة إرادية متحكم فيها وبها نوع من العقلانية المفترضة، ولا يوجد مجال للقول بأنها سياسة غير إرادية، حتى أن إرادة السلطة العمومية يمكن التعبير عنها بعدم التدخل وهي الأعمال التي تقوم بها بشكل مباشر أو غير مباشر، وذلك بهدف القضاء أو الحد من مشكلة تحوز على اهتمام المجتمع في زمن معين بحيث تصبح هذه المشكلة مصدر توتر لدى فئة من السكان وتضع الحكومة أمام مسؤولية إيجاد حلول لها في إطار المصلحة العامة، أي أن لا يكون حل المشكل الذي تعاني منه فئة من السكان على حساب فئات أخرى، والقرارات المتعلقة بتنفيذ السياسات العمومية مع توضيح آليات الرقابة على خطط وبرامج التنفيذ، دون إهمال الآثار المترتبة عن تنفيذ السياسات وإمكانية تعديلها عبر الزمن حسب ما تتطلبه الظروف.

ويستخلص من هذه التعاريف أن السياسات العمومية تتميز بمجموعة من الخصائص من أهمها:¹

¹ - محمد قاسم القريوتي: مرجع سابق الذكر ص 33

*السياسات العمومية عمل حكومي: فالسياسات العمومية وكما يتضح من كلمة عمومية عمل من اختصاص الحكومات أو ممثليها ومن يعبرون عن إرادتها، ويقصد من ذلك أن يستثنى من هذا التعريف أي جهد لأية جهة غير حكومية حتى ولو حمل مسمى سياسة عمومية، كأن يقال أن السياسة العمومية لشركة ما هي الإنتاج للتصدير، فهذه سياسة ولكنها ليست بالمعنى المقصود في هذا البحث.

*تشمل السياسات العمومية جميع القرارات الفعلية المنظمة والضابطة للتجارة أو لمعالجة التضخم أو لمعالجة أزمة السكن، ولا تشمل ما تنوي الحكومة أن تفعله أو تعد لفعله، إذ أن هناك فرق بين الوعود والسياسات العمومية.

*قد تكون السياسات الحكومية جهدا حكوميا مباشرا أو غير مباشر من خلال أجهزة الدولة الأخرى، فالسياسات العمومية في الغالب قوانين على اعتبار أن السلطة التشريعية مخولة قانونا بوضع السياسات العمومية التي على الحكومة تنفيذها، ولكن هناك سياسات أخرى تصدرها الحكومة نفسها تحت مسميات مختلفة، فالأنظمة واللوائح والتعليمات والقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية نفسها تعتبر سياسات عمومية.

*تستهدف السياسات العمومية معالجة المشاكل العامة، إذ أنها لا تتصدى في الغالب لمعالجة مشاكل تخص بعض الأفراد، بل تعالج مشاكل عامة تهتم عددا كبيرا من أفراد المجتمع ويمكن تفسير ذلك بأن الحكومة تمويل نشاطاتها من خلال الضرائب أو الموارد العمومية مما يعني أن الاستفادة يجب أن تكون للجميع توخيا للعدالة.

*تستهدف السياسات العمومية تحقيق المصلحة العامة وليس المصالح الضيقة لفئات محدودة من السكان، وهكذا فإن مبرر قيام الحكومة بوضع

السياسات العمومية من خلال ما تتمتع به من سلطة الإكراه والإلزام الذي لا خيار فيه للمواطنين إلا قبول ما فيه مصلحة المجتمع ككل تقتضي تدخلها.

*لابد للسياسات العمومية أن تكون قائمة على المنهجية العلمية، حيث تستعين الحكومة بالخبرة والمشورة العلمية، وتعتمد الحقائق والتخطيط السليم حتى تضمن فعالية السياسات الموضوعة، وهذا ما يفسر انتشار مؤسسات التفكير في الدول المتقدمة التي تعتبر معامل السياسات العمومية ورفع التوصيات لتخذي القرارات وواضعي السياسات بالبدائل المناسبة للتعامل مع المشاكل العامة.

انطلاقاً من مفهوم السياسات العمومية وخصائصها تبرز أهداف تصميمها¹ من خلال المساعدة على التعرف على ما تقوم به الحكومة من نشاطات وما تنشئه من برامج وما يترتب عنها من نتائج مباشرة وغير مباشرة، وتحسين مستوى المعرفة بالمشاكل التي يواجهها المجتمع من خلال التشخيص العلمي لتلك المشاكل، والتعرف على الطبيعة المعقدة لتلك المشاكل وعلاقتها بمختلف الظروف الداخلية والخارجية، وعلى الطريقة التي تتعامل بها الحكومة مع المشاكل، كما تساعد دراسة السياسات العمومية وخاصة في الجانب المتعلق بتحليلها على توفير البدائل والحلول للمشاكل المطروحة والتي تم تحليلها وتشخيصها بدقة مما يشكل جزءاً كبيراً من العمل على طريق الحل، كما تهدف إلى التعرف على المحددات التي تفيدها الحكومة في عمليات وضع وتنفيذ السياسات العمومية وذلك سعياً منها لتفهم أكبر لدورها ومساعدتها لتقليل أضرار أو تأثير تلك المحددات، والمساعدة في التنبؤ بالسياسات العمومية الخارجية التي تؤثر على السياسات الداخلية وأخذ الاحتياطات اللازمة للتعامل معها، ومساعدة الحكومة في وضع

¹ - محمد قاسم القريوتي: مرجع سابق الذكر ص 50

البرامج والمخططات التي يمكن أن تلقى التأييد والدعم الدولي، حيث تقدم الكثير من الدول النامية للهيئات والمؤسسات الدولية طلبات من أجل دعمها في تنفيذ سياسات معينة كما هو الحال في التعامل مع صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي في مجال دعم سياسات التصحيح الاقتصادي أو إعادة الهيكلة مما يوجد الحاجة للمتخصصين في مجال تحليل السياسات العمومية، ثم تأهيل العاملين في مجال رسم وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية من خلال تعريفهم بأصول البحث في مجال تحليل وتنفيذ السياسات العمومية، مما يساعد في تأصيل الأسلوب العلمي في التصدي للمشاكل الاجتماعية.

ثانيا: دورة حياة السياسات العمومية:

إن الحديث عن السياسات العمومية يستلزم منا التعريف بدورة حياتها، وهكذا فإننا نجد وبالرغم من اختلاف الأطروحات المحاولة لرسم مخطط لها، إلا أنها تتفق على أنها تبدأ من ظهور المشكلة وتنتهي بمرحلة التقييم، وتتحدد مراحل دورتها كما يلي:

أولاً: تحديد المشكلة العامة: غالباً ما تكون التحركات والتفاعل المتواصل داخل المجتمع نابعة بالأساس من الحاجات العامة، هذه الحاجات التي تظهر على شكل مطالب اجتماعية واقتصادية، يتم توجيهها عن طريق قنوات رسمية وغير رسمية إلى الحكومة من أجل الاستجابة لها في شكل سياسات عمومية، إذ تصبح هذه المطالب هي المظهر التعبيري للمشاكل المختلفة التي تعاني منها مجموعة من أفراد المجتمع، مما يثير معها اهتمام الرأي العام وبالتالي تستدعي إيجاد سياسة عمومية تهدف لحلها أو التقليل من خطورتها والحد من جوانبها السلبية، إلا أن هناك إشكالا يرتبط بطبيعة المشكلة في حد ذاتها، فهل تحظى كل المشاكل المطروحة نفس الاهتمام من قبل صانعي السياسات العمومية.

فالمقصود بالمشكلة العامة هو ظرف أو موقف أو حدث يقع ويشير الإلحاح وعدم الرضا لدى المواطنين، وربما يجعلهم يطلبون العون والمساعدة لمواجهة ما يعانونه¹، كما أنها ترتبط بقضية أو موقف معين أو حاجات مطلوبة، وبالتالي فهي تعتبر ظاهرة محددة لها أهدافها وآثارها المباشرة وغير المباشرة وهي قابلة للحل في إطار المقومات البيئية.²

ثانيا: البرمجة السياسية أو جدول الأعمال: لا يكفي التعرف على المشكلة العامة فقط حتى تصبح موضوع سياسة عمومية قابلة للاهتمام الحكومة، إذ يجب وضعها ضمن برنامج الحكومة الذي يطلق عليه اسم برنامج صنع السياسات العمومية، ومن بين أهم المشاركين في وضع هذا البرنامج نجد النشطاء السياسيين وجماعات المصالح ومنظمات المجتمع المدني والمرشحون للوظائف السياسية ومراكز البحث والمؤسسات التي تشتغل بتحليل السياسات ورؤساء تحرير وكتاب الأعمدة في الصحف ومحررو الأخبار في الإذاعة والتلفزيون وغيرهم، حيث تعمل كل هذه الجهات للضغط على الحكومة من أجل اتخاذ القرارات اللازمة، فهم يلعبون دورا مهما وكبيرا في تعبئة الرأي العام وبالتالي في تحديد الأجندة للحكومات، إذ أن اختيار القضايا التي تتم مناقشتها والأشخاص الذين يناقشونها والوقت الذي تتم فيه المناقشة كلها عوامل تتحكم في الانطباع الذي تأخذه الحكومة.³

وبالتالي فإن طبيعة النظام الاقتصادي والسياسي والإداري هي التي تحدد غالبا ما إذا كانت المشكلة تقع ضمن نطاق اختصاص الحكومة أم لا ومتى

¹ - جيمس أندرسون: مرجع سابق الذكر ص 77

² - حسن أبشر الطيب: الدولة العصرية دولة مؤسسات، الدار الثقافية للنشر القاهرة 2000 ص 25

³ - محمد قاسم القريوتي: مرجع سابق الذكر ص 203

تتدخل الحكومة وكيف، وهكذا ففي النظام الاقتصادي الحر يكون تدخل الحكومة هو الاستثناء وليس القاعدة، والعكس صحيح في الأنظمة الاشتراكية، ولكن حتى في إطار تلك الأنظمة فليس هناك اتفاق عام حول نطاق تدخل الحكومة في السياسات العمومية.¹

ويرى دوري (Dorey) أن هناك خمسة مراحل حتى تثير القضايا الانتباه وهي:²

أ - مرحلة ما قبل المشكلة: في هذه المرحلة يبدأ المناصرون في إثارة الانتباه لها في الوقت الذي يجهلها فيه عامة الناس أو يغفلون عنها، لأنها لا تزال في الأفق ولم تتضح منها إلا الملامح البسيطة والبعيدة.

ب - مرحلة الاكتشاف المفزع: في هذه المرحلة تصبح المشكلة واضحة أمام أنظار السياسيين والمعنيين، وقد يعود ذلك لجهود الأنصار في المرحلة السابقة، أو نتيجة تفجر أزمة حذر الأنصار من وقوعها، ولكن لم تكن تحذيراتهم وقتها مقنعة لغيرهم.

ج - مرحلة تقدير التكاليف التي تتطلبها السياسات: في هذه المرحلة يتم تقدير التكاليف التي ستتطلبها السياسات ومقارنتها بالتكاليف المالية والاجتماعية والبيئية المترتبة عن عدم التدخل لحلها، وهنا يعاد النظر في تحليل خطورة المشكلة فقد تصعد أو تتراجع إلى الوراء، وحين تكون تقديرات التكاليف الناجمة عن حلها أو تركها غير متفق عليها فإن ذلك قد يصبح بذاته مشكلة مما

¹ - أحمد مصطفى الحسين: تحليل السياسات مدخل جديد للتخطيط في الأنظمة الحكومية. مطابع لبنان التجارية دبي ط1، 1994 ص 251

² - عامر خضير الكبسي: السياسات العامة مدخل لتطوير أداء الحكومات، المنظمة العربية للتنمية الإدارية 2008 ص 82

قد يؤدي في النهاية إلى أن تركها قد يكون أنسب وأفضل في هذه المرحلة من مواجهتها.

د - مرحلة تراجع اهتمام الجمهور: عندما تنتهي المرحلة الثالثة بالتقليل من أهمية الحل بسبب التكاليف الباهظة التي تفوق كثيرا النتائج التي تتحقق من حلها، فإن ذلك سيؤدي إلى خفض اهتمام الرأي العام حين يقارنها بغيرها من القضايا المهمة التي يتحولون إليها وفق فرضية محدودية الانتباه للجمهور، إذ أنهم يتعلقون وينتبهون للقضايا الأكثر صلة بهم أو الأشد تأثيرا على أوضاعهم، مما يؤدي معه إلى إضعاف اهتمام صناع السياسات العمومية فيؤجلون النظر فيها.

ه - عودة القضية للأجندة: مع أن المشكلة تكون قد توارت عن الاهتمام بعض الوقت إلا أنها لم تمت ولم تنته، وفي حالات عديدة تستجد أحداث أو ظروف قد تعيدها إلى الواجهة، وبالتالي ينتهز أنصارها الفرصة لتضخيم آثارها ومخاطرها التي لم تحل في وقتها مما يخرجها من جدول الانتظار ويوصلها إلى أجندة السياسات العمومية.

ومما يتوجب علينا ملاحظته هو أن الطلب على السياسات والحلول الحكومية عالي جدا ولا نهائي، ولكن مساحة جدول أعمال الحكومة لا تسمح للاهتمام بكل المشاكل في وقت واحد، ويرجع ذلك بالأساس إلى ندرة الموارد المتاحة للحكومة لمواجهة المشاكل الاجتماعية، وبالتالي فإننا نجد أنه من بين آلاف المشاكل والطلبات الاجتماعية التي تواجه الحكومة أن عددا قليلا منها هو الذي قد يلقى اهتماما حقيقيا من قبل صناع السياسات العمومية، في الوقت الذي يلقى فيه جزء كبير منها اهتماما رمزيا وجزء آخر قد لا يلقى أي اهتمام.¹

¹ - أحمد مصطفى الحسين: مرجع سابق الذكر ص 254

ثالثا: صياغة وبلورة السياسات العمومية: تتضمن هذه المرحلة صياغة السياسات العمومية في برنامج عمل يهدف إلى تقديم حلول عملية للمشكلة موضوع الدراسة، إذ أن هذه المرحلة تعطي الفرصة والمجال ليبدأ الفاعلون السياسيون في صناعة القرار بالاستعانة بما يدور من نقاشات على الساحة مع الرأي العام والخبراء في الميدان المرتبط بالمشكلة، وبآراء جماعات الضغط المعنية بالمشكلة وباقتراح عدة طرق وحلول بديلة لها، كما أن من بين العوامل المساعدة في صياغة البدائل المناسبة هو تحديد ما تم في اللحظة الراهنة بالفعل وما هي الخيارات المتاحة أو المطروحة من جانب الفاعلين المختلفين، أي أن مرحلة تشكيل السياسة هي مرحلة مفتوحة أيضا للنقاش والتفاوض والضغط من جانب الأطراف المختلفة على متخذي القرار لاتخاذ بدائل أو حلول بعينها لحل المشكلة أو القضية محل البحث، فهذه المرحلة لا تتضاءل عند تواجه الطلبات المتعاكسة أو المتنافسة، إذ يتم الاعتماد على أعمال منطقية لقياس الآثار المتوقعة للسياسات المتناوبة، حيث توجد ثلاث درجات ممكنة تتمثل في العرض وهو نموذج التنبؤ القائم على أساس مبدأ استقرار التوجهات السابقة، ثم التنبؤ الذي يترجم الفرضيات المفسرة ويسمح باستنتاج عدة سيناريوهات أو حالات، ثم هناك الاستبصار وهو يركز على العكس انطلاقا من حالات مستقبلية ممكنة من المجتمع من تقليص المراحل المعتمدة في الحاضر.¹

فبعد تشخيص كل عناصر المشكلة العامة تأتي عملية البحث عن البدائل كمرحلة مكتملة وذات أهمية كبيرة، وذلك لكونها تعطي لصناع السياسات العمومية مجالا لاختبار ما إن كانت المشكلة العامة تقبل الحلول وتستجيب لها

¹ - Greffe (X) : Economie des politiques publiques, Dalloz 1997, P 115

من جهة، ومن جهة ثانية تبرز مدى تمكنها من إيجاد البدائل الملائمة لعناصر المشكلة، وفي هذه الحالة يسعى صانع السياسات العمومية إلى التنقيب وحصر- كل الحلول المحتملة للمشكلة كخطوة أولى¹، ويتم الانطلاق في الخطوة الثانية بإثارة انشغال هام حول أي بديل أنسب للتطبيق.

رابعا: اعتماد السياسات العمومية: إن تبني سياسة عمومية مرتبط بطبيعة قواعد القرار، حيث يعتبر تنظيم الحوار وتشكيل أغلبية من الإجراءات المهمة لذلك، لكن أهم الدروس المستخلصة من السياسات العمومية المعاصرة تتمثل في أن فاعليتها تعتمد على مشاركة الأعوان والفاعلين الخواص التي تكون سواء ضمن الأغلبية الرسمية أو خارجها، كما أن شرعية القرار تعتبر شرطا أساسيا وضروريا من أجل حسن تنفيذه.²

ولا يتوقف تنفيذ السياسات العمومية في وقتها المحدد على مرحلة التبني، إذ أن القرار يفتح الطريق لذلك ولكن قد تواجهه عدة عراقيل وقيود قد تحول دون ذلك عند أدائها، حيث يتبين أن قائمة هذه العقبات في تزايد مستمر في السنوات الأخيرة ومن أهمها: عرقلة وكبح إجراءات التطبيق من قبل الإدارات، التعارض بين المنطق الوظيفي للقرار والواقع الإقليمي للتطبيق، تحويل أو تغيير توجيه الإيرادات من قبل بعض الموظفين الذين لم يؤخذ باختياراتهم والمكلفين بتطبيق غيرها، سوء مساهمة أو إشراك الفاعلين الخواص.

تعد هذه المرحلة جد معقدة وذلك لأن الحوار فيها لا يدخل في التفاصيل والجزئيات ويترك للإدارة مهمة بلورة القرارات المتخذة، غير أن هذه الأخيرة

¹ - سلوى شعراوي جمعه: تحليل السياسات العامة في الوطن العربي، مركز الدراسات والاستشارات الإدارية العامة، القاهرة سنة 2004 ص 140.

² - Greffe (X) : op cit p 116

تواجه بدورها عدة صعوبات من قبل المعارضين والتي تسمح أو تفتح المجال أمام المصالح الخاصة والمنافسة.

خامساً: تنفيذ السياسات العمومية: بعد الانتهاء من عملية اختيار البديل الملائم، تعقبها مرحلة التجسيد الفعلي للحل المختار أو بالأحرى تطبيق البديل الذي حقق قبولا على مستوى صناعات السياسات العمومية، كمرحلة الحسم النهائي والمعلن للتنافس القائم بين الجماعات والفئات المنظمة، حيث يصبح البديل المطبق انعكاسا لحالة الرضا ومحققا لنسبة من الائتلاف بين تلك الجماعات المتنافسة داخل المجتمع، وبالتالي تصبح السياسة العمومية المطبقة مرآة كاشفة للطرف الفاعل.

إن تنفيذ السياسات العمومية المعتمدة كبديل مختار يرتبط بالدور الذي تلعبه هياكل الإدارة العامة التنفيذية، والتي تمثل أداة إدارية في يد الحكومة تستطيع بها هذه الأخيرة تنظيم وتخطيط ورقابة المجتمع الذي تدير شؤونه العامة، وعليه لا شك أن تكون مؤسسات الإدارة العامة بشكلها الهرمي سواء كانت مركزية أو محلية مكلفة بعملية تطبيق السياسات العمومية من خلال اعتماد ما يعرف بالمخطط التنفيذي، وتخصيص مختلف الوسائل والإمكانات المالية والبشرية والتنظيمية من أجل توفير بيئة إدارية مناسبة لتطبيق مشروع السياسات العمومية.

ولا تنفرد الأجهزة الإدارية بتنفيذ عملية السياسات العمومية، بل تتدخل الأجهزة الأخرى كالسلطة التشريعية التي وإن كانت مهمتها إقرار السياسات العمومية لكن من خلال عملها بدقة أكبر وتفصيل أشد فإنها تضغط على الإدارة العامة بطرق عديدة وتحدد مساراتها ومبرراتها كما أن اللجان الفرعية المتخصصة التابعة للسلطة التشريعية التي تتولى مراجعة اللوائح، كما أن اعتماداتها المالية

السنوية لابد أن تحظى بموافقة السلطة التشريعية التي يكون عملها في هذه الحالة مندرجا في مهام ذات اختصاصات تنفيذية، كما تلعب السلطة القضائية أدوار محورية في الأداء التنفيذي من خلال وحدات إدارية تتمتع بسلطة إجراء التحقيقات وتطبيق اللوائح القانونية سواء كانت هيئات عمومية أو في شكل هيئة مستقلة كتلك التي تكشف التجاوزات والتلاعبات التي تحصل على مستوى الوحدات التنفيذية الإدارية.

كل ما سبق ذكره يجعل الاعتقاد بأن الحكومات تحاول أن تكون سياستها مبنية على العقلانية وتسعى لضمان التنفيذ الجيد للسياسات، غير أن الواقع يؤكد أن تنفيذ السياسات العمومية يتم في ظروف مختلفة يغلب عليها طابع الجمود في القوانين وقلّة الإمكانات اللازمة لتجسيد السياسات التي قررتها القيادة العليا.

سادسا: تقييم السياسات العمومية: يعتبر التقييم المرحلة الأخيرة من عمليات السياسات العمومية ويهتم بوجه عام بتقدير وتثمين وتحديد الأهمية للمضمون الذي تنطوي عليه، وللتطبيق الذي يترجمها إلى سلوك والآثار التي تنجم عن ذلك، والتقييم قد يؤدي إلى إعادة الدور الذي يبدأ بالمشكلة ثم البحث عن البدائل ثم المفاضلة لتقرير ما إذا كانت السياسة الحالية تحتاج إلى إلغاء أو تعديل أو أنها ما تزال صالحة للبقاء والاستمرار، وتقييم السياسات كنشاط وظيفي يجب أن يتحقق من خلال عمليات الرسم والصنع والصيغة، وليس كنشاط لاحق ومرحلة أخيرة.¹

¹ - جيمس أندرسون: وجع سابق الذكر ص 191

المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب

*محمد الترابي

طالب باحث

مقدمة:

تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في ظل الدساتير الجامدة، وهي التي تحدد أسس وقواعد الحكم في الدولة، وعلى هذا الأساس يجب على القوانين العادية أن تحترمها لأنها أسمى وأعلى درجة منها، إلا أنه يلاحظ أن هناك نوعان من القوانين يتواجد في مركز وسط من حيث القوة بين الدستور والتشريعات العادية، وهو ما يطلق عليه اسم القوانين التنظيمية أو الأساسية أو العضوية أو النظامية، ويأتي الاختلاف في هذه المسميات إلى اختلاف الترجمات لمصطلح *loi organique*¹.

فالقوانين التنظيمية تعرف بكونها تلك: القوانين الصادرة عن المشرع العادي، والمرتبطة بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام الأساسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها وتنظيم سلطاتها العليا وتحديد اختصاصاتها

¹ سيدي محمد ولد سيد أب: الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، مجلة REMALD، العدد 25، سنة 2001، ص 184.

وكيفية ممارستها لوظيفتها. ومن هنا فإن الصبغة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكملة للدستور.

وتشكل بذلك القوانين التنظيمية نوعاً جديداً من القوانين ابتدعه دستور فرنسا لسنة 1958، رغم أن المحاولات الأولى لإضفاء الصبغة الدستورية عليه كانت في ظل دستور 1848 ثم في ظل الجمهورية الثالثة¹. إلا أنه لم تحترم هذه القوانين آنذاك، بحيث تم تعديلها أحياناً بقوانين عادية دون أن يشير ذلك أي استنكار تنديد أو يوصف بعدم الدستورية. إضافة إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958، فقد تضمن الدستور الإسباني لسنة 1978 هذا النوع من القوانين وتوسع في الإحالة إليه أكثر من الدستور الفرنسي، حيث أحال إلى 20 قانوناً تنظيمياً².

بالنسبة للمغرب، فقد حدى بدوره بالتجربة الفرنسية حيث تضمنت جميع الدساتير السابقة إضافة إلى الدستور الحالي لسنة 2011 التنصيص على العديد من القوانين التنظيمية، حيث تتميز هذه الأخيرة بمكانة دستورية تعلو مكانة القواعد العادية، حيث لا يجوز تعديلها أو تعديل بعض أحكامها إلا بقوانين تنظيمية مماثلة؛ فهي حسب اجتهادات القضاء الدستوري نصوص مكملة للدستور وقواعد ذات قيمة دستورية، وبالتالي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من كتلة القواعد الدستورية في النظام الدستوري المغربي، ويترتب على ذلك أن جميع النصوص التشريعية يجب أن تكون مطابقة للدستور وللقوانين التنظيمية. وبالتالي فإن مخالفة القوانين العادية لها تعتبر مخالفة للدستور، ولذلك فإن جميع

¹ نفس المرجع السابق، ص 185.

² مصطفى قلوش: المبادئ العامة للقانون الدستوري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط الطبعة الرابعة 1995، ص 119-123.

مشاريع القوانين التنظيمية كما سنرى لاحقا تخضع لتقبيدات إجرائية عند دراستها وعند إصدار الأمر بتنفيذها¹.

إذن من خلال هذه المقدمة المتواضعة، يمكن طرح التساؤلات التالية: ما هي مدلولات القانون التنظيمي وما الذي يميزه عن باقي القوانين الأخرى؟ وما هي المسطرة التشريعية الخاصة بهذا النوع من القوانين؟ وكيف تعاملت الدساتير المغربية الست معها، وما هي المجالات التي نظمتها أو ستنظمها في ظل دستور 2011؟

كل هذه الأسئلة وغيرها، سنحاول الإحاطة بها من خلال التصميم التالي:
المبحث الأول: القوانين التنظيمية مدلولها ومكانتها ثم المسطرة الخاصة بسنها.

المطلب الأول: مدلول القوانين التنظيمية ومكانتها داخل البناء القانوني.

المطلب الثاني: المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية.

المبحث الثاني: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية.

المطلب الأول: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية السابقة.

المطلب الثاني: القوانين التنظيمية في ظل دستور 2011.

¹ دعم أعمال البرلمان المغربي، دليل إعداد وصياغة القوانين، مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية/ المغرب ص20.

المبحث الأول: القوانين التنظيمية مدلولها ومكانتها ثم المسطرة الخاصة بسنها:

المطلب الأول: مدلول القوانين التنظيمية ومكانتها داخل البناء القانوني:

الفرع الأول: مدلول القوانين التنظيمية:

تطلق على هذه القوانين تسميات مختلفة، من بينها القوانين التنظيمية القوانين الأساسية أو القوانين النظامية، ومختلف هذه التسميات تبرز أهمية هذه القوانين ودورها مقارنة مع القوانين العادية، غير أن غياب تعريف للقوانين التنظيمية في الدستور المغربي والفرنسي، مما دفع الفقه إلى تعريفها انطلاقاً من الدستور، حيث عرفها الأستاذ مصطفى قلوش: بأنها "مجموعة من القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية، والتي يصوت عليها البرلمان وفق إجراءات خاصة مغايرة لتلك المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية"¹.

وتتميز القوانين التنظيمية عن القوانين العادية بما يلي:

- أن يصاغ عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية.
- أن يتم التصويت عليها وتعديلها وفق الشروط المحددة في الدستور.
- أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.²

الفرع الثاني: وظيفة القوانين التنظيمية:

استعملت القوانين التنظيمية في فرنسا حسب الأستاذ Berramdane- أثناء الجمهورية الخامسة- وأدت وظيفة تأجيل الحسم في مشاكل بقيت عالقة بين أقطاب النظام السياسي الفرنسي.³ واعتبر عمر فؤاد بركات بأن لها وظيفة ثابتة ومستقرة وهي تكملة نصوص الدستور وتحديد شروط تطبيقها. فالدساتير

¹ مصطفى قلوش، "الإطار القانوني والفقه للقوانين التنظيمية"، جريدة الحركة، العدد 3426، بتاريخ 28 يناير 1999.

² نور الدين اشحشاح، "الرقابة على دستورية القوانين في المغرب- دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، 2001/2000، ص 316.

³ نور الدين اشحشاح، المرجع نفسه، ص 317.

لا يمكن أن تقرر كل شيء، الشيء الذي يجعل هذه الوظيفة التي تتولاها القوانين التنظيمية تغلب على ما سواها من الوظائف¹. والقوانين التنظيمية تعد تدابير تطبيقية للدستور، فبدونها لا يمكن تنفيذ النص الدستوري المتوقف على إصدار هذا القانون.

الشيء الذي يجعل من القانون التنظيمي أداة تعطيل النص الدستوري، مثل القانون التنظيمي المتعلق بحق الإضراب، الذي لم يصدر رغم مرور سنوات على إقراره دستورياً².

الفرع الثالث: مرتبة القوانين التنظيمية ضمن هرمية القوانين:

الدستور لم يحدد مرتبة القوانين التنظيمية، غير أنه حدد لها مجالات وربط صدورها بإتباع مسطرة خاصة تلزم إحالتها على المحكمة الدستورية ليفحص مدى تطابقها مع الدستور، غير أن غالبية الفقه ذهبت إلى أن القوانين التنظيمية تتمتع بمرتبة أعلى من القوانين العادية وأدنى من الدستور، مثل موقف الأستاذ Lavroff Cadart والأستاذ مصطفى قلووش.

وفي رأينا أن القوانين التنظيمية تحتل المرتبة الثانية، لماذا؟ لأنها مكتملة للدستور، ولأن القضاء الدستوري يصرح بمطابقتها للدستور (مثل المغرب وفرنسا) قبل إصدار الأمر بتنفيذها، بالإضافة إلى المجالات التي ينظمها القانون التنظيمي، كل هذا يجعلها في هذه المرتبة بعد الدستور وقبل الأنظمة الداخلية والقوانين العادية.

الفرع الرابع: أهمية القوانين التنظيمية في هرمية القوانين:

لتوضيح هذه الأهمية نطرح السؤالين التاليين :

هل يمكن للقانون العادي مخالفة قانون تنظيمي؟

¹ نور الدين اشحشاح، مرجع سابق، ص 319.

² منذ دستور 1962 إلى دستور 1996.

هل المحكمة الدستورية تراقب مدى مطابقة القوانين العادية للقوانين التنظيمية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية نعود لقرار الغرفة الدستورية عدد 58 حيث صرحت بأن "مطابقة القانون الداخلي للدستور تستلزم مطابقتها أيضا لمقتضيات القوانين التنظيمية المنبثقة عن الدستور"¹، من هنا يمكن القول أن القاضي الدستوري اقر بعدم جواز مخالفة القانون العادي لقانون تنظيمي.

المطلب الثاني: المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية :

يعتبر دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المرجعية الأساسية لدستورنا لسنة 1996 خاصة المادة 45 و46 التي اقتبس منها مقتضيات تناولها الفصل 58 بالدرس والتحليل، خاصة تلك المتعلقة بالمسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية على حد سواء والفصل 85 من الدستور الحالي للمملكة، على خلاف ما أخذ به الدستور الأول لسنة 1962 الذي كان قد خص الفصل 62 للقوانين العادية والفصل 63 القوانين التنظيمية.

وعلى ذلك سنتطرق إلى تلك الإجراءات العادية لإقرار القوانين التنظيمية أولا ثم الإجراءات الاستثنائية لإصدارها ثانيا.

لقد تعرض المشرع الدستوري الفرنسي والمغربي لمسطرة خاصة لا قرار القوانين التنظيمية، فالمادة 46 من دستور الجمهورية الخامسة نصت على أن القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية التنظيمية يجري التصويت عليها وتعديلها وفقا للأوضاع التالية²:

¹ قرار الغرفة الدستورية عدد 58، بتاريخ فاتح ابريل 1971 الجريدة الرسمية عدد 3049.

² المادة 46 من دستور فرنسا لسنة 1958.

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه أولا إلا بعد مضي 15 يوما من إيداعه.
- تطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45 ومع ذلك فإنه في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يكون إقراره إلا من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة بالأغلبية المطلقة لأعضائها.
- القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بنفس النص من المجلس.
- لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور.

أما الدستور المغربي لسنة 2011 فقد نص على أنه¹:

- لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه، ووفق المسطرة المشار إليها في الفصل 84. وتتم المصادقة عليها نهائيا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب.
- يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين، باتفاق بين مجلسي البرلمان، على نص موحد.
- لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور.

¹ الفصل 85 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

ومن خلال هذين النصين الفرنسي والمغربي يمكن القول أن إقرار القوانين التنظيمية يخضع لإجراءات خاصة و متميزة عن تلك التي نعرفها في إقرار القوانين العادية، فالبعض منها يتعلق بمناقشة تلك القوانين والبعض الآخر يتعلق بضرورة عرضها على أنظار القضاء الدستوري لأجل التأكد من مطابقتها لمقتضيات الدستور وتصحيح مسار السلطة التشريعية المكلفة دستوريا بسن القوانين منها العادية والتنظيمية معا، ومن هذا المنطلق يمكن أن نتعرض إلى موضوع الإجراءات المطبقة على القوانين التنظيمية.

الفرع الأول : الإجراءات العادية :

طبقا لمقتضيات الفصلين 84 و85 من الدستور الحالي فان هذه الإجراءات لا تتعلق فقط بمبادرة القوانين ومناقشتها والموافقة عليها، ولكن تتعلق أيضا بضرورة عرضها على المحكمة الدستورية للبحث فيها قبل إصدارها.

فحسب مقتضيات الفصل 84 من الدستور المغربي الحالي، يتضح أن دراسة أي مشروع أو مقترح قانون يدرس من طرف مجلسي البرلمان وذلك بالتتابع لأجل التوصل إلى المصادقة على نص واحد، دون تمييز بين القوانين التنظيمية والعادية، إلا أن الفقرة الأولى من الفصل 85 أقرت بالنسبة للقوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، أن لا يجوز الشروع في مداولة أي اقتراح أو مشروع قانون تنظيمي إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ الإيداع لدى مكتبه .

وقد يختلف هذا الأجل من دستور لآخر، فقد حصرتها الفقرة الأولى من المادة 46 من الدستور الفرنسي في خمسة عشر يوما، وهو نفس الأجل الذي أخذ به كل من الدستور التونسي والموريتاني، في حين أن الدستور الجزائري لسنة 1996، لم يجعل الأجل شرطا سابقا للبدء في مناقشة مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي، فهي

تخضع لما تخضع له تلك القوانين العادية، ولعل الحكمة من وراء اشتراط المشرع الدستوري الفرنسي ومن سار على نهجه أن مرور مدة معينة قبل بدا مناقشة النص، هو إعطاء الفرصة للبرلمان للتفكير والتزوي في مشروع أو مقترح هذا القانون نظرا للأهمية المعطاة لتلك الموضوعات التي يتناول تنظيمها، والتي عبر عنها احد الوزراء أن الإجراءات المتسمة بوقت كبير من التفكير وسلطات متزايدة من مجلس الشيوخ من شأنها أن تؤدي إلى تمتع القوانين الأساسية بقدر كبير من الاستقرار والاحترام¹، فالإشكالية هنا تطرح حول معرفة اللحظة التي يبدأ فيها احتساب هذه المدة، فالمادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية نصت على أن أي مشروع أو مقترح قانون تنظيمي لاتبدا مناقشته إلا بانقضاء مدة خمسة عشر يوما التالية للإيداع الفعلي للنص المراد مناقشته²، أما اللجنة التشريعية للجمعية الوطنية ذكرت في تقرير لها بشأن تعديل القانون التنظيمي الخاص بالقضاء بأنه يجب عدم الخلط بين الإيداع النهائي للنص المقترح، وبداية التوزيع الرسمي لهذا النص على أعضاء البرلمان، فان تحديد مدة خمسة عشر يوما تبدأ بالإيداع الفعلي للنص لدى مكتب رئيس الجمعية الوطنية ولا بد من عنوان لهذا المشروع أو مقترح القانون التنظيمي يحمل هذه الصفة كشرط من الشروط الشكلية للمشروع في مناقشته، وفي حالة عدم توفر هذا الشرط تناقش في إطار القوانين العادية³.

¹ علي عبد العال سيد احمد: فكرة القوانين الأساسية، دراسة مقارنة طبعة 1990 القاهرة، ص 119.

² المادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

³ المادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

وتعود صلاحية اقتراح هذه القوانين للبرلمان والحكومة حسب مقتضيات المادة 39 من الدستور الفرنسي (للووزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين)¹، أما بالنسبة للمغرب فينص على ذلك الفصل 78 من دستور 2011 كما جاء في الفقرة الأولى: (لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين)²، ويستنتج مما سبق أن كل الاقتراحات ومشروعات القوانين التنظيمية لا بد أن تخضع لإجراءات خاصة عن تلك التي تخضع لها القوانين العادية، وذلك بواسطة نصوص دستورية أو حسب ما نص عليه القانون الداخلي للمجلسين .

الفرع الثاني: الإجراءات الاستثنائية لإصدار القوانين التنظيمية:

برجعنا إلى النصوص الدستورية نستخلص أن للسلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة القانون، وذلك في حالة التفويض، وان الفقه يؤيد هذا الاتجاه الذي أصبحت فيه الحكومة تنظم بمقتضى تلك القرارات كافة الموضوعات التي تدخل في مجال القانون العادي، ولكن هناك خلاف حول إصدار الحكومة لقرارات لها قوة القانون في نطاق القانون التنظيمي، وقد أيد بعض الفقه إصدار الحكومة لهذا النوع من القرارات على أساس أن العبارات الواردة في الفقرة الأولى من المادة 38 المتعلقة بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون العادي، وكذلك تلك التي تدخل في مجال القانون التنظيمي، وبالتالي فإن الحكومة عندما تقوم بتنظيم بعض المسائل في نطاق القانون التنظيمي تكون ضمن مقتضيات دستورية خاصة ما تتضمنه المادة 38 والمادة 92 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 عكس ما أشارت إليه المادة 82 من الدستور الإسباني لسنة 1978 التي حظرت صراحة مجلس

¹ الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور فرنسا لسنة 1958 .

² الفقرة الأولى من الفصل 78 من دستور المغرب لسنة 2011 .

النواب تفويض الحكومة إصدار قوانين متعلقة بموضوعات نص الدستور على ضرورة تنظيمها بقوانين تنظيمية، وفي نفس الاتجاه ذهب الدكتور محسن خليل على إن التفويض التشريعي يجوز في ميدان القوانين العادية وأيضاً في القوانين التنظيمية مادام المشرع الدستوري لم ينص على خلاف ذلك بنص صريح¹.

إلا أن هذا الرأي كان محل خلاف إذ يرى اتجاه فقهي أن المشرع الدستوري وضع إجراءات خاصة ومحددة لأجل إقرار قوانين تنظيمية وان هذه الإجراءات قيدت البرلمان، حيث انه لا يجوز إصدار هذه القوانين خارج ما حددته المادة 46 من الدستور الفرنسي والفصل 58 من الدستور المغربي لسنة 1996 والفصل 85 من الدستور الحالي، وان مخالفة هذه الإجراءات المنصوص عليها يعد خروجاً على مبدأ توزيع الاختصاص، وهناك رأي فقهي ذهب في نفس الاتجاه واعتبر التفويض في ميدان القوانين التنظيمية أمراً غير جائز من الناحية القانونية حيث إن القوانين التنظيمية يشترط فيها دستورياً المرور بمسطرة الرقابة الموضوعية التي لا نزوح عنها، فهذا يعني أن البرلمان هو الذي يتعين عليه أن يتخذ القوانين التنظيمية دون أي تفويض بشأنها ترتيباً على أن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، ذلك انه لكي يتحقق التدخل الحتمي للمحكمة الدستورية الذي يعتبر شرطاً أساسياً لنفاذ القوانين التنظيمية فانه يتوجب ابتداء مصادقة البرلمان عليها، ومن هنا استحالة التفويض في مجال القوانين التنظيمية لتتلائم الأمرين معاً²، كما ذهب في نفس الاتجاه بخصوص تفويض التشريع في مجال القوانين التنظيمية إلى الحكومة بالقول: "...غير أننا نميل إلى عدم جواز ذلك إذ لو أذن

¹ محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 1987 الإسكندرية، ص 223.

² مصطفى قلوش: التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، ص 102.

البرلمان للحكومة في أن تصدر مراسيم قوانين تنظيمية لكانت هذه الأخيرة متحررة من المراقبة على مطابقتها للدستور فضلا عن أن صدور القوانين التنظيمية بغير المسطرة البرلمانية لا يتصور إلا في حالة الانتقال أو حالة الاستثناء¹ التي يكون فيها أمر التشريع محفوظا للملك دون غيره.

واستنادا على ما ورد في شأن هذا الموضوع، يمكن القول أن الاتجاه الذي يعتمد عليه القائل بعدم جواز تفويض التشريع في مجال القوانين التنظيمية وعلى المحكمة الدستورية إبطال كل عمل تقدمت به الحكومة في هذا النطاق ووافق عليه البرلمان.

ومما سبق بيانه، يتضح جليا أن الخوض في مجال القوانين التنظيمية لا يسمح به إلا في النطاق الذي نصت عليه النصوص الدستورية بصراحة.

المبحث الثاني: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية:

المطلب الأول: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية السابقة:

يعرف النظام المغربي وكغيره من الأنظمة المقارنة، الأخذ بمفهوم القوانين التنظيمية تجاوبا مع الأهمية التي تفرضها خصوصيات تطبيقها. فبالمقارنة مع باقي القوانين فهي - القوانين التنظيمية - على مستوى الموضوعات التي تعالجها تأتي غالبا لأجل تكوين السلطات العامة في الدول وتبيان سير العمل بها²، وإذا كانت بعض الدساتير كالدستور المصري ألتمت الصمت إزاءها، فالدستور المغربي إلى جانب الدستور الفرنسي لم يقم بتنظيم جميع مؤسساته، بل أسند ذلك بشكل صريح إلى القوانين التنظيمية، بحيث اشترط في جميع دساتيره ضرورة وجود

¹ محمد أشركي: "القوانين التنظيمية في المغرب" المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتنمية، العدد الأول، طبعة 1982، ص 76.

² احمد مغنوج، السلطة التنفيذية في المغرب ودورها في مجال التشريع، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس اكدال، موسم 2001/2002، ص 421.

قوانين تنظيمية لتنفيذ المواد الدستورية المتعلقة بتكوين السلطات العامة وقواعد العمل بها، وهو ما يتضح جليا في الدساتير المغربية المتعاقبة منذ ظهور أول وثيقة دستورية.

الفرع الأول: القوانين التنظيمية المنصوص عليها في دستور 1962 :

تبوأ القوانين التنظيمية في ظل دستور 1962 مكانة مهمة، بحيث تم التنصيص على مجموعة من القوانين التنظيمية أدرجت في فصوله كالتالي :

1. القانون التنظيمي للإضراب الذي نص عليه الفصل 14) الفقرة الثانية): " وسببين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

2. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية ف 21" قواعد مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

3. القانون التنظيمي لمجلس النواب ف 14" ويحدد قانون تنظيمي عدد النواب وطريقة انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وموانعها".

4. القانون التنظيمي لمجلس المستشارين ف 45" ويحدد قانون تنظيمي عدد المستشارين وطريقة انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وموانعها".

5. القانون التنظيمي لقانون المالية ف 53" يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق الشروط التي ينص عليها قانون تنظيمي".

6. القانون التنظيمي للمحكمة العليا للعدل: ف 92" يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا للعدل وكيفية تعيينهم وكذلك المسطرة التي يتعين إتباعها".

7. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ف 97 "المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط يرأسه الملك . ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".

8. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية : ف102 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها".

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية في ظل دستور 1970 :

عمل الدستور المغربي لسنة 1970 بدوره إلى تكريس الأخذ بمفهوم القوانين التنظيمية وحصرها في ما يلي:

1. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب: ف 14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

2. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية: ف21 "قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

3. القانون التنظيمي لمجلس النواب: ف43 "ويبين قانون تنظيمي عدد نواب كل فئة وطريقة انتخابهم وشروط قابليتهم للانتخاب وموانعها وينتخب رئيس مجلس النواب وأعضاء مكتبه كل سنة في بداية دورة أكتوبر وينتخب المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".

4. القانون التنظيمي لقانون المالية: ف49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".

5. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف85 "يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذلك المسطرة التي يتعين إتباعها".

6. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ف 90: "يرأس الملك المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".

7. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية : ف 95 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها".

وتجدر الإشارة هنا أنه في ظل دستور 1970، قد تم التخلي عن القانون التنظيمي لمجلس المستشارين تجاوبا مع الأخذ بنظام الغرفة الواحدة.

الفرع الثالث : القوانين التنظيمية في ظل دستور 1972:

عرف النظام الدستوري المغربي في دستور 1972 بدوره تكريس ما سبق اعتماده من طرف الدساتير السابقة المغربية، وتم التنصيص بمقتضاه على مجموعة من القوانين التنظيمية تمثلت في التالي:

1. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب : ف14" وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

2. القانون التنظيمي لممارسة الوصاية : ف 21 "قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

3. القانون التنظيمي لمجلس النواب : ف 43 " ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب وعدد النواب الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وطريقة الانتخاب وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي".

4. القانون التنظيمي لقانون المالية: ف 49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".

5. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف 86 "يحدد قانون تنظيمي أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين أتباعها".
6. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط: ف 91 "يرأس الملك المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".
7. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية: ف 96 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها وكذلك المهام والوظائف التي تتنافي والعضوية لهذه الغرفة".
- وهنا نسجل على مستوى دستور 1972 غياب كذلك القانون التنظيمي لمجلس المستشارين في ظل استمرار النظام الدستور المغربي بالعمل بالغرفة الواحدة.

الفرع الرابع : القوانين التنظيمية في إطار الدستور 1992:

1. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب: ف 14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".
2. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية : ف 21 "قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".
3. القانون التنظيمي لمجلس النواب : ف 43 "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب وعدد النواب الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وطريقة الانتخاب وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي".
4. القانون التنظيمي لقانون المالية : ف 49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".

5. القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق: ف 40" يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".

6. القانون التنظيمي للمجلس الدستوري: ف 78 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه خصوصا ما يتعلق بالآجال المقررة لعرض مختلف النزاعات عليه".

7. القانون التنظيمي للمحكمة العليا : ف 90 "يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين إتباعها".

8. القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي: ف 93 "يحدد قانون تنظيمي تركيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتنظيمه وصلاحيته وطريقة تسييره".

من خلال هذا الدستور يتضح لنا انه اعتمد على قوانين تنظيمية أخرى لتنظيم وتسيير الأجهزة الجديدة، مثل لجان تقصي الحقائق والمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الفرع الخامس: القوانين التنظيمية في ظل دستور 1996:

الجديد الذي نص عليه هذا الدستور، هو إعادة تنصيبه مجددا على القانون التنظيمي لمجلس المستشارين، على اعتبار أن المغرب عرف عودة نظام الثنائية المجلسية "نظام البرلمان بغرفتين".

1. القوانين التنظيمية لممارسة حق الإضراب: ف 14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

2. القوانين التنظيمية لمجلس الوصاية: ف "قواعد مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

3. القوانين التنظيمية لمجلس النواب: ف37 "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي ونظام المنازعات الانتخابية".
4. القانون التنظيمي لمجلس المستشارين: ف38 "ويحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس المستشارين ونظام انتخابهم وعدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وتوزيع المقاعد على مختلف جهات المملكة وشروط القابلية للانتخاب وحالات التنافي وطريقة إجراء القرعة المشار إليها أعلاه وتنظيم المنازعات الانتخابية".
5. القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق: ف42 "يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".
6. القانون التنظيمي للقانون المالي: ف50 "يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".
7. القانون التنظيمي للمجلس الدستوري : ف80 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه خصوصا ما يتعلق بالآجال المقررة لعرض مختلف النزاعات عليه".
8. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف92"يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين إتباعها .
9. القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي: ف95 "يحدد قانون تنظيمي تركيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتنظيمه وصلاحياته وطريقة تسييره".

المطلب الثاني: القوانين التنظيمية في الدستور المغربي الحالي لسنة 2011 :

الفرع الأول: القوانين التنظيمية الصادرة إلى حدود الساعة :

1. القانون التنظيمي رقم 27-11 المتعلق بمجلس النواب¹ (الفصل 62)

ويضمن الأبواب التالية:

الباب الأول: عدد النواب ونظام الانتخاب ومبادئ التقسيم؛

الباب الثاني: أهلية الناخبين وشروط القابلية للانتخاب؛

الباب الثالث: حالات التنافي؛

الباب الرابع: التصريحات بالترشيح؛

الباب الخامس: الحملة الانتخابية؛

الباب السادس: تحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات

والعقوبات المقررة لها؛

الباب السابع: العمليات الانتخابية؛

الباب الثامن: قواعد وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج؛

الباب التاسع: المنازعات الانتخابية؛

الباب العاشر: تعويض النواب والانتخابات الجزئية؛

الباب الحادي عشر: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين بمناسبة

الانتخابات التشريعية؛

الباب الثاني عشر: أحكام انتقالية ومختلفة.

¹ الجريدة الرسمية عدد 5987 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.

2. القانون التنظيمي رقم 28-11 المتعلق بمجلس المستشارين¹ (الفصل 63)

ويضمن الأبواب التالية:

الباب الأول: عدد المستشارين ونظام الانتخاب؛

الباب الثاني: أهلية الناخبين وشروط القابلية للانتخاب؛

الباب الثالث: حالات التنافي؛

الباب الرابع: التصريحات بالترشيح؛

الباب الخامس: الحملة الانتخابية؛

الباب السادس: تحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات

والعقوبات المقررة لها؛

الباب السابع: العمليات الانتخابية؛

الباب الثامن: قواعد وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج؛

الباب التاسع: المنازعات الانتخابية؛

الباب العاشر: تعويض المستشارين والانتخابات الجزئية؛

الباب الحادي عشر: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين؛

الباب الثاني عشر: الأحكام الانتقالية.

3. القانون التنظيمي رقم 29-11 المتعلق بالأحزاب السياسية² (الفصل

السابع) ويحتوي على الأبواب التالية:

الباب الأول: أحكام عامة؛

الباب الثاني: تأسيس الأحزاب السياسية والانخراط فيها؛

الباب الثالث: مبادئ تنظيم الأحزاب السياسية وتسييرها؛

¹ الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 22 نونبر 2011.

² الجريدة الرسمية عدد 5989 الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 2011.

الباب الرابع: نظام تمويل الأحزاب السياسية وكيفية مراقبته؛

الباب الخامس: اتحادات الأحزاب السياسية واندماجها؛

الباب السادس: الجزاءات؛

الباب السابع: أحكام انتقالية.

4. القانون التنظيمي رقم 59- 11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس

الجماعات الترابية¹ (الفصل 146) ويحتوي على الأقسام والأجزاء التالية:

القسم الأول: الأحكام المشتركة لتنظيم انتخاب أعضاء مجالس الجهات

ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات والمقاطعات.

الجزء الأول: الأحكام المتعلقة بمدة الانتداب وتاريخ الاقتراع والترشيحات.

الجزء الثاني: التصويت.

الجزء الثالث: المنازعات الانتخابية.

الجزء الرابع: الحملة الانتخابية وتحديد المخالفات والعقوبات المقررة لها.

القسم الثاني: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجهات ومجالس

العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات والمقاطعات.

الجزء الأول: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجهات.

الجزء الثاني: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس العمالات والأقاليم.

الجزء الثالث: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات والمقاطعات.

القسم الثالث: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين.

القسم الرابع: أحكام أنتقالية.

¹ الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 22 نونبر 2011.

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية الأخرى:

من الأحكام الجديدة التي تضمنها الدستور الحالي، والتي لم يسبق التنصيص على أحكام مماثلة لها في الدساتير السابقة، ما جاء في الفصل 86، حين أوجب عرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ الدستور، أي على أبعد تقدير عند انتهاء الولاية التشريعية التاسعة .

يمكن أن نحصر هذه القوانين التنظيمية في ما يلي:

5. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الخامس، والذي يحدد مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، وكيفيات إدماجها في مجال التعليم، وفي مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، بهدف تمكينها من القيام مستقبلا بوظيفتها، بصفتها لغة رسمية في البلاد.

6. القانون تنظيمي الذي نص عليه كذلك الفصل الخامس، والذي يحدد صلاحيات وتركيبة وكيفيات سير المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، والذي حددت مهماته على وجه الخصوص في حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية، ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية .

7. القوانين التنظيمية التي نص عليها الفصل العاشر، والتي تحدد كيفيات ممارسة فرق المعارضة لحقوقها المنصوص عليها في نفس الفصل أوفي باقي فصول الدستور.(مزيد من التدقيق)

8. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الرابع عشر، والذي يحدد شروط وكيفيات تقديم ملتمسات في مجال التشريع من طرف المواطنين والمواطنات.

9. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الخامس عشر، والذي يحدد شروط وكيفيات تقديم عرائض إلى السلطات العمومية من طرف المواطنين والمواطنات.

10. القانون التنظيمي الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسته حق الإضراب المضمون دستوريا في إطار الفصل التاسع والعشرون.

11. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الرابع والأربعون، والذي يحدد قواعد سير مجلس الوصاية.

12. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل التاسع والأربعون، والذي تحدد بموجبه، لائحة المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية التي يمكن تعيين مسؤوليها باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني.

13. القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق المنصوص عليها في الفصل السابع والستون.

14. القانون التنظيمي لقانون المالية، الذي يحدد شروط التصويت من قبل البرلمان على قوانين المالية، كما يحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية (الفصل 75).

15. القانون التنظيمي الذي يحدد، القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. وأيضا حالات التنافي مع الوظيفة

الحكومية، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمور الجارية (الفصل 87).

16. القانون تنظيمي الذي نص عليه الفصل 112، والذي يحدد النظام الأساسي للقضاة.

17. يُحدد كذلك بقانون تنظيمي وفق ما نص عليه الفصل 116 من الدستور، طريقة انتخاب وتنظيم وسير المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمعايير المتعلقة بتدبير الوضعية المهنية للقضاة، ومسطرة التأديب.

18. يحدد أيضا بقانون تنظيمي قواعد تنظيم المحكمة الدستورية وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها، ووضعية أعضائها، وكذلك المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة الدستورية، خاصة ما يتعلق منها بالمهن الحرة، وطريقة إجراء التجديدين الأولين لثلث أعضائها، وكيفيات تعيين من يحل محل أعضائها الذين استحال عليهم القيام بمهامهم، أو استقالوا أو توفوا أثناء مدة عضويتهم (الفصل 132).

19. القانون التنظيمي الذي يحدد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133، المتعلق بالنظر في الدفوعات المتعلقة بعدم دستورية قانون، أثيرت أثناء النظر في قضية ما، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور.

كما تحدد بقانون تنظيمي وفق ما نص عليه الفصل 146 :

20. شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداولات هذه المجالس ومقرراتها، طبقا للفصل 138؛

21. شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات؛
22. الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقاً للفصل 140؛
23. النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى؛
24. مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141؛
25. موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليها في الفصل 142؛
26. شروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144؛
27. المقتضيات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛
28. قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.
29. القانون التنظيمي الذي يحدد تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتنظيمه، وصلاحياته، وكيفيات تسييره.

خاتمة:

من خلال ما تم دراسته في هذا العرض، تتضح لنا الأهمية والمكانة التي تتميز بها القوانين التنظيمية داخل الهرم القانوني في المغرب، باعتبارها مكملات لأحكام الدستور وتسمو على القوانين العادية، وأن المشرع خص مؤسسة البرلمان بحق التشريع في هذا المجال، كما أنها تكون محددة على سبيل الحصر في الدستور، إضافة إلى ما تتميز به من الإحالة بصفة إلزامية على أنظار القضاء الدستوري لبيث في مطابقتها للدستور؛ إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا، يتجلى في مدى الالتزام بإصدار القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور علما أن في الدساتير السابقة تم التنصيص على تنظيم حق الإضراب بموجب قانون تنظيمي، وهو الشيء الذي لم يحدث لحد الساعة. إلا أنه ووفق مقتضيات الدستور الحالي فقد تم حصر الولاية التشريعية للبرلمان الحالي للمصادقة وإصدار جميع القوانين التنظيمية المنصوص عليها فيه؛ وهنا سي طرح التساؤل من جديد، هل سيتم التقيد فعليا بما تم التنصيص عليه دستوريا أم سيتم خرقه، الإجابة عن هذا التساؤل ستثبتها الممارسة.

المؤسسة الملكية بالمغرب : مكانتها واختصاصاتها

حميد ملاح

باحث بماستر العلوم الأمنية وتدبير المخاطر
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
جامعة الحسن الأول - سطات

الملخص :

من المعلوم أن المؤسسة الملكية من أقدم الملكيات عبر التاريخ التي تصل الى أكثر من 12 قرنا، فهي تلعب الدور الأساسي والريادي والفاعل الرئيس بفضل اختصاصاتها الدستورية. وما يميزها هو أن الملك يسود ويحكم، عكس باقي الملكيات التي تسود ولا تحكم ويبقى دورها رمزيا ليس إلا. وباستقراءنا لنصوص الوثيقة الدستورية، يتضح لنا جليا المكانة المميزة للمؤسسة الملكية حيث يتولى الملك اختصاصات واسعة ومتنوعة فتشمل مختلف المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية باعتباره أسمى سلطة في البلاد. الكلمات المفتاحية : السلطة - المؤسسة الملكية - الدستور - التاريخ

The summary

It is known that the royal institution which is 12 centuries old, is one of the oldest royalties in the history. It plays the main and leading role because of its constitutional specialities. What makes it special is

that the king reigns and rules on opposition of to other monarchies that reign buy don't rule for its role is just symbolic.

If we read the constitution, we can clearly see the special position of the royal institution in which the king has wide and diverse tasks in all fields such as executive, legislative and judicial as he is the highest authority of the country.

مقدمة :

ما من شك في أن المؤسسة الملكية تحتل منذ 12 قرنا مكانة أساسية في النظام السياسي المغربي¹، فهي تستمد شرعيتها من تاريخها العريق وبعدها الديني والروحي² المتمثل في إمامة المؤمنين، حيث تملك السلطة الدينية وما لها من دلالات رمزية ارتباطا بالتراث الإسلامي "خليفة الله في الأرض"، ويمتد انسيابها إلى العرق الشريف المتصل بالأصل النبوي، ناهيك عن تمتعها بشعبية كبيرة ولها مكانة خاصة لدى جميع المغاربة.³

تقوم المؤسسة الملكية بالدور الريادي من خلال نجاعتها ونشاطها، وتشكل مركز ثقل الدولة والعمود الفقري للنظام السياسي المغربي. وجميع الدساتير المغربية جعلت المؤسسة الملكية في موقع بارز على مستوى البيان الدستوري وأعطتها سماوات تجعل من الملك مرجعا ومحورا وحكما وحاميا وضامنا وموجها كما

¹ مصطفى قلوبش : النظام الدستوري المغربي : المؤسسة الملكية، بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الأولى، 1997، ص 12.

² كريم لحرش : الدستور الجديد للمملكة المغربية : شرح وتحليل، سلسلة العمل التشريعي والإجتهادات القضائية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، العدد 3، 2012، ص 57

³ حميد ملاح : "صلاحيات الملك في المجال القضائي" مقال نشر على موقع الإلكتروني لجريدة القانونية بتاريخ 17 ماي 2018 <http://www.alkanounia.com>

يجد الملك موقعا مهما ورسميا في العملة الوطنية وفي الشعار الخالد المملكة (الله، الوطن، الملك).

وفي هذا الإطار، يقول جون واتربوري "يوجد في النظام السياسي المغربي رجل واحد إنه الملك".

وفي ذات السياق، يقول الراحل الحسن الثاني "قلت وكررت ولازلت أكرر أنه بالنسبة لعبد الله الضعيف، خادم المغرب الأول، عبد ربه، بالنسبة لي ليس هناك فصل في السلطة، أنا أب الجميع، أب المشرع وأب المنفذ".¹

أهمية البحث :

تكمن أهمية البحث في كونه يسلط الضوء على أسمى مؤسسة داخل النظام السياسي المغربي، ألا وهي المؤسسة الملكية التي تحتل مكانة هامة وأساسية داخل النسق السياسي المغربي، فهي توجد في قمة المؤسسات الدستورية الموجودة، وتملك من الصلاحيات الدستورية ما يمكنها من لعب دور محوري في النظام السياسي المغربي.

أهداف البحث :

تتجلى أهداف البحث من خلال إبراز مكانة المؤسسة الملكية داخل النظام السياسي المغربي، مع استحضار اختصاصاتها وصلاحياتها المتنوعة.

إشكالية البحث وأسئلته :

الإشكالية التي يهدف البحث الإجابة عنها هي مكانة ودور المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي، ومدى مساهمة المؤسسة الملكية في ديمقراطية النظام السياسي المغربي.

¹ خطاب ملكي، ألقى أمام أعضاء مجلس النواب بتاريخ 9 أكتوبر 1987

ويمكن صياغة السؤال المحوري في المشكلة البحثية على الشكل التالي:
ما هي مكانة وصلاحيات المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي؟
ويتفرع عن السؤال المحوري الأسئلة الفرعية التالية:
أين تتجلى المكانة التاريخية والدستورية للمؤسسة الملكية؟
ما هي اختصاصات المؤسسة الملكية في الدستور الجديد لسنة 2011؟
ما مدى مساهمتها في ديمقراطية النظام السياسي المغربي؟
منهجية البحث:

انطلاقاً من السؤال المحوري والأسئلة المتفرعة عنه، ارتأينا تقسيم البحث على النحو التالي:

- المطلب الأول: مكانة المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي
- الفقرة الأولى: المكانة التاريخية للمؤسسة الملكية
- الفقرة الثانية: المكانة الدستورية للمؤسسة الملكية
- المطلب الثاني: صلاحيات المؤسسة الملكية في دستور 2011
- الفقرة الأولى: الصلاحيات الدينية الحصرية للملك
- الفقرة الثانية: الصلاحيات الدستورية للملك

المطلب الأول : مكانة المؤسسة الملكية في النسق السياسي المغربي

لا ريب أن المؤسسة الملكية تستمد شرعيتها بتاريخها العريق، الذي جعل منها أقدم الملكيات (الفقرة الأولى)، كما أنها تتمتع بمكانة دستورية متميزة، جعلتها تسمو على باقي المؤسسات الدستورية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : المكانة التاريخية للمؤسسة الملكية

لا شك في أن كل نظام سياسي يبحث دائما عن جذور تاريخية، ليثبت بها عراقته السياسية وتجدره التاريخي مما يجعله يكسب شرعية تاريخية تحفظ بقاءه واستمراره.¹

وتتميز المؤسسة الملكية ببعدها التاريخي من خلال أحداث وقعت وقت الاستعمار التي دعمت بشكل قوي ذلك الالتحام والترابط بين الشعب والملك، وفي هذا الإطار يكتب الراحل الحسن الثاني في كتابه التحدي، "إنها الملكية، هي التي صنعت المغرب، وأنه من الصعب كذلك فهم بلدنا من غير معرفة تاريخ ملوكنا". كما أن الجذور التاريخية العميقة للمؤسسة الملكية المغربية جعلها من أقدم الملكيات (أكثر من 12 قرنا)،² وبالتالي فتجدر وترسخ الملكية في التاريخ المغربي يمنحها الاستمرارية والدوام، والمكانة المرموقة.

الفقرة الثانية : المكانة الدستورية للمؤسسة الملكية

من المعلوم أن المؤسسة الملكية تعتبر إحدى الركائز الأساسية للنظام السياسي المغربي،³ حيث خول لها الدستور المغربي مكانة متميزة بحكم وجودها

¹ حبيب الله شرقي : "الثابت والمتحول في دور المؤسسة الملكية على ضوء دستور 2011" بحث لنيل شهادة الإجازة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والاجتماعية أكادير، السنة الجامعية: 2013/2014 - ص 23

² حبيب الله شرقي : مرجع سابق، ص 24

³ كريم لحرش : مرجع سابق، ص 57

على رأس المؤسسات الدستورية، سواء على المستوى التنظيمي والمؤسساتي، أو على مستوى بنائها وصلاحتها وكيفية اشتغالها¹.

وتجسدت مكانة المؤسسة الملكية من جهة، في الفصل الأول من دستور 2011 الذي ينص على أن نظام الحكم بالمملكة المغربية نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية. تم من خلال الصلاحيات التي يمارسها جلالة الملك كأمير المؤمنين (الفصل 41)، وكرئيس الدولة (الفصل 42)، من جهة أخرى.

ويستهل المشرع الدستوري الباب المتعلق بالملكية في الوثيقة الدستورية بفصل ذو حمولة دينية،² من خلال الفصل 41 الذي ينص على أن الملك أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، يتمتع بصلاحيات دينية حصرية.

وجاء في الفصل 42 أن الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها. والحكم الأسمى بين مؤسساتها. ومن ثم فهو الساهر على احترام الدستور، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة، وحسن سير المؤسسات الدستورية، والذي يعلو فوق كل انتماء.

ويمارس الملك المهام السيادية والضمانية والتحكيمية³.

ولمزيد من الإيضاح، فالمملك يحمي الحقوق و المصالح المشروعة للمواطنات والمواطنين، ويدعم الدولة الديمقراطية التي يسودها الحق والقانون، ويصون

¹ رضوان زهرو: " نظام الحكم في المغرب.. تحول في ظل الاستمرارية " مقال نشر بتاريخ 22 يناير 2018 على الموقع الإلكتروني التالي: <https://anfaspess.com/index.php/news/voir/34738-2018-01-22-03-48-40>

² كريم لحرش: مرجع سابق، ص 58

³ الخطاب الملكي ل 17 يونيو 2011 بمناسبة تقديم مشروع الدستور.

السيادة والوحدة الوطنية والترايبية ومقومات الهوية وجعل المغرب عضوا نشيطا في المنظمات الدولية، علاوة على المساهمة في الحفاظ على السلام والأمن الدوليين، من خلال انتماء المملكة إلى مجموعة من المنظمات والمعاهدات الدولية أو الإقليمية. كما أن شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام،¹ كأمر المؤمنين، وكرئيس الدولة.

وعليه ان المؤسسة الملكية، وهي معتزة بمشروعيتها "السلالية" وبانتمائها "الديني" وبعدها "التاريخي" وبسموها الدستوري...، تشكل مركز الثقل في سلم توزيع السلطات الدستورية، وتنهض بالفعل بمهام ومسؤوليات واسعة ومتنوعة، لا تنحصر فقط في الوظائف التشريعية والتنفيذية والقضائية التي سنراها في هذه الورقة البحثية، وإنما تطال أيضا المجالات ذات الأبعاد الروحية والعقائدية والإنسانية.²

المطلب الثاني: صلاحيات المؤسسة الملكية في دستور 2011

قد تبني دستور 2011 فلسفة دستورية جديدة في تناول صلاحيات المؤسسة الملكية، وذلك حينما تم التمييز بين مهامها الدينية (الفقرة الأولى) وبين مهامها الدستورية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الصلاحيات الدينية الحصرية للملك

إنطلاقا من مقتضيات الفصل 41 من الدستور نجد أن الملك يتمتع بصلاحيات دينية حصرية يمارسها بواسطة ظهائر، باعتباره أمير المؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشعائر الدينية، ويرأس المجلس العلمي الأعلى الذي تم الارتقاء به إلى مؤسسة دستورية، ويعتبر هذا الأخير الجهة الوحيدة لإصدار الفتاوى التي تعتمد رسميا، في شأن المسائل المحالة عليه، استنادا

¹ الفصل 46 من دستور 2011

² رضوان زهرو: مرجع سابق

إلى مبادئ وأحكام ديننا الحنيف، ومقاصده السمحة. وبالتالي فإمارة المؤمنين كسلطة ومؤسسة فاعلة في النظام السياسي والدستوري المغربي تبقى هي الضامن الفعلي لتحقيق الأمن الروحي والسياسي للمغاربة.

والملاحظ أن المهام الدينية المخولة للملك، باعتباره أميراً للمؤمنين، والتي للإشارة، لم تلحقها أي تعديلات أو تغييرات في جميع المراجعات الدستورية التي عرفها المغرب تباعاً، في سنوات 1962-1970-1972-1992-1996.¹

وباستقراءنا للفصل أعلاه، يتضح لنا أن الملك أعلى سلطة دينية في البلاد، ويرجع السبب في ذلك إلى كون أن الإسلام دين الدولة. ولهذا لا بد من سلطة تتولى حماية الدين، ولا يمكن تصور سلطة أخرى للقيام بهذه الوظيفة غير المؤسسة الملكية، لأن العلاقة بين الملك والمواطنين تستند إلى رابطة البيعة.²

علاوة على الصلاحيات الدينية التي يمارسها الملك حصرياً، هناك صلاحيات دستورية سنتطرق لها في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: الصلاحيات الدستورية للملك

يتولى الملك اختصاصات واسعة ومتنوعة فتشمل مختلف المجالات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وتتوزع اختصاصات الملك بين العديد من أبواب دستور 2011، لكن مجمل اختصاصاته العادية منصوص عليها في الباب الثالث من الدستور المعنون بـ"الملكية".

اختصاصات الملك في المجال التنفيذي

يتمتع الملك باختصاصات واسعة في المجال التنفيذي، من خلال تعيين رئيس الحكومة من الحزب الذي تصدر إنتخابات أعضاء مجلس النواب وباقي

¹ رضوان زهرو: مرجع سابق

² كريم لحرش: مرجع سابق ص 58

أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها، مما يفيد بأن حرية الملك في تعيين رئيس الحكومة لم تعد مطلقة كما كان عليه الحال في الفصل 24 من الدساتير السابقة. كما منح المشرع الدستوري لجلالة الملك صلاحية إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم بعد استشارة رئيس الحكومة، أما إذا تعلق الأمر باستقالة رئيس الحكومة فإن الإعفاء يشمل الحكومة بكاملها من لدن الملك¹، ويعتبر الملك الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية بالمغرب، برئاسته للمجلس الوزاري الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء، بيد أنه يمكن لرئيس الحكومة رئاسة هذا المجلس بتفويض من الملك بناء على جدول أعمال محدد.²

ويتداول المجلس التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة، مشاريع مراجعة الدستور، مشاريع القوانين التنظيمية، التوجهات العامة لمشروع قانون المالية، مشروع قانون العفو العام، إعلان حالة الحصار، إشهار الحرب (...).³

كما يعتبر الملك طبقاً للفصل 53 من الدستور القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وله حق التعيين في الوظائف العسكرية، كما يمكنه أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق، وباعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية يتراأس الملك المجلس الأعلى للأمن الذي يمكن أن يفوض لرئيس الحكومة رئاسة هذا المجلس، على أساس جدول أعمال محددة⁴، ويقوم بتعيين السفراء، وممثلو المنظمات الدولية، ويوقع على المعاهدات ويصادق عليها⁵، وهناك استثناء لا يتم إلا بقانون نحو معاهدات السلم والاتحاد، رسم الحدود، التجارة، أو تلك التي تترتب عنها

¹ الفصل 47 من دستور 2011

² الفصل 48 من دستور 2011

³ الفصل 49 من دستور 2011

⁴ الفصل 54 من دستور 2011

⁵ الفصل 55 من دستور 2011

تكاليف تلزم مالية الدولة، والمعاهدات المتعلقة بالحقوق والحريات، وتلك التي يستلزم تطبيقها تدابير شرعية.

كما يملك الملك سلطات واسعة في التعيين في الوظائف المدنية، بحيث يعين عشر- (10) شخصيات في مجلس الوصاية بمحض اختياره¹، إضافة إلى التعيينات التي يتم التداول بشأنها بالمجلس الوزاري، وانطلاقاً من الفصلان 49 و 91 من الدستور واعتماداً على المقتضيات الواردة في القانون التنظيمي²، سيتم الاحتفاظ للملك بحق التعيين فيما يخص المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية، وعددها سبعة وثلاثون (37) مؤسسة ومقولة عمومية³.

اختصاصات الملك في حالة الاستثناء

يمكن للملك إعلان حالة الاستثناء بظهير⁴، إذا توفرت شرطين أساسيين :
الأول موضوعي والثاني شكلي.

تتجلى الشروط الموضوعية في تهديد حوزة التراب الوطني، أو يقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أما الشروط الشكلية فتتمثل في استشارة الملك لكل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجل المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب للأمة.

وبعد إعلان حالة الاستثناء، يحل الملك محل السلطتين التشريعية والتنفيذية لاتخاذ جميع الإجراءات الكفيلة بالدفاع عن حوزة الوطن ورجوع

¹ الفصل 44 من دستور 2011

² القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6066، ص: 4235. بتاريخ 19 يوليوز 2012.

³ سعيد جفري: " التنظيم الإداري المغربي " محاضرات أقيمت للطلبة السداسي الثاني بكلية الحقوق سطات، برسم

السنة الجامعية 2016/2015

⁴ الفصل 59 من دستور 2011

المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي.¹ وتجدر الإشارة أنه لا يترتب على ذلك حل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية، وتبقى الحريات والحقوق المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. وترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وبتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها.

اختصاصات الملك في المجال التشريعي

تتجسد في كونه يصدر الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوماً الموالية لإحالاته إلى الحكومة بعد الموافقة عليه²، ويفتتح الدورة التشريعية في الجمعة الثانية من شهر أكتوبر³، ويمكنه أن يطلب من كلا مجلسي البرلمان أن يقرأ قراءة جديدة كل مشروع أو مقترح قانون، وتطلب هذه القراءة بخطاب، ولا يمكن أن ترفض هذه القراءة الجديدة⁴.

وللملك أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما، يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة⁵، كما للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان، ويتلى خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش داخلهما⁶.

للملك بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض بظهير على البرلمان مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور، وينعقد البرلمان بدعوة من الملك في اجتماع مشترك لمجلسيه للمصادقة على هذه المراجعة بأغلبية ثلثي الأعضاء

¹ امحمد المالكي، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، المطبعة والوراقة الوطنية، مراكش، 2001، ص 311

2 الفصل 50 من دستور 2011

3 الفصل 65 من دستور 2011

4 الفصل 95 من دستور 2011

5 الفصل 96 من دستور 2011

6 الفصل 52 من دستور 2011

الذين يتألف منهم¹، ويمكنه اتخاذ المبادرة من أجل تشكيل لجان تقصي الحقائق²، وله حق إحالة القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور.³

أضف إلى ما سبق أنه يحق للملك ممارسة السلطة التشريعية اعتمادا على مقتضيات الفصل 42، في حالة انتهاء فترة مدة البرلمان إلى حين انتخاب برلمان جديد.

اختصاصات الملك في المجال القضائي

فلا شك أن الدستور المغربي، وإنطلاقا من مرجعياته، قد نص على إستقلالية القضاء مع إقراره ولأول مرة بالسلطة القضائية كسلطة مستقلة عن باقي السلط حيث ثم الإرتقاء بها إلى سلطة قائمة الذات، مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، والملك هو الضامن لإستقلال السلطة القضائية كما جاء في الفصل 107، وبالتالي فقد عزز هذا الإستقلال بالضمانة الملكية.⁴

إلى جانب رئاسته للمجلس الأعلى للسلطة القضائية⁵، الذي يتألف من 20 عضوا من بينهم خمس شخصيات يعينها جلالة الملك مشهود لها بالكفاءة والتجرد والنزاهة، والعهدة المتميز في سبيل استقلال القضاء وسيادة القانون، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى⁶، وكذا ممارسة حق العفو كما

¹ الفصل 174 من دستور 2011

² الفصل 67 من دستور 2011

³ الفقرة 3 من الفصل 132 من دستور 2011

⁴ حميد ملاح " المحاكمة العادلة في القانون المغربي " مقال نشر على الموقع الإلكتروني لمجلة القانون والأعمال، بتاريخ

11 يوليوز 2018 <http://www.droitentreprise.com>

⁵ الفصل 56 من دستور 2011

⁶ الفصل 115 من دستور 2011

جاء في الفصل 58 من الدستور المغربي¹، ويوافق الملك بظهير على تعيين القضاة باقتراح من المجلس الأعلى للسلطة القضائية²، كما يوافق بظهير كذلك على تعيين المسؤولين القضائيين لمختلف محاكم الاستئناف ومحاكم أول درجة طبقا للمادة 68 من القانون المنظم للمجلس الأعلى للسلطة القضائية³، مع حقه في تعيين نصف أعضاء المحكمة الدستورية، وكذا رئيسها⁴، كما أن الأحكام القضائية تصدر وتنفذ وتنفذ باسمه وطبقا للقانون⁵.

وترتيباً على ذلك، ظلت الملكية منذ دستور 1962 إلى دستور 2011 محافظة على موقعها المحوري في الهرم الدستوري، بحيث تسود وتحكم. هذا ما قاله الراحل الحسن الثاني "إن الشعب المغربي اليوم أكثر من أي وقت مضى- في حاجة إلى ملكية شعبية إسلامية، ولهذا يحكم الملك في المغرب، والشعب نفسه لا يستطيع أن يفهم كيف يمكن أن يكون ملكاً ولا يحكم. فلن يستطيع الشعب أن يعيش.. وتكون الدولة محكومة، يجب أن يعمل الملك وأن يأخذ بين يديه سلطاته ويتحمل مسؤولياته"⁶.

¹ هنا المشرع الدستوري نص الفصل 58 من دستور 2011 على أن "يمارس الملك حق العفو"، دون تحديد نوع العفو (عام أم خاص) هنا وقع جدل فكري ونقاش فقهي حول من له صلاحية العفو العام. بيد أن المشرع تدخل وحسم في الأمر ونص في الفصل 71 من دستور 2011 على ما يلي: "يختص القانون. بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية: العفو العام، (...).

² الفصل 57 من دستور 2011

³ ظهير شريف رقم 1.16.40 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1437 (24 مارس 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 100.13 المتعلق بالمجلس الأعلى للسلطة القضائية، صدر بالجريدة الرسمية عدد 6456 - 6 رجب 1437 الموافق ل 14 أبريل 2016

⁴ الفصل 130 من دستور 2011

⁵ الفصل 124 من دستور 2011

⁶ الحسن الثاني- التحدي، الطبعة الثانية، المطبعة الملكية، الرباط، 1982، ص 242

خاتمة

يمكن أن نخلص من هذه الورقة البحثية أن المؤسسة الملكية حافظت على موقعا المحوري في التاريخ السياسي المغربي، فالمغاربة لم يعرف غيرها منذ ما يزيد عن 12 قرنا، كما يشير إلى ذلك الباحث والأكاديمي المغربي يونس برادة، حيث دائما تستطيع الحفاظ على بقائها وتستشرف مستقبلها، ما يجعل المواطن المغربي لا يستطيع أن يعيش بدون ملكية، بل لا يستسيغ كيف يمكن للملك أن يسود ولا يحكم. تتدخل في جميع الحقول وتتحرك وتحرك الساحة السياسية في المغرب، إنها المؤسسة الفاعلة الرئيسية في المشهد المغربي بكل مستوياته بدون استثناء، في ظل غياب شبه تام للمؤسسات السياسية الأخرى¹.

كما نخلص أن دستور 2011، قام بتوسيع صلاحيات البرلمان وإضافة اختصاصات جديدة لرئيس الحكومة، من خلال تفويض جلالة الملك لرئيس الحكومة برئاسة بعض المجالس الدستورية (المجلس الوزاري، المجلس الأعلى للأمن)، لكن بجدول أعمال محدد، وقد أصبح هذا التفويض مؤطرا بنصوص أسمى قانون في الدولة.

وعليه، فالمؤسسة الملكية وبحكم موقعها ومكانتها التاريخية والدينية والدستورية، يبقى لها دور مهم في ديمقراطية النظام السياسي المغربي حيث تعتبر عنصرا محوريا في الحفاظ على الاستقرار، واستمرارية الدولة المغربية ودوامها، فهي القلب النابض والمحرك لجميع أعضاء الجسم السياسي المغربي ومؤسساته. وبالتالي فطبيعة مجتمعنا وخصوصية بلدنا تقتضي ملكا يسود ويحكم.

¹ خالد بن الشريف " كل ما تود معرفته حول طبيعة النظام السياسي في المغرب " نشر بتاريخ 22 مارس 2015، على الموقع الإلكتروني التالي :

<https://www.sasapost.com/all-you-want-to-know-about-the-nature-of-the-political-system-in-morocco/>

حجية القرارات الدستورية المغربية وأثرها - دراسة مقارنة -

إدريس عبد المومني
طالب باحث

يعتبر الفقيه كيلسن أن كل نظام معياري عادة ما يصل إلى نقطة لا يستطيع تجاوزها لأنها بمثابة الحافة الخارجية لهذا النظام¹، وعليه فإن سلطة البرلمان يجب أن تعتمد معياراً أعلى يعطي للقواعد القانونية الصادرة عنها شرعية أكبر. ذلك أن تراتبية القوانين وخضوع أدناها لأعلاها درجة يمنح الدستور مكانته اللاتفة بين باقي النصوص القانونية ويبوءه صدارة هذه التراتبية ويسمو به عنها.

غير أن ضمان هذا السمو واحترام القوانين الأدنى لمنطوق وروح الدستور يستوجب وضع رقابة على ذلك، وإلا فإن التمييز بين القواعد الدستورية وباقي القواعد القانونية سينعدم ويصبح غير ذي جدوى، وهو ما يستدعي خلق هيئة خاصة لمراقبة دستورية القوانين.

وتختلف طبيعة الهيئة المختصة بمراقبة دستورية القوانين باختلاف الأنظمة السياسية بين رقابة قضائية وأخرى سياسية، هذا الاختلاف ليس مجرد

¹ دينيس لويد : فكرة القانون، ترجمة سليم الصويص، سلسلة عالم المعرفة العدد 47، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب - الكويت، ص 179

تباين شكلي في نوع الرقابة بقدر ما هو تعبير عن توجه فقهي ودستوري عميق بين من يرون أن السماح بإصدار القوانين المخالفة للدستور وحصر إحالة القوانين على أشخاص محددين وعدم إمكانية التصدي للتفسيرات الخاطئة للدستور، لا يمكن من القيام برقابة دستورية حقيقية وهو ما يعيب الرقابة السياسية. غير أن تغول القضاء على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتبعية قضاة المحكمة الدستورية للقوى السياسية كنتيجة طبيعية لطريقة اكتساب العضوية وكذا تأرجح الأحكام جعل من الرقابة القضائية رقابة معيبة هي الأخرى.

وإذا كانت التجربة الدستورية المغربية في مجال الرقابة على دستورية القوانين قد أخذت سابقا بالرقابة السياسية من خلال الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري لاحقا، فإن الدستور الجديد للمملكة جاء بصيغة جديدة كلياً تمثلت في إحداث المحكمة الدستورية.

ولأن القرارات الدستورية بحكم طبيعتها تعتبر أحكاماً قضائية إن لم تكن أعلى منها درجة، فإنها بذلك تحوز حجية الشيء المقضي به، تلك الحجية التي يراها البعض نسبية و في حدود ما هو معروض على الهيئة المختصة، ويراها جانب آخر من الفقه أنها مطلقة تصدر في مواجهة الكافة، في حين يرى جانب ثالث أن الحجية من أصلها أمر مشكوك فيه.¹

كما أن الفقه الدستوري يختلف حول الأثر المفترض للقرارات والأحكام الدستورية أن تحدته تبعا لنوع الرقابة وكذا موضوع القرار.

يقصد بالحجية هنا تلك القوة التي يكتسبها القرار باعتباره حكماً نهائياً نافذا بقوة القانون والتي تجعله غير قابل للطعن وتفرض على السلطات العمل على تنفيذه.

¹ منير عبد المجيد، أصول الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 309

وإذا كانت صيغة الرقابة على دستورية القوانين تختلف من نظام دستوري الى آخر بين من يأخذ بالرقابة السياسية وأخرى قضائية فإن ذلك ينتج عنه ضمناً فارق من حيث حجية قرارات كل هيئة على حدة، وكذا من حيث الأثر الذي تحدثه. فالى أي حد تمتلك قرارات القضاء الدستوري حجية أمام الغير؟ وما هو الأثر المترتب على هذه الحجية؟ وهل لنوع الرقابة على دستورية القوانين أثر على الحجية وأثرها؟

انطلاقاً مما سبق سنحاول التطرق الى هذا الموضوع من خلال مبحثين:
المبحث الأول: نسلط الضوء فيه على التجارب المقارنة في مجال حجية قرارات القضاء الدستوري خاصة ما تعلق منها بالتجربة الفرنسية والأمريكية والمصرية مع إبراز مميزات كل منها.

المبحث الثاني: نحاول من خلاله تحديد موقف المشرع الدستوري المغربي من حجية قرارات القضاء الدستوري وأثرها، مع التمييز في ذلك بين مرحلة الغرفة الدستورية والمجلس الدستوري مع محاولة إبراز ما جاء به الدستور الجديد للمملكة في هذا المجال في ارتباط مع القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية والقانون التنظيمي الخاص بممارسة حق الرقابة على دستورية القوانين.

المبحث الأول : حجية وأثر القرارات الدستورية في القانون المقارن

من المعلوم أن القضاء الدستوري المغربي يستمد جدوره من التجربة الفرنسية في هذا المجال، فعلى غرار باقي الترسانة القانونية المغربية ساهم الخبراء الفرنسيون في وضع اللبنة الأولى للدستور المغربي سنة 1962¹، واستمر هذا الأثر الإيجابي مع التعديلات الدستورية المتوالية، وهو ما يمكن اعتباره نضجاً دستورياً

¹ محمد عابد الجابري: في غمار السياسة، الكتاب الثاني، الشبكة العربية للأبحاث والنشر، بيروت 2009، ص 67-68

مينيا على أسس غربية ليبرالية، بروح مغربية تقليدية تنهل من التراث السياسي الإسلامي، وتنشد الحداثة في مقوماتها الأساسية.

وإذا كان ها هو حال التجربة المغربية في المجال الدستوري فإنه يستدعي دراسة النموذج الدستوري الأصلي (الفرنسي) دون أن يعني ذلك استبعاد باقي التجارب الدولية خاصة تجربة الولايات المتحدة الأمريكية مهد الرقابة القضائية. ولأن التجربة المصرية فريدة على المستوى العربي بغناها من حيث الشكل والمحتوى وتجردها تاريخا نظرا لعراقتها، وهي في نفس الوقت تستحضر مقومات النظام السياسي الإسلامي تارة وتحاول الظهور بمظهر الدولة المدنية تارة أخرى ما يجعلها الأقرب عالميا للنموذج المغربي مع وجود بعض الإختلافات في ما يتعلق بالإختصاصات وتدخل باقي السلطات لإنفاذ أو تعطيل العمل بالدستور.

المطلب الأول: حجية قرارات المجلس الدستوري الفرنسي وأثرها

تنص المادة الثانية و الستون من الدستور الفرنسي لسنة 1958 على أن "النص الذي يعلن عدم دستوريته لا يجوز إصداره أو تطبيقه وقرارات المجلس الدستوري لا تقبل الطعن بأي طريقة من طرق الطعن و ملزمة للسلطات العامة ولكل السلطات الإدارية والقضائية".

يستشف من نص المادة أعلاه أن قرارات المجلس الدستوري الفرنسي تحوي حجية مطلقة ولا تقبل الطعن تحت أي ظرف ويحتج بها أمام كل الجهات القضائية والإدارية والتي لا يمكن أن تخالف مضمون هذه القرارات. ونظرا للطبيعة القبلية للرقابة الدستورية الفرنسية فهي تتسم بالإستباقية والوقائية ما يسمح بمنع صدور أو تطبيق كل نص يخالف الدستور كونها (الرقابة) تمارس قبل إعطاء الأمر بإصدار القوانين أو تنفيذها رغم أن الإحالة لا تمارس إلا من طرف من يخولهم الدستور هذا الحق وبصيغة اختيارية.

وبالعودة إلى نص المادة 62 من الدستور الفرنسي فإن القرارات الدستورية التي تكتسب حجية الشيء المقضي به هي تلك الأحكام التي تصرح بدستورية أو عدم دستورية قانون ما، أي تلك الأحكام التي تكون قد تطرقت للموضوع، دون باقي القرارات والأحكام التي تقتصر على رفض الدعوى لانعدام الصفة أو تجاوز الأجل وغيرها من المخالفات الشكلية.. فانقضاء الخصومة في الدعوى الدستورية بغير الحكم في موضوعها يخرج إذا من مجال حجية الشيء المحكوم به في الدعوى الدستورية لأن هذه الحجية لم تتقرر إلا للأحكام التي فصلت في موضوع الدعوى الدستورية.¹

ويرى جانب من الفقه أن المادة 62 وهي تتحدث عن حجية قرارات المجلس الدستوري الفرنسي فهي تقصد الحكم في منطوقه دونما حيثياته، ما يجعل الحجية قاصرة على المنطوق دون أن تكون لحيثيات القرار أي حجية، ويرتكز هذا الجانب من الفقه على كون تنفيذ القرارات يلتزم بمنطوق الحكم دون الخوض في الحيثيات. غير أن هذا الرأي مردود عليه فأساس أي حكم أو قرار يكتسب قوة الشيء المقضي به إنما يستمد من الحيثيات التي يستند عليها، فمنطوق الحكم ليس سوى نتيجة لذلك الأساس الذي بنيت عليه ولا يمكن فصلها عن القرار لأنها سنده وبالتالي هي من تكسبه قوته الإلزامية بالتالي حجيته، كما أن التعديلات التي يقترحها المجلس وهو يتطرق إلى دستورية فصول نص قانوني ما تكون حاسمة لموافقة المجلس على قبول موافقة النص للدستور وبدون إجراء هذه التعديلات من طرف الجهة المصدرة للقانون لا يمكن للمجلس إجازة إصدار النص المعيب.

¹ عصام أنور سليم، موقع القضاء الدستوري من مصادر القانون، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2000، ص 17

ويتضح من نص المادة 62 أن حجية القرارات التي يصدرها المجلس الدستوري تنسم بالتجريد ولا تمييز في ذلك بين تلك القرارات التي تضيء صيغة دستورية على قانون ما و تلك التي تقر بوجود تعارض مع الدستور، كما أن الحجية لا تقتصر على القرارات التي تهتم اختصاص المجلس بمراقبة دستورية القوانين، وإنما تشمل كل القرارات التي يصدرها المجلس وهو يمارس اختصاصاته الدستورية رغم أن نص المادة 62 حصر الحجية على القرارات التي تهتم مراقبة دستورية القوانين، ذلك أن قرارات المجلس الدستوري من حيث بنائها وموضوعها وكذا الهيئة التي تصدر عنها وطبيعتها كونها لا تقبل الطعن أمام أي جهة أخرى، كل ذلك يكسبها حجية وإن كانت نسبية وتكتسب قوة الشيء المقضي به.

ولأن الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا ذات طبيعة قبلية وقائية تهدف إلى منع إصدار التشريعات المخالفة للدستور ونفاذها،¹ فإن ذلك يجعل القرارات التي يصدرها ذات أثر قبلي يمنع بموجبها إصدار النص المطعون في دستوريته.

ويختلف أثر قرارات المجلس الدستوري حسب طبيعة النص القانوني المحال عليه، فحين يتعلق الأمر بعدم دستورية قانون عادي يلزم ذلك كافة السلطات العامة بعدم إصدار هذا القانون، أما إذا تعلق الأمر بعدم دستورية النظام الداخلي للبرلمان فيترتب عنه عدم إمكانية تطبيق هذا النظام مع إلزام الهيئة المصدرة للنظام الداخلي بإدخال التعديلات التي نص عليها القرار الدستوري وإعادة النص القانوني مجددا للمجلس لتأكيد مطابقة مواده للدستور.

وفي ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين لابد من التمييز من حيث الأثر بين القرارات التي تسقط القوانين بشكل كلي كونها مخالفة للدستور وبين تلك

¹ نسرين طه، الرقابة على دستورية القوانين، مجلة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27 العدد الأول 2011، ص 497.

القرارات التي تمنح الصفة الدستورية للقوانين بشكل جزئي مستثنية من ذلك ما بدا لها أنه مخالف للدستور، ففي الحالة الأولى يصدر المجلس الدستوري قراره بعدم دستورية القانون المعني حين يتعارض في مجمله مع مبدأ دستوري، أو حين يكون الهدف من تشريع النص القانوني تقييد للحريات الفردية والجماعية خارج نطاق الدستور.

كما أن المجلس الدستوري يمكن أن يقرر عدم دستورية نص قانوني بشكل كلي حين يجد أن بعض مواد غير دستورية ولا يمكن فصلها عن باقي أجزاء القانون. غير أنه إذا أقر المجلس أن بعض مواد قانون ما غير دستورية ويمكن فصلها عن باقي مواده، أجاز القرار إصدار هذا القانون دون باقي المواد غير الدستورية، مع منح السلطة المنشئة للقانون حق تعديل المواد ملائمتها مع الدستور أو التخلي عنها بشكل نهائي.

وارتباطا باختصاص المجلس الدستوري للنظر في مطابقة المعاهدات الدولية للدستور، فإن المادة 54 من الدستور الفرنسي قد منحت المجلس حق منع المصادقة على كل معاهدة غير دستورية، إلا أن الأثر هنا لا ينسحب على المعاهدة كما هو الحال عند دراسة أثر القرارات الدستورية على القوانين والأنظمة الداخلية للبرلمان، وإنما يشمل الأثر إجراء تعديل دستوري ليتلائم مع نص المعاهدة وليس العكس.

وفي هذا الصدد يرى بعض من الفقه أن الأنظمة الدستورية التي تأخذ بالرقابة السابقة عادة ما تفرض موافقة البرلمان على الإتفاقية أو المعاهدة، هذه الموافقة تصدر في شكل قانون يحال على المجلس الدستوري وهو ما يمكن اعتباره رقابة قبلية غير مباشرة على المعاهدة، وفي جميع الأحوال التي يلزم فيها المشرع الدستوري بموافقة البرلمان على المعاهدات تتم الرقابة السابقة إما قبل تصويت

البرلمان أو بعده طبقا للمادة 54 من الدستور ووفقا للإجراءات التي نصت عليها المادة 61 منه.¹

وحيث يتعلق الأمر بالموافقة الشعبية على معاهدة ما عن طريق الاستفتاء فيرى جانب من الفقه الفرنسي أن ممارسة المجلس لإختصاصاته بناء على المادة 11 تخوله التعرض لكل بند داخل المعاهدة المعنية يتعارض مع النص الدستوري. على مستوى آخر استبعد المشرع الدستوري الفرنسي الرقابة البعدية بنوعيتها المجردة والملموسة لفترات طويلة كان آخر محاولة فاشلة لإقرارها حين رفض مشروع تعديل دستوري استهدف المواد 61-62-63 من الدستور² قبل أن ينجح أخيرا في إقرار هذا النوع من الرقابة سنة 2008 حين يتعلق الأمر بمخالفة صريحة للحقوق والحريات التي أقرها الدستور.

ولطالما نادى بعض الفقه الفرنسي بضرورة منح المحاكم العادية حق الإمتناع عن تطبيق النصوص القانونية متى تبين لها أنها مخالفة للدستور، هذا المطلب استجاب له المشرع الدستوري الفرنسي في التعديل الأخير من خلال نص المادة 61 مكرر التي منحت المحاكم حق إشعار المجلس الدستوري بكل قانون يمثل اعتداء على الحقوق والحريات، وهو ما يمثل في نظرنا توسيعا لاختصاص هذه المحاكم في مجال الرقابة على دستورية القوانين كما أن ذلك يمنحها ضمنا حق الإمتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور على مستوى فلسفة حقوق الإنسان وهو ما قد يتجاوز في بعض الأحيان الدور الذي تقوم به محاكم الولايات المتحدة في هذا المجال.

¹ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الثانية، دار الشروق، 2000 القاهرة، ص 223

² أشحاح نور الدين، الرقابة على دستورية القوانين - دراسة مقارنة - القسم الثاني: أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه : جامعة محمد الخامس 2001/2000. ص 172-173

المطلب الثاني : حجية القرارات الدستورية الأمريكية والمصرية وأثرها أ- القضاء الدستوري الأمريكي

معلوم أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين هي تلك الرقابة التي تقوم بها هيئة قضائية سواء تعلق الأمر بمحكمة مختصة أو من خلال منح المحاكم العادية حق التصدي للنصوص القانونية المخالفة للدستور. ويرى أنصار هذا الإتجاه الأخير أن منح جميع المحاكم الحق في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين إنما هو أعمال للوظيفة الأصلية للقضاء، فمن طبيعة عمل المحكمة مهما كانت درجتها تحديد القانون الواجب التطبيق، وفي حالة وجود تعارض بين قانون عادي وآخر دستوري فإن من واجب القاضي أن يفصل في النزاع المطروح عليه¹.

غير أن ذلك وإن كان يمكن المواطنين من حماية حقوقهم وحياتهم بشكل مباشر إلا أنه يؤدي إلى خلق حكومة قضاة، تلك السلطة التي ترهن السلطة التشريعية والتنفيذية بأحكامها ما يقيد سلطتهما بقرارات و أحكام القضاء، هذا الأمر غالبا ما يدفع بالرقابة على دستورية القوانين إلى الإتجاه المحافظ نتيجة الثقافة القانونية للقضاة وعقليتهم والطبقات الإجتماعية التي ينحدرون منها، هذه الحجة يراها البعض داعمة لفكرة منظومة المحكمة الخاصة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين² بدل منح المحاكم العادية حق ممارسة هذه الرقابة.

¹ جلول شيتور، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، مجلة الاجتهاد القضائي العدد الرابع، جامعة محمد خيضر، الجزائر، ص 64

² MAURICE DUVERGER ; Institutions politiques et droit constitutionnel – Les grands systemes politiques. Presses Universitaires de France ,1992,p160

غير أن هذا النمط من الرقابة يطرح هو الآخر عدة إشكالات من قبيل كثرة الدعاوى التي ترفع أمام المحكمة الدستورية ما يثقل كاهلها ويتعذر معه قيامها بمهامها على الوجه الأكمل¹.

إن اختلاف طرق الرقابة على دستورية القوانين في الأنظمة القضائية تنعكس على حجية الأحكام الدستورية و كذا أثرها سواء تعلق الأمر بالمراكز القانونية للأفراد وكذا بالنسبة لمصير القوانين غير الدستورية.

رغم أن الولايات المتحدة قد عرفت الرقابة على دستورية القوانين حتى قبل إنشاء الإتحاد إلا أن الدستور الأمريكي لم يشر صراحة إلى الرقابة على دستورية القوانين و إن كانت المادة السادسة قد ألزمت المحاكم باحترام الدستور والمعاهدات، واطعة إياه في أعلى الهرم القانوني، كما ألزم المحاكم بالإمتناع عن تطبيق قوانين الولايات إذا كانت تنطوي على مخالفة للدستور².

وأكد القضاء الأمريكي هذا الأسلوب بالإمتناع عن تطبيق القوانين المخالفة للدستور كما هو حال المحكمة العليا في قضية *Wheeling .v. sheplerd* حيث أكدت المحكمة أن هذه القوانين المخالفة للدستور لا يقضى ببطالها أو بإلغائها بل ولا يترتب على مخالفتها للدستور أي جزاء عام يمسها في كيانها وإنما إذا اكتشف تعارضها مع الدستور فإنه يمتنع عن تطبيقها على النزاع المطروح أمامه.

ويرى جانب من الفقه أن المادة السادسة لا تمنح حجية مطلقة للأحكام الصادرة بعدم دستورية نص ما، على اعتبار أن المحاكم تكتفي بالإمتناع عن تطبيق القانون على النازلة أمامها دون أن يكون لذلك الحكم حجية أمام باقي المحاكم بل إنه لا يحتاج به أمام نفس المحكمة في قضية مغايرة.

¹ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 194

² خالد فتحي أبوزيد، الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية وأثرها، كلية الحقوق، جامعة المنصورة ص 17-18

ومن جهة أخرى يقر جانب من الفقه أن احترام مبدأ السوابق القضائية وكذا احترام المحاكم الدنيا لأحكام المحاكم الأعلى درجة يمنح هذه الأخيرة قيمتها الفعلية ما يستوجب معه منحها حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

غير أن السوابق القضائية نفسها تؤكد ما سار عليه الإتجاه الأول من حيث نسبية القرارات الدستورية في الولايات المتحدة ومن ذلك مثلا إقرار المحكمة الإتحادية العليا بعدم دستورية عقوبة الإعدام سنة 1972 ثم عادت وقررت دستورتيتها سنة 1976، وقبل ذلك كانت المحكمة الدستورية العليا قد أقرت بعدم دستورية قانون الحد الأدنى للأجور سنة 1923 قبل أن تجيز العمل به مجددا سنة 1937 في قضية west coast ضد hotel colavrich.

وذهبت المحكمة الاتحادية العليا أبعد من ذلك حين أقرت أن هذا الإمتناع يقتصر على الأجزاء غير الدستورية في القانون موضوع الطعن دون باقي المواد متى أمكن فصل هذه المواد عن باقي النصوص، غير أن المحاكم العادية استغلت هذا الشرط الأخير مستغلة السلطة التقديرية الواسعة المخولة لها لإبطال مفعول بعض القوانين بشكل كلي بحجة أن بعض المواد غير دستورية ولا يمكن فصلها عن باقي المواد.

وإذا كان المشرع الأمريكي قد حاول تجاوز هذه السلطة التقديرية عبر تضمين النصوص القانونية "لشرط التجزئة" الذي يقصد به أن أجزاء القانون منفصلة عن بعضها ويمكن إلغاء بعضها دون أن يؤثر ذلك على باقي مواده، فإن هذا الشرط نفسه لم يسلم من السلطة التقديرية للمحاكم وصار هو الآخر محل نقاش فقهي ودستوري.

ومن جانبنا نرى أن النص الدستوري كان واضحا في حصر مهمة القضاء العادي في الإمتناع عن تطبيق القانون متى تبين للمحكمة وهي تبث في قضية ما

أنه مخالف للدستور دون أن يعني ذلك إبطال هذا القانون أو اكتساب الحكم حجية مطلقة في مواجهة الكافة.

بالتالي فالحجية المطلقة لا تتحقق لأحكام هذه المحاكم في المسائل الدستورية فهي مقصورة على أطراف الدعوى محل النزاع الموضوع المعروض على المحكمة التي تختص به¹.

ومن بين الدول الأخرى التي أخذت برقابة الإمتناع نجد كل من رومانيا واليونان.

ب- القضاء الدستوري المصري

على المستوى العربي شكلت التجربة المصرية في مجال الرقابة على دستورية القوانين مرجعا مهما باعتبارها سباقة الى هذا المجال منذ عشرينيات القرن الماضي².

وإذا كان القضاء المصري قد عرف الرقابة على دستورية القوانين عبر إشارات ضمنية لذلك، فإنه سيتبنى رسميا رقابة الإمتناع حين أوردت محكمة مصر الأهلية في فاتح ماي 1952 ضمن حيثيات قرارها أن "القاضي مختص بإيجاد الحل القانوني للمنازعات.. وهو مقيد في حكمه بقوانين البلد العادية كما أنه مقيد بالقانون الأساسي للدولة وهو أسمى القوانين جميعها، فإن تعارض القانون العادي مع الدستور فواجب القاضي في هذه الحالة يقضي بترجيح النص الدستوري.. وتطبيق الأول (الدستور) وإهمال الثاني(القانون العادي)".

¹ إبراهيم محمود السيد للبيدي: صور الرقابة الدستورية وحقوق الانسان اكااديمية الشرطة. كلية الدراسات العليا. ص 11.

² اطلالة على الرقابة القضائية على دستورية القوانين في ضوء مبدأ الفصل بين السلطات؛ ورقة مقدمة من وفد جمهورية مصر العربية الى المؤتمر العالمي الثاني حول العدالة الدستورية، ريو دي جينيرو. 16-18 يناير 2011.

وقد استمر الحال على هذا النمط من الرقابة إلى حدود سنة 1969 مع إنشاء المحكمة العليا التي تختص دون سواها بالفصل في دستورية القوانين قبل أن ينص دستور 1971 على إنشاء أول جهاز قضائي متخصص في مجال الرقابة على دستورية القوانين باسم "المحكمة الدستورية العليا".

تتمثل القاعدة العامة في النظام القضائي المصري في أن الحكم يحوز حجية نسبية... هذه الأحكام لا تكون لها حجية إلا في النزاع القائم بين الخصوم أنفسهم. وإن كانت المادة 52 من القانون رقم 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة نصت على أن "تسري في شأن جميع الأحكام، القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة"¹.

وتنص المادة 48 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية على أن "أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن". ويستشف من نص هذه المادة رغم عموميتها أنها جاءت قاطعة في نهائية أحكام المحكمة وقراراتها وعدم قابليتها للطعن فيها بأي طريقة من طرق الطعن عادية كانت أم غير عادية².

وأيدت المحكمة الدستورية هذا الرأي من خلال أحكامها فأقرت أن الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية وهي بطبيعتها دعاوى عينية.. تكون لها حجية مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعاوى التي صدرت فيها وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة وتلتزم به جميع الجهات القضائية³.

كما رتبت المحكمة الدستورية بسط حجية أحكامها بأثر رجعي على أحكام المحكمة العليا سابقا، والتي لا يجوز إثارة مسألة الدستورية من جديد بالنسبة

¹ محمد صلاح عبد البديع السيد، "قضاء الدستورية في مصر: المحكمة العليا وإجراءات الدعوى أمامها"، الطبعة الأولى كلية الحقوق جامعة الزقازيق 1993-1994، ص 174

² محمد فؤاد عبد الباسط، "ولاية المحكمة الدستورية العليا في المسائل الدستورية" الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية 2002، ص 850

³ محمد إبراهيم درويش، "الرقابة الدستورية"، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، 2016، ص 178

لنصوص التي سبق للمحكمة العليا أن بتت فيها قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا المصرية¹.

اختصت الفقرة الثالثة من المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا في تحديد آثار الحكم الصادر عن تلك المحكمة حيث أقرت أنه "يترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم الموالي لنشر الحكم فإذا كان الحكم متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام الصادرة بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كان لم تكن...". بالتالي فالحكم بعدم دستورية قانون ما يترتب عنه عدم جواز تنفيذه ويجعله عديم الأثر ابتداء من اليوم الموالي لنشر قرار المحكمة حتى يتسنى لباقي السلطات التوصل به.

ويرى جانب من الفقه أن نص المادة 49 بعد تعديل 1998 يوجب ثلاث آثار للحكم بعدم دستورية قانون ما:

– الأول يتناول الأصل في الأثر هو عدم جواز تطبيق النص المحكوم ابتداء من اليوم الموالي لنشر الحكم.

– استثناء على هذا الأصل يجوز للمحكمة أن تحدد تاريخاً آخر لترتيب آثار حكمها، وهو ما يمنح للمحكمة تحديد أثر رجعي لحكمها ومداه.

– الأثر الرجعي لحكم المحكمة الدستورية لا يشمل الأحكام الصادرة بعدم دستورية نص ضريبي الذي يقتصر أثره على صاحب النازلة².

وعليه فأثر الحكم بعدم دستورية نص تشريعي فوري ابتداء من اليوم الموالي لنشره بالجريدة الرسمية على أن للأحكام بعدم دستورية نص جنائي أثراً رجعياً

¹ وليد محمود محمد ندا، "دور المحكمة الدستورية في حماية الحريات السياسية - دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2015، القاهرة ص 54-55

² دعاء الصاوي يوسف، "القضاء الدستوري"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، 2014، ص 242

حين يكون هذا الأخير قد رتب آثارا قانونية تستدعي التدخل لإعادة المراكز القانونية إلى ما كانت عليه قبل صدور القانون.

كما أن التعديل الذي طال المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية قد قنن الأثر المباشر لقراراتها حين يتعلق الأمر بقانون ضريبي حيث لا تحوز هذه القرارات بعدم دستورية النص سوى حجية نسبية يقتصر أثرها على رافع الدعوى الأصلية دون غيره من الأفراد الذين أدوا نفس الضريبة وفق بنود نفس القانون وذلك حفاظا على استقرار التوازنات المالية للدولة.

وقد أثار هذا جدلا واسعا فيما قرره بشأن النصوص الضريبية المقضي بعدم دستورتيتها واستثنائها من قاعدة الرجعية ولكن أوضح المشرع بالمذكرة الإيضاحية للقانون الأسباب التي ارتكن إليها فيما قرره¹.

المبحث الثاني: حجية القرارات الدستورية في المغرب وأثرها

عرف المغرب تجربة دستورية فريدة تميزت بتعدد مراحلها وتنوع مداخلها وغناها، هذا الغنى جعل البعض يصنف الدستور الحالي بأنه يرقى للجيل الثالث من الدساتير العالمية ويرتكز أساسا على مبادئ الحقوق والحريات.

المطلب الأول: تجربة الغرفة والمجلس الدستوري بالمغرب

أ- الغرفة الدستورية

إن القصد من الرقابة على دستورية القوانين هو التحقق من مخالفة القوانين للدستور من أجل الحؤول دون إصدارها، وكذا إلغائها والإمتناع عن تطبيقها إذا تم إصدارها².

¹ إبراهيم عبد القادر خليل الطهطاوي: الرقابة على دستورية القانون المصري والفلسطيني دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة لمعهد البحوث والدراسات العربية التابع لجامعة الدول العربية القاهرة، 2006، ص 114.

² مصطفى قلووش، الرقابة على دستورية القوانين على ضوء مقتضيات الفصل 26 من الدستور المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 38-39، غشت 2001، ص 51

ولهذا الغرض أحدث المشرع الدستوري المغربي غرفة دستورية بالمجلس الأعلى بموجب دستور 1962¹. إلا أن هذا الإحداث وإن كان قد وضع اللبنة الأولى للقضاء الدستوري قد عرف تعثرًا واضحًا نتيجة طبيعة الغرفة وتشكيلها وكذا الاختصاصات التي أوكلت إليها.

فمن حيث الطبيعة فهي غرفة من غرف المجلس الأعلى ولا تتمتع بأي استقلالية عنه أو امتياز عن باقي الغرف، ومن حيث التشكيل فأعضاء الغرفة الدستورية معينون من طرف الملك ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وهو ما يخلق لبس حول طبيعة العلاقة المستقبلية بين السلطة المخولة بتعيين أعضاء الغرفة الدستورية وهذه الأخيرة إذا استحضرننا أن هذه السلطات هي نفسها من يحق لها ممارسة حق الإحالة والظعن..

ومن حيث الاختصاص اقتصر دور الغرفة الدستورية على مراقبة دستورية القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان ومراقبة صحة عمليات الاستفتاء والبت في الطعون الانتخابية وتحديد مجال السلطتين التشريعية والتنظيمية في حالة وقوع تنازع حول الاختصاص.. ولا يشمل اختصاصها مراقبة دستورية القوانين العادية وفق أي صيغة كانت.

وعزز المشرع المغربي هذا التوجه بأن منع على المحاكم العادية كيف ما كانت درجتها، البت في دستورية القوانين كما ورد في الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية الذي ينص على أنه " لا يجوز للجهات القضائية أن تبت في دستورية القوانين.

¹ دستور المملكة ل 7 دجنبر 1962 صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف بتاريخ 14 دجنبر 1962، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية المؤرخة في 19 دجنبر 1962 عدد 2616 مكرر.

وإذا كان المشرع الدستوري قد حرم الغرفة الدستورية من الرقابة على دستورية القوانين العادية، فإنه خول لها رقابة وجوبية على القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان نظرا لمكانتهما المميزة في الهرم القانوني المغرب، إلا أن ذلك لم يشفع في إغفال الحديث عن حجبة مقررات هذه الغرفة أو الحديث عن طبيعتها أو حتى أثرها.

لتدارك هذا النقص حاول القانون التنظيمي للغرفة الدستورية تحديد آثار مقرراتها بأن نص الفصل 15 منه على أن نشر كل مقرر من الغرفة الدستورية برفض المصادقة على أحد مقتضيات قانون تنظيمي أو نظام داخلي غير مطابق للدستور يحول دون إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي أو الشروع في تطبيق مقتضيات النظام الداخلي من طرف المجلس الذي أصدره"

يستفاد من نص الفقرة الأولى من الفصل 15 أن مقررات الغرفة الدستورية القاضية بعدم دستورية القوانين التنظيمية تلزم الملك باعتباره السلطة المخولة بإصدار الأمر بتنفيذ القوانين بالامتناع عن إصدار هذا الأمر، كما أن المقررات التي تقضي بعدم دستورية نظام داخلي لأحد المجلسين تلزم هذا الأخير بالامتناع عن تطبيق هذا النظام إلى حين إدخال تعديلات عليه لملائمته مع الدستور وفق الملاحظات التي أدرجتها الغرفة في حيثيات قرارها.

واستثناء على ذلك يمكن للغرفة الدستورية أن تقرر إن كان القانون التنظيمي يحتوي على أجزاء غير دستورية ويمكن فصلها عن مجموع هذا القانون إمكانية إصداره من طرف الملك بعد استبعاد المقتضيات غير الدستورية.

وفي هذا الصدد فالقانون التنظيمي للغرفة الدستورية لم يتحدث عن هذا الاستثناء حين يتعلق الأمر بالنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، وإن كان ذلك ممكنا

على اعتبار أن النظام الداخلي للمجلسين والذي قررت الغرفة الدستورية عدم مطابقتها للدستور يعاد إلى المجلس المعني من أجل إدخال التعديلات الضرورية وفق حيثيات مقرر الغرفة ليصبح مطابقا للدستور، وهو ما قضت به الغرفة الدستورية في القرار رقم 2 الصادر بتاريخ 31 دجنبر 1963 حين صرحت بأنه "تؤجل الغرفة الدستورية الموافقة على بقية الفصول الخارجة عن القسم الأول إلى أن يتم تنقيح الفصول المخالفة للدستور أو غير المطابقة له بما يتفق مع مقررات الغرفة.

ب- المجلس الدستوري

أحدث المجلس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 1992¹ الذي حاول من خلاله المشرع الدستوري تجاوز عثرات تجربة الغرفة الدستورية ونواقصها من خلال إيجاد هيئة مستقلة خاصة بمراقبة دستورية القوانين مع منحها مزيد من الاختصاصات² والضمانات في ما يتعلق بالتنشكيل والصلاحيات وكذا حجية القرارات وأثرها، وإن كان لم يرق بعد إلى إمكانية أخذ المجلس لمبادرة التصدي للقضايا الداخلة في اختصاصه إلا بناء على إحالة مسبقة من أطراف خارج الهيئة المكونة له³.

فمعلوم أن المشرع المغربي قد رفع من عدد أعضاء المجلس عن ما كان عليه الوضع في عهد الغرفة الدستورية وعزز صلاحياته بأن منحه مراقبة دستورية

¹ دستور المملكة المراجع بتاريخ 9 شتنبر 1992 صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.155 بتاريخ 9 أكتوبر 1992، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية المؤرخة في 14 أكتوبر 1992. عدد 4172

² سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية، د. عقل عقل، المجلس الدستوري اللبناني الكتاب السنوي، 2011، المجلد الخامس منشورات المجلس الدستوري بيروت 2011، ص 300.

³ Abdelaziz Nouaydi, L'indépendance et l'impartialité du système judiciaire. Le cas du Maroc, Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme (REMDH), janvier 2008.

القوانين العادية وإن كان هذا الأمر يتم بإحالة مسبقة من الملك أو رئيس مجلس النواب أو ربع أعضاء مجلس النواب (رئيس مجلس المستشارين أو أعضائه)¹. على مستوى حجية قرارات المجلس أكد الدستور المغربي لسنة 1992 في فقرتيه الأخيرتين من الفصل التاسع والسبعون أنه " لا يجوز إصدار أو تطبيق أي نص يخالف الدستور. لا تقبل قرارات المجلس الدستوري أي طريق من طرق الطعن، وتلتزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية". ويستشف من هذا الفصل أن الدستور المغربي لم يتحدث صراحة عن حجية القرارات والأحكام الصادرة عن المجلس الدستوري على غرار التجارب الدولية الأخرى وإن كان قد أكد على عدم جواز إصدار قوانين أو تطبيق النصوص الصادرة حال ثبوت مخالفتها للدستور، كما أن الفصل منح قرارات المجلس حصانة ضد أي طرق من طرق الطعن مانحا إياها بصفة ضمنية حجية مطلقة في مواجهة الكافة، باعتبار أن الفصل 79 يلزم جميع السلطات باحترام وتنفيذ قرارات المجلس الدستوري، ومن الملاحظ أن النص الدستوري لم يتحدث عن آجال لتنفيذ قرارات المجلس وهو ما يعني خضوعها للقاعدة العامة المتمثلة في بدء سريان أثر من تاريخ تبليغ للمعني بالأمر أو النشر بالجريدة الرسمية. إن منح قرارات المجلس الدستوري حجية مطلقة ذات صفة قطعية ونهائية منح المجلس الدستوري مزيدا من الاستقلالية² عن باقي السلطات بما فيها

¹ بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 عاد المغرب الى تجربة الغرفتين وقد منح مجلس المستشارين حق إحالة القوانين على المجلس الدستوري أسوة بمجلس النواب عبر رئيسه أو أعضائه وإن كان النص الدستوري لم يحدد عدد المستشارين الذين يحق لهم إحالة النصوص علما أن نفس الفصل (81) حدد ربع أعضاء مجلس النواب كنصاب قانوني لممارسة هذا الحق.

² بلفقيه عبد الحق، القضاء الدستوري المغربي: دراسة مقارنة، مجلة مسالك، عدد 38/37 السنة 12، مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء - 2016

السلطات التي تتدخل في تعيين أعضائه، كما منحه سلطة التعبير عن قراراته بشكل صريح كلما تعلق الأمر بمخالفة الدستور والقانون.

وارتكازا على هذا النص رأى المجلس الدستوري في العديد من قراراته أن بنته في دستورية نصوص معينة يستلزم رفض أي طلب يرمي لإعادة فحص دستوريته استنادا الى الفصل 81¹ من الدستور كما ورد في القرار رقم 700/08 " وحيث إن هذا القانون التنظيمي جاء معدلا للقانون التنظيمي رقم 50-06 الذي سبق للمجلس الدستوري أن فحص دستوريته واتخذ في شأنه القرار رقم 660/07 ؛ وحيث إنه تبعا لذلك، لا محل لإعادة فحص دستورية الأحكام التي قضى المجلس الدستوري بعدم مخالفتها للدستور، وذلك مراعاة لحجية قرارات هذا المجلس وفق أحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 81 من الدستور"².

ويرفض المجلس الدستوري المساس بحجية قراراته من خلال إعادة طرح نفس المواد للفحص معتبرا ذلك إهدارا لحجية قراراته وهو ما عبر عنه في حيثيات القرار رقم : 212/98 " وسبق للمجلس الدستوري أن صرح بمقتضى قراره رقم 52/95 المشار إليه أعلاه بعدم مطابقته للدستور بعلّة أن حق التعديل مقصور على الحكومة والنواب بصفتهم الشخصية ؛

وحيث إن الإضافة المدخلة على المادة 213 تعد والحالة ما ذكر، إهدارا للحجية التي تكتسبها قرارات المجلس الدستوري بمقتضى الفصل 81 من الدستور وتعتبر بذلك غير مطابقة لأحكامه."

¹ الفصل 79 من دستور 1992 المحدث للمجلس الدستوري يقابله الفصل 81 من التعديل الدستوري لسنة 1996.
² وهي نفس الصيغة المستعملة في أغلب قرارات المجلس الدستوري ذات الصلة. انظر ايضا القرار رقم : 701/08 والقرار رقم : 702/08 و القرار رقم: 938/14 والقرار رقم 700/08 و القرار رقم 212/98.

نفس الشيء في القرار رقم 13/913: إذ صرح المجلس أنه "كما أوضح ذلك بموجب قراره رقم 11/817 في نطاق بنته في مطابقة القانون التنظيمي آنف الذكر للدستور".

وتختلف المراقبة التي يمارسها المجلس الدستوري على النظام الداخلي لأحد مجلسي البرلمان من حيث سريائها عن التي يمارسها على القانون، إذ أن مراقبة المجلس الدستوري في الحالة الأولى لا تنحصر في فحص دستورية النص الأصلي من النظام الداخلي، بل تتعداه لتشمل بحكم وجوبية الإحالة التعديلات التي يدخلها لاحقا عليه المجلس الواضع للنظام الداخلي من أجل ملاءمته مع أحكام الدستور وفق ما قضى به المجلس الدستوري، الأمر الذي يجعل من هذه المراقبة فحصا متسلسلا يمر عبر مرحلتين أو أكثر¹.

يرى بعض الفقه الدستوري أن المخالفة هنا لم تمس الدستور بشكل مباشر إلا من حيث مساسها بحجية قرارات المجلس الدستوري لذلك فإن هذه القرارات تغدو مرجعا أصيلا أثناء مراقبة دستورية النظام الداخلي² مما ينتج لنا تراكما كميا ونوعيا في السوابق القضائية والتي يفترض أن باقي السلطات ملزمة باحترامها.

كما أن المجلس أكد غير ما مرة على أن الدستور المعتمد في قراراته هو الدستور الذي صدرت القوانين المعنية خلاله وليس الدستور الذي صدر في ظله قرار المجلس، احتراماً لمبدأ عدم رجعية القوانين وهو ما يتضح من خلال القرار رقم 14/948: حيث إن المعني بالأمر أدلى للمجلس الدستوري بنسخة أصلية من الكتاب عدد 11/11 المشار إليه أعلاه يحمل طابع فريق التجمع الدستوري

¹ الجامع لمبادئ وقواعد القضاء الدستوري المغربي. منشورات المجلس الدستوري المغربي . مطبعة الأمنية -2015 الرباط ص:88

² أشحاح نور الدين : الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص 303

الموحد وتاريخ التوصل به (18 يوليو 2011)، وكذا بنسخة أصلية من الكتاب المؤرخ في 19 يوليو 2011 الذي يطلب فيه الانضمام إلى حزب التجمع الوطني للأحرار. وحيث إنه،... أن المعني بالأمر تخلى عن انتمائه للحزب الذي انتخب باسمه عضواً بمجلس المستشارين، معلناً انتماءه إلى "مجموعة" مستشاري التجمع الوطني للأحرار ضمن فريق التجمع الدستوري الموحد، الذي كان إذ ذاك يضم مستشاري الاتحاد الدستوري والتجمع الوطني للأحرار قبل 29 يوليو 2011 تاريخ دخول دستور المملكة حيز التنفيذ؛

وحيث إنه تأسيساً على ما سبق بيانه، فإن أحكام الفصل 61 من الدستور لا تنطبق على وضعية السيد....، عملاً بمبدأ عدم رجعية القانون".

وخلال هذا المنحى رأى المجلس الدستوري من خلال القرار رقم: 467/2001 أن "مبدأ عدم رجعية القانون المنصوص عليه في الفصل 4 من الدستور لا يشكل قاعدة مطلقة، إذ ترد عليه استثناءات تقوم بخصوص قانون المالية على معيار يبررها، يستند إليه المشرع في إصلاح أوضاع غير عادية محددة من طرف الإدارة وتهدف إلى الصالح العام؛

وحيث إن المادة 6 المحالة، بنصها على إعفاء القوات المسلحة الملكية من الرسوم والضرائب عند الاستيراد بأثر رجعي يسري من فاتح يناير 1996 فإن رجوعيتها تكون قد استندت في النازلة إلى معيار الصالح العام لتصحيح وضعية محددة، الأمر الذي تكون معه المادة 6 من قانون المالية لسنة 2002 غير مخالفة لأحكام الفصل 4 من الدستور".

إن استثناء القوات المسلحة من الخضوع لضريبة الاستيراد وبأثر رجعي بحجة أن ذلك يدخل في الاستثناءات الواردة على المبدأ استناداً إلى معيار فضفاض

كالصالح العام يعد ابتعادا عن الدور الدستوري الذي يتوجب على المجلس الإلتزام به خاصة إذا استحضرنا أن الحكومة كان بإمكانها إيجاد بدائل أخرى أكثر وضوحا للرفع من ميزانية القوات المسلحة أو التخفيف من نفقاتها بطرق قانونية تنأى بالمجلس الدستوري عن الدخول في الحسابات السياسية والمخالفة الصريحة للدستور والقانون، وإن كان الهدف منها خدمة الصالح العام. هذه المنهجية كان المجلس قد اعتمدها بمناسبة بنته في دستورية قانون المالية لسنة 1998 من خلال قراره رقم : 250/98 يرى " أنه إذا كان من المسلم به أن المصلحة العامة تقضي بالحفاظ على التوازن المالي الذي أقره قانون المالية فإن أنسب طريقة لتحقيق ذلك هي أن تتجنب الحكومة تقديم مشاريع قوانين أو تعديلات تفضي إلى الإخلال به وأن تدفع، استنادا إلى الفصل 51 من الدستور بعدم قبول أي اقتراح قانون أو تعديل من نفس القبيل يقدمه أعضاء البرلمان".

وعلى غرار القضاء الدستوري الأمريكي طبق المجلس الدستوري المغربي "شرط التجزئة" المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والعشرين لقانونه التنظيمي¹، حين أقر إمكانية إصدار بعض القوانين شرط حذف بعض النصوص المخالفة للدستور ودون أن يكون لذلك أثر على دستوريتها كما صرح بذلك في القرار رقم 08/728 "يجوز إصدار هذا القانون بعد أن يُحذف منه ما تم التصريح بعدم مطابقته للدستور"

وهو نفس التوجه في القرار رقم: 817/2011 حيث "صرح بأن المقطع الأخير من الفقرة الثانية من المادة 14 المذكور أعلاه، والفقرة الثانية من المادة 92، وكذا

¹ المادة 25 من القانون التنظيمي 29-93 المتعلق بالمجلس الدستوري الصادر بتاريخ 02 مارس 1994. أنظر الجريدة الرسمية عدد 4244

البند الثاني من الفقرة الفريدة من المادة 97 المذكور أعلاه أيضا المقضي بعدم مطابقتها للدستور يمكن فصلها من مقتضيات هذه المواد، ويجوز بالتالي إصدار الأمر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 27.11 المتعلق بمجلس النواب".

وكذا القرار رقم 15/961: " وحيث إن عرض أي قانون من جديد على البرلمان، إثر تصريح المجلس الدستوري بعدم مطابقة بعض مقتضياته للدستور تمليه ضرورة الإمتثال لأحكام الفقرة الأخيرة من الفصل 134 من الدستور، التي تنص على أن قرارات المحكمة الدستورية "تلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية"، مما يقتضي من المشرع ملاءمة المقتضيات المصرح بعدم دستوريته مع قرار المجلس الدستوري في الموضوع؛

وحيث إنه، لأن كان ليس في الدستور ما يحول دون قيام الحكومة وأعضاء مجلسي البرلمان - بمناسبة عرض مشروع القانون من جديد على هذا الأخير- بإدخال تعديلات جديدة على باقي المواد التي صرح المجلس الدستوري بعدم مخالفتها للدستور، فإن هذه الإمكانية المتاحة للحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء، لا يترتب عنها لزوما إعادة مناقشة تلك المواد والتصويت عليها مادة مادة، مع مراعاة أن نص مشروع القانون يتعين التصويت عليه في الجلسة العامة برمته اعتبارا لما طرأ على بعض مقتضياته من تعديلات".

لقد أنكر القانون المغربي على القضاء الحق في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين بمقتضى الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية والمادة 50 من القانون 41.90 بشكل صريح، فالمحاكم وفقا لهذا المقتضى ملزمة وجوبا بتطبيق القانون النافذ ولا يحق لها مناقشة دستوريته، كما أنه لم يمنح المواطنين حق التقدم بالدفع بعدم دستورية القوانين حتى ولو كانت هذه القوانين تنتهك

الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور، وهو ما تغير مع إحداث المحكمة الدستورية.

المطلب الثاني : المحكمة الدستورية

كان للتعديل الدستوري لسنة 2011¹ بالغ الأثر في المنظومة الدستورية المغربية عامة وفي القضاء الدستوري خاصة، ذلك أنه أحدث محكمة دستورية بدل المجلس الدستوري ومنحها اختصاصات إضافية ترقى بها إلى مستوى جهاز قضائي مستقل يمارس الوظيفة الدستورية.

ولعل من بين أهم الاختصاصات الجديدة التي أوكلها المشرع للمحكمة الدستورية ما نص عليه الفصل 133 من النظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور.

كما أن الدستور المغربي وسع من نطاق تدخل المحكمة الدستورية في مجال الاتفاقيات الدولية بأن منح الملك أو رئيس الحكومة أو رئيسي مجلسين البرلمان أو خمس النواب أو أربعون مستشارا حق إحالة هذه الاتفاقيات إلى المحكمة الدستورية للبت في دستورتها كما نصت على ذلك الفقرة الثالثة من الفصل 132.

إن منطوق الفصل 134 من الدستور الجديد الذي نص على أنه "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 132 من هذا الدستور، ولا تطبيقه، وينسخ كل مقتضى تم التصريح بعدم دستوريته على أساس الفصل 133 من الدستور، ابتداء من التاريخ الذي حددته المحكمة الدستورية في قرارها" يقر بعدم إمكانية إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية

¹ دستور المملكة 2011 صادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية المؤرخة في 30 يوليو 2011 عدد 5964 مكر.

التي تحال وجوبا على المحكمة الدستورية طبقا للجزء الأول من الفقرة الثانية من الفصل 132، متى قضت المحكمة بمخالفتها للدستور. كما أن الأنظمة الداخلية لكل من مجلسي البرلمان تحال هي الأخرى وجوبا لا يمكن تطبيقها إذا صرحت المحكمة بمخالفتها للدستور ما يستوجب تعديلها وفق ملاحظات المحكمة قبل إعادته مجددا إلى هذه الأخيرة لإعادة فحص دستوريته ومن تم إقراره وتطبيقه.

تختص المحكمة الدستورية أيضا بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون أثير أثناء النظر في قضية إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق والحريات. وبمقتضى الفصل 134 ينسخ كل نص قانوني تم التصريح بعدم دستوريته وهو ما يمنح المحكمة الدستورية حق إبطال القوانين متى تبين لها - بعد الإحالة من محكمة الموضوع بناء على دفع أحد الأطراف - أن النص موضوع الإحالة مخالف للدستور شريطة أن يكون أساس الدفع هو مخالفة الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور.

ومن الملاحظ أن المشرع الدستوري لم يأخذ بطريقة الامتناع كما هو معمول به في النظام الدستوري الأمريكي محافظا بذلك على النسق اللاتيني المعتمد في عهد المجلس الدستوري بل ومنتبنا لفكرة الرقابة البعدية المقيدة والمحصورة في مجال الحقوق والحريات وفق ما نصت عليه المادة 61-1 من الدستور الفرنسي لسنة 2008.

غير أن الإشكال الذي يطرحه هذا النص هو مدى إمكانية تطبيقه بأثر رجعي على القضايا التي سبق أن قضى فيها القضاء العادي استنادا إلى النص المطعون فيه مع ما يستتبع ذلك من تغيير في المراكز القانونية للأشخاص والمعاملات. وفي فقرته الأخيرة نص على أن " لا تقبل قرارات المحكمة الدستورية أي طريق من

طرق الطعن، وتلزم كل السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية". ليس سوى إعادة صياغة للفقرتين الأخيرتين من الفصل التاسع والسبعون من التعديل الدستوري لسنة 1992 إذا استثنينا تغيير كلمة "المجلس" بالمحكمة وإعادة تفصيل وتجزئى لعبارة " لا يجوز إصدار أو تطبيق أي نص يخالف الدستور" وهو ما يمنح المحكمة الدستورية حجية مطلقة استمرار للإمتياز الذي كانت تحظى به قرارات المجلس الدستوري.

وأكدت المادة 27 من القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية على شرط التجزئة من خلال منح المحكمة إمكانية البت بعدم دستورية جزء من قانون تنظيمي أو عادي أو نظام داخلي دون أن يؤثر ذلك على دستورية النص في مجمله إذا أمكن فصل الجانب غير الدستوري عن باقي مكونات النص القانوني. وتبقى للمحكمة كامل السلطة التقديرية في تحديد هذه الإمكانية من عدمها.

من الاختصاصات الجديدة للمحكمة الدستورية أيضا ما نص عليه الفصل 55 من الدستور حيث أقر على أنه " إذا صرحت المحكمة الدستورية، إثر إحالة الملك أو رئيس مجلس النواب، أو رئيس مجلس المستشارين، أو سدس أعضاء المجلس الأول، أو ربع أعضاء المجلس الثاني، الأمر إليها، أن التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور، فإن المصادقة على هذا الالتزام لا تقع إلا بعد مراجعة الدستور" وعليه فإن كل معاهدة أو اتفاقية قضت المحكمة الدستورية بمخالفتها للدستور لا يمكن المصادقة عليها إلا اذا وقع تعديل دستوري شمل البنود المخالفة حتى تصبح متوافقة مع هذه المعاهدة أو الاتفاقية.

ويختلف الفقه فيما إذا كانت ولاية المحكمة الدستورية ستشمل كل بنود المعاهدة الدولية موضوع الرقابة أم أن عملية الفحص ستكون مقيدة بالبنود التي حددها نص الإحالة.

إن المحاكم المغربية العادية مدعوة إلى أن تكون في مستوى التعديلات الدستورية خاصة المرتبطة منها بالدفع بعدم دستورية القوانين، رغم أن القانون التنظيمي للدفع بعدم دستورية القوانين منع إمكانية إثارة الدفع بشكل تلقائي من لدنها تماشيا مع مقتضيات الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية وهو ما يعد سيرا على نفس التوجه السابق للمشرع المغربي، هذا الأخير منح محكمة النقض النظر في جدية الدفع المثار أمام المحاكم العادية عكس المشرع المصري الذي أعطى لمحاكم الموضوع صلاحية البث في مدى جدية الدفع المطروح من عدمها.

كما أن المشرع المغربي بات مدعوا إلى مراجعة جل القوانين ملائمتها مع الدستور الجديد والقوانين التنظيمية، فضلا عن أن إشكالية الحجية القانونية للقرارات الدستورية لا تتعلق فقط بالأثر الذي تحدثه هذه القرارات على مستوى تغيير المراكز القانونية، أو حفظ المجال الخاص بكل سلطة، أو التزام القوانين بنود الدستور، بل أضحت هذه الحجية سبيلا لتحقيق أقصى ضمانات استقلال القضاء في بلادنا، فضلا عن كون تنصيب المحكمة الدستورية وإخراج القانون التنظيمي المتعلق بممارسة حق الدفع بعدم دستورية القوانين من طرف المواطنين يعد تنزيلا مباشرا للمقتضيات الدستورية، ما يمنح القضاء الدستوري المغربي فرصة ليكون حصنا منيعا لصون الحقوق والحريات.

عوامل الاستعصاء الديمقراطي العربي

سليم عبد الكريم

طالب باحث بكلية الحقوق - سطات

لقد عانى الوطن العربي - ولا يزال - من أزمة ديمقراطية خانقة ومستمرة في الزمن، حتى أن العالم العربي أصبح رديفا للاستعصاء الديمقراطي، ذلك أن هذه الأزمة لم تؤثر فيها موجات الديمقراطية التي نجحت في بعض دول أوروبا الشرقية ودول أمريكا اللاتينية، ولم تصلها كافة الإصلاحات التي حاولت الأنظمة العربية نهجها في سبيل الخروج من تبعاتها، كما أن هذه الأزمة ظلت صامدة رغم كل الثورات والاحتجاجات والانتفاضات التي قامت بها الشعوب التي كان آخرها قوة الحراك العربي أوائل سنة 2011.

وبالرغم من أن دواعيه وعوامله متعددة ومختلفة حسب كل بلد على حدة؛ إلا أنه يمكن القول بأن أهم العوامل والأسباب التي تساهم في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية ترتبط أساسا بالفكر العربي وما يعانيه من تخطيط وعدم وضوح الرؤية في إطار من التعدد في الخلفية الهوياتية، زيادة على معطى آخر يشكل عثرة في تغيير واقع الأزمة الديمقراطية العربية والمتمثل في طبيعة النخبة العربية، حيث تمثل النخبة العربية المثقفة والسياسية متغيرا مهما في مسألة استمرار الاستعصاء الديمقراطي على ما هو عليه.

وبناء على ذلك، فإننا رأينا أنه من الواجب التطرق إلى أهم العوامل والأسباب التي تساهم في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية، وذلك من خلال بحثين، نتناول في أولهما عامل الفكر العربي ودوره في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في البلدان العربية، فيما نخصص الثاني للتطرق للنخبة العربية وتأثيرها في عملية تثبيط الديمقراطية العربية.

المبحث الأول: الفكر العربي والاستعصاء الديمقراطي

تتمثل أهمية دراسة الفكر العربي وتأثيره في الاستعصاء الديمقراطي العربي في كون النظام الديمقراطي ومبادئه هو في الأصل نتاج لاجتهادات العقل ونظرياته، ونخص بالذكر هنا مثال العقل الغربي وتأثيره في المجتمعات الغربية. لكن وعلى العكس من ذلك فإن العقل العربي طالما كان مطبشا للتطور الديمقراطي في المنطقة العربية، وذلك لعدة أسباب نصوص أهمها عبر مطلبين، نتطرق في أولهما إلى بنية العقل العربي وتكوينه، فيما نستعرض في الثاني دور الفكر العربي في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في العالم العربي.

المطلب الأول: بنية الفكر العربي

تمر دراسة مسألة الفكر العربي وجوبا بمعرفة بنيته وآليات اشتغاله، حيث أن الفكر العربي ظل يشكل في شق كبير منه عامل عرقلة للتطور الديمقراطي العربي انطلاقا من هذه البنية، حيث ظل العقل العربي أسير الجمود المعرفي، ويعود ذلك أساسا إلى بنيته وتكوينه، إذ من المعلوم أن العقل العربي مختلف في انتماءاته الدينية والثقافية ومصادر إلهامه ومرجعيات قيمه، بمعنى أنه لا ينهل من مصدر واحد وموحد، الشيء الذي يركي الاختلاف النظري والعملي في العالم العربي.

وإذا كان أهم ما قيل عن بنية العقل العربي أنه يتكون من ثلاثة عناصر هي البيان، العرفان، والبرهان¹، فإنه يجب التأكيد بداية على أن الفكر أو العقل العربي ليس شيئاً واحداً أو كتلة واحدة جامدة ينظر إليها من زاوية وحيدة، وإنما هو عبارة عن توجهات ومدارس وتيارات متنوعة نشأت عن بيئة متعددة الأبعاد، سياسية كانت أو اجتماعية أو دينية.

غير أن هناك عناصر تحكم بشكل عام منطق العقل العربي وتصوراتهِ ومنطلقاته الفكرية، بمعنى أنها الفاعل والمؤثر المركزي في الحياة السياسية العربية فضلاً عن الفكر واللغة والأدب والفقه، وتتمثل هاته العناصر في ثلاثة مركبات أساسية تتمثل في العقيدة، القبيلة، والغنيمة، فالعقيدة هي المحرك للروح الجماعية وروح الجماعة في العالم العربي، والتي لا تنبني على أسس عقلانية، حيث تراكم عليها عبر التاريخ مدخلات غير عقلانية وجملة من الخرافات والأساطير، أما القبيلة فتعتبر المحرك المحوري في الحقل الاجتماعي العربي، حيث تلعب دوراً كبيراً في سلوك ذوي المصالح وفي تركيبة التحالفات السياسية والقبلية، في حين أن الغنيمة هي وجه الاقتصاد العربي الذي لم يخرج عن منهج الغنيمة في جبي الضرائب، بينما يظل الإنتاج معطلاً، بالإضافة إلى

¹ فحسب تفكيك الجابري للعقل العربي، فإنه يتكون من البيان الذي يشمل النظام المعرفي الذي يندرج في إطاره الفقه، التشريع، علم الكلام، البلاغة، ومن العرفان الذي ينبني على التوجه العرفاني الإلهامي المنغمس في معرفة الله والطبيعة من خلال التأمل والمعرفة، والذي يتمثل بالمتصوفين والمدارس الباطنية، ومن البرهان الذي يبني معرفته على النظام المعرفي العقلي ويدرج في إطاره المنطق والفكر العقلي الذي يمثله الفلاسفة.

- محمد عابد الجابري، تكوين العقل العربي، ضمن سلسلة نقد العقل العربي، الجزء الأول، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة الثانية عشر، 2014، ص 333-334.

اعتبار الرزق والكسب غالبا من باب القدر لا من باب الجهد¹، وبالتالي فإن هذه العوامل مجتمعة تساهم بشكل جلي في بناء الفكر العربي الذي يساهم في استمرار الاستعصاء الديمقراطي العربي.

زيادة على أن العقل العربي ينظر إلى الديمقراطية - باعتبارها إنتاجا غريبا - نظرة ريبية ويتناولها من موقع الاختلاف والاعتراب، ذلك أن الفكر العربي ينهل من بيئته التي ترفض في الغالب كل ما هو دخيل عليها، خاصة إذا كان من عند الغرب، وذلك تبعا لخلفيته الاستعمارية والاستغلالية².

بالإضافة إلى ذلك فإن الفكر العربي عموما يتأثر بالذهنية العربية التي تبلورت عبر الزمن بمختلف تجلياتها ومسلّماتها، مما يشكل مدخلا لتسلط الذهنية العربية على حركة العقل الإنساني في الوعي العربي الفردي والجماعي، ناهيك على أن الفكر العربي بشكل عام يغلب عليه الطابع الغيبي والماورائيات أو الميتافيزيقا، إذ يعاني العقل العربي من تسلط الغيبيات على وعيه الباطني، ومن

¹ ينطلق الجابري في إطار تحليله بأن المفاتيح والمحددات لقراءة التاريخ السياسي العربي الإسلامي هي ثلاثة :
* العقيدة : وهي الصورة الأيديولوجية التي يتجلى من خلالها الاعتقاد ومنطق الجماعة وتحويل هذا الاعتقاد إلى توجهات ومذاهب : فرق دينية، طرق، طوائف.

* القبيلة : وهي ما عبر عنه ابن خلدون بالعصبية، بحيث أنها المدخل لفهم التحالفات وأنظمة القرابة والعلاقات المتشكلة بين القوى الاجتماعية وهي لا تكمن فقطة في القبيلة بل تتسع دائرتها نحو عصبية الموقع الجغرافي وعصبية الفئة.

* الغنمية : وهي التي تتجلى في العامل الاقتصادي من الضرائب والخراج والفيء والزكاة، وعلاقات الطبقات الاجتماعية وتشكلها، وأنماط الإنتاج والاستهلاك، وآليات صرفها وتوظيفها واستخدامها.

- محمد عابد الجابري، العقل السياسي العربي، ضمن سلسلة نقد العقل العربي، الجزء الثالث، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة التاسعة، 2015، ص 50 - 51.

² رضوان السيد وعبد الإله بلقزيز، أزمة الفكر السياسي العربي، سلسلة : حوارات لقرن جديد، دار الفكر دمشق- سورية، الطبعة الثانية، 2006، ص 53.

سطوة المسلمات الغيبية على آليات اشتغاله¹، مما يؤدي إلى منع العربي من التفاعل بموضوعية مع المبادئ الديمقراطية.

ومن جهة ثانية فإن للعقل العربي صفة أخرى تزيد من درجة ابتعاده عن تقبل المنطق الديمقراطي، وتتمثل هذه الصفة في كون العقل العربي في بنيته عقل التهذيب الأدبي قبل أن يكون عقل التحري الموضوعي، حيث تدفع الخلفيات الأساسية للحضارة العربية الفكر العربي إلى نوع من الوازع الأخلاقي الذي تبرز معه مسلمات بعينها²، وبالتالي يصعب إنتاج فكر عربي بدون الاعتماد على مسلمات العقل الذاتية والبدئية.

وهكذا يتركز دور الفكر العربي في المساهمة في الاستعصاء الديمقراطي للمنطقة العربية من خلال بنيته وتكوينه، وبالتالي آليات اشتغاله، فالمعضلة الأساسية في الفكر العربي تكمن في إنتاجه لنظريات مبنية على منظومات فكرية مسبقة الصنع، لذلك يضطر دائما لمحاولة تطويع الواقع على الدخول في منطق هذه النظريات.

هذه البنية الفكرية هي التي دفعت الفكر العربي بمجموعه إلى التنظير لدولة مثالية لا علاقة لها بالواقع، وذلك بسبب أن الفكر العربي يتخذ الإيديولوجيا السياسية أساسا له دون الارتكاز على معرفة سياسية، حيث تتفق التيارات الفكرية العربية المعاصرة جميعها في الاهتمام بالمسألة السياسية، لكن

¹ سلامة كيلة، النهضة المجهضة: مشكلات الفكر العربي في القرن العشرين (نظرة تكوينية نقدية)، التنوير للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 2011، ص 40.

² إذ لا يكاد الفكر العربي يتصور نفسه منعزلا في "صومعة" الاجتهاد الفكري، وذلك بسبب الاعتماد على بداهات العقل المسلم والمسلمات المرتبطة بها، أما سماه محمد عابد الجابري "مركبا جيولوجيا من الآراء والمعتقدات". - أم لخوت فسديني، العقل السياسي العربي: المفهوم والتجليات، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة عبد المالك السعدي- كلية الآداب والعلوم الإنسانية، تطوان- المغرب، السنة الجامعية 2010/2011، ص 80.

بموازاة ذلك هناك فقر فكري واضح في مجال إنتاج معرفة نظرية بالمسألة السياسية، أي مسألة الدولة والسلطة والمجال السياسي¹، مما جعل الفكر العربي دائم الارتباط بمن يحرك تلك الأيديولوجيا ورهينا به، وبالتالي يصبح هذا الفكر عقيما ولا ينتج حلولاً عملية.

ويتكرس هذا التوجه الفكري العربي من خلال الإطار التعليمي الذي لا يزال ينتج فكراً تبعياً دون تحليل منطقي وعقلاني للأمور، وكذا عبر الضخ الأيديولوجي الذي لا يزال يتراكم ويغيب المرتكزات الموجبة للدراسة والمناقشة، مما يؤدي إلى غياب تنمية المرتكز العلمي النظري، وتمرين الذات على ممارسة النقد والمراجعة من أجل بناء علاقة متوازنة بين الذاتي والموضوعي، وبناء على هذه القاعدة ارتكز الفكر العربي على فكرة "الحتمية"، حيث أن كل تيار يعتقد بحتمية تحقيق وجهة نظره ومشروعه، فالدولة الليبرالية على النمط الأوروبي تمثل قدراً محتوماً في رأي الليبراليين العرب، والدولة القومية هي الهدف المنشود بالنسبة للقوميين العرب، والدولة الاشتراكية هي حتمية تاريخية في منطق الاشتراكيين العرب، و«داعش» هي التي تضم الجميع وهي الحل المحتوم عند الإسلاميين العرب².

وهكذا ينتج فكر عربي ذا وجه دوغمائي، ومحكوم بقطعيات نهائية وبديهيات غير قابلة للنظر أو النقاش، فكر يمنع فطرة التجديد وخصلة الإثراء في موضوعاته وفرضيات التفكير لديه، ويفقد مضمونه المعرفي والنظري، ويصير الأمر أكثر خطورة عند احتكار المعرفة والحقيقة المطلقة والتكلم باسم الله سبحانه، ومن

¹ رضوان السيد وعبد الإله بلقزيز، أزمة الفكر السياسي العربي، مرجع سابق الذكر، ص 83.

² رضوان السيد وعبد الإله بلقزيز، أزمة الفكر السياسي العربي، نفس المرجع، ص 88.

ثم إغلاق دوائر النص المقدس واحتمالات معانيه والمناقشات حول مقاصده، مما يحوله إلى مجرد منتج لأدبيات سياسية أو تعاليم دعوية لا تصلح سوى لأداء وظيفة الحشد والتعبئة، حيث يتم دائما تجاوز المعيار العقلي والقانوني أو حتى الشرعي، وبالتالي الإحالة إلى الإله المطلق¹، مما يعني إعادة إنتاج نفس التصورات الفكرية التي ساهمت - ولا تزال - في عدم مراوحة العجز الديمقراطي العربي مكانه.

وانطلاقا مما سبق يتضح أن البنية الخاصة للعقل العربي لا تساعد على إنتاج فكر عربي يقبل بتلقائية على المبادئ الديمقراطية التي كانت من صميم اجتهادات العقل الغربي، وبالتالي انتفت نظرية وحدة العقل الإنساني الكوني التي تبنتها فلسفة الأنوار الغربية، والتي ارتكزت على حجة أن وحدة الكيان الإنساني تتبعها وحدة في العقل الإنساني²، مما يعزز فرضيتنا في كون العقل العربي منتجا لفكر يساهم في الاستعصاء الحاصل في التطور الديمقراطي للمنطقة العربية. فكيف ساهم الفكر العربي بنيته في المساهمة في الاستعصاء الديمقراطي العربي؟

وما هي أهم الأسباب والعوامل التي جعلت من بنية الفكر العربي عاملا أساسيا في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي؟

المطلب الثاني: الفكر العربي والاستعصاء الديمقراطي العربي

لا شك أن اعتبار الفكر العربي سببا من أسباب الاستعصاء الديمقراطي في الوطن العربي له ما يبرره، فقد عانى الفكر العربي منذ نهاية العصور الوسطى، والذي

¹ محمد أركون، نحو نقد العقل الإسلامي، ترجمة هاشم صالح، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 2009، ص 90.

² طه عبد الرحمن، الحق العربي في الاختلاف الفلسفي، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء- المغرب، الطبعة الثانية، 2006، ص 55-56.

اعتبر آخر شعاع في فضاء العقلانية العربية¹ من تكبيل قدراته ومنع تطوره الطبيعي، مما أدى إلى الحيلولة دون تجاوز الأزمات الشاملة التي تطال كل جوانب حياة الأمة العربية السياسية منها والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والفكرية.

ويعود السبب الأساسي في هذه المعاناة إلى الخلل البنيوي الذي طال العقل العربي في سياق تطوره ودوره في الممارسة على أرض الواقع على مدى العصر-الوسيط والعصر الحديث إلى بدايات النهضة العربية نهاية القرن التاسع عشر، والصدمة الحضارية الأوروبية التي ترافقت بالاستعمار المباشر لمعظم أقطار الوطن العربي أو تلك التي نقلت عبر من زار الحاضرة الأوروبية واستقر ودرس فيها، مروراً بالحريين العالميتين، ثم نبيل معظم الدول العربية استقلالها الوطني اعتباراً من منتصف القرن العشرين، حيث عرفت حركية الفكر العربي عبر هذه الحقب التاريخية حالات مختلفة بين تقدم وتراجع، وفترات من الانقطاع والجمود والعزلة عن التفاعل مع المجرى العام لتطور الفكر الإنساني، وبالتالي فإنه لا يمكن فهم دور الفكر العربي إلا في سياق تكوينه وخاصة في حقبتة المعاصرة منذ عشرينات القرن العشرين، حيث أن الفكر العربي الحديث برمته ولد مع ولادة الفكر السياسي، حتى أن الكتابات الفقهية لم تكن بعيدة عن السياق السياسي².

وارتبط حراك الفكر العربي بفترة تداعي الدولة العثمانية وسقوط نظام الخلافة، إذ أن فترة حكم الدولة العثمانية كانت خالية تماماً من أي توجه فكري، حيث ساد التضامن الوظيفي بين السلطة السياسية والسلطة الدينية، لكن ومع تداعي أسس الدولة العثمانية ونظام الخلافة الذي كانت تتبناه ظهر العديد من

¹ محمد الرمحي، ورقة بعنوان: الديمقراطية والنخب العربية، في: علي الكواري (وأخرون)، أزمة الديمقراطية في البلدان العربية، مرجع سابق الذكر، ص 143.

² رضوان السيد وعبد الإله بلقزيز، أزمة الفكر السياسي العربي، مرجع سابق الذكر، ص 53.

المفكرين العرب بتوجهات مختلفة وبهدف واحد ألا وهو المساهمة في النهضة العربية، إلا أنه وبالرغم من سقوط نظام الخلافة العثمانية واكتشاف الفكر الغربي، ظل الفكر العربي في شقه الإسلامي مستميتا في محاولة إعادة إحياء الخلافة بصيغتها القديمة أو المعدلة، حيث اشتغل الفكر العربي وخاصة الإسلامي منه بعد سقوط الدولة العثمانية بضرورة تعويض فقدان الخلافة، حيث طرح مبدأ اتخاذ القرآن مرجعا ودستورا للأمة¹.

وهذا الطرح هو اتجاه لتبني "المقدس"، وهو ما يعيد العقل والفكر العربي إلى حالة التبعية والجمود التي كان عليها باقتصاره على مرجع واحد ومقدس، مما يعني إعادة إنتاج الخلافة بخطاب فكري جديد لا يتأسس على الأمة التي غابت، وإنما يتأسس على الشريعة التي اختصرت بدورها في رؤية إيديولوجية محددة في نظرية الحاكمية، مما أدى إلى وضع الخلافة في ماثلة للإسلام، بينما وضعت الأمة في ماثلة للدولة القومية الناشئة آنذاك، لذا كان من الطبيعي وضع الشريعة (الإسلام) في الواجهة وليس (الأمة)، حيث مثلت الأمة في حينها نموذجا مماثلا للدولة الوطنية العلمانية الجديدة، الشيء الذي يحيل إلى إشكالية عدم التفريق بين الإسلام ونظمه².

لكن الفكر الإسلامي لم يكن الفكر العربي الوحيد الذي ظهر في زمن النهضة العربية، فقد تزامن صعود هذا الفكر الإسلامي مع ظهور تيارين فكريين

¹ وهو خطاب تبناه "حسن البنا" وجماعته من بعده من خلال مبدئه "القرآن دستورنا"، وكذا من خلال دعوته إلى تعديل الدستور الذي اعتبره مهلهلا تعديلا جوهريا رغم احترامه كنظام حكم.

- إسماعيل صبري عبد الله (وآخرون)، الحركات الإسلامية المعاصرة في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة الخامسة، 2004، ص 37.

² محمد سعيد رمضان البوطي وطيب تيزي، الإسلام والعصر: تحديات وآفاق، سلسلة: حوارات لقرن جديد، دار الفكر، دمشق- سورية، الطبعة الثانية، 2002، ص 25.

آخرين هما الفكر القومي والفكر الاشتراكي، إذ أن الفكر الذي يؤسس لهذه التيارات ليس من الماضي فقط، بل لا زال يساهم في تثبيط الديمقراطية في المنطقة العربية، وأبى إلا أن يكون عنوانا للاستعصاء الديمقراطي العربي، وذلك في تجاوز لفكرة أن العقل هو إما عقل ديني أو فلسفي، أو علمي، أو وضعي، ولكنه ليس عقل ذو ارتباط إيديولوجي قومي أو اشتراكي، وبالتالي فطالما كان الحديث عن عقل ديني يرتبط بالإسلام أساسا في العالم العربي¹.

فالفكر السياسي العربي يتأزم كثيرا حول مسألتي السلطة والدولة، ويعود هذا التأزم إلى محاولته التوفيق بين نماذج سياسية مختلفة في تجاربها وخلفياتها الفكرية (قومية، اشتراكية، وإسلامية)، وعلى سبيل المثال فإن فكر التقدم والتحرر والوحدة كان هو السائد في الفكر العربي، لكن الاختلاف كان بتحديد هذه المطالب إيديولوجيا، كما أن الفكر القومي وكذا الاشتراكي كان غريبا عن السياق الثقافي العربي، مما شكل انفصالا عن الأصول الثقافية والدينية للأمة العربية، في حين أن الفكر الإسلامي نجح في تأصيل موضوعاته الفكرية في النسيج الثقافي العربي، لكنه ظل بدوره يحاول إعادة مبادئ الخلافة التي سقطت، ومن هنا ظهر سؤال الندية للعالم الغربي ومقاومة التغريب، حيث سعى العديد من المفكرين العرب إلى إظهار الأمة العربية الإسلامية في مجابهة الغرب، واعتبروا أن أوروبا نهضت حين سقطت الأمة الإسلامية، وأنه لكي تنهض الأمة الإسلامية فلا بد من سقوط أوروبا².

¹ محمد أركون، نحو نقد العقل الإسلامي، مرجع سابق الذكر، ص 6.

² حيث تم وضع سؤال محوري حول العلاقة بين العرب والغرب في إطار الندية. مفاده: كيف يمكن للعرب أن يصلوا بمجتمعاتهم إلى نظرة موضوعية تنطلق من الثقة بالنفس والانتساب إلى الذات والشعور بالندية بعيدا عن التشنج؟

- أحمد الدجاني (وآخرون)، التراث وتحديات العصر في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، 1985، ص 329.

وهكذا، فإن الفكر العربي يشكو من محاولة الهيمنة ونبذ الآخر حال معارضة الأسس التي ينطلق منها، حتى وإن كان هذا الفكر المعارض عربياً أيضاً، إذ أن كل نسق فكري ينظر إلى مقومات نجاحه من خلال غياب الآخر، وذلك لاعتماد الفكر العربي أساساً على الموروث والعودة إلى التاريخ واجترار أسسه ومنطلقاته الحجاجية، مما يجعله فكراً يعبر فقط عن الطبيعة النفسية لحامله وليس عن حقائق موضوعية أو عن تطورات خاضعة للمنطق والرقابة العقلية.

ومن جهة أخرى فإن الفكر العربي ظل خاضعاً لعمليات الإضعاف وانحسار الآفاق وتقلص النظرة الثقافية وتوسع النظام القبلي والعشائري مع ضعف السلطة المركزية، مما مهد الطريق للاستعمار والهيمنة الأجنبية التي أدت إلى الانفتاح العربي على الحضارة الغربية؛ والذي أدى بدوره إلى حالة انبهار عنيفة من العالم الغربي ومن التطورات الملحوظة فيه، وشكل صدمة تاريخية كبرى هزت ثوابت الوعي العربي، وفرضت عليه انفتاحاً اضطرارياً على منظومات فكرية أخرى، حيث بدأ الفكر العربي ينحسر كلما تعمق في اكتشاف أسس الفكر الغربي ونتائجه، وأصبح واضحاً صعوبة مجابته له¹.

ولقد أفرز هذا التلاقح بين الفكر العربي والمستجد الغربي ازدواجية بين الحفاظ على الأصالة وثوابتها، وبين الأخذ بالحدثة ومبادئها، مما خلق إشكالات في الفكر العربي جعل الكل يحاول الإجابة عن أزمة الحاضر من خلال الماضي، وجعل من الشرق والغرب خصمين متصارعين².

¹ مراد وهبة (وأخرون)، التراث وتحديات العصر في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة الثانية، 2002، ص 333.

² عبد الله العروي، الإيديولوجيا العربية المعاصرة، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء- المغرب، الطبعة الرابعة، 2011، ص 50.

وقد أدى هذا الواقع إلى طغيان الفكر الغربي على نظيره العربي، ذلك لأن الفكر العربي كان يفتقد للإنتاج المعرفي الذي يواجهه به غيره، فلا وجود لمعرفة عربية لها مشاركتها الخاصة المتميزة، بل ثمة غياب معرفي عربي، ولهذا يعتبر البعض الفكر العربي - مع استثناءات قليلة - فكراً بالتبني لا فكراً بالإنجاب¹، وبالتالي فإن هذا النمط الفكري العربي الذي يستمر إلى حد الآن هو الذي يؤسس للبنيات الفكرية التي ترفض المبادئ الديمقراطية وتعمق من الاستعصاء الديمقراطي العربي القائم.

إن القضايا التي طرحها الفكر السياسي العربي كقضايا الدين والدولة وقضايا الإسلام والعروبة هي بالأساس من صميم الخطاب السياسي والخوض في قضايا "حقوق الأقلية" و"حقوق الأكثرية"، وهي ما يجعل هذا الفكر متذبذباً تارة يبحث عن الديمقراطية السياسية وتارة أخرى عن الديمقراطية الاجتماعية في صيغ جديدة وليس عن الديمقراطية ذاتها، وهنا أصل الموضوع، فالخوض في الديمقراطية يتطلب خوضاً في السلطة ومصدرها وشكل النظام الذي سيمارسها². هذا ما يعطي الانطباع على أن الفكر العربي لا زال متخبطاً وغير محدد الأهداف، فمنذ المفكرين الأوائل للنهضة تميز الفكر العربي بالضبابية وعدم الوضوح وعدم الجزم والقطع، مما كان له الأثر المباشر على الفكر السياسي الذي اتصف بدوره في قديمه وحديثه بشكل عام بكون خطابه غير مباشر وغير صريح³، الشيء الذي يحيل على تأثر هذا الفكر ببيتته الأولى، وبالتالي موروث

¹ حيث أن أغلب المفكرين العرب لا يقومون إلا بتدبير الأفكار التي سادت في البلدان المتقدمة.

- عبد الله العروي، إيديولوجيا العربية المعاصرة، مرجع سابق الذكر، ص 56.

² محمد عابد الجابري، الخطاب العربي المعاصر، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة الخامسة، 1994، ص 101.

³ محمد عابد الجابري، الخطاب العربي المعاصر، نفس المرجع، ص 66.

اللاوعي السياسي في الحضارة العربية الإسلامية وخاصة من خلال العصبية والقبيلة وأثرها في صنع التحالفات السياسية منذ فجر الإسلام.

وهكذا فإن إسقاط المفاهيم الدخيلة على الفكر العربي بشكل فظ لا يراعي وظيفتها وملاءمتها للبيئة العربية، ينتج فكرا هجيناً يزيد من ضبابية وتخبط الفكر العربي الذي يعود أصله إلى ترسبات "اللاشعور السياسي" العربي¹، إذ يعاني من هشاشة وأزمة انتماء كبيرة، فتارة يضع حتميات يجزم أنها واقعة لا محالة، وتارة أخرى يتخذ المفاهيم الغربية منطلقاً لتأسيس نظرياته، حتى أن تصور الفكر السياسي إبان عصر النهضة العربية لم يكن بناء على أساس معين ووحيد، بل تعددت الأطراف التي حددته وتنوعت بين النموذج العربي الإسلامي، والنموذج الأوروبي، ومحاولة التوفيق بينهما، وانتقد مفكرو النهضة العربية بعضهم البعض².

لقد تسبب هذا الوضع في غياب المبادئ الديمقراطية في نظريات الفكر العربي سواء أكان بداعي الوحدة أو العدالة الاجتماعية أو الحفاظ على الشريعة، الشيء الذي يؤكد بأن بنية الفكر العربي السياسي عبر مراحل الزمنية يحمل في حد ذاته ما يمنع تحقق الديمقراطية كنظام للحكم ونظام للمجتمع، وهو ما يزكي الحكم القائل بفشل الفكر العربي³، وبالتالي فرضيتنا في كون مستوى الوعي الذي يهيمن على مجتمعاتنا اليوم وما يترتب عنه من بنية فكرية تساهم في ترسيخ

¹ اللاشعور السياسي، هو الذي يحكم الظاهرة السياسية من الداخل، سواء على صعيد التفكير أو الممارسة، ولقد استعار "الجابري" هذا المفهوم من المفكر الفرنسي "ريجيس دوبري"، حيث يفيد بأن الظاهرة السياسية لا يؤسسها وعي الناس، بل تؤسسها بنية العلاقات المادية الجمعية التي تمارس على الأفراد والجماعات ضغطاً لا يمكن مقاومته.

- محمد عابد الجابري، العقل السياسي العربي، مرجع سابق الذكر، ص 10.

² أحمد صدقي الدجاني، ورقة بعنوان: تطور مفاهيم الديمقراطية في الفكر العربي الحديث، في: سعد الدين إبراهيم (وآخرون)، أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت- لبنان، الطبعة الثالثة، 2002، ص 140.

³ محمد عابد الجابري، الخطاب العربي المعاصر، مرجع سابق الذكر، ص 101.

الواقع الديمقراطي المتأزم في المنطقة العربية، وتزيد من عمر الاستعصاء الديمقراطي العربي.

المبحث الثاني : النخبة العربية والاستعصاء الديمقراطي

إن ما عالجنه في المبحث السابق من مساهمة للفكر العربي في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية استوجب استحضار عامل آخر مرتبط بعامل الفكر في تغذية هذا الاستعصاء، وهو عامل النخبة، حيث تطرح علاقة العرب بالديمقراطية إشكالية دور النخب في مدى ترسيخ النموذج الديمقراطي في العالم العربي من عدمه.

ومن هنا فإن أي محاولة لفهم دواعي الاستعصاء الديمقراطي في الأقطار العربية، لن تكتمل إلا من خلال فهم الدور الذي تلعبه النخب في توجيه وإرساء المبادئ التي يقوم عليها المطلب الديمقراطي العربي، وبالتالي وجب في البداية التطرق من خلال المطلب الأول إلى طرح بنية النخب وأنواعها، في حين نخصص المطلب الثاني لدور النخبة العربية في استمرار الاستعصاء الديمقراطي في العالم العربي.

المطلب الأول : بنية النخب

إذا كانت النخبة بشكل عام طبقة من أفراد المجتمع تتمتع بخصائص ثقافية وفكرية واجتماعية تمكنها من التأثير في الحياة السياسية والثقافية والاقتصادية وفي مختلف حقول المجتمع وأساقه، ومن تسيير وتوجيه المجتمع، ونخضه لتوجيهاتها وقيادتها اعتمادا على قوتها وقدراتها التنظيمية، فإن للنخبة مميزات تتمثل أساسا في قلة العدد والاتصاف بالمعرفة والعلم، والمكانة الاجتماعية التي تتكسر عبر التواصل والتنظيم المحكم، والقدرة على التأثير والمشاركة في صنع القرارات الهامة في المجتمع مع احتكار مصادر القوة.

ومن خلال هذا التوصيف المقتضب للنخبة؛ أمكننا أن نستخلص البنية المشكلة لهذه الأخيرة وذلك عبر العديد من التقسيمات الأساسية.

إذ يمكن تقسيم النخب إلى عدة أنواع تخرج النخبة من توصيفها ذي الشكل الواحد الذي يجمع كل تقسيماتها، إلى عدة أنواع أخرى تصنف النخبة حسب تكوينها البنيوي، وكذا حسب تخصصها.

حيث يمكن تقسيم النخبة حسب ثلاثة تصنيفات انطلاقاً من تكوينها البنيوي، ويتمثل الصنف الأول في الجماعات الوظيفية والمهنية التي تحظى بمكانة عالية في المجتمع، ويتمثل الصنف الثاني في الطبقة السياسية والتي تضم كافة الجماعات التي تمارس القوة والنفوذ السياسي وتشغل بشكل مباشر بالصراعات من أجل الزعامة السياسية، في حين أن الصنف الثالث يتجلى في النخبة السياسية، وهي جماعة أقل حجماً داخل الطبقة السياسية، تستوعب الأفراد الذين يمارسون بالفعل القوة السياسية في المجتمع¹.

وفي ذات السياق، فإن هناك تصوراً آخر يعتبر أن هناك ثلاثة أنماط من النخب تتولى الدور الحيوي في إدارة المجتمع وتوجيه التغيرات الاجتماعية والسياسية الهائلة في القرن العشرين، وتتمثل هذه النخب في: المفكرين، مديري الصناعات، وكبار الموظفين الحكوميين².

أما التقسيم الأشمل فهو الذي يقوم على أساس التخصص، ووفقاً لهذه الرؤية فإن النخبة ليست واحدة تمتلك كل القوة في المجتمع منفردة، بل هي منظومة متعددة من النخب تتولد بما يتناسب مع مختلف مستويات التطور

¹ Tom Bottomore, Elites and Society, Routledge, London- UK, Second edition, 1993, p 8-9.

² Tom Bottomore, Elites and Society, Op cit, P 72.

الاجتماعي، حيث تتوزع أفقياً وتتعدد بتعدد مجالات الحياة، كما تتعدد مصادر التأثير فيها فتمارس كل منها تأثيرها في نطاق محدد¹.

وفي ضوء هذه الرؤية، يتضح أن تعدد النخب هو أمر حتمي بحكم طبيعة المجتمعات، إذ ذهب البعض إلى ضرورة وجود هذا التعدد، وأن وجود نخبة واحدة موحدة يعني نهاية الحرية²، ويضم هذا التقسيم ثلاثة أنواع أساسية تتمثل في: النخبة السياسية، والنخبة الدينية، والنخبة الثقافية:

أولاً - النخبة السياسية: يمكن القول إن النخبة السياسية هي أقلية داخل المجتمع تتوفر على خصائص وقدرات ذاتية وأخرى موضوعية تمكنها من قيادة المجتمع والتأثير فيه من خلال قدرتها على صناعة القرارات السياسية، الشيء الذي يتطلب من جهة تمركز السلطة والقوة والنفوذ بيد مجموعة من السياسيين الذين يحكمون المجتمع، ومن جهة أخرى الاعتراف بعظمة تأثيرها وسيطرتها في شؤون المجتمع، وتمييزها عن الطبقة المحكومة وفقاً لمعيار القوة والخبرة في ممارسة السلطة والتنظيم داخل المجتمع، الأمر الذي يؤهلها لقيادته³.

ثانياً - النخبة الدينية: تعرف النخبة الدينية عادة بأنها تلك الفئة التي تتمتع بقسط متميز من المعرفة الدينية، والتي تؤهلها للقيام بعدد كبير من الوظائف الدينية كالإفتاء والقضاء والتعليم، ولها سلطتها العلمية والدينية، ولها نفوذها على باقي الفئات الأخرى كما لها مصالحها المشتركة وأدوارها، وتتمثل أهم هاته الأدوار في تربية الناس وتوجيههم وتعليمهم، والحرص على المحافظة على

¹ Robert Dahl, A Critique of the Ruling Elite Model, The American Political Science Review, Vol. 52, No. 2 June 1958, pp. 463-469.

² Raymond Aron, Les étapes de la pensée sociologique, Edition Gallimard, Paris, 1967, p 9.

³ محمد شطب عيدان المجمع، النخبة السياسية وأثرها في التنمية السياسية، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد الرابع، 2009، ص 157-132.

تقاليد المجتمع، والإشراف على ممارستها، وتدعيم القيم والأعراف، وإنتاج المقدس ورموزه وتأسيس حركته الروحية في نفوس البشر¹.

ثالثا - النخبة الثقافية : يحيل مصطلح النخبة الثقافية على مجموعة من الأشخاص المتجانسين، يمتلكون رصيذا معرفيا ولهم تكوين عالي، ويتمتعون بسلطة رمزية تخولهم التفكير في قضايا المجتمع، وفي التأثير في مجال الإنتاج الثقافي والرمزي في مجتمعاتهم وحقول تخصصاتهم الفكرية، ولاسيما الكتاب والمنظرون والأدباء والشعراء والمفكرون والإعلاميون، وغالبا ما يتم التمييز بين النخبة الثقافية والمتقنين، فالمثقفون يشكلون طبقة واسعة من العاملين في حقل الثقافة، ولكن النخبة منهم ترمز إلى أكثرهم تميزا وتأثيرا وحضورا في الحياة الاجتماعية والثقافية للمجتمع، ولذلك يصفهم البعض بالنخبة الضئيلة من الملوك الفلاسفة من ذوي المواهب الفائقة والأخلاق الرفيعة الذين يشكلون ضمير البشرية².

غير أنه يجب التذكير في هذا الصدد بأن تعدد النخب لا يعني أنها منفصلة عن بعضها البعض بشكل تام، إذ أن هذه النخب تعمل بشكل مشترك وضمن تصور متجانس على توجيه الحياة الاجتماعية والسياسية في المجتمع، فهذه النخب بطبيعتها تعمل في ميادين الحياة المختلفة، ولكل واحدة منها وظيفة في ميدان وجودها، غير أن جهود هذه النخب تتكامل لتوجيه المجتمع وتديبر مختلف أوجه النشاط القائمة فيه نحو غاياتها المرسومة.

فما هو إذن دور النخبة العربية في الأنظمة العربية ؟

وكيف تشكل النخبة العربية عائقا من عوائق الديمقراطية العربية ؟

¹ حسين عبد الحميد رشوانا، الدين والمجتمع : دراسات في علم الاجتماع الديني، مركز الإسكندرية للكتاب، الإسكندرية-مصر، 2004، ص 146.

² إدوارد سعيد، المثقف والسلطة، ترجمة : محمد عناني، رؤية للنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، 2006، ص 34-35.

وما مدى مساهمتها في استمرارية الاستعصاء الديمقراطي العربي؟

المطلب الثاني : مساهمة النخبة العربية في الاستعصاء الديمقراطي

لقد عرف تراث العرب مفهوم النخبة، حيث وظفوه في أشعارهم وأناشيدهم وقصائدهم بكلمات مختلفة منها : عليّة القوم، سادة القوم، والخاصة والأعيان، وكبار القوم، وشيوخ القبيلة، وسراة القوم، إذ كانوا يصفون بهذا المفهوم تلك الفئات النخبوية التي توجه الحياة العامة في القبيلة أو المدينة أو الدولة¹.

ويبرز مفهوم النخبة في استخدام هذه الكلمات التي أطلقت على بعض الفئات الاجتماعية المتميزة، وهم الأشخاص الذين يمتلكون القدرة على التأثير الفكري والاجتماعي والسياسي في المجتمعات العربية القديمة، وغالبا ما كان هؤلاء الأشخاص يتصفون بالثراء والمعرفة والقوة والشجاعة والبيان الشعري، حيث كان الشعراء والفرسان والحكماء يحتلون المكانة العالية في مجتمع القبيلة العربية، حيث أن كلمة (Elite) يقابلها بالعربية الصفة، أي عليّة القوم، وهم أقلية ذات نفوذ تحكم الأغلبية، وتلعب هذه الصفة دورا قياديا، وسياسيا لإدارة جماعاتهم من خلال الاعتراف التلقائي بهم بصفتهم².

ويوضح هذا - كما اتضح كذلك في المطلب السابق - بأن النخب تنوزع إلى عدة أنواع، أهمها : النخب السياسية، والدينية، والثقافية، لكن هذه النخب

¹ ونذكر هنا مقطعا من قصيدة الشاعر الجاهلي "الأفوه الأودي" للاستدلال على استخدام كلمة "السراة" بمعنى النخبة إذ يقول:

لا يَصْلُحُ النَّاسُ قَوْضَى لا سِرَاةَ لَهُمْ وَلَا سِرَاةَ إِذَا جُهَا لَهُمْ سَادُوا

- الأفوه الأودي، ديوان الأفوه الأودي، شرح وتحقيق : محمد التونجي، دار صادر، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، الجزء الأول، 1998، متوفر على الموقع الإلكتروني للمكتبة الشاملة : <http://shamela.ws/index.php/author/2672>

² أحمد زكي بدوي، معجم المصطلحات السياسية والدولية، دار الكتاب المصري، القاهرة- مصر، الطبعة الأولى، 1989، ص 52.

تختلف من حيث قوتها وقدرة تأثيرها، ومكانتها الاجتماعية حسب الأنظمة السياسية وأشكالها ومدى تطورها.

وهذا يدفعنا إلى التركيز على النخبة السياسية - دون إغفال باقي أنواع النخب - باعتبارها أكثر النخب تأثيرا في عملية التأسيس للنموذج الديمقراطي في سائر المجتمعات، ويكمن الفرق الأساسي بين النخبة السياسية وباقي النخب في كونها تتمتع بالصلاحيات التي تمكنها من تحديد مسار توجهاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والأخلاقية غالبا، أما النخب الأخرى فإنها تمارس نفوذها وسلطتها ضمن مجالاتها الخاصة، دون أن تكون قادرة على التأثير مباشرة في التوجهات السياسية للمجتمع بشكل مباشر¹، وبالنتيجة فإن النخبة السياسية تحتل مركزا متميزا بين النخب الأخرى، باعتبارها تملك القوة والقدرة داخل النظام السياسي للدولة، وتسهم بشكل محوري في صناعة القرارات.

وبصفتها تلك، فإن هذه النخبة تضطلع بدور مركزي في الأنظمة السياسية العربية، حيث يفترض فيها أن تلعب دور الحريص على ترسيخ المبادئ المؤسسة للنموذج الديمقراطي المنتظر، والتنظير لها والمحافظة عليها، وذلك لقدرتها على إحداث الإصلاحات والتغيير داخل المجتمع والدولة بشكل مستمر يتيح إصلاح بنية الديمقراطية وإعادة تشكيلها².

إلا أن واقع النخبة العربية لا يوحي بنجاح هذا الدور، فعلى العكس من ذلك لعبت هذه النخب في كثير من الأحيان دور المزيف للوعي الجماعي، وحولت

¹ حسن قرنفل، المجتمع المدني والنخبة السياسية، إفريقيا الشرق للنشر والتوزيع، الدار البيضاء- المغرب، الطبعة الأولى، 2000، ص 154.

² لازي دايموند (وأخرون)، مصادر الديمقراطية: ثقافة المجموع أم دور النخبة، ترجمة: سمية فلوعبود، دار الساق، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 1994، ص 222.

الحراك الشعبي إلى صفقات لتحقيق مصالحها الشخصية أو الحزبية الضيقة، خاصة وأنها تدخل في الغالب في ما يسميه البعض "نخبة الدولة" والتي تتكون بدورها من نخب فرعية تمثل المؤسسات الرئيسية للدولة، كالحكومة والإدارة والجيش والشرطة والمؤسسات القضائية والهيئات المحلية والبرلمانية¹.

وإذا كانت العملية الديمقراطية تتم اليوم عبر الممثلين النيابيين أو البرلمانيين، فإن الممارسة الديمقراطية للحكم تفرز أقلية تنفرد بالسلطة وتهيمن على السلطة تحت عنوان سلطة الشعب والديمقراطية السياسية، في حين أن هذه النخبة الحاكمة تستمر في المحافظة على سلطتها وهيمنتها وإعادة إنتاج نفسها بطرق مختلفة، وبالتالي فإن النخبة الحاكمة تعتمد على تأييد الجماهير ورضائها، ثم تسعى إلى إخضاع هذه الجماهير، مما يعني الانقلاب على المبدأ الديمقراطي²، وبالتالي الاستمرار في تغذية الاستعصاء الديمقراطي.

وبالنظر إلى باقي أصناف النخب التي تدور في فلك النخبة الحاكمة، فإنها لا تسلم بدورها من مسؤولية تعطيل التغيير في الأنظمة السياسية العربية، حيث أنها تعاني من نقص في إنتاج الأدوات المعرفية القادرة على تفكيك آليات وميكانيزمات البنية الاجتماعية العربية وطرح مشاريع مجتمعية وتصورات لتغييرها ودمقرطتها.

فالنخب الثقافية تخلت عن أدوارها تجاه الأنظمة السياسية والمتمثلة في معارضة وفضح الفساد والدفاع عن المستضعفين والوقوف في وجه السلطة

¹ أحمد زايد، نخب ما بعد الاستعمار، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، القاهرة- مصر، العدد 25، يناير 2007، ص 93.

² محمد وقيع الله أحمد، مدخل إلى الفلسفة السياسية: رؤية إسلامية، دار الفكر، دمشق- سورية، الطبعة الأولى، 2010، ص 347.

المتسلطة وتحديدها، وذلك باعتبارها صوت الشعوب في قول الحقيقة وفضح الأكاذيب وإظهار الحقيقة في وجه القوة، بالإضافة إلى أنها تشكل الفئة الواعية التي اكتسبت - بحكم ثقافتها - موضوعية التفكير ووضوح الرؤية والقدرة على التحليل والمحاكمة المنطقية، مما يجعلها في منأى عن أن تنطلي عليها أساليب السلطة أو أن يخيفها تحكم المتسلطين، لكن النخبة المثقفة العربية تخلت عن تصحيح الصورة في وعي الشعوب العربية، وحادت عن رسم الطريق الصحيح لإرساء تلك الصورة وأبعادها الديمقراطية في الواقع¹.

وهكذا أصبحت هذه النخب في الغالب نوعاً من البروباغندا الإعلامية والأيدولوجية للأنظمة السياسية القائمة، ومجرد رديف للسلطة، فتحولت إلى نخب ضعيفة غير قادرة على التغيير، وبقي دورها في مجال التبرير السياسي والأيدولوجي لأنظمة التسلط، وتماهت مع طبيعة التسلط السياسي والاجتماعي القائم، وهكذا سعت الأنظمة العربية إلى استقطاب هذه النخب وتوظيفها في توليد الأيدولوجيات والأفكار والتصورات التي تعزز من حضورها، وذلك عبر إلغاء الآليات الطبيعية لفرز الفئات القيادية، وتكريس صيغ الانتقاء والقرابة عبر خلق نخب "مولوية"²، فالنخب في البلدان العربية تعتمد على معايير القرب من الحاكم، وعلى نسق علاقات الدم والقبيلة والطائفة، وعلى قيم الانتهازية والوصولية، وبالتالي يطغى معيار الولاء على معيار الكفاءة³، وبالنتيجة

¹ محمد عابد الجابري، مقال بعنوان: مفهوم الثقافة وقاموس الخطاب العربي المعاصر، بتاريخ: 11-12-2007، على الموقع الإلكتروني لمركز دمشق للدراسات النظرية وحقوق الإنسان: <http://www.mokarabat.com/s3011.htm>

² عبد الرحيم المنار السليبي، مقال بعنوان: موت نخب الاستقلال وميلاد "نخبوية مولوية" جديدة، مجلة وجهة نظر، السنة الثالثة، العدد 11، 2001، ص 9.

³ منصف المرزوقي، عن أي ديمقراطية يتحدثون؟، المؤسسة العربية الأوروبية للنشر، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 2004، ص 62-63.

يحدث تميع للممارسة المدنية والسياسية، وتدعيم لمشروعية الأنظمة السياسية العربية المتسلطة، وبالتالي تبقى الديمقراطية رغبة يملئها هوى الحاكم.

نفس الشيء يمكن إسقاطه على النخب الدينية العربية، فرغم قدراتها وإمكانياتها المثبتة في الحد من تحكم السلطة وغلوها، وكبح تجاوزاتها وإنتاج المعارضة¹، إلا أنها ظلت تدور في فلك الأنظمة السياسية العربية وتبرر ممارساتها، فطالما بحث الحاكم عن تبريرات مقدسة لسلطته ليزداد قوة ومنعة، حتى وإن كان ذلك عبر تزييف الدلالات واستنباط الأحكام الدينية وتأويل النصوص التي تخدم هيمنة الحاكم وسلطته المطلقة، قصد ضمان وجوب طاعة ولي الأمر حتى لو كان ظالماً، لأنه خليفة رسول الله وأمير المؤمنين².

وبذلك لعبت النخبة الدينية ممثلة أساساً في فقهاء وشيوخ السلطان في غالب الأحيان دوراً أساسياً في ترسيخ وشرعنة حكم هذا الأخير عبر الفتاوى والتوجيهات الدينية³، وبالتالي أدلت بدلوها هي الأخرى في تمديد مساحة وفترة الاستعصاء الديمقراطي العربي.

وبناء على ذلك، فإن معضلة الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية ما تنفك تزداد قوة واتساعاً بسبب ضعف النخب التي لم تستطع أن تنتج أيديولوجياً تحارب بها الثقافة التسلطية للأنظمة الحاكمة، إذ أن كلما استطاعت هذه النخبة أن تفعله هو إنتاج أيديولوجيا ضيقة الأفق وضعيفة، تدافع فيها عن الأنظمة السياسية وذلك بإنتاج نظريات تبريرية تجد فيها

¹ حسن أبو هنية، مقال بعنوان: استلاب الإسلام: جدل الديني والسياسي، بتاريخ: 30 غشت 2014، على الموقع الإلكتروني لصحيفة التقرير: <https://altagreer.com>

² حسين فوزي النجار، الإسلام والسياسة: بحث في أصول النظرية السياسية ونظام الحكم في الإسلام، دار المعارف، القاهرة- مصر، 1998، ص 7.

³ أحمد أشعري، النخبة والسلطة عند الزباني في بداية القرن 19، مجلة أبحاث، العدد 20، ص 15.

القوى المتحكمة خير وسيلة لتتقوى وتسوق نفسها كسلطة شرعية، كما أن النخبة العربية تتنصف غالبا بازدواجية الآراء، فمن جهة تدعوا إلى تطبيق الديمقراطية بشكل موضوعي، بينما تستخدم من جهة أخرى القوالب التقليدية لتحليل وتبرير كل ظاهرة في الواقع¹.

ورغم أن الأنظمة السياسية العربية تنهج سبلا متعددة لاستقطاب النخب من قبيل تدجينها ومنحها الامتيازات والتفرقة بين أطرافها وفصلها عن الجماهير²، إلا أن النخب العربية بدورها تنهج نفس المنطق تجاه السلطة، وذلك من خلال التقرب من الأنظمة السياسية وخدمتها ووهبها كل طاقاتها قصد الاحتفاظ بمكانتها جيلا بعد جيل والاستفادة من تقربها من السلطة³.

¹ عبد الله العروي، العرب والفكر التاريخي، المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء-المغرب، الطبعة الخامسة، 2006، ص 14-15.

² هند عروب، مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، دارالأمان، الرباط-المغرب، الطبعة، الأولى، 2009، ص 227.

³ هند عروب، مقارنة أسس الشرعية في النظام السياسي المغربي، نفس المرجع، ص 263.

على سبيل الختم

يتضح جلياً من خلال ما تقدم أن الفكر العربي عانى بشكل كبير من هشاشة في البنية والإنتاج، كما ظل يتأرجح بين الحفاظ على أصالته أو الانتقال إلى حداثة الآخرين، الشيء الذي تسبب له في أزمة انتماء جعلت منه فكراً هجيناً لا يحل إشكالات العرب الديمقراطية، مما تسبب في غياب المبادئ الديمقراطية في نظريات الفكر العربي عبر مراحل الزمنية، وذلك لأنه يحمل داخل طياته ما يمنع تحقق الديمقراطية كنظام للحكم ونظام للمجتمع، وبالتالي المساهمة في ترسيخ الواقع الديمقراطي المتأزم في المنطقة العربية، وزيادة عمر الاستعصاء الديمقراطي العربي.

كما اتضح باللموس أن المطلب الديمقراطي عند النخبة السياسية مطلب عضوي مهني، متعلق أساساً بطبيعة النخبة في وظيفتها، إلا أن النخبة العربية تخلت عن هذه الوظيفة، فقد عانت المنطقة العربية من غياب نخبة حقيقية تضع الآليات والميكانيزمات الكفيلة بتحقيق هدف الديمقراطية، حيث لم يعرف العالم العربي - في الغالب دون تعميم - سوى أشباه نخب عاجزة عن طرح الإشكاليات الحقيقية للشعوب العربية بجرأة في مجال السلطة والديمقراطية، بل بالعكس من ذلك، تقوم بتزييف الوعي الشعبي وتزوير التاريخ وعقد الصفقات لصالح مصالحها الشخصية، مساهمة بذلك في توطيد حكم الاستبداد، وبالتالي ترسيخ الاستعصاء الديمقراطي في المنطقة العربية.

مراسيم الضرورة في الدستورين المغربي والتونسي (دراسة مقارنة)

محمد لشكاكي

باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس

كلية الحقوق السويبي- الرباط

مقدمة:

يقوم مبدأ فصل السلطات المرن في النظام البرلماني التقليدي على قاعدة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في التشريع والرقابة. وعلى هذا الأساس، أصبحت السلطة التنفيذية تتدخل في الاختصاص التشريعي للبرلمان وتمارس الرقابة على البرلمان من خلال تقنية الحل، تقابله تقنية المسؤولية السياسية للحكومة.

بفرنسا، أسهمت الظروف السياسية التي شهدتها بلدان ما وراء البحار في حدوث انقلاب دستوري سنة 1958 بقيادة الجنرال "شارل ديكول"، فتمت حصر مجل القانون للجمعية الوطنية وإطلاق مجال اللائحة للسلطة التنفيذية. ويعتبر الدستور الفرنسي لـ 1958 المصدر التاريخي للعديد من المبادئ الدستورية في بلدان المغرب العربي من حيث الشكل، إلا أن هذه البلدان أدرجت في دساتيرها تقنيات أخرى للتشريع الاستثنائي، وهي مراسيم الإذن ومراسيم الضرورة.

وعلى خلاف الدستور الموريتاني لـ 2012 الذي سكت عن هذه التقنية، فإن دساتير كل من المغرب (2011) والدستور المغربي لـ 2011 وتونس (2014) والجزائر (2016) تنص على مقتضيات مراسيم الضرورة.

- وبناء على ما سبق ذكره، يمكن مقارنة الموضوع تبعا للمحاور الآتية:
- _ موقف الدستوريين المغربي والتونسي من مراسيم الضرورة.
- _ القيود الواردة على إصدار مراسيم الضرورة.
- _ الطبيعة القانونية لمراسيم الضرورة.
- _ تعديل مراسيم القوانين.

الفقرة الأولى: موقف الدستوريين المغربي والتونسي من مراسيم الضرورة
من المعروف أن الدستور الفرنسي لـ 1958 يشكل المصدر التاريخي للعديد من الأحكام والمقتضيات الدستورية في البلدان المغاربية، إلا أنه لم ينص بشكل صريح على مراسيم الضرورة، ولا وجود لهذه المراسيم في الدساتير الغربية عموما، الأمر الذي يثير سؤال موقف الدستور المغربي والدستور التونسي من مراسيم الضرورة. في المغرب، حاول المشرع الدستوري تقوية الحكومة منذ التجربة الدستورية الأولى، إذ سمح لها بالتدخل في سن مراسيم- قوانين في غياب البرلمان كلما دعت الضرورة، وكرس دستور فاتح يوليو 2011 مجال اللائحة في الفصل 81، إذ نص على ما يلي:

"يمكن للحكومة أن تصدر، خلال الفترة الفاصلة بين الدورات، وباتفاق مع اللجان التي يعينها الأمر في كلا المجلسين، مراسيم قوانين، يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية. يودع مشروع

المرسوم بقانون لدى مكتب مجلس النواب، وتناقشه بالتتابع اللجان المعنية في كلا المجلسين، بغية التوصل داخل أجل ستة أيام، إلى قرار مشترك بينهما في شأنه. وإذا لم يحصل هذا الاتفاق، فإن القرار يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب". وتطبيقاً لأحكام الفصل 81 من الدستور، ورد في المواد من 230 إلى 233 من النظام الداخلي لمجلس النواب أن مشروع المرسوم بقانون يودع بمكتب مجلس النواب، ثم يحال على اللجنة الدائمة المختصة، ويدعو رئيس اللجنة إلى الانعقاد خلال 24 ساعة من تاريخ إيداع المشروع لدى مكتب المجلس، بحضور ممثل الحكومة، لدراسة المشروع والتصويت عليه للتوصل إلى اتفاق مع الحكومة بشأنه، ليحال من طرف رئيس اللجنة على مجلس المستشارين للقيام بنفس الإجراءات المذكورة، وفي حالة عدم التوصل إلى اتفاق بين اللجنتين المختصةين داخل أجل 6 أيام، يحال المشروع من جديد على مجلس النواب ويعرض على اللجنة الدائمة المختصة لاتخاذ قرار نهائي بشأنه (1).

في هذا الإطار، يرى بعض الفقهاء أن دور اللجان يبدو محدوداً، وأن موافقتها ليست ضرورية بالنسبة إلى مضمون مشروع المرسوم، كما أنها لا توافق على ضرورة إصداره، فالاتفاق هو اتفاق حول تدخل السلطة التنفيذية في اختصاص السلطة التشريعية (2).

وفي تونس، تعرض المشرع الدستوري لمراسيم الضرورة التي تتخذ في غياب البرلمان، في الفصل 70 من دستور 2014، لكن هذه المرة بصيغة تختلف عن ما كان

1- المواد من 230 إلى 233 من النظام الداخلي لمجلس النواب رقم 65/17 الصادر بتاريخ 30 أكتوبر 2017.
2- مرابط فدوى: السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي، دراسة قانونية مقارنة، مركز دراسات الوحدة العربية (سلسلة أطروحات الدكتوراة 86)، الطبعة الأولى، غشت 2010، ص: 264.

عليه الحال في الدستور السابق⁽¹⁾، حيث كتفى بمراسيم الضرورة التي تتخذ في حالة حل مجلس نواب الشعب⁽²⁾، فرئيس الجمهورية هو من يقوم بإصدار هذه المراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة، وإذا حصل التوافق بينهما وصدر المرسوم، فإنه يعرض وجوباً على مجلس النواب في الدورة العادية الأولى للمجلس الجديد للمصادقة، فإن صادق عليه المجلس، ارتقى إلى مرتبة القانون وإن لم يصادق عليه زال من المنظومة القانونية⁽³⁾.

وإذ يرى بعض أساتذة القانون الدستوري المغاربة، أن المشرع الدستوري المغربي استلهم مقتضيات مراسيم الضرورة من الدستور السوفياتي، فإن مقتضيات الفصل 70 من الدستور التونسي، تبقى غير معروفة المصدر، خصوصاً وأن الدستور الفرنسي لـ 1958 لم يقر بهذا النوع من المراسيم⁽⁴⁾. ومهما يكن، فإن تمكين السلطة التنفيذية في تونس والمغرب من التدخل في الوظيفة التشريعية خلال عطلة البرلمان، يروم إلى الحفاظ على استمرارية الوظيفة التشريعية وإلى تدعيم مكانة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

وإذا كان المشرع الدستوري المغربي، قد عبر عن مراسيم الضرورة بمصطلح "مراسيم قوانين"، فالمشرع الدستوري التونسي اكتفى بعبارة "مراسيم"، ومع ذلك فالفقه الدستوري لا يرى أي تأثير لهذا الاختلاف اللغوي على النص من حيث المضمون والطبيعة القانونية.

1- ينص الدستور التونسي لـ 1959 في الفصل 31 على مايلي: "لرئيس الجمهورية أن يتخذ خلال عطلة المجلس

باتفاق مع اللجنة القارة المختصة مراسيم يقع عرضها على مصادقة المجلس في دورته العادية المقبلة"

2- ينص الفصل 70 من الدستور التونسي في الفقرة الأولى على مايلي: "في حالة حل مجلس نواب الشعب، يمكن لرئيس الجمهورية إصدار مراسيم بالتوافق مع رئيس الحكومة تعرض على مصادقة المجلس في الدورة العادية التالية".

3- خضر الحبيب: الوجيز في شرح الدستور، الطبعة الأولى، تونس 2017، ص: 83.

4- ولد سيد أب سيدي محمد، مرجع سابق 1998، ص: 498.

الفقرة الثانية: القيود الواردة على إصدار مراسيم الضرورة

انطلاقاً من استقراء النصوص الدستورية التي تعرضت لمراسيم الضرورة، يلاحظ أن المشرع الدستوري أحاط مراسيم الضرورة بمجموعة من القيود، حتى تحوز على القوة القانونية وسريان المفعول.

أولاً: توفر حالة الضرورة:

يقصد بحالة الضرورة أن تحل السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في سن القوانين عندما تتوفر حالة الضرورة، التي تستوجب تدخل رئيس الحكومة أو رئيس الدولة عند غياب البرلمان، أما في حضور هذا الأخير، فلا يجوز للحكومة إصدار مراسيم الضرورة، لأن في إمكانها في هذه الحالة أن تطلب تفويضاً تشريعياً من البرلمان (مراسيم الإذن)⁽¹⁾، ويعود تقدير حالة الضرورة للسلطة التنفيذية، وإن كان التقدير القانوني لهذه الحالة يبقى صعب للغاية. وإن تدخل الحكومة من غير ضرورة، ينم عن اعتداء صارخ على اختصاص البرلمان في التشريع وانتهاك مبدأ فصل السلطات، ولعل ذلك فيه تقصير من المشرع الدستوري المغربي، وعل عكس ذلك لم يترك المشرع الإسباني للحكومة أي مجال للتأويل، إذ نصت المادة 86 من الدستور على مايلي: " في حالة الضرورة الاستثنائية والمستعجلة، يمكن للحكومة اتخاذ تدابير تشريعية مؤقتة في صورة مراسيم قوانين..."⁽²⁾.

مهما يكن فإن تقدير حالة الضرورة والاستعجال يبقى بيد البرلمان، إذ أن مصادقته على مراسيم الضرورة هي مسألة وجوبية، لذا بإمكانه فحص الظروف التي استندت إليها السلطة التنفيذية حتى يصادق البرلمان على المراسيم أو لا

1- مغنوج أحمد: السلطة التنفيذية في المغرب ودورها في مجال التشريع- دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال- الرباط، السنة الجامعية 2001-2002. ص: 475.

2- مغنوج أحمد، مرجع سابق، ص: 473.

يصادق عليها. وعلاوة على ذلك، فإن الاجتهاد الفقهي مثل حالة الضرورة بظهور وباء خطير يهدد الشعب، وبفيضان غير متوقع، أو سبيل غير معتادة تهدد الأرواح والأموال، أو بثورة داخلية أو عصيان مدني(1).

ثانيا: الاتفاق مع لجان البرلمان في المغرب.

بناء على منطوق الفصل 81 من الدستور المغربي، يتبين أن المشرع الدستوري المغربي ألزم أعضاء الحكومة بالتشاور مع اللجان البرلمانية المعنية متى التجأت إلى سن مراسيم-قوانين أثناء غيبة الهيئة البرلمانية. وتودع مشاريع مراسيم القوانين بمكتب أحد المجلسين، وتناقشه اللجان المعنية في كليهما بالتتابع بغية التوصل إلى قرار مشترك في شأنه. وإذا لم يتم الاتفاق على ذلك داخل أجل ستة (6) أيام، ولم تتوصل إلى قرار مشترك بينهما في شأنه، فإن القرار في هذه الحالة يرجع إلى اللجنة المعنية في مجلس النواب، وإن تشريع الحكومة في مجالات القانون خلال عطلة البرلمان هو إضعاف له، لأنها تنتزع منه سلطته في التشريع بمجرد اتفاقها مع لجانه المعنية(2).

واختلفت آراء أساتذة القانون الدستوري بالمغرب حول القيمة القانونية لهذا الاتفاق، إذ هناك من يرى أن دور اللجنة المعنية يبقى محدودا وأن موافقتها غير مطلوبة بالنسبة لمضمون المرسوم، فاللجنة هي مجرد خلية داخلية من لجان المجلس النيابي، إذ لا تمثل المجلس وقراراتها لا تلزمه، الشيء الذي يفسر ضرورة مصادقة البرلمان على هذه المراسيم. ويرى الأستاذ "عبد الرحمن أمالو" أن الاتفاق

1- ولد سيد أب سيدي محمد، مرجع سابق، ص: 500-501.

2- Voir : FOUZIA ZHIRI :La fonction de législation et de contrôle de la chambre des représentants- etude de la legislature 1977-1983- these pour l'obtention du doctorat d'etat en droit public- faculte des sciences juridiques economiques et sociales -Université Mohamed V-Agdal- Rabat- 1985- p 188.

هو مجرد اتفاق شكلي، إذ يكفي إشعار الحكومة للجان المعنية بنية التشريع في مجال القانون استنادا إلى الفصل الدستوري، مما يجعل أمر الاتفاق مجرد اختيار⁽¹⁾. ويرى الأستاذ "مصطفى قلووش" أن الاتفاق مع اللجنة المعنية يبقى اتفاقا شكليا وأن الحكومة تشعر اللجنة بنيتها في التشريع طبقا للفصل الدستوري وأن الاتصال باللجنة يعد من باب الإشعار وليس من باب الاتفاق⁽²⁾، الشيء الذي يعطي للحكومة سلطة تقديرية واسعة للجوء إلى الفصل 81 من الدستور. وعلى العكس من ذلك، يرى الأستاذ "سيدي محمد ولد سيد آب" أن موافقة اللجان تبقى ضرورية لإصدار المرسوم، ما دام الدستور ينص على شرط اتفاق اللجان. وفي اتجاه آخر، يؤكد الأستاذ "مصطفى قلووش" أن الموافقة تبقى عملا يهدف إلى توفير نوع من الرقابة على الحكومة للحيلولة دون خروجها عن الحكمة التي من أجلها أجاز للمشرع الدستوري التشريع بمقتضى مراسيم لها قوة القانون ولها طابع استعجالي. من جهة أخرى، لاحظ الأستاذ "زهير المظفر" أن نظام الدورتين التي أخذ بها الدستور التونسي لـ 1959 قبل تعديل فاتح يوليوز 1965، لعب دورا مهما في تزايد حالات اللجوء إلى هذا الصنف من المراسيم⁽³⁾، قبل أن يتراجع بعد إقرار نظام الدورة الواحدة، وإن ظلت تشكل جزءا هاما من الوظيفة التشريعية⁽⁴⁾، وبقيت السلطة التنفيذية تحتل بواسطة هذه التقنية مكانة هامة في الانتاج التشريعي⁽⁵⁾.

1 - V.Amalou : La loi en droit constitutionnel marocain, these rabat 1970, 1970,p: 111.

2 - V.Amalou:OP.CIT.P110 et 111.

³ - صدر 32 مرسوما في العام 1960 و 15 مرسوما في العام 1961 و 24 مرسوما في العام 1962 و 14 مرسوما في العام 1964 و 19 مرسوما في العام 1964.

⁴ - ولد سيد آب سيدي محمد، مرجع سابق، ص: 503-504.

⁵ - نواردة تريعة: مبدأ الفصل بين السلطات في دول المغرب العربي- دراسة مقارنة- دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية 2018. ص: 352

إلا أن الفقيه "ردوجيه" يخالف هذا الرأي، إذ يرى أن الحكومة وقت تصديها للتشريع في الميدان الذي يدخل المجال المحفوظ للبرلمان، تفعل ذلك شرط الحصول على موافقة اللجان التي يعينها الأمر حتى تكون هناك رقابة تحول دون خروج الحكومة عن الحكمة التي من أجلها أجاز المشرع الدستوري التشريع بمقتضى مراسيم لها قوة القانون بغية مواجهة الظروف المستجدة وحالة الاستعجال في البلاد(1).

ثالثا: صدور مراسيم الضرورة في الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان (التقيد الزمني).

وضع المشرع الدستوري المغربي قيودا آخر للحكومة، وجب عليها أن تلتزم به متى رغبت في إصدار مراسيم الضرورة، ويتمثل في الفترة الفاصلة بين دورات البرلمان، المحددة بموجب الدستور والنظام الداخلي لمجلسي البرلمان، وتتمثل المدة في المغرب في الفترة الفاصلة بين الدورة الخريفية (أكتوبر) والدورة الربيعية (أبريل)، وبالنسبة لتونس هي الفترة الفاصلة بين يوليوز وأكتوبر(2)، إذ تعقد دورة واحدة في السنة، وكل خروج عن هذا الإطار يعد مخالفا للدستور واعتداء على صلاحيات السلطة التشريعية، وفي هذا السياق يثار سؤال التشريع عند تأجيل انعقاد دورة البرلمان لمدة زمنية معينة.

من جانب آخر، يرى الفقه أن إطالة مدة انعقاد دورات البرلمان، لا تغير من المدة المخصصة للسلطة التنفيذية في التشريع، مادام أنها ستقطع من عطلة البرلمان القادمة وهي نفس مدة التأجيل التي أضيفت للعطلة البرلمانية السابقة،

1- مصطفى قلوبوش: التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، 1998، ص: 202.
2- الفصل 6 من النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب، الرائد عدد 16، الصادر بتاريخ 24 فبراير 2015.

ولا يوجد من الناحية الدستورية ما يمنعها من ممارسة هذه السلطة خلال هذه الفترة(1)، أما الدورات الاستثنائية التي يعقدها البرلمان لمناقشة القضايا الطارئة وتنتهي بجدول أعمال أو بمرسوم، كما لا يمكن إدراج فترة حل البرلمان أو انتهاء الولاية التشريعية ضمن مفهوم "فترة ما بين الدورات"، فالوظيفة التشريعية خلال الفترتين لم يعد يمارسهما الملك كما كان عليه الحال في الفصلين 72 و19 من الدستور المغربي لعام 1996، فيما يمارس رئيس الجمهورية التونسي الوظيفة التشريعية وفق الفصل 70 من دستور 2014.

وبما أن الدستور المغربي يأخذ بنظام الدورتين في السنة لاشتغال البرلمان، فإن ذلك يمكن الحكومة من اللجوء إلى اتخاذ مراسيم الضرورة بشكل وافر، خاصة وأن مدة الدورات محدودة جدا، ومما يزيد من محدوديتها هو الإمكانية التي منحها الدستور للحكومة بختم دورات البرلمان، وبذلك يجعل الحكومة تسارع إلى ختم الدورة كلما رأت بأن جلسات البرلمان قد استمرت ثلاثة أشهر على الأقل لتفتح المجال على مصراعيه لاتخاذ مراسيم الضرورة، زيادة على أن نظام الدورات المعتمد بالمغرب يفسح المجال للحكومة بالتشريع بمقتضى مراسيم الضرورة لمدة زمنية تعادل المدة التي يشتغل فيها البرلمان وهي ستة أشهر في السنة(2).

من جهة أخرى، بعد حل البرلمان ودون أن تتاح الفرصة لانعقاد الدورة الموالية للمصادقة على هذه المراسيم، فإن قرار الحل لا يؤثر على مشروعية هذا النوع من المراسيم، فإنها تبقى سارية المفعول منتجة لآثارها القانونية شريطة ترقب اول

1- نواره تريعة، مرجع سابق، ص: 352-353.

2- الزويح حميد: علاقة البرلمان بالحكومة في النظام الدستوري المغربي- دراسة مقارنة- أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، السنة الجامعية 2000-2001، ص: 368-369.

دورة برلمانية يجتمع خلالها البرلمان الجديد لتعرض على أنظاره هذه المراسيم للمصادقة عليها(1).

رابعا: مصادقة البرلمان على مراسيم الضرورة.

بالإضافة إلى القيود الثلاث السابقة التي وردت على مراسيم الضرورة، فإن هذا النوع من المراسيم لا ينتج آثاره القانونية و لايسري مفعولها، إلا بعد تصديق البرلمان عليها، وفي هذا السياق، أشار الدستور المغربي في الفقرة الأولى من الفصل 81 من الدستور إلى ذلك بالقول: "... يجب عرضها بقصد المصادقة عليها من طرف البرلمان، خلال دورته العادية الموالية".

وإذا كانت المراسيم التي تتخذها الحكومة بين الدورات، تستكمل شرعية وقوة تنفيذها بمجرد الاتفاق مع اللجان المعنية ونشرها، فإنها لا تصبح قاعدة قانونية يتجاوز أمد تنفيذها حدود الدورة الموالية للبرلمان إلا بعرضها وجوبا على البرلمان أثناء الدورة العادية الموالية للموافقة عليها. أما إذا لم تعرض أثناء الدورة العادية التي تلي هذا الإجراء، فإنها تعتبر لاغية. وفي هذا السياق يؤكد الأستاذ "مصطفى قلوب" مايلي: "رغم أن النص الدستوري لم يبين الجزاء المترتب عن حالة عدم عرض الحكومة لمراسيم بقوانين التي أصدرتها فيما بين دورات الانعقاد، على أنظار المجلس النيابي، فإن الجزاء الطبيعي هو زوال ما كان من أثر كما لو قام البرلمان برفض المصادقة على المراسيم تماما، ما دامت الحكومة قد خالفت التزاما دستوريا يقضي بضرورة عرضها خلال الدورة العادية الموالية"(2).

1- مغنوج أحمد، مرجع سابق، ص: 477.
2- الزوع حميد، مرجع سابق، ص: 370-371.

ويبقى للبرلمان السلطة التقديرية في المصادقة أم عدم المصادقة، حيث يستمر سريان مراسيم القوانين بعد المصادقة عليها، فيما تزول قوتها القانونية عند رفض المصادقة، ولا يسري هذا الإلغاء بأثر رجعي، حفاظا على المراكز القانونية والحقوق المكتسبة، والبرلمان ليس مطالبا بتسبب قرار الرفض. وينطبق نفس الأثر القانوني عن عدم عرض الحكومة لها على البرلمان خلال الدورة البرلمانية العادية الموالية للمصادقة عليها، لأنها خالفت الشرط الذي أورده النص الدستوري، أما إذا انقضت الدورة العادية الموالية دون أن يتخذ البرلمان موقفا واضحا، فإن المراسيم تكون نافذة ومنتجة لآثارها، وكان البرلمان قد وافق عليها، إذ يبقى مسؤولا عن تهاونه، ويتحمل المسؤولية في ذلك، وهناك من يرى أن مجرد تأخرها في جدول الأعمال بسبب ازدحامه، أو إهمال أو عدم مبالاة البرلمان وانقضاء الدورة البرلمانية دون نظرها لايعفيها من إلزامية مصادقة البرلمان(1). وتبقى المصادقة على مراسيم الضرورة رهينة بما يتمتع به الائتلاف الحكومي بقيادة الحزب الحاكم من عدد المقاعد بمجلسي البرلمان، ونحن على علم بأن رئيس الحكومة المغربي مدعوم بأغلبية برلمانية حقيقية. وذهب المشرع الإسباني أبعد من ذلك، إذ نص الدستور في الفقرة الثانية من المادة 86 على ما يلي: "يجب أن تعرض مراسيم القوانين مباشرة للمناقشة والتصويت من طرف مجموع نواب الكورتيس الذي يجب أن يستدعى لهذا الغرض، ويجب أن يحدد الكورتيس موقفه من هذه النصوص صراحة بالقول أو الرفض"(2).

1- ولد سيد أب سيدي محمد، مرجع سابق، ص: 505-506.

2- مغنوج أحمد، مرجع سابق، ص: 481.

من جهة أخرى، لا يجوز إصدار مراسيم الضرورة في مجال القوانين التنظيمية والمعاهدات المكلفة لمالية الدولة، إذ في في الحالة الأولى يجب أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها لأحكام الدستور، وفي الحالة الثانية قد نص الدستور المغربي صراحة على إصدارها بظهير.

الفقرة الثالثة: الطبيعة القانونية لمراسيم الضرورة

سكت المشرع الدستوري المغربي عن تحديد طبيعة مراسيم القوانين، إن هي ذات طابع تنظيمي أم طابع تشريعي. وأمام غياب نص صريح، نعتمد على بعض الاجتهادات التي تغطي على غياب النص الدستوري.

انقسم الرأي الفقهي بشأن الطبيعة القانونية لمراسيم القوانين إلى اتجاهين؛ إذ ذهب أصحاب الرأي الأول إلى أن لهذه المراسيم صبغة تشريعية منذ تاريخ الإصدار، وأن اكتساب هذه الصفة لا يحتاج لموافقة البرلمان، مادام قد اكتسبتها بموجب النص الدستوري، أما الرأي الثاني، فإنه يضع مراسيم القوانين في خانة الأعمال الإدارية. ولا تكتسب المراسيم الصفة التشريعية إلا بعد موافقة البرلمان عليها في الدورة العادية الموالية، وهذه المصادقة هي الحد الفاصل بين الأعمال التشريعية والأعمال الإدارية، إذ أنه قبل الموافقة على المراسيم تعتبر قرارات إدارية يمكن لأي متضرر الطعن فيها بالإلغاء أمام القضاء الإداري⁽¹⁾.

والجدير بالذكر، أنه في حالة عرض المراسيم على البرلمان وقبل مصادقة البرلمان، لا يجوز للحكومة إدخال أي تعديل في المراسيم إلا بقانون، وليس القصد من ذلك أن المراسيم أصبحت قوانين، لأن حق الحكومة في إصدارها يكون قد انتهى بزوال حالة الضرورة وأن البرلمان يكون قد عاد إلى الاجتماع بانقضاء عطلته

1- مغنوج أحمد، مرجع سابق، ص: 495.

السنوية. أما في حالة المرحلة اللاحقة للمصادقة، فالطبيعة القانونية للمراسيم تتغير وتتحول من مجرد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء إلى مرتبة قوانين كاملة تدخل في البناء القانوني للدولة، وهنا لايجوز الطعن فيها بعدم المشروعية ولكن يجوز الطعن فيها بعد الدستورية⁽¹⁾.

وفي حالة عدم مصادقة البرلمان على مراسيم الضرورة في أول دورة برلمانية عادية، نتيجة عدم النظر فيها سواء لإهماله وعدم مبالاته، أو لازدحام جدول أعماله، إلا ان هذا الأمر تستبعده بعض الدساتير نظرا لأن السلطة التنفيذية تتحكم في جدول أعمال البرلمان، وهنا يثار سؤال مصير هذا النوع من المراسيم. يرى بعض الباحثين المغاربة أنه على الرغم من تهاون البرلمان في المصادقة على المراسيم التي عرضت للمصادقة بعد انتهاء الدورة البرلمانية، فإن المصادقة كانها تمت، المجلس يتحمل المسؤولية في ذلك، إلا ان ما جرى به العمل هو أن هذه المراسيم تبقى قرارات إدارية إلى أيوافق عليها البرلمان، لتكتسب صفة القانون العادي، أو يتم رفضها فتصبح لاغية، فلا تنتج آثارا قانونية، أما ما دون ذلك من تأخر البرلمان في ترتيبها في جدول العمال، وانقضاء الدورة البرلمانية دون النظر فيها، فإنه لا يعفيها من مصادقة البرلمان⁽²⁾.

الفقرة الرابعة: تعديل مراسيم القوانين

رأينا سلفا أن مراسيم القوانين، تمر بثلاث مراحل هي؛ مرحلة ما قبل العرض على البرلمان، مرحلة العرض على البرلمان ومرحلة التصديق. وهنا يثار سؤال إمكانية تعديل مراسيم القوانين خلال هذه المراحل.

1- عادل الطبطباني: مجلة الحقوق، العدد الثالث، ديسمبر 1993، ص: 16.

2- ولد سيد أب سيدي محمد، مرجع سابق، ص: 508.

أولاً: تعديل المراسيم قبل العرض على البرلمان.

خلال هذه المرحلة، تملك الحكومة كل أسباب اللجوء إلى هذا النوع من المراسيم، وبالتالي حق تعديلها أو إلغائها بقوانين لاحقة عليها، على أساس عرضها على البرلمان عند انعقاده، ونكون أمام حالتين:

أ- في حالة عدم موافقة البرلمان على مرسوم القانون، وهو ما يستتبعه رفض كافة التعديلات التي لحقت به.

ب- في حالة عدم اعتراض البرلمان على المرسوم الأصلي، والاعتراض على التعديل، فإن البرلمان يوافق على مرسوم القانون الأصلي، مع رفض مرسوم القانون المعدل، ويتم العمل به كأن التعديل لم يقدم.

ثانياً: تعديل المراسيم أثناء العرض على البرلمان.

تنتهي صلاحيات الحكومة في إصدار مراسيم القوانين بمجرد عرضها على البرلمان للتصديق، فلا يحق للحكومة اللجوء إلى تعديل المراسيم بقوانين لاحقة، إلا أن ذلك لا يمنع الحكومة أو البرلمان من اقتراح التعديل في هذه الفترة، عندما يستدعي الأمر تعديل بعضها، سيما وأن الفصل 81 من الدستور المغربي، ألزم الحكومة بعرض المراسيم على البرلمان في الدورة العادية الموالية، وبما أن الفصل لم يلزم البرلمان بإصدار قرار نهائي في حق المراسيم المعروضة عليه، فإن الحكومة يتكون قد تحصنت ضد أي إلغاء مؤقت إلى حين موافقة البرلمان أو رفضه للمراسيم، وإن طالبت المدة. وهو ما أخذ به الدستور الأردني (الفقرة الأولى من المادة 94)⁽¹⁾ والدستور الكويتي (المادة 71)، هذا الأخير سكت على مراسيم القوانين

1- ينص الدستور الأردني في الفقرة الأولى من المادة 94 على أن المراسيم: "تعرض على المجلس في أول اجتماع يعقده وللمجلس أن يقر هذه القوانين أو يعدلها، أما إذا رفضها فيجب على مجلس الوزراء بموافقة الملك أن يعلن بطلانها فوراً، ومن تاريخ ذلك الإعلان يزول مفعولها على أن لا يؤثر ذلك في العقود والحقوق المكتسبة".

التي عرضت على مجلس الأمة في عام 1981، لكن تم تعديلها استنادا إلى أن البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في ميدان التشريع (أ).

ثالثا: مرحلة تصديق البرلمان على مراسيم القوانين.

في هذه الحالة، لا يطرح الأمر أية صعوبة تذكر، إذ بمجرد أن يصادق البرلمان على المرسوم بقانون يصير قانونا، وبالتالي يمكن للبرلمان أن يستحضر سلطته لأجل التعديل أو الإلغاء، حسب مقتضيات الدستور أو ما ينص عليه النظام الداخلي للبرلمان.

خاتمة:

انطلاقا مما سبق ذكره، نتوصل إلى أن مراسيم الضرورة تحظى بأهمية بالغة في المغرب وتونس، وتصدر عن السلطة التنفيذية في غياب البرلمان، من قبل الحكومة خلال الفترة الفاصلة بين الدورات (الدستور المغربي) و من قبل رئيس الجمهورية خلال حل مجلس النواب (الدستور التونسي). ووينصح جمهور الفقهاء باستخدام هذا النوع من التشريع الاستثنائي في الإطار الضيق حتى لا يتم المساس بمبدأ فصل السلطات، الأمر الذي ينعكس سلبا على الممارسة الديمقراطية برمتها.

1- عادل الطبطبائي: مجلة الحقوق، العدد الثالث،، ديسمبر 1993، ص: 18.

مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء دستور 2011

بوتاقى طارق
طالب باحث
مركز دكتوراه القانون العام

تمثل المعارضة البرلمانية أحد المفاصل الأساسية للنظام البرلماني، فهي رقيب مفوض من لدن الشعب على الحكم، وحتى يتأتى لها مباشرة الوظيفة الرقابية على الأداء الوظيفي للحكومة، كان ولا بد للدستور وأن يقر لها بمنظومة من الأدوات التشريعية والرقابية التي تستعملها حسب الحالة والضرورة، فعلى طول المسار الدستوري المغربي من سنة 1962 إلى غاية سنة 2011، و مدار المراجعات الدستورية التي شهدتها المغرب بعد الدستور الأول سنة 1962 مرورا بمراجعة سنتي 1970 و1972 فمراجعة كل من 1992 و1996 عرف مركز المعارضة في النظام السياسي والدستوري المغربي تأرجحا في الأداء دون تغيير على مستوى المنزلة مع ارتقاء بالحقوق والمنزلة على مستوى النص الدستوري والتشريعي مع مراجعة سنة 2011، مقابل تدهور على المستوى الأداء الوظيفي العملي.

فما المقصود بالمعارضة البرلمانية؟ وهل تمكن المشرع بالفعل من تعضيد مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي؟

أ- ماهية المعارضة البرلمانية

سنحاول بداية تحديد مفهوم المعارضة في إطار ما يخدم الإشكالية البحثية موضوع مقالتنا، فالأحزاب السياسية تعتبر من المفاهيم السياسية الحديثة، ونتاج للديمقراطية ومبدأ سيادة الشعب، إذ يعرف الحزب السياسي على أنه : تجمع أو تنظيم يضم مجموعة من الأشخاص يعتقدون نفس المبادئ السياسية، أو يسود بينهم اتفاق عام حول أهداف سياسية معينة، يعملون على تحقيقها، ويسعون إلى ضمان تأثيرهم الفعال في إدارة الشؤون السياسية للدولة، ويخوضون المارك الانتخابية أملا منهم في الحصول على المناصب الحكومية أو تسلم إدارة دفة الحكم. وتأسيسا عليه فإن الأحزاب السياسية، في الأنظمة الديمقراطية، تعتبر ركن الارتكاز في الحياة السياسية والدستورية، إذ لا يمكن أن نتصور وجود نظام ديمقراطي دون أحزاب سياسية تتمتع بحرية ممارسة نشاطها السياسي عبر مراقبة عمل الحكومة من خلال ممثليها في البرلمان والهيئات المنتخبة، وتوجيه النقد لها وإظهار أخطائها للرأي العام. وفي مقابل الأحزاب التي تكون في التكتل الحكومي، وتعمل على تنفيذ البرنامج الذي انتخبت من أجله، نجد أحزاب أخرى في المعارضة تباشر وظيفة مراقبة ومحاسبة الحزب الحاكم أو الأحزاب المتكتلة في الحكومة.

وفي هذا الخصوص، تجدر بنا الإشارة إلى أن مفهوم المعارضة يختلف باختلاف الزمان والمكان، فهو يرتبط ارتباطا وثيقا بوجود السلطة فضلا عن الحريات العامة في الأنظمة الديمقراطية ومدى ديمقراطية النظام السياسي. وبالرغم من أن ظهور مفهوم المعارضة اقترن كتعبير وكقوة سياسية بظهور الديمقراطية غير المباشرة في أوروبا منذ العام 1826، خصوصا في المملكة المتحدة، فإنه يُعتبر مفهوما من المفاهيم الحديثة في علم السياسة، فمنذ القدم وإلى مدة

قريبة لم يكن مفهوم المعارضة موضوعاً للتعريف بالعناصر والفئات التي تختلف مع السلطة الحاكمة، كما لم تكن أيضاً المعارضة متناولة في البحث الدقيق والتحليل الشامل من قبل العلماء والمفكرين السياسيين، أما اليوم فيلاحظ أن المفكرين السياسيين يتناولون بالتحليل المعارضة وأثرها في الحياة السياسية.

كلمة المعارضة في اللغة¹ تعني الصد والتعارض والتباين أما في «الاصطلاح» فأعطاهم فقهاء القانون الدستوري معنيان أحدهما عضوي (شكلي) والآخر مادي (موضوعي)، فيقصد بالمعارضة وفق المعيار الشكلي مجموع القوى والهيئات التي تراقب الحكومة وخططها وقد يكون من بين أهدافها الحلول محلها، عن طريق الفوز في الانتخابات أو غيره، وتكتب في اللغة اللاتينية كما يلي (opposition)، أما وفق المعيار المادي أو الموضوعي، فتعني مجموع الفعاليات والأنشطة التي تروم انتقاد الحكومة ومراقبة خططها وأنشطتها، ويكون ذلك من قبل قوى وهيئات تمثل المعارضة العضوية، كما قد يكون من قبل فئات وشخصيات من داخل الحكومة نفسها خاصة إذا كانت حكومة ائتلافية.

أما اصطلاحاً فيمكن تعريف المعارضة البرلمانية على ثلاث مستويات انطلاقاً من وصفها حالة أو علاقة أو وظيفة: فكحالة هي تصطلح على "الأقليات الانتخابية" التي ترتبط بالأغلبية من خلال الاعتراف المتبادل، من حيث امتلاك هذه الأخيرة لسلطة اتحاد القرار، مقابل اعتراف الأغلبية للمعارضة من حيث هي أقلية بحق تبني رأي مخالف عبر معارضتها للمشاريع المقدمة لها¹. أما كعلاقة، فتهتم أكثر بطبيعة العلاقة التي تربطها بالحكومة، ومن خلفها أغليبيتها،

¹ - William Gills : L'oppositions parlementaire : étude de droit comparé ; Revue du droit public n5 ; 2006 p1349.

وبشكل عام هي علاقة تحمل عنوان عدم دعم الحكومة حيث تشمل المعارضة البرلمانية جميع التشكيلات السياسية الموجودة في البرلمان، والتي لا تمنح دعما للسياسات التي يقدمها مالكو السلطة¹.

بينما تعريف المعارضة البرلمانية وظيفيا، يحيلنا على الاهتمام بوظيفتها داخل النظام السياسي، وفي هذا الصدد ترتبط المعارضة البرلمانية بشبكة مفاهيمية من قبيل التمثيل، التعددية السياسية، التناوب، من خلال "الحد ومراقبة السلطة"².

انطلاقا من ما تقدم، يمكن أن نقول أن المعارضة البرلمانية هي مجموع الفاعلين اللذين لم تخول إليهم شرعية الانتخاب أو طبيعة التحالف الأغلبي، إمكانية التمثيل داخل السلطة التنفيذية، ما يسمح لها أن توظف فضاء البرلمان وما يسمح به من إمكانية التعريف والتأثير والضغط من خلال أداء وظيفتها التشريعية والرقابية والتقييمية والدبلوماسية لإبراز رؤية مغايرة لما تقدمه السلطة القائمة، والذي لا يمثل فقط موقف المعارضة لما هو قائم أو ما هو مقترح، بل أيضا مشروعاً بديلاً تعمل على تسويقه والوعد بتنفيذه في حالة الوصول إلى السلطة عن طريق التناوب³.

هذا المفهوم جعل من المعارضة عنصراً جوهرياً لتحقيق التوازن في جل الأنظمة السياسية، فبدونها تصبح الديمقراطية كما يقول - جورج بوردو- "من قبيل

¹ - Michel Hating : Opposition parlementaires, gouvernement minoritaires et démocratie inclusive , L'exemple des pays Scandinaves Revue international de(politique comparée vol 18 n2 2011 p46

² - Revue du droit public n 4,2002 p1135,leconstitutionne garatie ommeMarie-Claire Ponthoreau ,L'opposition

³ - Rozenberg et Eric Thiers : Enquet sur L'opposition parlementaire,IN « L'opposition parlementaire »,sous la direction de Olivier rozenberg et Eric Thiers,la documentation française 2013.

الأوهام"، لقد مكنا هذا التوصيف من التمييز بين المنزلة التي تحظى بها المعارضة البرلمانية في الدول المتقدمة حيث تضاهي في أهميتها مكانة الأغلبية الحكومية، من قبيل إنجلترا إذ أن الملكية في إنجلترا، اعتبرت دائما ولازالت، المعارضة مكون أساسي من مكونات النظام السياسي الإنجليزي يتوجب استشارته في الشؤون المتعلقة بمصير البلاد، انطلاقا من مبدأ التداول السلمي للسلطة، وأنها في يوم من الأيام ستصل إلى السلطة، ما سمح للمعارضة في البرلمان الإنجليزي بتوظيف الآليات السياسية بمرونة والإفادة من تجربتها السياسية وبين المغرب، وبين مركزها في المملكة المغربية كدولة من الدول السائرة في طريق النمو ذات الخصوصية التاريخية والدينية والتقليدية حيث توظف المعارضة في نظامها البرلماني كآلية لخدمة رغبة وتوجه النظام السياسي، فالمعارضة النموذجية التي تجذبها الملكية في المغرب تقوم في أساسها على "معارضة حكومة ملك المغرب" وليس معارضة ملك المغرب وفي حالة تحقق هذا الأخير ستنتقل من معارضة داخل النظام إلى معارضة خارج النظام، ما يجعل المعارضة المثلى في تصور المؤسسة الملكية بالمغرب هي تلك المعارضة "البناءة" و"الرفيعة"، و"المحترفة"، على أن لا تتجاوز الخط المرسوم الذي يعنى قبل كل شئ السلطة السياسية ونظام الدولة "فيكون مآلها السياسي في معادلة "الحزب كدعامة للنظام". فقد عرفت علاقة المعارضة بالنظام السياسي في المغرب منذ الاستقلال إلى حدود 2011 تقلبات تراوحت بين الاختلاف والإقصاء، والتوافق والاحتواء، حيث تحولت إلى معارضة مؤسساتية.

وتأسيسا عليه، يمكن القول أن الأحزاب السياسية، في الأنظمة الديمقراطية، تعتبر ركن الارتكاز في الحياة السياسية والدستورية، فلا يمكن أن تتمثل نظاما ديمقراطيا دون أحزاب سياسية تتمتع بحرية ممارسة نشاطها

السياسي في مراقبة عمل الحكومة من خلال ممثليها في البرلمان والهيئات المنتخبة، وتوجيه النقد لها وإظهار أخطائها للرأي العام. ففي مقابل الأحزاب التي تكون في التكتل الحكومي، تعمل على تنفيذ البرنامج الذي انتخبت من أجله، نجد أحزاب أخرى في المعارضة تباشر وظيفة مراقبة ومحاسبة الحزب الحاكم أو الأحزاب المتكتلة في الحكومة. أما في الخصوصية المغربية فهي دعامة أساسية للنظام ما دامت تزاوّل نشاطها في حدود الخطوط المرسومة لها.

وفي هذا الخصوص، لا بد أن نشير إلى أن مفهوم المعارضة يختلف باختلاف الزمان والمكان، فهو يرتبط ارتباطاً متيناً بوجود السلطة فضلاً عن الحريات العامة في الأنظمة الديمقراطية ومدى ديمقراطية النظام السياسي. وعلى الرغم أن ظهور مفهوم المعارضة اقترن مولده كتعبير وكقوة سياسية بظهور الديمقراطية النيابية في أوروبا منذ عام 1826، خصوصاً في المملكة المتحدة، فلزال إلى حدود الساعة يُعتبر مفهوماً من المفاهيم الحديثة في علم السياسة فمنذ القدم وإلى مدة قريبة لم يكن مفهوم المعارضة موضوعاً للتعريف بالعناصر والفئات التي تختلف مع السلطة الحاكمة، كما لم تكن أيضاً المعارضة متناولة في البحث الدقيق والتحليل الشامل من قبل العلماء والمفكرين السياسيين، أما اليوم فيلاحظ أن المفكرين السياسيين يتناولون بالتحليل المعارضة وأثرها في الحياة السياسية.

في هذا الصدد، حاولت تدخلات بعض الأكاديميين أن تقدم لنا تعريفاً مانعاً للمعارضة البرلمانية، ونجد من بينهم الأستاذان نجيب با محمد وعبد الرحيم المصلوحي، حيث اتفقا على أن المعارضة هيئة أو مؤسسة مشكلة من مجموع النواب أو المجموعات النيابية غير المشاركة في الحكومة ولا تدعمها بشكل منتظم، وتساهم في العمل البرلماني على مستوى التشريع والمراقبة والدبلوماسية،

كما أنها عبارة عن سلطة مضادة على المستوى الدستوري، و تبحث عن طريق مباشرة وظائفها واختصاصاتها المحددة بالدستور وبالقانونين التنظيميين لمجلسي البرلمان، عن انتقاد الحكومة وتقديم بدائل للسياسة الحكومية. وهو الاتجاه الذي ذهب إليه الأستاذ أحمد البوز، حيث أكد أن نشوء المعارضة بمعناها العام ارتبط بنشوء السلطة، وعادة ما تعرف من خلال موقعها إزاء السلطة على اعتبار أنها تحيل على القوى السياسية التي لا تقع في السلطة وتعارض من يوجد فيه، كما أن المعارضة السياسية بمفهومها الحديث تبدو مرتبطة أكثر ببروز النظام البرلماني التمثيلي وبتطور النظام الحزبي التنافسي في السياق الغربي، حيث اتخذت طابعا مؤسساتيا وأضحت الوثائق الدستورية تقرر بشرعيتها في الوجود، وبأحقيتها في التمثيل المؤسساتي، وفي التوفر على الموارد اللازمة التي تسمح لها بالقيام بالوظائف المنوطة بها. وقد تم التأكيد على أن المعارضة بشكل عام تعيش أزمة تنظيم ونظام وليس أزمة أداء، وجاء الدستور المغربي لسنة 2011 ليحسم في المكانة التي ينبغي أن تحتلها في النظام السياسي والدستوري، حيث انحاز المغرب إلى الدول القليلة التي عملت على دسترة المعارضة وتكريس حقوق لفائدتها.

انطلاقا من ما تقدم، يمكن القول أن المعارضة البرلمانية هي مجموع الفاعلين اللذين تخول إليهم شرعية الانتخاب أو طبيعة التحالف الأغليبي، إمكانية التمثيل داخل السلطة التنفيذية، وتوظف فضاء البرلمان وما يخوله من إمكانية التعريف والتأثير والضغط من خلال أدائها لوظائف التشريع والرقابة والتقييم والدبلوماسية، لإبراز رؤية مغايرة لما تقدمه السلطة القائمة، والذي لا يمثل فقط موقف المعارضة

لما هو قائم أو ما هو مقترح، بل أيضا مشروعا بديلا تعمل على تسويقه والوعد بتنفيذه في حالة الوصول إلى السلطة عن طريق التناوب¹.

المحور الأول: ضعف المركز الدستوري للمعارضة البرلمانية خلال فترة ما قبل دستور 2011

إن الوضع المذكور سلفا في الحالة المغربية، فرض علينا التسائل عن الوظيفة الحقيقية للمعارضة على ضوء التوازنات السياسية المتصلة بطبيعة النظام السياسي الدستوري المغربي في مرحلة ما بين 1963-2011؟ وحدود دورها؟ والأسباب المرتبة لمحدودية وظيفتها؟ فماهية وظيفة المعارضة في النظام السياسي والدستوري المغربي؟ وحدودها؟

أولا: وظيفة المعارضة وتأمين أداؤها السياسي خلال مرحلة 1963-2011.

إن الظروف السياسية الذي مر بها المغرب خلال محطات مرحلة ما قبل سنة 2011، لم يكن مساعدا لأحزاب المعارضة المنبثقة عن الحركة الوطنية، على ممارسة نشاطها السياسي والحزبي في جو نقى وصاف، خصوصا إذا علمنا أن الفكر الحزبي في المغرب منذ ولادته، لم تكن له علاقة بالنزعة الديمقراطية بقدر ما ارتبط بروزه بالنزعة الوطنية، وفي هذا السياق، نذكر أن كتلة العمل الوطني انبثقت في سياق المواجهة مع الاستعمار، الفرنسي سنة 1934 لتتعرض للانشقاق سنة 1936، ويبرز على إثرها الحزب الوطني تحت قيادة علال الفاسي والحركة القومية بقيادة محمد حسن الوزاني، التي تحولت بدورها إلى حزب الشورى والاستقلال، ومن هنا نرصد تبلور خاصيتين أساسيتين تتجلى في التضايق من

¹ - Rozenberg et Eric Thiers : Enquet sur L'opposition parlementaire, IN « L'opposition parlementaire », sous la direction de Olivier rozenberg et Eric Thiers, la documentation française 2013.

المنافسة، وتغييب الديمقراطية الداخلية، فقد قدم كل حزب من هذه الأحزاب نفسه كمثل للشعب بأكمله، واشتغل منذ البداية معتمدا على مبدأ "الإجماع" الذي كان يرفض كل اختلاف، ما سيفضي فيما بعد إلى تنامي ظاهرة الإنشقاقات الحزبية المحكومة بمنطق الصراع القبلي، في إطار ماسماه (الإنقساميون) بالفوضى المنظمة، التي ارتبطت بدورها إما بطموحات الأشخاص في الزعامة، وبتدبير من السلطة، أو من أجل إحداث نوع من الفرز السوسيوسياسي من قبيل حالة الانشقاق التي ضربت حزب الاستقلال سنة 1959 ما سيؤثر في الفترة اللاحقة على تشكيل المعارضة عقب دسترة النظام السياسي المغربي سنة 1962 ووظيفتها وحدود تأثيرها، فباستثناء الولاية التشريعية الأولى (1963-1965) حيث كانت المعارضة، ممثلة في حزبي الاستقلال والاتحاد الوطني للقوات الشعبية، قادرة نسبيا على ممارسة نوع من الضغط على الحكومة في خضم عدم استقرار أحزاب "الأغلبية" داخل مجلس النواب¹.

أما الولايات التشريعية منذ 1977 إلى 1997 فقد نمت عن واقع "معارضة ملجئة" وقاصرة اكتفت في ظل الظروف السياسية القائمة آنذاك بالاحتجاج السياسي والمؤسسي، وتأسيسا على ما سبق ذكره شهد برلمان 1977-1983 عجزا حقيقيا للمعارضة قياسا بالولاية التشريعية 1963-1965 إذ وجدت نفسها ممثلة بستة عشر نائبا (خمسة عشر عن الاتحاد الاشتراكي للقوات الشعبية ونائب عن حزب التقدم والاشتراكية). وهو ما جعل أحد الباحثين يصف هذه الولاية بـ "برلمانية شبه اجتماعية". على الرغم من كون الولاية التشريعية (1984-1992)

¹ - Octave Marais, "l'élection de la chambre des représentants du Maroc", A.A.N, 1963, p85-106.
"Chronique politique Maroc", A.A.N, 1964, p121-131

شهدت إعادة الاعتبار النسبي للمعارضة البرلمانية داخل البرلمان على مستوى الأرقام (78) وعودة حزب الاستقلال إلى صفوف المعارضة البرلمانية بعدما أستنزف سياسيا خلال مشاركته في الحكومة، فقد ظلت في محصلتها مجرد اجترار للولايات التشريعية السالفة، إذ وجدت نفسها غير قادرة عدديا عن إرغام الحكومة على الرضوخ لبعض مطالبها على المستوى التشريعي كما ظل منطق الاستمرارية مهيمنًا في السياسة الحكومية التي حاولت المعارضة "إدانتها" سياسيا من خلال ملتئم الرقابة في ماي 1990. نفس الوضع سيتكرر مع برلمان الولاية التشريعية الخامسة (1993-1997)، حيث ظلت أحزاب الحركة الوطنية الممثلة في موقع المعارضة، ب حصولها على 115 مقعدا من أصل 333 لتظل "الأغلبية" حكرا على الأحزاب الموالية استراتيجيا للاختيارات الرسمية، خلافا لما كان يوحي به السياق العام من أن المغرب يعيش مرحلة تراض السياسي من أجل الانتقال إلى مرحلة التناوب على المسؤولية الحكومية.

أما خلال فترة دستور 1996 فقد شهدت برلمانات 1997-2002-2007 اختيار الأحزاب المنبثقة عن الحركة الوطنية وذات الامتداد الشعبي والتاريخي في منعطف تاريخي الانتقال إلى تدبير الصراع من داخل النسق، بعدما كانت تدبره خارج النسق في مرحلة السبعينات والثمانينات، وفي هذا الصدد، يقول الأستاذ محمد ضريف "مما أدى إلى انتصار الاستراتيجية الاحتوائية"، وأكثر من ذلك أدى إلى تحول في طبيعة المعارضة السياسية بالمغرب، إذ لم تعد هناك معارضة للحكم بل أضحت معارضة صرفة للحكومة، ولم يعد الصراع حول طبيعة نظام الحكم الذي ساد في مرحلة الستينيات والسبعينيات قائما وإنما انحصر في طبيعة السياسة الحكومية متبعة، بل

إن المعارضة للحكومة ستختزل في معارضة لوزارة الداخلية تحديدا¹. هكذا تحولت المعارضة من معارضة نظام الحكم إلى معارضة حكومة ليست في الحقيقة سوى أداة تنفيذية لا تصنع الخيارات الكبرى ولا السياسات العامة.

هذه الوضعية فرضت علينا التساؤل عن الوظيفة الحقيقية للمعارضة البرلمانية التي تتحول إلى "معارضة محتومة" في ظل توازنات سياسية متصلة بطبيعة النظام السياسي. وهو واقع غالبا ما جعل الأحزاب المتوقعة استراتيجيا في المعارضة مهددة بـ"الضمور السياسي" الذي يظل نتيجة حتمية لواقع "التغيب القهري" عن ممارسة المسؤولية الحكومية ترتيبا على قواعد التناوب السياسي².

وعليه، فرغم المكانة التي احتلتها المعارضة في التجربة البرلمانية المغربي خلال مرحلة ما بين 1962-2011، فإنها لم تكن معارضة واحدة بل كانت معارضات بالجمع، فمن جهة، هي لم تجتمع على قاسم إيديولوجي أو فكري أو تاريخي مشترك بين جميع أحزابها، ومن جهة أخرى ظلت باستمرار تشكوا من ضعف رأسمالها الانتخابي وأرصدها الشعبية، وتمزق نسيجها التنظيمي، وضعف وحدتها الداخلية³. ومن جهة ثالثة، لم تتمتع بوضع قانوني خاص يكسبها حقوقا محددة تميزها عن الأغلبية البرلمانية، ويحولها وضعاً متميزاً إزاءها. ما يسمح بالقول، أن انغلاقها على ذاتها، وتخبطها في فعلها قاد إلى تدني شعور مكوناتها بالانتماء إلى المؤسسة البرلمانية، وبالتالي ضعف الدافع للمبادرة والفعل كتحصيل حاصل لفقدان الثقة في القدرات والمؤهلات.

¹- أنظر ص 104 من المغرب في مفترق الطرق، قراءة في المشهد السياسي، لمحمد ضريف، منشورات المجلة المغربية لعلم الاجتماع السياسي.

²- Bernard Badie et Jacques Gerstle, Sociologie politique, Paris, PUF, 1979, p9

³- أنظر ص 37 من مقالة لنور السداة حميوي تحت عنوان "المؤسسة التشريعية بين تأثير الفعل الخارجي وتداعيات الممارسة الداخلية" منشورات مجلة مسالك الفكر والسياسة والإقتصاد عدد 25-26 صادر عن مطبعة النجاح الجديدة بالدار البيضاء الطبعة الأولى 2014.

فكل معارضة لا يمكن أن تكون فاعلة ونافذة، إلا إذا تمتعت بمركز قانوني ودستوري خاص، وتحقق فيها تنظيم داخلي جيد لمكوناتها، وهياكل وأجهزة وبنيات، تسهر على حسن التسيير والتخطيط، إلى جانب وجود قيادة ديمقراطية¹.

ثانيا: الأسباب الذاتية والموضوعية لضعف وظيفة المعارضة في النظام السياسي والدستوري المغربي.

من خلال قراءتنا للممارسة التشريعية والرقابية والدبلوماسية للمعارضة البرلمانية، حاولنا تحديد مواطن الضعف الوظيفي للمعارضة، الناجمة عن العديد من الأسباب المرتبطة جوهريا بضعف التنسيق، وغياب رؤية فكرية واضحة، والتوجهات الموحدة، إلى جانب غياب تقاطع مذهبي، ما قاد إلى بروز معارضات برلمانية صغيرة وغير وفاعلة، كما نسجل خلال هذه المرحلة من الدراسة أن معظم الأحزاب السياسية المغربية بصرف النظر عن قوتها العددية في مختلف الولايات التشريعية، لم تستهويها المعارضة حيث ظل للحاق بها يتم بعد انسداد أفق الانتماء إلى التحالف الحكومي ما دفعنا إلى التساؤل عن الوظيفة الحقيقية للمعارضة البرلمانية في النسق السياسي المغربي².

يمكن لنا أن نشخص مشكل المعارضة، خلال مرحلة الدراسة هذه، في:

- خلال الفترة 1962-2011 لم يحدد لا الدستور ولا الأنظمة الداخلية مفهوم المعارضة، كما أنها برزت كمعارضات بالجمع، وليست بالفرد، فمن جهة لم تجتمع على قاسم إيديولوجي أو فكري أو تاريخي مشترك، ومن جهة أخرى فقد أضحت تعاني من ضعف أرصدها الشعبية، فضلا عن تمزق نسيجها التنظيمي، وتراجع

¹- أنظر مقالة لعثمان الزباني تحت عنوان في تشرح مقومات "المعارضة البرلمانية النافذة" في المغرب منشورة بتاريخ 2 يونيو 2013 على المجلة الإلكترونية Maroc Droit.com.

²- أنظر ص 29 من مرجع عبد الإله بلفريز "المعارضة الديمقراطية في المغرب: جسامة التضحيات وخيبات الحصاد"، مجلة نوافد، العدد الثاني، أكتوبر 1988.

شعبيتها، رغم ما خولها دستوري 1992-1996 من حقوق تعزز مركزها في مواجهة الحكومة، فقد عازتها النجاعة والحكمة، وغياب مخطط واضح للفعل والتحرك، ومباشرة دورها التشريعي والرقابي، ومناقشة السياسات العمومية، والمساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية.

أضف إلى ذلك ان الفصل الثالث من دساتير المغرب المتعاقبة ظل يرسم بوضوح حدود وظائفها في النظام السياسي المغربي ويحصرها في تنظيم وتمثيل المواطنين، ويكرس الخلط القائم بينها وبين الجماعات المحلية والمنظمات النقابية والغرف المهنية¹.

فمعانات المعارضة من النظرة الفردية والمصالح الضيقة، والتمثلات السلبية لدى الأحزاب السياسية المشكلة لها، عرقل تشكل ثقافة المعارضة، حيث أن الكثير منهم ينظر إليها "كشر لا بد منه" فبخلاف التوقع في الأغلبية، الذي يمكنها من الحصول على امتيازات مختلفة تقل مقارنة بحالة الاصطفاف في المعارضة، فالمعارضة الجيدة هي تلك التي تستوحي قراراتها من ثقافة جيدة تسمح لها بالانتقال من مجرد معارضة منبرية إلى قوة الفعل والدينامية وطرح السياسات البديلة المبنية على مقومات موضوعية وعقلانية².

كما تعاني من ضعف ذاتي، لأسباب من بينها ضعف التنسيق بين مكوناتها، وتشكلها من خليط هجين من الأحزاب، إلى جانب أحزاب أخرى خبرت ممارسة السلطة والاصطفاف في الأغلبية أكثر من المعارضة، ما جعلها تقع باستمرار خلال هذه المرحلة من الدراسة تحت طائلة الحكومة والأغلبية المساندة لها، هذا علاوة على تعرضها إلى متغيرات داخلية فرضها تعقد العمل البرلماني بمختلف تجلياته،

¹- أنظر ص 215 و216 من كتاب البرلمان المغربي "البنية والوظائف دراسة في القانون البرلماني المغربي" لأحمد بوز صادر عن مطبعة المعارف الجديدة طبعة 2011 الرباط.

²- أنظر مقالة ل د عثمان الزباني تحت عنوان: في تشريح مقومات "المعارضة البرلمانية النافذة" في المغرب.

ومنغبرات البيئة الخارجية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدها المغرب في الفترة الممتدة بين 1962 إلى 2011، حيث عجزت باستمرار عن تطوير أدوات اشتغالها، وخطابها، من أجل التأقلم مع المعطيات المستجدة بشكل مستمر ودائم. ضعف التواصل الخارجي للمعارضة، نظرا لضعف انفتاحها على المواطنين، ومختلف فئات المجتمع المغربي والتفاعل معهم، من خلال استثمار أدوات الاتصال الجماهير، وضعف اطلاعها على حاجيات وانشغالات المواطنين على مستوى التشريع والسياسات العامة خصوصا ما يتعلق منها بتحديد الأولويات، لأن المعلومات التي من المحيط الخارجي، تكون أكثر أهمية من تلك التي يتحصل عليها من مكاتب البرلمان، والكشف عن الاختلالات وأوجه القصور والضعف في السياسات الحكومية¹. كما أن استقرار المكونات الحزبية المشكلة للمعارضة لمدة طويلة، وغياب إمكانية التداول على المجال الحكومي، جعل صفة المعارضة البرلمانية لصيقة بأحزاب معينة، إلى درجة الخلط بين الوظيفة والدور والإيديولوجيا². فمضمون المذكرات الدستورية لأحزاب الكتلة خلال مطلع التسعينات، وتصورها لمسألة الإصلاح السياسي، انطلقت من فكرة إعادة التوازن بين المؤسسات الدستورية، ما من شأنه حسب وجهة نظرها أن يرتب، تعزيزا ودعمًا لوظيفة المعارضة البرلمانية في النظام السياسي المغربي³. هذا فضلا عن تباين قوتها العددية بين مجلسي النواب والمستشارين، إذ نلاحظ في هذا الصدد أن المعارضة

¹ أنظر مقالة ل د عثمان الزياتي تحت عنوان: في تشريح مقومات "المعارضة البرلمانية النافذة" في المغرب

² - Sanaa Mokhtari. La répartition spéciale des partis politique Marocains selon deux axes . mémoire de la maîtrise en science politique . université de Quebec a Montréal. Mai 2009.

³ - أنظر ص 72 من مرجع لمحمد أتركين تحت عنوان نظام المعارضة البرلمانية منشورات مجلة الحقوق سلسلة "الدراسات والأبحاث"، الطبعة الأولى 2014 صادر عن مطبعة المعارف الجديدة بالرباط.

البرلمانية في مجلس المستشارين تحوز قوة عددية تجعلها أكثر نجاعة في مجابهة الحكومة وهو ما يتجلى من خلال الجدولين التاليين:

ثالثا : تقييم أداء المعارضة البرلمان في مرحلة ما قبل دستور 2011 بين

النجاح والإخفاق

يمكن أن نقول أن قوة المعارضة البرلمانية بالمغرب اختزلت في المعارك الصحفية عبر الاستجابات دون قوة في الحياة السياسية والبرلمانية وتظل أهم النجاحات، التي تمكنت من تحقيقها خلال هذه المرحلة السياسية والدستورية من تاريخ الدولة، هي المساهمة العملية في توفير الشروط الضرورية للانتقال الديمقراطي. أما إخفاقاتها فتتجلى في افتقاد القدرة على التجديد والتغيير السياسي وبلورة مواقف سياسية تخدم أرسدها الحزبية وفشلها في تقديم برنامج واضح وواقع، وتدرعها المستمر بتنفيذ البرنامج الملكي، بسبب رصيد أحزابها عقب المشاركة في حكومة التناوب التوافقي ما رتب انشقاق مجموعة من أحزابها، فتحولت فسيفساءها، إلى مجرد دعامة للنظام السياسي في مواجهة التخلف السياسي والاقتصادي، لا سيما عقب تحالف الملكية مع أحزاب المعارضة والذي تغذى مطع التسعينات بقدم الاتحاد الاشتراكي، و نزوعها المتدرج نحو الاعتدال خلال مرحلة تحمل المسؤولية الحكومية، مقارنة بالأحزاب غير المعارضة للنظام السياسي التي طبعها الاستقرار السياسي، حيث يخبوا وزنها السياسي ويتقوى بين الحين والآخر، من قبيل لفديك والاتحاد الدستوري¹، خلافا لأحزاب المعارضة في الأنظمة الديمقراطية التي تروم الوصول إلى السلطة السياسية والحكم كتوجه مركزي، وعليه فالحقيقة المستخلصة من ما سلف ذكره هو أنه خلال هذه المرحلة من الدراسة، لم يكن بالإمكان الحديث عن ديمقراطية تمثيلية تفويضية، إذ أن عجز

¹ - أنظر ص 53-54 من مجلة فريديش آيبرت.

الأحزاب عن مباشرة وظيفتها التمثيلية والمؤسساتية جعلها تنقلب إلى ممارسة وظيفة أخرى تسمى الوساطة في البرلمان وعلى مستويات أخرى¹.

نخلص بالقول، إلى أن أي تفكير للمشرع الدستوري في النهوض بمركز المعارضة في النظام السياسي والدستوري المغربي، وتأهيلها والارتقاء بأدائها التشريعي والرقابي والدبلوماسي، يجب أن يؤسس له على علاقة جديدة بين الأغلبية والمعارضة قوامها الاحترام، وإلغاء ثقافة الإقصاء وتشجيع التعاون لمواجهة الإكراهات المطروحة بخصوص تدبير السياسات العمومية التي تحتاج إلى تظافر غير مشروط للجهود كل من موقعه يقترح آراء وتصورات من شأنها أن تفيد في تجويد صناعة التشريع، فالأغلبية والمعارضة هم عبارة عن كل برلماني لا يمكن أن يتجزأ، ولا يمكن لأي من الطرفين أن يعمل ويشغل بشكل جيد في غياب الطرف الآخر². فالنخبة المشكلة للمعارضة السياسية يمكنها أن تساهم وبقوة في إعادة "تشكيل" المجتمع وتقديم الاقتراحات البناءة وخلق فضاء فكري تناقش في إطاره كل القضايا المطروحة على الساحة الوطنية.

لابد من الإشارة إلى أنه، لا يمكن أن تحل أي قوة أخرى مكان المعارضة السياسية الواعية والبناءة. فالتفكير في إيجاد آليات أخرى، أو العودة إلى أنماط من التنظيمات القديمة والتقليدية قد يحمل في طياته الكثير من الأخطار الخفية التي لا يمكن التكهن بها في الوقت الحالي³.

¹ - أنظر ص 55 من مجلة الأحزاب فريديريتش أيبتر.

² - مقالة ل د عثمان الزباني تحت عنوان: في تشريح مقومات "المعارضة البرلمانية النافذة" في المغرب.

³ - أنظر محاضرة للدكتور أحمد عطيبي قدمها في إطار فعاليات اليوم البرلماني المنظم من طرف المجموعة البرلمانية للجهة الوطنية الجزائرية بالمجلس الشعبي الوطني، حول دور المعارضة في بناء الديمقراطية في الجزائر: 28 جانفي 2010 منشورات المجلس الوطني الشعبي.

المحور الثاني : الارتقاء بالمركز الدستوري للمعارضة البرلمانية في ظل دستور 2011

جاء دستور فاتح يوليوز حاملا معه مجموعة من المستجدات التي تهم توزيع السلطة بين المؤسسات الدستورية، والنهوض بمنزلة المؤسسة التشريعية لاسيما مركز المعارضة فيها، من خلال تطوير أدواتها التشريعية والرقابية والدبلوماسية، والارتقاء بآداءها. لقد جاء دستور 2011 مختلفا عن ما سلف من دساتير المغرب، فقد أقر لأول مرة وصراحة بشرعية وجود المعارضة البرلمانية عبر منطوق الفقرة الثانية من الفصل 60 من الدستور التي أعلنت صراحة على أن "المعارضة مكون أساسي في المجلس، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة...".
فهل حمل دستور 2011 ما كان منتظرا منه واستجاب لمطالب الفرقاء السياسيين بخصوص منزلة المعارضة البرلمانية. من أجل الإجابة عن هذا التساؤل ياقترضاب ستنحصر دراستنا في هذه النقطة على مظاهر تقوية الدور التشريعي والرقابي للمعارضة البرلمانية.

أولا : تقوية الدور التشريعي للمعارضة البرلمانية:

نعلم أن المعارضة البرلمانية¹ عبارة مجموعة من ممثلي الأمة في مجلسي البرلمان، يمثلون قوى وهيئات سياسية في مجلس النواب ونقابية في مجلس المستشارين، للتعبير عن آراء ومصالح فئات اجتماعية معينة لها أهداف ومشاريع

¹ - أخذ النظام الداخلي لمجلس النواب بقواعد النظام التصريحي للمعارضة، حيث أن الفرق والمجموعات التي تريد الإنتماء إلى المعارضة، هي التي تستفيد من الحقوق المنصوص عليها في الفصل العاشر من الدستور، وكذا مقتضيات دات الصلة المنصوص عليها في مواد النظام الداخلي، وعليها أن تقدم تصريحاً مكتوباً لرئاسة مجلس النواب، يتضمن إختيارها للمعارضة، وهذا التصريح يكون موضوع إعلان في الجلسة العمومية الموالية لهذا الإشعار، كما ينشر في الجريدة الرسمية. وهذا النظام التصريحي المبني على الإختيارية، يمكن أن يتم سحبه في أي وقت، كما يلاحظ أن سحب التصريح لم يؤطر بشكل موازي لشكلانية إيداعه، إذ لم تشترط المادة 35 من النظام الداخلي سوى نشر هذا السحب بالجريدة الرسمية، وهو ما يفهم منه أن السحب يكون أيضا وفق وثيقة مكتوبة توجه إلى رئيس المجلس.

وخطط تختلف عن أهداف وخطط السلطة السياسية القائمة، غير أنها لا تمتلك الوسائل التشريعية والآليات التي تمتلكها الحكومة في تنفيذ خططها وبرامجها، ما يجعلها في وضع العاجز عن تحقيق أهدافها والوقوف في وجه السلطة الحكومية، وحيث أن ما يهمننا هو مناقشة الدور التشريعي الجديد للمعارضة البرلمانية في البرلمان المغربي على ضوء دستور 2011، وما حمله التعديل الأخير من حقوق جديدة وأدوات تشريعية للمعارضة في مواجهة الحكومة وأغلبيتها البرلمانية، ومن أجل التخفيف من أخطائها ومحاولة تقويم انحرافها.

فلمدة ليست بالقصيرة هيمن الاعتقاد في الدراسات الدستورية والسياسية حول التجربة البرلمانية المغربية وظاهرة الأحزاب السياسية أن موضوع المعارضة موضوع سياسي بالدرجة الأولى، نظرا لتأثره بالثقافة الدستورية للجمهورية الفرنسية الخامسة التي لم تولي الاهتمام الكافي بموضوع المعارضة حتى منتصف السبعينيات من القرن العشرين، أما في المغرب فقد تركز اهتمام الفقه الدستوري على موقع المعارضة ووظيفتها في النظام السياسي الدستوري المغربي، إذ جرب خيارات عديدة من قبيل الصراع ثارة والاستثنائية تارة، لينتهي علاقته بالمعارضة بالتوافق قبل حدث الاستخلاف بالتناوب التوافقي¹. خلال هذه المرحلة من حياة المغرب السياسي غابت إمكانية التداول على المجال الحكومي من جراء الاستقرار الطويل الأمد لمكونات المعارضة، فأضحى وصف المعارضة لصيق بأحزاب معينة بذاتها، ما صعب مسألة التمييز بين الدور أو الوظيفة والإيديولوجيا، هذا علاوة عن عجزها على بلورة خطاب إصلاحي خاص بوظيفة المعارضة. ولغرض بحث هذه النقطة في علاقتها بموضوع

¹ - أنظر ص 72 من مؤلف "نظام المعارضة البرلمانية" لمحمد أتركين منشورات مجلة الحقوق سلسلة الدراسات والأبحاث" الطبعة الأولى 2014 صادر عن مطبعة المعارف الجديدة الرباط.

بحثنا، فقد ارتأينا أن نناقشها انطلاقاً من محاولة الإجابة الإشكالية الجزئية التالية، بالنظر لارتباطها العميق بموضوع أطروحتنا:

كيف تمثلت المؤسسة الملكية والأحزاب السياسية الدور التشريعي المنتظر للمعارضة؟ ما هي المستجدات الدستورية التي حملها التعديل الدستوري 2011 و القانون التنظيمي للمعارضة من أجل النهوض بوظيفتها التشريعية في مجلسي البرلمان؟ وما هو اثر هذه المستجدات على أدائها التشريعي؟

من خلال قراءتنا للخطاب الملكي ل9 مارس 2011، نلاحظ أنه حدد سبع مرتكزات مؤطرة لعملية مراجعة دستور 1996، ومن بينها ما ورد في المرتكز الخامس من الخطاب، والمتمثل في "تعزيز الآليات الدستورية لتأطير المواطنين، بتقوية دور الأحزاب السياسية، في نطاق تعددية حقيقية، وتكريس مكانة المعارضة البرلمانية والمجتمع المدني"، وهو ما يمكن أن نستخلص منه، أن المشرع الدستوري المغربي بصدد الإعلان عن "المعارضة البرلمانية" فاعلا دستوريا جديدا إلى جانب المجتمع المدني والأحزاب السياسية، ونستدل على ذلك بفصله لمفهوم المعارضة على الأحزاب السياسية، إذ وردة غير مقترنة بأداة حزبية، كما أن استيعاب دلالتها لا يمكن ان يتأتى إلا من خلال استحضار باقي مركزات الخطاب الملكي ل9 مارس 2011 نالتي شددت على "ترسيخ دولة الحق والمؤسسات وتوطيد مبدا فصل السلط، وتوازنها وتعميق ودمقرطة وتحديث المؤسسات وذلك من خلال برلمان يتمتع باختصاصات جديدة، تسمح له من النهوض بوظائفه التمثيلية والتشريعية والرقابية، إلى جانب حكومة منبثقة عن الإرادة الشعبية، تحوز ثقة الأغلبية المشكلة لمجلس النواب.

نستنتج من ما سبق ذكره، أن مضامين الخطاب الملكي ل9 مارس 2011 تركز دستوريا وبوضوح المركز الجديد للمعارضة البرلمانية في النظام السياسي

المغربي، خصوصاً من خلال مباشرة الوظيفة التشريعية على قدم المساواة مع الأغلبية البرلمانية عبر تمكينها من الآليات الضرورية لإثراء المجال التشريعي. أما الأحزاب السياسية فقد أجمعت من جانبها على وجوب النهوض بمركز المعارضة، وتمكينها من دور فاعل على مستوى التشريع والرقابة والدبلوماسية البرلمانية، وإخطار القضاء الدستوري، وبرز ذلك بجلاء من خلال مذكرات الأحزاب السياسية.

وتتجلى أبرز مظاهر تقوية الدور التشريعي للمعارضة في تنصيب دستور 2011 على مجموعة من الإجراءات والتدابير لصالح المعارضة البرلمانية، من شأنها النهوض بالوظيفة التشريعية المسندة إلى المؤسسة البرلمانية، وتخويل المعارضة مجموعة من الوسائل والآليات، صنفها المشرع الدستوري حقوقاً لتمكينها من المشاركة في إنتاج القوانين، وفي عملية صناعة القرار السياسي. ما يتماشى والتاريخ السياسي للبرلمان المغربي التي طبعته معارضة قوية أكثر من حكومة قوية، مع تحكم الأغلبية باستمرار في خيوط العمل البرلماني ووقوف المعارضة على التاريخ موقف المحتج دون ضغط أو تأثير، ما دعى المشرع الدستوري بمناسبة دستور 2011 إلى تبني منهجية تشاركية تمكن المعارضة من قنوات لتصرف أعمالها، ما من شأنه أن يسهم في تقوية مؤسسة البرلمان ككل أغلبية ومعارضة. وذلك على النحو التالي:

أ/ ما نص عليه الفصل العاشر من الدستور، من أن هذا الأخير يضمن للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقاً، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية. حيث يضمن لها خاصة الحقوق التالية: حرية الرأي والتعبير والاجتماع، حيز زمني في وسائل الإعلام الرسمية يتناسب مع تمثيليتها، الاستفادة من التمويل العمومي، وفق مقتضيات القانون، المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان، رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس

النواب، وهذا من شأنه أن يسهم في تفعيل القاعدة القانونية، التوفر على وسائل ملائمة للنهوض بمهامه المؤسسية، المساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية، للدفاع عن القضايا العادلة للوطن ومصالحه الحيوية. وهذا في نظرنا من شأنه أن يرفع الحصار والتهميش الذي كان مفروضا على المعارضة داخل البرلمان، والذي كان يدفع بها في بعض الأحيان إلى البحث عن قنوات وطنية وأجنبية لتسريب آرائها ومواقفها، علاوة على حق إحالة القوانين على المحكمة الدستورية، الحق في ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي¹، محليا وجهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور. وهذا من شأنه في نظرنا أن يفتح المجال أمام المعارضة للمساهمة في تحمل المسؤولية، وأن لا تظل خارج السرب تغرد وتصيح.

ومن ثمة نلاحظ أن دستور 2011 مكن مؤسسة البرلمان المغربي من آليات فعالة مقارنة مع ما كان سائدا في ظل التجارب البرلمانية السابقة، متوخيا مساهمتها في العمل التشريعي بكيفية فعالة وبناءة، خصوصا وأنه نص بوضوح في الفقرة الأخيرة من الفصل العاشر المشار إليه أعلاه على أنه تحدد بموجب قوانين تنظيمية أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي حسب الحالة كليات ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق.

أضف إلى ذلك ما جاء به الفصل 69 من الدستور بقوله يحدد النظام الداخلي بصفة خاصة: قواعد تركيب وتسيير الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، والحقوق الخاصة المعترف بها لفرق المعارضة، عدد اللجان الدائمة واختصاصها وتنظيمها، مع تخصيص رئاسة لجنة أو لجتين للمعارضة، على الأقل، مع مراعاة مقتضيات الفصل 10 من هذا الدستور. ما يعني أن المشرع الدستوري المغربي أصبح مقتنعا بدور المعارضة كمكون من مكونات البرلمان في إرساء دعائم

¹- أنظر الفصل 130 من دستور المملكة المغربية 2011.

الديمقراطية داخليا وعلى جميع المستويات، وبأن استقرار النظام السياسي المغربي مرهون بتقوية المؤسسات الدستورية خصوصا المؤسسة التشريعية بنية ووظيفة وأداء، وليس بتبخيس وظائفها أو تهميش أدوارها، لأن من شأن ذلك أن يخلخل قواعد التوازن المفروض احترامها في كل تعاهد دستوري أساس البناء الديمقراطي، والممارسة السياسية المواطنة الحققة الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي¹.

غير أنه إذا كان الفصل 60 من دستور 2011 ينص على أن المعارضة مكون أساسي في المجلسين، تشارك في وظيفة التشريع والمراقبة، فإن واقع الممارسة يخالف ذلك، إذ لم يتوفر للمعارضة الإمكانيات والوسائل اللازمة لممارسة حقوقها والقيام بوظائفها الدستورية، ويمكن أن نستشهد في التدليل على ذلك من خلال معاناتها من التضييق على مستوى التشريع، فإلى حدود 10 دجنبر 2014 كان هناك 140 مقترح قانون موجودة بالبرلمان، منها 79 مقترح قانون تقدمت به المعارضة ظلت تنتظر، حيث لم يتم الاهتمام بها من قبل الحكومة، إذ أن الأدوار التي من المفروض أن تقوم بها المعارضة في مجال التشريع والرقابة والدبلوماسية البرلمانية وغيرها، تعاني من الحصار الحكومي وما زالت دون المستوى المطلوب.

بهذا الخصوص تجدر الإشارة إلى مثالين حول مظاهر التضييق على المبادرة التشريعية للمعارضة بشكل خاص وللبرلمان بشكل عام، ويهم المثال الأول مشروع القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية، الذي تقدمت المعارضة والأغلبية بخصوصه مقترح قانون انخرطت فيه الحكومة، ووصل النقاش إلى مرحلة متقدمة، وفجأة تراجع الحكومة بحجة أنه ليس من صلاحية البرلمان بصفة عامة معارضة وأغلبية القيام بمبادرات تشريعية تهم القوانين التنظيمية، باعتبار أن هذه الأخيرة تبقى حkra على الحكومة وحدها، لأن هذه القوانين تدرس في المجلس الوزاري، وبالرغم من المجلس

¹- قراءات في الاختصاصات ونظرات في المقاربات الدكتور مساعد عبدالقادر. Moussaid69@hotmail.com.

الدستوري صحح الوضع، إلا أن التضييق الحكومي على البرلمان استمر بعد ذلك، والمثال الثاني يهيم القانون التنظيمي المتعلق بلجنة تقصي الحقائق الذي تم تجميده لمدة طويلة بعد أن خرج إلى حيز الوجود. ما يجعل من تفعيل الامتياز التشريعي المنصوص عليه في الدستور للمعارضة البرلمانية يتوقف على إرادة الأغلبية الحكومية¹.

ثانيا: تقوية الدور الرقابي الجديد للمعارضة البرلمانية في دستور 2011.

هل شكل مشروع الدستور الجديد امتدادا أم قطيعة مع الدستور القديم؟ مشروع الدستور الجديد يشكل من طبيعة الحال امتدادا واستمرارية للدستور القديم، مادام الملك محمد السادس هو من قام بمبادرة تعديله، من خلال وضع خطاب 9 مارس، فمما لاشك فيه أن أي إصلاح دستوري في المغرب لن يتأتى له أن يكتمل، دون الاستثمار في اتجاه تفعيل دور المعارضة البرلمانية، كأحد الأضلع المفصلية في تأمين وتطوير العمل البرلماني وترشيده نحو المسار الصحيح، من أجل ذلك لم يكن هنالك من مناص سوى التفكير والتأمل في كيفية تأهيلها وتبوءها المنزلة التي تليق بحجمها الحقيقي في سياق بناء صرح الديمقراطية البرلمانية الحقبة، حيث أن التأهيل الذي نتحدث عنه لا ينحصر فقط في تأهيل على المستوى الدستوري والقانوني بل يشمل أيضا التأهيل المؤسسي والعملي². وعليه فإن الإصلاحات التي مست مؤسسة البرلمان المغربي في شقها المرتبط بتوسيع صلاحياته الرقابية، سوف تعزز ولو نسبيا من مركز البرلمان في

¹- أنظر ص 222 من دراسة في القانون البرلماني المغربي تحت عنوان البرلمان المغربي البنية والوظائف لأحمد بوز صادر عن مركز الأبحاث والدراسات في اللوم الإجتماعية وحدة البحث الدراسات الدولية والدبلوماسية مطبعة المعارف الجديدة 2011 الرباط.

²- مقال ل د عثمان الزباني تحت عنوان: تشريح مقومات المعارضة البرلمانية النافذة " في المغرب منشورة على موقع Maroc Droit.

النظام السياسي والدستوري المغربي، غير أنها ستبدو ناقصة إذا لم يواكبها تعزيز لمركز المعارضة البرلمانية، فالحكومة كما أسلفنا في مجموعة من مراحل هذه الدراسة، يجب أن تكون مسندة بأغلبية برلمانية، تدعمها في برنامجها، وقراراتها، ما يجعل من الصعب عمليا أن تساهم هذه الأغلبية في إسقاط الحكومة، وهنا تبرز أهمية وظيفة المعارضة البرلمانية في مباشرة نقد وتقييم ورقابة بناءة دائمة على النشاط الحكومي من خلال تفعيل الأدوات الرقابية التي خولها إياها الدستور، فالمعارضة البرلمانية، يتوجب الاستماع إليها واحترام آرائها حتى وإن كانت تشكل الأقلية التي تمثل قطاعا من المجتمع و تدافع عن مصالحه .

فما هي إذن حدود الدور الرقابي الجديد للمعارضة البرلمانية في المغرب، وما مدى مساعدة الامكانيات التي خولتها دستور 2011 المعارضة البرلمانية في بلوغ الأهداف التي رسمها لها المشرع الدستوري، وما درجة تأثير المكانة المستحدثة والقوية للمعارضة في دستور 2011 على أدائها الرقابي في الواقع؟

عرفت حقوق المعارضة البرلمانية تقييدا من طرف المشرع الدستوري على مدار التجربة الدستورية التي عرفها المغرب طيلة ما يقارب النصف قرن، ابتداء من دستور 1962، حتى دستور¹ 1996، ورغبة منه في الإرتقاء بمركزها ووظيفتها، حمل الوثيقة الدستورية لسنة 2011 مقتضيات جديدة، تروم النهوض بالعمل البرلماني، والعمل على تطويره وعقلنته ومأسسته، لا سيما ما تعلق منه بدور ووظيفة المعارضة البرلمانية في خضمه، حيث مكنتها المراجعة المذكورة من منزلة متميزة لم يسبق لها مثيل في التاريخ السياسي والدستوري المغربي، مخولة إياها مجموعة من الحقوق الجديدة، أملا في أن تكون شريكا مهما في صناعة التشريع ورقابة نشاط السلطة الحكومية جنبا إلى جنب مع الأغلبية البرلمانية.

¹ -مقالة لنجم مزيان تحت عنوان جديد المعارضة البرلمانية في دستور 2011.

وهذا ما يتضح لنا من خلال منطوق الفصل 10 من الدستور، حيث ينص على أنه "يضمن الدستور للمعارضة للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية. ويضمن الدستور بصفة خاصة للمعارضة الحقوق التالية: المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي، لاسيما عن طريق ملتئم الرقابة، و مساءلة الحكومة، و الأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، واللجان النيابية لتقصي الحقائق، المساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، تمثيلية ملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان، رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب، التوفر على وسائل ملائمة للنهوض بمهامها المؤسسية."، طبقا لأحكام الفصل 7 من هذا الدستور، ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محليا و جهويا ووطنيا، في نطاق أحكام الدستور. يجب على فرق المعارضة المساهمة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة، تحدد كفاءات ممارسة المعارضة لهذه الحقوق، حسب الحالة، بموجب قوانين تنظيمية أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي لكل مجلس من مجلسي البرلمان".

وإذا ما دل الفصل 10 من الدستور على شئ فإنما يدل على أن المشرع الدستوري المغربي خول المعارضة النيابية مجموعة من الحقوق الدستورية لتنفيذ دورها الرقابي ومباشرة الضغط على الحكومة والمشاركة في ضبط عملها، لاسيما عن طريق مسألتها من خلال الأسئلة الشفوية، ولجان تقصي الحقائق، وملتئم الرقابة¹، نفس المقتضى تضمنه الدستور الجزائري في المادة 180 منه والدستور التونسي في الفصل 60 منه².

¹ - أنظر ص 84 من مرجع لمحمد أتركين تحت عنوان نظام المعارضة البرلمانية منشورات مجلة الحقوق سلسلة "الدراسات والأبحاث" صادر عن مطبعة المعارف الجديدة بالرباط الطبعة الأولى 2014.

² - أنظر ص 124 و 151 من دساتير دول المغرب العربي منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 289 الطبعة الثانية صادر عن مطبعة المعارف الجديدة بالرباط 2016.

حيث حولها دستور 2011 حق التقدم بطلب تشكيل لجان تقصي الحقائق، وبخلاف الدساتير السابقة، عمد الدستور الحالي في الفصل 67 إلى خفض عدد البرلمانين اللازم توقيعهم للتقدم بطلب تشكيل هذه اللجان إلى الثلث عكس 1996، الذي كان يشترط توفر الأغلبية، وهذا فيه دلالة على إمكانية تقديم المعارضة البرلمانية طلب لتشكيل لجان تقصي الحقائق، مما سيفعل من دور المعارضة في الرقابة والضغط على الحكومة¹.

يتبين بشكل واضح من خلال المقتضيات أعلاه أن المعارضة البرلمانية من خلال مقتضيات الدستور المغربي الجديد 2011، أصبحت تحوز منزلة دستورية فريدة، حيث بإمكانها وبقوة الدستور أن تشارك في الرقابة على العمل الحكومي، وهذا الأمر من شأنه أن يرفع الحيف والتهميش الذي كانت تعاني منه في ظل دساتير مرحلة ما قبل دستور 2011. ذلك أن الوسائل والآليات الرقابية التي كان مخولة لها في دساتير المرحلة السابقة، لم تكن لتمكن المعارضة من أداء وظيفتها الرقابية على الوجه الأمثل، بالنظر للشروط المسطرية المعقدة والنصاب القانوني الكبير المتعلق بأهم آليات الرقابة كتكوين لجان نيابية لتقصي الحقائق، أو الطعن في دستورية القوانين العادية، وكذلك رئاسة إحدى اللجان البرلمانية الدائمة كلجنة العدل والتشريع...

فقد نص الفصل 10 من الدستور نزولا عند رغبة المعارضة على الأسئلة البرلمانية كآلية فعالة بين يديها لتسليط الضوء على قصور دور الحكومة وأغلبيتها البرلمانية من خلال تقديم الأسئلة والتركيز على وزير معين من أجل رده عن تنفيذ مشروع أو برنامج ترى فيه تهديدا للقيم والمشاريع التي تحملها، حتى وإن لم يصل تأثيرها إلى طرح المسؤولية السياسية للحكومة وعاد المشرع الدستوري إلى

¹ - أنظر عرض ماستر تحت إشراف الأستاذ الحاج مسعود.

التأكيد عليها في منطوق الفصل 100 من الدستور مع إلزام الحكومة بالرد خلال العشرين يوما التالية لإحالة السؤال عليها. أما بخصوص حق المعارضة في تشكيل لجن لتقصي الحقائق، فقد حاول المشرع تجاوز شرط تقديم الطلب من لدن أغلبية أعضاء المجلس، حيث نص في منطوق الفصل 67 من الدستور الجديد على أنه "يجوز أن تشكل بمبادرة من ... أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب" حيث سيتمكن خفض النصاب القانوني المعارضة البرلمانية من إمكانية اللجوء على هذه الوسيلة الرقابية. هذا علاوة على اختصاص تقييم السياسات العمومية الذي أنيط بالبرلمان المغربي من خلال منطوق الفصل 70 من دستور 2011، كما نص الفصل 101 في الفقرة الثانية منه على أنه "يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب..."¹.

كما اتجه المشرع الدستوري إلى التخفيف من حدة العقلنة البرلمانية، من خلال تخفيض النصاب القانوني لإيداع ملتمس الرقابة إلى حدود الخمس وفق منطوق الفصل 105، مامن شأنه أن يسمح للمعارضة البرلمانية من تفعيل هذا الحق الدستوري ومباشرة دورها الرقابي على اكمل وجه رغم صعوبة تحقق الأغلبية البرلمانية لإسقاط الحكومة لاسيما إذا كانت الأغلبية متماسكة، حيث أن مجرد محاولة الإيداع ستشكل ضغطا على الحكو. علاوة على تخفيضه للنصاب القانوني المطلوب بخصوص مجلس النواب من شرط الأغلبية في الدساتير السابقة إلى ثلث الأعضاء ما يسمح للمعارضة البرلمانية بعد التنسيق بين مكوناتها بطلب عقد دورة استثنائية حيث تنص مقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 66 من الدستور على أنه "

¹ - أنظر الفصول 10-67-70-100-101 من دستور المملكة المغربية 2011.

يمكن جمع البرلمان في دورة إستثنائية، إما بمرسوم أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب، أو أغلبية أعضاء مجلس المستشارين"¹..

دون أن ننسى المشرع الدستوري المغربي في دستور 2011 أدان ظاهرة "الترحال البرلماني" تحت طائلة تجريد كل برلماني تورط في ذلك من صفة ممثل لأمة، حيث نص الفصل 61 من الدستور على أنه "يجرد من صفة عضو في أحد المجلسين، كل من تغلى عن انتماءه السياسي، الذي ترشح باسمه في الانتخابات، أو الفريق، أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها...". وتتخذ المحكمة الدستورية القرار بناء على إحالة من رئيس المجلس المعني².

وكل المقتضيات الدستورية السابقة الذكر، تؤكد نظريا، بأن دستور 2011 شكل قطيعة مع الدساتير السابقة على عدة مستويات، من بين أهمها ما يتعلق بالرقابة البرلماني على العمل الحكومي، ودور المعارضة في إطار النظام البرلماني المغربي الجديد³.

كما تم توسيع حق الإحالة على المحكمة الدستورية ليشمل المعارضة من خلال تخفيض النصاب القانوني، إلى خمس أعضاء مجلس النواب، أو أربعين عضوا من مجلس المستشارين⁴.

فمن خلال القراءة التفكيكية والتحليلية التي قمنا بها، للدور الرقابي الجديد للمعارضة البرلمانية في المغرب ومدى تطابق الصلاحيات الجديدة التي

¹- أنظر الفصول 66 و105 من دستور المملكة المغربية 2011.

²- أنظر ص 39 من "دراسة نقدية للدستور المغربي لعام 2011" لمحمد مدني وإدريس المغروي وسلوى الزرهوني http://www.constitutionnet.org/sites/default/files/the_2011_moroccan_constitution-arabic_low.pdf.

³- مقالة ل د د أحمد مفيد تحت عنوان الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في الدستور المغربي الجديد ahmedmoufid@yahoo.fr.

⁴- أنظر مقالة تحت عنوان "اختصاصات المحكمة الدستورية في دستور 2011"، منشورة في جريدة الاتحاد الاشتراكي يوم 20-02-2013، وعلى الموقع الإلكتروني مغرس، <https://www.maghress.com/alittihad/168124>

منحها دستور 2011 مع الالتزامات الملقاة عليها، ومدى مساعدة هذه الإمكانيات المعارضة البرلمانية في بلوغ الأهداف التي رسمها لها المشرع الدستوري، نلاحظ إتساع درجة التقاطع والتباعد بين المركز التي تحتله المعارضة دستوريا وبين أدائها واقعيًا لممارسة حقوقها ومباشرة وظيفتها الرقابية على العمل الحكومي، ففي الولاية التشريعية 2011-2016 وسنتين من الولاية التشريعية 2016-2021 تقدمت المعارضة بأكثر من 9200 سؤال كتابي أجابت منها الحكومة عن 3035 سؤال فقط، وتقدمت المعارضة بـ 2053 سؤال، وأجابت الحكومة عن 944 سؤال فقط حصائل المعارضة تشريع ورقابة.

نتائج علمية:

1- ليس هناك ريب في أن منزلة المعارضة البرلمانية في دستور 2011 أصبحت أرقى من منزلتها في الدساتير السابقة لكون المشرع الدستوري سمى المعارضة البرلمانية بالاسم بعد أن كانت نكرة في الدساتير السابقة، وعمل لأول مرة على دسترة بعض حقوقها الخاصة، وأضفى مرونة على تفعيل بعض الآليات الرقابية والتشريعية، واستجاب للعديد من المقترحات التي تضمنتها مذكرات بعض الأحزاب السياسية، إضافة إلى تقدم بعض فصول الدستور المغربي الجديد على بعض فصول الدستورين الفرنسي، والإسباني.

2- إن السمات الإيجابية التي طبعت مجموعة مهمة من فصول الدستور الجديد لا تمنعنا من القول بأن المشرع الدستوري المغربي لم يأخذ بالعديد من الآليات الرقابية الجريئة التي تضمنتها بعض المذكرات الحزبية كحق استجواب الوزير الأول ووزرائه، ومساءلتهم. وتخفيض النصاب القانوني إلى الحد الأدنى عند اللجوء إلى تحريك بعض الآليات الرقابية، كإحالة القوانين على المحكمة

الدستورية، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، أو الآليات التشريعية من طرف المعارضة، كعقد الدورات الاستثنائية.

خاتمة

نخلص بالقول إلى أن تناول موضوع مركز المعارضة البرلمانية في النظام السياسي والدستوري المغربي على ضوء دستور 2011 بالدراسة والتحليل فتحنا على إمكانات، وتساؤلات لا تنتهي، استطعنا من خلالها الكشف عن أهم الأعطاب والمشاكل التي اعترت ولازال تعترى الدور التشريعي والرقابي للمعارضة. ولعل أهم ما يمكن تسجيله هنا هو أن مشاركة المعارضة في صنع القرار السياسي بالمغرب لا زالت حتى بعد المراجعة الدستورية 2011 تعاني من ضعف مأسسة حقيقية في الاشتغال، وضعف ثقافة المشاركة في صنع القرار والبناء، وتأهيل الفاعلين لمباشرة المهام التي المنوطة بهم في الدستور الجديد، علاوة على ضعف مضمون المشاركة في النصوص القانونية المؤطرة لها، وانفتاح الفصول الدستورية على تأويلات متعددة قد تفرغ الديمقراطية التشاركية من مضمونها التشاركي. هذا علاوة عن ضعف واضح في الأداء.. ما يمكن معه القول أن هذه التجربة لازالت تحتاج إلى المزيد من المأسسة والتفعيد والوضوح القانوني.

مؤسسة وسيط المملكة وقضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية

غزلان بوعبدلي

طالبة باحثة بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا

إطار بوزارة العدل

تقديم :

إن وقوع الإدارة في الخطأ شيء متوقع، غير أن تماديها فيه وعدم التعجيل بالإقلاع عنه شيء غير مقبول، وهو ما يجعل عملها يتصف بالشطط في استعمال السلطة ويشكل خروجاً عن مبدأ المشروعية. لذلك نجد أن المشرع المغربي عمل على وضع مجموعات من الضوابط والمقتضيات القانونية التي من اللازم على الإدارة أن تتقيد بها في ممارستها أنشطتها وفي حال مخالفتها أوجد مجموعة من الجهات المخول لها حماية حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة فألى جانب القضاء الإداري نص المشرع المغربي على مجموعة من الهيئات التي تضطلع بأدوار بارزة في هذا المجال ومن ضمنها مؤسسة وسيط المملكة.

وقد جاء دستور فاتح يوليو¹ 2011 مصنفاً المؤسسة وسيط المملكة ضمن هيئات حماية حقوق الإنسان والنهوض بها، حيث عرفها الفصل 162 بأنها "مؤسسة وطنية مستقلة ومنخفضة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتكبين، والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية".

وبالإضافة إلى ما جاء في سياق الفصل السالف الذكر نصت المادة الأولى من الظهير الشريف رقم 1.11.25² المحدث بموجبه مؤسسة وسيط المملكة على ما يلي "...والعمل على نشر قيم التخليق والشفافية في تدبير المرافق العمومية، والسهر على تنمية تواصل فعال بين الأشخاص، ذاتيين أو اعتباريين، مغاربة أو أجانب، فرادى أو جماعات، وبين الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية وباقي المنشآت والهيئات الأخرى الخاضعة للمراقبة المالية للدولة، والتي يشار إليها في هذا الظهير الشريف باسم الإدارة".

وفي مستهل هذا الظهير نجد أنه عمل على بيان الأسباب الموجبة لإحداث هذه المؤسسة، ومن بينها أن إحلالها محل ديوان المظالم هو بهدف تحديث هذا الأخير، من خلال ترسيخ عمله كمؤسسة وطنية مستقلة ومنخفضة تحمل اسم "الوسيط"، وتوطيدا لما حققه من مكتسبات وتأهيلات له للنهوض بمهام موسعة وهيكلية جديدة، لمواكبة الإصلاح المؤسسي العميق وللانسجام مع المعايير الدولية.

¹ ظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص: 3600.

² ظهير الشريف رقم 1.11.25 صادر في 12 من ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011) بإحداث مؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية عدد 5926 بتاريخ 12 ربيع الآخر 1432 (17 مارس 2011)، ص: 802.

وتتحدد اختصاصات الوسيط وفقا للظهير المحدث للمؤسسة في ثلاث مجالات أساسية :

✓ النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف

✓ تلقي الشكايات والتظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها

✓ الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين

وبالفعل فالمؤسسة تتولى مهمة الدفاع عن الحقوق والإسهام في ترسيخ سيادة القانون وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، ومن القضايا التي تتصدى لها المؤسسة قضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية .

ويعتبر حق الملكية العقارية من أوسع الحقوق العينية نطاقا وأقواها من حيث السلطات الممنوحة للمالك، فهذا الحق ينطبق على ملكية العقار والمنقول، حيث يخول صاحبه مجموعة من السلطات تمكنه من الحصول على جميع منافع الشيء باستعماله واستغلاله والتصرف فيه على وجه دائم في حدود القانون¹.

أما الاعتداء المادي² فقد عرفه الاجتهاد القضائي المغربي³ بأنه عمل غير مرتبط بأي نص تشريعي أو تنظيمي وليست له أية صلة بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية.

¹ وهو ما نص عليه المشرع في المادة 14 من مدونة الحقوق العينية بقولها: " يخول حق الملكية مالك العقار دون غيره سلطة استعماله واستغلاله والتصرف فيه لايقيد في ذلك إلا القانون".

² غزلان بوعبدلي، حماية القضاء الاستعجالي الإداري للملكية العقارية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون المنازعات العمومية، جامعة محمد الخامس بالرباط -كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسلا، السنة الجامعية 2015/2016، ص:7.

³ -قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض) عدد 74 بتاريخ 12/03/1992.

- جاء في حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 2010/6/168 بتاريخ 2010/11/24 " الاعتداء المادي هو كل عمل يستعصي إدخاله ضمن ممارسات السلطات العامة يتمثل في نشاط مادي تنفيذي عديم الصلة بأي نص قانوني تشريعي أو تنظيمي ... نعم".

وعلى ضوء هذه المسلمات، وفي سياق ما دأبت عليه المؤسسة، وهي تعالج ما يطرح من إشكاليات ذات الصلة بقضايا الاعتداء المادي، سواء ما يصلها من شكايات أو ما توضع عليه يدها من اختلالات واصلت عملها في نطاق ما حدده الظهير الشريف المحدث لها من صلاحيات، حاولت أن تعالجها بشكل يتوافق مع ما حفل به دستور فاتح يوليوز 2011 وخاصة في الفصل 35¹ منه الذي يكرس حق الملكية العقارية كحق دستوري .

ويكتسي دراسة هذا الموضوع أهمية خاصة وذلك بتسليط الضوء على الدور البالغ الأهمية الذي تحتله مؤسسة وسيط المملكة في معالجة قضايا الاعتداء المادي على الملكية العقارية وما جادت به من خلال أعمالها وتوصياتها إلى جانب القضاء الإداري.

وفي هذا السياق يمكننا بسط الإشكال التالي :

إلى أي حد ساهمت مؤسسة وسيط المملكة في معالجة قضايا الاعتداء

المادي؟

هذا الإشكال تتفرع عنه الأسئلة التالية :

كيف تعاملت مؤسسة وسيط المملكة مع قضايا الاعتداء المادي بالمقارنة

مع القضاء الإداري؟

أين تتجلى محدودية مؤسسة وسيط المملكة في هذا المجال وأفاقه؟

وعليه فإن معالجة الموضوع تستدعي التعرض إلى نقطتين أساسيتين :

¹ ينص الفصل 35 من الدستور على ما يلي: " يضمن القانون حق الملكية .

ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون ... "

**المبحث الأول : تجليات تدخل مؤسسة وسيط المملكة في قضايا الاعتداء
المادي بالمقارنة مع القضاء الإداري**
**المبحث الثاني : حصيلة وآفاق عمل المؤسسة في قضايا الاعتداء المادي على
ضوء تقرير سنة 2018**

**المبحث الأول : تجليات تدخل مؤسسة وسيط المملكة في قضايا الاعتداء المادي
بالمقارنة مع القضاء الإداري**

غني عن البيان، أن الحرص على صيانة الحقوق ورفع المظالم وجبر الضرر
عن المواطنين في علاقاتهم مع دواليب الإدارة، إحدى أهم المرتكزات التي جاء بها
دستور فاتح يوليوز 2011.

ومما لاشك فيه أن اجتهاد كل من القضاء الإداري ومؤسسة الوسيط
تتقاطع وتتكامل فيما بينها حتى أصبحنا نجد أن اجتهاد المؤسسة تحيل على
المبادئ التي كرسها القضاء الإداري فيما بدأ هذا الأخير أيضا يحيل في أحكامه
وقراراته على قرارات وتوصيات الوسيط، غير أن تدخل مؤسسة الوسيط في
معالجتها لقضايا الاعتداء المادي تتميز بمجموعة من الخصوصيات عن القضاء
الإداري نجملها فيما يلي :

➤ التوسع في مفهوم الإدارة ليشمل بالإضافة إلى الإدارات العمومية المركزية
أو الترابية، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والهيآت المعهود إليها
بصلاحيات السلطة العمومية والمنشآت والهيآت الخاضعة للمراقبة المالية للدولة،
ومن تم فاستيلاء هذه الهيآت على أملاك الأفراد دون وجه حق يشكل اعتداء مادي
تتولى مؤسسة الوسيط البت في الشكايات المرتبطة بها وحتى ولو كان صادرا عن
شخص من أشخاص القانون الخاص عندما يتولى تدبير مرافق عمومية.

أما بالنسبة للقضاء الإداري، فلم تتوحد اجتهاداته بخصوص الاعتداءات التي تصدر عن بعض الشركات التي تقوم بتدبير مرافق عامة سواء في نظام الامتياز أو التدبير المفوض أو غير المفوض أو تلك الناتجة عن تحويل بعض المؤسسات والمرافق العامة إلى شركات خاصة على أملاك وعقارات الأفراد ومدى اعتبار ذلك اعتداء ماديا.

➤ التمييز في المسطرة ذلك أن المسطرة المتبعة أمام مؤسسة الوسيط تتميز عن تلك المتبعة أمام القضاء الإداري لتشمل مستوى تقديم الشكايات ومستوى البت فيها.

➤ غير أن الوسيط لا يتمتع بسلطة مباشرة على الإدارة فهو يكتفي بالقيام بأعمال محدودة كالاقتراح والتوصية، وطلب المعلومات والبحث عن الوثائق وتوجيه خلاصات أبحاثه.

➤ ومن جهة أخرى لا يمكن للوسيط إلا أن يحرر تقريرا خاصا يرفع إلى رئيس الحكومة بعد إبلاغ الوزير المسؤول أو رئيس الإدارة المعنية قصد اتخاذ الجزاءات اللازمة والتدابير الضرورية ضد كل سلوك من قبل الإدارة من شأنه أن يحول دون قيام الوسيط بمهامه كالعرقلة للأبحاث والتحريات والتهاون عن قصد في الجواب عن مضمون الشكاية أو الملاحظات أو التوصيات والمقترحات المتعلقة بها وكل تهاون عن قصد في تقديم الدعم اللازم للقيام بالأبحاث أو التحريات¹.

➤ إن إحداث وسيط المملكة لا يشكل إجابة للمشكل الذي يطرحه عدم فعالية الرقابة القضائية بفعل التطور الاقتصادي والاجتماعي، ولذلك فالظهير يستبعد من اختصاص الوسيط والوسطاء الجهويين التظلمات الرامية إلى مراجعة

¹ محمد يعقوبي، وسيط المملكة، مدافع عن الحقوق والحريات أم عن مصالح المرتفقين، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 122-123، ماي-غشت 2015، ص:13.

حكم قضائي نهائي والشكايات المتعلقة بالقضايا التي أوكل البت فيها للقضاء ليتخذ فيها ما يلزم من إجراءات أو مقررات طبقا للقانون.

فالوسيط لا يتولى أساسا، كمهمة سائدة، الحرص على احترام الشرعية من قبل الإدارة فهذا الاختصاص الجوهري يمارسه حصريا القاضي الإداري أما الوسيط فمهمته الدفاع عن الأفراد ضد الأعمال الجائرة والظلمة لمختلف السلطات الإدارية والاجتماعية المنظمة حيث يمكن لإجراءات قانونية تتوخى تحقيق مصلحة عامة غير مدركة بطريقة جيدة أن تترتب عنها وضعيات غير عادلة وغير منصفة.

ويتعين أن نعي أن وسيط المملكة ليس بقاض، والمشكل هو أن نطلب منه ما لا يمكن للقاضي أن يفعله أو أشياء لا يقوم بها القاضي لغياب جدواها.

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى عدة فرضيات : يمكن للمواطن إذا استحب ذلك أن يطرح قضية عامة من خلال حالته الخاصة ويكون الهدف من ذلك ليس المطالبة بحق فردي بل الحصول على إجراء وقائي يحد في المستقبل من حرية الإدارة، كما أن بعض الخروقات الإدارية لا تعكسها قرارات إدارية تكون قابلة للطعن أمام القاضي ولا ينجم عنها أضرار قابلة للتعويض وفي هذا الصدد، فتعويض الأضرار المعنوية يشكل ميدانا من ميادين تدخل وسيط المملكة.

إن مهمة وسيط المملكة تتمثل في حث الإدارة، في قضايا دقيقة، على إعادة النظر في موقفها وفي القواعد القانونية التي تطبقها والممارسات والقرارات التي يستحسن أن يتم تغييرها أو تجويدها، فهذا العمل الذي لا يمكن للقاضي أن يقوم به يسمح بحل الصعوبات التي لا تتحكم فيها الرقابة القضائية رغم أنها تغل بالإنصاف وتتعارض مع العمل السليم¹.

¹ R. Lindon. L'Ombudsman a la mode française ,JCP, 1974,P:2634.

إن التوجه القضائي لحماية المواطن لا يسمح دائما للمرتفق بالحصول على حقوقه، والقول بالاختصاص الحصري للمحاكم في حماية الحريات العامة يتجاهل أهمية التقنيات الرقابية الأخرى، ولذلك فالجدوى من إحداث الوسيط تتمثل في تحقيق التكامل لتقوية فعالية الرقابة القضائية، فبيما يتعلق بالاختصاص يمكن اعتبار وسيط المملكة كحليف للقاضي الإداري، ما يسمح بتحقيق تكامل جوهري في حماية المواطن.

لكن الوسيط ينافس القاضي في ميدان المسطرة، فتلقي الشكايات والتظلمات لا يطرح نفس المشاكل والصعوبات التي تطرح أمام القاضي، فعلاوة على عمومية المصطلحات المستعملة في المادة التاسعة من الظهير سالف الذكر تنسم بالمرونة مقارنة مع صرامتها أمام القاضي، وإذا أضفنا السرعة في التدخل والمجانية فمن المؤكد أن المرتفق سيفضل الوسيط بدلا من القاضي، وما يؤكد كذلك أن المواطن لم يلجأ إلى مؤسسة الوسيط في قضايا تنعدم فيها إمكانية الطعن .

فتدخلات الوسيط ترتبط أساسا بمنازعات أو شكايات يمكن للقاضي الإداري أن ينظر فيها كعدم تسوية وضعيا إدارية ومالية (كالاعتداء المادي)¹.

هذا إلى جانب أن تدخل مؤسسة الوسيط في قضايا الاعتداء المادي² لم تعترضه الإشكاليات التي واجهت القضاء الإداري في الموضوع فبعد التخبط في إشكالية الاختصاص بمنازعات الاعتداء المادي، وعلى إثر حسم الأمر لصالح

¹ حول المزيد من التدقيق بخصوص الاعتداء المادي:

E.H Serhane « Le contentieux administratif de pleine juridiction en droit public marocain ; Thèse-Bordeaux 1 ; 1989 ; P : 359-364 .

E.H Serhane ; Les développements récents du droit de propriété dans le contentieux administratif marocain ; REMALD ; N° 20-21 ; P : 87-143.

² عبد الكريم بولال، الاعتداء المادي للإدارة على الملكية العقارية بين نظرية الفقه وتطبيقات القضاء الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ظهر المهرز-فاس، السنة الجامعية 2013-2014، ص:4.

المحاكم الإدارية، برز مشكل التسوية القانونية للعقارات موضوع الاعتداء المادي وإشكالية نقل الملكية على إثر التعويض عن الاعتداء المادي، أما المؤسسة فبقيت في منأى عن هذه الإشكاليات وتولت النظر في شكايات وتظلمات الملاك من تصرفات الاعتداء المادي وزاوجت بين المهمة الرقابية والوساطة المؤسساتية التي تفضي إلى إيجاد حلول لأوضاع قائمة، حلول منصفة ومتوازية تكفل من جهة رفع الضرر عن المتضرر من جهة وتسوية وضعية الإدارة تجاه العقار.

مع الإشارة أن الحلول المتوافق بشأنها والتي يتم التوصل إليها نتيجة مساعي الوساطة والتوفيق التي قام بها الوسيط تدون في محضر رسمي توقع عليه الأطراف، مما تكسبها قوة رسمية التي تشترطها المادة الرابعة من مدونة الحقوق العينية في التصرفات الناقلة للملكية.

وطبقات التسوية مادام لا يمكن أن يكون مصدرها الإدارة أو المرتفق يمكن أن تستغله الإدارة لتسوية وضعية مجموعة من الإدارات المشيدة في إطار الاعتداء المادي، ومن هذا المنطلق يمكن للمؤسسة في معالجتها لقضايا الاعتداء المادي أن تجد حلا لإشكالية نقل الملكية على إثر التعويض عن الاعتداء المادي التي لا زالت مثار اختلاف وانقسام على مستوى الاجتهاد القضائي بل إن الحل الذي بدأت تترسخ معالمه على مستوى إحداث أقسام الغرفة الادارية بمحكمة النقض يشكل حلا شادا لا يستقيم مع فلسفة وجود هذه النظرية من أصلها، واعتماده سيكرس الاعتداء المادي ويشجع الإدارات على تبنيه.

فمؤسسة الوسيط بمقاربتها الرقابية والاقتراحية في الموضوع تسعى إلى اجتناب الاعتداء المادي من ممارسات الإدارة ودفع الإدارة إلى الالتزام بالقانون أما اجتهاد الغرفة الإدارية بمحكمة النقض فعلى النقيض يؤسس لمرحلة المصالحة والتعايش مع الاعتداء المادي باعتباره أمرا عاديا.

المبحث الثاني: حصيلة وآفاق عمل المؤسسة في قضايا الاعتداء المادي على ضوء تقرير سنة 2018

إذا كان لتجويد العمل الإداري مسار ومدارج، فإن وظيفة مؤسسة وسيط المملكة هي الارتقاء به وهذا الأمر مشروط بتعبئة تشاركية يكون المجال فيها مفتوحا لكل معني ومهتم، للإسهام بما لديه من لبنات يمكن إضافتها لصرح التغيير. ومن هذا المنطلق يمارس وسيط المملكة نوعا جديدا من الرقابة إلى جانب المؤسسات المتواجدة، حيث يتعلق الأمر برقابة تقويمية، ذلك أنه ينظر في شكايات وتظلمات المرتفقين الذين يعتبرون أنفسهم ضحايا أي قرار أو عمل صادر عن الإدارات العمومية يتنافى مع سيادة القانون والإنصاف، وهذا من شأنه توجيه الإدارة في الاتجاه الصحيح ودفعها للالتزام بتلك الضوابط.

فبالرجوع إلى التقرير المنجز من قبل مؤسسة وسيط المملكة لسنة 2018 نجد أن الشكايات ذات الطبيعة العقارية تحتل المرتبة الثانية من حيث عدد الشكايات والتظلمات المرفوعة إلى مؤسسة الوسيط، حيث ارتفعت سنة 2018 بنسبة 17% بالمقارنة مع السنة الفارطة إذ انتقلت من 407 شكاية في سنة 2017 إلى 476 شكاية هذه السنة وهذا العدد ما يمثل نسبته 17% من الشكايات¹.

ومن أهم ما اشتمل عليه هذا العدد من القضايا طلبات التعويض عن الاعتداء المادي ونزع الملكية ومثلت نسبة 4.3% ويرجع القاسم المشترك بين القضايا المرتبطة بنزع الملكية والاعتداء المادي إلى عدم تخصيص الاعتمادات الضرورية لأداء التعويضات المستحقة وقد يكون مرد ذلك إلى انعدام الموارد أو عدم كفايتها.

إن أهم ما يميز عمل المؤسسة هو العمل على المزاوجة بين الرقابة التقويمية والوساطة التوفيقية، مما مكنها من تجاوز الإشكاليات الناتجة عن ارتباط تسوية

¹ تقرير مؤسسة وسيط المملكة برسم سنة 2017، يونيو 2018.

وضعيات الاعتداء المادي بعدد من القطاعات الإدارية، حيث مكنت جلسات البحث التي يتم فيها استدعاء جميع الأطراف المختلفة من إيجاد حلول منصفة للطرفين (الإدارة المعتدية والمالك المعتدى على ملكه)، بما يجعل منها مصدرا لتعديل القواعد والمساطر التي يتضرر منها المرتفقون أو تتسبب في حالات الاعتداء المادي. ومن جهة أخرى، فاقترح التدابير الكفيلة بتحسين فعالية الإدارة من شأنه أن يجعل مؤسسة وسيط المملكة قوة اقتراحية حقيقية، ومصدرا لتعديل القواعد والمساطر وهو ما جاء في إحدى قرار محكمة النقض¹ " إن طابع الإلزامية لا يكون إلا للقانون والاحكام القضائية الصادرة في إطاره.

الوسيط مجرد قوة اقتراحية

رئيس الحكومة غير ملزم باتخاذ إجراءات جزائية ضد الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ توصيات الوسيط
الفصلان 30 و31 من القانون المؤسس لمؤسسة الوسيط لا يتضمنان ما يفيد إلزام رئيس الحكومة باتخاذ إجراءات جزائية ضد الإدارة التي تمتنع عن تنفيذ توصيات هذه المؤسسة".

غير أنه وبالرغم من ما حققته مؤسسة وسيط المملكة المغربية من مكاسب إلا أنه يلاحظ أن حماية حق الملكية العقارية من تعسف وشطط الإدارة لم يبلغ بعد المأمول، فمن خلال القراءة المتأنية لتقرير هذه المؤسسة برسم سنة 2018 يستشف أنه وبالرغم من التوصيات والناشير والدوريات التي صدرت بشأن قضايا الاعتداء المادي ونزع الملكية إلا أنه لم تتمكن الإدارة من القضاء كلياً على إحداها. فالمؤسسة تعتبر أن إعداد التقرير لحظة تحمل فيما ينبغي إيصاله إلى من يجب بخصوص ما تلقته من تظلمات، وما خلصت إليه من توصيات ومقترحات.

¹ قرار محكمة النقض عدد 1296 المؤرخ في 23 نونبر 2017 في الملف الإداري عدد 2017/3/4/469.

إن نجاح تجربة الوساطة يقتضي الإيمان بمزاياها ولا سيما من طرف الإدارة، ويستلزم الانخراط في نهج تشاركي من أجل خدمة المرتفقين، وتمكينهم مما هم محقون فيه، في أجواء إدارة مواطنة، المصلحة العامة رائدها، وسيادة القانون مبدأها.

إلا أنه وبالرجوع إلى أغلب التقارير التي تعدها سنويا هذه المؤسسة نجد أنه هنالك مجموعة من العراقيل التي تكبل عملها ومن أبرزها :

✚ عدم الرد على الشكايات

✚ التأخر في موافاة الإدارة بالأجوبة والمعطيات والمستندات

✚ التأخير في تنفيذ الأعمال والتوصيات

✚ عدم تنفيذ الأحكام¹

✚ ربط التنفيذ بالحصول مسبقا على النسخ التنفيذية

✚ عدم تمكن الإدارات من تجاوز وحدة الإدارة بمفهومها الواسع وتضامن

القطاعات الحكومية في المسؤولية .

وإذا كانت المؤسسة لا تتحمل أية مسؤولية عن تفاقم هذه الظاهرة، فإنها بالمقابل مطالبة بمضاعفة الجهود للقضاء على هذه الممارسات المنافية، وفي هذا الإطار يمكن الإدلاء ببعض المقترحات التي يمكن تقسيمها إلى مقترحات أنية لمعالجة حالات الاعتداء المادي ومقترحات للحيلولة دون اللجوء إليه في الممارسات الإدارية:

■ تفعيل بعض المقتضيات والآليات التي ينص عليها الإطار القانوني

الحالي للمؤسسة.

¹ جاء في حكم المحكمة الإدارية بأكادير قسم الإلغاء حكم رقم 2004/09 بتاريخ 2004/01/22 في الملف رقم 2003/74 ع "الأحكام القضائية هي عنوان الحقيقة ويتعين تنفيذها على حالتها ما لم يكن هناك سبب قانوني يبرر عدم تنفيذها ... نعم".

■ كما أن مؤسسة وسيط المملكة مطالبة بالترافع من أجل تجويد علمها في اتجاه تدعيم سلطاتها وآلياتها من أجل إجبار الإدارة على التقيد بتوصيات الوسيط.

■ تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة.

■ تدعيم الوساطة الاتفاقية لمعالجة الأوضاع الناتجة عن الاعتداء المادي وفي هذا الإطار نشيد بما جاء في التقرير الأخير من تسجيل المؤسسة عزوف الإدارة عن اللجوء إلى هذه الآلية رغم أنها يمكن أن تكون سبيلا لتجاوز عدد من الإشكاليات الناتجة عن الاعتداء المادي .

وللوصول إلى قطعية مع ما قد تلجأ إليه بعض الإدارات من خلال وضع يدها على عقارات الخواص خارج إطار الشرعية يجب على السلطة الإدارية ألا تكرر وضع اليد على العقار وقبل الشروع في استغلاله، أن تسلك المساطر القانونية، وذلك بانتهاج إجراءات نزع الملكية، ثم التماس الإذن بالحيازة الوقتية بعد إيداع المبلغ المقترح من طرف لجنة تحدد قيمة العقار المؤهل لذلك.

ففي غياب سلوك هذه المسطرة، فإن الإدارة أصبحت في وضع ما يصطلح عليه بالاعتداء المادي، الذي يحملها المسؤولية عن هذا العمل ويلزمها بتعويض مالكة العقار عن كافة الأضرار التي لحقت بها¹

¹ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء رقم 2005/1866 ت بتاريخ 2007/09/24 "لئن للدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية حق اللجوء إلى نزع ملكية العقارات لأجل المنفعة العامة، فإنها تبقى ملزمة بسلوك الإجراءات والمساطر المنصوص عليها في القانون.

الاعتداء المادي هو ارتكاب الإدارة لعدم مشروعية جسيم وظاهر أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي يتضمن اعتداء على حق الملكية أو مساسا بحرية من الحريات العامة، ويكون في حد ذاته منعدم الاتصال بتطبيق أي نص قانوني أو تنظيمي أو حتى بإحدى السلطات المخولة للإدارة.
ثبوت وقوع اعتداء مادي من طرف الإدارة... تعويض الطرف المتضرر... نعم".

خاتمة:

ختاماً يمكننا القول أن المشرع المغربي بإحداثه لمؤسسة وسيط المملكة ساهم لا محال في تعزيز وحماية حقوق المرتفقين وتكريسها وخاصة حق الملكية العقارية موضوع دراستنا، في أسرع الأوقات وبأبسط الاجراءات إلى جانب مؤسسة القضاء الإداري.

غير أن دور مؤسسة وسيط المملكة لازال يعتريه العديد من القصور ومن العثرات التي تكبل عمله وتحول دون رقابة فعالة وناجعة على حماية حق الملكية العقارية في مواجهة الإدارة المعتدية، لذلك فإننا نأمل مستقبلاً في التنزيل الحقيقي للقانون الجديد الذي من المرتقب إصداره خلال هذه السنة المتعلق بمؤسسة وسيط المملكة والذي نرجو أن يكون في مستوى التطلعات التي تؤمن الوفاء برسالة الوساطة المؤسساتية، وكذا مواصلة التعاون مع المؤسسات الدستورية العاملة في مجال الدفاع عن الحقوق والحرص على الحكامة الجيدة في خطى تروم التكامل والتوفيق والملائمة في المشاريع، مع وضع إمكانيات وطاقت البعض رهن إشارة البعض الآخر.

هذا إلى جانب تعزيز التعاون الدولي بين مؤسسة وسيط المملكة ونظيراتها الأجنبية وتوسيع التعامل، ولا سيما في الفضاء الإفريقي، والبحث عن توافقات يمكن أن يستفيد منها مغاربة الخارج.

مؤشرات تقييم الأداء البرلماني : محاولة للتحليل

مريم بوطاهر*

باحثة في سلك الدكتوراه

في القانون العام والعلوم السياسية

بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

الدار البيضاء

تشكل المؤسسة البرلمانية عصب كل دولة ومستودع الفكر والخبرة، بسبب ما تنتقله من مكانة سامية بين المؤسسات¹، وكذلك لما تفتحه من أبواب المشاورة والأخذ وتمثيل مختلف المصالح واحتواء لتقلبات الرأي العام²، غير أن هذه المؤسسة تختلف في بنيتها ودورها الذي يتفاوت من حيث التأثير بين القوة والمحدودية من دولة إلى أخرى، ويبرز هذا الاختلاف باختلاف طبيعة النظام السياسي الذي تأخذ به كل دولة على حدة، واختلاف المعطيات التاريخية والاجتماعية والثقافية التي أثرت في تطور هذه المؤسسة، وبالتالي مكانته داخل النظام السياسي والدستوري، لذلك يعمل كل نظام سياسي على مراعاة هذه المحددات، والأخذ بمؤسسة برلمانية تعبر حقيقة عن الواقع السياسي والاجتماعي لهذه الدول، والتنصيب على الآليات الكفيلة لكي تكون هذه المؤسسة فاعلة ومتفاعلة مع محيطها العام.

¹ - محمد أبو زيد: "الازدواج البرلماني وأثره في تحقيق الديمقراطية"، دراسة مقارنة تطبيقية على النظام الدستوري المصري، الهيئة المصرية العامة للكتاب 1996، ص 1.

² - الحبيب الدقاق: "العمل التشريعي للبرلمان، أية حكامه؟" مقارنة نقدية في القانون البرلماني والممارسة التشريعية بالمغرب، مطبعة الأممية، الرباط، الطبعة الأولى، 2009، ص 21.

يعتبر البرلمان البناء المؤسسي للعمل البرلماني، لذلك فإن مقارنة هذا الأخير تكتسي أهمية كبرى في الوقت الراهن خاصة في ضوء الإصلاح الدستوري الأخير لسنة 2011 الذي أعاد النقاش من جديد حول دور البرلمان في الحياة النيابية والسياسية، وجعل الرهان منصبا حول كيفية تدعيم آليات العمل المؤسسي للديمقراطية وفي محورها البرلمان، وكذا البحث عن سبل تفعيل دوره في المجتمع، وبالتالي تدعيم النظام الديمقراطي. كون أن "قلب الديمقراطية هو برلمان فعال، يتشكل وفق انتخابات حرة بواسطة المواطنين...، ولكن الدم الذي يجري في هذا القلب وينعشه ويبقي على النظام الديمقراطي حيا هو المعرفة التي تمكن البرلمان من اتخاذ القرارات الصائبة، ولعب دوره في صياغة السياسات التي تحكم الأمة بأسرها".

يلعب البرلمان دورا مهما في عملية التحول الديمقراطي، إذ يتيح العمل البرلماني إمكانات دالة في التأثير على القرار السياسي، والرقابة على عمل السلطة التنفيذية، وتعزيز الثقة بين المواطنين والحكومة، والتعبير عن مشاركة الشعب في السلطة، إذ من مهام البرلمان الأساسية هي تمثيل الشعب، ويتم ذلك من خلال البرلمان وبالتالي لا يمكن الحكم على مدى قيام البرلمان بدوره في بناء الحكم الرشيد إلا من خلال معرفة مدى تمثيليته للمجتمع تمثيلا صحيحا وتواصله معه.

وإذا كان هذا الموضوع من المواضيع القديمة والحديثة في نفس الوقت، فإن إشكالية إكراهات العمل البرلماني ظلت رغم ذلك تطرح باستمرار، وبقيت بحاجة إلى مزيد من البحث والتحليل حول حدود العمل البرلماني وسبل تفعيل دور البرلمان فيما يتعلق بممارسة صلاحياته.

وهكذا، أخذ تطوير العمل البرلماني ودور البرلمان في الحياة السياسية حيزا مهما في النقاش العمومي الذي أثير حول سؤال الإصلاح الدستوري والسياسي، وذلك على

امتداد المدة الزمنية الفاصلة بين التجربة البرلمانية الأولى سنة 1963 والتجربة البرلمانية التاسعة لسنة 2011. خاصة وأن مجمل التحليلات والآراء أجمعت على محدودية المؤسسة البرلمانية في المنظومة الدستورية والسياسية، كما كشفت عن مظاهر القصور الذي يعترها على أكثر من مستوى، ليجرؤ قاموس دال يعبر عن خيبة الآمال المعقودة عليها، ليس فقط في تواضع المؤسسة البرلمانية عن القيام بمهامها التمثيلية والتشريعية والرقابية، ولكن في تراجع صورة هذه المؤسسة في وعي الناس وإدراكهم الجمعي، ليصبح السؤال: كيف يمكن تحسين الأداء البرلماني¹ بعدما أصبح البرلمان رهين سياجات اشتغلت كمتصدي لحركيته وفعاليتها²؟

وفي سياق هذا البحث يأتي اهتمامنا في تقديم جواب علمي بالمفهوم النسبي للعمل البرلماني انطلاقاً من التأهيل المفاهيمي للبرلمان³، باعتباره من بين المؤسسات الدستورية والسياسية الرسمية أو الحكومية التي يناط بها سن

¹ - علي الصاوي: مستقبل البرلمان في العالم العربي "دار النهضة العربية، القاهرة 2000، ص 115

² - حيث دعا الملك محمد السادس في خطابه بمناسبة افتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية (2010 - 2011) يوم 08 أكتوبر 2010 بضرورة تحسين دور البرلمان حيث قال: "...فعلى مستوى المؤسسة البرلمانية سيق في أول خطاب لنا أمامها، التأكيد على أن تحسين أداء البرلمان، يقوم على اعتبار مجلسه برلماناً واحداً بغرفتين، وليس برلمانيين منفصلين، وهو ما يتطلب من الأحزاب والفرق النيابية الأخذ بحكامه برلمانية جيدة، عمادها التشبع بثقافة سياسية جديدة، وممارسة نيابية ناجعة، قائمة على تعزيز حضور الأعضاء، وجودة أعمالهم، ومستوى إسهامهم في معالجة الانشغالات الحقيقية للشعب، ولهذه الغاية، نجدد التأكيد على وجوب عقلنة الأداء البرلماني، بالانطلاق من تجانس النظامين الداخليين للمجلس، والنهوض بدورهما، في انسجام تام وتكامل كمؤسسة واحدة هدفها المشترك، جودة القوانين والمراقبة الفعالة، والنقاش البناء، للقضايا الوطنية، والحكامة الترابية، وتحسين وتعزيز الآليات الديمقراطية والتنمية، نص الخطاب مأخوذ من موقع البرلمان www.parlement.ma

³ - تشتق كلمة برلمان من فعل (parler)، كما أن تشتق من الكلمة اللاتينية *parliamentum*. وأصل كلمة برلمان بعيد، حيث أنه بصفة عامة ارتبط بالنظام الإنجليزي منذ 1300 سنة، وذلك بتأسيس الجمعيات المتداولة التي أظهرت ميزات متطورة منذ ذلك الحين

Voir encyclopédie universelles, vol 12, 11ème, publication, 1978, p.550.

القوانين أو التشريعات¹، والممثل المباشر للشعب، ومراقب الحكومة في تصرفاتها نحو تنفيذ ما يتطلع إليه هذا الأخير².

أما المجال البرلماني كمفهوم يحتمل حملتين: حمولة دقيقة ذات بعد قانوني، وحمولة واسعة ذات بعد سياسي.

ونقصد بالمعنى القانوني الجمعية المشكلة من مجلس أو مجلسين يخضع لقواعد قانونية تنظم تركيبته وطريقة سير أعماله، ويختص بإعداد واعتماد القوانين، وبالمعنى السياسي يشكل المجال البرلماني حقلًا للتدخلات والتفاعلات بين مختلف مكونات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية... فهو حقل لتلطيف الصراعات، وذلك بمأسستها وجعلها داخل النسق، وهذا ما يجعل مفهوم التمثيلية المرتبط تقليدياً بالبرلمان - أكثر صعوبة وتعقيداً في جعله النواة السياسية الكفيلة بجعل مسألة تعدد الرهانات ذات قابلية على التعايش، التحالف والاختلاف، وبما يضمن تدبيرها تدبيراً هادفاً وعقلانياً³.

وتأسيساً على ما سبق، نرى من المهم الاستدلال بمجموعة من العناصر المؤثرة على العمل البرلماني وذلك على امتداد 50 من العمل من 1963 إلى سنة 2011 لدراسة وتقييم مدى اقتراب أو ابتعاد البرلمان المغربي للولاية التشريعية التاسعة

¹ - وقد ظهرت إلى الوجود في أعقاب الثورات التي عرفتها أوروبا إبان القرن الثامن عشر من السلطة المطلقة للملوك، فحركة تحول السلطة من الملك إلى الشعب يقول "بورديو" قد أوقفت مرحلة معينة حيث تدخلت قوة ثالثة هي البرلمان واستولى عليها نفسه، وأن ذلك هو مصدر سيادة البرلمان في إنجلترا، وبالتالي المصدر المميز للنظام النيابي الذي يستند إلى ممارسة البرلمان الإنجليزي لاستبداده.

² - وقد بلغ تطور البرلمان في بعض الدول مرحلة غير مسبوق، حتى قيل في البرلمان البريطاني مثلاً أنه يستطيع أن يفعل كل شيء عدا تحويل الرجل إلى امرأة والمرأة إلى رجل، بالإضافة إلى قوله السيد "باكستون" التي تقول: بأن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه، ومنذ ذلك الحين أخذ البرلمان في الذيوع والانتشار لدرجة أن كل دول العالم المعاصرها برلمان عدا استثناءات قليلة في إفريقيا والشرق الأوسط.

³ - محمد الغالي: "التدخل البرلماني في مجال السياسات العامة في المغرب (1984-2002)"، أبحاث وأعمال جامعية، سلسلة الدراسات السياسية والقانونية والاجتماعية (2)، الطبعة الأولى يناير 2006، ص 84.

عن البرلمان الصالح المرتكز على مبادئ الاستقلالية والفعالية في الأداء التشريعي والرقابي، وكفاية النخب البرلمانية.

أولاً: استقلالية البرلمان في ممارسة مهامه

ترتبط استقلالية البرلمان بمستويات عدة بالوظائف الدستورية المنوطة به، وفي قدرته كمؤسسة تشريعية على ممارستها من الناحية العملية، وعلى الرغم من أن ميلاد البرلمان المغربي جاء مقيداً بفعل استلهاام المشرع الدستوري مفهوم العقلنة من نظيره الفرنسي، فإن ثمة مقتضيات مكنت البرلمان إما لوحده أو باشتراك مع الحكومة سواء على صعيد السياسات العامة العادية أو على مستوى السياسات العامة الأسمى كما نص عليه الفصل 78 من دستور 2011 "لرئيس الحكومة وأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين" أو ما قضى به الفصل 75 "يصدر القانون عن البرلمان بالتصويت"، أو ما جاءت به الفقرة الأولى من الفصل 172 "للملك ولرئيس الحكومة وللمجلس النواب ومجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور" بيد أن البرلمان في سياق كل ما قضت به هذه النصوص ليس سلطة مستقلة مطلق الاستقلال، نظراً لأنه لا يمكن فصله عن طبيعة النظام السياسي المغربي وفهمه الخاص لمبدأ فصل السلط، وبدا في إطاره هذا الأخير وكأنها ليس مؤسسة قائمة الذات كما هو متعارف عليه في النظم الديمقراطية البرلمانية، وبذلك يظل الحضور الملكي ثبتاً من ثوابت الممارسة البرلمانية بالرغم مما جاء به دستور 2011، فالدستور منح للملك إمكانيات تمكنه بصريح العبارة من مشاركة البرلمان في وظيفة التشريع، في جميع المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية. وذلك عبر الخطب الملكية تفعيلاً للفصل 2 من دستور 2011 الذي ينص على أن "للملك أن يخاطب الأمة والبرلمان ويتلو خطابه أمام كلا المجلسين، ولا يمكن أن يكون مضمونه موضوع أي نقاش

داخلهما"، فالخطب الملكية تشكل عقب كل دخول برلماني خارطة الطريق التي تحدد السياسات العامة الواجب على الحكومة والبرلمان تنفيذها، وهذا ما يجعل الحياة البرلمانية المغربية تتحرك وفق ما تم رسمه سلفا بحكم الدستور والاختصاصات التي تتمتع بها المؤسسة الملكية، وهو ما يفضي إلى جعلها الفاعل الرئيسي في تحديد التوجهات الكبرى للعمل البرلماني في كل سنة تشريعية باعتباره ليس موجهها عاديا بل موجهها ساميا¹.

وعليه، يكون الخطاب الملكي لافتتاح الدورة السنوية العادية للبرلمان مناسبة لتوجيه المبادرات في مجال السياسات العامة بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية².

ثانيا : البرلمان والنظام المعمول به في إدارة نفسه، ميزانيته، وموظفيه : استقلال أم تبعية؟

• استقلال البرلمان في وضع نظامه الداخلي

تتجلى محدودية استقلال البرلمان في مدى صلاحيته في وضع نظامه الداخلي، فموجب الفصل 69 من دستور 2011: "يضع كل من المجلسين نظامه الداخلي ويقره بالتصويت، إلا أنه لا يجوز العمل به إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور"

تعتبر مطابقة النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان لأحكام الدستور رقابة إلزامية وإجبارية³، لأن المشرع الدستوري نهى صراحة عن العمل بالنظام الداخلي ما لم يصرح المحكمة الدستورية بمطابقته لأحكام الدستور، أو الشروع في

¹ - محمد الغالي: جريدة الصباح، الاثنين 13 أكتوبر 2008، ع 2647.

² - محمد المالكي: تقرير عن وضع البرلمان في المغرب - مسودة ثانية - المركز المغربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، مشروع "تعزيز حكم القانون والنزاهة في العالم العربي"، ص 26.

³ - ينسحب حتى على القوانين التنظيمية حيث تحال وجوبا إلى المحكمة الدستورية للتأكد من مدى مطابقتها للدستور.

تطبيقه قبل إحالته إلى المحكمة الدستورية للغرض نفسه، وهذا النهي يحمل ضمنا أمرا بوجوب عرض النظام الداخلي على المحكمة الدستورية لفحص دستوريته، ليأتي في الفصل 132 تأكيد واضح لهذا الوجوب¹.

غير أن هذه الرقابة الدستورية السابقة لا تمس في العمق مبدأ الاستقلالية، طالما أنها تتوخى تفادي خرق الدستور ومنع البرلمان من تجاوز دستورية يراها في غير صالحه أو الإخلال بتوازن السلط لصالحه²، ففي هذه الحالة تكون الرقابة وسيلة مهمة لصيانة الشرعية الدستورية التي تقتضي احترام النظام الداخلي الذي يعد في هرمية الدستور الأدنى من الدستور لمقتضيات هذا الأخير³.

وبالتالي يعتبر البرلمان بمقتضى الفصل 96 من دستور 2011 المؤسسة الوحيدة التي استلزم الدستور خضوع نظامها الداخلي والتعديلات المدخلة عليه⁴ للرقابة الدستورية القبلية درءا لأي اختلال يطال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

• مدى استقلال البرلمان في إعداد مشروع ميزانيته، وتعيين موظفيه

يمكن ملامسة عدم استقلالية البرلمان في وضع مشروع ميزانيته بصفة مستقلة من خلال عدم الاعتراف له بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، حيث

¹ - ينص الفصل 132 من دستور 2011: تحال القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والنظام الداخلي لكل

من مجلسي البرلمان قبل الشروع في تطبيقه إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور.

² - عوض عثمان عبد الله: "العلاقة بين السلط في النظام السياسي المغربي"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الأول كلية الحقوق وجدة، 2004-2005، ص 89.

³ - فالمواضيع التي تعالجها الأنظمة الداخلية هي مواضيع في غاية الأهمية، لها تأثير على النشاط السياسي للدولة وعلى العلاقة بين مختلف السلط والمؤسسات فيها، من قبيل نظام الدورات وتحديد جدول الأعمال والمسطرة التشريعية، وتنظيم وسائل مراقبة الحكومة...

⁴ - نصت المادة 246 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013 للأعضاء إمكانية التقدم بمقترحات تعديل النظام الداخلي وفق مسطرة محددة بيد أنها اشترطت احتراماً للشرعية الدستورية إحالتها على المحكمة الدستورية كي تبت في مطابقتها للدستور.

ظل خاضعا في تدبيره المالي والإداري للسلطة التنفيذية منذ إحدائه لأول مرة عام 1963 إلى الآن، فحينما نصت المادة 22 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 1998 على أن "يضع المكتب ميزانية المجلس ويسير شؤونه المالية، تسجل الاعتمادات المرصودة لميزانية المجلس في الميزانية العامة للدولة، يضع المكتب الأنظمة الخاصة لتنظيم وتسيير المرافق الإدارية والمالية للمجلس خاصة القواعد المطبقة على نظام المحاسبة وطرق صرف النفقات، كما يضع عاما للنفقات خاص بمجلس النواب"، وهو نفس المقتضى الذي ورد في المادة 30 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، حيث قضت الغرفة الدستورية حين فحصها دستورية هذه المادة بعدم استقلالية مجلس النواب في وضع الميزانية، وأن الصلاحية تعود إلى السلطة التنفيذية المكلفة دستوريا بوضع الميزانية العامة للدولة¹.

نفس النهج الذي سلكته الغرفة الدستورية سار عليه المجلس الدستوري حين فحص دستورية المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 1998، حيث شدد على أن إلزام الحكومة بإدراج ميزانية مجلس المستشارين ضمن الميزانية العامة للدولة مسألة لا تعود من حيث الاختصاص إلى الجهاز التشريعي من خلال مكتب مجلس المستشارين، وإنما تؤول إلى اختصاص السلطة التنفيذية²، وهو ما يتناقض والمادة 42 من النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2013، والمادة 43 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين لسنة 2014 اللتان تنصان على أن المجلس هو المسؤول عن وضع الميزانية من خلال إشراف المكتب على هذه العملية.

¹ - حيث يتم التصويت على مشروع ميزانية البرلمان من خلال التصويت على مشروع ميزانية الدولة كما هو الحال في فرنسا مع بعض الاستثناءات ويتعلق الأمر بالبرلمان اليوناني وبرلمان الأراضي المنخفضة اللذين بالرغم من إدراج مشروع ميزانيتها ضمن مشروع ميزانية الدولة فإنه لا يتم التصويت عليهما مرة واحدة وبشكل مجتمع.

² - مقرر المجلس الدستوري رقم 13.98 الصادر في ماي 1998، المنشور في الجريدة الرسمية ع.4598 بتاريخ 25 يونيو 1998، رقم الصفحة 1844.

وطبقا للفصل 77¹ من دستور 2011، فإن الحكومة هي المسؤولة على إعداد مشروع الميزانية العامة الشيء الذي ينتج عنه تضمنها الاعتمادات المتعلقة بنفقات التسيير الخاصة بجميع مؤسسات الدولة، ومنها مؤسسة البرلمان، ومن ثمة، فالأمر مشروط بموافقة الحكومة على التقديرات المالية المحددة من قبل المجلس، وهو ما تقرر بمنحها كامل الصلاحية من أجل التدخل في رفض كل المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها البرلمان إذا كان قبولها يؤدي بالنسبة للقانون المالي إما إلى تخفيض الموارد العمومية وإما إلى إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود.

بيد أن المجلس نص على صعيد نظامه الداخلي في المادة 31 لسنة 2013 على مجموعة من الأحكام ضمانة لتدبير شفاف ونزيه لصرف ميزانيته وإنفاقها استجابة لحاجيات البرلمان ومتطلباته على الصعيدين الداخلي والخارجي، من قبيل تشكيل لجنة صرف الميزانية وهي لجنة خاصة يشكلها المجلس بصفة مؤقتة على أساس التمثيل النسبي للفرق، من أجل التحقق من سلامة صرف ميزانية المجلس للسنة المنصرفة وترفع تقريراً في هذا الشأن إلى المجلس داخل أجل شهر من تشكيلها تعقبه مناقشة، غير أن الفقرة الأخيرة من هذه المادة وإن نصت على صلاحية المكتب في وضع نظام داخلي يحدد القواعد المطبقة على محاسبة المجلس وبيان صلاحيات اللجنة وكيفية ممارسة مهامها، فقد ظل البرلمان المغربي في نظر القضاء الدستوري مؤسسة فاقدة للاستقلال المالي وتخضع للمراقبة المالية التي تسري على باقي مؤسسات الدولة، وبدون الاستقلالية فلن تتمكن من تطوير أدوات عملها وتحسين مستوى تنظيمها بما يجعلها قادرة على أداء مهامها على أحسن وجه.

¹ - الفصل 50 من دستور 1996.

فيما يخص تعيين الموظفين، فإن إنكار الاستقلال المالي للبرلمان المغربي ينعكس سلبا على مسألة تعيين الموظفين العاملين بالإدارة البرلمانية وتحديد أجورهم وترقيتهم، ولعل من أهم الإشكالات التي تطرح أمام تمتع البرلمان من ممارسة هذا الحق، هو مدى توافر هذا الجهاز على القدرة الكاملة لتفعيله، فعلى الرغم من توفر مجلس النواب على صلاحية تعيين الموظفين الإداريين طبقا للمادة 29 الخاص بتحديد النظام الأساسي لموظفي إدارة مجلس النواب فإن أعمال هذه الصلاحية تبقى خاضعة للسلطة الحكومية المكلفة من خلال أجهزتها المالية.

فعدم توفر البرلمان على ذمة مالية مستقلة من شأنها أن يمنحها استقلالية أكبر في تسيير شؤونها المالية، وفي استبعاد أية وصاية أو تأثير من السلطة التنفيذية تجعلها غير قادرة على التصرف في الإعتمادات المخصصة له لإدارة شؤونه الداخلية والخارجية دون الرقابة المالية التي تمارسها الوزارة الوصية، مما يعني أن البرلمان ليس سيد نفسه في هذا المجال، وهو ما يحول دون جعل أدائه فعالا وناجعا.

ثالثا : الفعالية في الأداء على المستوى التشريعي والرقابي

• على المستوى التشريعي:

ساهمت العقلنة البرلمانية في إضعاف دور البرلمان في المجال التشريعي، حيث ظلت المبادرة التشريعية جد محدودة، فحتى نهاية الدور الخريفية من الولاية التشريعية التاسعة (2015-2016) صادق المجلس على 61 نص تشريعي تم التصويت بالنسبة لمشاريع القوانين التي أحالتها الحكومة على 55 مشروع قانون، مقابل 5 مقترحات قوانين فقط اقترحتها الفرق البرلمانية¹، ويمكن أن نلمس هذه

¹ - أي بمعدل إنتاج نص قانوني لكل 65 برلماني من أصل 395 برلماني وبرلمانية يتشكل من مجلس النواب. ومع ذلك اعتبر رشيد الطالبي العالمي في كلمة بالمناسبة خلال جلسة عامة خاصة باختتام هذه الدورة أن الحصيلة التشريعية لهذه الدورة كانت إيجابية سواء على مستوى النصوص المصادق عليها أو طبيعتها، مشيرا أنه تم فيما يتعلق بمقترحات القوانين التصويت على 4 مقترحات قوانين، في حين تم رفض مقترحين قانونين. ←

المحدودية في الاقتراح كون هذه المبادرات البرلمانية تكون إما مقترحات ذات طبيعة تعديلية أو تهدف إلى إدخال بعض التعديلات الطفيفة أو إلغاء بعض المواد أو الفقرات منها أو تنميم بعضها، فالمبادرات الاقتراحية لأعضاء البرلمان لا تغطي من الناحية الكمية سوى 20%، الأمر الذي يجعلها مبادرات تكميلية للسياسات الحكومية ليس إلا، وهو ما يفسر الحدود الدستورية والقانونية المؤثرة على دور البرلمان في المشاركة في رسم السياسات العامة¹.

وقد كان من المتوقع أن تتخذ الولاية التشريعية التاسعة منحى آخر يختلف عن سابقتها، خاصة بعد اعتراف دستور 2011 بعودة السلطة إلى البرلمان، حيث لوحظ استمرار هيمنة الحكومة على مجال التشريع، وقد شهدت هذه الولاية أمثلة كثيرة في هذا الشأن²، بيد أن البرلمان، وهذا هو وجه المفارقة، يظل سيد نفسه

= من جانبه، أكد حكيم بنشماش، رئيس مجلس المستشارين، أن المجلس صادق خلال دورة أكتوبر من السنة التشريعية 2015/2016، على 24 نصا قانونيا، وأوضح في كلمة بالمناسبة خلال جلسة عمومية خاصة باحتتام هذه الدورة، أن الحصيلة التشريعية لهذه الدورة، التي «لم تنطلق فعليا» إلا بعد إحالة مشروع القانون المالي لسنة 2016 على المجلس (17 نونبر 2015). «لا ترقى» من حيث الكم مقارنة مع الدورات السابقة، إلى ما كنا نطمح إليه، وإن كان الأمر بدميها اعتبارا للإكراهات التي رافقت البنيات التنظيمية للمؤسسة، داعيا إلى تكييف وتيرة التعاون والتنسيق بين مختلف الفاعلين للانكباب في الدورة المقبلة على التقدم في دراسة مشاريع ومقترحات قوانين. يراجع "الحكومة تهيمن على التشريع" على الموقع الإلكتروني www.alkhabar.Press.ma

¹ - حيث أثبتت الممارسة تأثر البرلمان بالمكانة البارزة للمؤسسة الملكية في رسم إطار السياسات العامة من خلال رئاسة الملك للمجلس الوزاري (الفصل 48) وافتتاحه لدورتي البرلمان (الفصل 65) والإمكانات الدستورية المتاحة له في علاقته بالبرلمان.

² - مثل ما وقع أثناء مصادقة الحكومة على مشروع قانون تنظيبي متعلق باللجان النيابية حول تقصي الحقائق رغم أن مقترحا مائلا قدم قبل ذلك من طرف فريقين برلمانيين هما فريق الأحرار عندما كان في المعارضة والعدالة والتنمية الذي يقود الحكومة حيث تمكن الفريقان من الخروج بصيغة توافقية حول مشروع قانون مشترك يتعلق بطريقة تسيير اللجان النيابية لتقصي الحقائق عن طريق لجنة فرعية داخل لجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بعدما تقدم كل منهما بمقترح منفرد.

الأمر نفسه وقع أثناء إدراج مشروع قانون الحق في الحصول على المعلومة في جدول أعمال اجتماع المجلس الحكومي يوم الخميس فاتح غشت 2013 في الوقت الذي كان يناقش فيه البرلمان مقترحا مائلا وضع الفريق الاشتراكي، وهو ما اعتبرته فرق المعارضة انقلابا على الشرعية الدستورية واحتقارا للمؤسسة التشريعية والدور التشريعي للبرلمان.

في ممارسة سلطة التصويت على مختلف النصوص التشريعية سواء كانت ذات مصدر حكومي أم ذات مصدر برلماني، ليثار في السياق السؤال التالي: ما الذي يمنع البرلمان من التأثير على مشاريع القوانين طالما أنه يتمتع بسلطة مطلقة في رفض المبادرات الحكومية المستأثرة بالأولوية على أعضائه، وبالتالي جعل صلاحية التصويت سلطة، وليس وظيفة لإضفاء الشرعية على مشاريع القوانين بتزكيته أو نطاق كونها تشكل غرفة للتسجيل؟.

كما تظل السيادة البرلمانية في مجال التشريع المالي محدودة ومقيدة، حيث يتكسر ضعف البرلمان في مناقشة قانون المالية (الميزانية) من خلال لجوء الحكومة إلى استثمار كل الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور، وخاصة الفصل 77 منه، كما أن الضعف يعزى إلى محدودية قدرة أعضاء البرلمان في استيعاب المواضيع التقنية وتواضع خبرتهم في هذا المجال، مقارنة بالمبادرات الحكومية التي تستفيد من مساعدة لجن الدراسات والاستشارة والخبرات، الأمر الذي يستدعي الاعتماد على الخبرات الخاصة التي تقدمها مكاتب الدراسات المتخصصة وهو ما لم يصبح بعد قاعدة عامة ومبدئية في العمل التشريعي، وفي ثقافة الفاعلين البرلمانيين في المغرب.

● على المستوى الرقابي:

تعتبر الرقابة على العمل الحكومي من أهم الوسائل التي تمتلكها المعارضة للتأثير على السلطة التنفيذية بعد هيمنة هذه الأخيرة في امتلاك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع السياسة العامة، فقد أعطى دستور 2011 مكانة متميزة للمعارضة البرلمانية حيث منحها مجموعة من الحقوق والضمانات الدستورية الكفيلة بالقيام بمهامها بشكل فعال، وبالرغم من ذلك، فإن أداء المعارضة

خلال الولاية التشريعية التاسعة لم يكن في المستوى المطلوب، بل يمكن القول، أن المعارضة في السابق ورغم عدم امتلاكها لحجم الإمكانيات الدستورية إلا أنها كانت تتصف بالفعالية والنجاعة، ولتصبح كذلك، فإن المعارضة اليوم تحتاج إلى جملة من الشروط التي من شأنها مساعدتها على مزيد من التنظيم والفعالية، منها توسيع دائرة الحقوق الممنوح لها دستوريا، وإقرار مبدأ التناوب على السلطة من خلال انتخابات تنافسية، كما تحتاج المعارضة إلى قدر كبير من التنظيم الذاتي، من خلال إعادة الهيكلة، وصياغة البرامج والاستراتيجيات السياسية.

خول الفصل 100 من دستور 2011 للبرلمانيين حق مسائلة الحكومة مرة كل أسبوع قصد الاستطلاع والاستعلام حول مختلف مناحي السياسة العامة التي يكون الوزراء ملزمين بتقديم كل البيانات حول الاستفسارات التي يطرحها ممثلو الأمة وتستأثر باهتمام الرأي العام، غير أن الواقع السياسي ينم عن معطى مغاير، هو أن الخطاب السياسي لهذه الجلسات يتسم بالخلاف والصراع وتبادل الاتهام ليصل في الكثير من الأحيان إلى السب والقذف بين الأغلبية والمعارضة¹.

كما أن التفسير الكيفي للأسئلة المطروحة تبتعد عن إطارها الدستوري كون أن البرلمانيين يميلون إلى إثارة قضايا دائرتهم التي انتخبوا فيها على حساب اهتماماتهم بالسياسات العامة الوطنية، لتتحول إلى فضاء للمشاكل المحلية والجهوية من أجل ضمان إعادة انتخابهم من جديد، الأمر الذي يتناقض والشرعية الدستورية التي تقتضي أن وظيفة البرلماني تكمن في تمثيل الأمة وليس تمثيل الدائرة التي انتخب فيها.

¹ - هذه التصرفات السلبية شهدتها الجلسة الأسبوعية المنعقدة بمجلس المستشارين يوم الثلاثاء 5 يناير 2014 حيث شبه فوزي بنعلال الجلسة التي ترأسها ب "السوق".

يتوفر البرلمان على آليات أخرى لممارسة الرقابة على الحكومة من ذلك حقه في تقديم ملتمس رقابة¹ من أجل معارضة مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها تطبيقاً للفصل 103 من دستور 2011، غير أن عقلنة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان ساهمت في عدم لجوء هذا الأخير إليها بسبب النصاب القانوني المطلوب توفره دستورياً على مستوى التوقيع والموافقة وطريقة التصويت، ولا اعتبارات الطابع الفسيفسائي للبرلمان الذي لا يمكن من تحقيق الأغلبية المطلوبة لتفعيل آلية ملتمس الرقابة².

الأمر نفسه ينسحب على لجان تقصي الحقائق، حيث ظل تأثير هذه الآلية محدوداً نتيجة الإكراهات المرتبطة بالإطار القانوني المنظم لها، أو من حيث التركيبة أو طريقة اشتغالها، وأيضاً لتأثير التحقيق على سير أشغال هذه اللجان، حيث تنتفي كل إمكانية لعمل هذه اللجان بمجرد فتح تحقيق قضائي في القضايا التي تأخذ فيها لجان تقصي الحقائق المبادرة.

رابعاً : فعالية النخب البرلمانية

إن كانت المسؤوليات والواجبات التي يرتب عن العمل البرلماني على قدر جسامتها ونبل غاياتها، فإن الدور الهام الذي منحه المشرع الدستوري للأحزاب السياسية في تأطير وتمثيل المواطنين والتكوين السياسي للنخب يأتي في إطار تحقيق أهداف العمل البرلماني. وقيام الأحزاب بالتزاماتها على أحسن وجه،

¹ - خول الفصل 77 من دستور 1996 لمجلس المستشارين حق تقديم ملتمس توجيه تنبيه للحكومة يصبح الوزير الأول بمقتضاه ملزماً بالمثل أمام الغرفة الثانية وعرض موقف حكومته من الأسباب التي أدت إلى توجيه تنبيه لها، ومع دستور 2011، خول الفصل 105 لمجلس المستشارين حق تقديم ملتمس مسائلة بدل ملتمس توجيه تنبيه للحكومة

² - لم يتم اللجوء إلى ملتمس الرقابة إلا مرتين في تاريخ الممارسة البرلمانية المغربية، تحققت في أول تجربة برلمانية، حيث قدمت المعارضة ملتمساً بسحب الثقة عن حكومة الحاج أحمد باحنيني في 15 يونيو 1964، في حين قدم الملتمس الثاني ضد حكومة السيد عز الدين العراقي سنة 1990.

وبالتالي، فإننا نعتبر المسؤولية المناطة بالأحزاب أصبحت ذات أهمية كبرى في المرحلة الراهنة كونها تساهم بشكل مباشر في تدبير الشأن العام على كافة المستويات سواء من خلال ممارستها للعمل الحكومي عند وصولها للحكم أو خلال ممارستها للعمل الرقابي أثناء تواجدها في موقع المعارضة.

غير أن اللافت أن الهاجس الذي يتملك هذه الأحزاب في سياق تنافسها للحصول على أكبر عدد من المقاعد داخل البرلمان هو تقديمها للنخب الضامنة للمقاعد الانتخابية بدل ترشيح الأصح لمسؤولية القيادة، حيث نلاحظ أنه بمناسبة كل استحقاق انتخابي يصبح البرلمان فضاءاً لبرلمانيين مفتقدين لمعايير الكفاءة والاستحقاق، مما يؤثر سلباً على فعالية العمل البرلماني ومردوديته.

وفي هذا السياق، يشكل خطاب محمد السادس دعوة صريحة للأحزاب السياسية لفسح المجال لبروز نخب جديدة مؤهلة من الشباب والنساء لإعطاء نفس جديدة للحياة السياسية¹.

ولعل من الإشكالات التي طرحت على مدار التجارب البرلمانية نجد ظاهرة الترحال قبل أن يتم منعها مع دستور 2011، بالرغم من صدور قانون الأحزاب السابق سنة 2006 الذي شكل بدوره آلية لمنع ترحال البرلمانيين، إلا أنه لم يضع حداً للمشكل، بل اتخذ شكلاً متصاعداً، خاصة بعد ظهور حزب الأصالة والمعاصرة، حيث شكل هذا الأخير مشتلاً لاستقطاب عدد من البرلمانيين أغلبية

¹ - مؤكداً أن "شباب المغرب الواعي والمسؤول يوجد اليوم في صلب مشروع التحديث الدستوري والسياسي لتعزيز انخراطه في مختلف الإصلاحات الديمقراطية والأوراش التنموية"، خطاب افتتاح الدورة الخريفية للسنة التشريعية 2010-2011 على موقع البرلمان http://www.parlement.ma/_discours.2.php.filename

ومعارضة على حد سواء¹. لذلك تضمن دستور 2011 مقتضيات تسعى إلى تجاوز هذه الاختلالات بغية تخليق الحياة السياسية والبرلمانية.

فضلا عن ذلك، تعتبر ظاهرة الغياب من السمات البارزة التي ميزت البرلمان المغربي، فتغيب نسبة كبيرة من البرلمانيين عن حضور الجلسات العامة واجتماعات اللجان بشكل استهتارا بالعمل التشريعي للبرلمان، حيث لوحظ أن التصويت على مشاريع القوانين تمرر بأصوات قليلة بالرغم من تنصيب النظام الداخلي على مقتضيات إلزامية تجاه البرلمانيين المتغيبين، وهو ما يؤشر بوجود أزمة العمل السياسي بالمغرب تستحق التوقف عندها مليا، ذلك أن العضوية في البرلمان لا تحتتمل طابعا شخصيا²، بقدر ما هي ذات بعد وظيفي الغاية منها خدمة العمل البرلماني وحفظ تمثيل الأمة³.

وللقضاء على هذه الممارسات المشينة التي تمس بالعضو البرلماني بصفة خاصة وبالمؤسسة التشريعية بصفة عامة، فإن الأحزاب السياسية مدعوة إلى أن تتحول إلى مدارس فعلية لتكوين وتأطير وتأهيل أعضائها، وتوعيتهم في كون العضوية في البرلمان ليست امتيازا مقررًا لشخصهم، وإنما لصفقتهم كممثلين للأمة، إن هي أرادت كسب واسترجاع ثقة المواطن في مصداقيتها.

¹ - الملاحظ أن هذه الظاهرة تفاقمت بشكل لافت خاصة بعد مرور سنتين من الولاية التشريعية الثامنة (2007-

2008) وهو ما أثار على انسجام الأغلبية الحكومية وتراجع التزام البرلمانيين المنتمين إلى فرق الأغلبية والمعارضة. ² - وقد جاء في خطاب الملك محمد السادس! "...أما على مستوى النائب البرلماني، فإن الانخراط في المسار الإصلاحى يقتضى منكم ألا تنسوا أنكم تمثلون داخل قبة البرلمان الإرادة الشعبية قبل كل شيء، ومن تم فإن عضوية البرلمان ليست امتيازا شخصيا، بقدر ما هي أمانة تقتضى الانقلاب الجاد، بكل مسؤولية والتزام، على إيجاد حلول واقعية للقضايا الملحة للشعب...

انظر نص الخطاب في الموقع الإلكتروني للبرلمان: <http://www.parlement.ma>

³ - وقد أسندها دستور 2011 للملك كممثل أسى للدولة، حسب الفصل 42 إذ ينص: "الملك رئيس الدولة وممثلها الأسى..." وللبرلمان من خلال الفصل 60 في فقرته الأولى إذ ينص على ما يلي "يتكون البرلمان من مجلسين، مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة، وحقهم في التصويت حق شخصي لا يمكن تفويضه"

وعليه، يمكن القول أن تحديد دور البرلمان المغربي في الحياة السياسية، يتطلب الوقوف عند مجموعة من المؤشرات التي تؤثر سلبا أو إيجابا بصورة كبيرة على المؤسسة البرلمانية كما تؤثر على طريقة اشتغالها، وعلى محتوى السياسات العامة التي تتبناها .

وعليه، فإن البرلمان المغربي لازالت تعترض أعماله ووظائفه الدستورية مجموعة من المعوقات تحد من فعاليته ودوره السياسي، سيما وان معظم الأنظمة الدستورية أخضعتة لمحددات دستورية وتنظيمية، تتجلى بالأساس في العقلنة البرلمانية، إلا أن الأمر لا يقف عند هذا المستوى بل يضاف إليها مشاكل ناتجة عن مستوى الأحزاب السياسية ومستوى النخب التي تقدمها للترشح باسمها وطبيعة تحالفات تكوين الأغلبية الحكومية والمعارضة التي تتم بأطراف سياسية وإيديولوجية مختلفة وضعف الانسجام الذي يطرعهما . والنقاشات التي تجرى بداخل اللجن و الفرق والجلسات العامة، كل هذا ينعكس سلبا أو إيجابا على دور البرلمان في التأثير على السياسات العامة .

دور البرلمان في التشريع المالي في ضوء الدستور والقانون التنظيمي لقانون المالية

سعيد رحو

طالب باحث بسلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

-المحمدية-

ملخص:

المقال يعالج دور المؤسسة البرلمانية في التشريع المالي بالمغرب من خلال الوقوف على أهم المرتكزات الدستورية التي كرسها دستور 2011 والمرتكزات القانونية التي جاءت في متن القانون التنظيمي لقانون المالية رقم 13.130، بغية معرفة مدى مساهمة هذه المؤسسة الدستورية في صناعة التشريع المالي وتبيان موقعها ومكانتها المالية ضمن باقي الفاعلين في مجال قانون المالية بالمغرب.

كلمات-مفتاح:-الدستور- البرلمان- التشريع المالي-القانون التنظيمي

للمالية.

Abstract:

In this article, we will examine the role of the parliament in the financial legislation in Morocco. Hence, studying its constitutional basis according to the 2011 constitution in addition to the legal basis found in the organic law on finances n°13.130. The ultimate objective is to find out the contribution of this constitutional body in enacting the

financial laws, also its financial position along with the other participants in the financial law field in Morocco.

-Keywords: Constitution – Parliament- financial Legislation-The organic law of finances.

مقدمة:

يقتضي مبدأ الفصل بين السلطات، وجود سلطات في الدولة، كل واحدة منها تقوم بوظيفتها، فألى جانب السلطة القضائية، التي يوكل إليها الفصل في النزاعات الناشئة بين طرفي الخصومة، توجد السلطة التنفيذية، التي تسهر على تنفيذ القوانين المسنة من قبل السلطة التشريعية، هذه الأخيرة، التي تعتبر مجالا أصيلا للمؤسسة البرلمانية من الناحية المبدئية، بالرغم من التأثيرات التي تمارسها السلطة التنظيمية، في ما يخص المبادرة التشريعية، إذا استحضرنا طبيعة النظام السياسي والدستوري الذي يختلف من دولة لأخرى.

وعلى نفس التوجه، بوأ التشريع المغربي مكانة مرموقة للبرلمان على مر مختلف الدساتير المتعاقبة، كان آخرها دستور 2011 إذ مكنتها النصوص الدستورية من لعب الدور الفعال في مختلف وظائفها الرقابية والتمثيلية والتشريعية، هذه الوظيفة الأخيرة التي تجسدها عمليا، القوانين المالية لكونها إحدى النصوص التي حظيت باهتمام مستمر لدى الفاعلين السياسيين أو الحقوقيين وكذا الباحثين والمهتمين بالمالية العامة، كما أنها، تعد المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة، فجبائية الضرائب تتطلب موافقة البرلمان على ذلك، مادام هذا الأخير هو الممثل الأصل للشعب والمعبر عمليا عن إرادته، والمجسد لأوضاع واحتياجات المواطنين الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية.

أهمية موضوع "دور المؤسسة البرلمانية في التشريع المالي بالمغرب" متعددة ومختلفة، منها ما يتجلى في معرفة دورها في التشريع المالي خاصة وأن هذا التشريع يعتبر الإطار الذي يترجم السياسة المالية التي تنتجها إليها الدولة لمواجهة التحديات المستقبلية وبلوغ الأهداف المسطرة، وكذا تنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، كما تتجلى أهمية الموضوع، في أن التشريع المالي لا تحكمه مبادئ الاستقرار والثبات، فهو في تطور مستمر ودائم، بالنظر إلى ارتباطاته بالمعطيات والظرفية الاقتصادية والاجتماعية والمالية والسياسية، سواء الوطنية الداخلية أو الدولية الخارجية.

وأمام كل هذه العناصر، ظل موضوع البرلمان في علاقاته بالقوانين المالية أحد المواضيع التي استأثرت ليس فقط الطبقة المثقفة بل أصبح نقاشا موسميا لدى فئات عريضة من المجتمع المغربي، خاصة بعد أن شهد المجال السياسي إصلاحا دستوريا متطورا؛ إذ ليس من المشروع بأي حال من الأحوال اليوم، فصل قانون المالية عن هذا السياق خصوصا مع المقتضيات الدستورية التي جاء بها دستور 2011 والمقتضيات التي حملها الإطار المتعلق بالقانون رقم 130.13، ناهيك عن أن مجال دراسة البرلمان تتداخل فيه عناصر وأبعاد متعددة ومختلفة، لعل أهمها البعد القانوني باعتبار قانون المالية جزء من الوظيفة التشريعية للبرلمان، وكذا البعد السياسي إذا اعتبرنا أن البرلمان مؤسسة دستورية وحقل لمجموع التداخلات والتفاعلات المختلفة بين مكونات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وإذا كان التشريع المالي بمغرب ما بعد سنة 2011 تحكمه كتلة دستورية وتنظيمية ضخمة، والمتجلية أساسا في الأحكام والمقتضيات التي تضمنتها الوثيقة الدستورية لسنة 2011 والقانون رقم 130.13، بات حريا البحث في الأدوار

الجديدة للمؤسسة البرلمانية في مجال التشريع المالي، ومعرفة المرتكزات الدستورية والتنظيمية التي تمكنها من المساهمة في تدبير العمل التشريعي المالي، وتعزيز دورها بشكل فعال وناجع.

وبناء على كل ما سلف ذكره يجوز لنا طرح الإشكالية التالية: إلى أي حد ساهمت مقتضيات الدستورية والتنظيمية الجديدة في إرساء مكانة المؤسسة البرلمانية ودورها في مجال التشريع المالي بالمغرب؟

سنحاول الإجابة عن هذه الإشكالية متبعين في ذلك منهجية قانونية تقوم

على تقسيم الموضوع إلى مطلبين في الأول سنقف على المرتكزات التشريعية لاختصاص البرلمان في التشريع المالي، في حين سنركز في المطلب الثاني على رصد أهم الأدوار التي أصبح المشرع المغربي يخولها لمؤسسة البرلمان.

المطلب الأول: المرتكزات التشريعية لاختصاص البرلمان في التشريع المالي

ترتكز المالية العامة في المغرب على ترسانة تشريعية مهمة، تتراوح بين مقتضيات دستورية وكذا على أحكام ومقتضيات القانون التنظيمي، وعلى هذا الأساس سنحاول رصد أهم تلك المقتضيات التشريعية المنظمة للمالية العامة بالمغرب، سواء منها تلك النصوص التي كانت سارية قبل دستور 2011 أو بعده (الفقرة الأولى)، أو تلك المتعلقة بالقوانين التنظيمية للمالية التي كانت سارية المفعول قبل إصدار القانون التنظيمي رقم 130.13 أو بعده (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المرتكزات الدستورية لاختصاص البرلمان في التشريع المالي

بالرجوع إلى دستور 1996، نجد الفصل 17 منه يقر بمرتكز دستوري مفاده أن المؤسسة البرلمانية هي المؤهلة وحدها دون أي فاعل آخر لإقرار أي مساهمة من قبل جميع الأشخاص الذين تتوفر فيهم الشروط المقررة لتحمل التكاليف

العمومية، ولها الاختصاص التشريعي في ذلك، وعلى نفس التوجه، سار المشرع الدستوري لسنة 2011 حينما أقر نفس القاعدة الدستورية في الفصل 39 منه¹، كما نص الفصل 40 منه على أن الجميع يتحمل بصفة تضامنية وبشكل يتناسب مع المسائل التي يتوفرون عليها، التكاليف التي تتطلبها تنمية البلاد، وكذا، تلك الناتجة عن الأعباء الناجمة عن الآفات والكوارث الطبيعية التي تصيب البلاد. من خلال المقتضيات الدستورية أعلاه، يمكن أن يفسر الفصل 40 التفسير الضيق إذا نظر إليه من زاوية الاتجاه الذي انتصر إلى فكرة مؤداها أن المشرع أحدث نوعا من التمييز بين أصناف المزمين بأداء الضريبة وعدم مساواتهم في المساهمة في التكاليف العمومية. غير أن الاتجاه المخالف، يرى أن الأمر هنا لا يؤثر ولا يعتبر إخلالا بمبدأ المساواة، فالمساواة في تحمل التكاليف العمومية لا تحول دون تبني حلول متباينة إزاء وضعيات مختلفة، إذ يقع على عاتق المشرع تحديد القواعد التي سيتم بمقتضاها تقدير المقدورات الاسهامية باحترام للمبادئ الدستورية واستنادا لمعايير موضوعية دون أن تكتسب الضريبة شكل مصادرة أو تعسف تجاه المزمين².

وعلى مستوى التجارب الدستورية السابقة التي شهدها المغرب، نص الفصل 53 من دستور 1962 على أنه، يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق الشروط التي ينص عليها قانون تنظيمي، وهي نفس الأحكام و المبادئ التي ظلت تتكرر في مختلف الدساتير اللاحقة، والمتثلة أساسا في الفصل 49 من دستور 1970 ودستور 1972 ودستور 1992 والفصل 50 دستور 1996، إلا أن الفصل 75

¹ - الفصل 39 من دستور 2011 ينص على الجميع أن يتحمل كل على قدر استطاعته التكاليف العمومية التي للقانون وحده إحداثها وتوزيعها وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا الدستور.

² - بقالي سي محمد، المبادئ الدستورية للمالية العمومية، دراسة على ضوء الاجتهادات الدستورية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، التدبير العمومي والشفافية والأداء على ضوء القانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية، العدد 43، السنة 2016 ص 8 و9.

دستور 2011، نص على أنه يصدر قانون المالية، الذي يودع بالأسبقية لدى مجلس النواب، بالتصويت من قبل البرلمان، وذلك طبق الشروط المنصوص عليها في قانون تنظيمي، ويحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية.

أما على مستوى النظام الداخلي لمجلس النواب¹، فقد أفرد الباب الرابع الذي يشمل المواد من 154 إلى المادة 163، لمعالجة مسطرة تشريع القانون المالي وطرق إحالته وإيداعه لدى هذا المجلس وكذا الآجال المتعلقة بإحالته على مجلس المستشارين، وهي المقتضيات التي تطابق الباب السادس من النظام الداخلي لمجلس المستشارين².

وهكذا يتبين من خلال كل ما سبق، أن المشرع من خلال المقتضيات الدستورية والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان ظل وفيما لسند قانوني صريح يقر بكون قانون المالية شأن ومجال يصدر عن المؤسسة البرلمانية، خاصة بعدما أقر مبادئ كونية تركز الكرامة والمساواة في تقاسم التكاليف والأعباء العامة بين جميع مكونات المجتمع وبصفة تضامنية، ولا يمكن تصور الإقرار بمساهمة ضريبية إلا بإذن مباشر من الشعب والمتجسد مؤسساتيا في مجلسي البرلمان، وفي نفس الإطار سن دستور 2011³، مقتضى من شأنه تعزيز دور المؤسسة البرلمانية في مجال صناعة القرار المالي، وقد تجلّى هذا المقتضى في ضرورة تقديم أية معلومات

¹- النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ 29 ذي الحجة 1434 الموافق لـ 29 أكتوبر، كما قضى به المجلس الدستوري بتاريخ 15 محرم 1435 الموافق لـ 19 نونبر 2013 في قراره رقم 2013/929.

²- النظام الداخلي لمجلس المستشارين كما أقره مجلس المستشارين في جلسته المنعقدة بتاريخ 06 محرم 1437 الموافق لـ 20 أكتوبر 2015، كما قضى به المجلس الدستوري بتاريخ بتاريخ 13 محرم 1437 الموافق لـ 27 أكتوبر 2015.

³- انظر الفصل 75 من دستور 2011.

أو وثائق ومعطيات في إطار الشفافية المالية، بغية تمكينها من الوسائل الضرورية لمعرفة جدية وشاملة للتوازنات المالية، والوضع المالي للدولة، وتكريس الحق في الحصول على المعلومة انسجاماً مع فلسفة المبدأ الدستوري المنصوص عليه في الفصل 27 من الدستور الذي ينص على تقديم المعلومات الموجودة في حوزة الإدارات العمومية¹.

الفقرة الثانية: المراكز التنظيمية لاختصاص البرلمان في التشريع المالي

مما لا شك فيه، أن إصدار قانون المالية من البرلمان لا يستند فقط على القواعد الدستورية، بل يستمد شرعيته أيضاً من مجموع القواعد والبنود التي جاءت في متن القوانين التنظيمية التي شهدتها تاريخ التشريع المالي ببلادنا، وقبل تبين هذه القواعد والبنود من المشروع رصد ملاحظات شكلية حول القانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية²؛ إذ يتبين من خلال العودة إلى القانون التنظيمي رقم 07.98³ أن ثلاث أرباع من الوثيقة، تتعلق بالآليات المتعلقة بالنفقات وتحديد الميزانية وفقرة صغيرة فقط، تتعلق بدور المؤسسة البرلمانية، فكان إذن من الضروري تخصيص جزء أساسي للبرلمان يوازي المهام المنوطة به، مع

¹ - ينص الفصل 27 من دستور 2011 على أنه "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، ولا يمكن تقييد الحق في المعلومة إلا بمقتضى القانون بهدف حماية كل ما يتعلق بالدفاع الوطني، وحماية أمن الدولة الداخلي والخارجي، والحياة الخاصة للأفراد، وكذا الوقاية من المس بالحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور، وحماية مصادر المعلومات والمجالات التي يحددها القانون بدقة".

² - ظهر شريف رقم 01.15.62 بتاريخ 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015، المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 1 رمضان 1436 الموافق ل 18 يونيو 2015م.

³ - ظهر شريف رقم 1.98.138 الصادر في 7 شعبان 1419 (26 نونبر 1998) بتنفيذ القانون التنظيمي للمالية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4644 بتاريخ 14 شعبان 1419 (3 سبتمبر 1419) ص: 3297.

تحسين نجاعة الأداء العمومي، وتعزيز أو تقوية دوره في صنع السياسة المالية أو بالأحرى إشراكه في تدبير المال العام، إلا أن القانون التنظيمي الجديد، خص تدخل البرلمان في مجال التشريع المالي بمجموعة قواعد وأحكام تمت صياغتها في الباب الثالث الذي يحتوي على 20 مادة تقريبا، مقابل 15 مادة فقط في القانون التنظيمي السابق، وهو مبرر كاف من الناحية الشكلية، للقول بتطور الترسانة التشريعية في المجال المالي لمغرب ما بعد 2011، تدعيما لسلطة البرلمان ودوره في سن القاعدة القانونية المنظمة للمالية بالمغرب.

لقد جاء القانون التنظيمي رقم 130.13 منسجما، بحسب بعض الكتابات المتخصصة، مع روح وفحوى دستور 2011¹ الذي ركز من خلال مقتضياته، على إعادة الاعتبار إلى المؤسسة التشريعية، والارتقاء بمكوناتها، وتعزيز مجال اختصاصها وآليات اشتغالها إلى جانب اعتبار مبادئ التشاور والتشاركية والحكمة و تدبير الشأن العام اختيارات مؤطرة لعلاقات المؤسسات فيما بينها². وإذا كانت الشفافية تستوجب، تعزيز المراقبة على تنفيذ المالية العامة، فإن القانون التنظيمي المذكور، عزز دور البرلمان في مناقشة قانون المالية وسهل مقروؤيته³، خاصة حينما نجد المادة 48 منه، تنص على أن " مشروع قانون المالية

¹-يرتكز الإصلاح الجديد للمالية على ثلاث محاور إستراتيجية تتمثل في:- تحسين نجاعة أداء التدبير العمومي- تعزيز المبادئ والقواعد المالية وتقوية شفافية المالية العمومية-تقوية الرقابة البرلمانية للمالية العمومية، انظر، المصطفى الكباص، نحو تدبير جديد للمالية العمومية، على ضوء قانون 13.130 المتعلق بالقانون التنظيمي لقانون المالية، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، التدبير العمومي والشفافية الأداء على ضوء القانون التنظيمي الجديد المتعلق بقانون المالية، العدد 43، السنة 2016 ص 31.

²- عصام القرني، السلطة المالية للبرلمان بين الثابت والمتغير على ضوء القانون التنظيمي رقم 13.130، القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية ورهانات دستور 2011، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015 ص 54.

³-Bensouda (N) la réforme de la loi organique des finances vers un nouveau modèle de gestion des finances, Remald n° 103, année 2012 p 16.

للسنة يودع بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعاد تقدير، ويكون مرفقا بمجموعة من التقارير و المذكرات تتضمن مجموعة من المعلومات الهامة، والتي ستمكن نواب الأمة من الانخراط في نقاش جدي ومسؤول، لمشروع قانون المالية، ومشاركة الحكومة في تحضيره عن طريق إثرائه وإبداء الرؤى بشأنه. وعلى هذا الأساس، فإن المعلومات المرتبطة بقانون المالية التي سيتم وضعها رهن إشارة البرلمانين ستكون ذات أهمية بالغة للإمام بمختلف جوانب الميزانية، وخاصة، فيما يتعلق ببعض الجوانب التقنية التي كانت الإدارة تعتمدها ذريعة للانفراد بتحضير الميزانية العامة للدولة وقلصت بذلك هامش مراقبة المالية العامة¹.

إن القراءة المتأنية لمجالات تدخل أعضاء النواب و المستشارين في التشريع المالي، توضح لنا أن الكتلة النصية المتعددة التي تتأسس عليها بنية ومجال تحرك المؤسسة البرلمانية ينذر بوجود إرادة تشريعية في تغيير النمط التقليدي للمؤسسة البرلمانية وتحديث طرق اشتغالها وتوسيع سلطاتها وسيادتها الفعلية في إطار من التعاون والانسجام مع السلطة التنفيذية، فإلى أي حد يمكن القول أن المشرع المغربي توفق في تخصيص قواعد كافية ومنسجمة في ما بينها لتعزيز دور البرلمان في التشريع المالي؟

إن محاولة الإجابة على هذا السؤال يفرض على الباحث الاهتمام إلى بعض الكتابات المتخصصة التي نجدتها تؤكد على أن المشرع المغربي من خلال هذه الأحكام لم يوفر الحد الكافي لضمان مشاركة المؤسسة البرلمانية بشكل فعلي وناجع

¹ - محمد صدوقي، إصلاح القانون التنظيمي لقانون المالية العامة مدخل لإصلاح السياسات العمومية، القانون التنظيمي رقم 13.130 لقانون المالية ورهانات دستور 2011، مجلة دفاتر الحكامة، العدد 2، دجنبر 2015، ص36.

في صناعة القرار المالي بالمغرب، إذ أن الإصلاح الدستوري والتنظيمي لم يتجاوز سقف المراسيم و المناشير التي تتحكم فيها الحكومة بشكل رسمي وقانوني، كما أن هذا الإصلاح لم يحدث أي قطيعة مكشوفة مع النظام السابق الذي بني على ثقافة التسيير وفق منطق الوسائل، بدل الاحتكام إلى ثقافة التدبير وفق منطق النتائج.

لكن من وجهة نظر أخرى، و إن كان من المشروع الانتصار إلى جزء من هذا الموقف و المتمثل في ضعف السند القانوني للاختصاص البرلماني على مستوى القانون التنظيمي الجديد، فإنه يمكن المغامرة قولاً بوجود تحول ملموس على مستوى الوثيقة الدستورية لسنة 2011، خاصة حينما نعود إلى قراءة فصول الباب المتعلق بالسلطة التشريعية، إذ كرس الأسلوب التشاركي في إعداد المبادرات التشريعية ليس فقط بالنسبة للأغلبية المكونة لمجلسي البرلمان وإنما أيضاً بتخويل مؤسسة المعارضة إمكانية خلق النص القانوني أو تعديله¹.

إن تدعيم المؤسسة البرلمانية اليوم للقيام بأدوارها في مجال التشريع و الذي يعتبر المجال المالي أحداها، لا يتوقف على وجود نصوص وقواعد تؤطر هذا المجال من عدمه، وإنما يتطلب كذلك تعبير الفاعلين عن إرادة سياسية فعلية ذات أهمية وطابع إلزامي، في إشراك ممثلي الشعب وفق منطق تحديد مسؤوليات جميع الأطراف المعنية المتدخلة، بغض النظر عن تلك القيود المفروضة عليها من قبل الجهاز التنفيذي كموجه ومتحكم في السياسة المالية انطلاقاً من مبدأ

¹-انظر الفصل 10 دستور 2011 الذي ينص على ما يلي " يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقاً من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية. وضمن الدستور للمشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان" بتصرف.

مسؤولية هذا الجهاز الأخير عن البرنامج الحكومي و الذي يعتبر التشريع المالي احد أركانه الأساسية مرتكزاته الصلبة .

المطلب الثاني: المجالات الأساسية لتدخل البرلمان في التشريع المالي

إن المكانة الدستورية للبرلمان ودوره في التشريع المالي، تبدو من خلال ما يحوزه من اختصاصات، فالبرلمان بالإضافة إلى تدخله في اعتماد القانون المالي السنوي (الفقرة الأولى)، يمكنه طلب موافقة الحكومة على البرامج التنموية، وكذا المصادقة على المعاهدات التي تحمل صبغة مالية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دور البرلمان في اعتماد القانون المالي السنوي

إذا كانت الحكومة هي الموجه الحقيقي للسياسة المالية وبالتالي تحضير مشروع قانون المالية السنوي، فإن لمثلي الأمة إمكانية قراءته ثانية و المساهمة في تعديل بنوده وأحكامه، انسجاما مع ما يروونه مناسبا مع المتغيرات الوطنية والدولية، وهكذا يمكن الوقوف في هذه الفقرة على رصد أهم مظاهر تدخل المؤسسة البرلمانية في المسار الذي يقطعه القانون المالي السنوي من مرحلة الإعداد (أولا) إلى مرحلتين المصادقة والتصويت (ثانيا).

أولا: دور البرلمان في مرحلة إعداد القانون المالي.

إن صفة قانون المالية كعمل تشريعي، يعتبر قانونا كباقي القوانين، يتم إعداده في شكل قواعد قانونية تخضع للمساطر والتقنيات التشريعية، لكن الممارسة التشريعية تجعل منه قانونا مميذا ذا خصوصية من حيث الشكل والموضوع، حيث أشرك الدستور كل من الحكومة والبرلمان في حق اقتراح القوانين كما جاء في متن الدساتير التي شهدها المغرب، غير أنه أنشأ عرفا دستوريا مؤداه، استبعاد المقترحات البرلمانية في المجال المالي وقصر هذا الحق على الحكومة

وحدها¹، وهو النقاش الذي أثير بين بعض الفاعلين السياسيين والقانونيين خاصة في ما يتعلق بالشق المتعلق بالقوانين التنظيمية. فإذا كان الفصل 78 من دستور 2011 ينص على أن حق المبادرة التشريعية ووظيفة مشتركة بين الحكومة والبرلمان على السواء²، فإن الفصل 86 منه، جاء بموقف قد يفهم منه أنه مخالف للمقتضى الأخير، حيث أقصى المقترحات المقدمة من قبل البرلمانين، الأمر الذي جعل البعض يقدم تفسيرات لهذا التراجع، من قبيل أنه، إذا كانت مرحلة تهيئ إعداد مشاريع قوانين المالية محسوبة على الجهاز التنفيذي لاعتبارات تتمثل في أن الحكومة ترى في قانون المالية برنامج عمل يسطر سياستها العمومية، وأنها تحاسب عن تنفيذه، الأمر الذي يفرض بالضرورة أن يكون إعداد مشروع قانون المالية من اختصاصها³.

ومن جهة أخرى بالرجوع إلى المسار الذي قطعه القانون التنظيمي رقم 130.13، يتبين الحضور الثانوي لمؤسسة البرلمان في مناقشة هذا المنتج التشريعي، ففي سنة 2011 تم إعداد مشروع للقانون التنظيمي للمالية من طرف وزارة الاقتصاد والمالية وبالتعاون مع خبراء من القارة الأوروبية، وفي سنة 2012 تم تحيين بعض المقتضيات القانونية لملائمتها مع روح وفلسفة دستور 2011، ليقدّم بعد ذلك أمام اللجنة المشتركة بمجلس النواب بتاريخ 12 برابير 2013، ومع بداية سنة 2014 تم إيداع مشروع القانون التنظيمي لدى البرلمان للمصادقة عليه، وبالفعل تم

1- سيدي محمد ولد سيدي أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 25، السنة 2001 ص 120 و122.

2- الفصل 78 من دستور 2011 ينص على ما يلي " لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين "

3- جواد النوح، مناقشة والتصويت على مشاريع قوانين المالية في المغرب في ظل الثنائية البرلمانية، سلسلة إصلاح القانون والتنمية السوسيو اقتصادية، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2010 ص 161.

التوافق عليه بتاريخ 28 أبريل من سنة 2015 ليصبح نصا مكتسبا للصيغة الإلزامية بتاريخ 15 يوليوز 2015¹.

يتبين إذن من خلال استعراض كل هذه العناصر التي رافقت مسار إعداد مشروع القانون التنظيمي، أن استحواذ الحكومة على المبادرات التشريعية لا يقتصر فقط على القوانين العادية، كما وضحت الإحصائيات السنوية لتقييم العمل البرلماني بل يتعداها إلى القوانين التنظيمية أمام عدم وضوح بعض النصوص الدستورية، وإن كان الأمر يعزى بحسب بعض القراءات التي صاحبت النقاش العمومي حول إشكالية تنزيل دستور 2011² إلى أن الفصول الدستورية لم تصغ الصياغة اللغوية الجيدة، ولم يراع المشرع فيها الآثار التفسيرية والتأويلية للقاعدة القانونية.

وهكذا، فإن مرحلة التشريع المالي المتعلق بالقانون المالي السنوي تبتدى بحسب المقتضيات الجديدة للقانون التنظيمي، بتوجيه السيد رئيس الحكومة منشور إلى الأمرين بالصرف في القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية، كخطوة أولى ضمن العمليات التي تحكم دورة الموازنة³، بغية إعداد المقترحات المتعلقة بالبرمجة الميزانية لثلاث سنوات مدعومة بأهداف ومؤشرات نجاعة الأداء في

1-ظهير شريف رقم 01.15.62 بتاريخ 14 شعبان 1436 الموافق ل 2 يونيو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6370 بتاريخ 1 رمضان 1436 الموافق ل 18 يونيو 2015، المتعلق بالقانون التنظيمي للمالية رقم 130.13.

2- سبق للأستاذة أمينة هكو أن تعرضت لهذه الإشكاليات الدستورية في ندوة وطنية، حيث أثار تساؤلا حول من له الصفة في إصدار القوانين التنظيمية، هل الحكومة فقط، أم يتعلق الأمر أيضا حتى بالمؤسسة البرلمانية؟ مداخلة بعنوان الصياغة الدستورية والقانونية إشكالات في المصطلح وانعكاس على الأداء، سنوات من تطبيق الدستور، مؤسسة فكر للتنمية والثقافة والعلوم بالتعاون مع كليات الحقوق الدار البيضاء، سطات، وجدة، بالمكتبة الوطنية بالرباط بتاريخ 9 مارس 2016.

3-عبد القادر تيعلال، المالية العامة المغربية والمقارنة، الجزء الأول، قانون الميزانية، دار النشر الجسور، وجدة، الطبعة الثانية، السنة 1998، ص85

أجل أقصاه 15 مارس، وفق ما نصت عليه المادة 2 من المرسوم المتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية¹، ليتم قبل 15 ماي من السنة الجارية، دراسة تلك المقترحات من طرف لجان البرمجة ونجاعة الأداء المكونة من ممثلي وزارة الاقتصاد و المالية، والوزارات القطاعية، وقبل 15 يونيو من السنة، تعرض الحكومة في شخص وزير المالية، مستوى تقدم تنفيذ القانون المالي الجاري، و برمجة تكاليف وموارد الدولة لثلاث سنوات، ثم الخطوط العريضة لمشروع قانون المالية للسنة الموالية، لتأتي بعد ذلك مرحلة التشاور مع المؤسسة البرلمانية، حيث نصت المادة 47 من القانون التنظيمي على أن هذا العرض يتم أمام اللجنتين المكلفتين بالمالية في كل من مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويكون هذا العرض موضوع مناقشة دون أن يتبعها تصويت، وفي جميع الأحوال يمكن المرور عبر تقنية التحكيم، التي تتم حول اقتراحات القطاعات الوزارية ووزارة المالية و الاقتصاد في حالة الاختلاف، فيتم صياغة مشروع قانون المالية، ويتم عرضه أمام المجلس الوزاري الذي يترأسه الملك طبقاً للفصل 49 من دستور 2011، و أمام مجلس حكومي برئاسة السيد رئيس الحكومة، ثم يحال على مجلس النواب للمناقشة والتصويت في أجل أقصاه 20 أكتوبر من السنة المالية الجارية على أبعد تقدير.

إن المتأمل لمختلف النصوص القانونية، خاصة على مستوى القانون التنظيمي، سيلاحظ مدى احتكار السلطة التنظيمية لعمليتي تحضير وإعداد مشروع القانون المالي، إذ ليس هناك ما يلزم الحكومة من خلال عرضها للإطار العام للمشروع أمام اللجان المالية بالبرلمان مع الأخذ بعين الاعتبار ملاحظات

1-المرسوم رقم 2.15.426 الصادر بتاريخ 28 رمضان 1436 (15 يوليوز 2015) يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6378 بتاريخ 29 رمضان 1436 (16 يوليوز 2015).

ومقترحات أعضاء اللجنتين، خصوصا وأنه، على خلاف الجلسات العامة للبرلمان، فإن اجتماعات اللجان المالية الدائمة غير مفتوحة للعموم والصحافة، ومن المستحيل أن يخلق ذلك أي نقاش عمومي، من شأنه الإسهام في إغناء محتويات مشروع القانون المالي السنوي. وبناء عليه، فإن المقتضى التشريعي الجديد، في واقع الحال لا يشرك البرلمان في مرحلة الإعداد، وإنما يلزم فقط، وزير المالية بإخبار المؤسسة البرلمانية خلال السنة المالية الجارية، بالتوجهات العامة التي تود الحكومة تضمينها في مشروع قانون المالية، ولعل الإبقاء على معظم المقتضيات التي تقدمها الحكومة في إطار المشروع نفسها المحتفظ بها أثناء المصادقة أكبر دليل على استحواذ الحكومة على مجريات تحضير القانون المالي السنوي وإعداده.

ورغم شبه الإجماع على إسناد إعداد مشروع قانون المالية للسلطة التنفيذية، فهناك بعض الاختلافات بين الأنظمة السياسية من حيث جهة الإعداد داخل الجهاز التنفيذي نفسه، ففي بريطانيا مثلا، يكون وزير المالية هو المسؤول عن إعداد مشروع القانون المالي السنوي، حيث له سلطة واسعة في تحديد سقف الاعتمادات المخصصة للوزارات التي يديرها زملاؤه في الحكومة، وله الكلمة الفصل فيما يخص إعداد الميزانية السنوية، وعلى باقي الوزراء قبول ما يقرره¹، أما في فرنسا، منبع العقلنة البرلمانية، فيعهد القانون إلى وزير المالية بالإشراف على إعداد قانون المالية، وبالتالي التعامل مع باقي أعضاء الحكومة وفق منطبق توافقي مع إمكانية رفع كل خلاف في هذا الشأن إلى المجلس الوزاري للحسم فيه².

¹-عبد الفتاح بلخال، علم المالية والتشريع المالي، مطبعة فضالة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، السنة 2005 ص

2- عبد الفتاح بلخال، نفسه، ص279

وهكذا، يمكن القول أن مرحلة تحضير و إعداد مشروع قانون المالية، تحكمه إجراءات ذات طبيعة إدارية وأخرى تشريعية، وهو ما يبرر خصوصية التشريع المالي بالمغرب، دون أن ننسى الدور الطلائعي الذي يقوم به الملك، حيث يتم التداول -مباشرة بعد عرض المشروع على الأمانة العامة كمستشار قانوني للحكومة- فيه أمام المجلس الحكومي، ثم يحال على المجلس الوزاري برئاسة الملك لتتاح له فرصة مناقشته و إبداء ملاحظاته حول مضمونه و إدخال تعديلات عليه ما دام الملك رئيس الدولة وضامن استمراريتها في التشريع المغربي.

ثانيا: دور البرلمان في مرحلة مناقشة القانون المالي و المصادقة عليه.

تخضع مسطرة الترخيص البرلماني في جزء منها لأحكام الوثيقة الدستورية والأنظمة الداخلية للبرلمان، وفي جزء آخر لأحكام القانون التنظيمي رقم 130.13، وتبتدى هذه المرحلة، بضرورة إحالة الحكومة طبقا للفصل 75 من دستور 2011، المشروع على أنظار مجلس النواب بالأسبقية، وهو مقتضى جديد تم من خلاله الحسم في الجهة التي يحق لها النظر بالأسبقية في مشروع قانون المالية. بعدما كانت المادة 33 من القانون التنظيمي للمالية رقم 07.98 تنص على إيداع المشروع من قبل الحكومة بمكتب أحد مجلسي البرلمان دون أن تحدد، هل يتم الإيداع لدى مكتب مجلس النواب، لدى مكتب مجلس المستشارين، جاء القانون التنظيمي رقم 130.13 وقبله أحكام الوثيقة الدستورية لسنة 2011، فأعطت الأولوية لمجلس النواب على حساب مجلس المستشارين¹.

وفي نفس الإطار، تم اعتبار تمكين مجلس النواب من التداول في مشروع قانون المالية بالأسبقية، قد يشكل ضربا من ضروب اللاتوازن بين المجلسين، لأنه

¹- انظر المادة 48 من القانون التنظيمي رقم 130.13.

لا يجعل من مجلس المستشارين إلا مجرد مؤسسة ذات دور ثانوي¹، وهو تفسير قد يبرهن ويدل على اتجاه إرادة المشرع الدستوري صوب تقوية صلاحيات مجلس النواب خصوصا على المستوى التشريعي²، ويتماشي مع توجهات أغلب التشريعات المقارنة المعاصرة، التي تمنح للغرفة الأولى صلاحيات أهم وأوسع من تلك الممنوحة للغرفة الثانية خصوصا على مستوى التشريع و الرقابة.

وفي نفس السياق، أثار قرار المجلس الدستوري رقم 14/950 حول القانون التنظيمي الجديد³ نقاشا سياسيا وقانونيا، بالنظر لما حمله من قواعد تحتل أكثر من تفسير، من جملتها نظام التداول بين المجلسين، كما أقره المشرع الدستوري، حيث تتلخص النازلة الدستورية التي عرضت على أنظار المجلس الدستوري⁴ بهذا الخصوص، حينما صرح بمقتضى عدم دستورية القانون التنظيمي من حيث الشكل والمضمون في بعض مواده، لكن ما استأثر بالاهتمام هو تصديده لمسألة مخالفة مسطرة إقرار القانون التنظيمي للمالية للمقتضيات الدستورية، لما صادق مجلس النواب على تعديل اقترحتة الحكومة لأول مرة على أنظار هذا المجلس في إطار القراءة الثانية لهذا القانون التنظيمي، دونما عرضه على مجلس المستشارين، فارتفعت على إثر ذلك، بعض الأصوات المستنكرة لمنطوق هذا القرار، وانتصبت

¹ نصر الدين الزبيدي، مكانة مجلس المستشارين في النظام الدستوري المغربي، دراسة في مستجدات دستور 2011، سلسلة أعمال جامعية، منشورات مجلة القضاء المدني، مطبعة المعرف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2014 ص 64 بتصرف.

² تتجلى هذه الإرادة في تنصيب الدستور على إلزامية إحالة الحكومة للنصوص التشريعية على مجلس النواب بالأسبقية.

³ -قرار المجلس الدستوري رقم 14-950 الصادر بتاريخ 23 دجنبر 2014 حول دستورية القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 13.130، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6322 بتاريخ 9 ربيع الأول 1436/ فاتح يناير 2015، ص: 173.

⁴ - المحكمة الدستورية حاليا.

بعض الكتابات الأخرى للدفاع عن الممارسة الدستورية والتأويل التشريعي المشترك للحكومة ومجلس النواب عن طريق الاحتجاج بمفهوم التصويت النهائي. وبالعودة للقواعد الدستورية والتنظيمية المتعلقة بالقانون المالي السنوي، فإن المدة القانونية الإجمالية المخصصة للتداول والمصادقة على مشروع قانون المالية السنوي، أصبحت 58 يوما في إطار النظام الجديد للقانون التنظيمي للمالية، موزعة بين 30 يوم بالنسبة لمجلس النواب و22 يوم فقط بالنسبة لمجلس المستشارين، بعدما كانت هذه المدة في ظل القانون التنظيمي للمالية السابق، 70 يوما موزعة بين مجلسي البرلمان، أما المدة المخصصة للمصادقة على القانون المالي التعديلي، فهي لا تتعدى 15 يوما، منها 8 أيام مخصصة للمناقشة والتصويت أمام مجلس النواب، و04 أيام فقط، بالنسبة للمناقشة والتصويت أمام مجلس المستشارين، لتبقى 03 أيام لمجلس النواب للبحث النهائي في المشروع¹، في حين يودع مشروع قانون التصفية المتعلق بتنفيذ قانون المالية-باعتباره من مكونات قانون المالية- سنويا بالأسبقية بمكتب مجلس النواب في أجل أقصاه نهاية الربع الأول من السنة الثانية التي تلي تنفيذ قانون المالية المعني²، ويمكن اعتبار هذا المقتضى الأخير من أهم المستجدات الدستورية لسنة 2011 في المجال المالي، حيث لم تكن الحكومات في ظل الدساتير السابقة تقوم بعرض قانون التصفية على المؤسسة البرلمانية في السنة الموالية التي تلي تنفيذ القانون المالي، وهذا ما أدى إلى تراكم العديد من قوانين التصفية التي غالبا ما يتم عرضها بعد سنوات متعددة من

1- انظر المادة 51 من القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13 .

2- انظر المادة 65 من القانون التنظيمي للمالية الجديد رقم 130.13

نفاذ القوانين المالية المتعلقة بها، مما يفقدها دورها في تمكين البرلمان من مراقبة مدى التزام الحكومة بوعودها وبرامجها العامة¹.

وكما سبقت الإشارة في الفقرات السابقة من هذا المقال، بعد أن يودع مشروع قانون المالية بالأسبقية لدى مجلس النواب، يحال في حينه على اللجنة المعنية قصد دراسته، وللنواب أن يطلبوا من الحكومة كل وثيقة لها صلة بنود هذا المشروع لم يتم إيداعها ضمن المرفقات، ويسهر رئيس مجلس النواب على تحقيق ذلك طبقا للقواعد والمقتضيات المنصوص عليها في القانون².

وغني عن البيان، أن اللجان الدائمة لها أهمية بالغة في مناقشة مشروع القانون المالي باستفاضة، ووفق جدول زمني مضبوط، إذ يبدأ اجتماعها بعرض وزير المالية الذي يطلع النواب من خلاله على الإيضاحات الإضافية لما تضمنته الوثائق التي تم تزويدهم بها، وفي غالب الأحيان يوضح الوزير الظرفية الاقتصادية والوطنية التي على أساسها تم إعداد مشروع القانون المالي السنوي، ثم يشرع في مناقشة عامة للميزانية وللسياسة الحكومية برمتها، على أن لا تتجاوز مدتها ثلاثة أيام، يوزع فيها الوقت بالتمثيل النسبي، ثم بعده يشرع في المناقشة التفصيلية للمشروع بحضور مقررو اللجنة الدائمة ويتحتم الأخذ بعين الاعتبار ملاحظاتهم من قبل مقرر لجنة المالية والتنمية الاقتصادية والإشارة إليها في تقريره³.

وتجرى مناقشة مشروع القانون المالي بعد ذلك، في الجلسة العامة ويتم التصويت عليه طبقا للفصول الدستورية خاصة الفصل 75 و 77 من دستور 2011،

1- نجيم مزبان، الوظيفة التشريعية للبرلمان المغربي، رسالة لنيل الماستر في الدراسات الدستورية والسياسية، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، السنة الجامعية 2011-2012، ص 195.

2- انظر المادة 156 من النظام الداخلي لمجلس النواب وتطابقها المادة 215 من النظام الداخلي لمجلس المستشارين.

3- انظر المادة 157 من النظام الداخلي لمجلس النواب.

وذلك بمناقشة الجزء الأول من المشروع في حصة زمنية محددة من قبل مكتب المجلس، ويتم توزيعها على الفرق والمجموعات النيابية، ثم الجزء الثاني بعده. هذا وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الدستوري في الفصل 71 خول البرلمان حق المبادرة التشريعية في قضايا ومجالات كانت من اختصاص المجال التنظيمي للحكومة ومن ذلك ما يتعلق بالتشريع الضريبي وطرق تحصيل الضرائب¹، غير أن الممارسة الميدانية لعمليات التشريع الضريبي خلال القوانين المالية التي عرفتها الولاية التشريعية 2012-2016، بينت أن هذا المجال بقي من اختصاص الحكومة باعتبارها هي الواضحة لمشاريع القوانين المالية وهي نفسها من تتوفر على الأدوات والوسائل المادية والتقنية والبشرية المؤهلة لإعداد تقارير وإحصائيات، وانطلاقاً من هذا المعطى لها حق إجراء تعديلات شكلية أو موضوعية على الجوانب والأحكام المتعلقة بمجالات لضريبة وطرق استخلاصها.

الفقرة الثانية: اختصاص البرلمان في طلب الموافقة على البرامج التنموية والمعاهدات ذات الصبغة المالية.

لا يقتصر دور البرلمان فقط على اعتماد قوانين المالية من إعدادها إلى المصادقة عليها، بل يشمل أيضاً طلب الموافقة على البرامج والمخططات التنموية الكبرى (أولاً)، ومصادقته على إبرام المعاهدات ذات الطبيعة المالية (ثانياً).

أولاً: دور البرلمان في طلب الموافقة على البرامج التنموية.

طبقاً لمقتضيات الفصل 75 من دستور 2011، خاصة الفقرة الثانية، يصوت البرلمان مرة واحدة على نفقات التجهيز التي يتطلبها في مجال التنمية إنجاز المخططات التنموية والبرامج المتعددة السنوات، التي تعدها الحكومة ويطلع

6- انظر الفقرة 17 من الفصل 71 من دستور 2011 التي تنص على ما يلي "يختص القانون بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحةً بفصول أخرى من الدستور في الميادين التالية:- النظام الضريبي ووعاء الضرائب ومقدارها وطرق تحصيلها"

عليها البرلمان، وعندما يوافق على تلك النفقات، يستمر مفعول الموافقة تلقائياً على النفقات طيلة مدة هذه المخططات والبرامج، وللحكومة وحدها الصلاحية لتقديم مشاريع قوانين، ترمي إلى تغيير ما تمت الموافقة عليه في الإطار المذكور.

الملاحظ من خلال هذه المقتضيات، أن المشرع لا يزال ينظر للبرلمان من زاوية ثانوية فيما يتعلق بالمخططات والبرامج التنموية، إذ إن البرلمان لا يملك حق العدول والتراجع عن الموافقة على المشروع التنموي الذي تروم الحكومة تطبيقه خلال فترة زمنية معينة، ما لم تتدارك الحكومة واضحة هذا المشروع تلك المسألة، وذلك بتعديل المخطط المصادق عليه أو إلغائه أو تبرير تغييراته وإضافته. ومن هنا تتجلى محدودية ممارسة الوظيفة التشريعية للبرلمان في هذا المجال الحيوي، بالرغم من تقريره اللاحق بتجاوزات الحكومة أو احتمال خطئها في ذلك، فإنه لا يملك التدخل لتغيير المخطط السابق، مما قد يشكل إقباراً للسلطة المالية للبرلمان أحياناً ويؤثر على مبدأ التوازن المالي الذي يفترض أن يسود بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كما قعده الإصلاح الدستوري الجديد.

وفي هذا السياق، نشير إلى أن البرلمان صادق على مشروع قانون رقم 37.00 بمثابة مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والذي يهدف إلى تسريع نسب النمو الاقتصادي، وتأهيل النسيج الاجتماعي، ورفع مستوى التنافسية وتحسين مناخ الاستثمار، وتكثيف الإطار التشريعي والتنظيمي والإداري مع مقتضيات التطور ودعم التنمية الجهوية، وتقليص الفوارق بين القطاعين المجالي والاجتماعي، غير أن المغرب منذ الموافقة على هذا القانون أصبح يعيش في ظل غياب أي مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية¹.

¹- عادل لخصاصي، التشريع المالي المغربي بين متطلبات التنمية وتحديات العولمة، المجلة المغربية للتنمية، عدد 33، السنة 2012 ص 310.

كما أن هناك نصوص أخرى، ترتبط بالمخططات التنموية، ويتعلق الأمر، بقوانين الإطار التي تهدف من خلالها الدولة إلى النهوض بالتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، على أن ما يميزها، هو وضعها للإطار العام للإصلاح المراد القيام به، لذلك تتولى السلطة التنفيذية صياغتها النهائية، بموجب مراسيم مع احترام المجالات المحددة للقانون بموجب الدستور طبقاً للفصل 71 من دستور 2011، وتتخذ هذه القوانين طابعاً مالياً، لذلك، فالدولة غالباً ما تشترط نفس المسطرة المقررة للمصادقة على الميزانية.

يتبين إذن من خلال ما تقدم، أن هناك شبه حضور لمؤسسة البرلمان أثناء إعداد المخططات والبرامج التنموية، إذ تنفرد الحكومة بهذه المهمة كما هو الشأن بالنسبة لإعداد قوانين المالية السنوية، وذلك للعلاقة العضوية والوثيقة القائمة بين قانون المالية وبرامج ومخططات التنمية، وهو ما يفرغ المشهد المالي من أي دور ديمقراطي وفاعل للبرلمان كمؤسسة تشريعية وتمثيلية تساهم من جانبها في إعداد وتحضير التوجهات والتصورات العامة للبرامج التي تخدم المصلحة العامة. كما أن هذا الاحتكار التنفيذي للمجال المالي، لا يقف عند احتواءه لوضع المخططات التنموية التي تتطلب أموالاً، بل في مجالات تنظيمية أخرى، كما هو الشأن بالنسبة لبعض النصوص التنظيمية الخاصة بالمنظمة لفئة معينة من الموظفين التي من شأنها تحميل الدولة أموال مهمة، حيث يحق والحالة هذه، للحكومة عدم أخذ رأي البرلمان، فيما تقرره من زيادة تكاليف إضافية يكون لها الوقع المؤثر على الميزانية وذلك بزيادة بعض التحفيزات المالية أو تعديل طريقة الترقية وهذا ما حصل مع مرسوم أصدرته الحكومة بخصوص إصلاح نظام 1997 الخاص بالأساتذة الجامعيين والذي يفرض إجراء مباراة للمرور من درجة أستاذ

"مؤهل" إلى درجة "أستاذ التعليم العالي"، فالمرسوم الجديد ألغى المباراة مقابل تقديم ملف علمي أمام لجنة علمية، فهذه التدابير المفروض أن تشملها مقتضيات الفصل 71 من دستور 2011 - إذا تحدثنا من زاوية الإصلاح الدستوري - الذي يحدد اختصاصات البرلمان، خصوصا أن الأمر يتعلق بنفقات ضخمة ستلزم مالية الدولة لفترة طويلة، وهذا الطرح هو الذي زكاه المجلس الدستوري مؤخرا، فيما يخص الخلاف الذي حصل بين مجلس النواب والحكومة حول مقترح قانون متعلق بإحداث نظام أساسي خاص بهيئة الدكاترة الموظفين بالإدارات العمومية والجماعات الترابية و المؤسسات العامة، حيث دفعت الحكومة بعدم قبوله طبقا لأحكام الفصل 79 من الدستور، حيث أيد المجلس المذكور دفعات الحكومة وأكد بان هذه التدابير لا تدخل ضمن اختصاصات البرلمان¹.

ثانيا: دور البرلمان في المصادقة على المعاهدات ذات الطابع المالي.

تحتل الاتفاقية الدولية² في التشريعات المعاصرة مكانة مرموقة ضمن التشريعات الوطنية، بالنظر لشساعة مجالها ونطاقها، لاسيما، بعدما أصبحت تحظى بتنظيم ليس فقط، في القضايا التقليدية من تجارة واقتصاد، بل أيضا، فيما تنظمه من قضايا أمنية و بيئية وحقوقية، وعلى هذا الأساس، كرس التشريع المغربي في دستور 2011 سمو مكانة القانون الدولي، لاسيما حينما عالج مسألة المعاهدات الدولية، في مناسبتين، الأولى في الديباجة، عندما أكد على مبادئ

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 953/15 م.د بتاريخ 5 جمادى الأولى 1436 / 24 فبراير 2015، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 14 جمادى الأولى 1436/5 مارس 2015 ص 1528

² - تباينت التعريفات التي أعطيت للمعاهدة أوالاتفاقية، فكل دولة تحاول أن تأخذ اللفظ المناسب لها لتضمنه في دستورها أوقانونها الداخلي، إلا إن اتفاقية فيينا لسنة 1969 الخاصة بالمعاهدات في المادة الثانية عرفتها، حيث جاء في سياقها ما يلي "الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أووثيقتان متصلتان أوأكثر ومهما كانت تسميته الخاصة"

وأسس ومواقف المغرب كدولة ساعية للتفاعل إيجابا مع أعضاء الجماعة الدولية، والثانية، في الفصل 55 من الدستور، الذي وضع كيفية ولوج القاعدة القانونية الدولية إلى حيز النفاذ في القوانين الداخلية المغربية¹.

وإذا كانت القاعدة العامة، أن كل دولة لها الحق في إبرام المعاهدة، فإن أي تعديل أو إضافة في هذه المعاهدة يتطلب ترخيص أو إبداء رأي من لدن الدول الأعضاء، وأي دولة كانت طرفا في إبرام الاتفاقية أو المعاهدة، تكون أيضا طرفا في إجراء تعديل أو إضافة في المعاهدة². وعليه، بالرجوع إلى المقتضيات الدستورية، خاصة الفقرة الثانية من الفصل 55 من دستور 2011، نجدها تؤكد أن مهمة التصديق، ليست مطلقة بيد الملك، بل هناك من المعاهدات التي لا بد من الموافقة عليها بالقانون³. وعلى هذا الأساس، سنلاحظ أن سلطة الملك في التصديق على بعض المعاهدات مقيدة إلى حد ما بالموافقة البرلمانية، ذلك أن هذه الموافقة التشريعية هي موافقة كلية، لا يمكن أن تتجزأ، لذلك، يستبعد اقتراح أي تعديلات بشأن المعاهدة، بالنظر إلى قيام أحكامها على أساس اتفاق مسبق بين السلطات الوطنية المغربية وبين السلطات الطرف الثاني في المعاهدة، وهو الأمر الذي تبناه المشرع المغربي في الفصل 164 من النظام الداخلي لمجلس النواب⁴ والذي جاء في

1- أحمد بودراع، النص والبنية السياسية، مركز القانون الدولي في دستور 2011، سلسلة بدائل قانونية والسياسية، مطبعة المعارف الجديدة-الرباط-الطبعة الأولى، 2014م، ص48
2-B. SNOUSSI, les techniques d'élaboration et des rédactions des textes, les éditions maghrébines - Casablanca, 2005 p.154-163

³ هي التي تم حصرها فيما يلي: - معاهدات السلم والاتحاد - المعاهدات التي تم رسم الحدود - معاهدات التجارة - المعاهدات التي تترتب عنها تكاليف تلزم مالية الدولة - المعاهدات التي يستلزم تطبيقها اتخاذ تدابير تشريعية - المعاهدات المتعلقة بحقوق وحرية المواطنين والمواطنين، العامة أو الخاصة.

⁴ النظام الداخلي لمجلس النواب كما أقره مجلس النواب في جلسته المنعقدة يوم الخميس 23 رمضان 1421 الموافق لفتح غشت 2013 وجلسته المنعقدة يوم الثلاثاء 32 ذي الحجة 1421 الموافق ل 29 أكتوبر 2013 وكما قضى به المجلس الدستوري 3142 في قراره رقم 2013/624 بتاريخ 14 من شوال 1434 الموافق ل 22 غشت 2013 وقراره رقم 2013/929 بتاريخ 15 من محرم 1421 الموافق ل 24 نوفمبر 2014.

سياقه ما يلي "إذا أحيل على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية، سواء تلك التي تدخل في اختصاص المجلس طبقاً للفقرة الثانية من الفصل 55 من الدستور، أو التي يعرضها عليه الملك قبل المصادقة عليها حسب الفقرة الثالثة من الفصل 55 من الدستور، فإن المناقشة العمومية بخصوصها تنظم حسب البرنامج والترتيب الذي يحددهما المكتب ووفق القرارات التنظيمية لندوة الرؤساء، ولا يصوت على مواد المعاهدة أو الاتفاقية الدولية ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهما¹، وقبل المصادقة من طرف الملك، يمكن لرئيس مجلس النواب أو لعدد أعضاء المجلس أن يحيلوا على المحكمة الدستورية المعاهدة أو الاتفاقية أو بعض بنودها، قصد البت في مدى مطابقتها بنودها للدستور، كما نص الفصل 165 من نفس النظام على أنه "يمكن لرئيس المجلس بقرار من المكتب وبناء على طلب من اللجنة الدائمة المعنية أن يطلب من إحدى المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الباب الثاني عشر من الدستور، إبداء الرأي بخصوص الاتفاقية أو المعاهدة وفقاً للقوانين المنظمة للمؤسسات والهيئات المذكورة".

كما أن البحث في النظام الداخلي لمجلس النواب، يستوقفنا عند الباب السابع المتعلق بالموافقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية، خاصة الفصل 227 تنص على أنه يدرس المجلس مشاريع القوانين الرامية إلى الموافقة على معاهدة أو اتفاقية دولية حسب مقتضيات الفقرتين الثانية والثالثة من الفصل 55 من الدستور، كما نجد المادة 228 من النظام المذكور، تنص على أنه عند افتتاح الجلسة المخصصة للموافقة على المعاهدات والاتفاقيات، تنظم المناقشة حسب

¹ - على خلاف ما هو عليه الأمر بالنسبة لبعض الأنظمة الأجنبية مثل الولايات المتحدة الأمريكية حيث يتمتع أعضاء البرلمان بسلطة واسعة في اتخاذ تعديلات وإحداث تغييرات على الاتفاقية وقد سماها البعض بأمريكا "التعديلات القاتلة".

البرنامج والترتيب اللذين حددهما المكتب وندوة الرؤساء، لا يصوت على مواد المعاهدة أو الاتفاقية الدولية، ولا يجوز تقديم أي تعديل بشأنهم، ويمكن لرئيس مجلس المستشارين أو لربع أعضاء المجلس أن يحيلوا على المحكمة الدستورية أي معاهدة أو اتفاقية أو التزام دولي قصد البت في مدى مطابقتها بنودها للدستور.

خاتمة:

أمام توافر الترسنة التشريعية و الأسس المرجعية سواء ما جاء به الإصلاح الدستوري أو ما عبرت عنه بنود ومقتضيات القانون التنظيمي رقم 130.13 لم يبقى لنا إلا التسليم فخرا بهذه العناصر الرئيسية ذات القيمة الدستورية بمغرب ما بعد 2011، والمرهنة في المستقبل على تجويد عمل البرلمان وإسهامه في بلورة السياسة المالية للبلاد، انطلاقا من قناعتنا بان ممارسة الوظيفة التشريعية في الشق المالي من قبل البرلمان مشروطة بوجود إرادة حقيقية لدى الحكومة أولا باعتبارها واضعة البرنامج للحكومي ومسطرة الأولويات الاقتصادية والاجتماعية.... كما يتطلب كذلك إيجاد صيغ تلقائية بين ما تطمح إليه الحكومة في برنامجها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي وبين توجه المعارضة البرلمانية باعتبارها مكونا أساسيا للاجتهد والخلق والإبداع في مجالات السياسات العمومية، من أجل ترجمة فلسفة المشرع المغربي في إشراك ممثلي الأمة في صناعة النصوص المالية، وإعادة الثقة للناخبين في أهمية ومكانة البرلمان في الحياة السياسية، باعتباره الحلقة الوسطى بين انتظارات المواطنين وسياسات الدولة.

وضعية السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011

عبد الرزاق بياز

أستاذ باحث

بكلية العلوم القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية
الجديدة

إن القراءة الوصفية للوثيقة الدستورية تعطي الإيحاء أن هناك فصل للسلط تم تكريسه دستوريا بمنطوق الفصل الأول الذي تحدث على أن نظام الحكم بالمغرب نظام ملكية دستورية ؛ ديمقراطية برلمانية واجتماعية . يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط، وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية..." .

لكن التصفح بعمق لبنود الدستور ككل و وضعية كل مؤسسة داخله سيبين التباسا في وضعية السلطة التنفيذية في علاقتها بالمؤسسة الملكية ومدى تكريسها لمبدأ فصل واستقلال السلط. فإذا كان النظام البرلماني من الناحية النظرية وكما عرفت الأنظمة الدستورية التاريخية يتحقق باستقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية وكذا بوجود ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية حيث تتألف هذه الأخيرة من رئيس دولة (ملك أو رئيس جمهورية) وحكومة تتألف من

الوزراء؛ يرأسها وزير أول¹؛ ويعتبر رئيس السلطة التنفيذية غير مسؤول من الناحية السياسية وعدم المسؤولية لا تقتصر على المسائل الجنائية بل تشمل التصرفات السياسية انطلاقاً من الفكرة القائلة "بأن الملك لا يخطئ". وتختلف اختصاصاته من دولة إلى أخرى؛ وكنتيجة لعدم مسؤولية الملك فإن كل قراراته موقعة من طرف الوزير المعني بالمر وعدم المسؤولية تفترض أيضاً وجود هيئة أخرى تتحمل المسؤولية هذه الهيئة تتمثل في حكومة يرأسها وزير أول وتتألف من وزراء مسؤولين بالتضامن. وتلعب دور الرابط بين رئيس الدولة والبرلمان؛ واستمر التطور الدستوري والسياسي في بعض الدول الغربية إلى أن وصلنا إلى تلاشي سلطات رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية وأصبح دوره شرفياً ورمزياً أكثر وأصبحت ممارسة اختصاصاته من طرف الوزير الأول²؛ وإذا كان هذا هو الغاية المقصودة نظرياً من اعتماد مبدأ فصل السلط فماذا عن المغرب؟

كما أشرنا في بداية هذه الورقة البحثية بأن الدستور المغربي لسنة 2011 تحدث في فصله الأول أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها.. فكيف تم التوفيق بين مكونات السلطة التنفيذية أي بين رئيس الدولة، وهو الملك، ورئيس الحكومة المنبثقة عن الأغلبية المنتخبة في مجلس النواب؟.

بإجراء مقارنة بسيطة بين دستور 1996 ودستور 2011 سيتضح الفرق بين النصين فالنص الأول لم يتحدث عن فصل للسلط ولم يتحدث عن سلطة تنفيذية

* من إنجاز الأستاذ عبدالرزاق بياز - أستاذ بكلية الحقوق الجديدة .

¹ أنظر رقية المصدق : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية الجزء الأول، دار توبقال للنشر الطبعة الثانية

1990 ص ص 143-145

² نفس المرجع السابق، ص ص 146-147

وسلطة تشريعية أو قضائية واقتصر فقط بذكر البرلمان والحكومة والقضاء كأجهزة لها اختصاصات معينة ؛ أما الدستور الحالي، فقد انتقل نقلة نوعية من حيث المصطلحات الدستورية المستعملة، ويعود تفسير ذلك إلى أن المؤسسة الملكية وحفاظا منها على استمرارية نفس النهج، الذي ساد منذ الملك الراحل الحسن الثاني، حين فسر بأنه على مستوى ملك المغرب ليس هناك فصل للسلط، وهذا بصريح الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح السنة التشريعية 1977-1978¹ حين قال ؛ إن فصل السلط ضروري وواجب، ولكن لا يجب أن يفهم في المستوى الأعلى من المسؤولية. فمراقبة من استخلفه الله في الأرض ليكون خليفة رسول الله صلى الله عليه وسلم واجبة على السلطة التنفيذية وعلى السلطة التشريعية..... وهكذا نرى في كتاب الله العزيز أن كل من قلده الله مسؤولية تشريعية أو تنفيذية، لا بد أن يخضع إلى مراقبة، مراقبة الله، ثم مراقبة من ولاه الله أمور المسلمين....."

وفي نفس السياق ذكر الملك الراحل الحسن الثاني أيضا بنفس التفسير في خطاب افتتاح السنة التشريعية 1987-1988² حين قال ".... قلت وكررت ومازلت أكرر أنه بالنسبة لعبد الله الضعيف الأول عبد ربه ليس هناك فصل السلط، أنا أبو الجميع، أبو المشرع، أبو المنفذ، أبو الصغير وأبو الكبير....." من خلال هذه الخطب و أخرى يتضح أن هناك وحدة السلطة على مستوى الملك وهذا ما يمكن أن يفسر بأن فصل السلط هو في مستوى أدنى من المؤسسة الملكية أي على مستوى الحكومة كسلطة تنفيذية ومستوى البرلمان كسلطة تشريعية

¹ خطاب الملك الراحل الحسن الثاني بمناسبة افتتاح الدورة الأولى للبرلمان : السنة التشريعية 1978-1979 بتاريخ 1978/10/13.

² خطاب الملك الراحل الحسن الثاني، بمناسبة افتتاح الدورة التشريعية 1987-1988، بتاريخ 1987/10/09.

ومستوى القضاء كالسلطة القضائية ، فدستور 2011 كرس هذه الرؤية بتنزيلها على مستوى هذا الدستور

ومن هنا نتساءل عن موقع المؤسسة الملكية من السلطة التنفيذية ؟ وهل المؤسسة الملكية جزء من السلطة التنفيذية ؟

وسنحاول من خلال هذه الورقة البحثية التعرف عن مدى استقلال أو تبعية مؤسسة الحكومة للمؤسسة الملكية؟ ومدى تراتبية السلطة التنفيذية بمعناها الواسع أو الضيق في الدستور المغربي لسنة 2011؟

وهذا الإشكال سنحاول الإجابة عليه من خلال :

المبحث الأول: تعيين وتنصيب الحكومة :

المبحث الثاني: تراتبية السلطة التنفيذية في دستور 2011:

المبحث الثالث: توزيع السلطة التنفيذية بين الملك والحكومة :

قبل الخوض في إشكالية تعيين وتنصيب الحكومة نشير إلى ملاحظة أساسية ومفادها أن دستور 2011 جاء بمستجدات مفاهيمية حيث لأول مرة يتحدث عن فصل السلط والسلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة التشريعية إضافة إلى مفاهيم أخرى لا يسعنا المجال لذكرها، والملاحظة الثانية تتمثل في كونه حصر المقصود بالسلطة التنفيذية في الحكومة و استعمال الدستور لهذه المفاهيم وكيفية توظيفها هي التي خلقت التباسا مفاهيميا وتعقيدا في تحديد حدود كل سلطة وعلاقاتها فيما بينها .

المبحث الأول: تعيين و تنصيب الحكومة في دستور 2011 :

أولاً: تعيين الحكومة : إذا كان دستور 1996 في فصله 24 يعطي سلطة تقديرية واسعة للملك لتعيين الوزير الأول فإن دستور 2011 قد وضع بعض الشروط على هذه السلطة التقديرية -رغم أنها من الناحية السياسية مازالت السلطة التقديرية مستمرة - في اختيار الوزير الأول الذي أصبح في دستور 2011 يحمل لقب رئيس الحكومة ورئيس السلطة التنفيذية وهكذا أصبح رئيس الحكومة يعين من طرف الملك من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها¹. وكذا تعيين باقي أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من رئيسها. ويبقى هذا التعيين أيضاً رهيناً للسلطة التقديرية للملك من حيث الزمن الممنوح لهذه الشخصية لاستكمال اقتراح تشكيل الحكومة². حيث نستشهد هنا ببلاغ الديوان الملكي الذي قرر فيه تعيين شخصية ثانية بعد الجمود الذي عرفته فترة السيد عبدالإله بنكيران والتي دامت قرابة خمسة أشهر ؛ لكن الملاحظة التي نود تسجيلها هنا كون بلاغ الديوان الملكي تحدث بأن جلالة الملك فضل أن يتخذ هذا القرار السامي، من ضمن كل الاختيارات المتاحة التي يمنحها له نص وروح الدستور، تجسيدا لإرادته الصادقة وحرصه الدائم على توطيد الاختيار الديمقراطي، وصيانة المكاسب التي حققتها بلادنا في هذا المجال."

فالملاحظ هنا أن للملك سلطة تقديرية بناء على نص وكذا روح الدستور حيث أن هذه الأخيرة تخضع لتأويلات متعددة ومختلفة ؛ كما أن البلاغ لم يتحدث عن إعفاء أو إقالة وإنما فقط عن تعيين شخصية أخرى من نفس الحزب.

¹ الفصل 47 من دستور 2011 ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر بتاريخ 29 يوليو 2011 بتنفيذ نص الدستور. جريدة رسمية، عدد 5964 مكرر، بتاريخ 30 يوليو 2011.

² بلاغ الديوان الملكي حول إبعاد بنكيران من رئاسة الحكومة، جريدة الصباح، بتاريخ 15 مارس 2017.

حيث أن دستور 2011 لم يسد هذا الفراغ المتمثل في فشل رئيس الحكومة اقتراح جميع أعضاء الحكومة و بقيت المسألة مفتوحة على تأويلات وإرادة المؤسسة الملكية

ثانيا: تنصيب الحكومة : بعد تعيين الحكومة حسب الفصل 47 من دستور 2011 جاء دور تنصيبها بمنطوق الفصل 88 الذي قال "بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتمزم تطبيقه، ويجب أن يتضمن هذا البرنامج الخطوط الرئيسية للعمل الذي تنوي الحكومة القيام به، في مختلف مجالات النشاط الوطني، وبالخص في ميادين السياسة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية والخارجية وتعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب؛ المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم؛ لصالح البرنامج الحكومي"؛ حيث أن هذا النص تحدث عن التعيين ولم يتحدث عن تسمية وهو المصطلح السليم في هذه الحالة؛ والثغرة الثانية في هذا الفصل مرتبطة بالحالة التي لم تحصل فيها الحكومة على ثقة مجلس النواب أي إما تم التصويت ضد البرنامج الحكومي أو أنه لم يحصل على الأغلبية المطلقة ففي هذه الحالة سكت الدستور عنها فهل تقدم الحكومة استقالتها؟ أم تعيد عرض برنامج جديد أمام البرلمان لكن ماذا لو تم تصويت ضده من جديد؟ فهذه الإشكالات ستبقى مطروحة للتساؤل ويبقى الجواب عنها رهين تأويلات مختلفة ومتعددة، وهذا عكس الدستور التونسي المعتمد سنة 2014، الذي حاول إيجاد أجوبة على هاته الأسئلة في فصله 89 الذي خول لرئيس الجمهورية صلاحية تكليف وليس تعيين مرشح الحزب أو ائتلاف الانتخابي المتحصل على أكبر عدد من المقاعد بمجلس نواب الشعب؛ بتكوين

الحكومة خلال شهر يجدد مرة واحدة . وفي حالة التساوي في عدد المقاعد يعتمد للتكليف عدد الأصوات المتحصل عليها . عند تجاوز الأجل المحدد دون تكوين الحكومة، أو في حالة عدم الحصول على ثقة مجلس نواب الشعب، يقوم رئيس الجمهورية في أجل عشرة أيام بإجراء مشاورات مع الأحزاب والائتلافات والكتل النيابية لتكليف الشخصية الأقدر من أجل تكوين حكومة في أجل أقصاه شهر. إذا مرت أربعة أشهر على التكليف الأول، ولم يمنح أعضاء مجلس نواب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهورية الحق في حل مجلس نواب الشعب والدعوة إلى انتخابات تشريعية جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يوما وأقصاه تسعون يوما.¹ وهكذا تمكن الدستور التونسي من سد الفراغ التشريعي المتعلق بتنصيب الحكومة وتسميتها .

هذا ما يتعلق بتعيين وتنصيب الحكومة أو السلطة التنفيذية في الدستور المغربي لسنة 2011 أما بخصوص العلاقة بين الملك كرئيس دولة وبين الحكومة كجهاز تنفيذي فالملاحظ أن هذه العلاقة أيضا فيها التباس دستوري وهو ما نراه في النقطة التالية المرتبطة بتراتبية السلطة التنفيذية في دستور 2011.

¹ -الفصل 89 من الدستور التونسي المصادق عليه في 27 يناير 2014 في الرائد الرسمي للجمهورية التونسية بتاريخ 2014/02/10 عدد خاص 157.

المبحث الثاني : تراتبية العلاقة بين المؤسسة الملكية ومؤسسة الحكومة :

إذا كان دستور 2011 قد أسقط من بنوده النص على مسئولية الحكومة أمام الملك التي كان منصوص عليها في دستور 1996 والدساتير التي قبله¹ فإنه في نفس الوقت تضمن مراقبة مستمرة لأعمال الحكومة من طرف الملك وهذا من خلال ترأس الملك للمجلس الوزاري حسب الفصل 48 من دستور 2011 والذي نص أن المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك يتألف من رئيس الحكومة والوزراء. حيث الملاحظ أن المجلس الوزاري يضم في عضويته السلطة التنفيذية بمعناها الحصري في دستور 2011 و برئاسة الملك و يتداول في القضايا و النصوص التالية² :

- التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة ؛
- مشاريع مراجعة الدستور ؛
- مشاريع قوانين التنظيمية ؛
- التوجهات العامة لمشروع قانون المالية؛
- مشاريع قوانين الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية) من هذا الدستور
- مشروع قانون العفو العام

وبقراءة متأنية لفصول الباب الخامس والمعنون بالسلطة التنفيذية في دستور الحالي سنلاحظ هذه العلاقة التراتبية بين الملك والحكومة حيث أشار الفصل 89 أن الحكومة تمارس السلطة التنفيذية عكس الدستور التونسي الذي تحدث في الفصل 71 منه على أن السلطة التنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية

¹ الفصل 60 من دستور 1996 ظهير شريف رقم 157.96.1 بتاريخ 7 أكتوبر 1996 جريدة رسمية عدد 4420 بتاريخ 10 أكتوبر 1996.

² الفصل 49 من دستور 2011 مرجع سابق.

وحكومة يرأسها رئيس الحكومة¹. إلا أن عدد من فصول الدستور المغربي تحيل على الفصل 49 منها الفصل 91 وكذا الفصل 92 الذي دستر المجلس الحكومي تحت رئاسة رئيس الحكومة في القضايا و النصوص التالية :

-السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري وهنا نلاحظ ضرورة عرض السياسة العامة للدولة على أنظار المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك
- السياسات العمومية
-السياسات القطاعية

... مشاريع القوانين ومن ضمنها مشروع قانون المالية قبل إيداعها بمجلس النواب ودون الإخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 .

.... - المعاهدات و الاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري ..
وجاء في نهاية الفصل 92 فقرة أخيرة تشير إلى أن رئيس الحكومة يطلع الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة²

حيث نلاحظ، أن هناك نقط، تعرض وجوبا على أنظار المجلس الوزاري بعد عرضها على المجلس الحكومي بالإضافة إلى ضرورة إطلاع، رئيس الحكومة، الملك على كل خلاصات مداولات مجلس الحكومة .

حيث نستنتج أن السلطة التنفيذية تمارس من طرف رئيس الحكومة ولكن تحت مراقبة المؤسسة الملكية و ربما أن الغرض من هذا هو مراقبة أعمال الحكومة وإعمالا لمبدأ أن الملك هو الحكم بين المؤسسات وبالتالي كان من الضروري متابعة المؤسسات السياسية عن قرب.

¹ الفصل 71 من الدستور التونسي مرجع سابق.

² الفصل 92 من دستور 2011 م.س

المبحث الثالث: توزيع السلطة التنفيذية بين الملك والحكومة :

حيث سنحاول التطرق إلى الاختصاصات الخاصة بالمؤسسة الملكية واختصاصات المشتركة ثم الاختصاصات المقرونة بالتشاور كما جاءت في الدستور المغربي 2011.

أولا- الاختصاصات الدستورية للمؤسسة الملكية :

أولى هاته الاختصاصات هو احتكار الحقل الديني، فموجب الفصل 41 من دستور 2011 يعتبر الملك أميرا للمؤمنين وحامي حمى الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية، وبهاته الصفة يرأس المجلس العلمي الأعلى الذي يعد الجهاز الوحيد المخول له بإصدار الفتاوى المعتمدة رسميا، بشأن المسائل المعروضة عليه، استنادا إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف ومقاصده السمحة¹، كما أن آلية ممارسة الصلاحيات الدينية تنخرط في إطار المجال التقليدي والحصري المحفوظ للملك ك أمير المؤمنين والذي يفتح على ما هو حادثي في الفصل الموالي أي الفصل 42 والذي ينص أن الملك هو رئيس الدولة وممثلها الأسمى ورمز وحدة الوطن وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي وعلى احترام وتعهدات الدولية للمملكة وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حقوقها الحقة".

كما أن الملك يعد سلطة تأسيسية لمراجعة الدستور، إذ بإمكانه أن يعرض مباشرة على الاستفتاء، المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه²؛ وله أيضا إمكانية

¹ الفصل 41 من دستور 2011 م.س

² الفصل 172 من الدستور المغربي لسنة 2011 م.س

عرض الاقتراح بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية أن يعرض بظهير على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور .

هذا بالإضافة إلى اختصاصات تنفيذية أخرى موكولة للملك بنص الدستور ومنها رئاسة المجلس الأعلى للأمن كهيئة استشارية بشأن الأمن الداخلي والخارجي للبلاد وتدابير حالات الأزمات والسهر أيضا على مأسسة ضوابط الحكامة الأمنية الجيدة¹ كما له حق التعيين في الوظائف العسكرية والمدنية وله حق التفويض في ذلك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة.²

ثانيا: اختصاصات الحكومة:

من المستجدات الدستورية، إلى جانب تسمية جهاز الحكومة، بالسلطة التنفيذي جاء دستور 2011 ببعض المستجدات على مستوى اختصاصاتها، من ذلك نذكر دسترة المجلس الحكومي كما سبق الذكر في المبحث السابق ؛ منح الحكومة بحسب الفصل 89 أن تمارس السلطة التنفيذية ؛ وتعمل تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين. والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقولات العمومية. يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء (الفصل 90 من الدستور).. كما أن لرئيس الحكومة أن يعين في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاولات العمومية دون إخلال بالفصل 49 من الدستور .

¹ الفصل 54 من الدستور المغربي 2011 م.س.

² الفصل 15 من الدستور الفرنسي للتوسع أنظر أحمد حضرائي : الأنظمة الدستورية المقارنة مقارنة للتجارب الدولية والمغرب، مطبعة سجلماسة، مكناس 2015 ص 108

ثالثا : اختصاصات التنفيذية المشتركة بين الملك و رئيس الحكومة :

من الناحية السياسية يقترح رئيس الحكومة على الملك تعيين أعضاء الحكومة و يطلب منه إعفاء عضو أو أكثر من أعضائها (الفصل 47) ؛ ومن الناحية الإدارية يقترح أيضا على الملك وبمبادرة من الوزير المعني بالتعيين في الوظائف المدنية التالية : والي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية والتي تتم باقتراح من رئيس الحكومة و بمبادرة من الوزير المعني ويتم التداول في هذه التعيينات في مجلس وزاري . كما يعتبر المجلس الوزاري الإطار الذي تتخذ فيه القرارات السيادية والاستراتيجية كحالة الحصار وإعلان الحرب. فبالنسبة لحالة الحصار المتخذة من طرف الملك بمقتضى ظهير يمكن أن يوقعها بالعطف رئيس الحكومة (الفصل 74 من الدستور) أما إشهار الحرب فيتخذ القرار داخل المجلس الوزاري بعد إحاطة البرلمان علما بذلك .

والملاحظ أن المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة الملك، بحضور رئيس الحكومة، تتخذ فيه القرارات الهامة و ينعقد بمبادرة من الملك أو بطلب من رئيس الحكومة، حيث يمكن لهذا الأخير أن يرأسه بناء على تفويض من الملك وبجدول أعمال محدد، هذا التفويض هو من مستجدات دستور 2011 كما هو حال الدستور الفرنسي المادة 15 منه¹ .

¹ أنظر أحمد حضرائي : السلطة التنفيذية على ضوء دستور المغرب 2011 في مجلة العلوم القانونية و السياسية عدد 14 أكتوبر 2016 ص ص 68-74.

رابعاً: الدور الاستشاري لرئيس الحكومة :

يحيط الملك لرئيس الحكومة بما يعتزم القيام به من أعمال وقرارات سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية . ففي حالة الظروف العادية يستشير الملك لرئيس الحكومة عند إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة الفصل 47 أو إخباره عند عزم الملك حل البرلمان بغرفتيه أو غرفة واحدة (الفصل 96)¹.

من جهة أخرى يستشار رئيس الحكومة من طرف الملك عند إعلان حالة الاستثناء حيث نصت المادة 59 كما يلي :. "إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، أمكن للملك أ، يعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، و توجيه خطاب إلى الأمة . ويخول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الوطنية و يقتضيها الرجوع في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستوري .

لا يحل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة، ترفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، و باتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها" حيث الملاحظ أنه في حالة الاستثناء يخول للملك وحده اتخاذ ما يراه مناسباً من إجراءات إلى حين عودة الأمور إلى طبيعتها .

خلاصة القول أن الاتجاه اليوم يسير نحو تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهو الاتجاه في الممارسة السياسية اليوم، وفي اعتقادنا أن مهما كانت من اختصاصات في هذا الجانب أو ذلك فيجب البحث عن الفعالية والتنسيق بين مكوناتها وكذا يجب توافر الثقة المؤسساتية والإرادة الإيجابية من أجل إنجاح المرحلة وتأمين التحول الديمقراطي بما تحمل الكلمة من معنى.

¹ نفس الأمر في فرنسا؛ ن.م.س .

المعارضة البرلمانية ورهان الفعالية بعد التأصيل الدستوري

عبدالإله فروات

باحث في سلك الدكتوراه

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية

أكدال-الرباط

جامعة محمد الخامس

قبل القيام بقراءة تحليلية وتفكيكية للأدوار والوظائف التي تنهض بها المعارضة البرلمانية في المغرب ومدى تطابق الإمكانيات والصلاحيات الجديدة التي منحها دستور 2011 (1) لها مع الالتزامات الملقاة عليها، ومدى مساعدة هذه الإمكانيات المعارضة البرلمانية في بلوغ الأهداف التي رسمها لها المشرع الدستوري، وكذا الدلالة الذي تمثل بها هذا المشرع المعارضة البرلمانية، لا بد من التذكير بأن الدساتير السابقة على دستور 2011 لم تورد أو تفصح بصريح العبارة على شيء اسمه المعارضة البرلمانية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تشكل قوة سياسية ممثلة داخل البرلمان (2).

¹ الدستور المعروض على الاستفتاء الشعبي، بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.11.82 الصادر في 14 من رجب 1432 (17 يونيو 2011) بعرض مشروع الدستور على الاستفتاء، الجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر، الصادرة بنفس التاريخ.

² Pascal Jean, Les oppositions, Pouvoirs N°108, 2004.

إن المعارضة مكون أساسي في المجلس، وتشارك في وظيفتي التشريع والمراقبة ومناقشة وتقييم السياسات العمومية. وقد أحسن المشرع الدستوري صنعا حين قام بدسترة حقوق المعارضة البرلمانية، (الفصل 60 من دستور 2011). لأن أغلب الأنظمة الديمقراطية الغربية تعطي أهمية خاصة للمعارضة، من خلال دسترتها وتمكينها من آليات تستطيع بواسطتها القيام بالدور المنوط بها على أكمل وجه. ونذكر من بين هذه الأنظمة: النظام البرلماني، حيث تلعب المعارضة دورا كبيرا في الحياة السياسية عموما وفي العمل البرلماني على وجه الخصوص.

وجدير بالإشارة أن المعارضة تضطلع بمجموعة من المهام، من بينها أن على عاتقها إخراج الأعمال والسياسات الحكومية إلى الوجود وتبسيط الضوء عليها. وحيث أن هذه السياسات معرضة للنقد المستمر، ونقصد هنا طبعا النقد البناء، تأتي المعارضة بأعمال وسياسات بديلة عن الأعمال والسياسات الحكومية المنتقدة، التي من المجدي أن تكون مقنعة وتتوخى التعاون والتشارك بين المعارضة والحكومة فيما يخص العمل البرلماني. غير أن هذا التعاون لا يمنع المعارضة من استعمال الآليات الرقابية التي منحت لها من طرف المشرع الدستوري، لضمان محاسبة فعالة للكيفية التي تمارس بها الحكومة سلطاتها(1).

❖ أولا: مركز المعارضة البرلمانية في دستور 2011

إن الفصل 10 من دستور 2011 ينص على ما يلي "يضمن الدستور للمعارضة البرلمانية مكانة تخولها حقوقا، من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها، على الوجه الأكمل، في العمل البرلماني والحياة السياسية".

¹ -voir, Guide de la pratique parlementaire, publié par l'union Interparlementaire et L'organisation des Nations Unies pour l'éducation, la Science et la Culture, 2003

- ويضمن الدستور، بصفة خاصة، للمعارضة الحقوق التالية:
- حرية الرأي والتعبير والاجتماع؛
 - حيز زمني في وسائل الإعلام الرسمية يتناسب مع تمثيليتها؛
 - الاستفادة من التمويل العمومي وفق مقتضيات القانون؛
 - المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان؛
 - المشاركة الفعلية في مراقبة العمل الحكومي، لاسيما عن طريق ملتصق الرقابة؛ ومساءلة الحكومة، والأسئلة الشفوية الموجهة للحكومة، واللجان النيابية لتقصي الحقائق؛
 - المساهمة في اقتراح المترشحين وفي انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية؛
 - تمثيلية ملائمة في الأنشطة الداخلية لمجلسي البرلمان؛
 - رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع بمجلس النواب؛
 - التوفر على وسائل ملائمة للنهوض بمهامها المؤسسية؛
 - المساهمة الفاعلة في الدبلوماسية البرلمانية، للدفاع عن القضايا العادلة للوطن ومصالحه الحيوية؛
 - المساهمة في تأطير وتمثيل المواطنين والمواطنات، من خلال الأحزاب المكونة لها، طبقاً لأحكام الفصل 7 من الدستور؛
 - الحق في ممارسة السلطة عن طريق التناوب الديمقراطي، محلياً وجهوياً ووطنياً في نطاق أحكام الدستور.
- فضلاً على وجوب مساهمة فرق المعارضة في العمل البرلماني بكيفية فعالة وبناءة.

كما ينبغي الإشارة إلى أنه " تحدد كفاءات ممارسة فرق المعارضة لهذه الحقوق، حسب الحالة، بموجب قوانين تنظيمية أو قوانين أو بمقتضى النظام الداخلي (1) لكل مجلس من مجلسي البرلمان".

وقبل تحليل الإشكالات التي تثيرها أحكام الفصل العاشر من الدستور، نود الوقوف على بعض الملاحظات التي لها تأثيرها على فعالية وحكامه ووضوح الرؤية لدى المعارضة.

1- استعمال الدستور أسلوبين في التعامل مع مسألة حقوق المعارضة، فهناك بعض الحقوق والصلاحيات التي تستفيد منها هذه الأخيرة وفقا لمعايير محددة، مثل الاستفادة من فترة زمنية في وسائل الإعلام على أساس معيار التمثيلية، بينما لم ينص الدستور عن معايير مضبوطة للتمتع والاستفادة من باقي "الحقوق" مثل "الحق" المرتبط بالتمثيلية الملائمة في أنشطة مجلس النواب الداخلية. فهذا الحق يثير إشكالا حول الملاءمة مع أي عنصر؟

2- تتمثل الملاحظة الثانية في المزاوجة بين الوضوح والغموض في الإعلان عن "حقوق" المعارضة، فهناك من الحقوق من أوردها الدستور بشكل واضح لا يحتتمل أي تقدير (مثل رئاسة اللجنة المكلفة بالتشريع)، ومنها من ذكرها بشكل عام وغامض مثل (توفر المعارضة على وسائل ملائمة للتهوض بمهامها المؤسسية) فهذه العبارة تحتتمل وجهان: أي أن من حق المعارضة البرلمانية الحصول على الكثير، وفي نفس الوقت عدم منحها أي شيء.

¹ أنظر الصيغة النهائية للنظام الداخلي لمجلس النواب بعد صدور قرار المحكمة الدستورية رقم 65/ 17 بتاريخ 30 أكتوبر 2017.

3- الملاحظة الثالثة تتجلى في كون الحقوق الواردة في الفصل 10 جاءت

عامة وغير دقيقة مثلاً:

- الاستفادة من التمويل وفق مقتضيات القانون،

هل سيقدم هذا التمويل إلى فرق المعارضة أم إلى الأحزاب التي تمثلها هذه

الأخيرة؟ وما هو حال المجموعات البرلمانية التي تندرج في خانة المعارضة؟

- المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لاسيما عن طريق تسجيل مقترحات

قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان:

يحيلنا هذا البند على الفقرة الثانية من الفصل 82، حيث جاء فيها ما يأتي:

"يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها

تلك المقدمة من المعارضة"، يستشف من خلال منطوق هذه الفقرة، أن على السلطة

التشريعية تخصيص يوم واحد على الأقل لدراسة مقترحات القوانين، وقد

يخصص لهذه الغاية أكثر من يوم في الشهر، ومن بين هذه المقترحات تلك المقدمة

من طرف المعارضة"، إلا أن الإشكال الحقيقي هنا هو هل بإمكان البرلمانين بصفة

عامة والمعارضة بصفة خاصة احترام هذه المسطرة؟ ومن جانب آخر هل تنطبق

هذه الفقرة على الفترة الفاصلة بين الدورات؟

وعلى أي حال فإن هناك مجموعة من البنود الأخرى التي جاءت بصيغة

العموم، وكانت تفتقر إلى الدقة في آليات التنفيع.

وبالرجوع إلى مقتضيات الفصل 10 يبدو، من خلال تحليل بنيته والطريقة

التي اعتمدها المشرع الدستوري في الحديث عن المعارضة، أنه يثير إشكاليات ثلاثة:

- أولى الإشكاليات تتعلق بالتمييز في مقتضيات الفصل 10 بين حقوق

المعارضة والالتزامات الموضوعية على عاتقها.

- أما ثانية الإشكاليات فتتجلى في العلاقة التي تربط أحكام الفصل 10 بباقي الأحكام الخاصة بالمعارضة الواردة في دستور 2011 بشكل مشتت، وبالتالي إشكالية الانسجام والتناقض بين هذه الأحكام.

- فيما تكمن الإشكالية الثالثة في درجة التقاطع والتباعد بين المركز الذي تحتله المعارضة دستوريا وبين أدائها واقعيًا. بمعنى آخر إلى أي مدى أثرت المكانة المستحدثة والقوية للمعارضة في دستور 2011 على حكامتها اشتغالها في الواقع.

❖ ثانياً: مهام المعارضة وفق مستجدات دستور 2011

جاء دستور 2011 بالعديد من المستجدات حيث أضحت المعارضة البرلمانية تمتلك العديد من الوسائل والأدوات الدستورية التي منحها إياها هذا الدستور، ومنها:

(1) محور التشريع

علاوة على ما تضمنه الفصل العاشر، يشير الفصل 82 أيضاً إلى: "يخصص يوم واحد على الأقل في الشهر لدراسة مقترحات القوانين، ومن بينها تلك المقدمة من قبل المعارضة.

ويبدو وكأن المقترحات المتعلقة بالفصل 82 أتت لتعزيز وأجرأة ما هو وارد إجمالاً في الفصل 10 في الزاوية التي تهم الحق المتصل بـ "المشاركة الفعلية في مسطرة التشريع، لا سيما عن طريق تسجيل مقترحات قوانين بجدول أعمال مجلسي البرلمان"، فالدستور يكمل من خلال أحكام الفصل 82 وينقل عن طريقه ما جاء في الفصل 10 من مجال التنصيص إلى مجال الأجرأة، وذلك حتى لا تبقى مشاركة المعارضة في مسطرة التشريع محصورة في تسجيل مقترحات القوانين بجدول الأعمال، ولتفادي تحكم الأغلبية في مقترحات المعارضة، نص الدستور على تخصيص يوم في الشهر لدراسة مقترحات القوانين ومن بينها تلك المقدمة من طرف المعارضة.

(2) محور إمكانية اللجوء إلى القضاء الدستوري

من بين المستجدات التي حملها دستور 2011 في هذا الحقل نشير إلى أن:
- سدس أعضاء مجلس النواب لهم الحق أن يحيلوا على المحكمة الدستورية التزاما دوليا يتضمن بندا يخالف الدستور. (الفصل 55).
من حق خمس أعضاء مجلس النواب أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور.

(3) محور إمكانية تشكيل اللجان النيابية لتقصي الحقائق

ينص الفصل 67 من الدستور على أنه يجوز لثلث أعضاء مجلس النواب اتخاذ المبادرة قصد تشكيل لجان نيابية لتقصي الحقائق يناط بها جمع المعلومات المتعلقة بوقائع معينة، أو بتدبير المصالح أو المؤسسات والمقاولات العمومية، وإطلاع المجلس الذي شكلها على نتائج أعمالها.

(4) محور اللجان الدائمة

ينص الفصل 69 على تخصيص لجنة أو لجتين للمعارضة، على الأقل، مع مراعاة مقتضيات الفصل 10 من الدستور.
يستنتج من أحكام هذا الفصل فكرة أساسية، تتمثل في تمكين المعارضة البرلمانية من الإشراف إلى بعض الآليات المؤسسية التي من شأنها بعث الدينامية داخل البرلمان، فالمعارضة البرلمانية تتبوأ رئاسة لجنة من بين اللجان المهمة داخل مجلس النواب، وهي اللجنة المكلفة بالتشريع، كقناة رئيسية قادرة على ضبط المخرجات التشريعية (1).

¹ أنظر أشغال اليوم الدراسي الذي نظمته مجلس النواب بتاريخ 21 مارس 2012 حول النظام الداخلي لمجلس النواب تحت شعار "أي نظام داخلي لتحسين الأداء البرلماني والتنزيل الديمقراطي للدستور".

5) محور استعمال الملتمسات

الفصل 105 يتيح الفرصة أمام المعارضة بمجلس النواب لإمكانية التوقيع على ملتمس الرقابة بواسطة خمس الأعضاء.

واستنادا على مقارنة بين الشروط الواردة في دستور 2011 وبين مثيلاتها التي كانت مدرجة في الدساتير السابقة مثل دستور 1996 على مستوى النصاب المطلوب قصد تمكن المعارضة البرلمانية من استعمال هذه الآليات التي قد تقود إلى إسقاط الحكومة (ملتمس الرقابة أمام مجلس النواب)، نقف على فكرة جوهرية مفادها، أن دستور 2011 كان معتدلا في هذا الموضوع، وذلك لما يسر للمعارضة البرلمانية إمكانية التوقيع على ملتمس الرقابة كي تعارض مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها. حيث يبدو أن الشرط الأول من مسطرة تحريك المعارضة البرلمانية في مجلس النواب لملتمس الرقابة متاح أمامها. ولكن الشرط أو الخطوة الإجرائية الثانية من هذه المسطرة تبقى أمرا عسيرا بالنسبة للمعارضة البرلمانية، لأن الفصل 105 من دستور 2011 ينص " لا تصح الموافقة على ملتمس الرقابة من قبل مجلس النواب، إلا بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذي يتألف منهم". هذا المقتضى يعني أنه من الصعب على المعارضة التوفر على هذا النصاب.

لكن كيف يمكن تفسير هذا التحول في تعاطي المشرع الدستوري المغربي مع

المعارضة؟

الملاحظ أن المشرع الدستوري استعمل الدساتير كأداة وأسلوب لإدارة الصراع مع المعارضة البرلمانية، فحين كانت المعارضة البرلمانية قوية في الواقع، كان المشرع لا يفتح لها أي منفذ يتيح الاعتراف بها دستوريا، أو مدها بآليات ووسائل دستورية تمكنها من الاضطلاع بمهامها على أكمل وجه، في حين لما

تراجعت هذه المعارضة في الواقع، بادر المشرع الدستوري إلى تقوية مكانتها الدستورية داخل البرلمان، وتعامل المشرع الدستوري هذا مع المعارضة يمكن تفسيره بأمرين اثنين:

* إما أن المشرع الدستوري، بعد أن تأكد أن المعارضة البرلمانية لم تعد كما كانت في الماضي، سارع إلى دعمها من خلال الاعتراف بها في صلب الوثيقة الدستورية، والإقرار لها بجملة من الحقوق والصلاحيات التي تؤهلها للقيام بمهامها في مختلف مجالات أنشطة البرلمان، على مستوى التشريع والمراقبة (1) وتقييم السياسات العمومية والدبلوماسية البرلمانية. والغاية المتوخاة من هذا الدعم هي محاولة استبعاد الاتهام الذي كانت تنعت به الدولة في كونها هي المسؤولة عن حالة الضعف التي وصلت إليها المعارضة البرلمانية.

* أو أن الدولة استشعرت وجود بعض المخاطر التي قد تعترض البرلمان المغربي ككل بصرف النظر عن مكوناته (الأغلبية والمعارضة)، لهذا عجلت بالمساهمة في بعث الروح في المؤسسة البرلمانية، عبر إعادة بناء التوازنات الداخلية للبرلمان، لأن تمكين المعارضة من بعض الوسائل والآليات الدستورية وضمان حضورها الفعلي في أجهزة البرلمان يعني ضمناً انبثاق جناح مضاد للأغلبية البرلمانية من شأنه أن يخلق دينامية في العمل البرلماني والرفع من سقف خطابه.

❖ على سبيل الختم

تستوقفنا في الختام معادلة أساسية تهم مدى التطابق بين المكانة الدستورية والواقعية للمعارضة البرلمانية. حيث على الرغم من أن الدستور تعبير عن موازين القوى، إلا أنه لا يصنعها، فالقوى

¹ Voir : Blamont Emile, Les conditions du contrôle parlementaire, RDP, 1950

السياسية قد لا تكون قوية في الهندسة الدستورية، ولكنها قد تخلق لنفسها موقعا مهما في الواقع وتقدم نموذجا مؤثرا عن أدائها في الميدان. وبالمقابل قد يبوئها الدستور مكانة قوية، ولكن مردودها في الواقع قد يكون في غير مستوى الانتظارات. وكمثال على ذلك، نذكر بمكانة المعارضة في الدساتير السابقة خاصة دستوري 1962 و 1970 اللذين لم يسندا صلاحيات دستورية للمعارضة أصلا، ولكن معارضة الستينات والسبعينات كان لها وزن مهم يفتقد إليه البرلمان اليوم. فمعارضة الستينات لم تنتظر الاعتراف الدستوري بها لكي تخلق مكانتها وسط الرأي العام، عكس المعارضة حاليا التي وإن خولها دستور 2011 وضعية مرموقة، وذلك باعتراف المعارضة البرلمانية نفسها. فإن أثرها في الواقع يبقى ضعيفا مقارنة بحجم المهام والحقوق التي أضحت موكولة لها بموجب الدستور، وذلك بإجماع المحللين والمتتبعين.

وعطفا على ما سبق، فإن ما يسترعي الانتباه هو أن المعارضة البرلمانية بالمغرب هي في حقيقة الأمر معارضات. كما أنه إذا ما حاولنا التدقيق في هندسة الهيكل المكون للمعارضة، بمعنى المكونات والقناعات السياسية والحزبية المشكلة للمعارضة بالبرلمان المغربي، فيظهر أنها متفاوتة من حيث رصيدها التاريخي والسياسي، الشيء الذي يفضي حتميا إلى تباين في أداء ومردودية هذه التنظيمات والآليات الحزبية المكونة لجسم المعارضة، مما يمكن معه الجزم بأنه من غير المجدي المقارنة بينها للاختلاف البين في ايقاع ودرجة تأثيرها في الفعل البرلماني ومخرجاته المتعلقة بالتأثير في السياسات العمومية.

الرقابة الدستورية على الحقوق والحريات (دراسة مقارنة)

كوثر أمير

تعتبر الرقابة القضائية ضماناً أساسية لحماية حريات الأفراد في الظروف العادية وضرورة حتمية لحماية هذه الحريات في الأوقات الاستثنائية. فالنص الدستوري مهما بلغ من الرقي عند الصياغة بالتنصيص على مختلف الحقوق والحريات يبقى غير ذي جدوى إذا لم ينص على آليات فعالة لحماية هذه الحقوق من أي انتهاك قد يطالها من طرف أي سلطة. ولضمان هذه الحماية تم تأسيس الرقابة الدستورية كأقصى وسيلة لحماية الحقوق والحريات. هذا ويتضمن القانون المقارن مجموعة من التجارب الناجحة في الرقابة الدستورية التي وان تعددت أشكالها فإن هدفها يبقى واحداً وهو حماية الحقوق والحريات.

تقديم

حرية الأفراد هي أساس الحريات جميعاً، وهي المقصد الأسمى لكل حكومة عادلة. من هذا المنطلق ظهر مبدأ أساسي ومشارك بين دول الديمقراطيات الفردية، وهو مبدأ "الحقوق الفردية" وأياً كانت الأسس التي قام عليها هذا المبدأ فإن هناك نتائج مشتركة من أهمها:

أن الدول ليست ذات سلطات مطلقة، فهي لا تستطيع أن تصدر التشريعات حسبما تشاء. أن على الدولة ألا تحترم الحقوق الفردية فيما يتعلق

بالغاية فحسب وإنما عليها أن تحترم الوسائل، فلا يكفي مثلا أن تعمل الدولة على إدراك الحرية أو السعادة المستقبلية للأفراد، بل يجب عليها منذ الآن أن تحترم تلك الحرية.¹ ولأهمية هذه الحرية أصبحت الدساتير في جانب كبير منها تظمينا للحرية والحقوق الفردية، لكن هل يكفي لحماية الحريات ولتتمتع الأفراد بها أن نجعلها أنشودة نتغنى بها أو حتى نضمنها بين ثنايا الدستور؟ بالطبع أن ذلك لا يكفي فلا بد بجانب ذلك أن نكفل لهذا الدستور ذاته السمو ونمنع أي سلطة من أن تتعدى عليه وبخاصة السلطة التشريعية.

ومن ثم يأتي دور القضاء الحر المستقل المحايد فهو وحده الذي باستطاعته حماية الحريات الفردية، فالرقابة القضائية وحدها هي التي تحقق ضمانة حقيقية للأفراد. ولدينا في تجارب العديد من الدول، المثل الكبير، والتي أخذت بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، حيث لعبت دورا حيويا في حماية الحريات الفردية، من خلال عدة أحكام، كإيطاليا وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر..

لكن السؤال الكبير الذي يطرح نفسه هنا هو : عن أي حقوق وحريات نتحدث؟ هل هي الحقوق والحريات المعتمدة كونيا في المواثيق الدولية؟ أو تلك فقط المنصوص عليها في الدساتير الوطنية؟ أو الحريات والحقوق المافوق ما هو تشريع؟ أي الحقوق والحريات الطبيعية المجردة، دون قيد أو شرط، كما تحدث عنها الفلاسفة؟ وكيف يتم حماية هذه الحقوق والحريات، مع اختلاف أشكال الأنظمة السياسية في كل دولة، واختلاف مرجعياتها؟

سنحاول الإحاطة بهذه النقاط بتقسيم هذا العرض على النحو التالي :

¹ - د. عبد الحميد متولي، "القانون الدستوري والأنظمة السياسية" الجزء الأول سنة 1963 ص232.

- **المبحث الأول: تدخل القضاء الدستوري لحماية الحقوق والحريات .**
 - **المطلب الأول: مجال التدخل**
 - **المطلب الثاني: أهلية رفع الدعوى**
 - **المبحث الثاني: آليات حماية الحقوق والحريات في الأنظمة المعاصرة.**
 - **المطلب الأول: الدعوى الدستورية الأصلية (المباشرة) والدعوى الفرعية.**
 - **المطلب الثاني: الدعوى الدستورية الإحتياطية AMPARO**
- خاتمة**

المبحث الأول: تدخل القضاء الدستوري لحماية الحقوق والحريات

السؤال الذي يطرح نفسه في بداية هذا البحث هو هل على القاضي الدستوري التقيد بما تم تعداده من حقوق وحريات في النص الدستوري؟ خصوصا ان القواعد المتعلقة بالحقوق والحريات في النص الدستوري جد مختصرة وقصيرة، هنا نجد ان القانون المقارن واجتهاد القاضي الدستوري عمل على التوسع في معاني وأبعاد هذه النصوص، حيث يتم ربطها بمضامين بعض النصوص الوطنية كمقدمات الدساتير أو بعض المبادئ ذات القيمة الدستورية أو المبادئ ما فوق الدستورية التي تجد جذورها إما في نص الدستور بحد ذاته. أو في إعلانات حقوق الإنسان العالمية والمعاهدات الدولية، وبالتالي ربط اجتهاد القاضي الدستوري بنصوص الكتلة الدستورية التي بدون الاحتكام إليها لا يستطيع القاضي الدستوري حماية جوهر هذه الحقوق.

ففي فرنسا استهلكت دستورها بمقدمة أصبحت جزءا لا يتجزأ منه وهذا ما اعتمده المشرع اللبناني. في حين ان النمسا دستورها لا يحتوي على أي مقدمة ولا يرتبط بأي إعلانات حقوق، وفي الوقت الذي نجد المشرع الفرنسي استبعد إدخال

المعاهدات والاتفاقات الدولية ضمن الكتلة الدستورية نجد المشرع الإسباني والنمساوي وحتى الألماني أدرجها ضمن الكتلة الدستورية. وقد تكفلت الرقابة على دستورية القوانين بالتدقيق في تطوير مفهوم الحقوق والحريات التي يجب ان تحظى بالقيمة الدستورية فكل من الحقوق التي يكفلها الدستور لها اثر حاسم على مسيرة الديمقراطية وممارسة سلطات الدولة.¹

وقد أدى القضاء الدستوري دورا حاسما في تطوير معنى ونطاق الحقوق والحريات التي يجب ان تكفلها الدولة، على ان القضاء الدستوري قد اتجه في البداية إلى الاعتماد في تحديد الحقوق والحريات على إرادة المشرع الدستوري، وعلى سبيل المثال فالمجلس الدستوري في فرنسا رفض في البداية التسليم بدستورية حقوق الإنسان التي لم ترد صراحة في نصوص الدستور إلا ان هذا الاتجاه الضيق لم يدم طويلا حيث تم التوسع في تحديد الحقوق والحريات. وقد ذهبت بعض الدساتير إلى التفسير الواسع في تحديد الحقوق والحريات فنص دستور كل من اسبانيا والبرتغال على مبدأ ان النصوص المتعلقة بالحقوق الأساسية يجب تفسيرها وفقا للإعلان العالمي لحقوق الإنسان وأضاف إليها الدستور الإسباني المعاهدات والاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

- المطلب الأول : مجال التدخل

جاء الدستور من اجل تحقيق غايتين تنظيم هيكله الدولة وتوزيع الصلاحيات بين مؤسساتها من جهة وضمن حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.²

¹ - احمد فتحي سرور الحماية الدستورية للحقوق والحريات-الشروق-الطبعة الاولى1999ص 5-10
² - أمين عاطف صليبيا دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان طبعة 2002

فقد نصت معظم الدساتير الحديثة على جملة من الحقوق المكرسة لحرية التفكير والتعبير والتنقل والمساواة، ونذكر على سبيل المثال منها الدستور الإيطالي الذي ينص في مادته الثانية على ان الجمهورية تعترف وتكفل حقوق الإنسان غير قابلة للمساس بها سواء بصفته فردا أو عضوا في المجتمع أو في ممارسته الشخصية وحدد هذه الحقوق صراحة في المادة 13 وما بعدها من الدستور¹.

أما الدستور الألماني الاتحادي فقد اقتصر على تحديد حقوق الإنسان التقليدية أي الحقوق المدنية والسياسية (الجيل الاول للحقوق) وحددها في المواد من 1 إلى 20 وفي المادة 33 و38 و101 و102 و103 وبهذا التحديد فتح الباب أمام القضاء الدستوري لاستخلاص الحقوق في الدولة بحسب ما يقتضيه النظام الاشتراكي.

وتعتبر الحقوق الأساسية الحقوق التي تهدف إلى حماية حرية الفرد في مواجهة تدخل السلطة العامة، وقد أكدت المحكمة الدستورية الألمانية طبيعة هذه الحقوق ووظيفتها قائلة بأنه يمثل الأفراد فيها صفة الدائن والدولة تمثل صفة المدين وان وظيفتها تتمثل في الدفاع عن الفرد ضد تدخل الدولة في بعض المجالات . أما الدستور النمساوي فقد اقتصر في بيان اختصاصات المحكمة الدستورية بالإشارة إلى دورها عند انتهاك الحقوق التي يحميها الدستور المادة (144)².

بالنسبة لفرنسا لم يتضمن الدستور الفرنسي بابا خاصا بالحقوق والحريات وإنما تمت الإشارة إليها فقط في الديباجة³ التي نصت (يعلن الشعب الفرنسي

¹ - تعتبر الحقوق الأساسية كل الحقوق التي تنال حماية بواسطة المبادئ الدستورية سواء نص عليها الدستور صراحة أو استخلصت ضمنا رغم ورودها في قوانين عادية وذلك في ضوء ما نص عليه الدستور الإيطالي في المادة الثانية

² - اعتبرت الاتفاقات الدولية جزء من القانون الاتحادي وتأخذ مرتبة الدستور الاتحادي وقد تضمنت معاهدة فيينا في 1955 نصوص تتعلق بالحقوق الأساسية، كما ان انضمام النمسا إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان له اثر في توزيع هذه الحقوق.

³ - احمد فتحي سرور الحماية الدستورية للحقوق والحريات-الشروق-الطبعة الأولى-1999-ص45-47

رسميا تمسكه بحقوق الإنسان ومبادئ السيادة الوطنية مثلما حددها إعلان 1789.....).

وقد جاء تعديل 2008 الذي نص لأول مرة على حق الأفراد في الطعن في دستورية الأحكام التشريعية أمام القضاء (المادة 61 الفقرة 1) وذلك في حالة انتهاك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور¹ من ناحية أخرى اعتمد المجلس الدستور على فكرة الحرية الشخصية المنصوص عليها في المادة 22 من الدستور لكي يستخلص منها عددا من الحقوق الدستورية مثل الحق في الحياة الخاصة والحق في الحصول على مسكن ملائم.

أما في اسبانيا فقد جاء الدستور الاسباني بتحديد الحقوق والحريات الأساسية وقام بالتمييز بين الحقوق الأساسية والحريات العامة (المواد من 15 إلى 29) وحقوق وواجبات المواطنين (المواد 30 إلى 37) والمبادئ الحاكمة للسياسة الاجتماعية والاقتصادية (المواد من 39 إلى 52)² لكن هذا لا يمنع من ان للقاضي الدستوري صلاحية التوسع في تفسير هذه الحقوق عن طريق دعوى لامبارو التي تكفل للمواطنين بان يطالبوا بحق من حقوقهم المنصوص عليها دستوريا والمعتاد وصفها بالحقوق الأساسية من الصف الاول³ لأنها تتمتع بضمانات أكثر اتساعا من الحقوق الأخرى (الجيل الاول والثاني) أي الحريات العامة التقليدية ذات الطبيعة الفردية والجماعية باستثناء حق الملكية.

¹ - هذه الحقوق هي التي تحتويها التشريعات التالية دستور 1958 وتعديلاته الكاملة.النصوص التي أحالة إليها ديباجة الدستور.إعلان حقوق الإنسان والمواطن 1789.ديباجة دستور 1946 والمبادئ الأساسية التي اعترفت بها الجمهورية الفرنسية.الميثاق البيئي 2004.وهو نص له قيمة دستورية يكرس حقوق الانسان اقره البرلمان الفرنسي سنة 2004 واكتسب قيمة دستورية بعد الإشارة اليه في ديباجة دستور 1958.

² - احمد فتحي سرور مرجع سابق-ص45-46

³ - من امثلتها الحق في المساواة (المادة 14) الحق في الحياة والكرامة الجسدية(المادة 15)الحرية الايدولوجية والدينية والثقافية(المادة 16)الحق في الحرية والأمن الشخصي(المادة 17)

كذلك لا يمكن ان يكون موضوع دعوى لامبارو الحق في الشغل، حرية
المقاولة، الحق في الحماية الصحية، الحق في التمتع ببيئة جيدة. فدعوة الحماية
الدستورية (لامبارو) لا تكون مقبولة إلا حينما يكون الضرر لاحقاً بحقوق أساسية
يكون من السهل حمايتها قانونياً¹. من جانب آخر يمكن لكل فرد ذو حق أساسي
الاعتراض على قانون في إطار الدفع الفردي بانتهاك حق أساسي استناداً إلى المادة
93 الفقرة 1 رقم 4 من القانون الأساسي والمادة 13 رقم 8 من نفس القانون (أي
شخص تضررت حقوقه الأساسية من طرف السلطة العامة يمكنه اللجوء إلى
المحكمة الدستورية الفيدرالية أي ما يسمى بالطعون الدستورية)².

أما في مصر فقد اتخذت من المستوى الذي تلتزم به الدول الديمقراطية في
قواعدها القانونية وفي احترام حقوق المواطنين والحريات معياراً وضابطاً لرقابتها
الدستورية ومؤدى ذلك ان المحكمة الدستورية العليا تتمسك بحقوق الإنسان
المسلم بها في الدول الديمقراطية. وقد وصل بها الأمر إلى حد عدم الوقوف عند
معنى الحرية الشخصية التي كفلها الدستور. وتكشف متابعة الأحكام التي
أصدرتها المحكمة الدستورية العليا منذ إنشائها عام 1979، وما ورد بهذه الأحكام
من حيثيات وما أرسته من مبادئ، أن دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة
علي دستورية القوانين في مصر لم يكن مجرد عمل 'قانوني' يتسم بالحياد
والموضوعية في فحص النصوص التشريعية لبيان مدى توافقها مع الدستور، وإنما
تأثر دورها بالواقع السياسي والاجتماعي وتفاعل معه، بحيث أصبحت المحكمة
تضطلع بدور بارز في وضع أسس وضمانات حماية حقوق الإنسان، كما استقر

¹ - احمد فتحي سرور مرجع سابق

² - نايف محمد راشد الكعبي، رقابة المحاكم الدستورية "دراسة مقارنة" إطروحه لنيل الدكتوراه في الحقوق،
جامعة الحسن الثاني، لسنه الجامعيه 2010 - 2011 ص 115

مدلولها في وجدان قضاتها، حتى وإن لم ينص على هذه الحقوق صراحة في الدستور، حيث باتت الرقابة القضائية على دستورية القوانين في تفاعل دائم مع الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية التي يعيشها المجتمع، وصار للمحكمة الدستورية دور 'إنشائي' في مجال حقوق الإنسان، وليس مجرد تأكيد وضمآن حقوق مكفولة بنصوص الدستور.

أما في المغرب فقد طرا تحول نوعي على مستوى القضاء الدستوري، هو ذلك الانتقال من المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية أي الانتقال من الرقابة السياسية لدستورية القوانين إلى الرقابة القضائية، وهو أمر فيه دلالة ديمقراطية قوية. فإلى جانب الاختصاصات الدستورية التي كانت مخولة للمجلس الدستوري فإن المحكمة الدستورية عرفت تجديدا دستوريا متمثلا في إقرار حق المواطن المغربي في الدفع بعدم دستورية أي قانون يراه متعارضا مع مصالحه؛ فلا يمكن الحديث عن عدالة دستورية ما لم توفر الضمانات القانونية لحماية الحقوق الفردية والجماعية للمواطن؛ وفي هذا الصدد أقر دستور 2011 في الفصل 133 على أنه تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية من شأنها أن تمس بالحقوق والحريات التي يضمنها الدستور بشكل صريح والمنصوص عليها صراحة في ديباجة الدستور والباب الثاني منه في المواد من 19 إلى 40.

إن هذا التضمين يعتبر من المستجدات الدستورية الدالة، بحيث خول للمواطن المغربي لأول مرة في تاريخ الدستور المغربي الحق في اللجوء إلى المحكمة الدستورية لإثارة عدم دستورية أي قانون من شأنه تطبيقه على نزاع معروض على القضاء أن يمس بحقوقه وحرياته الدستورية الأمر الذي يدرج الدستور المغربي في

خانة دساتير الجيل الجديد من حقوق الإنسان أو ما يطلق عليه الأمريكيون بجيل حقوق التدعيم.¹

المطلب الثاني : أهلية رفع الدعوى أصحاب الصفة في إثارة هذا النوع من الحماية الدستورية

تعد الرقابة علي دستورية القوانين ضمانة هامة للحقوق والحريات وإقامة نظام ديمقراطي سليم. فهي تهدف إلي حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وتفعيل وتعميق قيم الديمقراطية لديهم.²

فقد نصت دساتير بعض الدول، على سبيل المثال ((النمسا، اسبانيا، ألمانيا)) بحق الأفراد في رفع دعوى دستورية، في حالة انتهاك حقوقهم وحرياتهم³ ، وستنطبق في هذا المطلب لبعض الدول الغربية وأخرى عربية توضح الأطراف الذين لهم الحق في رفع دعوى دستورية .

الفقرة الأولى : نموذج الدول الغربية

منح الدستور الاسباني " حق تقديم الطعن إلي كل شخص طبيعي أو قانوني الذي له مصلحة مشروعة وكذلك المدافع عن الشعب والنيابة العامة " حسب المادة 162/4.

تتم هذه الرقابة بشكل عام لحماية الحقوق والحريات بواسطة دعوي "لامبارو" يباشرها احد الأطراف بسبب المساس بحقوقه الدستورية من خلال تشريع أو لائحة أو بسبب حكم قضائي أو قرار إداري⁵ ويتوفر هذا الحق لكل من:

¹ - احمد فتحي سرور- مرجع سابق ص 153

² - د. عيد احمد حسان، الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، المجلة الشريعة عدد 28، 2006.

³ - إبراهيم محمود السيد للبيدي، صور الرقابة الدستورية وحقوق الإنسان www.policemc.gov.bh

⁴ - نايف محمد راشد الكعبي، رقابة المحاكم الدستورية "دراسة مقارنة" إطروحه لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة الحسن الثاني، لسنه الجامعيه 2010 - 2011، ص 114.

⁵ - د أشرف اسماعيل عزب، حسين سالم والقضاء الاسباني، اليوم السابع <http://www.youm7.com>

1 - الشخص الطبيعي أو القانوني تكون له مصلحة مشروعته وفق الشروط

التالية :

- ان تكون لهم مصلحة مباشرة أو متأثر بمصلحة مباشره.
- وان الطعن أمام المحكمة الدستورية لا يتم إلا بعد استنفاد مسطرة الافضليه والمختصرة أمام المحاكم العادية .
- وان يكون حامل الجنسية الاسبانية .

- ## 2- المدافع عن الشعب :محامي الشعب فهو يمارس وظيفة الدفاع عن الشرعية وحقوق المواطنين والمصالح العمومية.¹
- ### 3- النيابة العامة .

أما الدستور الايطالي فقد أعطي الحق للأطراف، وذلك أثناء النظر في قضية من القضايا، ويرى أحد الأطراف أو كلاهما أن قانوناً أو نصاً من القانون الذي يراد تطبيقه علي النزاع هو مخالف للدستور، علي المواطن في هذه الحالة أن يبين للمحكمة التي يدفع أمامها أوجه المخالفة للدستور ويبين انه صاحب مصلحة في هذا الدفع والمحكمة التي تنظر الموضوع تستطيع أن تقبل الدفع بعدم الدستورية إذا رأت انه مبني علي أساس مقبول، وعندئذ تحيل الدعوى إلى المحكمة الدستورية لكي تفصل في المسألة الدستورية.²

أما الدستور الفرنسي فلم يعرف هذه الميزة إلا مع تعديل 2008، الذي أضافه المادة 1/61 إلي الدستور التي تمثل العصب الجوهري لهذا التعديل، تأتي أهمية

¹ - يعتبر محامي الشعب في أسبانيا افضل دليل علي حيوية الديمقراطية الاسبانية، تنحصر مهمته الاساسية في الدفاع عن سيادة الدستور ومصالح الجماعة .

² -د. يحيي الجمل، أنظمة الرقابة الدستورية. <http://droit.3oloum.org>

هذه المادة من حيث منحها للأفراد الحق في الطعن بعدم دستورية الأحكام التشريعية أمام القضاء مباشرة .

يسمى القانون التنظيمي هذه الرقابة " مسألة الأولوية الدستورية " فهي أجازت :

• الأفراد " المتخاصمين في دعوى منظوره قضائيا " الطعن في دستورية القوانين التي تنتهك الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور أمام القضاء العادي .

• مجلس الدولة " إذا كانت الدعوة مرفوعة أمام المحاكم الإدارية

• محكمة النقض " إذا كانت الدعوة مرفوعة أمام المحاكم العادية في إحالة

الطعن إلى المجلس الدستورية من عدمه .

وقد أتاح هذا التعديل ولأول مرة الحق للأفراد بالطعن بالأحكام التشريعية

أمام القضاء العادي شريطه ان ينتهك الحقوق والحريات التي كفلها الدستور.¹

الفقرة الثانية: نموذج الدول العربية

أما الدستور المصري لم يرخص للأفراد الحق في رفع دعوى مباشرة أمام

المحكمة الدستورية ولكن قانون المحكمة الدستورية² أجاز للأفراد برفع دعوى

مباشرة للمحكمة الدستورية العليا في أحوال معينة، وذلك إذا كان الفصل في

المسألة الدستورية لازما للحكم في الدعوى الأصلية³ وهذه الحالات حددتها المواد

(الفقرة الثانية والثالثة) و 28، 31، 32، 50، وبناء على هذه المواد يحق للأفراد

¹ - د. علي عيسى اليعقوبي، تعديل الدستور 23 تموز 2008، وأثره في تطوير الرقابة علي دستورية القوانين في فرنسا

<http://hamoudi.org/arabic/dialogue-of-intellenct/22/05.htm>.

² - قانون المحكمة الدستورية رقم 48 لسنة 1979 .

³ - إبراهيم محمود السيد للبيدي، صور الرقابة الدستورية وحقوق الإنسان. www.policemc.gov.bh.

اللجوء إلى المحكمة الدستورية، ولكن المحكمة لا تنقيد اختصاصها بشرط المساس بالحقوق والحريات، إلا ان المسألة الدستورية في الغالب تتعلق بهذه الحقوق أو الحريات¹.

كما ان من المستجدات التي حملها الدستور المغربي 2011 هو إقرار حق المواطن المغربي في الدفع بعدم دستورية أي قانون يمس بحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، وهذا ما أقره الفصل 133 الدستور ((تختص المحكمة الدستورية بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور)).

فهذا الفصل يمنح للمواطن و لأول مرة في تاريخ الدستور المغربي الحق في اللجوء إلى المحكمة الدستورية لإثارة عدم دستورية أي قانون من شأنه تطبيقه علي نزاع معروض علي القضاء، في حالة مساسه بالحقوق والحريات الدستورية².

المبحث الثاني : آليات حماية الحقوق والحريات في الأنظمة المعاصرة

إن الدراسة المقارنة لموضوع حماية الحقوق والحريات الأساسية، تشكل أهم الأسس والوسائل التي تؤدي إلى تطوير النظام القانوني لحماية تلك الحقوق، وذلك لأنه بدلا من الإنطلاق من البداية يتم اختصار كافة المراحل التي لم تؤت أكلها في تطوير المنظومة وتحقيق أهدافها، وبالتالي قطع شوط لا بأس به، خاصة إذا كانت هذه المقارنة في نظم متقدمة في مجال حماية الحقوق والحريات الأساسية.

¹ - د. احمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص 182.

² - محمد زين الدين، الأبعاد الحقوقية للمحكمة الدستورية المغربية، صحيفة الخبر، 2013.

ومما لا شك فيه أن الحقوق والحريات الأساسية تعد أحد الموضوعات الرئيسية التي تقوم عليها الدساتير المعاصرة، ونظرا لتلك الأهمية، فإن المشرع الدستوري غالبا ما ينص على تلك الحقوق في صلب الوثيقة الدستورية. وهنا تتباين مواقف الدساتير من هذا النوع: فمنها ما ينص على تلك الحقوق ويحيل أمر تنظيمها إلى المشرع سواء بواسطة قوانين أساسية *lois organiques* أو بواسطة قوانين عادية *lois ordinaires* هذا من جهة. ومن جهة أخرى فإن بعض الدساتير تحيل إلى المواثيق والاتفاقيات الدولية أو الإقليمية المتعلقة بتلك الحقوق دون أن تقوم بتعدادها وحصرها.¹

ولا يمكن التقليل من أهمية النص على تلك الحقوق والحريات، لأن ذلك بعد ذاته يشكل ضمانة فعلية لحمايتها، ولكن النص الصريح على الحقوق والحريات ليس كافيا ما لم يقترن بضمانة أخرى تتمثل في الرقابة على دستورية القوانين سواء عن طريق الدعوى الأصلية أو الفرعية (المطلب الأول). وسنركز على الحماية الدستورية عن طريق الدعوى الإحتياطية *AMPARO*، كآلية جد متطورة لحماية الحقوق والحريات الأساسية في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الدعوى الدستورية الأصلية (المباشرة) والدعوى الفرعية

تعتبر الدعوى الدستورية الأصلية والدعوى الفرعية من بين أهم الآليات التي يتم بواسطتها حماية الحقوق والحريات من طرف القضاء الدستوري، والتي تتيح للأفراد الدفاع عن حقوقهم من أي انتهاك قد يطاتها.

¹ - د. عيد أحمد الحسينان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م. ص 322-323 <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

الفقرة الأولى : الرقابة القضائية بطريقة الدعوى الأصلية المباشرة (رقابة الإلغاء)

تحدث الرقابة بطريقة الإلغاء أو الدعوى الأصلية *controle parvoie daction* عندما يقوم صاحب الشأن المتضرر من قانون معين بالطعن فيه مباشرة أمام المحكمة المختصة طالبا إغائه لمخالفته الدستور , دون أن ينتظر تطبيق القانون عليه في دعوى من الدعاوى القضائية , فإذا ما ثبت للمحكمة المختصة أن القانون المطعون فيه يمس أحد الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور، فإنها تحكم بإغائه بحيث كأن لم يكن أو إنهاء حياته بالنسبة للمستقبل طبقا لأحكام الدستور التي تنظم الرقابة الدستورية.¹

وقد يكون هذا الحكم قبل صدور القانون المخالف للدستور، فتسمى رقابة الإلغاء السابقة أو بعده فتسمى رقابة الإلغاء اللاحقة. وبسبب خطورة الأثر المترتب على هذا الحكم والمتمثل بإلغاء تشريعات البرلمان، حرصت الدول على ان تمارسه محاكم دستورية عليا متخصصة أو أعلى درجات القضاء في الدولة، كما لم تجز الكثير منها للأفراد ان يطعنوا مباشرة في دستورية القوانين. بينما أجاز بعضها ذلك بطريق غير مباشر بان يتقدموا بالطعن بعدم دستورية قانون ما أمام بعض المحاكم، فان اقتنعت هذه المحكمة بجدية الطعن تقدمت به إلى المحكمة الدستورية.²

¹ - د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية والقانون الدستوري - مطبعة الدار الجامعية - 1992. ص

561-560

² - د. إسماعيل مرزة - مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي - دار الملاك للفنون والآداب والنشر، بغداد ط 3

2004 ص 93

أولاً: رقابة الإلغاء السابقة

بعد تشريع القانون من قبل السلطة التشريعية المكلفة بإعداد القانون، يرسل القانون للتصديق عليه لغرض إصداره، وقد ترتبى الجهة الموكلة بالتصديق إرسال هذا القانون إلى محكمة خاصة يحددها الدستور، للتأكد من عدم تعارض القانون مع الدستور، فتتحريك الرقابة يكون من السلطة، وليس من قبل الأفراد، وقد أخذ بهذا دستور أيرلندا لعام 1937، حيث يتعين على رئيس الدولة إذا رغب بممارسة حق الرقابة أن يحيل القانون في ظرف سبعة أيام من تاريخ استلامه للقانون إلى المحكمة العليا، وبعد استشارات مجلس الدولة، أن تصدر حكمها في فترة لا تتجاوز السنتين يوماً، فإذا أصدرت المحكمة حكماً بدستورية القانون المحال إليها وجب على رئيس الجمهورية التصديق عليه، وقد تبنت هذه الطريقة من الرقابة بعض دول أمريكا اللاتينية أمثال كولومبيا في دستورها لعام 1886، وبنما في دستورها لعام 1904، والإكوادور في دستورها لعام 1929¹.

ثانياً: رقابة الإلغاء اللاحقة

وهي رقابة لاحقة على إصدار القانون أو هي وسيلة هجومية تسمح لبعض الجهات أو المراجع بالطعن في هذا القانون مباشرة أي بصورة مستقلة عن أي نزاع عن طريق الدعوى الأصلية².

فمضمون رقابة الإلغاء اللاحقة هو ما تضمنه الدستور ذاته من حق للأفراد أو لبعض السلطات في إقامة الدعوى والطعن المباشر في قانون ما باعتباره يمس "أحد الحقوق الدستورية وأمام محكمة معينة يقع ذلك من اختصاصها، فإذا ما

¹ - د. حسان محمد شفيق العاني - الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة - مطبعة جامعة بغداد 1986. ص 225

² - خليل الهندي وأنطوان الناشف، المجلس الدستوري في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان 1998 ص 83.

اقتنعت تلك المحكمة بعدم دستورية القانون فإنها سوف تصدر قرارها بإلغائه ويكون هذا القرار نافذاً¹ بالنسبة للجميع دون الاقتصار على مصلحة الطاعن، والمشكلة التي ستثور بهذا الشأن هي نوع المحكمة المختصة، هل هي المحكمة الدستورية، أم اختصاص المحاكم العادية، وقد اختلفت الدساتير بهذا الشأن بين إناطة الرقابة على دستورية القوانين بمحكمة قضائية أو إناطة ذلك بمحكمة خاصة كما أخذت بذلك سويسرا.¹

فمن اخذ بالاتجاه الأول عهد إلى المحكمة العليا في الدولة أياً كانت تسميتها محكمة اتحادية أو محكمة تمييز، إضافة لاختصاصاتها المدنية والجنائية وفي سويسرا عهد إلى المحكمة الاتحادية العليا الفصل بالدعاوى المتعلقة بانتهاك الحقوق الدستورية للمواطنين، غير أن هذه الرقابة محدودة نسبياً إذ أنها لا تمتد إلى القوانين المشرعة من البرلمان الاتحادي، بل تقتصر على الدعاوى المقدمة ضد قوانين الكانتونات، وضد القرارات الصادرة من السلطات الأخرى في الكانتونات، فالدعاوى والطعون بالنسبة لهذه القوانين والقرارات تقبل على نطاق واسع جداً² سواء تعلقت بمخالفتها للدستور الاتحادي، ودستور الولاية، فلكل ذي مصلحة حالية أو مستقبلية أن يستفيد من هذا الحق في الطعن، بل أجاز الدستور السويسري للأفراد تقديم الطعون ضد قوانين الولايات ذات الصفة العامة حتى وان لم تكن هناك مصلحة للفرد كون المصلحة عامة، وهي المحافظة على سلامة الدستور، وقد أخذ بهذا الاتجاه الدستور الفرنسي في تعديل 23 يوليو 2008 في (المادة 61)، وقد أتاح هذا التعديل ولأول مرة للأفراد الطعن بالإحكام التشريعية

¹ - حسن طاهر المحنة "الرقابة على دستورية القوانين" رسالة الماجستير، الأكاديمية العربية المفتوحة في الدنمارك، كلية القانون والعلوم السياسية تحت إشراف د. مازن ليوراضي، العراق 1429هـ/2008م. ص 60.

(*disposition législative*) أمام القضاء العادي، ونعني بالأحكام التشريعية النصوص التي اعتمدها السلطة التشريعية ممثلة بالبرلمان الفرنسي بمجلسيه (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، ما يعني ان محل الطعن (الحكم الذي يُدفع بعدم دستوريته) يجب أن يكون حكما تشريعيًا صوّت عليه من قبل البرلمان.¹

ويثار الدفع بعدم دستورية القانون أو مسألة أولوية الدستور، كما سماها القانون التنظيمي رقم 2009/12/10 1523-2009 المنظم (للمادة 61)، أمام المحاكم وبمختلف درجاتها سواء أمام محاكم الدرجة الأولى أو الاستئناف أو النقض.²

وبمختلف أنواعها سواء كانت ادارية تابعة لمجلس الدولة، أو عادية تابعة لمحكمة النقض يستثنى من ذلك المحاكم الجنائية (*la cour d'assises*) فلا يمكن إثارة الطعن أمامها، ومع ذلك يمكن إثارة الطعن في المراحل التي تسبق إحالة القضية إلى المحكمة الجنائية أي الطعن أمام قاضي التحقيق (*le juge d'instruction*) أو المراحل التي تلي المحكمة الجنائية أي أمام محكمة الاستئناف أو محكمة النقض.

ويجب في الطعن بعدم دستورية النص التشريعي المقدم أمام المحكمة ان يكون مكتوبا ومسببا ومنفصلا عن بقية إجراءات الدعوى الأخرى، عندها يجب على القاضي النظر في هذا الطعن مباشرة ودون تأخير معلنا "أولويته" على بقية إجراءات الدعوى، ثم ينظر القاضي في الطعن فأن كان مقبولا ومستوفيا للشروط التي وضعها القانون التنظيمي في 2009-12-10 وجب عليها إحالة القضية إلى محكمة النقض (ان كان قاضيا عاديا) أو مجلس الدولة (ان كان قاضيا

¹ - د. علي عيسى البعقوبي بحث بعنوان: "تعديل 23 تموز 2008 وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا"، كلية الحقوق، كليرمونت فيرون، جامعة اوفيرن الفرنسية.

² - FAVOREU, Louis. Droit constitutionnel. p170

إدارياً) أما إذا رفض القاضي إحالة الطعن بسبب كونه غير مقبولاً أو غير مستوفٍ للشروط فإن قراره يكون قابلاً للطعن.

وبعد وصول الطعن إلى محكمة النقض أو مجلس الدولة - بحسب الاختصاص - يتم إخضاع الطعن لمزيد من الفحص والدراسة خلال مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر بعدها يجب اتخاذ القرار إما بقبول الطعن وهذا يعني إحالته إلى المجلس الدستوري أو رفضه وهذا يعني منع إحالته إلى المجلس الدستوري وردةً نهائياً، ويكون قرار محكمة النقض أو مجلس الدولة في هذه الحالة نهائياً وغير قابل للطعن¹.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية بطريق الدفع الفرعي

في هذا النوع من الرقابة القضائية على دستورية القوانين، لا توجد دعوى بإلغاء قانون من القوانين لعدم دستوريته وإنما يتعلق الأمر بالدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه، يتقدم أحد أطراف النزاع في قضية معروضة أمام القضاء، وتأخذ شكلاً "دفاعياً" مقتضاه أن ينتظر صاحب الشأن الذي يراد تطبيق قانون معين عليه في قضية مطروحة أمام محكمة من المحاكم، ثم يدفع بعدم دستورية هذا القانون، فتتولى المحكمة بحث الأمر أي أن المحكمة في حالة الدفع بعدم الدستورية لا تقضي بإلغاء القانون وإنما تمتنع فقط عن تطبيقه في القضية التي أثير الدفع بمناسبةها ويظل القانون قائماً ويمكن أن تثار مسألة عدم دستوريته من جديد وذلك لأن حكم المحكمة له حجية نسبية فلا يقيّد المحاكم².

¹ - د. علي عيسى البيقوي بحث بعنوان: "تعديل 23 تموز 2008 وأثره في تطور الرقابة على دستورية القوانين في فرنسا"، كلية الحقوق، كليرمونت فيرون، جامعة أوفيرن الفرنسية.

² - د. ماجد راغب الحلو - القانون الدستوري - دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1997. ص 27.

بل ولا نفس المحكمة بالنسبة للقضايا التي تعرض عليها فيما بعد ذلك فان هذه الطريقة تعد أخف وطأة وأقل أثرا" من الطريقة السابقة التي تؤدي إلى إعدام القانون المخالف للدستور، ويرجح في الفقه والقضاء أن سكوت الدستور لا يمنع المحاكم من رقابة دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي، لان القاضي في هذه الحالة إنما يغلب حكم القانون الأعلى على حكم القانون الأدنى، وذلك يدخل ضمن صلاحيات وظيفته، وقد أخذت كثير من الدول بهذه الطريقة دون نص من الدستور، منها الولايات المتحدة الأمريكية منذ الحكم الشهير الذي أصدره القاضي marshall عام (1803)، ومن البلاد التي أخذت بها كذلك اليونان، والنرويج، وقد نصت بعض الدساتير صراحة على ذلك كدستور اليابان الصادر عام (1946)¹.

والظاهر أن قضاء المحاكم الأمريكية في مجال الرقابة الدستورية هو قضاء امتناع عن التطبيق، ولكن أثر هذا القضاء يزداد قوة بفضل نظام السوابق القضائية النافذ في الولايات المتحدة، وبمقتضى هذا النظام أن كل محكمة تتقيد بالحكم الذي أصدرته. وتتقيد به المحكمة التي في درجتها، وكذلك المحكمة الأدنى درجة، فالحكم الصادر من المحكمة العليا وهي أعلى محكمة في الاتحاد بعدم دستورية أي قانون يقيد كما يقيد سائر المحاكم الاتحادية، ومحاكم الولايات، وهكذا يتضح من قضاء المحاكم الأمريكية انه قضاء امتناع عن التطبيق مؤسس على نظام السوابق القضائية، ويقترّب هذا القضاء من حيث النتائج العملية في هذه الحالة من قضاء الإلغاء، إلا أنه لا يزال متميزا" عنه ومختلفا" في آثاره من حيث وجود القانون بالنسبة لقضاء الامتناع وزوال القانون من الوجود بالنسبة

¹ - د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية والقانون الدستوري - منشأة المعارف الإسكندرية - الطبعة الثانية 2005. ص 444.

لتقضاء الإلغاء، وتبرير ذلك أن المحكمة العليا وإن كانت مقيدة بالأحكام الصادرة منها إلا أنه من المتصور أن تتطور الظروف على نحو يحملها على العدول عن قضائها السابق وعندها يستأنف ذلك القانون نفاذه¹.

المطلب الثاني: الدعوى الدستورية الاحتياطية AMPARO

الدعوى الدستورية الاحتياطية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات الأساسية، تأتي في مرحلة ما بعد استنفاد كافة طرق التقاضي سواء النظامي أو الإداري أو الدستوري وتحديدًا في كل من النظام الدستوري النمساوي مهد نشأة مثل هذه الحماية، والألماني والإسباني والذي طور النظام الدستوري لهذا النوع من الحماية بحيث أصبح شائعًا، وتكاد تكون الأكثر استخدامًا أمام المحكمة الدستورية الإسبانية من قبل الأفراد، وهذا غير مستغرب، لأنها الوسيلة الوحيدة التي تمكن الأفراد من ذوي المصلحة أو غيرهم اللجوء للتقضاء الدستوري لحماية الحقوق والحريات الأساسية المنصوص عليها في الدساتير².

الفقرة الأولى: ماهية الدعوى الدستورية الاحتياطية لحماية الحقوق والحريات الأساسية

أولاً: مفهوم الدعوى الدستورية الاحتياطية لحماية الحقوق والحريات الأساسية

تعتبر الدعوى الدستورية الاحتياطية من ابتداء المشرع الدستوري الألماني والذي أخذ بها. واعتبرها كمرحلة نهائية لتعزيز الحقوق والحريات الأساسية،

¹ - د. إسماعيل مرزة - مبادئ القانون الدستوري والعلم السياسي - دار الفنون للآداب والنشر - الطبعة الثالثة 2004. ص 189-190.

² - د. عيد أحمد الحسينان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م. ص 323-324 <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

ويقصد بهذه الدعوى ذلك الإجراء القانوني الذي من خلاله يتمكن صاحب المصلحة أو غيره من اللجوء إلى المحكمة الدستورية طالبا منها التدخل من أجل حماية حقه أو حريته التي تم انتهاكها سواء جراء إصدار تشريع أو عمل قانوني من السلطة أو عمل قضائي وذلك بعد استنفاد كافة الإجراءات القانونية العادية أو غير العادية سواء كانت الإجراءات أمام الجهة التي أصدرت العمل أو أمام الجهات القضائية ذات الاختصاص مع التقيد بالشروط والأجال التي حددها المشرع الدستوري.¹

بناء عليه يمكن تحديد الدعوى الدستورية الاحتياطية وفقا للنظام النمساوي والإسباني والألماني بأنها تقوم على العناصر الآتية:²

• أنها آلية دستورية لحماية الحقوق، أي أنه لا يمكن الأخذ بهذا الأسلوب إلا إذا نص عليه المشرع الدستوري، ما دام أنها تتصدى لأعمال صادرة عن سلطات عامة تمارس صلاحياتها استنادا إلى قواعد دستورية، وهي قواعد توزيع اختصاص، بمعنى أنها قواد إسناد دستورية، فيترتب على ذلك أن المحكمة الدستورية لا يمكن لها أن تقبل دعوى لم ينص عليها المشرع الدستوري، ويحدد هذا النص أصحاب الحق أو الصفة في رفع مثل هذه الدعوى.

• لقد حدد المشرع الدستوري الجهات المخولة برفع مثل هذه الدعوى، وهم الأفراد ممن يلحقهم ضرر يمس أحد حقوقهم أو حرياتهم، أو هيئات عامة يخولها المشرع الدستوري هذا الحق، كالمدافع عن الشعب **Defensor del Pueblo**، ووزير الإدعاء العام **Ministero Fiscal** كما في إسبانيا.³

¹ - نفس المرجع السابق ص 325-326.

² - نفس المرجع السابق ص 326.

³ - المادة 53/2 من الدستور الإسباني 1978 والمنشور في الجريدة الرسمية رقم 311-1 بتاريخ 1978-12-29.

• الجهة المختصة بالبحث في هذه الدعوى : إن هذه الدعوى ترفع مباشرة من الأفراد أو الجهات الأخرى المحددة دستوريا أمام المحكمة الدستورية في اسبانيا¹، والمحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا². وعليه فإنه لا يتم رفعها أمام أي مرجع آخر، وإلا فإنها ستترد مباشرة لعدم الاختصاص.

• إنها دعوى ترفع ضد كافة الأعمال القانونية النهائية مهما كانت الجهة التي قامت بإصدارها. ومعنى ذلك أن نطاقها يشمل الأعمال الإدارية والتشريعية والقضائية بما فيها المحكمة الدستورية مع اختلاف في بعض الإجراءات باختلاف العمل³.

• لا يمكن اللجوء إليها ما لم يتم استنفاد كافة الإجراءات والوسائل الأخرى للحماية: وهذا العنصر يعني أنه إذا لم تستنفذ كافة الوسائل الأخرى كالتظلم إذا كان ممكنا ومتاحا ضد العمل، أو لم يتم استنفاد كافة طرق التقاضي الأخرى سواء العادية منها أو غير العادية فإن الدعوى ترد شكلا لعدم التقيد بإجراءات الدعوى الدستورية الإحتياطية.

• استمرارية الإنتهاك للحق أو الحرية الأساسية: ويعتبر هذا العنصر مكملا للعنصر السابق، ويرتبط به ارتباطا متلازما. أي استمرارية الإنتهاك بالرغم من اللجوء لكافة الإجراءات والوسائل التي كرسها المشرع لحماية الحقوق والحريات

¹ - تتألف المحكمة الدستورية الاسبانية من اثني عشر قاضيا يتم تعيين عشر منهم من قبل الملك بناء على اقتراح أربعة من قبل مجلس النواب وأربعة باقتراح من مجلس الأعيان واثنين باقتراح من الحكومة. ويقوم المجلس الأعلى للهيئات القضائية بتعيين عضوين (المادة 159/1 من الدستور الاسباني).

² - تتألف المحكمة الدستورية الفيدرالية في ألمانيا من ستة عشر عضوا بحيث يتم اختيار ثمانية من قبل المجلس الوطني Bandestag، وثمانية من قبل المجلس الفيدرالي Bandestat.

³ - AIBercht Weber , Jurisdiccion constitucional en Europa occedinntal, R.E.D.C, N. 17, 1986, p.1986

الفردية. وبمفهوم المخالفة إذا لم يستمر المساس بالحق محل الحماية الدستورية، فلا وجه للجوء إلى المحكمة الدستورية.

• أن ترفع الدعوى الاحتياطية خلال الآجال المحددة دستوريا: وهذا العنصر يتضمن نوعا من التنظيم الزمني لإمكانية اللجوء إلى المحكمة الدستورية بواسطة الدعوى الاحتياطية، والجدير بالذكر أن هذا الأجل يختلف فيما إذا كانت الدعوى توجه ضد عمل للسلطة التشريعية أو القضائية... الخ¹.

والسؤال الذي يطرح نفسه، يدور حول الطبيعة القانونية أو التكييف القانوني للدعوة الاحتياطية، هل تعتبر دعوى قضائية عادية، ومن ثم تعتبر درجة من درجات التقاضي؟

ثانيا: التكييف القانوني للدعوى الدستورية الاحتياطية

لم تشر التشريعات الدستورية إلى الطبيعة القانونية للدعوى الدستورية الاحتياطية، ويعتقد أن هذا التوجه من المشرع هو لإفساح المجال للفقه والقضاء لتحديد هذه الطبيعة، لأن التكييف القانوني ليس من عمل المشرع، وإنما هو عمل قضائي بحث يتم تكريسه من خلال الاجتهادات القضائية. وهذا هو حال التجربة الألمانية فلم يحدد المشرع الدستوري الفيدرالي الألماني طبيعة الدعوى الدستورية الاحتياطية في المادة (93) الفقرة الأولى البند الرابع (93/1/4)، وهذا أيضا موقف المشرع الفيدرالي في القانون التنظيمي للمحكمة الفيدرالية الألمانية

¹ - حدد الأجل لرفع الدعوى الدستورية الاحتياطية إذا كان محلها عملا إداريا خلال عشرين يوما من اكتساب العمل الصفة القطعية (م 43/2/3) من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية الإسبانية، وهو ذات الأجل المحدد للطعن بأعمال السلطة القضائية (م 44/2) من القانون أعلاه، أما أعمال البرلمان غير التشريعية فثلاثة أشهر من اكتساب الصفة النهائية وفقا للمادة 42 من قانون المحكمة أعلاه.

LOTFA في المواد (90) وما بعدها. وعليه فإنه يتوجب البحث في اجتهاد المحكمة الفيدرالية لتحديد موقفها من الطبيعة القانونية للدعوى الدستورية الإحتياطية. وتأسيسا على الاجتهاد المستقر لتلك المحكمة فإنها أرست معيارا عاما يبين تلك الطبيعة، حيث إنها أقرت بأن الدعوى الدستورية الإحتياطية ليست استثناء بديلا أو طريقا للطعن بأحكام المحاكم العادية أو الإدارية، وإنما هي ذات طبيعة استثنائية يتم تحريكها من قبل الأفراد أمام المحكمة الفيدرالية من أجل وضع حد ومنع تدخل السلطات العامة في حقوقهم الأساسية وانتهاكها¹.

الفقرة الثانية : النظام القانوني للدعوى الدستورية الإحتياطية لحماية

الحقوق والحريات الأساسية

تعتبر الدعوى الأساسية الإحتياطية لحماية الحقوق والحريات الأساسية من الدعاوى القضائية، وبالتالي فإنها تخضع للنظام الإجرائي الذي تخضع له الدعوى الدستورية الأصلية، ولكن نظرا لطبيعتها الخاصة والاستثنائية فإنها تنتقيد بمجموعة من الضوابط تميزها عن غيرها من الدعاوى التي تهدف لحماية الحقوق والحريات الأساسية.

أولا : المحل في الدعوى الدستورية الإحتياطية

مما لا شك فيه أن لكل دعوى محلا، ونقصد هنا بمحل الدعوى الدستورية الإحتياطية الأعمال القانونية، وغيرها من الأعمال الصادرة عن السلطات العامة ذات الصلة بالحقوق والحريات الأساسية التي أسبغ عليها المشرع الدستوري الحماية الدستورية. وعليه فإن محل الدعوى الدستورية الإحتياطية أو نطاقها يتحدد بنصوص دستورية خاصة نظرا للطابع الاستثنائي لهذه الدعوى، لأن

¹ - Tribunales Constitucionales Y Derechos Fundamentales, C.E.C, Madrid, 1994, P.167.

الأصل أن الدعوى الدستورية الأصلية يتحدد نطاقها بالأعمال التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي، أو تلك الأعمال التي لها قوة القانون والصادرة عن السلطة التنفيذية استناداً لصلاحياتها التشريعية الاستثنائية كاختصاصها بإصدار مراسيم تشريعية بموجب التفويض التشريعي لها، أو مراسيم بقانون والتي تصدرها أثناء غيبة البرلمان سواء بسبب الحل أو عدم الانعقاد، وبالتالي فإن محل الدعوى الدستورية الأصلية لا يخرج عن هذا النطاق، ولا تنصب على غير تلك الأعمال القانونية.¹

أما الدعوى الدستورية الاحتياطية، فإن محلها أوسع نطاقاً من ذلك، بحيث يشمل أعمالاً أخرى.² أبرزها أعمال السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وكذا السلطة القضائية.

ثانياً: الآثار المترتبة على الفصل في الدعوى الدستورية الإحتياطية

تعتبر الدعوى الدستورية الإحتياطية إحدى الآليات الدستورية التي يمكن من خلالها تفعيل الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية، وذلك من إثارة موضوع مدى مشروعية النظام الذي تم تبني العمل استناداً إليه، أو مدى دستورية القانون الذي صدر العمل بمقتضاه، أو مدى صحة تطبيق النظام أو القانون إذا ثبتت مشروعية الأول (النظام) ودستورية الثاني (القانون). وطالما أن الدعوى الدستورية الإحتياطية لا تخرج عن هذا الإطار فلا مرية من القول إن الآثار المترتبة على الفصل فيها لا يختلف عن الفصل في الدعوى الأصلية أو الدفوع الدستورية، اللهم إلا فيما يتعلق ببعض الجوانب، خاصة تلك المتعلقة

¹ - د. عيد أحمد الحسيان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان

1427هـ/أكتوبر 2006م. ص 341 <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

² - نفس المرجع السابق ص 341.

بنطاق الدعوى الدستورية الإحتياطية، في شكله الموسع، بحيث يشمل أعمال السلطة الإدارية والسلطة القضائية إذا ما كان انتهاك للحقوق الأساسية من جراء اتخاذ تلك الأعمال.¹

واستنادا إلى ما سبق، فإننا سنحاول التوقف بإيجاز عند الآثار المترتبة على الفصل في الدعوى الدستورية الإحتياطية، وذلك بالتوقف ابتداء على أن المحكمة الدستورية، ومن خلال هيئاتها، تدقق الدعوى شكلا، فيما أن تقبلها أو تردّها في حال عدم توافر شروطها²، وخاصة شرط استنفاد كافة طرق الطعن سواء منها العادية أو الإدارية. أما إذا توافرت شروطها فإنها تقرّر قبول الدعوى، وتباشر التدقيق في موضوعها. ومن خلال تدقيق المحكمة لموضوع الدعوى الدستورية الإحتياطية، يمكن لها أن تصدر حكما يكون محله واحدة من الحالات التالية^{3:4}.

- الحكم بإلغاء القرار، أو العمل، أو الحكم الذي يؤدي إلى تقييد التمتع بالحقوق والحريات الأساسية مع تحديد آثار الحكم وأبعاده.
- الإعراف بالحق أو الحرية العامة بما يتفق مع المحتوى الدستوري.
- إعادة الحق أو الحرية العامة لصاحبها بشكل كامل من خلال تبني الوسائل اللازمة لتحقيق ذلك⁵.

¹ - د. عيد أحمد الحسيان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م، ص 357 <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

² - المادة 53 من قانون المحكمة الدستورية الإسبانية

³ - المادة 55/1 من قانون المحكمة الدستورية الإسبانية.

⁴ - د. عيد أحمد الحسيان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م، ص 358 <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

⁵ - حكم المحكمة الدستورية الإسبانية رقم 22/1994 بتاريخ 18/7/1994، والحكم 22/1996 بتاريخ 12/2/1996. والمتعلقان بتطبيق الأثر الرجعي للحكم الدستوري كوسيلة من أجل إعادة الحق والتمتع به. وكذلك الحكم 159/1997 بتاريخ 2/10/1997 والذي أكدت فيه أثر الحكم بعدم الدستورية على الدعوى الدستورية الإحتياطية.

هذا فيما يتعلق بالآثار المباشرة للفصل في الدعوى الدستورية الإحتياطية، أما الآثار غير المباشرة، فأهمها أن الدعوى الدستورية الإحتياطية قد تؤدي إلى مسألة البحث في دستورية قانون ما. حيث إنه إذا تبين للهيئة المصغرة أثناء تدقيقها للدعوى الدستورية الإحتياطية أن القانون يمس أحد الحقوق الأساسية أو الحريات العامة، فإنها تحيل الأمر إلى المحكمة بهيئتها العامة لبحث دستورية القانون الذي صدر، استنادا إليه العمل محل الدعوى الدستورية الإحتياطية، بحيث إذا ثبت عدم دستوريته تصدر حكما بعدم دستورية القانون¹، ويترتب على هذا الحكم من الآثار ما يترتب على الأحكام الدستورية بوجه عام سواء أصدرت استنادا للدعوى الأصلية أو استنادا للإحالة والدفوع الدستورية^{2,3}.

¹ - المادة 55/2 من قانون المحكمة الدستورية الاسبانية، وأصدرت المحكمة عدة أحكام بهذا الخصوص منها: الحكم 34/1981 بتاريخ 10/11/1981، والحكم 65/1983 بتاريخ 21/7/1983 والحكم 45/1989 بتاريخ 20/2/1989. وجميعها صدرت استنادا إلى الإحالة من قبل الهيئات المصغرة للمحكمة لتلك القوانين المشكوك بعدم دستورتها إلى المحكمة بهيئتها العامة.

² - حددت المواد 37، 38 من القانون الأساسي للمحكمة الدستورية الاسبانية تلك الآثار. حيث نصت المادة 37 على أنه: (... يمكن للمحكمة رد الدفع بعدم الدستورية والإحالة في حال عدم توفر شروطها الإجرائية... ويجب أن يكون قرارها مسببا). أما المادة 38/1 فحددت آثار الحكم بعدم الدستورية بحيث إن: (أ- الحكم بعدم الدستورية الصادر استنادا لإحالة قاضي الموضوع أو الدعوى من صاحب المصلحة، يحوز قوة الشيء المقضي به في مواجهة السلطات العامة، وتكون ذات حجية مطلقة بنشرها في الجريدة الرسمية للدولة. ب - لا يمكن إثارة الطعن بعدم الدستورية مرة أخرى في الحالة التي فصل فيها الحكم الدستوري. ج - تقوم المحكمة الدستورية بإعلام الجهة القضائية التي تنظر دعوى الموضوع بالحكم، وتقوم هذه الأخيرة بإعلام الأطراف المعنية، ويكون للحك أثره بالنسبة لمحكمة الموضوع من تاريخ عمله بالحكم والأطراف من تاريخ تبليغهم به). وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية الاسبانية أصدرت العديد من الأحكام بهذا الخصوص، حيث استقر اجتهادها على أن الحكم بعدم الدستورية هو حكم كاشف لعيب عدم الدستورية، وبالتالي إلغاء القانون المعيب بعدم الدستورية ومن بين الأحكام الحكم 66/1983 بتاريخ 21/7/1983 والحكم 166/1994 بتاريخ 26/5/1994. حيث أكدت على إلغاء النصوص القانونية المعلن عدم دستورتها.

³ - د. عيد أحمد الحسينان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م. ص <http://sljournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf359>

خاتمة

لا شك أن الحقوق الأساسية والحريات العامة شكلت وما تزال نواة المبدأ الديمقراطي، وأن تطور هذا المبدأ مر بمراحل طويلة كان أبرزها ظهور وتكريس فكرة القضاء الدستوري المستقل في الدول التي أخذت بنظام مركزية الرقابة على دستورية القوانين لحماية الحقوق الأساسية والحريات العامة من انحراف السلطة التشريعية، وقد ظهر القضاء الدستوري بهذه الصورة منذ النصف الثاني من القرن العشرين في غالبية الدول الأوروبية، لاسيما التجربة الألمانية والسويسرية والاسبانية، إضافة إلى التجربة الفرنسية، أما بالنسبة للتجربة النمساوية فإنها وإن عرفت القضاء الدستوري منذ فترة سابقة على ذلك، إلا أن الاحتلال الألماني لها أدى إلى تجميد دور المحكمة الفيدرالية الدستورية إلى أن حصلت على استقلالها في مطلع النصف الثاني من الأربعينات من القرن الماضي.

وعلى الرغم من أهمية الدور الذي لعبه القضاء الدستوري لحماية الحقوق والحريات، سواء من خلال الدعوى الدستورية الأصلية، أو من خلال الدفوع الدستورية، فإن تلك الدول لم تكتف بذلك، لأن ذلك لا يتناول حماية الحقوق والحريات من تعسف وانحراف السلطات العامة الأخرى. الأمر الذي دفع لتبني نظام دستوري احتياطي لتفعيل وتعزيز حماية الحقوق والحريات تمثل ذلك من خلال الأخذ بما سمي بالدعوى الدستورية الاحتياطية كآلية دستورية أخيرة يمكن أن تحقق الحماية الحقيقية للحقوق والحريات، من أعمال السلطات العامة الثلاث بعد استنفاد كافة وسائل الحماية الأخرى أمام الجهات القضائية في النظام القضائي.

وتأسيسا على ما سبق تحليله، فإننا نخلص للقول بأنه بالرغم من اتفاق الدول المشار إليها أعلاه للأخذ بالدعوى الدستورية الاحتياطية، فإنها لم تتبن نظاما متطابقا، بحيث إن هناك من الدول ما توسع كثيرا في تحديد نطاق ومحل تلك الدعوى والبعض الآخر حاول توضيح نطاقها، وعلى أية حال وبالرغم من ذلك الاختلاف في التنظيم، فإنه لا يمكن إنكار الدور الذي تلعبه هذه الدعوى في تحقيق الفاعلية للحقوق والحريات.

وترسيخ المبدأ الديمقراطي في تمكين الأفراد والأشخاص المعنوية من اللجوء مباشرة إلى جهة القضاء الدستوري لرفع الانتهاك أو المساس الذي يلحق بحقوقهم الدستورية. سواء أكان هذا المساس مصدره عملا برلمانيا أم عملا إداريا صادرا عن السلطة التنفيذية أم عملا من أعمال السلطة القضائية. وسواء أكان سبب هذا المساس عدم دستورية القانون الذي استند إليه في إصدارها أم نتيجة لخطأ في تطبيق نص قانوني دستوري أو كان سبب ذلك مخالفة نص قانوني دستوري.¹

¹ - د. عيد أحمد الحسيان "الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية"، مجلة الشريعة، العدد 28، رمضان 1427هـ/أكتوبر 2006م. ص 359 <http://sijournal.uaeu.ac.ae/issues/28/docs/4.swf>

الفرق البرلمانية والقضاء الدستوري "قراءة في القرارات الصادرة في ظل الدستور الجديد"

عمر سعدي

طالب باحث

بسلك الدكتوراه في القانون العام

جامعة القاضي عياض

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - مراكش

أعتمد في مقدمة هذه المساهمة، ثلاثة منطلقات لتناول موضوع "الفرق النيابية والقضاء الدستوري، قراءة في القرارات الصادرة في ظل الدستور الجديد"¹.
أنطلق من مستوى أول من أن الدستور الجديد كرس مقومات وآليات الطابع البرلماني للنظام السياسي المغربي في أسسه القائمة على سيادة الأمة، كما اعترف للبرلمان بالسلطة التشريعية، وهو ما انعكس بدوره على وضعية الفرق البرلمانية من حيث البناء الدستوري، إذ تم الخروج بها من دائرة الإشارة عند تشكيل المكتب على أساس التمثيل النسبي في الدساتير الخمسة السابقة، إلى مستوى الإقرار الصريح الضمني والمباشر في دستور 2011².

أنطلق في مستوى ثان من التعريف الوظيفي الذي تبناه القضاء الدستوري المغربي بخصوص الفرق البرلمانية، بأن اعتبرها "تمثل الأداة الرئيسية لتنظيم

¹ - عمر سعدي : باحث بسلك الدكتوراه في القانون العام، مركز الدراسات الدستورية والسياسية، كلية الحقوق جامعة القاضي عياض، مراكش.

² - ينظر الفصول الدستورية التالية: (10-61-62-63-69).

مشاركة النواب - هيئات وأفراداً - في هياكل المجلس، وفي التعبير عن المواقف والمساهمة في أشغال البرلمان، وممارسة الصلاحيات المخولة دستوريا لأعضائه، باعتبارهم يستمدون نيابتهم من الأمة".

أنطلق في مستوى ثالث من كون علاقة الفرق البرلمانية بالقضاء الدستوري في المغرب، تتصل عبر مفاهيم قانونية وسياسية ونظرية متنوعة، بعضها يرتبط بالتطورات التاريخية التي قطعها القضاء الدستوري بالمغرب، وبعضها الآخر مستمد من عمق التجارب السياسية والتنظيمية للفرق البرلمانية في الممارسة النيابية المغربية.

في ضوء هذه المنطلقات الثلاث، نتساءل عن العلاقة التي تربط الفرق البرلمانية بالقضاء الدستوري وطبيعتها وحدودها انطلاقاً من القرارات الصادرة عن هذه الهيئة القضائية في ظل الوثيقة الدستورية الجديدة من خلال مستويين؛ التكوين والإختصاص.

وتبعاً لذلك؛ فتقدير معيار ارتباط الفرق النيابية بالقضاء الدستوري يستوجب من جهة، تحليل الطريقة التي يتم بها تشكيل المحكمة الدستورية، حيث يعتبر الدستور هنا المصدر التشريعي لبنية تأليف هذه الهيئة القضائية، والتي تتشكل عبر مستويين، التعيين والانتخاب (المطلب الأول)، على أن تحديد طبيعة هذه العلاقة ستتضح أكثر على مستوى الإختصاص من خلال تدخل القضاء الدستوري في تنظيم العمل البرلماني للفرق النيابية عبر مجموعة من المجالات (المطلب الثاني).

المطلب الأول: موقع الفرق النيابية من تشكيل المحكمة الدستورية

الملاحظ أن المقتضيات التشريعية المنظمة للمحكمة الدستورية بالمغرب، جاءت موزعة بين أحكام الدستور، والقوانين التنظيمية¹، والنظامان الداخليان

¹ - الظهير الشريف رقم 1.14.139 صادر من شوال 1435 (13 أغسطس 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 الجريدة الرسمية، عدد 6288، ص 6661.

لمجلسي النواب والمستشارين¹، فبعدما تقرّر العمل بنظام المحكمة الدستورية بموجب الفصل 129 من دستور 2011، تضمن الفصل 130 منه على طريقتين في تشكيل هذه الهيئة القضائية.

الفقرة الأولى: مسطرة التعيين

تتعقد سلطة التعيين هاته في النظام السياسي المغربي حسب دستور 2011 بشكل أحادي في شخص الملك، بحيث؛ وجب التمييز هنا بين التعيين الجزئي، والتنصيب الكلي للمحكمة الدستورية.

فعلى مستوى التعيين الجزئي نص الفصل 130 من دستور 2011 على أن "الملك يُعين خمسة أعضاء من المحكمة الدستورية، بما فيها العضو المقترح من رئيس المجلس العلمي الأعلى، فضلا عن اختياره لرئيسها من بين مجموع الأعضاء المعينون أو المنتخبون".

في حين؛ يشمل التنصيب الكلي، مجموع أعضاء المحكمة الدستورية بمن فيهم الأعضاء الذين تم انتدابهم لشغل هذه المهمة عن طريق الانتخاب أو عن طريق الإقتراح².

الفقرة الثانية: مسطرة الانتخاب

لقد كان دستور 1996 يحدّث على استشارة الفرق النيابية من طرف رئيسا مجلسي البرلمان قصد تعيين نصف قضاة المجلس الدستوري، والأکید أن مبدأ الاستشارة هاته، كانت تخلق نوعا من عدم الوضوح في الطريقة التي على أساسها

¹ - ينظر ما يلي:

- النظام الداخلي لمجلس النواب بتاريخ 12 يناير 2012 (المعدل بتاريخ 1 غشت 2013 وبتاريخ 8 غشت 2017).
- النظام الداخلي لمجلس المستشارين بتاريخ 14 يونيو 2014 (المعدل بتاريخ 27 أكتوبر 2015).

² - لقد سبق للأستاذ عبد العزيز النويضي في كتابه، "المجلس الدستوري بالمغرب"، التطرق إلى إبراز التجليات التي ينتهي إليها مبدأ التعيين، إن على مستوى الإمتياز الممنوح للملك، أو على مستوى التحرر من الإكراهات والضغط، بحيث يرى بأن الملك يعدّ "متحررا من كل إكراه عند تعيين الأعضاء الذين يعود له حق تعيينهم، كما أنه يختار بمحض إرادته أعضاء هذه المحكمة، ولا يلزمه الدستور بأي استشارة أو ضوابط، بالإضافة إلى اختياره لرئيسها". ينظر:
- عبد العزيز النويضي: "المجلس الدستوري بالمغرب"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 29، الطبعة الثانية 2003، ص 69.

تُفرز بها هذه النخبة، نظرا لعدم دقة ومضمون المسطرة المتبعة، وارتباطا أيضا بالسلطة التقديرية التي كانت ممنوحة لرئيسا مجلسي البرلمان في هذا المجال¹. لقد أفرز هذا الوضع، إعادة النظر في الطريقة التي يُشرك بها أعضاء البرلمان في التعيين بالمحكمة الدستورية، الأمر الذي جعل المشرع الدستوري ينص على مسطرة الانتخاب، كآلية جديدة في فرز النصف الثاني من هذه الهيئة، بالقول: " تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضوا،... وستة أعضاء ينتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين، من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالإقتراع السري، وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس"².

إن آلية الانتخاب التي على أساسها تُفرز بها هذه النخبة في تشكيل نصف المحكمة الدستورية، تتم وفق المقتضيات التنظيمية المنصوص عليها في القانون التنظيمي رقم 066.13³، والأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان⁴، ذلك أن مجلس النواب⁵ والمستشارين⁶ ينتخب كل واحد منه على حدة، ثلاثة أعضاء من بين

¹ - يضيف الأستاذ "منار اسليحي" في هذه النقطة، "أنه بالرغم من كون الدستور لم يشترط استشارة رؤساء المجلسين للفرق البرلمانية، فإن هذه الاستشارة لا تشمل كل الفرق البرلمانية، بل تلك التي لها قرابة سياسية مع الفرق الأكثر تمثيلية داخل المؤسسة البرلمانية، وهي استشارة كما يقدمها المجلس الدستوري نفسه في تفسيره لمقتضيات الفصل 77 من دستور 1992 أحادية الجانب من الرئيس إلى الفرق البرلمانية. دون أن تتحول إلى قوة اقتراحية مفروضة على الرئيس". ينظر، منار اسليحي: مناهاج عمل القاضي الدستوري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 65، الطبعة الأولى 2006، ص 59.

² - الفصل 130 من دستور 2011.

³ - ينظر، الظهير الشريف رقم 1.14.139 صادر في 16 من شوال 1435 (13 أغسطس 2014) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 066.13 المتعلق بالمحكمة الدستورية.

⁴ - ينظر ما يلي:

- المواد رقم (69-323-324-325) من النظام الداخلي لمجلس النواب 2017.
- المواد رقم (270-271-272) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين 2016.
⁵ - المادة (69) من النظام الداخلي لمجلس النواب.
⁶ - هذا ما يلاحظ من حيث ديباجة الفقرة الثالثة من المادة (270) من النظام الداخلي لمجلس المستشارين، والتي تُفاضل من حيث الأسبقية في شغل هذه المناصب بالقول أولاً "من خارج المجلس"، وثانيا من بين أعضاء المجلس"، وفي اعتقادنا؛ أنّ هذه المفاضلة تقرير ضمني في اختيار بعض أعضاء المحكمة الدستورية من خارج مجلس المستشارين كأولوية لتقلد هذا المنصب.

المرشحات والمرشحين الذين يقدمهم مكتبتي المجلسين، بعدما يتلقى اقتراح الفرق البرلمانية والمجموعات النيابية في هذا الشأن، إذ يتم التصويت على كل مترشحة أو مترشح، بالاقتراع السري، وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس¹.

وسواء تعلق الأمر بمجلس النواب أو مجلس المستشارين، فإن القانون لا يلزم الفرق النيابية بالمجلسين في اعتماد الصفة البرلمانية قصد التنصيب في المحكمة الدستورية، بحيث؛ يلاحظ أن الفرق البرلمانية قد تعتمد شخصيات خارج (السلك النيابي)²، وهي شخصيات وإن كان مشهوداً لها بالكفاءة والتكوين العالي، إلا أن هذا الأمر يُسائل الجوهر العام لآلية الانتخاب المعمول به في هذا الشأن، إذ غالباً ما يكون التوافق السياسي بين الفرق النيابية معارضةً وأغلبية هو الإختيار المتوافق عليه، مما يجعل من الانتخاب، مجرد صيغة، وآلية لإذكاء المشروعية في التنصيب لهذه المناصب لا أكثر.

كما أن هذه المسطرة طرحت معها إشكالات أخرى تتعلق بمبدأ التمثيلية بين مختلف مكونات المجلسين أغلبية ومعارضة، وهو الأمر الذي تصدى له المجلس الدستوري في قراره رقم 13.924 والذي حسم بموجبه في تمثيلية فرق المعارضة، من حيث أن لها الحق في المساهمة في انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية عبر تقديم

¹ - المادة (323) من النظام الداخلي لمجلس النواب .

² - هذا ما لاحظناه على التركيبة الجديدة للمحكمة الدستورية في الشق المرتبط بالانتخاب على مستوى مجلس المستشارين، حينما تم انتخاب الدكتور "ندير المومني" الذي بالإضافة إلى كونه أستاذ جامعي، كان يشغل منصب مدير الدراسات بالمجلس الوطني لحقوق الإنسان. وعضواً بالمجلس الوطني لحزب الأصالة والمعاصرة، وهي من الحالات التي وُجِدَتْ في تركيبة المجلس الدستوري سابقاً، وإن كانت تندرج ضمن دائرة الإستثناءات، كما كان الحال بالنسبة للفريق الإتحادي، حينما سبق أن قدم لائحة تضم اسماً واحداً، ممثلاً في الأستاذ "عبد اللطيف المنوني". للمزيد ينظر:

- Bernoussi Nadia : « le control de constitutionnalité au Maghreb » essai d'interprétation de l'action des organes de contrôle en Algérie, Au Maroc et en Tunisie, thèse d'Etat, Université Mohammed V Rabat ,1998, p: 332.

المرشحين وحق التصويت، ومن تم؛ فتمثيلية فرق المعارضة وفق هذا القرار، لا ترتبط من حيث التصنيف والإصطاف السياسي، بقدر ما هي مرتبطة بالشروط والصفات والواجب توافرها في من هم مرشحون لهذه الهيئة القضائية، وذلك وفق الشروط المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من الفصل 130 من الدستور.

كما أن الانتداب داخل المحكمة الدستورية طرح إشكالا آخر مرتبط بالمدة الزمنية، فيما له الحق في التنصيب لثلاثة سنوات أو لست سنوات أو لتسع سنوات، بين من يُنشد القرعة، ومن يريد اعتماد عدد الأصوات، وإن كان هذا الخيار الأخير هو الذي تمّ اعتماده، إلا أننا نسجل بصدده ملاحظتين:

- أن هذا المعيار، سيجرم بشكل نسبي الفرق النيابية المنتسبة إلى المعارضة، من الحق في تمثيليتها ضمن هذه الهيئة القضائية، وذلك من كونها تُشكّل في مجموعها مقارنة مع فرق الأغلبية أقلية داخل هذه المجالس النيابية.

- أن المحكمة الدستورية من حيث تكوينها، ليست بتمثيلية سياسية لحزب أو لون سياسي، كما أن وظيفتها تكمن في المهام الدستورية، ولذلك فاعتماد المدد الزمنية وفقا لعدد الأصوات قد يغلب عليه نظرة ضيقة لا تتناسب والمستجدات الدستورية والتنظيمية لهذه الهيئة القضائية.

المطلب الثاني: القضاء الدستوري وسؤال الإختصاص في قضايا الفرق النيابية

إن بنية القرارات الصادرة عن المحكمة الدستورية، ومن قبلها كل من المجلس الدستوري والغرفة الدستورية لدى المجلس الأعلى سابقا، دائما ما كانت تُشير مبدأ الإختصاص النوعي كأول الشرط للنظر في القضايا المحال إليها، بما فيها القضايا المحال إليها من قبل الفرق النيابية قبل الدخول في الجهر، حيث هناك مجموعة من الوقائع التي ترتبط بهذا المضمار، والتي يزيكها العمل القضائي للمحكمة

الدستورية، والتي تختلف باختلاف مبدأ الإحالة عليها للبتّ فيها، إذ يمكن التمييز هنا بين نموذجين من هذه القرارات، قرارات متّصلة بمبدأ الاختصاص النوعي المنعقد للمحكمة الدستورية بصفة خاصة دون سواها (الفقرة الأولى) وقرارات تندرج في إطار الإحالة المباشرة من قبل الفرق النيابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: على مستوى الاختصاص

دائماً ما يثار مبدأ الاختصاص كأول شرط جوهري للبت في القضايا المحالة على المحاكم بصفة عامة¹.

والاختصاص النوعي يُقصد به هنا، ولاية المحكمة الدستورية النظر نوعياً في القضايا المحال عليها للبت فيها، فالوثيقة الدستورية لسنة 2011 فضلاً عن تأكيدها لجملة من الاختصاصات، إلا أنها وسّعت من صلاحيات المحكمة الدستورية كهيئة جماعية أو فردية بما يتلاءم وضمن حسن سير المؤسسات من جهة أولى، وترسيخاً لسياسة القضائية الدستورية الجديدة من جهة ثانية.

لقد تعرضت المحكمة الدستورية، ومن قبلها المجلس الدستوري والغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى بمناسبة فحصهم لأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان، إلى إصدار العديد من القرارات التي تهم قضايا الفرق النيابية، ذلك أن المواد التي سبق وإن كانت موضوع فحص من طرف القضاء الدستوري تكتسي الحجة المطلقة، ولا يمكن تبعاً لذلك فحصها من جديد أو مراجعتها، عملاً بمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 134 من الدستور التي تنصّ بأنه "لا تقبل قرارات

¹ - يقصد بالاختصاص في نظر الفقه، "صلاحية المحكمة للبت في الدعوى المعروضة عليها"، ويعرفه آخر، انطلاقاً من علاقته بالولاية القضائية قائلاً: "إذا كانت الولاية تعني سلطة الحكم بمقتضى القانون الممنوح لكافة محاكم الدولة، أي لجميع أعضاء السلطة القضائية التي تقابل سلطتي التشريع والتنفيذ في الدولة، فإن الاختصاص هو نصيب كل محكمة من هذه الولاية". ينظر: عبد الكريم الطالب: "الشرح العملي لقانون المسطرة المدنية، مطبوعات المعرفة . مراكش، الطبعة الثانية، أكتوبر 2003، ص 19.

المحكمة الدستورية أي طعن من طرق الطعن، وتلزم السلطات العامة وجميع الجهات الإدارية والقضائية¹.

إن مبدأ الإختصاص النوعي المنعقد للمحكمة الدستورية، يُسائل طبيعة القرارات الصادرة عن هذه الهيئة في القضايا المحال إليها، بما فيها قضايا الفرق النيابية، حيث هناك مجموعة من الوقائع التي ترتبط بهذا المضمار، والتي يزكيها العمل القضائي للمحكمة الدستورية، والتي تختلف باختلاف مبدأ الإحالة عليها للبت فيها.

أولاً: القرارات التي تندرج ضمن الإختصاص الوجوبي للمحكمة الدستورية

هي قرارات متصلة من حيث الجوهر مع الإختصاصات الأصلية لهذه الهيئة القضائية، حيث تنصبُّ على نوعين منها:

التصريح بمطابقة القوانين التنظيمية للدستور، حيث تستمد المحكمة الدستورية هذا الإختصاص من الوثيقة الدستورية نفسها، والتي تنصُّ بصريح العبارة على أن القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها تحال إلى المحكمة الدستورية لتبت في مطابقتها للدستور².

ومن جملة القوانين التنظيمية التي تتقاطع مع الفرق البرلمانية، والتي بتَّ فيها القضاء الدستوري إما بالمطابقة أو غير المطابقة للدستور، أو أثير بشأنها ملاحظات وتحتاج إلى تفسير وتوضيح، نجد (حالات التنافي) التي نص عليها القانونان التنظيميان المتعلقان بمجلس النواب³ ومجلس المستشارين⁴.

¹ - الفصل (134) من دستور 2011.

² - الفصل (132) من دستور 2011.

³ - المجلس الدستوري، قرار رقم 817.2011 صادر في 15 من ذي القعدة 1432 الموافق 13 أكتوبر 2011، جريد رسمية، عدد 5987، بتاريخ 19 ذو القعدة 1432 الموافق 17 أكتوبر 2011، ص 5084.

⁴ - المجلس الدستوري قرار رقم 820.11 صادر في 21 من ذي الحجة 1432 الموافق 18 نوفمبر 2011 جريدة رسمية، عدد 5997 مكرر بتاريخ 25 ذو الحجة 1432 الموافق 22 نوفمبر 2011، ص 5563.

ومن القرارات التي قضى بها المجلس الدستوري والتي ولا ترقى إلى درجة النصوص غير المطابقة لأحكام الدستور وتحتاج إلى توضيح وتفسير، نجد مسألة (الترحال السياسي) وهي من المستجدات التي أتى بها دستور 2011 في الفصل 61 منه بالقول "يجرد من صفة عضو في أحد مجلسي البرلمان كل من تخلى عن انتمائه السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات أو عن الفريق أو المجموعة البرلمانية التي ينتمي إليها، وتُصرح المحكمة الدستورية بشغور المقعد، بناء على إحالة من رئيس المجلس الذي يعنيه الأمر، وذلك وفق أحكام النظام الداخلي للمجلس المعني، الذي يحدد أيضا آجال ومسطرة الإحالة على المحكمة الدستورية".

ثانيا: قرارات تبث فيها المحكمة الدستورية بناء على الإحالة المباشرة من الفرق النيابية.

لأن كان الإختصاص النوعي المتصل بالمحكمة الدستورية للنظر في القوانين المحال إليها منعقد لها بقوة القانون، فإن مبدأ الإحالة على هذه الهيئة القضائية يثير الكثير من الأسئلة، خصوصا ما اتصل منها بمبدأ الإحالة المباشرة من قبل الفرق البرلمانية.

ولعل المتصفح لمجموعة من القرارات التي أصدرها القضاء الدستوري بالطعن المقدم من قبل الفرق النيابية في دستورية بعض مواد الأنظمة الداخلية للبرلمان، أو حين لجوء الفرق إلى القضاء الدستوري قصد النظر في المنازعات المتعلقة بتأسيسها، يتضح له دون عناء يذكر، أن عدم الإختصاص هو القرار الذي يكتسب حجية الشيء المقضي به الصادر عن هذه المؤسسة القضائية.

لقد أفضت بنا قراءة نماذج من هذه القرارات¹، إلى استخلاص استنتاجين أساسيين نوردهما كالآتي:

- أن طبيعة العلاقة بين المحيل (الفرق البرلمانية)، بالمحال عليه (المحكمة الدستورية)، هي علاقة غير متكافئة، وغير مباشرة في الآن نفسه، ذلك أن الفرق النيابية وهي تلجئ إلى قاعدة الإسناد هذه، أو الإحالة المقامية الخارجية، دائما ما تُجانب مبدأ الصفة في إحالة القضايا المرتبطة بها، والمتمثلة هنا في الإحالة عن طريق رئيسا مجلسي البرلمان، وهو الأمر الذي تستند عليه المحكمة الدستورية في تبريرها برفض الطلب.

- أن لجوء الفرق النيابية إلى المحكمة الدستورية في بعض القضايا المرتبطة بها، يُفسّر من جهة، بالقصور المعرفي لمضامين الأنظمة الداخلية للبرلمان لدى العديد منها، نتيجة لعدم تعودها على الإحتكام للقضاء الدستوري، وخوضها للمعارك السياسية والقضائية بهدف استصدار قرارات تأسيسية في هذا الشأن، ومن جهة أخرى إلى خلق وتوظيف نوع من السجال والابتزاز السياسي²، قصد تحقيق نوع من المكاسب والامتيازات³.

¹ - ينظر القرارات التالية:

- المجلس الدستوري، القرار رقم 922.2013 الصادر بتاريخ 15 ربيع الثاني 1434 الموافق لـ 12 نونبر 2013 المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 6088.

- المجلس الدستوري القرار رقم 830.12 صادر في 21 من ربيع الأول 1433 الموافق لـ 14 فبراير 2012 المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 6025.

² - مثل ما حدث من خلاف بين الحكومة وفريق العدالة والتنمية بمجلس النواب، بخصوص تطبيق الفصل 56 من دستور 1996، حينما قدم رئيس فريق العدالة والتنمية بتاريخ 3 غشت 2006، مذكرة موقعة من طرف 27 نائبا من نفس الفريق، يعرضون فيها الخلاف الواقع بينهم وبين الحكومة حول تطبيق الفصل 56 من الدستور، وبموجبه، يطلبون من المجلس الدستوري قبول الإحالة و التصريح، بأن ما أقدم عليه الوزير المكلف بالعلاقة مع البرلمان، بإرجاع أسئلة النواب وطلب تحويلها إلى ملتزمات أو شكايات أو مطالب، إجراء غير دستوري، وينبغي معه العدول عنه، وقد أصدر المجلس الدستوري القرار رقم 06.628 بشأنه بتاريخ 30 غشت 2006 قضى فيه بعدم الإختصاص.

³ - من ذلك ما جاء على لسان النائب "عبد اللطيف بروحو" عن فريق العدالة والتنمية بمجلس النواب، والذي اعتبر أن محطة مراجعة النظام الداخلي لمجلس النواب لسنة 2012 شكلت مناسبة لتمارس فرق <

الفقرة الثانية: البت في مطابقة النظام الداخلي لمجلسي البرلمان

من حيث الاختصاص، توجب الفقرة الثانية من الفصل 132 من دستور 2011 عرض الأنظمة الداخلية للبرلمان على المحكمة الدستورية للبت في مطابقتها لدستور قبل الشروع في تطبيقهما، وهي مواد تكون إما مطابقة للدستور، أو مواد تطابق الدستور مع مراعاة ملاحظات المجلس الدستوري بشأنها، أو مواد أخرى غير مطابقة للدستور، وقد جاءت الفرق النيابية مضمّنة في العديد منها بمجلسي النواب والمستشارين.

أولاً: وضعية الفرق البرلمانية بمجلس النواب في القرارين رقما 12.829 و

13.924

أ) وضعية الفرق البرلمانية في قرار المجلس الدستوري رقم 12.829

فيما يخص المواد المطابقة للدستور مع مراعاة ملاحظات المجلس الدستوري بشأنها نسجل ما يلي¹:

- مراعاة مبدأ التمثيل النسبي بخصوص المقاعد المتبقية بعد تمثيل كافة رؤساء الفرق البرلمانية في لجنة صرف الميزانية؛
- اشتراط توافر العتبة لتشكيل الفريق النيابي؛

=المعارضة مزيدا من الضغوط، وصلت لحد الابتزاز السياسي في مواجهة فرق الأغلبية الحكومية. حيث أفصح في هذا الجانب، على أن عددا من المحاور كانت المعارضة تضغط لإدراجها في النظام الداخلي، الأمر الذي كان يثير الدهشة بسبب إصرار المعارضة على خرق الدستور، والحصول على حقوق سياسية ومؤسسية مخالفة للدستور، ومتناقضة مع مبادئ التمثيل الديمقراطي، بحيث كان الفصل العاشر من الدستور يتم استعماله بشكل متعسف لخرق فصول أخرى منه، وكانت بعض فرق المعارضة تحاول إلغاء مبادئ دستورية واضحة وتعطيل عدة فصول في محاولة منها للحصول على مكاسب غير قانونية". ينظر:

- عبد اللطيف بروحو: "المحكمة الدستورية تحدد قواعد العمل البرلماني"، مقال منشور بتاريخ السبت 31 غشت 2013-20:38 على الرابط الإلكتروني: <http://www.hespress.com/writers/87844.html>. تمّ الإطلاع عليه بتاريخ

2016-09-24 على الساعة الثامنة مساء.

¹ - هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (53-52-51-31-29-28).

- تبليغ التغييرات التي تطرأ على الفرق النيابية إلى رئاسة المجلس؛
- إعمال مبدأ التمثيل النسبي حسب الفرق النيابية في انتداب من يمثل المجلس مع مراعاة وضعية المجموعات النيابية.
- فيما يخص المواد غير المطابقة للدستور نسجل بشأنها ما يلي¹:
- إحالة التجريد من العضوية بسبب تخلي العضو عن فريقه النيابي تكون بطلب من مكتب المجلس وليس بمجرد الإشعار؛
- وجوب إحاطة الملك عند تشكيل هيئات المجلس إلى جانب الفرق البرلمانية بالمجموعات النيابية؛
- في اشتراط توفر الفريق النيابي على مكتب لا يقل على ثلاثة أعضاء؛
- التذكير بالحقوق المرتبطة بفرق المعارضة النيابية دون تحديد كفاءات ممارستها؛
- الإخلال بمبدأ التناسب في طلب تأجيل اجتماع لجنة من اللجان الدائمة بين رئيس الفريق النيابي ونصف أعضاء اللجنة؛
- افتتار بيان كيفية مساهمة فرق المعارضة النيابية في الدبلوماسية الموازية؛
- تخصيص نسبة من الأسئلة الشفوية لفرق المعارضة لا تقل عن نسبة تمثيليتها؛
- تسجيل مكتب المجلس الأسئلة الشفوية الجاهزة في جدول الأعمال دون بيان الأساس الذي توزع بناء على مساهمة الفرق والمجموعات النيابية والمنتسبين؛
- عدم بيان كيفية مساهمة الفرق النيابية في اقتراح المترشحين للمحكمة الدستورية.

¹ - هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (10-22-30-34-41-50-157-160-173).

ب) وضعية الفرق البرلمانية في قرار المجلس الدستوري رقم 13.924

فيما يخص المواد المطابقة للدستور مع مراعاة ملاحظات المجلس الدستوري بشأنها نسجل ما يلي¹:

- صفة النائب المنتسب تنحصر في النواب الذين التحقوا بالفرق النيابية بعد تأليفها؛

- دخول منتصف الولاية التشريعية لا يعني إتاحة الفرصة للنواب الانخراط في فرق نيابية جديدة؛

- وجوب تقديم تصريح مكتوب من الفرق النيابية التي تختار المعارضة؛
- في وجوب إخبار غير المنتسبين لأي فريق أو مجموعة نيابية على مشاريع ومقترحات القوانين المسجلة في جدول الأعمال من قبل رؤساء اللجان الدائمة؛
- وجوب البت في الطلب المقدم من طرف رئيس الفريق النيابي بمناسبة انعقاد اجتماع مكتب المجلس المخصص لتعديل جدول الأعمال بجدول أعمال تكميلي؛

- نطاق التعقيبات الإضافية الممنوحة للفرق البرلمانية.

فيما يخص المواد غير المطابقة للدستور نسجل ما يلي²:

- فيما ينطوي عليه من حصر الحق الوارد فيه على فرق المعارضة دون سائر النواب؛

- في اعتبار أن فرق المعارضة تُحدد المدة الزمنية الخاصة بها في مناقشة ملتزم الرقابة المقدم من قبلها؛

¹ - هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (32-33-35-91-93-193).

² - هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (41-42-43-104-222).

- فيما يخص انتخاب أعضاء المحكمة الدستورية، من أنه يُخصَّص منصب واحد لا يرشح إليه إلا عضو تقترحه فرق المعارضة؛
- منح الأسبقية الزمنية للتحديث في موضوع عام طارئ في الجلسة المخصصة لأسئلة النواب وأجوبة الحكومة، وحصر تناول الكلام فيها على رؤساء الفرق النيابية أو من ينتدبونهم دون سائر النواب.

ثانيا: وضعية الفرق البرلمانية في القرار رقم 14-938 بمجلس المستشارين

فيما يخص المواد المطابقة للدستور مع مراعاة ملاحظات المجلس الدستوري بشأنها نسجل ما يلي¹:

- انتخاب مكتب مجلس المستشارين على أساس التمثيل النسبي لكل فريق نيابي لا يشمل رئيس المجلس؛

- حصر العتبة الإدماجية في تشكيل الفرق النيابية بمجلس المستشارين في اثني عشر مستشارا من دون المنتسبين مع إمكانية اندماج الفرق المكونة بصفة قانونية مع بعضها البعض؛

- مراعاة الحقوق المرتبطة بالمستشارين غير المنتسبين لأي فريق أو مجموعة نيابية؛

- إمكانية تقديم أو تأجيل أو إلغاء اجتماع اللجان بطلب لرئيسي فريقين نيابين، على أن يعود هذا القرار بهذا الشأن إلى مكتب اللجنة المعنية؛

فيما يخص المواد غير المطابقة للدستور نسجل ما يلي²:

- قاعدة عموم اللفظ أولى من خصوص السبب في تحديد لفظة "المعارضة"؛

¹- هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (141-128-125-60-48-46-12).

²- هذه المواد جاءت تباعا كالاتي: (179-171-58).

- في مسألة إحاطة رؤساء الفرق النيابية المجلس علما عند كل جلسة بقضية طارئة في مدة لا تتجاوز ثلاثة دقائق مع وجوب إخبار رئيس المجلس بهذا الطلب برسالة ساعة قبل افتتاح الجلسة؛

- في إمكانية سحب واسترجاع مقترحات القوانين والتعديلات والطلبات إذا كان مجموع مقدميها ينتمون لنفس الفريق النيابي.

خاتمة

تأسيسا على ما سبق؛ يمكن الخروج بخلاصة عامة مفادها، أن القضاء الدستوري يحدد من خلال بعض قراراته قواعد العمل البرلماني، كما أن المحكمة الدستورية تعود إليها صلاحية مراقبة دستورية قواعد تأليف الفرق والمجموعات البرلمانية والانتساب إليها، بمناسبة بثها في مطابقة الأنظمة الداخلية لمجلسي البرلمان لأحكام الدستور، غير أن هذا الأمر، لا يتعداه في نظرنا إلى البت في المنازعات المتصلة بوضعية الفرق من حيث النزاعات المرتبطة بها، وهو الأمر الذي يفسر معه من جهة انعدام التوازي بين قاعدتي الإحالة بمبدأ الإختصاص، كما أن الفرق البرلمانية من جهة ثانية مهما اجتهدت بمعية المكونات النيابية الأخرى في اعتماد مضامين إجرائية قصد تضمينها في الأنظمة الداخلية للبرلمان، للوقوف نذالندأ أمام الجهاز التنفيذي، فإنها ستكون مقيدة بمبدأي ضبط التوازن بين السلطات، وإعمال الرقابة، وذلك عبر ما ينتجه القضاء الدستوري من قرارات في هذا الشأن.

المجلس الوزاري بين رئيسي الدولة والحكومة: مقاربة في ضوء الهندسة الدستورية للسلطة التنفيذية

اسماعيل أزواغ

باحث في القانون الدستوري وعلم السياسية
جامعة محمد الخامس بالرباط

تتباين وضعية رئيسي الدولة والحكومة داخل السلطة التنفيذية باختلاف الأنظمة السياسية، فعلى خلاف النظام الرئاسي الذي يخلو من أي جهاز جماعي لبلورة القرارات التنفيذية، ينهض النظام البرلماني على فكرة القرار الجماعي، حيث يكون الوزراء مجلسا يسمى "المجلس الوزاري" وهو بمثابة الإطار المؤسساتي الأنسب للتداول في مختلف القضايا والنصوص التي تعد من صميم العمل الحكومي.

وإذا كانت الأنظمة البرلمانية في الأغلب الأعم، لا تختلف اختلاف واضحا في تحديد الاختصاصات المناطة بالمجلس الوزاري، فإن الجهة التي تسند إليها رئاسة هذا المجلس، وكيفية اتخاذ القرار داخله، وطريقة عمله، ليس هو نفسه بالنسبة لجميع هذه الأنظمة، بل يتأثر بالهيكلية المعتمدة للسلطة التنفيذية وبطبيعة العلاقة التي تجمع كل من رئيسي الدولة والحكومة، وعلى هذا الأساس، قد لا يمارس رئيس الدولة إلا مكانة شرفية داخل المجلس الوزاري في بعض الأنظمة السياسية، وقد يتمتع بمركز داخله في غيرها من الأنظمة الأخرى.

في التجربة المغربية، تم الأخذ بفكرة الاشتغال الجماعي في إطار المجلس الوزاري كأحد الملامح البرلمانية التي تميز بها أول دستور لسنة 1962. لكن، على مر

الدساتير المغربية المتعاقبة لم يعرف هذا المجلس أي تغييرات علاقة بأسلوب عمله أو بطبيعة مناقشاته، إذ تم الاحتفاظ بنفس الصيغة التي وردت مع أول دستور، وهي الصيغة التي كرسها لهيمنة الملك واستثنائه بكل ما يتعلق بسياسة الدولة والاستحواذ على العمل الحكومي¹، الأمر الذي جعل من هذه المؤسسة رغم كونها آلية مميزة للنظام البرلماني، بعيدة في تنظيمها عن توطيد الطابع البرلماني لنظام الحكم بالمغرب.

ومع دخول دستور 2011 حيز التنفيذ عرف المجلس الوزاري تغييرات مهمة، وذلك بإدخال عناصر إضافية همت رئاسة جلساته، وكيفيات انعقاده، أظهرت في جانب منها، نزوعا برلمانيا تبنى أكثر مع تقليص بعض الاختصاصات التي كان يبيت فيها المجلس الوزاري في ظل الدساتير السابقة، وجعلها ضمن مجالات التداول والتقرير داخل مجلس الحكومة، وفيما يبدو، فإن التغييرات التي حملها دستور 2011 في ضوء الأخذ بنسق الشائبة التنفيذية، لم تقدر إلى إحداث تغييرات جوهرية من حيث سير العمل داخل المجلس الوزاري.

وللتفصيل والتوسع أكثر فيما سبق ذكره، سنعالج في محور أول استمرار الطابع الرئاسي للمجلس الوزاري، وفي محور ثاني سنبين تأرجح دور الحكومة داخل اجتماعاته، فيما سنخصص المحور الأخير لبعض ملامح التغيير التي طرأت على ترأس جلسات المجلس الوزاري وكيفيات انعقاده وتأثيراتها المحتملة على العمل الحكومي.

¹ - مصطفى قلوبوش، النظام الدستوري المغربي (1) المؤسسة الملكية، مكتبة دارالسلام، طبعة 1996-1997، ص: 44

أولاً: استمرار البعد الرئاسي والاستراتيجي لمؤسسة المجلس الوزاري في ظل دستور

2011

ارتبط اتخاذ القرار السياسي داخل السلطة التنفيذية على مر التاريخ الدستوري المغربي بالمجلس الوزاري الذي تمارس من خلاله جميع مظاهر السلطة التنفيذية، فهو الذي يحدد السياسة العامة للدولة وتتخذ فيه القرارات الهامة، باعتباره الهيئة التقديرية العليا، والقناة الرئيسية للحسم في مجموع التصرفات الحكومية.

ورغم التفاوت الحاصل على مستوى المقتضى الدستوري الذي تعرض لهذا الجهاز التنفيذي، من ذلك عدم تحديده مع أول دستور لسنة 1962 للقضايا التي تحال عليه مقابل اكتفائه بالنص على الجهة التي تتولى رئاسته والتي هي حصراً صلاحية أصلية للملك¹، فإن التصرفات الحكومية رغم ذلك، ظلت تتخذ صبغتها النهائية انطلاقاً من هذه الهيئة حتى مع تبيان القضايا والنصوص التي تعرض عليه بموجب دساتير 72-92-96، إذ تم تحديدها بشكل جعل المجلس الوزاري مؤسسة تبت في جميع جزئيات العمل الحكومي بدون استثناء.

إن حصر القضايا والنصوص التي تحال على المجلس الوزاري وجعلها شاملة لتجليات الوظيفة الحكومية ستظهر فضلاً عن القيمة الدستورية لهذا الجهاز ومحوريته داخل السلطة التنفيذية المكانة التي يحتلها الملك في النظام الدستوري المغربي، ودوره التنفيذي الذي لا يختلف كثيراً عما هو عليه الحال في عدد من الدول ذات الهيكلة الرئاسية لسلطاتها الدستورية²، فمهام الملك في ظل الدساتير السابقة (62-96) كانت تقوم من الناحية العملية على الجمع بين رئاسة السلطة

¹ اقتصر المقتضى الدستوري في ظل دستور 1962 و دستور 1970 على تحديد الجهة التي تتولى ترأس المجلس الوزاري دون تبيان القضايا التي تحال عليه قصد البت فيها.

² يمكن الإشارة على سبيل المثال إلى دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958.

التنفيذية ورئاسة الدولة مع تخويل جهاز الحكومة هامشا محدودا لا يعبر عن هيكلية برلمانية للوظيفة التنفيذية.

لكن، مع دستور 2011 تم اعتماد صيغة جديدة، خففت من الثقل الوظيفي للمجلس الوزاري داخل السلطة التنفيذية، حيث احتفظ بالاختصاصات الرئيسية التي كان يبت فيها بمقتضى الفصل 58 من الدساتير السابقة (96-92-72)، مع تقليص نسبي نتج عن الارتقاء بمجلس الحكومة بأن أصبح مؤسسة دستورية تتولى البت في عدد من النصوص والقضايا المرتبطة بالسياسات الحكومية والتي لم تعد موضع تقرير داخل المجلس الوزاري.

وهذا التحول النسبي الذي حملته الوثيقة الدستورية لسنة 2011 قاد إلى هندسة من نوع جديد بين مؤسستي المجلس الوزاري والمجلس الحكومي، لكن دون أن ينتقص من مركزية الأول باعتباره الحلقة الرئيسية لتجسيد الصلاحيات الاستراتيجية والتحكيمية والتوجيهية للمؤسسة الملكية.

وإذ كانت الهندسة الجديدة للمجلس الوزاري عبرت عن نزوع أفضى إلى نقل بعض الصلاحيات التي كانت تحال عليه إلى المجال الخاص للحكومة، فإن الفصل 48 من دستور 2011 لا زال يحتفظ بنفس الصيغة السابقة التي تؤكد على طابعه الرئاسي، حيث الملك يرأس المجلس الوزاري وليس جلساته فقط¹، ذلك أن الرئاسة الملكية للمجلس الوزاري لا زالت تقترن بدلالات تمكنه من المشاركة الفعلية في عدد من المجالات التي تهم السلطة التنفيذية، يتعلق الأمر، بالتوجهات الاستراتيجية، السياسة العامة للدولة، مشاريع مراجعة الدستور، ومشاريع

¹ - محمد أشركي، الوزير الأول مركزه ووظيفته في النظام المغربي، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، الدار البيضاء، 1985، ص: 139.

القوانين التنظيمية وغيرها من القضايا والنصوص المشار إليها في الفصل 49 من الدستور.

ولعل أن اتساع مجالات تدخل الملك عبر المجلس الوزاري رغم تقليصها النسبي لن يشني ممارسته لجزء مهم من السلطة التنفيذية، مما يجعله مطالعا على جزء مهم من العمل الحكومي ويضمن له التوجيه والرئاسة العملية للمؤسسة الحكومية.¹

وخلال الولاية التشريعية الممتدة بين (2012-2016) مارس الملك عدة مهام في إطار المجلس الوزاري، حيث انعقد 19 مجلسا وزاريا، تمت خلالها المصادقة على 25 قانونا تنظيميا و3 ظهائر شريفة تتعلق بالمجال العسكري، وقانونين -إطار، و168 قانونا بالموافقة على اتفاقيات دولية، و166 اتفاقية، ومرسوم بقانون، و19 مرسوما يخص المجال العسكري.²

2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	السنة
2	4	3	3	4	4	2	6	عدد المجالس الوزارية

* عدد المجالس الوزارية المنعقدة خلال الولاية التشريعية التاسعة حسب كل سنة
(اعداد شخصي)

¹ أمينة المسعودي، عمل أعضاء الحكومة في المغرب، الصلاحيات- الحدود- المسؤوليات 1955، 2016، مطبعة

النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2017 ص: 33

² حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة خلال الولاية التشريعية التاسعة وآفاق عملها، إصدارات الأمانة العامة للحكومة، 2017، ص: 22

وقد قدمت خلال اجتماعات المجلس 14 عرضا حول التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة في عدة قطاعات، فعلى سبيل المثال، قدم وزير الداخلية بتاريخ 6 فبراير 2016 عرضا حول الإجراءات المتعلقة باستراتيجية تنفيذ النموذج التنموي الجديد لتنمية الأقاليم الجنوبية، تلاه بعد ذلك، عرض لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني حول الرؤية الاستراتيجية لإصلاح منظومة التربية والتكوين والبحث العلمي (2015-2030) فيما يخص قطاع التربية والتكوين المهني¹.

ويعتبر التعيين في المناصب العليا أهم الاختصاصات التي يتم البت فيها في نطاق المجلس الوزاري، وإذا كان القانون التنظيمي المتعلق بالتعيين في المناصب العليا قد حمل توزيعا جديدا مكن رئيس الحكومة من الانفراد بالتعيين في عدد من المؤسسات بمقتضى مراسيم تتخذ في نطاق المجلس الحكومي، فإن التعيينات الملكية داخل المجلس الوزاري تشمل عددا مهما من المسؤولين الساميين الذين يتم تعيينهم بظهير مكلي، وعلى هذا الأساس، تم خلال نفس الولاية التشريعية، تعيين 255 مسؤولا ساميا من المسؤولين الذين يندرج تعيينهم ضمن اختصاصات المجلس الوزاري طبقا للفصل 49 من الدستور²، ويمكن أن نشير هنا الى المجلس الوزاري المنعقد بتاريخ 7 مارس 2013 حيث بلغ عدد المسؤولين الذي تم تعيينهم 17 مسؤولا³.

¹ - أنظر بيان عن اشغال المجلس الوزاري المنعقد بالعيون تحت رئاسة الملك محمد السادس بتاريخ 6 فبراير 2016.

منشور بالموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة.

² - حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة خلال الولاية التشريعية التاسعة وأفاق عملها، إصدارات الأمانة العامة للحكومة، 2017، ص: 22

³ - أنظر بيان عن أشغال المجلس الوزاري المنعقد بفاس تحت رئاسة الملك بتاريخ 7 مارس 2013، منشور بالموقع الرسمي للأمانة العامة للحكومة.

هكذا، ومن خلال القضايا التي يتم البت فيها على مستوى المجلس الوزاري تظهر أهميته الجوهرية كإطار لاتخاذ عدة تصرفات ذات طبيعة تنفيذية مما يمنحه طابعا استراتيجيا ومكانة مركزية داخل السلطة التنفيذية.

جدول توضيحي لمختلف القضايا والنصوص التي تداول فيها المجلس الوزاري
برسم الولاية التشريعية التاسعة (2012-2016)
المصدر: إعداد شخصي

القضايا والنصوص التي يتداول فيها المجلس الوزاري بمقتضى الفصل 49	القضايا والنصوص التي تداول فيها المجلس الوزاري برسم الولاية التشريعية التاسعة
التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة	تم تقديم 9 عرض حول التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة
مشاريع مراجعة الدستور	_____
التوجهات العامة لمشروع قانون المالية	تم تقديم 5 عروض
مشاريع قوانين الإطار	قانونين إطار
مشاريع القوانين التنظيمية	25 مشروع قانون تنظيمي
مشروع قانون العفو العام	_____
مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري	3 ظهائر شريفة متعلقة بالمجال العسكري 19 مرسوم تخص المجال العسكري
اعلان حالة الحصار	_____
اشها رالحرب	_____
التعيينات بمقتضى ظهير ملكي	تم تعيين 255 مسؤول

الفقرة الثانية: وضعية دستورية معلقة: تفويض الرئاسة، وطلب انعقاد الجلسات

أدخل دستور 2011 تغييرات مهمة على مكانة رئيس الحكومة، مست في جانب منها وضعيته إزاء المجلس الوزاري الذي رسم له دورا جديدا ومميزا حياله، حيث أصبح بإمكانه أن يرأس جلساته، وأن يدعو للانعقاد، فقد أدى الانتقال من وزير أول إلى رئيس حكومة نحو إقرار هندسة دستورية راعت دلالات هذا التحول من خلال تعضيد مركز رئيس الحكومة بعدد من الصلاحيات الدستورية الجديدة التي عززت دوره داخل المجال المؤسسي المفرد للسلطة التنفيذية.

وقد حصل هذا التحول بنص الفقرة الثالثة من الفصل 48 على تخويل رئيس الحكومة إمكانية رئاسة المجلس الوزاري نيابة عن الملك وبتفويض منه، إلى جانب المبادرة بعقد جلساته بطلب منه، بمقتضى الفقرة الثانية من الفصل نفسه. وهذا التوزيع الذي حمله دستور 2011 للصلاحيات بين الملك ورئيس الحكومة على مستوى المجلس الوزاري يعتبر أحد تجليات النزوع البرلماني في هندسة السلطة التنفيذية التي أصبحت تستلهم ملامحها أكثر من النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية تنفيذية متوازنة تعطي رئيسي الدولة والحكومة وسائل للاشتغال والعمل في إطار تقاسم سلطة تسيير أمور الدولة وإدارة شؤونها حسب موقع الأول باعتباره رئيسا للدولة باختصاصات استراتيجية تحكيمية ضامنة لمؤسسات الدولة، والثاني، كرئيس حكومة يمارس السلطة التنفيذية.

إن إسناد هذه الصلاحية لرئيس الحكومة، وجعلها من بين اختصاصاته الدستورية يعد أمرا مستحدثا، لأنها لم تكن موضع تنصيب في الدساتير السابقة، فالوزير الأول قبل دستور 2011 كان يكتفي دوره بالحضور، ولا يختلف عن باقي أعضاء الحكومة، إذ لم ترق منزلته إلى مستوى رئيس حكومة، ولم يخول تبعا

لذلك، حق رئاسة مجلس وزاري الذي ظل مجالا حكرا على الملك بمقتضى الفصل 25 من الدساتير السابقة، وفي هذا الاتجاه يرى أحد الباحثين أن دستور 1996 حتى وإن أعطى بعض الصلاحيات التي تتولاها الحكومة بمقتضى مراسيم فإن جل هذه الصلاحيات لا تمارس من الناحية القانونية والعملية إلا تحت إشراف المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك¹.

وما سار عليه دستور 2011 يحمل في ثناياه عدة دلالات، أولى هذه الدلالات تكمن في تغيير الفكرة التي ظلت تطبع الشكل المعتمد للسلطة التنفيذية في النظام الدستوري المغربي حيث لا يحتل الوزير الأول داخلها سوى مرتبة هامشية ولا يملك تبعا لذلك، كل الوسائل التي تمكنه من التوجيه الذي يريده للحكومة، وعلى هذا النحو اتخذ البناء الهيكلي للسلطة التنفيذية شكلا أحاديا وطد هيمنة المؤسسة الملكية مقابل تهميش الوزير الأول.

ثاني هذه الدلالات، تتمثل في كون أن اعتماد هذه الصيغة الحكومية لرئاسة المجلس الوزاري يعد تجاوبا مع العديد من المذكرات الحزبية التي طالبت بتعزيز دور رئيس الحكومة داخل السلطة التنفيذية، وتمتيعه بوضعية جديدة تمكنه فضلا عن المشاركة في ممارسة السلطة التنفيذية من الولوج الفعلي إلى أجهزة صناعة القرار فيها، عبر مشاركة الملك رئاسة مؤسسة المجلس الوزاري التي تعد القناة الرئيسية لبلورة القرار التنفيذي².

وإذا كان هذا الاختصاص الجديد المعترف به لرئيس الحكومة يجعل منه في حالة التفويض له من لدن الملك رئيسا لأهم مؤسسة داخل السلطة التنفيذية، فهي كذلك، تعلي من مركزه في علاقة بالفريق الحكومي الذي يشتغل إلى جانبه،

¹- مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي (1) المؤسسة الملكية، مكتبة دار السلام، طبعة 1996-1997، ص: 44

²- حسن طارق، عبد العلي حامي الدين، دستور 2011 بين السلطوية والديمقراطية - قراءات متقاطعة، منشورات سلسلة الحوار العمومي، طوب بريس الرباط، الطبعة الأولى، أبريل 2011، ص: 130

باعتبار أنه لا يمتلك فقط صفة العضوية داخل هذا المجلس كغيره من الوزراء بل يختلف عنهم ويملك حيالهم سلطة إدارية، فالتفويض الملكي لرئيس الحكومة يجعله من الناحية العملية المسؤول الأول عن إدارة الجلسة والمالك الأول لسلطة الحسم في مختلف القضايا والنصوص المطروحة على التداول وفق جدول أعمالها. وقد حذا المشرع الدستوري حذو العديد من الأنظمة المقارنة التي نصت دساتيرها على قاعدة "التعويض" أو "الحلول"، فعلى سبيل المثال ينص الدستور الفرنسي لسنة 1958 في فصله 21 على أنه يجوز للوزير الأول وبصفة استثنائية أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء.

وقد اعتبر احد الباحثين بأن التنظيم الدستوري لوضعية كل من رئيس الجمهورية والوزير تشكل انعطافا رئاسيا وخروجا واضحا على أصول النظام البرلماني التقليدي، حيث إن رئاسة المجلس الوزاري من لدن رئيس الجمهورية تكون بصفة دائمة، بينما لا يرأسه الوزير الأول إلا بصفة استثنائية ووفق جدول اعمال محدد¹.

ويشار إلى أن وضعية الوزير الأول حيال المجلس الوزاري تتفاوت تبعا للظرفية السياسية، ففي الحالة التي تكون فيها الأغلبية مشابهة للتوجه السياسي لرئيس الجمهورية تتزايد قوته داخل المجلس الوزاري، غير أن هذه الأرجحية سرعان ما تتحول لصالح الوزير الأول في الحالة التي يتباين فيها توجه الرئيس مع الأغلبية، وقد عبر الأستاذ بيير باكتيه عن ذلك بالقول "يجب على رئيس الجمهورية الفرنسية الذي يواجه أغلبية برلمانية ووزير أول له اتجاه سياسي يختلف عن الرئيس أن يتراأس مجلس الوزارة بصفة شكلية ودون ممارسة أي تأثير"².

¹ - محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية...، م.س، ص: 232

² - PIER pactet : droit constitutionnel et politique 10eme edition, masson 1990, P : 473

وإذا كان الأمر كذلك بالنسبة لفرنسا، ففي التجربة الإسبانية يتمتع رئيس الحكومة بمكانة معتبرة، حيث لا يتمتع الملك إلا مكانة شرفية إزاء مجلس الوزراء، إذ لا نجد في الدستور ما يمكن الاستناد عليه لمشاركة الملك في المداولات والموافقة على القرارات، وهو ما يعتبر سببا كافيا لإظهار السمة البارزة لفصل سلطات رئيس الدولة عن الوظيفة التنفيذية بصفة عامة وعن الحكومة بصفة خاصة، لاسيما وأن رئاسته باستمرار غير ضرورية¹.

ويتم بناء على الفصل 62 من الدستور الإسباني لسنة 1978 استدعاء الملك من قبل رئيس الحكومة لرئاسة مجلس الوزراء عند الاقتضاء، ومن وجهة نظر أحد الباحثين، فإنه ولو سمح الدستور لرئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي برئاسة بعض جلسات مجلس الوزراء إلا أن رئاسته تكون شرفية غير فعلية، فيحق له الاشتراك في المناقشة والتداول وإبداء الرأي، لكن لا يحق له الاشتراك في التصويت².

ويبدو ذلك أكثر وضوحا في النظام السياسي البريطاني، إذ لئن كان الجهاز التنفيذي من حيث الشكل يعتمد بنية ثنائية تتألف من رئيس الوزراء والتاج البريطاني، إلا أن هذه الثنائية تعتبر ظاهرية وشكلية حيث لا يتمتع هذا الأخير بأي دور على مستوى مجلس الوزراء ويترك للوزارة الإدارة الفعلية لتسيير شؤون الحكم³. فقد سار النظام البرلماني الإنكليزي نحو تهميش رئاسة الملك لمجلس

¹ أحمد السوداني، الهوية السياسية للملكية البرلمانية في إسبانيا- الجدور التاريخية- (1808-2011)، بدون تاريخ نشر، ص: 266

² محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني-دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2017، ص: 199-198

³ إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة- الوزارة" في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف الاسكندرية، 2006، ص: 34.

الوزراء، وإنما الذي يتولى رئاسته الفعلية هو الوزير الأول¹، حيث استقر التقليد، منذ زمن بعيد هلى تخلي التاج عن رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء مفسحا المجال في هذا الشأن للوزير الأول².

وفي الدستور التونسي لسنة 2014 يمكن الوقوف أكثر على مكانة رئيس الحكومة الذي متع بسلطة رئاسة مجلس الوزراء باعتبارها صلاحية أصلية وليست تفويضية³، فهو الذي يدعو إلى اجتماعات مجلس الوزراء ويضبط جدول أعماله، ويقتصر رئيس الجمهورية على رئاسة الجلسات التي تهم على وجه الخصوص مجالات الدفاع، والعلاقات الخارجية والأمن القومي⁴.

وهذه الرئاسة تنسجم إلى حد بعيد مع الفصل 71 من الدستور التونسي لسنة 2014 الذي اعتبر أن ممارسة السلطة التنفيذية متقاسمة بين رئيسي الدولة والحكومة، وهو ما يستفاد منه بكون أن الاختصاص المبدئي للسلطة التنفيذية أصبح للحكومة وتحديدًا لرئيسها باستثناء ما تم اسناده لرئيس الجمهورية وليس العكس مثلما ورد في دستور 1959⁵.

ومن مظاهر التحول في اجتماعات المجلس الوزاري تخويل رئيس الحكومة صلاحية الدعوة لانعقاد جلساته. وهذه الدعوة تنطوي على عقلنة التصرف باجتماعات المجلس الوزاري، وجعلها متاحة متى اقتضت الضرورة ذلك، مما يعطي لرئيس الحكومة صلاحية مهمة للقيام بعمله، خاصة وأن اجتماعات

¹ محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء ...، م.س، ص: 199.

² محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء...، م.س، ص: 232.

³ ينص الفصل 93 من دستور 2014 على أن "رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء"

⁴ الفقرة ما قبل الأخيرة من الفصل 93، دستور الجمهورية لسنة 2014

⁵ مسعود جندلي، قراءة في ثنائية السلطة التنفيذية في تونس من خلال دستور 27 جانفي 2014، المجلة التونسية

للدراستات القانونية والسياسية، عدد 4 2016، ص: 432.

المجلس الوزاري في المغرب ظلت على الدوام، تفتقد لعنصر الانتظام والانعقاد الدوري¹.

إن غياب دورية اجتماع المجلس الوزاري كان له أثر سلبي، أسهم في تأخر العمل الحكومي الذي يقتضي أحيانا جلسات طارئة ومنتابعة تستلزم السرعة والفعالية اللازمتين توخيا لتفعيل العمل الحكومي²، حيث إن عدم النص على دورية انعقاده وترك مسألة تحديد تاريخ انعقاده مفتوحا، أدى كما برهنت الممارسة في ظل دستور 1996 إلى تعطيل عمل الحكومة نتيجة تراكم مشاريع القوانين والمراسيم المعروضة على المجلس، وفي ذلك تأثير مباشر على السير العادي لمصالح الدولة وشؤون المجتمع³.

على ذلك، فإن استدراك حق الدعوة إلى انعقاد مجلس الوزراء المعطى لرئيس الحكومة، يقدم كآلية عملية للتقليل إن لم نقل لتجاوز تأخر العمل الحكومي الناتج عن عدم ربط جلساته بأجل محدد، لضمان الفعالية وتسريع وتيرة إنجاز البرامج الحكومية.

الفقرة الثالثة: تأرجح الوضعية الدستورية لرئيس الحكومة وباقي أعضاء الحكومة

أمام الوضعية القوية التي يتمتع بها الملك في المجلس الوزاري، يبقى أن نتساءل عن الدور الذي يلعبه أعضاء الحكومة في علاقتهم بهذا المجلس، وعن الإمكانيات المتاحة أمامهم للمساهمة في اتخاذ القرار، أو بالأحرى عن المدى

¹ جاءت الوثيقة الدستورية خالية من حيث الإشارة إلى دورية انعقاد المجلس الوزاري على خلاف بعض التجارب المقارنة. ففي بريطانيا، ينعقد مجلس الوزراء مرة أو مرتين في الأسبوع، في فرنسا أيضا، يجتمع مجلس الوزراء كل أسبوع في تاريخ محدد. راجع، محمد سامر التراكوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام البرلماني... م.س، ص: 201-202

² عبد العالي حامي الدين، دستور 2011، السياقات السياسية ومضامين الإصلاح الدستوري المأمول، م.س، ص: 16

³ أحمد بودراع، محاضرات في التنظيم الإداري- المبادئ العامة والتجربة المغربية، دون دار النشر، 2012، ص: 72

المسموح به للمشاركة والتأثير في مختلف القضايا التي يتم التداول فيها تحت رئاسة الملك.

إن العودة إلى دستور 2011 تجعلنا نقف منذ الوهلة الأولى على التغيير الذي طرأ على منهجية عمل هذا المجلس، وهو الأمر الذي نستشفه من التعبير الدستوري الموظف، حيث اللجوء لأول مرة إلى تعبير "التداول"¹ في اختلاف واضح مع التعبير السائد في الدساتير السابقة "الإحالة"²، والفرق بين التعبيرين لا يرتدي طابعا شكليا، بل يمكن أن يزيل الغموض على جوانب ترتبط بسير عمل هذا الجهاز.

فإذا كانت الإحالة تفيد هنا الانتقال ذو منحى أفقي من جهة إلى أخرى، قد تكون إحالة من مجلس حكومة أو أي مجلس آخر³، فإن التداول يرتبط بمنهجية الاشتغال ويظهر العلاقة التي يتعين أن تنشأ داخل المجلس الوزاري، وهي علاقة تقوم على التشاور وتبادل الرأي وفق دلالة النص الدستوري.

وعلى هذا الأساس، نفهم بأن انعقاد جلسات المجلس الوزاري إنما تتم في جو من التداول الذي يعني المشاركة في اتخاذ القرار بين الملك ورئيس الحكومة وباقي أعضاء المجلس الوزاري الذي حددهم الفصل 48 من الدستور في الوزراء دون أن يمتد ذلك إلى باقي الفئات الحكومية.⁴

¹ - حيث نص الفصل 49 من دستور 2011 على ما يلي "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية..."

² - حيث نص الفصل 65 من الدساتير السابقة لسنة 96-92-72 على ما يلي "تحال على المجلس الوزاري المسائل الآتية قبل البت فيها"

³ - المسائل التي تعرض المجلس الوزاري قد تكون مسبوقه بدراسة في إطار مجلس الحكومة برئاسة رئيس الحكومة، أو في نطاق جلسة عمل برئاسة الملك، أنظر في ذلك: مصطفى قلووش، النظام الدستوري المغربي (1) المؤسسة الملكية، مكتبة دار السلام، طبعة 1996-1997، ص 45

⁴ - لم يعد كتاب الدولة من الفئات الوزارية التي خصها الفصل 49 من الدستور بالحضور في المجالس الوزارية، راجع: امينة المسعودي، عمل أعضاء الحكومة...، م.س، ص: 37

ومما تجب الإشارة إليه، كون أن تركيبة المجلس الوزاري أضحت بمقتضى الفصل 48 محددة وواضحة، حيث تولى الفصل 48 في فقرته الأولى تحديد تركيبة هذا المجلس بجعلها تضم إضافة إلى الملك رئيس الحكومة والوزراء. إن الممارسة العملية التي تلت دستور 2011 أظهرت بأن المجلس الوزاري ليس هيئة للتداول في معناه الذي يفيد وجود جهات نظر متباينة يتم الحسم فيها بعد نقاشات ساخنة¹، بل هيئة أقرب إلى أن تؤدي دور المصادقة النهائية على القرارات التي اتخذت سابقا ضمن استمرارية لا تختلف عن الممارسة السياسية السابقة. إن اتخاذ القرار داخل المجلس الوزاري ما فتئ يكرس أرجحية رئيس الدولة، على نحو يظهر فيه المجلس الوزاري فضاء للمصادقة على القرارات التي وافق عليها الملك مسبقا، وهو ما يعني أن تأكيد فعالية أعضاء الحكومة من عدمه إنما يبقى في يد الملك لأنه هو الذي يترأس المجلس الوزاري، وبالتالي ففسح المجال للحكومة للمساهمة والتداول في القضايا التي تعرض على المجلس الوزاري يمكن أن يتحقق أكثر في الحالة التي يسمح بها الملك الذي يتولى رئاسته. وبالنسبة لبعض الباحثين فإن الصيغة التي يقوم عليها المجلس الوزاري تجعل من أعضاء الحكومة لا يشكلون جهازا جماعيا للتداول والتقرير كما هو الشأن بالنسبة لباقي الأنظمة النيابية².

وتتشابه الوضعية المركزية للملك داخل المجلس الوزاري بوضعية رئيس الجمهورية في فرنسا، حيث يسيطر هذا الأخير على المناقشات ويوجهها، كما

¹ - أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي 1955-1992 "الأصول- المنافذ- المآل"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2001، ص: 328.

² - أنظر في ذلك:

- محمد أشركي، الوزير الأول، مكزته ووظيفته، م.س، ص: 139

- أمينة المسعودي، عمل أعضاء الحكومة...، م.س، ص: 33

يكون له صوت محدود في المداولات عند اصدار القرارات، فضلا على انه هو الذي يحدد وقت ونطاق الاجتماعات والموضوعات التي تطرح فيه¹.

وإذا كان رئيس الحكومة قد تمتع بعدة صلاحيات لا تضعه في نفس منزلة الوزراء فإن مكانته داخل جلسات المجلس الوزاري التي يرأسها الملك لا تختلف عنهم، فجرت العادة أن يبادروا بتقديم العروض الداخلة في اختصاص قطاعهم الوزاري²، ومن مظاهر تأرجح دور رئيس الحكومة في علاقته بالمجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، يمكن التأكيد على العناصر التالية:

أولاً: لا يتدخل رئيس الحكومة في جدول أعمال المجلس الوزاري، إذ إن الأمانة العامة هي من تتولى إعداد جدول أعمال المجلس الوزاري في علاقة مباشرة مع الملك، ومن الناحية العملية، يكون هذا الجدول مسبقاً بموافقة ملكية قبل عرضه على رئيس الحكومة، ليبعث به بعد ذلك، إلى الوزراء 48 ساعة قبل انعقاد المجلس. وفي بعض الحالات، لا يتوصل الوزراء بجدول أعمال المجلس الوزاري، بل يخبرون فقط بتاريخ انعقاده³.

ثانياً: جرت الممارسة على ضرورة الموافقة القبلية للملك على جميع القرارات التي تعرض للتداول على المجلس الوزاري قبل المصادقة عليها⁴، وهو ما يسمح للملك أن يبدو في وضع المتفوق علاقة برئيس الحكومة وباقي أعضاء المجلس الوزاري، بحيث لا يمكن تمرير أي نقطة داخل جدول الأعمال إن لم تحظ بقبول مسبق للملك.

¹ - محمد بيومي فودة، مسؤولية الوزراء السياسية...، م.س.، ص: 233

² - محمد أشركي، م.س.، ص: 139

³ - المرجع نفسه، ص: 38

⁴ - المرجع نفسه، ص: 39

ثالثا: انعقاد المجالس الوزارية دون مناقشات بين أعضاء الحكومة، كتلك التي تطبع سير العمل داخل المجلس الحكومة، وهو ما يجعل من المجلس الوزاري فضاء لا يسمح لرئيس الحكومة ان يتفاعل فيه مع باقي أعضاء الحكومة حول المسائل التي يتداول فيها داخل المجلس الوزاري.

رابعا: إن بعض الاختصاصات التي تم النص عليها لأول مرة لصالح رئيس الحكومة تم ادراجها ضمن المسائل التي يعود البت فيها للمجلس الوزاري وليس مجلس الحكومة، لا سيما ما يتعلق بسلطة رئيس الحكومة في حل مجلس النواب الذي يتخذ بمرسوم داخل مجلس وزاري¹، ومقترحه بشأن مراجعة الدستور، حيث يعرض هذا المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري، بعد التداول بشأنه في مجلس الحكومة².

ومن الاختصاصات الحكومية التي يتم التداول فيها داخل المجلس الوزاري نجد كذلك، مشاريع القوانين التنظيمية التي تكون بمبادرة حكومية، فرغم أن الحكومة هي التي بادرت باتخاذها داخل مجلس الحكومة إلا ان البت فيها يكون وجوبا بالمجلس وزاري، ولا أدل على ذلك، أن جميع القوانين التنظيمية التي أوجب الدستور المصادقة عليها من قبل البرلمان داخل الولاية التشريعية التاسعة بمقتضى الفصل 82 منه، تم البت فيها على مستوى المجلس الوزاري، حيث بلغ ما مجموعه 25 قانون تنظيمي منها 21 قانون تم نشره بالجريدة الرسمية، و4 منها تم البت فيها وهي مودعة بالبرلمان في انتظار استكمال مسطرة المصادقة عليها³.

¹ - يمارس رئيس الحكومة هذا الحق وفق ما نص عليه الفصل 104 من دستور 2011 الذي يتعين معه استشارة الملك ورئيس مجلس النواب، ورئيس المحكمة الدستورية، إضافة إلى تصريح يقدمه أمام مجلس النواب يتضمن، بصفة خاصة، دوافع قرار الحل وأهدافه.

² - أنظر الفقرة الأخيرة من الفصل 173 من دستور 2011.

³ - حصيلة نشاط الأمانة العامة للحكومة خلال الولاية التشريعية التاسعة وأفاق عملها، إصدارات الأمانة العامة للحكومة، 2017، ص: 22.

المكانة الدستورية للقوانين التنظيمية داخل البناء القانوني بالمغرب

محمد الترابيبي

مقدمة:

تحتل القواعد الدستورية قمة الهرم القانوني في ظل الدساتير الجامدة، وهي التي تحدد أسس وقواعد الحكم في الدولة، وعلى هذا الأساس يجب على القوانين العادية أن تحترمها لأنها أسمى وأعلى درجة منها، إلا أنه يلاحظ أن هناك نوعان من القوانين يتواجد في مركز وسط من حيث القوة بين الدستور والتشريعات العادية، وهو ما يطلق عليه اسم القوانين التنظيمية أو الأساسية أو العضوية أو النظامية، ويأتي الاختلاف في هذه المسميات إلى اختلاف الترجمات لمصطلح *loi organique*¹.

فالقوانين التنظيمية تعرف بكونها تلك : القوانين الصادرة عن المشرع العادي، والمرتبطة بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام الأساسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها وتنظيم سلطاتها العليا وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارستها لوظيفتها. و من هنا فإن الصبغة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكملة للدستور.

¹ سيدي محمد ولد سيد أب: الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، مجلة REMALD، العدد 25، سنة 2001، ص 184.

وتشكل بذلك القوانين التنظيمية نوعاً جديداً من القوانين ابتدعه دستور فرنسا لسنة 1958، رغم أن المحاولات الأولى لإضفاء الصبغة الدستورية عليه كانت في ظل دستور 1848 ثم في ظل الجمهورية الثالثة¹. إلا أنه لم تحترم هذه القوانين آنذاك، بحيث تم تعديلها أحياناً بقوانين عادية دون أن يشير ذلك أي استنكار تنديد أو يوصف بعدم الدستورية. إضافة إلى الدستور الفرنسي لسنة 1958، فقد تضمن الدستور الإسباني لسنة 1978 هذا النوع من القوانين وتوسع في الإحالة إليه أكثر من الدستور الفرنسي، حيث أحال إلى 20 قانوناً تنظيمياً². بالنسبة للمغرب، فقد حدى بدوره بالتجربة الفرنسية حيث تضمنت جميع الدساتير السابقة إضافة إلى الدستور الحالي لسنة 2011 التنصيص على العديد من القوانين التنظيمية، حيث تتميز هذه الأخيرة بمكانة دستورية تعلو مكانة القواعد العادية، حيث لا يجوز تعديلها أو تعديل بعض أحكامها إلا بقوانين تنظيمية مماثلة؛ فهي حسب اجتهادات القضاء الدستوري نصوص مكملة للدستور وقواعد ذات قيمة دستورية، وبالتالي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من كتلة القواعد الدستورية في النظام الدستوري المغربي، ويترتب على ذلك أن جميع النصوص التشريعية يجب أن تكون مطابقة للدستور وللقوانين التنظيمية. وبالتالي فإن مخالفة القوانين العادية لها تعتبر مخالفة للدستور، ولذلك فإن جميع مشاريع القوانين التنظيمية كما سنرى لاحقاً تخضع لتقبيبات إجرائية عند دراستها وعند إصدار الأمر بتنفيذها³.

¹ نفس المرجع السابق، ص 185.

² مصطفى قلوش: المبادئ العامة للقانون الدستوري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط الطبعة الرابعة 1995، ص 119-123.

³ دعم أعمال البرلمان المغربي، دليل إعداد وصياغة القوانين، مركز جامعة ولاية نيويورك للتنمية الدولية/المغرب ص 20..

إذن من خلال هذه المقدمة المتواضعة، يمكن طرح التساؤلات التالية: ما هي مدلولات القانون التنظيمي وما الذي يميزه عن باقي القوانين الأخرى؟ وما هي المسطرة التشريعية الخاصة بهذا النوع من القوانين؟ وكيف تعاملت الدساتير المغربية الست معها، وما هي المجالات التي نظمتها أو ستنظمها في ظل دستور 2011؟ كل هذه الأسئلة وغيرها، سنحاول الإحاطة بها من خلال التصميم التالي: المبحث الأول: القوانين التنظيمية مدلولها و مكانتها ثم المسطرة الخاصة بسنها.

- المطلب الأول: مدلول القوانين التنظيمية و مكانتها داخل البناء القانوني.
- المطلب الثاني: المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية.
- المبحث الثاني: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية.
- المطلب الأول: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية السابقة.
- المطلب الثاني: القوانين التنظيمية في ظل دستور 2011.

المبحث الأول: القوانين التنظيمية مدلولها ومكانتها ثم المسطرة الخاصة بسنها:
المطلب الأول: مدلول القوانين التنظيمية ومكانتها داخل البناء القانوني:
الفرع الأول: مدلول القوانين التنظيمية:

تطلق على هذه القوانين تسميات مختلفة، من بينها القوانين التنظيمية القوانين الأساسية أو القوانين النظامية، ومختلف هذه التسميات تبرز أهمية هذه القوانين ودورها مقارنة مع القوانين العادية، غير أن غياب تعريف للقوانين التنظيمية في الدستور المغربي والفرنسي، مما دفع الفقه إلى تعريفها انطلاقاً من الدستور، حيث عرفها الأستاذ مصطفى قلوش: بأنها "مجموعة من القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية، والتي يصوت عليها البرلمان وفق إجراءات خاصة مغايرة لتلك المتبعة في وضع وتعديل القوانين العادية"¹.

وتتميز القوانين التنظيمية عن القوانين العادية بما يلي:

- أن يصاغ عليها الدستور صفة القوانين التنظيمية.
- أن يتم التصويت عليها وتعديلها وفق الشروط المحددة في الدستور.
- أن يصرح المجلس الدستوري بمطابقتها للدستور.²

الفرع الثاني: وظيفة القوانين التنظيمية:

استعملت القوانين التنظيمية في فرنسا حسب الأستاذ Berramdane - أثناء الجمهورية الخامسة - وأدت وظيفة تأجيل الحسم في مشاكل بقيت عالقة بين أقطاب النظام السياسي الفرنسي.³ واعتبر عمر فؤاد بركات بأن لها وظيفة

¹ مصطفى قلوش، "الإطار القانوني والفقه للقوانين التنظيمية"، جريدة الحركة، العدد 3426، بتاريخ 28 يناير 1999.

² نور الدين اشحاش، "الرقابة على دستورية القوانين في المغرب- دراسة مقارنة"، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، 2001/2000، ص 316.

³ نور الدين اشحاش، المرجع نفسه، ص 317.

ثابتة ومستقرة وهي تكملة نصوص الدستور وتحديد شروط تطبيقها. فالدساتير لا يمكن أن تقرر كل شيء، الشيء الذي يجعل هذه الوظيفة التي تتولاها القوانين التنظيمية تغلب على ما سواها من الوظائف¹. والقوانين التنظيمية تعد تدابير تطبيقية للدستور، فبدونها لا يمكن تنفيذ النص الدستوري المتوقع على إصدار هذا القانون.

الشيء الذي يجعل من القانون التنظيمي أداة تعطيل النص الدستوري، مثل القانون التنظيمي المتعلق بحق الإضراب، الذي لم يصدر رغم مرور سنوات على إقراره دستورياً².

الفرع الثالث: مرتبة القوانين التنظيمية ضمن هرمية القوانين:

الدستور لم يحدد مرتبة القوانين التنظيمية، غير أنه حدد لها مجالات وربط صدورهما بإتباع مسطرة خاصة تلزم إحالتها على المحكمة الدستورية ليفحص مدى تطابقها مع الدستور، غير أن غالبية الفقه ذهبوا إلى أن القوانين التنظيمية تتمتع بمرتبة أعلى من القوانين العادية وأدنى من الدستور، مثل موقف الأستاذ Lavroff Cadart والأستاذ مصطفى قلوبوش.

وفي رأينا أن القوانين التنظيمية تحتل المرتبة الثانية، لماذا؟ لأنها مكملة للدستور، ولأن القضاء الدستوري يصرح بمطابقتها للدستور (مثل المغرب وفرنسا) قبل إصدار الأمر بتنفيذها، بالإضافة إلى المجالات التي ينظمها القانون التنظيمي، كل هذا يجعلها في هذه المرتبة بعد الدستور وقبل الأنظمة الداخلية والقوانين العادية.

¹ نور الدين اشحشاح، مرجع سابق، ص 319.

² منذ دستور 1962 إلى دستور 1996.

الفرع الرابع: أهمية القوانين التنظيمية في هرمية القوانين:

لتوضيح هذه الأهمية نطرح السؤالين التاليين:

هل يمكن للقانون العادي مخالفة قانون تنظيمي؟

هل المحكمة الدستورية تراقب مدى مطابقة القوانين العادية للقوانين

التنظيمية؟

للإجابة عن هذه الإشكالية نعود لقرار الغرفة الدستورية عدد 58 حيث صرحت بأن "مطابقة القانون الداخلي للدستور تستلزم مطابقتها أيضا لمقتضيات القوانين التنظيمية المنبثقة عن الدستور"¹، من هنا يمكن القول أن القاضي الدستوري اقر بعدم جواز مخالفة القانون العادي لقانون تنظيمي.

المطلب الثاني: المسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية:

يعتبر دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958 المرجعية الأساسية لدستورنا لسنة 1996 خاصة المادة 45 و 46 التي اقتبس منها مقتضيات تناولها الفصل 58 بالدرس والتحليل، خاصة تلك المتعلقة بالمسطرة التشريعية الخاصة بالقوانين التنظيمية على حد سواء والفصل 85 من الدستور الحالي للمملكة، على خلاف ما أخذ به الدستور الأول لسنة 1962 الذي كان قد خص الفصل 62 للقوانين العادية والفصل 63 القوانين التنظيمية.

وعلى ذلك سنتطرق إلى تلك الإجراءات العادية لإقرار القوانين التنظيمية

أولاً ثم الإجراءات الاستثنائية لإصدارها ثانياً.

لقد تعرض المشرع الدستوري الفرنسي والمغربي لمسطرة خاصة لا قرار

القوانين التنظيمية، فالمادة 46 من دستور الجمهورية الخامسة نصت على أن

¹ قرار الغرفة الدستورية عدد 58، بتاريخ فاتح ابريل 1971 الجريدة الرسمية عدد 3049.

القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين الأساسية التنظيمية يجري التصويت عليها و تعديلها وفقا للأوضاع التالية¹:

• لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويت عليه في المجلس الذي قدم إليه أولا إلا بعد مضي 15 يوما من إيداعه.

• تطبق في هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها في المادة 45 ومع ذلك فإنه في حالة عدم الاتفاق بين المجلسين فإن النص لا يكون إقراره إلا من الجمعية الوطنية في المداولة الأخيرة بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

• القوانين الأساسية التي تتعلق بمجلس الشيوخ يجب أن يتم إقرارها بنفس النص من المجلس.

• لا يجوز إصدار القوانين الأساسية إلا بعد أن يقرر المجلس الدستوري مطابقتها للدستور.

أما الدستور المغربي لسنة 2011 فقد نص على أنه²:

• لا يتم التداول في مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب ، إلا بعد مضي عشرة أيام على وضعها لدى مكتبه ، ووفق المسطرة المشار إليها في الفصل 84. وتتم المصادقة عليها نهائيا بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين من المجلس المذكور ، غير أنه إذا تعلق الأمر بمشروع أو بمقترح قانون تنظيمي يخص مجلس المستشارين أو الجماعات الترابية، فإن التصويت يتم بأغلبية أعضاء مجلس النواب.

¹ المادة 46 من دستور فرنسا لسنة 1958 .

² الفصل 85 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 .

- يجب أن يتم إقرار القوانين التنظيمية المتعلقة بمجلس المستشارين، باتفاق بين مجلسي البرلمان، على نص موحد.
- لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور.

ومن خلال هذين النصين الفرنسي والمغربي يمكن القول أن إقرار القوانين التنظيمية يخضع لإجراءات خاصة ومتميزة عن تلك التي نعرفها في إقرار القوانين العادية، فالبعض منها يتعلق بمناقشة تلك القوانين والبعض الآخر يتعلق بضرورة عرضها على أنظار القضاء الدستوري لأجل التأكد من مطابقتها لمقتضيات الدستور وتصحيح مسار السلطة التشريعية المكلفة دستوريا بسن القوانين منها العادية والتنظيمية معا، ومن هذا المنطلق يمكن أن نتعرض إلى موضوع الإجراءات المطبقة على القوانين التنظيمية.

الفرع الأول : الإجراءات العادية :

طبقا لمقتضيات الفصلين 84 و 85 من الدستور الحالي فإن هذه الإجراءات لا تتعلق فقط بمبادرة القوانين ومناقشتها والموافقة عليها، ولكن تتعلق أيضا بضرورة عرضها على المحكمة الدستورية للبحث فيها قبل إصدارها.

فحسب مقتضيات الفصل 84 من الدستور المغربي الحالي، يتضح أن دراسة أي مشروع أو مقترح قانون يدرس من طرف مجلسي البرلمان وذلك بالتتابع لأجل التوصل إلى المصادقة على نص واحد، دون تمييز بين القوانين التنظيمية والعادية، إلا أن الفقرة الأولى من الفصل 85 أقرت بالنسبة للقوانين التنظيمية من قبل مجلس النواب، أن لا يجوز الشروع في مداولة أي اقتراح أو مشروع قانون تنظيمي إلا بعد مرور عشرة أيام على تاريخ الإيداع لدى مكتبه .

وقد يختلف هذا الأجل من دستور لآخر، فقد حصرتها الفقرة الأولى من المادة 46 من الدستور الفرنسي في خمسة عشر يوماً، وهو نفس الأجل الذي أخذ به كل من الدستور التونسي والموريتاني، في حين أن الدستور الجزائري لسنة 1996، لم يجعل الأجل شرطاً سابقاً للبدء في مناقشة مشروع أو اقتراح قانون تنظيمي، فهي تخضع لما تخضع له تلك القوانين العادية، ولعل الحكمة من وراء اشتراط المشرع الدستوري الفرنسي ومن سار على نهجه أن مرور مدة معينة قبل بدا مناقشة النص، هو إعطاء الفرصة للبرلمان للتفكير والتروي في مشروع أو مقترح هذا القانون نظراً للأهمية المعطاة لتلك الموضوعات التي يتناول تنظيمها، والتي عبر عنها أحد الوزراء أن الإجراءات المتسمة بوقت كبير من التفكير وسلطات متزايدة من مجلس الشيوخ من شأنها أن تؤدي إلى تمتع القوانين الأساسية بقدر كبير من الاستقرار والاحترام¹، فالإشكالية هنا تطرح حول معرفة اللحظة التي يبدأ فيها احتساب هذه المدة، فالمادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية نصت على أن أي مشروع أو مقترح قانون تنظيمي لا تبدأ مناقشته إلا بانقضاء مدة خمسة عشر يوماً التالية للإيداع الفعلي للنص المراد مناقشته²، أما اللجنة التشريعية للجمعية الوطنية ذكرت في تقرير لها بشأن تعديل القانون التنظيمي الخاص بالقضاء بأنه يجب عدم الخلط بين الإيداع النهائي للنص المقترح، وبداية التوزيع الرسمي لهذا النص على أعضاء البرلمان، فان تحديد مدة خمسة عشر يوماً تبدأ بالإيداع الفعلي للنص لدى مكتب رئيس الجمعية الوطنية ولا بد من عنوان لهذا المشروع أو مقترح القانون التنظيمي يحمل هذه الصفة كشرط من الشروط

¹ علي عبد العال سيد احمد: فكرة القوانين الأساسية، دراسة مقارنة طبعة 1990 القاهرة، ص 119.

² المادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية.

الشكلية للشروع في مناقشته ، وفي حالة عدم توفر هذا الشرط تناقش في إطار القوانين العادية¹.

وتعود صلاحية اقتراح هذه القوانين للبرلمان والحكومة حسب مقتضيات المادة 39 من الدستور الفرنسي (لوزير الأول وأعضاء البرلمان حق اقتراح القوانين)²، أما بالنسبة للمغرب فينص على ذلك الفصل 78 من دستور 2011 كما جاء في الفقرة الأولى : (لرئيس الحكومة ولأعضاء البرلمان على السواء حق التقدم باقتراح القوانين)³، ويستنتج مما سبق أن كل الاقتراحات ومشروعات القوانين التنظيمية لا بد أن تخضع لإجراءات خاصة عن تلك التي تخضع لها القوانين العادية، وذلك بواسطة نصوص دستورية أو حسب ما نص عليه القانون الداخلي للمجلسين.

الفرع الثاني : الإجراءات الاستثنائية لإصدار القوانين التنظيمية :

برجعنا إلى النصوص الدستورية نستخلص أن للسلطة التنفيذية حق إصدار قرارات لها قوة القانون، وذلك في حالة التفويض، وان الفقه يؤيد هذا الاتجاه الذي أصبحت فيه الحكومة تنظم بمقتضى تلك القرارات كافة الموضوعات التي تدخل في مجال القانون العادي، ولكن هناك خلاف حول إصدار الحكومة لقرارات لها قوة القانون في نطاق القانون التنظيمي، وقد أيد بعض الفقه إصدار الحكومة لهذا النوع من القرارات على أساس أن العبارات الواردة في الفقرة الأولى من المادة 38 المتعلقة بإجراءات تدخل عادة في نطاق القانون العادي، وكذلك تلك التي تدخل في مجال القانون التنظيمي، وبالتالي فان الحكومة عندما تقوم بتنظيم بعض المسائل في نطاق القانون التنظيمي تكون ضمن مقتضيات دستورية

¹ المادة 127 من النظام الداخلي للجمعية الوطنية .

² الفقرة الأولى من المادة 39 من دستور فرنسا لسنة 1958 .

³ الفقرة الأولى من الفصل 78 من دستور المغرب لسنة 2011.

خاصة ما تتضمنه المادة 38 والمادة 92 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 عكس ما أشارت إليه المادة 82 من الدستور الإسباني لسنة 1978 التي حظرت صراحة مجلس النواب تفويض الحكومة إصدار قوانين متعلقة بموضوعات نص الدستور على ضرورة تنظيمها بقوانين تنظيمية، وفي نفس الاتجاه ذهب الدكتور محسن خليل على إن التفويض التشريعي يجوز في ميدان القوانين العادية وأيضاً في القوانين التنظيمية مادام المشرع الدستوري لم ينص على خلاف ذلك بنص صريح¹.

إلا أن هذا الرأي كان محل خلاف إذ يرى اتجاه فقهي أن المشرع الدستوري وضع إجراءات خاصة ومحددة لأجل إقرار قوانين تنظيمية وان هذه الإجراءات قيدت البرلمان، حيث انه لا يجوز إصدار هذه القوانين خارج ما حددته المادة 46 من الدستور الفرنسي والفصل 58 من الدستور المغربي لسنة 1996 والفصل 85 من الدستور الحالي ، وان مخالفة هذه الإجراءات المنصوص عليها يعد خروجاً على مبدأ توزيع الاختصاص، وهناك رأي فقهي ذهب في نفس الاتجاه واعتبر التفويض في ميدان القوانين التنظيمية أمراً غير جائز من الناحية القانونية حيث إن القوانين التنظيمية يشترط فيها دستورياً المرور بمسطرة الرقابة الموضوعية التي لا نزوح عنها، فهذا يعني أن البرلمان هو الذي يتعين عليه أن يتخذ القوانين التنظيمية دون أي تفويض بشأنها ترتيباً على أن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب، ذلك انه لكي يتحقق التدخل الحتمي للمحكمة الدستورية الذي يعتبر شرطاً أساسياً لنفاذ القوانين التنظيمية فانه يتوجب ابتداء مصادقة البرلمان عليها، ومن هنا استحالة التفويض في مجال القوانين التنظيمية لتتلائم الأمرين

¹ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 1987 الإسكندرية، ص223.

معاً¹، كما ذهب في نفس الاتجاه بخصوص تفويض التشريع في مجال القوانين التنظيمية إلى الحكومة بالقول: "...غير أننا نميل إلى عدم جواز ذلك إذ لو أذن البرلمان للحكومة في أن تصدر مراسيم قوانين تنظيمية لكانت هذه الأخيرة متحررة من المراقبة على مطابقتها للدستور فضلاً عن أن صدور القوانين التنظيمية بغير المسطرة البرلمانية لا يتصور إلا في حالة الانتقال أو حالة الاستثناء"² التي يكون فيها أمر التشريع محفوظاً للملك دون غيره.

واستناداً على ما ورد في شأن هذا الموضوع، يمكن القول أن الاتجاه الذي يعتمد عليه القائل بعدم جواز تفويض التشريع في مجال القوانين التنظيمية وعلى المحكمة الدستورية إبطال كل عمل تقدمت به الحكومة في هذا النطاق ووافق عليه البرلمان.

ومما سبق بيانه، يتضح جلياً أن الخوض في مجال القوانين التنظيمية لا يسمح به إلا في النطاق الذي نصت عليه النصوص الدستورية بصراحة.

¹ مصطفى قلوب: التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، ص 102.

² محمد أشركي: "القوانين التنظيمية في المغرب" المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتنمية، العدد الأول، طبعة 1982، ص 76.

المبحث الثاني: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية:

المطلب الأول: القوانين التنظيمية في الدساتير المغربية السابقة:

يعرف النظام المغربي وكغيره من الأنظمة المقارنة ، الأخذ بمفهوم القوانين التنظيمية تجاوبا مع الأهمية التي تفرضها خصوصيات تطبيقها. فبالمقارنة مع باقي القوانين فهي - القوانين التنظيمية- على مستوى الموضوعات التي تعالجها تأتي غالبا لأجل تكوين السلطات العامة في الدول وتبيان سير العمل بها¹، وإذا كانت بعض الدساتير كالدستور المصري ألتمت الصمت إزاءها، فالدستور المغربي إلى جانب الدستور الفرنسي لم يقيم بتنظيم جميع مؤسساته، بل أسند ذلك بشكل صريح إلى القوانين التنظيمية، بحيث اشترط في جميع دساتيره ضرورة وجود قوانين تنظيمية لتنفيذ المواد الدستورية المتعلقة بتكوين السلطات العامة وقواعد العمل بها، وهو ما يتضح جليا في الدساتير المغربية المتعاقبة منذ ظهور أول وثيقة دستورية.

الفرع الأول: القوانين التنظيمية المنصوص عليها في دستور 1962 :

تبوأ القوانين التنظيمية في ظل دستور 1962 مكانة مهمة ، بحيث تم التنصيص على مجموعة من القوانين التنظيمية أدرجت في فصوله كالتالي :

9. القانون التنظيمي للإضراب الذي نص عليه الفصل 14) الفقرة الثانية): "وسيبيّن قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

10. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية ف 21" قواعد مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

¹ احمد مغنوج، السلطة التنفيذية في المغرب ودورها في مجال التشريع، دراسة مقارنة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس اكدال، موسم 2001/2002، ص 421.

11. القانون التنظيمي لمجلس النواب ف14" ويحدد قانون تنظيمي عدد النواب وطريقة انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وموانعها".
12. القانون التنظيمي لمجلس المستشارين ف 45" ويحدد قانون تنظيمي عدد المستشارين وطريقة انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وموانعها".
13. القانون التنظيمي لقانون المالية ف 53" يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق الشروط التي ينص عليها قانون تنظيمي".
14. القانون التنظيمي للمحكمة العليا للعدل: ف 92" يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا للعدل وكيفية تعيينهم وكذلك المسطرة التي يتعين إتباعها".
15. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ف 97 "المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط يرأسه الملك . ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".
16. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية : ف102 " يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها".
- الفرع الثاني: القوانين التنظيمية في ظل دستور 1970 :**
- عمل الدستور المغربي لسنة 1970 بدوره إلى تكريس الأخذ بمفهوم القوانين التنظيمية وحصنها في ما يلي:
8. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب : ف 14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".
9. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية: ف21"قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

10. القانون التنظيمي لمجلس النواب: ف43 "ويبين قانون تنظيمي عدد نواب كل فئة وطريقة انتخابهم وشروط قابليتهم للانتخاب وموانعها وينتخب رئيس مجلس النواب وأعضاء مكتبه كل سنة في بداية دورة أكتوبر وينتخب المكتب على أساس التمثيل النسبي لكل فريق".

11. القانون التنظيمي لقانون المالية: ف49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".

12. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف85 "يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذلك المسطرة التي يتعين إتباعها".

13. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ف90: "يرأس الملك المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".

14. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية : ف95 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها".

وتجدر الإشارة هنا أنه في ظل دستور 1970 ، قد تم التخلي عن القانون التنظيمي لمجلس المستشارين تجاوبا مع الأخذ بنظام الغرفة الواحدة.

الفرع الثالث : القوانين التنظيمية في ظل دستور1972:

عرف النظام الدستوري المغربي في دستور 1972 بدوره تكريس ما سبق اعتماده من طرف الدساتير السابقة المغربية، وتم التنصيص بمقتضاه على مجموعة من القوانين التنظيمية تمثلت في التالي:

8. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب : ف14" وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

9. القانون التنظيمي لممارسة الوصاية: ف 21 "قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".
10. القانون التنظيمي لمجلس النواب: ف 43 "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب وعدد النواب الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وطريقة الانتخاب وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي".
11. القانون التنظيمي لقانون المالية: ف 49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".
12. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف 86 "يحدد قانون تنظيمي أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين أتباعها".
13. القانون التنظيمي للمجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط: ف 91 "يرأس الملك المجلس الأعلى للإنعاش الوطني والتخطيط ويحدد قانون تنظيمي تركيب هذا المجلس".
14. القانون التنظيمي للغرفة الدستورية: ف 96 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم الغرفة الدستورية وقواعد سيرها وكذلك المهام والوظائف التي تتنافي والعضوية لهذه الغرفة".
- وهنا نسجل على مستوى دستور 1972 غياب كذلك القانون التنظيمي لمجلس المستشارين في ظل استمرار النظام الدستور المغربي بالعمل بالغرفة الواحدة.

الفرع الرابع: القوانين التنظيمية في إطار الدستور 1992:

9. القانون التنظيمي لممارسة حق الإضراب: ف 14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط والإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

10. القانون التنظيمي لمجلس الوصاية : ف21 "قواعد سير مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".
11. القانون التنظيمي لمجلس النواب : ف 43 "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب وعدد النواب الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة و طريقة الانتخاب وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي".
12. القانون التنظيمي لقانون المالية : ف 49 "يصدر قانون المالية عن مجلس النواب بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي".
13. القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق: ف 40"يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".
14. القانون التنظيمي للمجلس الدستوري: ف 78 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه خصوصا ما يتعلقه بالآجال المقررة لعرض مختلف النزاعات عليه".
15. القانون التنظيمي للمحكمة العليا : ف 90 "يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين إتباعها".
16. القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي: ف 93 "يحدد قانون تنظيمي تركيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتنظيمه وصلاحيته وطريقة تسييره".
- من خلال هذا الدستور يتضح لنا انه اعتمد على قوانين تنظيمية أخرى لتنظيم وتسيير الأجهزة الجديدة، مثل لجان تقصي الحقائق و المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

الفرع الخامس: القوانين التنظيمية في ظل دستور 1996:

الجديد الذي نص عليه هذا الدستور، هو إعادة تنصيبه مجددا على القانون التنظيمي لمجلس المستشارين، على اعتبار أن المغرب عرف عودة نظام الشائبة المجلسية "نظام البرلمان بغرفتين".

10. القوانين التنظيمية لممارسة حق الإضراب: ف14 "وسيبين قانون تنظيمي الشروط و الإجراءات التي يمكن معها ممارسة هذا الحق".

11. القوانين التنظيمية لمجلس الوصاية: ف" قواعد مجلس الوصاية تحدد بقانون تنظيمي".

12. القوانين التنظيمية لمجلس النواب: ف37 "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافس ونظام المنازعات الانتخابية".

13. القانون التنظيمي لمجلس المستشارين: ف38 "ويحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس المستشارين ونظام انتخابهم و عدد الأعضاء الذين تنتخبهم كل هيئة ناخبة وتوزيع المقاعد على مختلف جهات المملكة وشروط القابلية للانتخاب وحالات التنافس وطريقة إجراء القرعة المشار إليها أعلاه وتنظيم المنازعات الانتخابية".

14. القانون التنظيمي للجان تقصي الحقائق: ف42 "يحدد قانون تنظيمي طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق".

15. القانون التنظيمي للقانون المالي: ف50 "يصدر قانون المالية عن البرلمان بالتصويت طبق شروط ينص عليها قانون تنظيمي"

16. القانون التنظيمي للمجلس الدستوري : ف80 "يحدد قانون تنظيمي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه خصوصا ما يتعلق بالأجال المقررة لعرض مختلف النزاعات عليه".

17. القانون التنظيمي للمحكمة العليا: ف92"يحدد قانون تنظيمي عدد أعضاء المحكمة العليا وكيفية انتخابهم وكذا المسطرة التي يتعين إتباعها .

18. القانون التنظيمي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي: ف95 "يحدد قانون تنظيمي تركيب المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتنظيمه وصلاحياته وطريقة تسييره".

المطلب الثاني: القوانين التنظيمية في الدستور المغربي الحالي لسنة 2011 :

الفرع الأول: القوانين التنظيمية الصادرة إلى حدود الساعة :

30. القانون التنظيمي رقم 27- 11 المتعلق بمجلس النواب¹ (الفصل 62)

ويضمن الأبواب التالية:

الباب الأول: عدد النواب و نظام الانتخاب و مبادئ التقسيم؛

الباب الثاني: أهلية الناخبين و شروط القابلية للانتخاب؛

الباب الثالث: حالات التنافي؛

الباب الرابع: التصريحات بالترشيح؛

الباب الخامس: الحملة الانتخابية؛

الباب السادس: تحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات

والعقوبات المقررة لها؛

الباب السابع: العمليات الانتخابية؛

¹ الجريدة الرسمية عدد 5987 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011.

- الباب الثامن: قواعد وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج؛
الباب التاسع: المنازعات الانتخابية؛
الباب العاشر: تعويض النواب و الانتخابات الجزئية؛
الباب الحادي عشر: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين بمناسبة
الانتخابات التشريعية؛
الباب الثاني عشر: أحكام انتقالية و مختلفة.
31. القانون التنظيمي رقم 28-11 المتعلق بمجلس المستشارين¹ (الفصل 63)
ويضمن الأبواب التالية:
الباب الأول: عدد المستشارين ونظام الانتخاب؛
الباب الثاني: أهلية الناخبين وشروط القابلية للانتخاب؛
الباب الثالث: حالات التنافي؛
الباب الرابع: التصريحات بالترشيح؛
الباب الخامس: الحملة الانتخابية؛
الباب السادس: تحديد المخالفات المرتكبة بمناسبة الانتخابات
والعقوبات المقررة لها؛
الباب السابع: العمليات الانتخابية؛
الباب الثامن: قواعد وضع المحاضر وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج؛
الباب التاسع: المنازعات الانتخابية؛
الباب العاشر: تعويض المستشارين والانتخابات الجزئية؛
الباب الحادي عشر: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين؛

¹ الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 22 نونبر 2011.

الباب الثاني عشر: الأحكام الانتقالية.

32. القانون التنظيمي رقم 29-11 المتعلق بالأحزاب السياسية¹ (الفصل

السابع) ويحتوي على الأبواب التالية:

الباب الأول: أحكام عامة؛

الباب الثاني: تأسيس الأحزاب السياسية و الانخراط فيها؛

الباب الثالث: مبادئ تنظيم الأحزاب السياسية و تسييرها؛

الباب الرابع: نظام تمويل الأحزاب السياسية وكيفيات مراقبته؛

الباب الخامس: اتحادات الأحزاب السياسية واندماجها؛

الباب السادس: الجزاءات؛

الباب السابع: أحكام انتقالية.

33. القانون التنظيمي رقم 59-11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس

الجماعات الترابية² (الفصل 146) ويحتوي على الأقسام والأجزاء التالية:

القسم الأول: الأحكام المشتركة لتنظيم انتخاب أعضاء مجالس الجهات

ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات والمقاطعات.

الجزء الأول: الأحكام المتعلقة بمدة الانتداب وتاريخ الاقتراع

والترشيحات.

الجزء الثاني: التصويت.

الجزء الثالث: المنازعات الانتخابية.

¹ الجريدة الرسمية عدد 5989 الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر 2011.

² الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 22 نونبر 2011.

الجزء الرابع: الحملة الانتخابية و تحديد المخالفات و العقوبات

المقررة لها.

القسم الثاني: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجهات و مجالس
العمالات و الأقاليم و مجالس الجماعات و المقاطعات.

الجزء الأول: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس الجهات.

الجزء الثاني: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس العمالات

والأقاليم .

الجزء الثالث: أحكام خاصة بانتخاب أعضاء مجالس

الجماعات و المقاطعات.

القسم الثالث: تمويل الحملات الانتخابية للمترشحين.

القسم الرابع: أحكام أنتقالية.

الفرع الثاني: القوانين التنظيمية الأخرى:

من الأحكام الجديدة التي تضمنها الدستور الحالي، والتي لم يسبق
التنصيص على أحكام مماثلة لها في الدساتير السابقة ، ما جاء في الفصل 86،
حين أوجب عرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها قي الدستور
قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان، في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية
الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ الدستور، أي على أبعد تقدير عند انتهاء
الولاية التشريعية التاسعة .

يمكن أن نحصر هذه القوانين التنظيمية في ما يلي:

34. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الخامس، والذي يحدد

مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، وكيفيات إدماجها في مجال التعليم، وفي

مجالات الحياة العامة ذات الأولوية، بهدف تمكينها من القيام مستقبلا بوظيفتها، بصفتها لغة رسمية في البلاد.

35. القانون تنظيمي الذي نص عليه كذلك الفصل الخامس، والذي يحدد صلاحيات وتركيبية وكيفيات سير المجلس الوطني للغات والثقافة المغربية، والذي حددت مهماته على وجه الخصوص في حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية، ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية.

36. القوانين التنظيمية التي نص عليها الفصل العاشر، والتي تحدد كيفيات ممارسة فرق المعارضة لحقوقها المنصوص عليها في نفس الفصل أو في باقي فصول الدستور. (مزيد من التدقيق)

37. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الرابع عشر، والذي يحدد شروط وكيفيات تقديم ملتمسات في مجال التشريع من طرف المواطنين والمواطنات.

38. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الخامس عشر، والذي يحدد شروط وكيفيات تقديم عرائض إلى السلطات العمومية من طرف المواطنين والمواطنات.

39. القانون التنظيمي الذي يحدد شروط وكيفيات ممارسته حق الإضراب المضمون دستوريا في إطار الفصل التاسع والعشرون.

40. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل الرابع والأربعون، والذي يحدد قواعد سير مجلس الوصاية.

41. القانون التنظيمي الذي نص عليه الفصل التاسع والأربعون، والذي تحدد بموجبه، لائحة المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية. التي يمكن تعيين مسؤوليها باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني.

42. القانون التنظيمي الذي يحدد طريقة تسيير لجان تقصي الحقائق المنصوص عليها في الفصل السابع والستون.

43. القانون التنظيمي لقانون المالية، الذي يحدد شروط التصويت من قبل البرلمان على قوانين المالية، كما يحدد هذا القانون التنظيمي طبيعة المعلومات والوثائق والمعطيات الضرورية لتعزيز المناقشة البرلمانية حول مشروع قانون المالية (الفصل 75).

44. القانون التنظيمي الذي يحدد، القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها. وأيضا حالات التنافي مع الوظيفة الحكومية، وقواعد الحد من الجمع بين المناصب، والقواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجارية (الفصل 87).

45. القانون تنظيمي الذي نص عليه الفصل 112، والذي يحدد النظام الأساسي للقضاة.

46. يُحدد كذلك بقانون تنظيمي وفق ما نص عليه الفصل 116 من الدستور، طريقة انتخاب وتنظيم وسير المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمعايير المتعلقة بتدبير الوضعية المهنية للقضاة، ومسطرة التأديب.

47. يحدد أيضا بقانون تنظيمي قواعد تنظيم المحكمة الدستورية وسيرها والإجراءات المتبعة أمامها، ووضعية أعضائها، وكذلك المهام التي لا يجوز الجمع بينها وبين عضوية المحكمة الدستورية، خاصة ما يتعلق منها بالمهن الحرة،

وطريقة إجراء التجديدين الأولين لثلث أعضائها، وكيفيات تعيين من يحل محل أعضائها الذين استحال عليهم القيام بمهامهم، أو استقالوا أو توفوا أثناء مدة عضويتهم (الفصل 132).

48. القانون التنظيمي الذي يحدد شروط وإجراءات تطبيق الفصل 133، المتعلق بالنظر في الدفوعات المتعلقة بعدم دستورية قانون، أثيرت أثناء النظر في قضية ما، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون، الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق وبالحرريات التي يضمنها الدستور.

كما تحدد بقانون تنظيمي وفق ما نص عليه الفصل 146 :

49. شروط تنفيذ رؤساء مجالس الجهات ورؤساء مجالس الجماعات الترابية الأخرى لمداوات هذه المجالس ومقرراتها، طبقا للفصل 138؛

50. شروط تقديم العرائض المنصوص عليها في الفصل 139، من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات؛

51. الاختصاصات الذاتية لفائدة الجهات والجماعات الترابية الأخرى، والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة طبقا للفصل 140؛

52. النظام المالي للجهات والجماعات الترابية الأخرى؛

53. مصدر الموارد المالية للجهات وللجماعات الترابية الأخرى، المنصوص عليها في الفصل 141؛

54. موارد وكيفيات تسيير كل من صندوق التأهيل الاجتماعي وصندوق التضامن بين الجهات المنصوص عليها في الفصل 142؛

55. شروط وكيفيات تأسيس المجموعات المشار إليها في الفصل 144؛

56. المقننات الهادفة إلى تشجيع تنمية التعاون بين الجماعات، وكذا الآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛
57. قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر، وكذا مراقبة تدبير الصناديق والبرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.
58. القانون التنظيمي الذي يحدد تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وتنظيمه، وصلاحياته، وكيفية تسييره.

خاتمة:

من خلال ما تم دراسته في هذا العرض، تتضح لنا الأهمية والمكانة التي تتميز بها القوانين التنظيمية داخل الهرم القانوني في المغرب، باعتبارها مكملات لأحكام الدستور وتسمو على القوانين العادية، وأن المشرع خص مؤسسة البرلمان بحق التشريع في هذا المجال، كما أنها تكون محددة على سبيل الحصر في الدستور، إضافة إلى ما تتميز به من الإحالة بصفة إلزامية على أنظار القضاء الدستوري ليبحث في مطابقتها للدستور؛ إلا أن الإشكال الذي يبقى مطروحا، يتجلى في مدى الالتزام بإصدار القوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور علما أن في الدساتير السابقة تم التنصيص على تنظيم حق الإضراب بموجب قانون تنظيمي، وهو الشيء الذي لم يحدث لحد الساعة. إلا أنه ووفق مقننات الدستور الحالي فقد تم حصر الولاية التشريعية للبرلمان الحالي للمصادقة وإصدار جميع القوانين التنظيمية المنصوص عليها فيه؛ وهنا سي طرح التساؤل من جديد، هل سيتم التقيد فعليا بما تم التنصيص عليه دستوريا أم سيتم خرقه، الإجابة عن هذا التساؤل ستثبتها الممارسة.

لائحة المراجع المعتمدة

1. علي عبد العال سيد احمد: فكرة القوانين الأساسية ، دراسة مقارنة، طبعة 1990، دار النهضة المصرية، القاهرة.
2. نور الدين اشحشاح: "الرقابة على دستورية القوانين في المغرب- دراسة مقارنة" ، أطروحة لنيل دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق اكدال، موسم 2001/2000.
3. مصطفى قلوش: " الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية" ، جريدة الحركة، العدد 3426، بتاريخ 28 يناير 1999.
4. محسن خليل: القانون الدستوري والنظم السياسية، طبعة 1987، منشأة المعارف، الإسكندرية.
5. مصطفى قلوش : التأصيل الفقهي لبعض الإشكاليات الدستورية، طبعة 1998.
6. سيدي محمد ولد سيد آب: الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، مجلة REMALD، العدد 25، سنة 2001.
7. مصطفى قلوش: المبادئ العامة للقانون الدستوري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط الطبعة الرابعة 1995.
8. محمد أشركي: "القوانين التنظيمية في المغرب" المجلة المغربية للقانون والاقتصاد والتنمية، العدد الأول، طبعة 1982.
9. الجريدة الرسمية عدد 3049. الصادرة بتاريخ 17 أبريل 1971
10. الجريدة الرسمية عدد 5987 الصادرة بتاريخ 17 أكتوبر 2011
11. الجريدة الرسمية عدد 5989 الصادرة بتاريخ 24 أكتوبر. 2011

12. الجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 22 نونبر 2011
13. الدستور المغربي لسنة 1962
14. الدستور المغربي لسنة 1970
15. الدستور المغربي لسنة 1972
16. الدستور المغربي لسنة 1992
17. الدستور المغربي لسنة 1996
18. الدستور المغربي لسنة 2011

مجال القوانين التنظيمية ومرتبها في الكتلة الدستورية الموريتانية والمغربية

محمد عبد الجليل الشيخ القاضي
باحث في القانون الدستوري والعلوم السياسية
(سلك الدكتوراه بكلية الحقوق السويسي، جامعة محمد الخامس)

مقدمة

يعتبر الدستور الفرنسي لسنة 1958 أول دستور أحدث هذا الصنف من القوانين، وحدد نطاقه ومجاله، ومسطرته التي تميزه عن القوانين العادية. وقد تبنى نفس المنهج الذي سلكه الدستور الفرنسي في هذا المجال أغلب دساتير الدول المغاربية، وبالخصوص دستوري البلدين محل الدراسة (المغرب وموريتانيا). غير انهما اختلفا في المصطلح الذي أطلقه كل منهما على هذا الصنف من القوانين، فالدستور المغربي أطلق عليه "القوانين التنظيمية"، أما الدستور الموريتاني فقد سماه "القوانين النظامية، ويعود الخلاف في التسمية إلى اختلاف ترجمة المصطلح الفرنسي "lois organiques".

ويحتل هذا الصنف من القوانين (القوانين التنظيمية) مكانة متميزة في الهرم التشريعي؛ إذ يعتبر جزءا من الكتلة الدستورية، ويكمل الدستور ويفصل أحكامه ويحدد شروط تطبيقه. لذلك فإن وظيفة تكملة أحكام ومقتضيات

الدستور التي تقوم بها القوانين التنظيمية تشبه وظيفة المراسيم التطبيقية بالنسبة للقوانين العادية.¹

وقد أقر المشرع الدستوري الموريتاني هذا الصنف من القوانين في دستور 1991 وحدد نطاقه ومسطرته في صلب الوثيقة الدستورية.

أما بالنسبة للمغرب فقد أخذت به جميع الدساتير المتعاقبة بدءا بدستور 1962 إلى الدستور الحالي 2011، وحددت كذلك هي الأخرى مجال هذا الصنف من القوانين ومسطرة إقراره.

وتتحدد إشكالية الموضوع من خلال معرفة مجال القوانين التنظيمية في كل من المغرب وموريتانيا، وهل هو واسع أم ضيق؟ وما هي خصوصية ومميزات هذا الصنف من القوانين عن القوانين العادية؟ وكيف تتحدد مرتبته داخل الكتلة الدستورية لهذين البلدين؟ وهل يمكن للقوانين التنظيمية ان تتدخل في مجال خاص بالقوانين العادية على أساس اعتبار خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى؟ وللإجابة على هذه الإشكالية والأسئلة المتفرعة عنها، ولأغراض منهجية، سنقسم الموضوع إلى ثلاثة مباحث، نتناول في الأول منهما مفهوم هذا الصنف من القوانين وخصوصيته المسطرية، على ان نتناول في المبحث الثاني مجاله ونطاقه في الدستورين محل الدراسة، بينما نخصص المبحث الثالث لمرتبته في هرم التشريع.

¹ عمر فؤاد بركات، القوانين الأساسية، - دراسة مقارنة- طباعة دار الكتاب، 1988، ص 4.

المبحث الأول: مفهوم القوانين التنظيمية (النظامية) وخصائصها المسطرية

سبق أن أشرنا إلى تباين الدستوريين المغربي والموريتاني في المصطلح الذي يطلقانه على هذا الصنف من القوانين، لكن كلا المصطلحين يحيلان إلى نفس المعنى والهدف؛ لذلك نشير إلى أننا سنستخدم المصطلحين معاً خلال استعراضنا لمختلف مواضيع هذه الدراسة.

ونظراً لحدثة هذا الصنف من القوانين نسبياً يجدر بنا قبل أن نتناول مجالاته التطرق إلى مختلف التعريفات التي وضعها الفقه للقوانين التنظيمية، ليتسنى لنا معرفة أهدافها ودواعي إحداثها (المطلب الأول) على أن نلج بعد ذلك لتناول أهم مميزات مسطرة هذا الصنف من القوانين في الدستوريين الموريتاني والمغربي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: التعريف والأهداف

رغم أن الدستور الموريتاني أخذ بصنف القوانين التنظيمية، فإنه لم يتطرق إلى تعريفها، حيث اكتفى بتمييز موضوعاتها وطرق سننها وتعديلها وإخضاعها لرقابة دستورية إلزامية تختلف عن الرقابة التي تمارس على القوانين العادية.

ويلاحظ أن الدستور الفرنسي الذي يعتبر أول من ابتكر هذا الصنف من القوانين لم يقدم هو الآخر أي تعريف محدد له، بل اكتفى بحصر وتحديد الموضوعات التي تنظم بقوانين أساسية، وبيان المسطرة الخاصة التي تتبع في سن وتعديل هذه القوانين، وكيفية أعمال الرقابة الدستورية عليها، وهذا النهج في

تنظيم القوانين الأساسية هو الذي نجد في الدساتير الأخرى التي تضمنت النص على هذا النوع من القوانين، كالدستور السينغالي والدستور الروندي¹. وإذا كان أغلب الدساتير التي تتبنى هذا الصنف من القوانين لم تقدم له تعريفا محددًا، مكتفية بوضع قائمة حصرية لموضوعاته، فإنه توجد مجموعة من التعريفات له أشار إليها بعض فقهاء القانون الدستوري. فقد عرفه الأستاذ مصطفى قلوش بما يلي:

"يراد بالقوانين الأساسية أو العضوية² تلك القوانين الصادرة عن المشرع العادي، والمرتبطة بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام الأساسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، وتنظيم سلطاتها العليا، وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة لوظيفتها"³.

ويعتمد الفقه الدستوري في تعريفه للقوانين التنظيمية على معيارين أساسيين هما:

المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، فتبعا للمعيار الشكلي أو العضوي: القانون التنظيمي هو القانون الذي يصدر بناء على تكليف من الدستور وفق إجراءات تشريعية، تختلف عن تلك المقررة للقوانين العادية، وبالنسبة للمعيار الموضوعي، فالقانون التنظيمي هو القاعدة القانونية التفصيلية للنص الدستوري التي يجب أن تصدر مطابقة لروح الدستور، وأن لا تتعارض مع أحكامه⁴.

¹ - محمد اشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب - دراسة مقارنة - المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 1، 1982، ص: 74.

² - ويطلق عليها كذلك القوانين النظامية (موريتانيا) أو التنظيمية (المغرب - فرنسا).

³ - مصطفى قلوش، المبادئ العامة للقانون الدستوري، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، الطبعة الرابعة 1995، ص: 97.

⁴ - مصطفى بن شريف، التشريع ونظم الرقابة على دستورية القوانين، مرجع سابق، ص: 33.

ومن الواضح أن المعيار الذي تتبناه الدساتير في إضفاء صفة القانون التنظيمي على موضوع دون آخر، هو في الغالب الطابع الدستوري لهذا الموضوع، فكل المجالات التي تصدر فيها قوانين تنظيمية تكون من طبيعة دستورية، وهو ما يعني أنها امتدادا للدستور وتفصيلا له في حال ما إذا كان لفظه مجملا، فالدستور لا يتطرق بالتفصيل إلى جميع الموضوعات والمجالات المتعلقة بنظام الحكم في الدولة، ويحيل بالنسبة للتفاصيل والجزئيات إلى قوانين أساسية (تنظيمية) يصدرها المشرع العادي، غير أن ذلك يتم وفق مسطرة وإجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة في سن القوانين العادية.

وبذلك يظهر أن نظام القوانين التنظيمية، في التطبيق العملي، كوسيلة بسيطة ومرنة لتنظيم الموضوعات ذات الطابع الدستوري بدون حاجة إلى اللجوء إلى الإجراءات المعقدة اللازمة لتعديل بعض مواد الدستور إذا اقتضت الحاجة تعديل مادة أو أكثر من مادة¹.

ويستفاد مما تقدم أن الدساتير التي تتضمن النص على هذا النوع من القوانين، أنها تنص على ضرورة صدور قوانين أساسية لتنظيم مسائل دستورية معينة، وهو ما يعني أن القانون التنظيمي ليس عملا قانونيا ذاتيا أو أصليا، بل إنه عمل قانوني مشتق أو تابع لأنه لا يتدخل إلا بناء على تنصيب عمل قانوني أعلى منه مرتبة بضرورة تدخله، فهو إذن لا يصدر إلا بتكليف من المشرع الدستوري².

¹ - مصطفى قلوب، المبادئ العامة للقانون الدستوري، مرجع سابق، ص:74.

² - سيدي محمد ولد سيد أب، الوظيفة التشريعية في دول المغرب العربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 25، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2001، ص190.

ويهدف هذا الصنف من القوانين إلى تنظيم السلطات عن طريق تطوير المبادئ والقواعد المعقنة في الدستور، فهي تكتسي أهمية خاصة لأنها تعتبر مكملة له. ومن خلال الدستور الفرنسي وبعض دساتير الدول الأجنبية (وكذا دساتير الدول العربية التي تبنت هذا الصنف من القوانين) نلاحظ أن القوانين التنظيمية مهمتها تظهر من خلال تكملتها للدستور وتحديد شروط تطبيقه. فهذه القوانين لا تصدر بصورة تلقائية أو اختيارية، بل مصدرها الدستور نفسه.¹

ونخلص مما سبق أن كل القوانين التنظيمية التي نص عليها الدستور الموريتاني والمغربي -التي سنتطرق لها لاحقا - هدفها الأساسي هو تطبيق أو تفصيل ما نصت عليه مقتضيات هذا الدستور، ذلك أنها لا تصدر بصفة أصلية أو تلقائية أو اختيارية، بل بناء على تكليف من النص الدستوري الأعلى منها في هرم التشريع.

المطلب الثاني : خصوصية مسطرة القوانين النظامية

يختص البرلمان الموريتاني بالتصويت على القوانين النظامية والتعديلات المدخلة عليها، كما هو الحال بالنسبة للقوانين العادية، غير أن الأولى تختلف عن الأخيرة من حيث الإجراءات التي تتبع في المداولة بشأنها والمصادقة عليها وشكل الرقابة التي تخضع لها.

بند أول : خصوصيتها من حيث إجراءات المداولة والتصويت عليها
وقد تناول المشرع الدستوري الموريتاني مسطرة سن القوانين النظامية في المادة 67 من دستور 1991 الميث والمعدل، والتي نصت على ما يلي:

¹-نفس المرجع.

"القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين النظامية يصوت عليها وتعديل طبقا للشروط التالية:

لا يقدم المشروع أو الاقتراح إلى مداولة أو تصويت الجمعية الوطنية إلا بعد انقضاء مدة خمسة عشر (15) يوما بعد إيداعه¹.

لا تصدر القوانين النظامية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري عن دستوريته".

ومن خلال مقتضيات هذه المادة يتضح أن هناك تمايزا واختلافا واضحا بين إجراءات سن القوانين النظامية والقوانين العادية على مستوى شروط المداولة، حيث لا يمكن للغرفة التي أحيل إليها مشروع أو مقترح قانون نظامي أن تناقشه إلا بعد مضي 15 يوما بعد إيداعه لدى مكتبها.

¹ كان نص هذه الفقرة قبل التعديل الدستوري 2017 ، الذي ترتب عنه إلغاء غرفة مجلس الشيوخ، كالآتي: "لا يقدم المشروع أو الاقتراح إلى مداولة و تصويت أول غرفة أحيل إليها إلا بعد انقضاء خمسة عشر (15) يوما بعد إيداعه".

أما الفقرتان الثالثة والرابعة من هذه المادة فقد تم إلغاؤهما، واللتان كان نصهما ما يلي: "تطبق في هذه الحالة الإجراءات المحددة في المادة 66 إلا أنه في غياب الاتفاق بين الغرفتين، لا تصادق الجمعية الوطنية على النص في قراءة أخيرة إلا بالأغلبية المطلقة لأعضائها.

يصادق على القوانين النظامية المتعلقة بمجلس الشيوخ من طرف الغرفتين حسب نفس الصيغة". كما تم إلغاء المادة 66 التي أحالت الفقرة الثالثة، الأنفة، على أحكامها، والتي كان مقتضياتها تنظم طرق المداولة بين مجلسي البرلمان بشأن مشروع أو مقترح قانون نظامي، وذلك نظرا لإلغاء مجلس الشيوخ بموجب التعديل الدستوري الأخير.

وكانت المادة 66 ، قبل إلغائها، تنص على ما يلي: "تنظر الغرفتان في كل مشروع أو اقتراح قانون بغية المصادقة على نص مطابق، وفي حالة خلاف، وحينما تعلن الحكومة الاستعجال، فإن المشروع يمكن أن يحال بعد قراءة واحدة من طرف كلتا الغرفتين، إلى لجنة مشتركة مكلفة باقتراح نص متعلق بالأحكام موضع المداولة، ويمكن أن يحال هذا النص بالطريقة نفسها إلى الغرفتين للمصادقة عليه.

وفي هذه الحالة لا يقبل أي تعديل، إذا لم تتوصل للجنة المشتركة إلى اقتراح نص مشترك أو إذا لم تصادق الغرفتان عليه، للحكومة آنذاك، بعد قراءة جديدة من طرف الغرفتين، انه تتطلب من الجمعية الوطنية البت نهائيا في الأمر".

وإذا كان الدستور الموريتاني 1991 نهج في تعقيده لإجراءات وضع القوانين النظامية نفس المنحى الذي سلكه الدستور الفرنسي لسنة 1958، فإننا نلاحظ أن المدة الزمنية التي اشترط المشرع الدستوري الموريتاني انصرامها لإجراء المداولة بشأن مشاريع ومقترحات القوانين التنظيمية، نلاحظ أنها قليلة جدا بالمقارنة مع المدة التي اشترط مضيها الدستور الفرنسي بموجب التعديل الدستوري الذي شهده الأخير 2008، حيث أصبحت المادة 46 منه تنص على ما يلي: "القوانين التي يعطيها الدستور صفة القوانين التنظيمية يتم التصويت عليها وتعديلها وفق الشروط الآتية: المشروع أو المقترح لا يمكن قراءته أوليا، أو التداول فيه والمصادقة عليه من طرف الجمعيتين إلا بعد انقضاء الأجل النصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 42 (أي انقضاء مدة 6 أسابيع على إيداعه لدى المجلس الأول، و4 أسابيع بعد إحالته على المجلس الثاني).

وفي حالة الاستعجال حسب مقتضيات الفصل 45، فإن مشروع أو مقترح القانون التنظيمي، لا يخضع للمداولة في الجمعية الأولى المحال عليها إلا بعد مرور خمسة عشر يوما على إيداعه..."

غير أن المدة الزمنية التي اشترط الدستور الموريتاني، مضيها لإجراء المداولة بشأن مشروع أو مقترح قانون تنظيمي، فهي وإن كانت قصيرة بالمقارنة مع المدة التي حددها الدستور الفرنسي، فإنها أطول من المدة التي حددها المشرع الدستوري المغربي، حيث اشترط الأخير مضي 10 أيام فقط للمداولة بشأن مشروع قانون تنظيمي¹.

¹ انظر الفصل 85 من الدستور المغربي 2011.

ويتم تبرير اشتراط هذه المدد الزمنية لإجراء المداولة، بأن الهدف منها هو تحاشي التسرع في دراسة المسائل التي يتولى تنظيمها القانون التنظيمي، ذلك أنها دائما تكون مسائل على درجة كبيرة من الأهمية.

كما يمكن تبرير اشتراط هذه المدة برغبة المشرع في إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمان للتفكير والتروي قبل الإقدام على الموافقة على مشروع أو مقترح القانون النظامي، وذلك حتى لإحاطة هذه القوانين بأكبر قدر من الثبات والاستقرار لأنها تعتبر مكملة لأحكام الدستور.

وباستثناء الإجراءات المنصوص عليها في المادة 67 من الدستور الموريتاني، التي أضفت على مسطرة إجراء المداولة بشأن مشاريع ومقترحات القوانين النظامية خصوصية تميزها عن الإجراءات التي تتبع في إطار المداولة بشأن القوانين العادية، فإن الأولى تخضع لنفس المسطرة المتبعة في إقرار مشاريع ومقترحات القوانين العادية المنصوص عليها في المادة 66 من دستور 1991¹.

وفيما يتعلق بطرق المصادقة على القوانين النظامية فإن أغلب الدساتير التي تتضمن النص على القوانين التنظيمية تشترك في تعقيد مسطرة سنها وتعديلها بالمقارنة مع القوانين العادية، غير أنها تتباين في أشكال هذا التعقيد، الذي تظهر بعض جوانبه عادة، في مجال الأغلبية المطلوبة واللازمة للمصادقة على هذه القوانين². بيد أن ذلك لا ينطبق على الدستور الموريتاني 1991، حيث لم يشترط أغلبية خاصة للمصادقة على القوانين النظامية، واكتفى بالأغلبية العادية التي تتم بها المصادقة على القوانين العادية، وذلك من خلال إحالة الفقرة

¹ تنص المادة 66 من الدستور على ...

² - محمد اشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 76.

الثانية من المادة 67 على أحكام المادة 66، حيث تنظم هذه الأخيرة الإجراءات التي تمر بها المصادقة على القوانين العادية، وهو ما يعني أن الدستور الموريتاني لم يخص المصادقة على القوانين النظامية بأغلبية خاصة تميزها عن الأغلبية العادية المطلوبة في المصادقة على القوانين العادية.

بند ثاني: شكل الرقابة الدستورية التي تخضع لها

إذا كانت القوانين النظامية تختلف عن القوانين العادية من حيث الإجراءات التي تتبع في سنها وتعديلها، فإنها تختلف عنها كذلك من حيث شروط تنفيذها وإصدارها، ذلك أنه إذا كانت القوانين العادية تمكن إحالتها إلى رئيس الدولة لإصدارها فور مصادقة البرلمان عليها، فإن الوضع يختلف بالنسبة للقوانين النظامية، حيث لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذها إلا بعد عرضها على المجلس الدستوري للبت في مدى مطابقتها لأحكام الدستور والحكم بدستوريتها. ففي موريتانيا ينص دستور 1991، المثبت والمعدل، على منع إصدار القوانين النظامية قبل أن يصرح المجلس الدستوري بدستوريتها. حيث تنص المادة 67- الفقرة الأخيرة - منه على ما يلي: "لا تصدر القوانين النظامية إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري عن دستوريتها".

ونفس المعنى تقريبا نصت عليه كذلك الفقرة الأولى من المادة 86 من هذا الدستور، والتي أوردت ما يلي: "تقدم للمجلس الدستوري القوانين النظامية قبل إصدارها، والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها، وذلك للبت في مطابقتها للدستور".

وقد بين القانون النظامي لمتعلق بالمجلس الدستوري ذوي الصفة في الإحالة، فنصت المادة 17 منه على ما يلي: "يحيل الوزير الأول القوانين النظامية

التي يتم إقرارها من طرف البرلمان إلى المجلس الدستوري وتبين رسالة الإحالة، عند الاقتضاء، حالة الاستعجال، وتحال النظم وتعديلات النظم التي يتم إقرارها من طرف الجمعية الوطنية إلى المجلس الدستوري من طرف رئيس الجمعية".

وعلى المجلس الدستوري أن يبت في مدى مطابقة القوانين النظامية المحالة إليه لأحكام الدستور، خلال مدة شهر واحد، ويمكن تقليص هذه المدة بناء على طلب من رئيس الجمهورية، وفي حالة الاستعجال إلى ثمانية (8) أيام¹.

ويؤدي رفع النزاع إلى المجلس الدستوري إلى تعليق مدة الإصدار²، والأحكام التي يعلن المجلس الدستوري في قراراته مخالفتها للدستور لا يمكن إصداره أو تنفيذها، كما أن قرارات المجلس الدستوري تتمتع بحجية الشيء المقضي به. ولا يقبل أي طعن في قرارات المجلس الدستوري، وهي ملزمة للسلطات العمومية وجميع السلطات الإدارية والقضائية³.

وقد مارس المجلس الدستوري الموريتاني رقابته على دستورية القوانين النظامية بشكل فعلي، حيث إنه على الرغم من أن معظمها صدر في شكل أوامر قانونية، فإن ذلك لم يكن عائقاً أمام تصريحه بمخالفة بعض منها للدستور، حيث صرح بعدم دستورية بعض مقتضيات مجموعة من القوانين النظامية، ومنها مقتضيات المادة 13 و15 وترتيبات الفقرة الأولى من المادة 26 وترتيبات المادة 35 من القانون النظامي المتعلق بمحكمة النقض، وكذلك القانون النظامي المتعلق باللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات فيما يتعلق بأحكام الفقرات 2 و1 على التوالي من المواد 1 و2 و3 و6.

¹- المادة 86 (فقرة 3) من الدستور.

²- الفقرة 3 من نفس المادة

³- المادة 87 من الدستور.

ونخلص إلى القول بأن الرقابة التي يقوم بها المجلس الدستوري على القوانين النظامية تعتبر رقابة حقيقية وفعالة، نظرا لأنها تتم بصورة إلزامية، فلا يمكن إصدار قانون نظامي إلا بعد أن يصرح المجلس الدستوري بتطابق أحكامه مع الدستور، وعلى العكس من ذلك، تعتبر الرقابة التي يمارسها المجلس الدستوري على القوانين العادية رقابة اختيارية، حيث لا تتم إلا بناء على مبادرة من أحد ذوي الصفة المخولين دستوريا حق إحالة هذه القوانين إلى المجلس الدستوري.

وفي المغرب تنص الفقرة الأخيرة من الفصل 85 من دستور 2011 على ما يلي: "لا يمكن إصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، إلا بعد أن تصرح المحكمة الدستورية بمطابقتها للدستور".

ويترتب على ذلك وقف سريان الأجل المحدد لإصدار الأمر بتنفيذ القوانين التنظيمية، أي أن أجل الإصدار المحدد في الفقرة الرابعة من الفصل 132 بشهر، لا يحتسب إلا ابتداء من تاريخ توصل الحكومة بنسخة من قرار المحكمة الدستورية، الذي يصرح بمطابقة النص للدستور¹. أما إذا صرحت المحكمة الدستورية بعدم دستورية النص، فلا يمكن إصدار الأمر بتنفيذه، كما تنص على ذلك الفقرة الأولى من الفصل 134 من دستور 2011.

وفي هذا الإطار فإن الرقابة التي تمارسها المحكمة الدستورية على القوانين التنظيمية تنصب على القانون من الناحية الشكلية الإجرائية والموضوعية في ذات الوقت.

فمن الناحية الشكلية يتأكد المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) قبل النظر في جوهر الموضوع، من أن القانون المعروض عليه قد استوفى جميع

¹ - انظر الفقرة الخامسة من الفصل 132 من دستور 2011.

الإجراءات الشكلية التي نص عليها الفصلان 84 و 85 من دستور 2011¹، ومن كونه يندرج في سياق القوانين التنظيمية الواردة في الدستور على سبيل الحصر. أما من الناحية الموضوعية فيفحص المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) القانون المعروض عليه مادة مادة، من أجل التأكد من أن المواضيع التي يتناولها القانون مطابقة لمنطوق الدستور وروحه².

وقد ألزم النص الدستوري المحكمة الدستورية بمقتضى الفقرة الرابعة من الفصل 132 بإصدار قرارها بشأن النصوص المحالة إليها في مدة لا تتجاوز شهر من تاريخ الإحالة إليها، لكنه أجاز للحكومة إمكانية تخفيض هذه المدة إلى ثمانية (8) أيام بطلب منها في حالة الاستعجال. ومن خلال مقتضيات هذه الفقرة نلاحظ أن الآجال التي نصت عليها تسري على القوانين التنظيمية والعدلية بنفس الدرجة. تخضع القوانين التنظيمية لرقابة دستورية مسبقة وقبلية يمارسها عليها المجلس الدستوري (المحكمة الدستورية) بكيفية أوتوماتيكية ومباشرة بعد إحالة نص القانون التنظيمي عليه من قبل رئيس المجلس الذي وافق على النص في مرحلته النهائية، وهي إحالة مفروضة بقوة الدستور، إذ لا مجال للتردد بشأنها³، فبمجرد الموافقة على النص التنظيمي من طرف المجلسين، حيث يصبح نهائياً، وقبل إحالته على الملك قصد إصدار الأمر بتنفيذه، يتم عرضه على المحكمة الدستورية لكي تقرر مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وذلك تطبيقاً لمقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 85 من دستور 2011.

¹ - يقابلهما الفصل 85 من دستور 1996.

² - مصطفى قلوش، الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص:16.

³ - عبد النبي كياس، توزيع السلطات في النظام السياسي المغربي على ضوء دستور 1996، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس أكادال، 2010/2011، ص:260.

المبحث الثاني : مجالات القوانين التنظيمية في الدستورين الموريتاني والمغربي

سيراً على النهج الذي كرسه الدستور الفرنسي 1958¹ في تحديد مجال القوانين التنظيمية، فإن المشرع الدستوري في كل من المغرب وموريتانيا حدد مجال القوانين النظامية في فصول محددة بكيفية تمنع زيادتها أو توسيع نطاقها، وذلك عبر مختلف الدساتير التي شهدها هذين البلدين.

بند أول: موضوعات القوانين النظامية في الدستور الموريتاني

في أول دستور أقر صنف القوانين النظامية² ضمن القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، حصر المشرع الدستوري الموريتاني المجالات والموضوعات التي ينظمها هذا الصنف من القوانين. ورغم أن المادة 67 من دستور 1991 نصت بشكل واضح على صنف القوانين النظامية، فإنها لم تحصر ميدانها في فقرات أو فصول معينة، وإنما اكتفت بالتنصيص على أن القوانين النظامية هي تلك القوانين التي يضيف عليها الدستور تلك الصفة، وميزتها باتباع إجراءات خاصة في سننها وتعديلها والرقابة الدستورية الوجوبية التي تخضع لها، حيث تنص المادة أعلاه على ما يلي:

" القوانين التي يضيف عليها الدستور صفة القوانين النظامية يصوت عليها وتعديل طبقاً للشروط التالية..."

وإذا كانت مقتضيات هذه المادة لم تحصر ميدان القوانين النظامية، فإنه من خلال قراءة فاحصة لمختلف مواد الدستور لاحظنا أنه أحال إلى قوانين تنظيمية في 11 من مواده فقط، نوضحها حسب ما يلي:

¹ - أحال الدستور الفرنسي 1958 على قوانين تنظيمية في 16 مادة منه.

² الدستور الموريتاني لسنة 1991. أما دستوري 1959 و1961 فلم ينصا على وجود هذا الصنف من القوانين ضمن القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية.

- المادة 26 - الفقرة 5 - " يحدد قانون نظامي شروط وصيغ قبول الترشيح وكذلك القواعد المتعلقة بالوفاة وبمانع الترشح لرئاسة الجمهورية"؛
ومن خلال هذه الفقرة يتضح ان الدستور ترك للقانون النظامي وضع شروط وصيغ قبول الترشيح، وكذلك القواعد المتعلقة بحالات الوفاة وموانع الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية.

- المادة 44 - الفقرة 2 - " يحدد قانون نظامي، الشروط التي يتم بمقتضاها استبدال أصحاب تلك الإنايات والوظائف والمهام"؛
تحيل هذه الفقرة إلى قانون نظامي لوضع الشروط التي يتم بمقتضاها استبدال البرلمانيين وأصحاب الوظائف التمثيلية المهنية الذين يعينون أعضاء في الحكومة.

- المادة 48 "يحدد قانون نظامي شروط انتخاب أعضاء البرلمان وعددهم وعلاواتهم وشروط الانتخاب، كما يحدد نظام عدم القابلية والتعارض؛
- كما يحدد هذا القانون النظامي شروط انتخاب الأشخاص الذين يقومون في حالة شغور منصب، بتبديل النواب أو الشيوخ حتى يتم التجديد العام أو الجزئي للغرفة التي ينتمون إليها"؛

وقد أحالت هذه المادة إلى القانون النظامي لتحديد شروط انتخاب الأشخاص الذين يقومون، في حالة شغور منصب، بتبديل النواب أو الشيوخ، حتى يحن وقت التجديد العام أو الجزئي للغرفة التي ينتمون إليها.

- المادة 51 - الفقرة 3 - أوكلت هذه الفقرة للقانون النظامي مهمة تحديد الحالات الاستثنائية التي يسمح بسببها للعضو البرلماني أنه يفوض تصويته لأحد زملائه من أعضاء الغرفة التي ينتمي إليها؛

- المادة 68 - الفقرة الأخيرة :-" يحدد قانون نظامي تنظيم وسير عمل محكمة الحسابات وكذلك النظام الأساسي لأعضائها"؛
- وللإشارة فإن هذه الفقرة لم تكن موجود قبل المراجعة الدستورية الأخيرة التي تمت المصادقة عليها عن طريق القانون الدستوري 2012-015. وهو ما يعني أن هذا القانون النظامي جديد ، حيث تم استحداثه بموجب هذا التعديل الدستوري .
- المادة 57 - الفقرة الأخيرة - أحالت إلى قانون نظامي لتوضيح وتكميل أحكام هذه المادة المحددة لمجال القانون؛
- المادة 82 : يحدد قانون نظامي الوظائف التي تتعارض مع شغل منصب عضو في المجلس الدستوري ؛
- المادة 88 : " يحدد قانون نظامي، قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه، وخاصة الآجال المفتوحة لرفع النزاعات إليه"؛
- ويتضح من خلال هذه المادة أن القانون النظامي هو الموكل إليه تحديد قواعد تنظيم سير المجلس الدستوري، والوظائف المتعارضة مع وظائف أعضائه، والإجراءات التي تتبع أمامه؛
- المادة 89 - الفقرة الأخيرة- : أحالت إلى قانون نظامي يحدد النظام الأساسي للقضاة، وقواعد تنظيم وسير المجلس الأعلى للقضاة؛
- المادة 94 ، فقرة أخيرة، : " يحدد قانون نظامي تنظيم وسير عمل المجلس الأعلى للفتوى والمظالم".

وقد تم إنشاء هذا المجلس بموجب التعديل الدستوري 2017¹ وأدمج فيه مؤسستي وسيط الجمهورية والمجلس الإسلامي الأعلى. وعهد إلى هذا المجلس مهمة إصدار الفتاوى، أي الآراء الفقهية، طبقاً لتعاليم المذهب المالكي، كما يستقبل مطالبات المواطنين المتعلقة بخصوصيات عالقة، وذلك في إطار علاقتهم مع إدارات الدولة أو أي هيئة أو مؤسسة تضطلع بمهمة المرفق العمومي²

- المادة 92 - الفقرة الأخيرة - "يحدد قانون نظامي تشكيل محكمة العدل السامية، وقواعد سيرها وكذلك الإجراءات المتبعة أمامها"؛

- المادة 96 - الفقرة الأخيرة - : "أحالت إلى قانون نظامي يحدد تشكيلة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، والقواعد المنظمة لسير أعماله؛

- المادة 97: أوكلت للقانون النظامي مهمة تحديد تشكيلة وتنظيم وسير عمل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان.

وللإشارة فإنه من خلال المراجعة الثانية لدستور 1991 التي تمت المصادقة عليها عن طريق القانون الدستوري رقم 2012/015 تمت إضافة قانونين نظاميين للقائمة السابقة التي كانت محددة لموضوعات القوانين النظامية في الدستور، والتي حصرت مجالات القوانين التنظيمية في عشرة فقط. ويتعلق مجال أحد القانونين النظاميين - اللذين تمت إضافتهما- بتنظيم وسير عمل محكمة الحسابات، والآخر يتعلق بتحديد تشكيلة وتنظيم سير عمل اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان. كما تمت إضافة قانون نظامي متعلق بتنظيم وسير عمل المجلس الأعلى للفتوى والمظالم لقائمة موضوعات القوانين التنظيمية.

¹ تم هذا التعديل بموجب القانون الدستوري الاستثنائي رقم 2017-021 وكذا القانون الدستوري الاستثنائي ، هو الآخر، رقم 2017-022، الجريدة الرسمية، العدد 1393، مكرر، بتاريخ 2017/8/15.

² الفقرتين 2 و3 من المادة 94.

وبذلك يكون إجمالي عدد مجالات القوانين النظامية في الدستور الموريتاني ثلاثة عشر مجالا فقط.

ثانيا: مجالات القوانين التنظيمية في الدستور المغربي

دأب المشرع الدستوري المغربي منذ دستور 1962 إلى غاية دستور 1996 إلى تحديد مجالات القوانين التنظيمية بشكل حصري عبر فصول محددة في مختلف الدساتير المتعاقبة، غير أنه يلاحظ أن المشرع الدستوري بالمقارنة مع دستور 1996 تبنى من خلال المراجعة الدستورية 2011 فكرة توسيع مجالات القوانين التنظيمية، حيث إن دستور 1996 نص على تسعة قوانين تنظيمية فقط، في حين نجد دستور 2011 وسع من المجالات التي أسند فيها الاختصاص لهذا الصنف من القوانين - أي القوانين التنظيمية - حيث بلغ عدد هذه القوانين في الدستور الأخير تسعة عشر (19) قانون تنظيمي، وهو ما يعني أن المشرع الدستوري تدارك ما أغفله الدستور السابق من عدم إسناد الاختصاص في مجموعة من الميادين للقانون التنظيمي.

وفيما يلي سنعرض مجالات ومضامين القوانين التنظيمية التي نص عليها دستور 2011:

- الفصل 5: قانون تنظيمي يحدد بموجبه مراحل تفعيل الطابع الرسمي للأمازيغية، كما يحدد بموجبه صلاحيات وتركيبية وكيفية سير مجلس وطني للغات والثقافة المغربية، مهمة هذا المجلس حماية وتنمية اللغتين العربية والأمازيغية، ومختلف التعبيرات الثقافية المغربية؛

- الفصل 7: القانون التنظيمي المتعلق بالأحزاب السياسية؛

- قانون تنظيمي خاص بالمعارضة البرلمانية وكيفية ممارستها لحقوقها المنصوص عليها في الدستور.
- الفصل 14: قانون تنظيمي يحدد بموجبه شروط وكيفيات تقديم اقتراحات وملمات في مجال التشريع من طرف المواطنين والمواطنين؛
- الفصل 15: قانون تنظيمي يحدد شروط وكيفيات تقديم عرائض إلى السلطات العمومية من طرف المواطنين والمواطنات؛
- الفصل 29: قانون تنظيمي يحدد شروط وكيفيات ممارسة حق الإضراب؛
- الفصل 44: قانون تنظيمي يحدد قواعد سير مجلس الوصاية؛
- الفصل 49: قانون تنظيمي متعلق بالتعيين في المناصب العليا؛
- الفصل 62: قانون تنظيمي متعلق بمجلس النواب؛
- الفصل 63: القانون التنظيمي المتعلق بمجلس المستشارين؛
- الفصل 67: قانون تنظيمي يحدد طريقة تسيير تقصي الحقائق؛
- الفصل 75: القانون التنظيمي المتعلق بقانون المالية؛
- الفصل 87: قانون تنظيمي يتعلق بتحديد القواعد المتعلقة بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها؛
- الفصل 112: قانون تنظيمي يحدد النظام الأساسي للقضاة؛
- الفصل 116: قانون تنظيمي يحدد طريقة انتخاب وتنظيم وسير المجلس الأعلى للسلطة القضائية.
- الفصل 131: قانون تنظيمي متعلق بالمحكمة الدستورية؛
- الفصل 133: قانون تنظيمي يحدد شروط وإجراءات تطبيق أعمال الدفع بعدم دستورية قانون؛

- الفصل 146: القانون التنظيمي المتعلق بالجهات والجماعات الترابية؛
 - الفصل 153: قانون تنظيمي يحد تأليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي وتنظيمه وصلاحياته وكيفية تسييره.
- ومن خلال الفصول الآنفة التي حصرت مختلف المجالات التي تنظم بقوانين تنظيمية، نلاحظ وبشكل جلي مدى توسع نطاق هذه الأخيرة في دستور 2011 بالمقارنة مع الدساتير السابقة.
- وقد امتاز دستور 2011 عما سبقه من الدساتير المغربية بوضعه لأجال محددة ملزمة لتحضير القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور¹.
- وهكذا يتضح مما سبق أن مجال القوانين التنظيمية في المغرب أوسع منه في موريتانيا، فإذا كان التعديلين الدستوريين اللذين عرفهما الدستور الموريتاني 2012 و2017 أضافا إلى قائمة القوانين النظامية المحددة في دستور 1991 ثلاثة قوانين نظامية فقط، فإن المراجعة الدستورية الأخيرة للدستور المغربي 2011 أضافت عشرة قوانين تنظيمية لقائمة القوانين التنظيمية التي حددها دستور 1996. ومن خلال ذلك نخلص إلى أن مجال القوانين التنظيمية واسع جدا في الدستور المغربي بالمقارنة مع الدستور الموريتاني.
- ويترتب على تحديد مجالات القوانين التنظيمية في كل من المغرب وموريتانيا مجموعة من الآثار والنتائج، سنعرضها في الآتي.

¹ - حيث ينص الفصل 86 من دستور 2011 على ما يلي: "تعرض مشاريع القوانين التنظيمية المنصوص عليها في هذا الدستور وجوبا قصد المصادقة عليها من قبل البرلمان في أجل لا يتعدى مدة الولاية التشريعية الأولى التي تلي صدور الأمر بتنفيذ هذا الدستور".

المطلب الثاني: الآثار المترتبة على حصر مجال القوانين النظامية (التنظيمية)

من خلال تحديد المشرع الدستوري الموريتاني والمغربي لنطاق القوانين النظامية وحصر مجالاتها في موضوعات محددة، يمكن أن نستخلص النتائج التالية:

- إن المعيار في تحديد هذه الفئة من القوانين عن غيرها من القوانين العادية، هو تدخل المشرع الدستوري بشكل صريح عن طريق إضفاء صفة القوانين التنظيمية على بعض القوانين دون غيرها، وتبعاً لهذا التدخل والتنصيب الصريح يتم التمييز بين القوانين التنظيمية والقوانين العادية.

وعليه، فإن كل نص قانوني لا يكون مندرجاً فيما اعتبره الدستور من القوانين التنظيمية يبقى على أصله، أي مجرد قانون عادي، حتى ولو كان محتوى النص على درجة من الأهمية، كما هو الحال بالنسبة للقانون المنظم للاستفتاء. وعلى خلاف ما سبق فإن كل نص أضيف عليه الدستور صفة القانون التنظيمي يحتفظ بتلك الصفة، حتى ولو كان من حيث المحتوى منقطع الصلة بتنظيم السلطات العامة وسير المؤسسات الدستورية، كما هو الحال بالنسبة للقانون المتعلق بالإضراب¹.

لا يمكن تنظيم موضوعات تدخل في مجال التشريع العادي بموجب قانون نظامي، وإلا عد هذا القانون صادراً في غير مجاله، وترتب على ذلك إمكانية وصفه بنوع من عدم الدستورية، وقد أثبتت هذه المسألة أمام المجلس الدستوري الفرنسي، إلا أن رأيه فيها لم يسر في نفس الاتجاه، بل إنه رفض إعلان عدم

¹ - مصطفى قلوبوش، الإطار القانوني والفقهى للقوانين التنظيمية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 47 نونبر - دجنبر 2002، ص: 12.

دستورية قانون تنظيمي صدر في مجال التشريع العادي، وذلك على أساس أن تنظيم موضوع يدخل في نطاق القوانين العادية بمقتضى قانون تنظيمي لا يضيف صفة القانون التنظيمي على النص الصادر في غير مجاله، ولا يكسبه نفس القوة التي تتمتع بها القوانين التنظيمية، ومن ثم يظل بالإمكان إلغاؤه أو تعديله بقوانين عادية فقط¹.

إن القوانين التنظيمية تصدر دائما بالاعتماد على نص دستوري يسمح بتكاملته عن طريق تحديد كيفية تطبيقه أو معالجة الموضوع برمته، وبدون التكاليف الصريح من المشرع الدستوري، يتعذر على البرلمان أن يعالج أو ينظم موضوعا بمقتضى قانون تنظيمي.

فلكي يتدخل البرلمان لمعالجة أمر من الأمور الداخلية في صلاحياته التشريعية ومقتضى قانون تنظيمي يتطلب ابتداء وجود نص دستوري يحيل إلى قانون تنظيمي ليتولى بيان ما هو محدد له في ذات النص الدستوري، وفي هذا يتشابه المرسوم التطبيقي مع القانون التنظيمي، فإذا كان المرسوم التطبيقي يتوقف كيانه على وجود قانون، فإن القانون التنظيمي بدوره لا يمكن أن يخرج إلى حيز الوجود إلا بوجد نص دستوري يحيل إلى قانون تنظيمي يتولى تطبيق ما هو مقرر في النص الدستوري².

من الآثار أو النتائج المترتبة على تحديد نطاق القوانين التنظيمية هو أنه بعد أن يتوفر السند الدستوري لهذا الصنف من القوانين، يتعين على البرلمان أن يراعي في وقت وضعه المجالات المبنية في الدستور دون خروج على منطوق

¹- انظر قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 62-76 الصادر بتاريخ 28 يناير 1976.
²- مصطفى قلوب، الإطار القانوني والفقه للقوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص:13.

الدستور وروحه، وعليه فالبرلمان لا يحق له تفادي الرقابة الوجوبية، كما لا يملك البرلمان الحق في تضمين القانون التنظيمي ما يشاء من الأحكام دون مراعاة الحدود التي رسمها النص الدستوري¹.

المبحث الثالث : مرتبة القوانين التنظيمية في هرم التشريع الموريتاني والمغربي

نظرا إلى أن القوانين الأساسية (القوانين التنظيمية) تعتبر مصدرا من مصادر الدستور في الدول ذات الدساتير المكتوبة، فإنها تأتي من حيث الأهمية في الدرجة الثانية بعد وثيقة الدستور. لذلك لا يجوز أن تحتوي على أحكام مخالفة لتلك المقررة في نص الدستور، تطبيقا لمبدأ الشرعية، فالقاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية أقل درجة من القاعدة الدستورية الصادرة عن السلطة التأسيسية والملزمة لجميع السلطات التي أنشأتها².

وفي هذا الإطار سنخصص هذا المبحث لتناول مرتبة القوانين التنظيمية في هرم الكتلة الدستورية الموريتانية والمغربية (المطلب الأول). وفي هذا المنحى يطرح تساؤل حول إمكانية توغل قانون أعلى بالتشريع في مجال خاص بالقانون الأدنى، وبعبارة أخرى هل يمكن للقوانين التنظيمية أن تتدخل في مجال خاص بالقوانين العادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مكانة القوانين التنظيمية في هرم التشريع

إن مرتبة القوانين التنظيمية (المغرب-فرنسا-إسبانيا) أو الأساسية (تونس) أو النظامية (موريتانيا) تتحد في سلم تدرج القوانين في الدولة تبعا لنوعية الدستور وما يقرره من مقتضيات وأحكام³.

¹- نفس المرجع ، ص:13.

² محمد يحيى، المغرب الدستوري، مطبعة اسبارطيل طنجة ، تاريخ النشر 2013، ص 47.

³ -مصطفى قلوبوش، الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص:18.

ويرى الأستاذ محمد اشركي أن القوانين التنظيمية تحتل منزلة بين المنزلتين، مؤسسا رأيه على معيار مزدوج: مادي وشكلي، فمن الناحية المادية فإن القوانين التنظيمية تكمل أحكام الدستور، ومن الناحية الشكلية فلها خصوصيتها المتمثلة في المسطرة التي تتبع في سننها وتعديلها، والتي تعتبر أكثر صلابة من مسطرة القوانين العادية، وبالتالي تحتل القوانين التنظيمية مرتبة أعلى من القوانين العادية داخل سلم تدرج القواعد القانونية¹.

أما الأستاذ مصطفى قلوش فيميز في إطار حديثه عن مرتبة القوانين التنظيمية بين الدساتير الجامدة والدساتير المرنة، ففي ظل الأخيرة تعتبر جميع القوانين على اختلاف أنواعها تحتل منزلة واحدة، وحينما يحدث تعارض بين قانون دستوري وقانون عادي، فإن المتأخر منهما يلغي السابق، وعلى خلاف ما سبق، فإنه في نطاق الدستور الجامد تحتل النصوص الدستورية المرتبة الأولى، لتتوقف منزلة القوانين التنظيمية على ما يقرره الدستور في هذا الشأن، فإذا أتى الدستور الجامد خاليا من إجراءات خاصة بالقوانين الأساسية (القوانين التنظيمية أو النظامية) فإن هذه الأخيرة تأتي مع القوانين العادية في مرتبة واحدة تالية للمرتبة الأولى التي تحتلها النصوص الدستورية، ليحسم التعارض بين القانون الأساسي والقانون العادي بإعمال قاعدة اللاحق يلغي السابق².

أما إذا نص الدستور الجامد على إجراءات خاصة بالقوانين التنظيمية كما هو الحال في المغرب وفرنسا (وموريتانيا) فإن هذه القوانين تحتل المرتبة الوسطى

¹ محمد اشركي، القوانين التنظيمية بالمغرب، مرجع سابق، ص: 82.

² مصطفى قلوش، الإطار القانوني والفقهي للقوانين التنظيمية، مرجع سابق، ص 82.

بين الدستور والقانون العادي، وبذلك تكون هذه القوانين أدنى مرتبة من الدستور وأعلى منزلة من القانون العادي¹.

وتأسيسا على ما سبق فإن القوانين التنظيمية تأتي في مرتبة أعلى من القوانين العادية والأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية معا، ويجد ذلك سنده في أنه إذا كانت مسألة خضوع الأنظمة الداخلية للبرلمان لأحكام الدستور لم تثر إشكالا، فإن من شأن وجود بعض القواعد القانونية داخل هرمية التشريع أن يحتم البحث في أيهما يدخل في "المجال الدستوري" بالنسبة للأنظمة البرلمانية. فعلى غرار دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية 1958 فإن دستور المملكة المغربية 1996 والقانون التنظيمي 29-93 المحدث بموجبه المجلس الدستوري (والمعدل بقانون تنظيمي 8-987) يؤكد على إجبارية إحالة القوانين التنظيمية والنظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان على المجلس الدستوري ليبت في مطابقتها مع أحكام الدستور (الفصل 81 فقرة 2 من دستور 1996² المادة 21 فقرة 2 من القانون التنظيمي 29-93)³؛ هذا المعطى قد يفيد أن هذه النصوص توجد في مرتبة واحدة، وبالتالي في مرتبة أعلى من القانون العادي، لكن اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي والمغربي تفيد غير ذلك، إذ تذهب إلى اعتبار القوانين التنظيمية في مرتبة أعلى من الأنظمة البرلمانية، وبالتالي فالأولى تدخل في "المجال الدستوري" بالنسبة للثانية⁴.

¹ نفس المرجع والصفحة..

² يقابله الفصل 132 من الدستور الحالي، كما نشير إلى أن الأخير نص في الفصل 129 منه على إحداث محكمة دستورية لتحل محل المجلس الدستوري الذي كان موجودا في السابق.

³ نفس المادة تم الاحتفاظ بمضمونها ومكانها في الترقيم في القانون التنظيمي الجديد رقم 066.13. المتعلق بالمحكمة الدستوري.

⁴ يحيى حلوي، الأنظمة الداخلية للمجالس البرلمانية والمجلس الدستوري، المنجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 40، شتنبر - أكتوبر 2001، ص: 37.

وينص الدستور الموريتاني على انه يحدد قانون نظامي قواعد تنظيم وسير المجلس الدستوري والإجراءات المتبعة أمامه وخاصة الآجال المفتوحة لرفع النزاعات إليه¹.

وقد سار المجلس الدستوري الموريتاني في منحى اعتبار القوانين النظامية تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، ومن أمثلة ذلك ما ذهب إليه خلال نظره في النظام الداخلي لمجلس الشيوخ (الغرفة الثانية في البرلمان²)، حيث أكد في قراره (المجلس الدستوري الموريتاني) رقم 001 على أن القوانين العادية والنظم الداخلية للبرلمان يجب أن لا تتضمن أحكاما مخالفة للدستور والقوانين النظامية (القوانين التنظيمية)، ومما جاء في حيثيات قراره في هذا الموضوع "... نظرا إلى أن الفقرة 5 من الأحكام العامة تخضع سير مجلس الشيوخ للقواعد الواردة في الدستور والقوانين النظامية المتعلقة بسير الجمعيات البرلمانية، وحيث إن الفقرة 5 لعدم إخضاعها هذا النظام للتقييد بهذه الترتيبات الأخيرة فإنها لم تتقيد بالدستور"³.

ويرى الأستاذ أحمد سالم ولد ببوط أن الممارسة القانونية المتعلقة بمفهوم الدستور في موريتانيا، حددت نطاقا متعارفا عليه يقوم على القواعد التالية:

- فصول الدستور، ديباجة الدستور، المبادئ الأساسية المعتمدة في قوانين الجمهورية، القوانين النظامية⁴.

¹ المادة 88 من دستور 1991 المثبت والمعدل.

² تشير إلى انه تم إلغاء هذه الغرفة بموجب التعديل الدستوري الأخير 2017.

³ قرار المجلس الدستوري الموريتاني رقم 001 الصادر 20/06/1992 الجريدة الرسمية، عدد 831 بتاريخ 15/08/1994.

⁴ أحمد سالم ولد ببوط، مجموعة النصوص القانونية الدستورية والتنظيمية والقرارات والأعمال المتعلقة بالمجلس الدستوري في الجمهورية الإسلامية الموريتانية، طباعة وتصميم وسحب المطبعة الوطنية، بدون ذكر تاريخ النشر، ص36.

- ومن خلال هذا الترتيب الذي وضعه الأستاذ احمد سالم ولد ببوط يتضح أن ديباجة الدستور وكذلك المبادئ الأساسية المعتمدة في قوانين الجمهورية، أو ما يطلق عليه "المبادئ ذات القيمة الدستورية" لها قيمة الدستور، وهذا هو الذي سارت عليه بعض قرارات المجلس الدستوري في فرنسا والمغرب وموريتانيا، وعليه فإن القوانين النظامية في موريتانيا توجد في المرتبة الثانية في سلم هرم الكتلة الدستورية.

وفي المغرب ينص الفصل 132 من دستور 2011 على أنه "تمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة، إليها بفصول الدستور وبأحكام القوانين التنظيمية..." ولعل مقتضيات هذا الفصل هي التي تبرر مسابقة المجلس الدستوري المغربي (المحكمة الدستورية) الاجتهادات نظيره في فرنسا، ويمكن ان نستشف ذلك بوضوح من خلال الديباجة التي تصدر بها بعض أحكامه وقراراته، وذلك بالنظر إلى النصوص التي تستند إليها والعلل التي ترتكز عليها.

ففي سند ديباجة قراره 95-52¹ و 98-212² وكذلك قراره رقم 98-13³ صرح على التوالي: "حيث إن تطابق النظام الداخلي لمجلس النواب مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور".

"حيث إن تطابق النظام الداخلي لمجلس المستشارين مع أحكام الدستور يستوجب مطابقته أيضا للقوانين التنظيمية المنصوص عليها في الدستور".

ومن خلال ما سبق يتضح أن القضاء الدستوري في كل من موريتانيا والمغرب يجعل القوانين التنظيمية في مكانة قريبة من منزلة الدستور، وان لم تكن

¹ م.د.م قرار 95-352 يناير 1995، ج.ر، عدد 4291 بتاريخ 23 شعبان 1415-25 يونيو 1995، ص:193.

² م.د.م قرار 98-212 صادر 23 محرم 1419، 20 ماي 1998، ج ر، عدد 4594 بتاريخ 11 يونيو 1998، ص:1755.

³ م.د.م قرار 98-213 صادر 2 صفر 1419-28 مايو 1998، ج ر عدد 4598 بتاريخ 25 يونيو 1998، ص 1844.

تمثاله؛ ما يؤكد أن القوانين التنظيمية تدخل في "المجال الدستوري" بالنسبة للأنظمة الداخلية للبرلمان الموريتاني والمغربي.

المطلب الثاني: إمكانية تدخل القوانين التنظيمية في مجال خاص بالقوانين العادية

إن تكريس مبدأ تدرج القواعد القانونية داخل التنظيم القانوني للدولة، ما هو إلا تجسيد حقيقي لمبدأ المشروعية واحتراما لسيادة القانون بين مختلف السلطات العامة، وكل إخلال بهذا المبدأ ما هو في حقيقة الأمر إلا تجاوز للقانون، وانطلاقا من كل ذلك فإن مخالفة قاعدة قانونية دنيا لقاعدة قانونية عليا يعد من منظور القضاء الدستوري مخالفة دستورية، في حين يعتبر تدخل قاعدة قانونية عليا في مجال خاص بقاعدة قانونية دنيا لا يعتبر مخالفة دستورية¹.

ومن المعروف أن القوانين التنظيمية تعتبر داخلة ضمن "المجال الدستوري" للقوانين العادية، حيث إن هذه الأخيرة ملزمة بعدم مخالفة القوانين التنظيمية، لأنها توجد في منزلة أعلى منها في سلم تدرج القواعد القانونية، كما يمكن لقاعدة عليا أن تتدخل في مجال خاص بالقاعدة الأدنى منها، وبالتالي فمن الممكن أن تتدخل القوانين التنظيمية في مجال خاص بالقوانين العادية.

وفي ظل غياب قرارات للمجلس الدستوري الموريتاني تظهر مدى دستورية، أو عدم، دستورية تدخل قانون أعلى بالتشريع في مجال خاص بقانون أدنى منه في المرتبة، يمكن الاستئناس باجتهادات القضاء الدستوري المغربي، حيث نجد العديد من القرارات الصادرة عن هذا الأخير تكرر إمكانية توغل قانون تنظيمي في مجال قانون عادي، ومن ذلك القرارات التالية:

¹ - محمد نوري، الكتلة الدستورية بالمغرب - مقارنة دستورية قضائية - منشور على الرابط التالي :

- القرار رقم 2007 - 659¹ المتعلق بإحالة القانون التنظيمي رقم 06.49 القاضي بتتيمم القانون التنظيمي رقم 93-29 المتعلق بالمجلس الدستوري على هذا الأخير، والقرار رقم 2007-660 المتعلق بإحالة القانون التنظيمي رقم 50.60 القاضي بتتيمم القانون التنظيمي رقم 31.97 المتعلق بمجلس النواب²، والقرار رقم 2007-661 المتعلق بإحالة القانون التنظيمي رقم 51.60 القاضي بتتيمم القانون التنظيمي رقم 32.97 المتعلق بمجلس المستشارين على أنظار المجلس الدستوري³. هذه القرارات الثلاثة جاءت بعد إضافة مواد جديدة على هذه القوانين التنظيمية تخص التصريح الإلزامي بالامتلاكات لكل من أعضاء المجلس الدستوري وأعضاء مجلس النواب ومجلس المستشارين. وحيث إنالدستور المراجع سنة 1996 في المقتضيات الدستورية التالية :

الفصل 37 -فقرة2-⁴ ينص على ما يلي : "ويبين قانون تنظيمي عدد أعضاء مجلس النواب ونظام انتخابهم وشروط القابلية للانتخاب وأحوال التنافي ونظام المنازعات الانتخابية" وبذلك فإن هذا الفصل لم يورد عبارة "التصريح الإلزامي بالامتلاكات" ضمن المجالات التي يحددها هذا القانون التنظيمي.

ونفس الشيء عن الفصل 38⁵ المتعلق بمجلس المستشارين .. وما قيل عن الفصل 37 و38، يقال أيضا عن الفصل 80⁶، الذي لم يحدد "التصريح الإلزامي بالامتلاكات" ضمن اختصاص القانون التنظيمي 29.93 المتعلق بالمجلس

¹ م.د.م. قرار رقم 2007-659، الصادر بتاريخ 23 سبتمبر 2007 ج.ر. عدد 5571 بتاريخ 22 أكتوبر 2007، ص 3448.

² م.د.م. قرار رقم 2007-660، نفس المرجع، ص 3451.

³ م.د.م. قرار رقم 2007-661، نفس المرجع، ص 3453.

⁴ يقابله الفصل 62 من دستور 2011.

⁵ يقابله الفصل 63 من دستور 2011.

⁶ يقابله الفصل 131 من دستور 2011.

الدستوري. وانطلاقا من كل ذلك قد يفهم أن إدراج مواد جديدة (التصريح الإيجابي بالامتلاكات) ضمن قانون تنظيمي لم يتم تحديدها في الدستور بأنها مخالفة دستورية. لكن اجتهادات القضاء الدستوري المغربي سارت في منحى مغاير، فطالما تدخلت قاعدة قانونية عليا (القوانين التنظيمية) في مجال خاص بالقوانين الدنيا (القوانين العادية)، فإن ذلك عمل دستوري وليس فيه ما يخالف الدستور¹.

وفي الأخير خلص المجلس الدستوري المغربي في هذه القرارات، إلى أن هذه القوانين التنظيمية ليس فيها ما ينعت بعدم الدستورية، ما دام أن هذه القوانين (التنظيمية) توغلت بالتشريع في مجال خاص بالقوانين العادية.

خاتمة

من خلال ماسبق عرضه في هذا البحث لاحظنا ان مجال القوانين التنظيمية في الدستورين الموريتاني والمغربي محدد ومحصور في صلب الوثيقة الدستورية، ولا يمكن أن يتناول هذا الصنف من القوانين تنظيم أي مجال خارج تلك الموضوعات التي أوكل إليه المشرع الدستوري تنظيمها.

ورغم أن الدستورين في كلا البلدين لم يحددا مجالات القوانين التنظيمية في قوائم محددة في فصل واحد، فإننا من خلال استقراءنا لموضوعات هذه القوانين في مختلف أبواب وفصول هذين الدستورين لاحظنا أن مجال القوانين التنظيمية أوسع في المغرب منه في موريتانيا، حيث حدد المشرع الدستوري المغربي في دستور 2011 تسعة عشر مجالا يختص القانون التنظيمي بتنظيمها، بينما أوكل المشرع الدستوري في موريتانيا مهمة تنظيم ثلاثة عشر مجالا فقط للقوانين النظامية

¹ محمد نوري، مرجع سابق.

(التنظيمية). وبذلك نلاحظ أن نطاق القوانين التنظيمية أوسع في النظام الدستوري المغربي منه في النظام الدستوري الموريتاني.

وفيما يتعلق بمسطرة سن هذا الصنف من القوانين فإن المشرع الدستوري في كل من المغرب وموريتانيا ميزها بشروط إجرائية خاصة تختلف عن تلك التي أقرها مسطرة سن القوانين العادية، سواء من حيث إجراءات المداولة بشأنها وطرق التصويت عليها أو من حيث شكل الرقابة الدستورية "الأوتوماتيكية" الوجودية التي تخضع لها، حيث لا يمكن إصدارها إلا بعد عرضها على أنظار القضاء الدستوري ليبت في مدى مطابقتها للدستور.

غير أن الدستورين المغربي والموريتاني وإن اتفقا في اشتراط مضي تلك المدة المحددة، فإنهما لم يتفقا على تحديد عددها، فالدستور المغربي اشترط مضي 10 أيام على إيداع هذا الصنف من القوانين لإجراء المداولة بشأنه من طرف مجلسي البرلمان، بينما اشترط الدستور الموريتاني مضي مدة أكثر هي 15 يوما.

وهكذا فإن القوانين التنظيمية تحتل مرتبة متميزة في هرم الكتلة الدستورية لهذين البلدين، حيث تأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور، مايلزم معه عدم مخالفة التشريعات الأدنى منها مرتبة لما تقرره من أحكام، أي احترام مبدأ خضوع القاعدة الأدنى للقاعدة الأعلى في هرم التشريع.

ومن خلال عرض مجمل لأهم خلاصات مواضيع هذا الدراسة يمكن القول إن هناك نقاط تشابه وتطابق إلى حد ما بين مختلف الآليات والوسائل الدستورية التي يمنحها المشرع الدستوري في البلدين محل الدراسة لتنظيم طرق اشتغال البرلمان فيما يتعلق بمساطر القوانين التنظيمية، وإن اختلفا في بعض التفاصيل والجزئيات المتعلقة ببعض المساطر والإجراءات.

ونختم بالقول إن العقلنة البرلمانية التي أخذ بها كل من الدستور الموريتاني والمغربي نتيجة التأثر بالتقنيات التي أحدثها الدستور الفرنسي لسنة 1958 على مستوى العمل البرلماني، أدت بشكل لافت إلى تقليص الدور التشريعي للبرلمان، وتركت الباب مفتوحاً على مصراعيه للسلطة التنفيذية لتشريع بحرية في كل المجالات الخارجة عن تلك الموضوعات المحددة والمحصورة للقوانين العادية والتنظيمية في صلب الوثيقة الدستورية.