

منشورات
مجلة العلوم القانونية
MarocDroit.Com

سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية

مستجدات دستور 2011 وآفاق التطبيق :
محاولة في بسط سبل التنزيل
الديمقراطي لمقتضياته

العدد الثاني 2014

هيئة الإستشارة العلمية

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| د. محمد براو | د. إدريس الكريني |
| د. حسن طارق | د. ثريا لعيوني |
| د. مصطفى المعمر | د. أحمد بوعشيق |
| د. أحمد مفيد | د. عبد الحميد الربيعي |
| د. أمحمد أقزيبير | د. يونس برادة |
| د. عبد الجبار عراش | د. محمد الفالي |
| د. محمد محمد الألفي | د. محمد الأعرج |
| د. أحمد حمومي | د. أحمد أجمعون |
| د. محمد الرضواني | د. طارق أتلاتي |

سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية

تصدر عن

مجلة العلوم القانونية

MarocDroit.Com

إدارة السلسلة

الأستاذ ميمون خراط
مدير مجلة العلوم القانونية

الأستاذ نبيل بوحميدي
مدير موقع العلوم القانونية

لنشر في السلسلة يرجى مراسلة
البريد الإلكتروني للمجلة
revue.sjp@hotmail.com
الهاتف : 06 00 58 84 42

العدد الثاني 2014

النشر والتوزيع

مكتبة الرشاد - سطات -

الهاتف : 05 23 40 27 72

البريد الإلكتروني : lamrinimounir@yahoo.fr

الطبع والسحب

مطبعة الأمنية

الهاتف : 05 37 72 48 39 - الفاكس : 05 37 20 04 27

البريد الإلكتروني : impoumnia@yahoo.fr

رقم الإيداع القانوني : 2014MO0746

ردمك : 978-9954-29-122-1

جميع الحقوق محفوظة

قواعد النشر

- ✓ أن تكون المادة تدرج ضمن الدراسات الدستورية والسياسية، ومنضبطة للقواعد اللغوية،
- ✓ أن تكون محررة على برنامج Word
- ✓ أن تكون هوية المرسل واضحة، وأي مساهمة تصل بدون إسم أو بإسم مستعار لن تعرف طريقها للنشر،
- ✓ أن لا يكون البحث قد سبق نشره، أو مقدا للنشر في مجلة أخرى، وأن يتعهد الباحث بذلك، وبعد تقديمه للنشر الى جهة أخرى، حتى يتم إتخاذ قرار النشر من عدمه،
- ✓ لا يجوز نشر البحث أو أجزاء منه في مكان آخر بعد إقرار نشره في هذه المجلة،
- ✓ المجلة لا تؤكد صحة المعلومات المنشورة ولا خلافها، كما لا يمكن أن تؤكد خلوها من انتهاكات لحقوق الغير،
- ✓ للمجلة حق إدخال التعديلات التي تراها ضرورية على المادة المراد نشرها، مع إخبار المعني بالأمر بذلك،
- ✓ لا يتعهد المجلة بإرجاع المادة المرسلة سواء نشرت أو لم تنشر،
- ✓ تتعهد المجلة بإرسال إشعار بالنشر إلى صاحب المادة فور نشرها،
- ✓ يجب مراعاة القواعد المتعارف عليها في البحث العلمي والدراسة الأكاديمية من زاوية توثيق المصادر والمراجع والنصوص،
- ✓ أن تكون المقالات والدراسات معبرة عن جهد في البحث والتحليل وألا تتضمن ما هو من عمل الغير دون الإحالة عليه،
- ✓ كتابة الإسم الكامل، والصفة داخل المساهمة المرسلة،

- ✓ للمجلة الحق في إعادة نشر المواد المنشورة دون الحاجة لإستئذان صاحبها
- ✓ يمنح المؤلف نسخة من العدد المنشور،
- ✓ المساهمات المنشورة تعبر فقط عن آراء كتابها، ولا تلزم المجلة.

فهرس

7..... افتتاحية

دراسات وأبحاث

الإطار الدستوري الجديد والحكومة الديمقراطية الرشيدة

11..... محمد براو

صلاحيات الملك في الدستور المغربي : دراسة نقدية

23..... عبد الرحيم العلام

قراءة في الفصل 122 من الدستور المغربي 2011

66..... جمال العزوزي

موقع الحكومة القضائية في الدستور المغربي الجديد

79..... يوسف الزوجال

مستجدات الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 2011

88..... سعيد الطواف

الرقابة البعدية على دستورية القوانين

104..... أنوار عشبية

المجتمع المدني والدستور : دراسة في طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي
"للمجال" التشريعي

117..... الشامي الأشهب يونس

النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وإشكالية التعارض مع نصوص الدستور المغربي

- 145..... محمد بوبوش
قراءة دستورية في تفكك الأغلبية الحكومية
- 189..... جابر لبوع

محور القانون الدستوري المقارن

- المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان
- 227..... حمودي محمد بن هاشمي
مركز الوزير الأول في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008
- 240..... الأستاذ يعيش تمام شوقي
الحكام على ضوء دستور 2011 : دراسة في الأسس
- 263..... ذكرياء خراط

دراسات باللغة الفرنسية

La Coopération Internationale des Collectivités Territoriales
Marocaines à la lumière de la Constitution Marocaine de 2011

CHEGGARI Karim..... 1

La décision extérieure marocaine : processus et acteurs

Khadija OULGHAZI..... 22

افتتاحية

شكل دستور 2011 منعطفا تاريخيا في مسار الدستورية المغربية، منتقلا من دستور لتأسيس شرعية لسنة 1962 الى دستور الحقوق والحريات بكل تجلياته وتمظهراته، إلا أن الأمر لا يستقيم بمجرد وضع الوثيقة الدستورية والمصادقة عليها في غياب فاعلين دستوريين في المستوى المطلوب من جهة وفي غياب تنزيل ديمقراطي حقيقي لمقتضياته يستلهم من روح الدستور غاياته وفلسفته ويتجاوز عيوبه.

هكذا بعد مرور سنتين ونصف من عمر هذه الوثيقة يطرح التساؤل حول مدى احترام فلسفة وروح هذا الدستور ومدى تحقيق غاياته بالإضافة الى الوعي الديمقراطي الذي أبان عليه الفاعلون في هذا الإطار وكذا التساؤل حول التغيير الذي أحدثته هذه الوثيقة في طريقة اشتغال المؤسسات السياسية والدستورية الى غير ذلك من التساؤلات التي تطرح نفسها في هذا الإطار والتي ستحاول الدراسات المدرجة ضمن هذا العدد الإجابة عنها ولو بشكل نسبي.

والبداية كانت بدراسة قيمة للأستاذ محمد براو حول موضوع الإطار الدستوري الجديد والحكومة الديمقراطية الرشيدة، تلتها دراسة مفصلة للأستاذ عبد الرحيم العلام تطرق من خلالها لصلاحيات الملك في الدستور المغربي: دراسة نقدية، وفي دراسة للأستاذ جمال العزوزي حاول من خلالها دراسة الفصل 122 من الدستور، وفي موضوع الحكومة القضائية في الدستور حاول الأستاذ يوسف الزوجال بدراسة قيمة أن يتحدث عن موقع هذه الحكومة في الوثيقة الدستورية، وضمن العدد أيضا مقال للأستاذ سعيد الطواف حول مستجدات الرقابة على دستورية القوانين على ضوء دستور 2011 تلتها دراسة حول نفس الموضوع للأستاذ أنوار عشيبة حول موضوع الرقابة البعدية على دستورية القوانين.

وعلاقة بالمجتمع المدني والدستور فقد تطرق الأستاذ الشامي الأشهب يونس لهذا الموضوع بتفصيل وذلك بدراسة في طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي للمجال التشريعي، كما أن إشكالية تعارض الوثيقة الدستورية مع بعض مقتضيات الدولية كان حاضرا ضمن هذا العدد بدراسة للأستاذ محمد بوبوش حول موضوع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وإشكالية التعارض مع نصوص الدستور المغربي، تلتها قراءة دستورية في تفكك الأغلبية الحكومية للأستاذ جابر لبوع.

وفي جانب آخر والمتعلق بالدراسات باللغة الفرنسية تم إدراج مقالين تحت عنوان :

- Le statut du Chef du gouvernement au Maroc : entre droit et fait.
- La coopération Internationale des collectivités territoriales Marocaines à la lumière de la constitution Marocaine de 2011.

وقد ختمنا هذا العدد بملحق تم تخصيصه لمشروع قانونين تنظيميين الأول متعلق بالقانون التنظيمي رقم 65.13 والمتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، والثاني يتعلق بالقانون التنظيمي رقم 066.13 والمتعلق بالمحكمة الدستورية.

ونظرا لانفتاح العدد على بعض الدراسات المقارنة فقد وقع الاختيار على النظام الدستوري الجزائري وذلك من خلال دراستين الأولى حول المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان في النظام الدستوري الجزائري، والثانية حول مركز الوزير الأول على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008.

وفي الختام لا يسعنا الا أن نتقدم بالشكر الجزيل لكل من ساهم في هذا العدد كما نتمنى أن يجد القارئ والباحث في هذا العدد ضالته ومبتغاه.

ذميمون خراط

مدير مجلة العلوم القانونية

دراسات وأبحاث

الإطار الدستوري الجديد والحكمة الديمقراطية الرشيدة

د.محمد براو

رئيس مركز الأبحاث والدراسات
حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد
مستشار مشرف بالمجلس الأعلى للحسابات

تقوم منظومة الحكامة الديمقراطية الرشيدة، على أسس الرقابة والمحاسبة والنزاهة، باعتبارها قوام البنية التحتية الأخلاقية للدولة، إذ لا ديمقراطية بدون رقابة ومحاسبة ونزاهة (= مكافحة الفساد) ولا رقابة ومحاسبة ونزاهة بدون حكمة ديمقراطية ودولة قانون، فكيف كرس الدستور الجديد هذه المعادلة على ضوء المعايير المتعارف عليها عالميا؟

I- المعايير والممارسات الفضلى المتعارف عليها عالميا :

1- الحكامة الديمقراطية :

الحكامة ابتداء هي عبارة عن مسار أو مسلسل من خلاله تمارس السلطة بدون تحديد معلن للأهداف المنشودة، أي أن الحكامة منهج ووسيلة وليست غاية بحد ذاتها، ينصرف موضوعها إلى الطرق والآليات وليس إلى الأهداف والغايات. من وجهة نظر الأمم المتحدة تعني الحكامة "ممارسة السلطة بأبعادها الاقتصادية والسياسية والإدارية في تدبير شؤون البلد على كافة المستويات، وهي تشمل على الآليات والمؤسسات والممارسات التي من خلالها يبلور المواطنون مصالحهم، ويمارسون حقوقهم الشرعية، ويؤدون التزاماتهم ويديرون خلافاتهم" في سبيل النهوض بالتنمية الشاملة المستدامة، ذلك أن الحكامة العاجزة ديمقراطيا لن تكون قادرة على وقف تبيد الموارد والفساد والتسلط والتعسف والارتجال،

وبالتالي تضيع بوصلة التنمية ويختل ميزان العدل وعندما يختل هذا الأخير يؤذن بخراب العمران على قول ابن خلدون.

وعليه أثبتت الدراسات المقارنة المحكمة أن التنمية المستدامة ولا سيما في بعدها البشري تقتضي التحول نحو الديمقراطية من خلال رسم الهدف التالي وهو، "الوصول إلى نمط لصناعة القرار حول مجمل القواعد والسياسات العمومية بما يسمح برقابة الشعب، الذي يتعين على أفراده أن يتمتعوا بحقوق متساوية في المشاركة في عملية صناعة القرار تلك بصفة مباشرة وغير مباشرة".

وفيما يلي عناصر تثبيت الحكامة الديمقراطية حسب معايير الأمم المتحدة :

- تطوير التعددية؛
- تطوير وحماية واحترام حقوق الإنسان؛
- تدعيم حكم القانون؛
- تنمية وتغذية وتثبيت نظام انتخابي يتيح التعبير الحر والنزيه للشعب من خلال انتخابات دورية ذات مصداقية؛
- خلق وتطوير الأسس القانونية والآليات الضرورية التي تتيح مشاركة كافة أعضاء المجتمع في تنمية وتثبيت الديمقراطية؛
- تقوية الديمقراطية من خلال الحكامة الرشيدة؛
- تقوية الديمقراطية من خلال تطوير تنمية مستدامة؛
- دعم التآلف والتضامن الاجتماعي.

2- الحكامة الرشيدة :

لكي تتصف الحكامة بصفة "الرشد" وهي صفة أدق وأعمق وأوسع وأنبئ من صفة "الجودة" فعليها أن تخضع للشروط والمتطلبات التالية :

• مأسسة الإصلاح: أن يكون الإصلاح منهج حكم، وعمل مؤسس، ونظام مستقر، وقوانين جارية، أي أن لا يكون معلقا على إرادة فرد أو جماعة، مهما جباها الله به من كارزمية وإلهام.

• الرؤية الإستراتيجية: أي التوفر على منظور بعيد المدى لتطوير المجتمع والنهوض بموارده، مع ضمان وضوح الرؤية في تحديد الخطط ورسم البدائل والقدرة على التكيف مع المتغيرات الداخلية والخارجية، الحالية والمستقبلية.

• المشاركة: جميع المواطنين رجالا ونساء لهم الحق في المساهمة في اتخاذ القرار، إما مباشرة أو بواسطة مؤسسات تمثيلية تعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم.

• حكم القانون: أن تكون المنظومة القانونية عادلة وأن يتم تطبيقها بنزاهة ولاسيما تلك القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان.

• الشفافية: ضمان التدفق والتبادل الحر للمعلومات، بحيث تصبح المؤسسات العمومية ومعاملاتها وحساباتها متاحة بصورة مباشرة لكل المعنيين بها بمن فيهم المواطنون، حتى يمكن متابعة عملها ومراقبتها ومحاسبتها.

• الرقابة والمحاسبة والمساءلة: وجود نظام متكامل للرقابة والمحاسبة والمساءلة وإمكانية تطبيق هذا النظام على جميع متخذي القرار.

• التوجه التوافقي: التوجه نحو تحري إجماع واسع حول مصلحة الجميع. والتوافق على الإجراءات المتخذة لتحقيق ذلك.

• تكافؤ الفرص: ويعني العدل الاجتماعي والاهتمام بالفئات في وضعية صعبة.

• تحقيق حاجات المواطنين: من خلال توظيف الموارد الوطنية باقتصاد وكفاءة وفعالية (دور الرقابة والمحاسبة).

3- محورية الرقابة والمحاسبة والنزاهة (= مكافحة الفساد) :

الرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد) نظام وقيم وآليات ومؤسسات أفقية وعمودية تشكل مربط الفرس في تحريك وضمان نجاح الحكامة التنموية في كافة أبعادها ومستوياتها وتفاعلاتها. إنها نسق أو بنية متكاملة الأضلاع والفعاليات والفاعلين، الغرض منها وضع مسلسل متماسك وفعال وذو مصداقية لطرح التصرفات والأعمال والإنجازات ذات الصلة بتدبير الشأن العام والمال العام رهن إشارة من لهم القدرة على فحصها وتقييمها والحكم على مدى صحتها ودقتها وجودتها، تلوها المساءلة أي وضع المسؤولين المخلين بواجباتهم أمام عواقب أفعالهم، أي الطلب منهم تقديم التوضيحات اللازمة لجميع الأطراف المعنية بمن فيهم المواطنون حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم.. وقبول المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش والانحراف والفساد.

وتتأسس الرقابة والمحاسبة والنزاهة على ثلاثة أركان، وذلك من منظور الحكامة الديمقراطية التنموية الشاملة :

- الرقابة والمحاسبة السياسية : ضمان آليات المشاركة والمراقبة والمتابعة والمعاقبة الشعبية بواسطة الانتخاب وحرية التعبير والاحتجاج.

- الرقابة والمحاسبة المالية : وتعني واجب تقديم الحساب عن الاستعمال الحالي والمخطط له للموارد العمومية وتحمل مسؤولية الفشل والأخطاء والانزلاقات.

- الرقابة والمحاسبة الإدارية : ضمان آليات الرقابة الداخلية من أجل تأمين حسن استعمال الموارد العمومية وسلامة تطبيق الإجراءات الإدارية، وتقديم أفضل الخدمات للمواطنين، مع وضع نظام فعال للشواب والعقاب.

- نظام النزاهة الوطنية : يساهم بشكل مستقل وفعال في كشف الفساد والتبليغ عن الفاسدين والمرشيين ومحاصرة تحركاتهم من خلال بث وترسيخ قيم وآليات الشفافية والمساءلة وحكم القانون وأخلاقيات تدير الشأن العام والمال العام.

وأخيرا لا يمكن تطبيق نظام وآليات الرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد) في غياب أمرين جوهريين متلازمين معهم ومرتبطين بهم وهما: الشفافية وحكم القانون أي المساواة أمام القاعدة القانونية.

وأما الفاعلون في مسلسل الرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد) فهم على التوالي :

- البرلمان : المنتخب والنزيه والكفاء وذو السلطات الرقابية الواسعة والمتفاعل مع الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة.

- الجهاز الأعلى للرقابة والمحاسبة : المستقل والفعال والناهض بجميع اختصاصاته ولاسيما العقابية والمتفاعل مع البرلمان والقضاء والرأي العام.

- القضاء : المستقل والنزيه والعادل والفعال والشجاع والمؤهل بشريا وماديا وفنيا والقابل للنقد خارج طرق الطعن القانونية المعتادة.

- هيئة النزاهة أو مكافحة الفساد: القوية والفعالة والمستقلة والقادرة على كشف الفاسدين والتوعية بمخاطر الفساد وضمان الوقاية منه ومحاربه.

- الإعلام: الحر والمسؤول والمتكافئ الفرص بين قطاعه الحكومي والخاص والمنفتح والتعددي، والخاضع للمراقبة الموضوعية المستقلة من قبل هيئة عليا للإعلام.

- المجتمع المدني : المستقل والحر والحي والحيوي والفاعل إيجابيا من خلال التوعية والتحسيس وتقديم الاقتراحات البناءة، مع مراقبة ومتابعة العمل الحكومي وكشف أخطائه وخروقاته.

تلكم إذن كانت جردة تركيبية شاملة حول المعايير والممارسات الفضلى المتعارف عليها عالميا في مجال الحكامة الديمقراطية الرشيدة والرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد)، فكيف جاز لنا أن نقول في العنوان أعلاه إن الإطار الدستوري الجديد يكرس هذه المعايير الراقية؟ ذلك ما سنحاول الإجابة عليه في الجزء الثاني من هذه المساهمة المتواضعة.

II- المكتسبات الدستورية الجديدة :

يتضمن الدستور الجديد هندسة مؤسسية منسجمة ومتناسقة في تعزيز منظومة وآليات الحكامة الديمقراطية الرشيدة قوامها نظام للرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد) متكامل وطموح وعصري.

1- الحكامة الديمقراطية :

تمثل فلسفة الدستور الجديد في إقامة دولة الحكامة الديمقراطية في إطار سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان كما هي متعارف عليها عالميا، وينص الدستور الجديد على الديمقراطية ومبادئ الحكامة الرشيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة باعتبارهما من المقومات الخمسة للنظام الدستوري، وينهي الدستور الجديد ما كان يسمى بالدستور الضمني أو غير المكتوب من خلال توضيح صلاحيات الملك وعلى أن هذه الصلاحيات يمارسها الملك كما هي منصوص عليها صراحة في الدستور، ويعيد توزيع سلطاته السابقة نحو تحويل جزء منها إلى الوزير الأول، ولاسيما سلطات هذا الأخير الحصرية في مجال وضع وتنفيذ السياسات العمومية والقطاعية ذات الصلة بالمعيش اليومي للمواطنين، ومع أن الدستور الجديد أبقى سلطة التعيين الملكي بالنسبة لبعض المؤسسات والمقاولات الإستراتيجية فإن هذا التعيين يتم بناء على اقتراح من الوزير الأول (رئيس الحكومة) وبمبادرة من الوزير الوصي على القطاع. وكل ذلك في إطار دسترة مجلس للحكومة، ورئيس للحكومة ذي صلاحيات شبه حصرية على الإدارة العمومية.

وينص الدستور الجديد على مبدأ سمو القانون باعتباره أعلى تعبير عن إرادة الأمة كما ينص على مبدأ المساواة أمام القاعدة القانونية، ويكرس الدستور الجديد التعددية الحزبية مع الدعوة إلى ديمقراطية الشؤون الداخلية للأحزاب، ودور المعارضة البرلمانية المحفوظة المكانة والحقوق، مع تعزيز سلطات وهيبة البرلمان تشريعياً ورقابياً ومعنوياً. وفيما يخص الانتخابات يضمن الدستور حريتها ونزاهتها وشفافيتها وطابعها الدوري المنتظم.

وفيما يتعلق بالإعلام يكرس الدستور حرية الصحافة مانعاً الرقابة المسبقة عليها مع ضمان تعدديتها من خلال مراقبة الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري.

وفيما يخص مشاركة المواطنين نص على تأسيس هيئات للتشاور تضمن مشاركة الفاعلين الاجتماعيين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية، وكذا حق المواطنين في تقديم اقتراحات قوانين وعرائض.

كما يكرس دور المجتمع المدني من خلال إطلاق حرية تأسيس الجمعيات ورهن عملية حلها بمقرر قضائي وليس بقرار إداري.

ولضمان نفاذ جميع المبادئ والحقوق والحريات الدستورية نص في مقتضى لافـت وجديد على جواز الدفع بعدم دستورية القوانين المتعارضة معها أمام المحكمة الدستورية.

2- الحكامة الرشيدة: التـديـرية والتـنـموية والتـشـاركية :

تضمن الدستور الجديد باباً خاصاً وجديداً حول الحكامة وعدة فصول متناثرة في الباب الأول وأبواب أخرى تؤسس لمبادئ ومؤسسات الحكامة الرشيدة في أبعادها التـديـرية والتـنـموية والتـشـاركية. وهكذا نص الدستور الجديد على مبدأ خضوع الإدارات العمومية ومرافق الدولة والجماعات الترابية في تـديـرها للمبادئ الديمقراطية والعقلانية والأخلاقية ومنها :

- المبادئ :

- الحق في الولوج إلى المعلومات التي تمتلكها الإدارات العمومية والمؤسسات المنتخبة.

- تيسير الولوج على الوظائف العمومية حسب الاستحقاق.

- منع تضارب المصالح الشخصية مع المسؤوليات والوظائف العمومية وزجر هذه الظاهرة.

- التوزيع المنصف للمرافق العمومية على عموم التراب الوطني.

- المساواة بين المواطنين في الاستفادة من خدمات المرافق العمومية.

- الشفافية والمحاسبة وحكم القانون والنزاهة وخدمة المصلحة العامة.

- التصريح بممتلكات ذوي المسؤوليات قبل تسلم المهام وخلال ممارستها وبعد الانقطاع عن ممارستها.

- ضمان حرية القضاة بمن فهم قضاة المحاكم المالية في التعبير عن آرائهم وتأسيس أو الانخراط في جمعيات مهنية.

- المؤسسات :

- دسترة مؤسسة حقوق الإنسان : التحري عن الخروقات وكشفها وتبعية وضعية حقوق الإنسان.

- دسترة مؤسسة الوسيط : تلقي شكاوي المتضررين من سوء المعاملة الإدارية والسعي إلى حلول توفيقية.

- دسترة هيئة المناصفة ومكافحة التمييز: محاربة الإقصاء وتحسين وضعية المرأة.

- دسترة الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري : ضمان تعددية وأخلاقيات الإعلام الوطني.

- دسترة مجلس المنافسة : محاربة الاحتكار والأعمال الماسة بالمنافسة الشريفة في المجال الاقتصادي.

- دسترة الهيئات التشاورية التالية : التربية والتكوين والبحث العلمي، الأسرة والطفولة، الشباب والعمل الجمعي.

- دسترة المجلس الأعلى للأمن الوطني: لبلورة حكمة أمنية رشيدة.

3- الرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد) :

- المبادئ :

- الشفافية : إعلام الرأي العام بحقائق تدبير الشأن العام والمال العام.

- المراقبة والمحاسبة والتقييم من داخل الإدارة والمرافق العمومية ومن خارجها.

- حماية المنافسة الاقتصادية الشريفة.

- ربط تقلد مناصب المسؤولية بالمراقبة والمحاسبة.

- التصريح بالامتلاكات وتتبعها.

- قدسية المال العام وزجر المنحرفين في استعماله.

- منع استغلال النفوذ والسلطة.

- الرقابة القضائية العليا المستقلة على المال العام وطنيا وجهويا، مع كشف نتائجها وتفعيل وظيفتها العقابية.

- النزاهة ومحاربة الفساد.

- دسترة اختصاص تقييم السياسات العمومية.

- تعزيز الأخلاقيات في تدبير الشأن العام والمال العام.

- تكريس مبدأ التفاعلية (Responsiveness) من خلال إلزام الإدارات العمومية بالجواب على أسئلة وتظلمات المواطنين.

- المؤسسات :

- البرلمان : من خلال تعزيز وظيفته الرقابية ودسترة اختصاصه التقييمي للسياسات العمومية ومد جسور التفاعل مع المجلس الأعلى للحسابات.

- المجلس الأعلى للحسابات : من خلال تعزيز شفافيته ودوره الرقابي والتخليقي وتفاعله مع البرلمان وباقي أصحاب الشأن والرأي العام.

- القضاء : من خلال ضمان استقلاله العضوي والتدبيري.

- مجلس المنافسة : من خلال العمل على تخليق الاقتصاد ومنع الاحتكار.

- هيئة النزاهة : من خلال مكافحة الفساد والوقاية من الرشوة ومحاربتها.

- الإعلام والمجتمع المدني والمواطنون.

- الآليات :

- الأسئلة البرلمانية وجلسات الاستماع ولجن تقصي الحقائق وملتمس الرقابة وملتمس المساءلة والطعن في القوانين ومناقشة القانون المالي السنوي ومشروع قانون التصفية في الوقت الدستوري المناسب.

- الرقابة القضائية على المال العام من خلال نشر التقارير الخاصة وتتبع التصريح بالممتلكات ومراقبة حسابات الأحزاب السياسية وعرض تقرير عام علني أمام البرلمان حول مجموع الأنشطة الرقابية وتفعيل الوظيفة القضائية من خلال نشر الأحكام والإحالة على القضاء لجميع حالات الفساد الإجرامي ضمانا لعدم الإفلات من العقاب.

- تقارير الهيئة الوطنية للنزاهة ومتابعتها لحالات الفساد وكشفه والسعي لتجفيف منابعه.

- تقييم السياسات العمومية من طرف البرلمان لفرز صالحها من طالحها واقتراح سبل التصحيح والتصويب.

-التقارير الكاشفة لحالات الاحتكار والمس بالمنافسة الشريفة في المعاملات الاقتصادية.

- خصائص الانسجام والتناسق والوضوح والمسؤولية.

- لضمان فعالية ومصداقية منظومة الرقابة والمحاسبة والنزاهة (=مكافحة الفساد)، وضع الدستور الجديد نسقا متفاعلا ومتكاملا قوامه الوضوح والمسؤولية والمؤسسية، وهكذا :

- تم ربط رقابة المجلس الأعلى للحسابات برقابة البرلمان ورقابة القضاء، ومن خلال مد جسور التواصل والتفاعل الوظيفي.

- ضمان استقلالية وفعالية وشفافية ومسؤولية المجلس الأعلى للحسابات وذلك من خلال التنصيب الصريح على الضمانة الدستورية لاستقلاله وإلزامه بالتفاعل مع البرلمان في جميع المجالات المتعلقة بمراقبة المال العام، والرد على أسئلة واستشارات البرلمان، ومن خلال تفعيل الوظيفة القضائية للمجلس الأعلى للحسابات الذي أصبح ملزما بنشر أحكامه القضائية ولا سيما في ميدان التأديب المالي والبت في الحسابات ومن خلال تقديم عرض أمام البرلمان حول أنشطة المجلس الأعلى للحسابات تتلوه مناقشة عامة.

- وتكرس هذه المكتسبات الدستورية الأخيرة انخراط المغرب والتزامه بأرقى المعايير المتعارف عليها عالميا فيما يتعلق باستقلال وفعالية وشفافية ومسؤولية الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة كما أقرتها المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة ولاسيما المعيار الدولي رقم 10 (الاستقلال والفعالية) والمعيار الدولي رقم 20 (الشفافية والمسؤولية)، علما أن المجلس الأعلى للحسابات

عضو في هذه المنظمة الدولية المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وبالتالي ملتزم بمقرراتها وتوصياتها.

- ضمان مسؤولية جميع مؤسسات الرقابة والحكمة والاستشارة والتنمية البشرية أمام البرلمان.

بقي أن أقول في خاتمة هذه المقالة التقييمية/ التركيبية أن الدستور مهما تسلق من رتب في سلم المعايير والممارسات الفضلى المتعارف عليها عالميا يبقى مجرد إطار للعمل أي وسيلة (كما الحكامة مجرد منهج)، ترسم المبادئ التأسيسية والتوجيهية للدولة والمجتمع، والعبرة بتحويله إلى آليات للتحرك الميداني قدما نحو تفعيل مقتضياته وتحويلها إلى فعل تنموي ملموس.

إن هذا الدستور الجديد هو بمثابة إعلان نوايا حسنة معزز بتعهد شخصي من رئيس الدولة عن القطع نهائيا مع إستراتيجية التكيف والالتفاف السلطوي على مطالب التغيير والإصلاح، فهل يتطابق حساب الحقل مع حساب البيدر؟ علما أن المهمة عسيرة ومعقدة، وممتدة في الزمن وإن كانت قابلة للتنفيذ، وأن المسؤولية عامة ومشتركة، تفرض على جميع الفاعلين، أقول جميع الفاعلين، التحلي بالوعي التاريخي فضلا عن التوفر على شروط الإرادة الصلبة، والقدرة على التطبيق، وذكاء تشخيص قابليته، وأولوياته وتحدياته، وجدوله المرحلي والزميني.. وعلى كل حال، هذا موضوع آخر يستأهل مبحثا آخر.

صلاحيات¹ الملك في الدستور المغربي : دراسة نقدية

ذ. عبد الرحيم العلام

باحث في القانون الدستوري وعلم السياسة

بما ان الأشياء والموضوعات لا تتحدد بالأفكار وحسب، بل بالتطورات التاريخية أيضا، ولأن القصد من استعادة التاريخ لا يعني رغبة في إحيائه، وإنما الذهاب إليه هو من قبيل التقاط لحظة التحول، فإننا نرتئي التوطئة لهذه الدراسة بإطالة وجيزة على التجربة الدستورية المغربية منذ أول وثيقة دستورية صدرت سنة 1962. إذ انه مباشرة بعد الاستقلال، وبعد تجميد فكرة المجلس الدستوري الذي أحدثته محمد الخامس وعين على رأسه علال الفاسي، وبعد مخاض عسير ونقاشات طويلة، عرض الملك الحسن الثاني سنة 1962 مشروع أول دستور على الاستفتاء الشعبي، ورغم المعارضة القوية لأهم الأحزاب المغربية، إلا أنه تم التصويت بـ (نعم) على الدستور واعتمد كأول دستور للبلاد، وهو نفسه الذي اعتُبر أرضية تتالت عليها تعديلات 1970، و1972، و1992، و1996، وكلها تعديلات دستورية مُنحت من قِبل الملك، و«استُفتي» حولها الشعب في اسفتاءات عامة كانت تنتهي بنتيجة تتجاوز نسبة المصوتين فيها بـ (نعم) التسعين بالمائة، مما جعلها عرضة للنقد والرفض من قبل فئات عريضة من الشعب وبعض الأحزاب الوطنية.

1 - اختيارنا لفظ «صلاحيات» ليس باعتباره مفهوما وإنما هو مجرد مصطلح تواصل، لأن الدستور نفسه لم يميز اختصاصات الملك بأي من الأوصاف، فهو ثارة يسميها صلاحيات (الفصل 42) وثارة أخرى يعتبرها مهاما (الفصل 41) وكان يطلق عليها أيضا في دستور 1996 سلطات (الفصل 29). نقول هذا لأننا صادفنا بعض القراءات الدستورية التي تحاول أن تقرأ في هذه التعابير ربما ما لم يكن واردا في ذهن المشرع الدستوري نفسه.

لذلك، يكاد ينعقد الاجماع بين الباحثين على أن التعديلات الدستورية في المغرب جاءت كلها في إطار ما يصطلح عليه بـ «التغيير في ظل الاستمرارية» سيما أنها صيغت في سياق نظام ملكي يسود فيه الملك ويحكم، وفي جو من الأعراف والتقاليد التي تنهل من التاريخ، وتستظل بمجموعة من المقولات والمرجعيات، رغم أن كثير من المطالب الشعبية ما فتئت تنادي بدستور ديمقراطي تنتجه جمعية تأسيسية على منوال باقي الدساتير العالمية، خاصة وأن المغرب قريب من دول أوربية ذات باع طويل في التقاليد الدستورية. لكن وإن كان النظام السياسي المغربي قد سلك نفس المنهج بمحاولة الاقتباس من التجربة الدستورية الفرنسية، إلا أن إسقاط المضمون الجمهوري للدستور الفرنسي لسنة 1958 على النظام الملكي المغربي نجم عنه نظام سياسي هجين، وترتبت على حكمه مجموعة من النتائج التي أدى المجتمع المغربي ثمنها باهضا.

وقبل المضي في البحث الأصلي وهو «صلاحيات الملك في الدستور المغربي الجديد»، وإذا ما أردنا الانتقال من التعميم إلى التخصيص، وصرفنا النظر عن الجانب التاريخي، الذي لا يتسع له مجال الدراسة، أمكن القول أن الدستور الحالي له سياقان فاعلان؛ الأول تاريخي وقد تمت الاشارة إلى جزء منه في الاستعراض الآنف؛ أما الثاني فهو مرتبط بالواقع والحاضر، أي واقع «الربيع الثوري» الذي شهدته العديد من البلدان العربية والإسلامية، على أساس أن التعديلات التي جاء بها الدستور السادس لم تأت من فراغ وإنما كانت نتيجة لمخاض عسير من التفاعل والحراك الشعبي. إذ ان الموجات الثورية التي ضربت أكثر من بلد عربي أرخت بثقلها على الواقع السياسي المغربي ودفعت بجزء من النخبة السياسية والشبابية المغربية إلى التفاعل مع هذا الوضع.

وكانت النتيجة أن التأمّت العديد من الفعاليات المغربية ضمن حركة احتجاجية واسعة أطلق عليها «حركة 20 فبراير» وذلك سنة 2011، اتخذت لها أرضية تأسيسية تحوي مجموعة من الأهداف على رأسها مطلب الدستور

الديمقراطي الذي من شأنه إخراج البلاد من حالة الركود السياسي وانسداد الأفق اللذين أصبحت تعيشها. وهو ما حاولت المؤسسة الملكية التفاعل معه من خلال الخطاب الملكي ليلة 9 مارس 2011.

بيد أن المبادرة الملكية لم تتجاوز، من حيث منهجية إعداد الدستور، عتبة ما كان سائدا خلال التعديلات الدستورية التي عرفها الدستور المغربي. فعلى الرغم من أن المطالب الشعبية رفعت شعار «الدستور الديمقراطي شكلا ومضمونا»، في إشارة إلى وجوب انتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور على غرار ما حدث في تونس ومصر، إلا أن التجاوب الرسمي كان عبارة على تعيين لجنة لوضع دستور جديد (أو بالأحرى تعديل دستور 1996) برئاسة عبد اللطيف المنوني. وهو ما لم ينل إجماع الفعاليات السياسية والمدنية ومن ضمنها «حركة فبراير» التي يعود لها فضل إحياء النقاش الدستوري في المغرب، فانقسم المجتمع إلى مؤيد ومعارض ومقاطع². وتكرس هذا الوضع أكثر لحظة طرح مسودة الدستور للاستفتاء حيث سارعت فعاليات حركة 20 فبراير إلى الدعوة إلى مقاطعة الاستفتاء بينما أيدته جل الأحزاب المغربية والمنظمات النقابية والهيئات المدنية.

تقودنا هذه القراءة السياقية لدستور 2011، قبل الدخول في صلب الموضوع، إلى تسجيل مجموعة من الملاحظات التي التصقت بهذه الوثيقة، وهي الملاحظات التي أمكننا تدوينها طيلة مرحلة الإعداد للدستور :

أولا : بناء على الظهير المؤرخ في 14 رجب 1432 (17 يونيو 2011) والمنشور في نفس التاريخ بالجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر والذي حدد تاريخ إجراء

2 - ولم تكن مسألة التعيين وحدها من أثارت غضب الرافضين للتعامل مع اللجنة المعنية، بل ان طبيعة أعضاء اللجنة زادت الوضع تأزما سواء بالنسبة للراديكاليين أو حتى بالنسبة للإصلاحيين الذين أيدوا خطاب 9 مارس، حيث برر المقاطعون لعمل اللجنة موقفهم هذا بكون "العضوية في لجنة صياغة مشروع الدستور اقتصر في أغلبها على الوجوه المحسوبة على المؤسسة الملكية، ولم تحض بعضوية اللجنة أي من الشخصيات التي عرفت بمطالبتها الدستورية، كما خلت اللجنة من أي تمثيلية للمعارضة المؤسساتية".

الاستفتاء حول مشروع الدستور في فاتح يوليوز 2011، وبموجب المادتين 109 و44 من قانون مدونة الانتخابات، يتم تحديد تاريخ الاستفتاء ومدة الحملة وتاريخ بدايتها ونهايتها، عبر مرسوم يصدر عن مجلس الوزراء طبقا للفصل 66 من الدستور السابق. بناء على كل ذلك، يتضح، بما لا يدع مجالا للشك، أن الاستفتاء على الدستور لم يكن قانونيا، فهو لم يصدر عن المجلس الوزاري كما لم ينشر المرسوم الداعي إليه في الجريدة الرسمية وهو ما يعتبر تجاوزا صريحا لنصوص القانون؛

ثانيا: أما في ما يتعلق بالحملة التي واكبت الاستفتاء فإن المادة 49 من القانون رقم 11-57 تنص على ما يلي: «لا يجوز أن يشارك في الاستفتاء على الدستور إلا الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية بصفة قانونية في التاريخ المقرر لبداية الحملة الانتخابية». إلا أن هذه المادة لم تحترم بدورها، وإنما عرفت مجموعة من الانتهاكات الصريحة، إذ إن مضمون المادة يمنع على غير الأحزاب والنقابات القانونية المشاركة في الاستفتاء، لكن مجموعة من الوزارات، كما رصدت ذلك المنظمات الحقوقية، شاركت في الدعاية للدستور، وخاصة وزارة الأوقاف التي دعت، من خلال خطباء المساجد وفي خطبة موحدة، إلى التصويت بـ«نعم» على الدستور وطاعة ولي الأمر، وهو ما يشكل استغلالا واضحا للدين في الشأن السياسي، يتجاوز مسألة وضع صومعة ضمن منشور حزبي والتي بموجبها ألغيت مقاعد بعض البرلمانيين³. أما الأمر الثاني الذي لم تحترم فيه هذه المادة فيتعلق بتاريخ بداية الحملة، فكما تتبع الجميع، وكما هو مسجل، انتهى الخطاب الملكي الداعي إلى الاستفتاء، الذي سبق الحملة بأكثر من 12 ساعة، بدعوة صريحة إلى التصويت بـ«نعم» للدستور قبل بداية الحملة بشكل قانوني؛

3 - نشير هنا إلى قرار المجلس الدستوري رقم 860/2012 الصادر بتاريخ: 13 يونيو 2012 والقاضي بإلغاء مجموعة من المقاعد البرلمانية بمبرر الاستعمال الجزئي لأماكن العبادة في منشورات انتخابية.

ثالثا: إذا كانت الملاحظات التي تطرقنا لها سلفا تمس الجانب الشكلي للدستور والإجراءات القانونية التي صاحبت ما قبل تنزيل الدستور، فإن ما سنتناوله في الفقرات القادمة له علاقة بمضمون الدستور المطبق اليوم في المغرب، وبالأخص ما يهم تمايز واختلاف نسخ الدستور، سواء اختلاف النسخة التي تقدمت بها لجنة الصياغة إلى الملك عن المسودة التي تم التقدم بها إلى الاستفتاء، أو تباين النسخة التي استفتي حولها الشعب المغربي عن النسخة المعتمدة اليوم، وتوضيح ذلك على النحو التالي :

- لقد صرح أكثر من عضو من الأعضاء الذين شاركوا في إعداد الدستور، بأن النسخة التي أجمعوا عليها لم تكن هي نفسها النسخة التي حُضرت للاستفتاء، وأبرز من كان صريحا في هذا المسعى هو الأستاذ محمد الطوزي - عضو اللجنة - الذي قال إن النسخة التي قدمت للاستفتاء ليست هي ما أفرزته لجنة صياغة الدستور. بناء على ذلك، فإن الدستور الحالي ليس هو بالقطع ما أُنتج داخل اللجنة التي عينها الملك والتي اعترضت عليها كثير من المنظمات المدنية والفعاليات المجتمعية، كما أن المسودة التي تم تقديمها للاستفتاء ليست هي نفسها المعمول بها اليوم؛ لأن المشروع الذي عرض على الشعب طاله تعديل بعد تقديمه إلى الشعب لكي يقول كلمته فيه. قد يعترض البعض على هذا القول بمبرر أن التعديلات التي طالت المسودة كانت تصحيحات لغوية أو تقنية، ومع تسليمنا بأن هذا الأمر نفسه غير مشروع، فإننا سنبين في الأسطر الآتية أن التعديلات طالت أمورا جوهرية في الدستور.

- تسود في الفكر الدستوري النظرية القائلة بأن تشكيل المحكمة الدستورية يعد أهم العناصر التي تمكن من الحكم على ديمقراطية أي دستور. وكلما كانت لمثلي المؤسسات المنتخبة كلمة في اختيار أعضاء هذه المؤسسة كان الدستور أكثر ديمقراطية. غير أن الدستور الحالي، وعلى الرغم من أنه يمنح الملك حق تعيين نصف الأعضاء الذين تتكون منهم المحكمة الدستورية، بمن فيهم الرئيس، فإن نسخة الدستور المعتمدة اليوم حرمت رئيس الحكومة من التوقيع بالعطف على

تعيين رئيس المحكمة، فالنص الأول المنشور بتاريخ 17 يونيو والصادر بالجريدة الرسمية عدد 5952 مكرر، شهد تغييرا يوم 30 يونيو 2011 أي عشية يوم الاستفتاء، وخصوصا الفصل 42 من مودة الدستور الذي نص على أن رئيس المحكمة الدستورية يعين من قبل الملك ويوقع ظهير التعيين من طرف رئيس الحكومة بالعطف؛ بينما التعديل الذي طال الدستور (ف 42) بعد عرضه على الشعب حذف حق رئيس الحكومة في توقيع ظهير التعيين بالعطف، مما يفيد بأن رئيس الحكومة أصبح محروما من حق المشاركة في تعيين رئيس المحكمة الدستورية.

- أما التعديل الثاني الجوهري، الذي يمكن الاستشهاد به في هذا الصدد، فهو الذي مس الفصل 132 في الفقرة الثالثة، حيث جاء في النسخة التي صادق عليها الشعب المغربي : «يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور»، لكن النسخة التي طالت النص المستفتى حوله والتي لم يوافق عليها الشعب والمعتمدة اليوم اكتفت بما يلي: «يمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضوا من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور»، حيث يتضح من خلال المقارنة أن إحالة الاتفاقيات الدولية على المحكمة الدستورية لتبت في مدى مطابقتها للدستور قبل عملية المصادقة، لم تعد واردة في الصيغة الجديدة للدستور، وتم الاقتصار على إحالة القوانين فقط، وهو تغيير جوهري يفقد النسخة المعتمدة اليوم شرعيتها ومشروعيتها⁴.

4 - لا يتسع المجال للاستفاضة في عقد المزيد من المقارنات (هناك تعديلات أخرى طالت الفصول: 55، 130...)، كما أن ما أوردناه يكفي للتدليل على لا دستورية الدستور الحالي. (تطرق لهذه المسألة أيضا إليها الأساتذة عبد العزيز النويضي وعبد العالي حامي الدين وغيرهما في دراسات منشورة بمجموعة من الجرائد.

ما عرضنا إليه حتى الآن، كان بمثابة استعادة لمحطات أساسية من محطات الاعداد للدستور الذي نحن بصدد مساءلة متنه بخصوص صلاحيات الملك الذي يعتبر مُنشئه ومُحدد "فلسفته"، حيث نستطيع القول ان منهجية إعداده ستؤثر لا محالة على مضمونه سيما في ما يهم صلاحيات رئيس الدولة، فهذه المنهجية تميزت بكون: الملك هو الذي حدد تاريخ إعلان فكرة مراجعة الدستور، وهو الذي عين كافة أعضاء اللجنة الاستشارية المكلفة بإعداد مشروع الدستور الجديد وعرضه على أنظار الملك للبت فيه. هو الذي حدد المرتكزات السبعة التي يجب أن تقوم عليها المراجعة (خطاب 9 مارس 2011)، والملك هو الذي حدد تاريخ بدء عمل اللجنة وتاريخ انتهائه، وهو الذي حدد تاريخ نشر المشروع، والملك هو الذي حدد تاريخ الحملة الاستفتاءية، وأخيرا الملك هو من حدد تاريخ الاقتراع⁵.

فكيف إذن، انعكس هذا السياق وهذه المنهجية في إعداد الدستور على الهندسة الدستورية بشكل عام وعلى صلاحيات رئيس الدولة بشكل خاص؟ ويندرج تحت هذا السؤال سؤال آخر مكمل: هل يمكن أن نلاقي ضمن التجربة الدستورية المغربية الجديدة فكرة الدستور ديمقراطي بمضمونه لا بشكله؟ وهل استطاعت اللجنة المكلفة بتعديل دستور 1996 أن تتجاوز سلبية المنشأ لكي تحتفظ باستقلاليتها حيال صلاحيات مُنشئها؟.

وبما أن مجال الدراسة لا يتسع لعرض جميع الإشكاليات المرتبطة بدستور 2011، وبما أن الأوراق المقدمة ضمن هذا المؤلف الجماعي قد تناولت العديد من النقاط المتعلقة بدستور 2011 قراءة ونقدا، فإن تركيزنا سيكون على صلاحيات رئيس الدولة كما أقرها المشرع المغربي (المحور الأول) مع التفصيل والتركيز على صلاحية رئيس الدولة إزاء المحكمة الدستورية والسلطة التأسيسية الفرعية (المحور الثاني).

5 - أنظر: محمد الساسي: الملك يقدم الدستور : قراءة في العلاقة بين نص الخطاب الملكي ونص الدستور الجديد، ضمن كتاب جماعي بعنوان "الدستور الجديد ووهم التغيير"، دفا تر وجهة نظر، مطبعة النجاح 2011، ص 33.

المحور الأول : صلاحيات رئيس الدولة في دستور 2011

خص الدستور الملكية بالباب الثالث بعد بابي الأحكام العامة، والحقوق والحريات، كما تم إبعاد الصفة التنفيذية عن المؤسسة الملكية - رغم أن اختصاصات الملك التنفيذية في الدستور أهم من اختصاصات رئيس الحكومة الذي أسندت إليه الصفة التنفيذية - وخص السلطة التشريعية بالباب الرابع، ثم السلطة التنفيذية في الباب الخامس، وهو ما يعتبر إبعادا للملكية عن الشأن التنفيذي نصا والإبقاء عليها عمليا، وذلك كي لا تتلبس صفة الملكية بالتنفيذ، مما يمتنع معه إقرار مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة فيما يتعلق بالملك، كما سنوضح ذلك لاحقا.

إلا أن التركيز على الباب الثالث من الدستور لا يسعفنا في الإحاطة بكافة مهام وصلاحيات الملك، بل ينبغي تتبع وملاحظة ذلك في مختلف أبواب وفصول الوثيقة الدستورية، فللملك علاقة بمختلف المؤسسات الدستورية والمجالات السياسية، فهو فاعل في المجال التنفيذي من خلال المجلس الوزاري، وهو أيضا شديد الارتباط بالمؤسسات القضائية والعسكرية والدينية، فضلا عن تأثيره في السياسات العامة وحركة التعيينات، علاوة على أن النص الدستوري لم يحدد كافة اختصاصات رئيس الدولة بل أحال ذلك على النصوص التنظيمية والقانونية.

يرى الدستور المغربي في الملك «رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن⁶ دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة

6 - إن صفات من قبيل «رمز» و«حامي» و«ضامن»، تحمل مغزى سياسيا ودينيا ورمزيا معبرا، وبالاقتصار على لفظ «الضامن» لوحده، فقد تم تسجيل أن ضمان حقوق الجماعات الواردة الدستور لا يعني فقط «العائلة أو الحزب أو النقابة أو جماعة محلية أو حتى جماعة طائفية...» بل إنه يحمل في المحيط المغربي مغزى رمزيا دينيا «بحيث أن الضامن هو الذي يتوسط لدى الله أو قديس لإنقاذ شخص أو جماعة...» اقتبس محمد المعتصم عن عبد اللطيف منوني (P. 32... l'article 19 de le recours de محمد المعتصم: النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إزييس للنشر، ط1، الدار البيضاء 1992. ص 75 و76

الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة...» (فد 42). وي طرح هذا النص مجموعة من الاشكالات من قبيل ما معنى الممثل الأسمى للدولة؟ وإلى أي حد يمكن سريان مبدأ التحكيم في ظل ملكية تسود وتحكم؟ وهل سهرُ الملك على احترام الدستور يجعله فوق الدستور؟

إن مسألة الممثل الأسمى تثير الكثير من الاشكالات القانونية والفلسفية، فسيادة الدول كما يقول جان جاك روسو «لا يمكن أن تُمثل، لأنه لا يجوز التصرف بها، وهي في جوهرها تقوم بالإرادة العامة، والإرادة لا تمثل أبدا... فنواب الشعب لا يمكن أن يمثلوها، وهم ليسوا ممثلها، بل مندوبين عنها»⁷، كما أن الدستور في أحد تعريفاته المشهورة يُعتَبَر «القناة التي تمر منها السلطة من مالكيها أي الدولة إلى خدامها أي الحاكمين»⁸. ومن هنا يظهر بأن المشرع المغربي استعمل لفظ «الممثل الأسمى» وتجاوز باقي التعبيرات التي تتماشى والقراءة الديمقراطية لوظيفة الحاكم من قبيل النيابة عن الشعب أو خدمة الشعب.

هذا، مع العلم أن صفة «الممثل الأسمى» لم تكن واردة في أول دستور للدولة سنة 1962 بل تمت إضافتها من خلال التعديل الدستوري الذي أحدثته الملك سنة 1970 - والذي قاطعته جل الأحزاب المغربية آنذاك - فمن أهم التجديدات التي جاء بها دستور 1970 تحويله للفصل 19 الذي صار ينص على أن الملك أمير للمؤمنين والممثل الأسمى للأمة، بحيث ان اعتبار الملك ممثلاً أسمى للأمة «يعني أن النواب الذين يستمدون نيابتهم من الأمة، يعتبرون ممثلين

7 - جان جاك روسو: العقد الاجتماعي أو مبادئ القانون السياسي، ترجمة بوليس غانم، اللجنة اللبنانية لترجمة الروائع، بيروت، لبنان، 1972، الكتاب 3، ص 127.

8 - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، ط2، بيروت 1977، ص 43

ثانويين لها أمام الملك الممثل الأسمى الذي يستمد مشروعيته من الدين والبيعة والنسب الشريف»⁹.

كما تثير صفة «الحكم» التي أناطها الدستور بالملك التساؤل حول المقصود بكون الملك الحكم الأسمى بين المؤسسات؟ لأن في الأنظمة البرلمانية المعتمدة ديمقراطية، يعتبر الحكم، مرتبط بمبدأ الحياد ويقتضي أن يكون خارج اللعبة السياسية ولا يملك أي سلطة إلا تلك التي تسمح له بتعيين رئيس الحكومة المنبثق عن أغلبية برلمانية أفرزتها انتخابات تشريعية عامة. هنا يجب أن نفرق بين مفهوم الحكم السائد في الجمهورية الفرنسية الخامسة (دستور 1958). فنظرا لكون رئيس الدولة ينتخب عن طريق الاقتراع العام المباشر بناء على برنامج معين ويمارس سلطات مهمة، فالحكم يقصد به الرئيس الحاكم المقرر في السياسة العامة للبلاد إذا واكبت الأغلبية الرئاسية الأغلبية البرلمانية. كيف يمكن إذن تأويل الحكم الأسمى؟ فقد يؤول - بل هذا هو التأويل السائد في المغرب منذ أول تجربة دستورية - باعتبار الملكية مؤسسة أسمى من كل المؤسسات وهي التي تقرر في النزاعات والاختيارات المفروضة¹⁰.

فالدول التي ألحقت صفة التحكيم بعاهل البلاد، سيّجت الأمر بمجموعة من الشروط التي يمكن إيجازها في الآتي : أولا، أن يقتصر على نوع من التحكيم بين المؤسسات، وليس بين الاختيارات والبرامج التي تباشر تطبيقها تلك المؤسسات. أي أنه تحكيم يهم تدبير العلاقة بين المؤسسات، ولا يتدخل مباشرة في الاختيارات والبرامج بالشكل الذي يجعله يصدر حكم قيمة عليها؛ ثانيا، ألا يباشر التحكيم بمعزل عن إرادة الناخبين وبالطريقة التي تؤدي إلى تجاوز هذه

9 - محمد معتصم: النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إزييس للنشر، ط1، الدار البيضاء 1992. ص110.

10 - عمر بندرو: فصل أم خلط في السلط، الدستور الجديد (م س) ص، 118

الارادة وإحلال إرادة أخرى محلها. يجب أن يتجه التحكيم إلى خدمة الارادة المفترضة للناخبين وإلى جعل الكلمة النهائية تعود إليهم¹¹.

وبهذا يمكن القول أن صفة الحكم الأسمى بين المؤسسات تتناقض ورتاسة من يفترض فيه التحكيم لمجموعة من المؤسسات - كما سيأتي توضيحه في القادم من فقرات - خاصة في ظل هيمنة التعيين الملكي على أعضاء المحكمة الدستورية وإناطة مهمة السهر على احترام الدستور بالملك. فالوثائق الدستورية المتقدمة جعلت من مهمة احترام الدستور في يد المحاكم الدستورية وليس رؤساء الدول، الذين هم مجرد مؤسسات دستورية قد يتعرضون للدستور بالخرق وعد الاحترام¹²، ويبقى الضامن الأساس لاحترام الدستور هي المحاكم الدستورية التي يجب أن تتوافر فيها الشروط الضرورية لكي تطلع بمهمتها.

بل إن كل الدساتير الديمقراطية خصصت بندا لكيفية أداء رئيس البلاد لليمين الدستورية حرصا منها على احترام الدستور، وهو الأمر الذي أغفله المشرع المغربي، فالدستور الحالي لم يشر في أي من فصوله - تلميحا أو تنصيحا - على مسألة أداء رئيس الدولة لليمين الدستورية. لأنه، خارج المراقبة الذاتية، لا يخضع الملك لأي مراقبة دستورية على الاطلاق في حالة خرقه للدستور، وهو ما يتعارض ومبدأ فصل السلطات، في الوقت الذي يعرض فيه مبدأ سمو الدستور لما يطلق عليه ميشيل مياي «الخلل واللاتوازن بين السلطات»¹³ لصالح المؤسسة الملكية باعتبارها سلطة فوق دستورية، وهو ما يؤكد مقولة «الدستور يراقب كل

11 - محمد الساسي: (مرجع سابق) ص 38؟

12 - لقد كان سبب مقاطعة الأحزاب السياسية لدستور 1970 هو رفضها ما أسمته خرق الملك لدستور 1962، فالمعارضة رفضت أن يتخذ الملك مبادرة مراجعة الدستور التي كان دستور 1962 يتيحها بشكل حصري للبرلمان والوزير الأول. لكن كان للملك رأي آخر بناء على تأويل معين للفصل 35 من دستور 1962 في ظل غياب محكمة دستورية بمستطاعها الفصل بين الملك والمعارضة.

13 - ميشيل مياي : دولة القانون، مقدمة في نقد القانون الدستوري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط2، بيروت 1982، ص 241.

شيء إلا الأساسيات»، إذ كيف يمكن مراقبة ومحاسبة من ينيط به الدستور مهمة حماية الدستور؟

إن أولى المهام التي يسندها الدستور الحالي للملك، هي اختصاصه الديني، فالفصل 41 ينص على أن «الملك، أمير المؤمنين وحمي الملة والدين، والضامن لحرية ممارسة الشؤون الدينية. ويرأس الملك، أمير المؤمنين، المجلس العلمي الأعلى، الذي يتولى دراسة القضايا التي يعرضها عليه. ويعتبر المجلس الجهة الوحيدة المؤهلة لإصدار الفتاوى المعتمدة رسمياً، بشأن المسائل المحالة عليه، استناداً إلى مبادئ وأحكام الدين الإسلامي الحنيف، ومقاصده السمحة». ويمارس الملك صلاحياته الدينية و«المخولة له حصرياً، بمقتضى هذا الفصل، بواسطة ظهائر». غير أن المهام الدينية ليست وحدها من يمارسها الملك بظواهر، فالفقرة الأخيرة من الفصل 42 تنص أيضاً على أن «يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور».

وتطرح هنا مجموعة من الاشكالات المتعلقة أساساً بصفة أمير المؤمنين والحمولة القانونية والسياسية التي تتضمنها الظواهر الملكية وأسلوب التعامل القضائي معها. إذ كيف يمكن الفصل بين الملك بصفته أميراً للمؤمنين والملك بصفته رئيساً للدولة؟ ومتى تنتهي صفة أمير المؤمنين ومتى تبدأ صفة رئيس الدولة؟ وما مدى إلزامية الفتاوى التي يصدرها المجلس العلمي الأعلى الذي يرأسه الملك؟ ألا تتعارض الفتاوى الدينية ومبدأ سمو الدستور؟ ألا تؤثر ازدواجية القوانين في البلد الواحد على لحمة المجتمع؟ وهل يمكن الطعن على الظواهر الملكية أمام المحاكم المغربية؟ وهل الظواهر التي يصدرها الملك باعتباره أميراً للمؤمنين، يمارس صلاحيات دينية حصرية بمقتضى الفصل 41، تنشر بالجريدة الرسمية، وما درجة إلزاميتها، وما قيمتها القانونية، وهل تُلزم المؤسسات أم تُلزم المغاربة المنتمين للدين الإسلامي، وهل تهم مواضيعها مجال العبادات أم تتسع لتشمل مجال المعاملات وقضايا السياسة؟¹⁴.

14 - محمد الساسي: (مرجع سابق) ص 27.

إن طرح هذه الاسئلة يردُّ إلى واقع الفعل السياسي في المغرب سواء في الماضي أو الحاضر، فمن الماضي اشتهر الحسن الثاني بمجموعة من المقولات في هذا الصدد، فهو تارة أمير للمؤمنين وهو رئيس للدولة الحديثة تارة أخرى، فهو القائل «إذا لم يكن الملك الدستوري بإمكانه التدخل فإن أمير المؤمنين بموجب الكتاب والسنة يحق له ذلك»¹⁵. حيث لم يكن لتدخله هذا أي علاقة بالشأن الديني وإنما كان الأمر يتعلق بخلاف سياسي نشب عقب انسحاب الفريق الاتحادي من البرلمان سنة 1981، وقبله استندت محكمة الاستئناف إلى صفة أمير المؤمنين لحل الحزب الشيوعي سنة 1959.

ولا يخلو الحاضر من ممارسات من هذا القبيل، اختلط فيها الديني بالسياسي وامتزجت فيها صفة أمير المؤمنين بمهمة رئيس الدولة، وغاب الخيط الرفيع الذي يفصل بين إمارة المؤمنين ورئاسة الدولة. فخلال الحملة التي واكبت الاستفتاء على الدستور الحالي، تم تسجيل توظيف واضح للدين في السياسة وتم الاستناد على صفة أمير المؤمنين لترجيح كفة التصويت بنعم على الدستور. إذ تم توريث المساجد ومنابر الجمعة في الصراع السياسي ووغاب مبدأ استقلالية المسجد عن الخلافات السياسية.

فلقد دعت خطبة الجمعة الموحدة التي فرضت وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية على جميع الأئمة قراءتها على المصلين في المساجد في عز الحملة الاستفتائية¹⁶، إلى الاقبال على عملية المشاركة الفعالة في عملية الاستفتاء والاستجابة لذلك بقول نعم، تأدية لشهادة مطلوبة شرعا وواجب وطني يستوجب حب الوطن والتعلق به، والتفاني في النهوض به، موظفة في ذلك مجموعة من النصوص الدينية التي أخرجت من سياقاتها من قبيل الآية : ﴿إنما

15 - خطاب الحسن الثاني في افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان 9 أكتوبر 1981

16 - نشر النص الكامل لهذه الخطبة الموحدة بأسبوعية "الحياة الجديدة" 30 يونيو 26 يوليو 2011، ع 147. عن محمد الساسي (م س) ص 42.

المؤمنين إذا دعوا إلى الله ورسوله ليحكم بينهم أن يقولوا سمعنا وأطعنا، وأولئك هم المفلحون، ومن يطع الله ورسوله، ويخش الله ويتقه فأولئك هم الفائزون». وجاء أيضا بنفس الخطبة: «فما علينا إلا أن نستجيب لواجب الوطن، ونسهم بذلك في الإصلاح والنهوض المرجو لبلدنا، في ظل القيادة الرشيدة، الحكيمة والمتبصرة لجلالته، مستحضرين في ذلك ما يكون عليه شأن المؤمن من طاعة رسوله، وطاعة أولي الأمر في أمته، امثالاً لقوله تعالى: ﴿يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم﴾.

فما ورد بخطبة الجمعة هذه يظهر بشكل جلي أن الطريقة التي حلت بها مشكلة الفصل 19 من دستور 1996 لم تكن إلا توزيعه على فصلين هما الفصل 41 و42 من دستور 2011، وهذه الخطبة دليل واضح على أن مضمون الفصل 19 لا يزال صامداً في المتن الدستوري الجديد، فالملك لما يعرض على الشعب مشروع للدستور لكي يُستفتي حوله إنما يفعل ذلك بناء على كونه رئيساً للدولة، ولكن عندما تقوم وزارة الأوقاف بدعوة الناس إلى التصويت بنعم على الدستور وطاعة ولي الأمر في مسألة سياسية خلافية إنما تفعل ذلك بناء على صفة أمير المؤمنين التي يتمتع به الملك. وهو ما يدخل المسجد في حلبة المنافسة السياسية ويذكي الخلافات بين المصلين أنفسهم¹⁷.

وإذا ما انتقلنا إلى مسألة الظهائر التي يمارس من خلالها الملك صلاحياته، أمكن القول بأن الممارسة التاريخية جعلت الغموض سيد الموقف حينما يتعلق الأمر بحمولتها القانونية وإمكانية التعامل معها على أساس أنها مجرد قرارات إدارية يمكن الطعن فيها أمام المحاكم الإدارية، فإذا كانت الدساتير العالمية تميز بين القرارات السيادية التي تصدر عن رئاسة الدولة والتي تتمتع بحصانة حيال

17 - وهو ما تم تسجيله بالفعل، إذا عرفت الكثير من المساجد انسحابات ووقفات احتجاجية بعد هذه الخطبة، حيث قاطع الرافضون لمضمون الخطبة الخطباء وانسحبوا من المسجد وشرعوا في ترديد الشعارات الداعية لمقاطعة الاستفتاء على الدستور أمام المساجد.

أي طعن، والقرارات الادارية التي يسري عليها القانون باعتبارها قرارات إدارية على غرار باقي القرارات الصادر عن مختلف المؤسسات الإدارية فإن البحث في القانون المغربي لا يسعف في العثور على ما يمكن أن يفيد بأن الظهائر الملكية ذات الطابع الاداري يمكن الطعن فيها أمام المحاكم المغربية. بل إن واقع الممارسة يفيد العكس أي أن تلك القرارات الصادرة عن الملك سواء بصفتها أميرا للمؤمنين أو رئيسا للدولة لا يمكن أن تعتبر قرارات عادية.

فإلحاق السلطة القضائية بالمؤسسة الملكية - الوضع الذي استمر مع الدستور الحالي - جعل القاضي الاداري لا يقوى على التمييز بين القرارات الادارية والقرارات السيادية الصادرة على الملك، رافضا بذلك أي إمكانية للتعامل مع الظهائر الملكية باعتبارها قرارات إدارية. وهو الأمر الذي نستنتجه من قرار مزرعة عبد العزيز الصادر عن الغرفة الادارية بالمجلس الأعلى في 20 مارس 1970 والذي طبقت حيثياته بناء على تأويل معين للفصل 19 جاء في نص الحكم ما يلي: «حيث أن صاحب الجلالة يمارس اختصاصاته الدستورية كأمر للمؤمنين طبقا للفصل 19 ولأجل ذلك لا يمكن اعتباره مجرد سلطة إدارية بسيطة طبقا للفصل 19 من ظهير 1957-09-27».

وهذا الحكم يؤكد باللموس أن القاضي الاداري يرى في القرارات الصادرة عن الملك على أنها ذات صبغة سيادية يكتسبها الملك من كونه أميرا للمؤمنين. وهكذا ففي المغرب ورغم عدم إمكانية الطعن القضائي ضد قرارات الملك بناء على اجتهادات القضاء المغربي المرتبط بالمؤسسة الملكية عبر التاريخ، فإنه لا يترك للمتضررين إلا التقدم باستعطاف إلى الملك، ومن ذلك على سبيل المثال ما جاء في قرار المجلس الأعلى في قضية مزرعة عبد العزيز: «... وأن المقررات الصادرة عن جلالة الملك لا يمكن إعادة النظر فيها بلجوء صاحب الشأن إلى جلالته على سبيل الاستعطاف طالما لم يفوض الدستور صراحة أمر البت في ذلك لغيره»¹⁸.

18 - أحمد البخاري، أمينة جبران: اجتهادات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية مع التعليق على أحكام المبادئ، المنشورات الجامعية المعرفية، ط. 1 - 1966، ص: 54 - 55.

وهو ما يدل على أن الظهائر الملكية - حسب تأويل القضاء المغربي - تتمتع «بحصانة قضائية شاملة لا تقتصر على دعوى الالغاء فحسب بل تعطي أيضا دعوى الدفع بعدم المشروعية ودعوى التعويض»¹⁹.

وإذا ما أردنا الايجاز فإنه يمكن القول، ان رئيس الدولة (الملك) في المغرب يزاول مهامه أولا من خلال ظهائر منها ما يوقع بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ومنها ما لا يوقعه هذا الأخير. وتهم الظهائر التي لا يوقعها رئيس الحكومة، حسب الفصل 42 من الدستور، ما يلي: كل ما يتعلق بالشأن الديني (ف41)، ما يهم بمجلس الوصاية (الذي يعتبر الهيئة الممارسة لاختصاصات العرش في حالة عدم بلوغ ولي العهد سن الرشد) (ف44)، تعيين رئيس الحكومة وإعفاء وزرائها (ف47)، حل مجلسي البرلمان (ف51)، الموافقة على تعيين القضاة المقترحين من قبل المجلس الأعلى للقضاء الذي يعين رئيسه الملك (ف57)، الاعلان عن حالة الاستثناء (ف59). تعيين رئيس المحكمة الدستورية ونصف أعضائها²⁰ (ف130).

صلاحيات الملك حيال السلطة التنفيذية :

إضافة إلى الصلاحيات الدينية التي أناطها الدستور بالملك، فإن الأخير يحضى بمجموعة من المهام والاختصاصات والرئاسات الأخرى. فالملك يرأس العديد من المجالس الدستورية أو يعين رؤساءها من قبيل : ترؤسه للمجلس الوزاري (ف48) رئاسته للمجلس الأعلى للسلطة القضائية (ف56) والمجلس الأعلى للأمن (ف54)، والملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، كما يعين الملك رئيس المحكمة الدستورية ونصف أعضائها، ورئيس المجلس الاقتصادي

19 - محمد أشركي: الظهير الشريف في القانون المغربي، السلسلة العربية أطروحات ورسائل جامعية، ط 1، الدار البيضاء، 1983. 103

20 - كما سبقت الإشارة فإن مسألة عدم توقيع رئيس الحكومة على تعيين رئيس المحكمة الدستورية لم تكن واردة في النسخة التي استفتي حولها الشعب ونشرت في الجريدة الرسمية، لأن هذه النسخة مكنت رئيس الحكومة من التوقيع بالعطف على تعيين رئيس المحكمة الدستورية، في الوقت الذي خلت فيه النسخة التي عدلت عقب الاستفتاء، من هذا الحق.

والاجتماعي، ورئيس المجلس الأعلى للحسابات، ورؤساء 10 مؤسسات للحكومة الواردة في الباب 12 (من الفصل 154 إلى الفصل 170)²¹.

على الرغم من أن الدستور الجديد اختص الملك وألزمه بتعيين رئيس الحكومة من الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس النواب، إلا أن ذلك يبقى محاطا

21 - لولا الممارسة الحالية لما قلنا ان من صلاحيات الملك تعيين رؤساء هذه المؤسسات، فالدستور الحالي - عكس الدستور السابق الفصل 30 منه - لا ينص صراحة على أن للملك حق تعيين مؤسسات الحكامة والمجلس الدستوري والمجلس الاقتصادي. فمن شأن أي تأويل ديمقراطي للدستور أن يضعها في يد رئيس الحكومة لكونها ذات طابع تنفيذي ولأن الدستور نفسه نص على أن صلاحيات الملك يحددها الدستور أو القانون التنظيمي. فتعيين رئيس المجلس الأعلى للحسابات جرى بناء على الفصل 30 من الدستور 1996 والذي ينص على أن «الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وله حق التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية كما له أن يفوض لغيره ممارسة هذا الحق» وكان من الطبيعي أن يأتي تعيين رئيس المجلس الأعلى للحسابات متوافقا ومنطق هذا النص، إذ أن المجلس مؤسسة مدنية ومن البيديي - حسب الدستور القديم - أن يعين الملك رئيسها. ولكن الدستور الجديد لم يختص الملك بالتعيين في جميع الوظائف المدنية، وإنما حدد ذلك بنصوص الدستور أو أحاله على النصوص التنظيمية ولم يستثن أي مؤسسة من ذلك أو وظيفة. كما أن القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا، لا نجد من ضمن هذه المناصب رئيس المجلس الأعلى للحسابات أو هيئات الحكامة، وبالتالي فإنه لا يوجد أي نص قانوني يمنع رئيس الحكومة من تعيين رئيس المجلس الأعلى للحسابات ورؤساء مؤسسات الحكامة أو يعطي للملك الحق في تعيينهم دون الرجوع إلى المجلس الوزاري. فأن يتم اعتبار هذه المجالس «دستورية» ويستغل الفراغ القانوني لسحبها من مجال التعيين الذي يختص به رئيس المجلس الحكومي أو المجلس الوزاري باقتراح من رئيس الحكومة، فذلك محض اجتهاد صب في إضافة هذه الهيئات إلى مجمل المؤسسات التي أقر الدستور صراحة اختصاص الملك بتعيين رؤسائها، علاوة على المؤسسات التي حددها القانون التنظيمي (39 مؤسسة)، وهو اجتهاد وظف سكوت الدستور عن جهة تعيين مؤسسات الحكامة لصالح ضمها للائحة المؤسسات المعينة من قبل الملك. وهم ما يمكن انتقاده من عدة أوجه قانونية. لأن الهيئات المنصوص عليها في الباب 12 المعنون ب«الحكامة الجيدة» لم يحدد الدستور طريقة تشكيلها ولا كيفية تعيين رؤسائها، وإنما ترك ذلك للقانون، حيث نص الفصل 171 على أن «يحدد بقوانين تأليف وصلاحيات وتنظيم وقواعد تسيير المؤسسات والهيئات المنصوص عليها في الفصول 160 إلى 170 من هذا الدستور، وكذا حالات التنافي عند الاقتضاء» وهو الأمر الذي لا يمكن أن نستنتج من خلاله، بأي حال من الأحوال، أن رؤسائها يعينون من قبل الملك. بل إن تعيينهم من قبل رئيس الحكومة أو باقتراح منه هو ما يتوافق وروح الدستور بناء على مبدأ «ربط المسؤولية بالمحاسبة»؛

بمجموعة من العيوب القانونية. فالفصل 47 ينص على أن «يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب، وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها. للملك، بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم. ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة، بناء على استقالتهم، الفردية أو الجماعية. يترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها...».

يطرح هذا الفصل بدوره الكثير من الإشكالات والتساؤلات، من قبيل لماذا سكتت الوثيقة الدستورية عن المدة التي يجب ألا يتجاوزها رئيس الحكومة المعين من أجل تشكيل حكومته؟ ماذا لو لم يُوفَّق رئيس الحكومة في تشكيل حكومته، فإلى من يؤول تشكيل الحكومة؟ كيف يمكن تطبيق مبدأ «ربط المسؤولية بالمحاسبة» مادام لرئيس الدولة غير المنتخب الحق في إقالة وزير ينتمي إلى حكومة منتخبة؟ وهل يتوافق مبدأ الانسجام الحكومي وتبعية الوزراء للملك، في ظل عدم قدرة رئيس الحكومة على إقالة وزير من اختياره، ما لم يوافق على ذلك الملك؟.

هذه الأسئلة وغيرها، تبقى مطروحة للبحث والدراسة، ونقصر التناول على الاسئلة التي هي من صميم موضوعنا المتعلق باختصاصات رئيس الدولة في الدستور المغربي. ونستهل ذلك بالإشارة إلى أن الوثيقة الدستورية التي بين أيدينا لم تغير الشيء الكثير في مسألة تبعية الوزراء للملك²²، فبالرغم من مسؤولية

22 - وما يؤكد هذه التبعية موجود في التجربة الحكومية الحالية، فتعيين حكومة السيد ابن كيران لم يحترم فيه مبدأ التنصيب البرلمان، وإنما تم الاكتفاء بالتعيين الملكي للحكومة. وهو ما تجل بوضوح عبر إصرار أعضاء الحكومة على التسريع بتسلم مهامهم قبل التنصيب النهائي للحكومة من قبل البرلمان، كما ينص على ذلك الدستور صراحة (الفصل 88)، وهو ما يضرب في العمق مسألة التنزيل الديمقراطي للدستور. فهذه السابقة ستكرس، لا محالة، ارتباط الحكومات بالملك الذي يعينها، بدلا عن البرلمان الذي ينصبها.

الحكومة أمام البرلمان، إلا أن الوزراء مسؤولون أمام الملك. بدليل أنه يستطيع إعفاء أحدهم أو أكثر، حتى ولو لم يتوصل بطلب الاعفاء من رئيس الحكومة، بل حتى ولو استحسن هذا الأخير عمل الوزير أو الوزراء المعفيين وزكى مردودهم، وكان له رأي مخالف لرأي الملك فيهم. فشعور الوزير بأن الملك يمكن أن يتخذ قرار إعفائه في أية لحظة، بدون أي اقتراح من رئيس الحكومة، وبغض النظر عن رأي رئيس الحكومة فيه، يجعل الوزير في نهاية المطاف تابعا للملك بعد تعيينه²³.

وبوجيز العبارة، يمكن القول أن العنصر الايجابي الذي جاءت به الوثيقة الدستورية الجديدة فيما يتعلق بعدم إمكانية إقالة الملك لرئيس الحكومة، سرعان ما يتبدد إذا ما علمنا أن الملك من حقه إقالة جميع أعضاء الحكومة، وهو ما يفيد أيضا بأن الملك قد يشل عمل الحكومة إذا ما أقال جميع أعضائها، خاصة أنه هو من يعين الحكومة باقتراح من رئيسها. فإذا ما رفض الملك الموافقة على تعيين وزراء جدد من اقتراح رئيس الحكومة، يصبح الأخير في وضع رئيس حكومة من دون وزراء، الأمر الذي يؤدي إلى استقالته الحتمية.

إلى جانب هذه الصلاحيات يرأس الملك المجلس الوزاري (الفصل 48) الذي هو مؤسسة دستورية منتظمة الانعقاد، ولا يمكن لمجموعة من المشاريع والنصوص أن تأخذ مجراها نحو التنفيذ إلا بعد مصادقة هذا المجلس عليها، حيث يمكن تلخيص مهام المجلس الوزاري (ف 49) في الآتي : التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، مشاريع مراجعة الدستور، مشاريع القوانين التنظيمية، التوجهات العامة لمشروع قانون المالية، مشاريع القوانين، قوانين الإطار المشار إليها في الفصل 71 (الفقرة الثانية)، مشروع قانون العفو العام، مشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، إعلان حالة الحصار، إشهار الحرب، مشروع المرسوم المشار إليه في الفصل 104 من هذا الدستور،

23 - محمد الساسي (م.س) ص 18.

وفي مجال التعيينات فإن الدستور يكفل للملك اعتماد السفراء لدى الدول الأجنبية والمنظمات الدولية، ولديه يُعتمد السفراء، وممثلو المنظمات الدولية؛ التوقيع على المعاهدات والمصادقة عليها، وإن كان لا يصادق على بعض المعاهدات إلا بموافقة البرلمان (ف 55)؛ التعيين باقتراح من رئيس الحكومة، وبمبادرة من الوزير المعني، في الوظائف المدنية لوالي بنك المغرب، والسفراء والولاة والعمال، والمسؤولين عن الإدارات المكلفة بالأمن الداخلي، والمسؤولين عن المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية (ف 49)، وبخصوص النقطة الأخيرة فإن الدستور قد نص على ضرورة تشريع قانون تنظيمي يحددها، وبالفعل فقد صدر القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا والذي أناط بالملك مهمة تعيين 37 مؤسسة اعتُبرت إستراتيجية، رغم أن هذه المؤسسات ذات طابع تنفيذي، ورغم أن الدستور قَصّر السلطة التنفيذية على الحكومة.

إن ما يمكن استخلاصه من استعراضنا لمختلف الصلاحيات التنفيذية التي يتمتع بها الملك، بصفته رئيسا للدولة، هو ما يلي :

- رغم أن الوثيقة الدستورية نصت في ديباجتها على أن نظام الحكم بالمغرب هو «نظام ملكية دستورية، ديمقراطية برلمانية واجتماعية» وابتعد بالنظام السياسي عن صفة «الملكية التنفيذية»، بدليل أنه اختص الحكومة بصفة التنفيذ، إلا أن المؤسسة الملكية لاتزال فاعلة ومنفذة في مختلف المجالات الحيوية، فترؤس الملك للمجلس الوزاري يمنحه القدرة في التأثير في السياسات العمومية، كما أن ترؤسه أو تعيينه لرؤساء العديد من المؤسسات ذات الطابع التنفيذي تجعله الماسك الفعلي لخيوط العمل في أكثر من مؤسسة استراتيجية. فالملكية البرلمانية التي جاءت في ديباجة الدستور يفترض فيها أن تبتعد المؤسسة الملكية عن الشأن التنفيذي وتضعها في موقع يسمح لها بأن تمارس عملية التحكيم، لأن الأخيرة تتناقض وأن يكون الحكم رئيسا أو معينا لمجموعة من المؤسسات التي ينبغي أن يكون حكما بنيتها؛

- ألح الدستور في أكثر من موقع على أن الملك ينال صلاحياته ومهامه بما تنص عليه الوثيقة الدستورية صراحة، وذلك حتى لا يتم تجاوز تلك الاختصاصات نتيجة تأويلات معينة، ولكن هذا الأمر سرعان ما يتبدد ويتلاشى؛ فحينما يتم السكوت عن الجهة التي من حقها ممارسة مجموعة من الاختصاصات (= بعض التعيينات)، وحينما آخر تتم الاحالة على القانون التنظيمي من أجل المزيد من الصلاحيات (= القانون التنظيمي الذي يكفل للملك الحق في تعيين رؤساء المؤسسات الاستراتيجية)؛

- استمرار تحكم الملك في توجيه مسار السلطة التنفيذية ومضمون قراراتها: فالملك هو رئيس المجلس الوزاري، وهذا الأخير هو الذي يتداول التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة، والتوجهات العامة لمشروع قانون المالية. فبالرغم من دسترة مجلس الحكومة، ومنحه حق البت في القوانين العادية والمراسيم التنظيمية، فإن ذلك يتعين أن يتم في إطار التوجهات الاستراتيجية التي رسمها المجلس الوزاري، وليس بمعزل عنها. ومن ثمة نستنتج وجود نوع من تبعية مجلس الحكومة للمجلس الوزاري²⁴. والملك هو الذي يرأس المجلس الأخير، وإن كان يمكن له أن يفوض أمر الرئاسة إلى رئيس الحكومة، فإن ذلك يجب أن يتم وفق جدول أعمال محدد، ولاشيء يمنع الملك من الامساك المطلق عن منح

24 - احتمال تقليص المهام الضعيفة للحكومة يبقى واردا بناء على الفقرة الثانية من الفصل 49 من الدستور التي ورد فيها أن المجلس الوزاري "التوجهات الاستراتيجية لسياسة الدولة" فأي تأويل يمكن أن يجعل من الحكومة تابعا للمؤسسة الملكية من خلال تبعية مجلس الحكومة للمجلس الوزاري، فإذا ما تم تأويل أي مشروع أو قرار على انه يدخل ضمن السياسة العامة للبلاد فيمكن أن يرحل إلى المجلس الوزاري للبت فيه. هذا يعني أن البرنامج الحكومي الذي هو تعبير عن السياسة العامة للبلاد يجب أن يصادق عليه المجلس الوزاري برئاسة الملك، مما يترتب عليه ضرورة الحصول على الموافقة الملكية قبل الاقرار النهائي للبرنامج الحكومي. مما يُستنتج معه أن الحزب الذي يرأس الحكومة بما أنه فاز بأغلبية أصوات الناخبين، ليس بمقدوره تطبيق برنامجه الذي صوت عليه الشعب، ما لم ينل ذلك رضا وموافقة الملك من خلال المجلس الوزاري. يرجع أيضا إلى: عمر بندورو: العلاقات بين السلط، فصل أم خلط، الدستور الجديد... (م س) ص 124.

التفويض مهما كانت الظروف، خاصة أن الدستور لم يحدد دورية لاجتماع مجلس الوزراء²⁵.

اختصاصات الملك اتجاه السلطة التشريعية :

بالانتقال إلى صلاحيات الملك اتجاه السلطة التشريعية يمكن أن نمسح بوضوح الحضور المؤثر والفاعل للمؤسسة الملكية بخصوص الجانب التشريعي. فالملك في الدستور المغربي هو من يفتح البرلمان كل سنة ويخاطب الأمة عبره، ولا تتلو خطابه أية مناقشة (ف 52). وللملك أن يطلب - ولا يمكن أن يرفض هذا الطلب - قراءة جديدة لكل مقترح أو مشروع قانون معروض على البرلمان (ف 95) وله الحق في طلب تشكيل لجان تقصي الحقائق (ف 67)، وإصدار الأمر بتنفيذ القانون خلال الثلاثين يوما التالية لإحالة إلى الحكومة بعد تمام الموافقة عليه.

وللملك أن يحل مجلسي البرلمان أو أحدهما (ف 51)، دون أن تقيد الوثيقة الدستورية هذا الأمر إلا باستشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخطاب موجه إلى الأمة. (ف 96)، كما أغفل المشرع الدستوري تعيين مآل السلطة التشريعية في حالة حل البرلمان أو أحد مجلسيه، وربما يعود السبب إلى أن التجربة التاريخية آلت فيها السلطة التشريعية عند حل البرلمان إلى الملك²⁶.

ويمكن أن نسجل على هذه الاختصاصات مجموعة من الملاحظات التي نرى أن المشرع الدستوري المغربي لم يشر إليها أو تزيد في ضمها لمهام الملك.

25 - محمد الساسي (م س) ص 16.

26 - فمثلا في الوثيقة الدستورية المصرية الحديثة وهي الوثيقة التي صيغت تقريبا في نفس سياق وتوقيت الدستور المغربي، نجد المشرع الدستوري المصري قد انتبه إلى المسألة بتنصيبه على أنه إذا ما تم حل مجلس النواب وإذا ما استدعت الضرورة يمكن للرئيس إصدار قرارات بمثابة قانون، على أن تعرض على مجلسي البرلمان خلال انعقادهما في اجل لا يتجاوز 15 يوما، فإذا رفضها المجلس المعني زال بأثر رجعي كل ما كان لها بقوة القانون (المادة 131 من الدستور المصري الجديد).

فافتتاح الملك للبرلمان لم لا يعد إجراء بروتوكوليا فقط، وإنما يحمل الكثير من المعاني والرمزيات.

على عكس ما يُعتقد، فإن قراءة متأنية لطقس افتتاح البرلمان تبين أن هذا «الطقس» لا يخلو من سلطوية. ومن الطريف أننا سنشير إلى قراءة مهمة قام بها المستشار الملكي الحالي والمكلف بلجنة آلية إعداد الدستور - وهي لجنة تكلفت بالتواصل بين لجنة الصياغة والأحزاب السياسية والقصر طبعاً - حيث يتدبّر محمد المعتصم قراءته لطقس افتتاح البرلمان بمسألة قراءة القرآن «فالأية القرآنية الكريمة لمضمونها علاقة بمحتوى الخطاب الملكي الذي يعرض للفلسفة الملكية في الحكم، أو ينطوي على توجيهات ومشاريع على البرلمان والحكومة تشريعها وتنفيذها»، وهكذا فإن افتتاح «الملك الدستوري للدورة الأولى للبرلمان ليس شكلياً، بل يتداخل فيه حضور أمير المؤمنين بالمظهر الاحتفالي التقليدي، وآية الافتتاح القرآنية، والخطاب - البرنامج المعلق عليها» وهذا الحضور، يضيف المعتصم، «يعد استمراراً لتقليد ما قبل دستوري» وللدلالة على ذلك يستشهد بنص لأحد الباحثين جاء فيه «إن جو الجلسات ذو دلالة... وكل تدخل للملك يجري في جو مقدس..»²⁷. كما يذكر معتصم بالأحداث التي شهدتها الولاية التشريعية 1977-1983 حيث ساد الخلاف بين الأغلبية والمعارضة، والذي كان ظاهره «رفض المعارضة الاتحادية والشيوعية للفصل الأول من القانون الداخلي للبرلمان الذي يلزم النواب بحضور جلسة افتتاح دورة أكتوبر مرتدين «اللباس القومي» وأما عمقه فقد كان عبارة عن مواجهة بين طقوس المخزن وطقوس المعارضة بلباسها العصري. مما جعل هذه الأخيرة تتابع جلسة الافتتاح من إحدى قاعات البرلمان»²⁸.

27 - محمد معتصم : النظام السياسي الدستوري المغربي، مؤسسة إزييس للنشر، ط1، الدار البيضاء 1992. ص 146.

28 - نفسه ص 88.

كما أن الخطاب الذي يوجهه الملك خلال افتتاح البرلمان، والذي لا تتلوه مناقشة، لا يخلو من دلالات التأثير والتوجيه، لأنه غالبا ما يتضمن ما يسميه قُراء الخطب الملكية «فلسفة سياسية» أو «مرجعية تشريعية» أو توجيهها للبرلمان لكي يشتغل على رؤيا معينة أو سياسة ما، ومن تم يمسي الملك صاحب رأي مؤثر داخل البرلمان، خاصة في ظل وجود ما يطلق عليه بـ «العقلنة البرلمانية»²⁹ وفي ظل ضعف حزبي بيّن.

وهنا ينبغي أن نشير إلى أن الملك دائم الحضور في المسطرة التشريعية، سواء من خلال مشاريع القوانين التي تقترحها الحكمة والتي تمر في مجملها من بوابة المجلس الوزاري الذي يرأسه الملك، أو من خلال طلب قراءة جديدة لمشروع أو مقترح قانون معروض على البرلمان، أو في المحطة النهائية للتشريع والمتعلقة بسلطة الملك في الأمر بتنفيذ القانون خلال أجل 30 يوما. على أساس أن الدستور الحالي لا ينص على وجوب صدور القانون في حالة عدم موافقة رئيس الدولة أو عدم الرغبة في الأمر بتنفيذه. مما يعني أنه في حالة رفض الملك إصدار الأمر بتنفيذ القانون يكون الأخير في حكم العدم³⁰.

29 - نرى أنه، بما أننا سنوظف هذا المفهوم كثيرا، أن نوضح ما نفهمه منه؛ لقد ارتبطت قواعد البرلمانية العقلنة *Parlementarisme rationalisé* بدستور الجمهورية الفرنسية الخامسة، حيث تُخضع هذه القواعد العمل البرلماني لمجموعة من الضوابط التي لا تسمح له بأن يخرج عن أسس العملية السياسية التي كان يتحكم فيها آنذاك الرئيس الفرنسي "شارل ديغول". لكن في نفس الوقت لم تمنع هذه العقلنة البرلمان الفرنسي بالقيام بمهامه خاصة خلال لحظات التعايش السياسي التي عاشتها فرنسا والتي نتجت عن اختلاف الأغلبية البرلمانية عن أغلبية رئيس الجمهورية. إلا أن تنزيل قواعد العقلنة البرلمانية على البرلمان المغربي المرتكز على الازدواجية المجلسية، وفي ظل الهيمنة الملكية على الشأن التنفيذي والتحكم في قواعد العملية السياسية، سيجعل البرلمان المغربي مغلقا أمام أي رغبة في الاستقلالية.

30 - نفضل دائما أن نعقد المقارنة مع الدساتير التي يشترك معها المغرب في الكثير من الجوانب، ولأن أغلب الدساتير العربية الحديثة لم ترى النور بعد، فإننا سنستمر في عقد المقارنة مع الدستور المصري ليس من باب المفاضلة ولكن فقط من باب الإشارة. فبخصوص مسألة الأمر بتنفيذ القانون فإننا نسجل أن الدستور المصري ألزم رئيس الدولة بإصدار قرار بتنفيذ القوانين المصادقة عليها في مجلس النواب خلال 15 يوما من إرساله، فإذا اعترض عليه رده إلى المجلس خلال ثلاثين يوما من ذلك التاريخ. وإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد، أو أقره مجلس النواب ثانية بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء، استقر قانونا وأصدر (المادة 104 من الدستور المصري).

وتلزم الاشارة إلى أن الملك حسب الدستور الجديد، وعلى الرغم من أنه لم يعد يملك حق استفتاء الشعب حول مشروع أو مقترح قانون بعد أن يكون المشروع أو الاقتراح قد قرئ قراءة جديدة كما كان عليه الوضع في الفصل 69 من دستور 1996، إلا أن الدستور الحالي أقر مسألة طلب الملك قراءة جديدة لمشروع أو مقترح قانون لم ينل الموافقة الملكية وألزم البرلمان بعدم الامتناع عن ذلك. وإن كانت الوثيقة الدستورية الجديدة سحبت من الملك حق استفتاء الشعب حول نتائج القراءة الجديدة.

فضلا على أن المشرع الدستوري أعاد التذكير بحق الملك حل البرلمان في فصل يلي الفصل الذي يُقرّ طلب القراءة الجديدة. وكأن المشرع الدستوري يريد أن يقول للبرلمان أنه في حالة رفض مطلب تغيير مضمون نص مشروع القانون، فإن الفصل 96 يبقى وارد التطبيق. فهذا الأخير ينص على أن «للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية وإخبار رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، أن يجلب بظهير المجلسين معا أو أحدهما. يقع الحل بعد خطاب يوجهه الملك إلى الأمة». وهو الأمر الذي يكرر للمرة الثانية في الدستور، حيث ورد في الفصل 51 مايلي: «للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير». وهو ما يطرح التساؤل حول ما فائدة هذا التكرار إذا لم يكن يراد منه تحذير البرلمان من مغبة رفض الطلب الملكي بخصوص تعديل مضمون مشاريع ومقترحات القوانين التي لم تنل رضا المؤسسة الملكية.

وتبقى أهم ملاحظة يمكن تسجيلها على اختصاصات الملك حيال السلطة التشريعية هي ما يتعلق بسلطة الحل التي يتمتع بها الملك إزاء البرلمان. فكما سبقت الاشارة إليه فإن الدستور الجديد كرر في أكثر من مناسبة وموقع أن البرلمان يبقى تحت سيف الحل المزدوج. فإلى جانب تهديد البرلمان بالحل من قبل رئيس الحكومة حسب ما جاء في الدستور الجديد، فإنه يضاف تهديد آخر للبرلمان والمنتجلي في إمكانية حله من قبل الملك. فالأخير يملك حق حل البرلمان حسب الفصلين 51

و96 من الدستور، علاوة على أن بإمكانه تجميد عمله في حالة الاعلان عن حالة الاستثناء (ف59).

ولأهمية هذه النقطة فإننا نرتئي التوقف عندها بشيء من التفصيل والتدقيق والمقارنة. فكما هو معلوم وفي إطار مبدأ فصل السلط، فإن التجارب المقارنة تميز بين نوعين من الفصل فيما يخص مسألتي الحل وسحب الثقة. إذ إن الدساتير التي تتسم بالمرونة تترك المجال للتعاون بين السلط بدل الفصل بينها، فهي تعطي للرئيس المنتخب حق حل البرلمان وفي المقابل تكفل للبرلمان سحب الثقة من الرئيس³¹. بينما ترفض دساتير الفصل الصلب بين السلطات أن تجعل لرئيس الدولة أية سلطة على المجالس المنتخبة، وبالمثل تمنع على البرلمان سحب الثقة أو إقالة رئيس الدولة ونموذج ذلك نجده في التجربة الدستورية الأمريكية.

أما الدستور المغربي فإنه لم يرتب أي مسؤولية للملك اتجاه البرلمان أو يجعله في وضع غير مرتاح إذا ما اتخذ قرارا بحل البرلمان. لأن النظام السياسي في المغرب لم يرَ في مبدأ فصل السلط أنه ينطبق على المؤسسة الملكية³². وهكذا نجد الدستور

31 - فلرئيس الدولة - في الدستور المصري الجديد - الحق في حل مجلس النواب - دون مجلس الشورى - ولكن هذا الحق يرتب أيضا التزاما على الرئيس قد يؤدي به إلى ترك منصبه. فالمادة 127 اشترطت في حل مجلس النواب من قبل رئيس الدولة، أن يتم ذلك بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. وللحفاظ على مبدأ فصل السلط فإن الدستور المصري قابل حق الرئيس في حل المجلس بإلزامه عرض ذلك على الشعب في استفتاء. ويرتب عن رفض الشعب لقرار الحل أن يقدم رئيس الجمهورية استقالته فورا بعد ان يكون قد دعا إلى انتخابات مبكرة، وإذا لم تتم تلك الانتخابات يعود المجلس إلى أداء مهامه بشكل طبيعي.

32 - اشتهر الحسن الثاني بمجموعة من الأقوال في هذا السياق، التي تزخر بها الملفات الدستورية المغربية، من قبيل: «على مستوانا لا يوجد فصل للسلط يجب أن يكون كل المغاربة في حماية أمير المؤمنين وبإمكانهم اللجوء إلى تحكيمه للدفاع عنهم، ويمكن أن نبادر بجمع الوزراء وبعض اللجان البرلمانية للعمل موحدة كل حسب وظيفته التنفيذية والتشريعية». وفي خطاب آخر يقول الحسن الثاني «أنا خادم ضعيف لله وأول خادم للمغرب، وليس هناك حقيقة فصل للسلط أنا أب الجميع، المشرع والمنفذ...». فالمنطق التمثيلي، يقول عبد اللطيف المنوني الذي ترأس فيما بعد لجنة صياغة دستور 2011، لا يقيم أي فصل للسلط في المغرب بل بالعكس يجعل السلطة الملكية تمتد داخل البرلمان وهذا الأخير ليس إلا مجرد قناة للأولى.

Manouni Abdelatif : Constitution et séparation des pouvoirs in 30 années de vie constitutionnelle au Maroc. Ouvrage collectif. Paris 1993.

يُمتّع الملك بصلاحيات واسعة باعتباره رئيساً للدولة ولا يُلزمه في مقابل ذلك بأي من الالتزامات. وهو ما يتعارض ومبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة الذي جاءت به ديباجة الدستور الجديد. فصلاح حل البرلمان يفترض في من يؤول إليه أن يكون مسؤولاً أمام الشعب مسؤولية انتخابية أو أمام المجلس الذي يتسلط عليه هذا الحل.

ومن نافل القول، التذكير بأن المسؤولية السياسية تعني في معناها العام الالتزام بالقيام أو عدم القيام بفعل، فكل شخص استفاد من وكالة تحول له صفة عضو في السلطة العامة هو ملزم بأن يحاسب على أفعاله ويتحمل نتائجها³³، فضلاً على أنها مبدأ مستقلاً ومتميزاً، فهي لا تنتج عن الخطأ ولا عن الضرر بل تعني أن الحاكمين في خدمة المحكومين ويجب أن يدفعوا إليهم حسابهم³⁴. أما في الأنظمة البرلمانية فإن دساتيرها لا ترتب أي مسؤولية لرئيس الدولة ازاء البرلمان كما لا تعطيه أي حق اتجاهه. وهكذا نرى أن السلطة التنفيذية في هذه الأنظمة تتكون من عنصرين: الأول رئيس الدولة وهو غير مسؤول مسؤولية سياسية أمام البرلمان، ولكنه يتمتع بدور فخري لا غير. فعدم مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني نتيجة مهمة وهي انتقال السلطة الفعلية إلى الحكومة وهذا هو العنصر الثاني لثنائية السلطة التنفيذية، حيث تكون الحكومة هي المسؤولة لأنه تمتلك السلطة الفعلية³⁵.

وهو ما يدفعنا إلى الاستنتاج بأن الدستور المغربي الجديد مستمر في النظر إلى الملك كسلطة فوق السلط، ولا يطبق عليه فصل السلط، وإن كان في نفس الوقت يمنح الملك مجموعة من الصلاحيات التنفيذية التي إن ربطناها بمبدأ «ربط المسؤولية بالمحاسبة» الوارد في الدستور، لوجب مقابلة الصلاحيات التنفيذية

33 - Pierre Avril : Pouvoir et les responsabilité, In mélange George Burdeau 1977, P 11.

34 - Bidegaray et Emnri : La responsabilité politique, Dalloz, Paris, Ed 1, 1980, p10.

35 - عمر بركات: النظم السياسية، دار الكتب 1989، ص 277.

للملكية، ومنها مسألة حل البرلمان، بنتائج ينبغي أن تترتب على هذا الاختصاص. وهذا يقودنا أيضا إلى تناول مسألة إعلان حالة الحصار وإشهار الحرب وحالة الاستثناء التي يكفلها الدستور للملك.

لقد منح الدستور المغربي للملك، من خلال ترؤسه للمجلس الوزاري، حق إعلان حالة الحصار وإشهار الحرب دون الرجوع إلى المؤسسة التشريعية³⁶ حسبما هو مبين في (الفصل 49)³⁷. كما ينص الفصل 59 من الدستور على ما يلي : «إذا كانت حوزة التراب الوطني مهددة، أو وقع من الأحداث ما يعرقل السير العادي للمؤسسات الدستورية، يمكن للملك أن يُعلن حالة الاستثناء بظهير، بعد استشارة كل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، ورئيس المحكمة الدستورية، وتوجيه خطاب إلى الأمة. ويُحول الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات، التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية، ويقتضيها الرجوع، في أقرب الآجال، إلى السير العادي للمؤسسات الدستورية. لايجل البرلمان أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية. تبقى الحريات والحقوق الأساسية المنصوص عليها في هذا الدستور مضمونة. تُرفع حالة الاستثناء بمجرد انتفاء الأسباب التي دعت إليها، وباتخاذ الإجراءات الشكلية المقررة لإعلانها».

إن هذا النص واضح في إطلاق يد الملك من حيث إعلان حالة الاستثناء دون ربطها بأي قيد أو شرط، عدا تلك اللمسات الشكلية التي وردت في مختلف الدساتير السابقة من قبيل استشارات غير ملزمة لرؤساء الحكومة والبرلمان

86 - عكس ما كان معمول به في دستور 1962 حيث كان البرلمان يتوفر على سلطة إشهار الحرب (ف 51) وكذا سلطة الترخيص للحكومة بتمديد حالة الحصار بعد استتفاذ المرسوم المُعلن عنها لمدة ثلاثين يوما (ف 52). محمد معتصم: النظام السياسي. ص 103

37 - سحب الدستور المصري من رئيس الجمهورية مبادرة إعلان الحرب التي كان يتمتع بها رئيس الجمهورية في الدساتير السابقة، فالمادة 146 تنص على "رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة إلى خارج الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء".

والمحكمة الدستوري. إذ إن الدستور لم ينص على عرض حالة الاستثناء على البرلمان لأخذ رأيه فيها. كما انه وإن نص على عدم حل البرلمان أثناء حالة الاستثناء إلا أنه بتنصيبه على أن «يُحوّل الملك بذلك صلاحية اتخاذ الإجراءات، التي يفرضها الدفاع عن الوحدة الترابية»، يكون قد جمد عمل البرلمان طيلة مدة حالة الاستثناء. لأن الملك خلال حالة الاستثناء تجتمع لديه جميع السلط التشريعية والتنفيذية فضلا على أن السلطة القضائية من مشمولاته أصلا.

وهو ما يعني أن الدولة خلال حالة الاستثناء تكون تحت رحمة نظام سياسي شمولي لا يخضع لأي سلطة أو رقابة، وهي الوضعية التي تجنبتها الدساتير في البلدان المتقدمة³⁸، وحذر منها الفكر السياسي قديما وحديثا. يقول مونسكيوه واصفا هذه الحالة «على صعيد الدولة وجود ثلاثة أنواع من السلطة: السلطة التشريعية التي تسن القوانين، السلطة المنفذة للأمر المتعلقة بحقوق الإنسان ثم السلطة المنفذة للأمر المتعلقة بالقانون المدني، فإذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في هيئة واحدة زالت الحرية، إذ يخشى أن تسن نفس الهيئة قوانين جائزة لكي تنفذها بصورة جائزة، ويزول كل شيء إذا مارس الانسان الواحد أو مجلس الأعيان أو الشعب ذاته هذه السلط الثلاث»³⁹.

لكن السؤال الذي يمثل أمامنا، ونحن نتناول مسألة إعلان حالة الاستثناء، هو ما يتعلق بمآل السلطة التشريعية في حالة حل البرلمان من دون الاعلان عن

38 - وحتى الدول السائرة في طور التقدم الدستوري نجدها قيدت حرية رؤساء الدولة فيما يخص الاعلان على حالة الاستثناء، فالدستور المصري، مثلا، تلزم مادته الـ 148 رئيس الجمهورية بعرض حالة الطوارئ على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية. وفي حالة غياب مجلس النواب تعرض على مجلس الشورى. وتجب موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ستة أشهر، لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام. كما لا يحل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

39 - أندريه هوريو: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد، الأهلية للنشر والتوزيع، ط2، بيروت 1977، ص ص 208-209

حالة الاستثناء. فإذا كان الملك يتخذ التدابير اللازمة في حالة إعلانه حالة الاستثناء، فإلى من يؤول حق اتخاذ هذه التدابير في حالة حل البرلمان؟ حيث يظهر من الوهلة الأولى أن من باب أولى أن تؤول سلطة اتخاذ التدابير اللازمة للملك في حالة حل البرلمان إذا كانت تؤول إليه في حالة الاعلان عن الاستثناء. لكن بالرغوع إلى النص الدستوري لا يمكننا أن نقر ذلك بسهولة، لأن مآل السلطة التشريعية في حالة الاستثناء يمكن استخلاصها من نص الدستور، بينما لا تفيدنا الوثيقة الدستورية في تتبع مآل السلطة التشريعية في حالة حل البرلمان. ⁴⁰ لقد أهمل المشرع تعيين الجهة المختصة بالتشريع في حالة حل مجلسي البرلمان أو أحدهما، وربما يعود السبب في ذلك إلى كون التجربة التاريخية آلت فيها السلطة التشريعية عند حل البرلمان إلى الملك.

اختصاص الملك حيال السلطة القضائية :

لم يشذ التعديل الدستور الحالي عن سابقه فيما يخص مسألة إلحاق السلطة القضائية بالمؤسسة الملكية على غرار السلطين الدينية والعسكرية، وهذه النظرة جذور تاريخية تنهل من الممارسة السابقة منذ نشأة «الدولة» المغربية بشكل خاص و«الدولة» في التاريخ الاسلامي بشكل عام. وهو ما كرسته كتب الآداب السلطانية في العصور السابقة، حيث تم التنظير للإمامة في غير معزل عن ملحقاتها الدينية والعسكرية والقضائية. وهو ما يدفعنا إلى التماهي مع الفكرة القائلة بأن فهم النظام السياسي المغربي على ضوء الكتابات السلطانية يعتبر متيسرا أفضل من قراءته على ضوء الكتابات الدستورية الغربية. دون أن يعني

40 - اهتم المشرع الدستوري المصري للأمر وأورد في الدستور ما يلي "إذا ما تم حل مجلس النواب في الدستور المصري، تؤول السلطة التشريعية لمجلس الشورى، وإذا ما غاب هذا المجلس تؤول السلطة التشريعية لرئيس الدولة - إذا ما استدعت الضرورة - إصدار قرارات بمثابة قانون، على أن تعرض على مجلس البرلمان خلال انعقادهما في اجل لا يتجاوز 15 يوما، فإذا رفضها المجلس المعني زال بأثر رجعي كل ما كان لها بقوة القانون" (م 131).

هذا أننا نؤيد نتائج هذه القراءة⁴¹، بل إن نقدنا لتناجها هو ما دفعنا إلى التناول النقدي لهذا الجانب من الوثيقة الدستورية المغربية الحالية. إذ لا يمكن أن يستمر المغرب الحديث محكوما بتقاليد في الحكم تنتمي إلى العصور الوسطى، كما لا يمكننا الاجابة عن أسئلة الحاضر بأجوبة من الماضي.

ويبدو ذلك جليا من خلال النص الدستوري الجديد الذي نجده قد نص على أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، لكنه لم يفصل القضاء عن المؤسسة الملكية وإنما جعل الأخيرة هي الضامن لاستقلاليتها. حيث ورد في الفصل 107 من الدستور أن «السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية وعن السلطة التنفيذية. الملك هو الضامن لاستقلال السلطة القضائية». علاوة على أن الملك يرأس بنفسه المجلس الأعلى للسلطة القضائية (ف 115). أما بخصوص القضاء الدستوري فإن الملك هو من يعين نصف أعضاء المحكمة الدستورية ويعين رئيسها. وهو ما سنفصل فيه ضمن محور خاص.

وقد لا نجانب الصواب ولا نبالغ إذا ما اعتبرنا ان ربط السلطة القضائية بالسلطة الملكية ذات الصبغة التنفيذية قد خلف عبر التاريخ السياسي المغربي العديد من المشاكل والمعوقات، فغالبا ما نحت قرارات القضاء المغربي لصالح التوجهات الملكية. رأينا ذلك في الفقرات السابقة فيما اصطلح عليه بقضية «مزرعة عبد العزيز» وكذلك في قضية حل الحزب الشيوعي سنة 1959. ولا زالت بعض ملابسات إلحاق القضاء بالمؤسسة الملكية تتبدى في الحاضر المغربي، فكثيرا ما نددت المنظمات المهتمة بمراقبة حقوق الانسان إلى بعدم استقلالية القضاء المغربي وخضوعه للضغوطات، وكثيرا ما اشتكى المعارضون السياسيون من تأثير ما يطلقون عليها «السلطات العليا» على قرارات القضاء، وما قضيتي حل حزب «البديل الحضاري» وعدم الترخيص لحزب «الحركة من أجل الأمة» عنا ببعيدتين.

41 - يقول محمد المعتصم "المفهوم والممارسة الملكيتين يقومان على ملكية حاکمة يسود فيها الملك ويحكم، ولا وجود لفصل السلط على مستواها بل إن كل السلط تنبثق منها، وهي لا تقوم بتفويتها بل بتفويضها". (النظم السياسية المعاصرة، منشورات إيزيس، الدار البيضاء، 1993، ص 179).

ومن هنا يظهر أنه رغم الاعلان عن مبادئ ومؤسسات جديدة إلا أن القضاء يظل تابعا للسلطة الملكية. فكون الملك هو الضامن لاستقلالية القضاء وهو الذي يرأس المجلس الأعلى للسلطة القضائية⁴² وفي نفس الوقت يعتبر هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية، فإن السؤال الذي يفرض نفسه هو كيف لهذه الوضعية ألا تؤثر في السلطة القضائية⁴³. علما أن النيابة العامة تم فصلها عن السلطة القضائية وأسندت رئاستها إلى وزير العدل الذي يعينه الملك باقتراح من رئيس الحكومة(ف110)⁴⁴.

المحور الثاني: القضاء الدستور والسلطة التأسيسية الفرعية أهم مجالات تأثير المؤسسة الملكية:

أولا : دور الملك في تشكيل المحكمة الدستورية :

تعدُّ المحكمة الدستورية أهم محاكم الجهاز القضائي، نظراً إلى أهمية الاختصاصات المنوطة بها، وفي مقدمتها الرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة واللوائح، ما يجعلها «الحارس الأمين» على مبدأ «سمو الدستور» الذي يعد بمثابة أهم مبادئ القانون الدستوري، بحيث لا يجوز أن يخالف تشريع أدنى

42 - كما أن الملك هو الذي يعين، بالإضافة إلى الأعضاء الآخرين، خمس شخصيات ضمن المجلس الأعلى للسلطة القضائية. فضلا على أن الأحكام لا زالت تصدر وتنفذ باسم الملك رغم أن النص الدستوري أضاف عبارة «طبقا للقانون» التي لا معنى لها في هذا السياق. زد على ذلك أن الملك يوافق بظهير على تعيين القضاة من قبل المجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصل 57) وهذه الموافقة ليست إجراء شكليا. (محمد مدني: تركيز السلطة...).

43 - محمد مدني: تركيز السلطة وضعف الضمانات، مجموعة مؤلفين: الدستور الجديد ووهم التغيير، (م س) ص 100.

44 - إذا كان الدستور المغربي قد جعل من رئيس الدولة في المغرب رئيسا للمجلس الأعلى للسلطة القضائية، وفصل بين قضاة النيابة العامة وباقي القضاة وجعلهم تحت رئاسة وزير العدل، فإن الدستور المصري لم يجعل أية صلة لرئيس الدولة بالسلطة القضائية، فالقضاة مستقلون، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات (م 170)، والنيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء، تتولى التحقيق ورفع ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون، ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى (م173)، ومجلس الدولة جهة قضائية مستقلة (م173).

لتشريع أعلى، سواء التشريعات الصادرة من السلطة التشريعية، أو تلك الصادرة من السلطة التنفيذية، كما يحول القضاء الدستور دون سطوة مؤسسة ما على اختصاصات باقي المؤسسات والهيئات بما يضمن احترام الدستور.

فضلا عن اختصاص القضاء الدستوري بوضع الأسس والضمانات لحماية حقوق الإنسان والحريات العامة من خلال رقابتها الدقيقة على التشريعات التي تصدر. والاضطلاع بمهام تفسير النصوص القانونية السارية والتي يصعب على القضاء تفسيرها أو تنزيلها ديمقراطيا، والعمل على التطبيق السليم للقانون وتوحيد الاجتهاد القضائي وتطوير دور القانون بطريقة تدعم المؤسسات الديمقراطية. كما ينظر القاضي الدستوري في الطعون المتعلقة بصحة نتائج جميع الاستحقاقات الانتخابية. ومن أجل هذا كله اعتبر القضاء الدستوري منارة للقانون وحامٍ للحريات وضامن لتوزيع السلط.

وتأتي هذه الأهمية التي يلصقها الفكر السياسي بالقضاء الدستوري، إلى تلك النظرة التي ارتبطت بتعريف الدستور نفسه، حيث نُظر للأخير على أنه مجرد ترسيم لفكرة معينة للقانون. يقول ديومنيك روسو في هذا السياق «إذا افترضنا أن الدستور يعبر عن وجهة نظر معينة أو توجه سياسي معين داخل المجتمع رغم التغيير الدائم للمجتمعات ولكون التنوع والتعدد يطبعان الحياة السياسية وتنتج عنه بنيات جديدة غير متفقة مع الدستور القيام. من هذه النقطة بالتحديد يظهر دور القضاء الدستوري لتجاوز التناقضات والتخفيف من حدتها، في أفق خلق فكرة معينة للقانون تهدف إلى تمثيل النظام الاجتماعي والتعبير عنه. من خلال اجتهادات تعد بمثابة التعبير القانون عن الاختيارات السياسية في فترة معينة. بالاضافة إلى تأسيس ديمقراطية مفتوحة على مشاكل ومعاناة المواطنين، مما يمكن من تجنب النظام السياسي الاهتزازات التي يمكن أن يتعرض لها، وبالتالي يتحقق نوع من الاستقرار وتلطيف الأجواء السياسية»⁴⁵.

45 - Dominique Rousseau : Une résurrection, la notion de constitution, RDB.1990, P 6.

فالقضاء الدستوري يتدخل لكي يجعل من الدستور معبرا عن النشاط السياسي ومواكبا للتطورات الجديدة من خلال اجتهاداته التي تهدف إلى تشكيل قضاء جديد مبني على قواعد خاصة مما يساعد على التحول مما هو سياسي إلى ماهو قانوني⁴⁶. باعتبار التعددية في التأويل الديمقراطية هي جزء لا يتجزأ من عملية قراءة وفهم الدستور. وهذه التعددية في التأويل لا يحسمها إلا حكم مستقل هو القضاء، فهو الذي يعطي الشرعية لتأويل على آخر، ولهذا يقال إن القضاء هو الذي يمتلك الحقيقة القانونية. إن الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية هو في آخر المطاف ما تقول المحكمة العليا أنه كذلك⁴⁷. The Constitution Is What the Supreme Court Says It is، أما في المغرب وفي غياب قضاء مستقل فإن التأويل الذي يسود هو التأويل الملكي، ويصبح الدستور هو ما يقول الملك أنه كذلك⁴⁸. The Constitution Is What the King Says It is.

من الغرفة الدستورية إلى المجلس الدستوري ثم المحكمة الدستورية

إذا كانت أغلب الدساتير الحديثة قد تضمنت التنصيب على مكانة القضاء الدستوري وأولته العناية اللازمة، فإن المغرب بدوره لم يجد عن هذا المسلسل التطوري للقضاء الدستوري، حيث نص المشرع في أول دستور عرفه المغرب في

46 - نفسه.

47 - محمد مدني: تركيز السلطة وضعف الضمانات، مجموعة مؤلفين: الدستور الجديد ووهم التغيير، (م س) ص 94.

48 - نفسه. لقد كان للتأويل الملكي دور كبير في تطبيق المقتضيات الدستورية بشكل يسمح له بالسمو على المؤسسات الأخرى والتحرر من القيود القانونية. فالتأويل الملكي لمقتضيات الفصل 35 من دستور 1962 هو الذي أعطى للملك صلاحيات مراجعة الدستور في 1970. في حين كانت المبادرة في مجال المراجعة الدستورية هي من اختصاص مشترك بين الحكومة والوزير الأول. كما أن التأويل الذي أعطى للمقتضيات الانتقالية التي نظمها الفصل 102 من دستور 1972 هو الذي يسر للملك جمع السلط بين يديه والسيادة والحكم بعيدا عن القيود الدستورية التي وضعها بنفسه. ثم كان في الثمانينات من القرن العشرين التأويل الذي أعطى للفصل 19 من الدستور للمع الفراغ التشريعي في البداية ثم للتشريع الموازي في حضور البرلمان فيما بعد.

سنة 1962، على إنشاء الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى. ثم ما لبثت الصعوبات والمشاكل التي صاحبت هذه الغرفة حتى دفعت بالمشروع المغربي، من خلال دستور 1992، إلى إلغائها وتعويضها بمجلس دستوري شبيه من حيث الاختصاصات بالمجلس الدستوري الفرنسي لكنه يختلف عنه من حيث التركيبة والهيكلية. وهو ما جعل المجلس المذكور عرضة لكثير من النقد، فحاولت اللجنة التي عينها الملك برئاسة «عبد اللطيف المنوني» سنة 2011 أن تتجاوز، بخصوص مسألة القضاء الدستوري، تلك الاعتراضات، عبر تغيير اسم المجلس الدستوري باسم المحكمة الدستورية. فهل المحكمة الحالية، والتي لم تشكل بعد، ترقى إلى مفهوم القضاء الدستوري الديمقراطي كما هو متعارف عليه عالميا؟.

نواقص المحكمة الدستورية :

نهدف خلال هذه الفقرة تسليط الضوء على تركيبة المحكمة الدستورية التي نص عليها الدستور الحالي - ودائما في إطار تناولنا لصلاحيات رئيس الدولة - دون الحديث عن اختصاصات المحكمة ولا عن أدوارها، التي لا تختلف كثيرا عن ما هو منصوص عليه في الدساتير المقارنة. لكن هذا الدور وهذه الاختصاصات التي تتماشى مع ما هو منصوص عليه في الدساتير الديمقراطية لا يمكن أن تنهض به المحكمة الدستورية المغربية قياسا إلى تركيبها المقررة في نص الدستور الجديد. إذ أن الفرضية، التي نحاول أن ندافع عنها هنا، تتمثل في كون تركيبة المحكمة الدستورية تُفرغها من محتواها وتحرفها عن غاياتها التي وجدت من أجلها، بل لن تلعب المحكمة الدستورية غير ما تريده السلطات المهيمنة عليها من خلال التعيين. كيف يكون ذلك؟

ينص الدستور السادس للمملكة في فصله 130 على ما يلي «تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضوا، يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي

الأعلى، وستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، ويُنْتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس».

والملاحظ أن المشرع، رغم أنه غيّر اسم المجلس الدستوري إلى المحكمة الدستورية، إلا أنه حافظ على نفس تركيبة هذه المحكمة باستثناء واحد، وهو أن من بين الأعضاء الستة الذين يعينهم الملك يوجد عضو يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى⁴⁹، وهذا التغيير الطفيف لا يغيّر من كون الحصّة الأكبر في التعيين تعود للملك بما في ذلك تعيين رئيس المحكمة، وأما باقي الأعضاء (النصف) فهم موزعون بين 3 أعضاء ينتخبهم مجلس النواب و3 أعضاء ينتخبهم مجلس المستشارين.

فهذا المبدأ بتعيين الملك لنصف أعضاء المحكمة بمن فيهم الرئيس، بحيث يترك النصف الباقي لمجلسي البرلمان، يتنافى والأصول الديمقراطية التي تعطي الأولوية والأهمية في تنصيب أعضاء المحاكم الدستورية إلى السلطة التشريعية أو عبر الانتخاب، وهو ما يفرغ فكرة القضاء الدستوري من محتواها المحدد في حماية الحقوق والحرص على استقلالية السلطات بشكل لا تسيطر فيه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، كما هو الحال في التشريع الدستوري المغربي. سيما أن الملكية في المغرب هي ملكية تنفيذية وليست ملكية برلمانية، يسود فيها الملك ويحكم، وبالتالي يمارس صلاحيات رئيس الدولة بكامل تجلياتها، ولهذا عندما يترك له حق تعيين نصف أعضاء المحكمة الدستورية، بمن فيهم الرئيس، فذلك يكرس هيمنة المؤسسة الملكية من خلال المحكمة الدستورية التي لا يمكنها، بحسب تركيبها الحالية، أن تلعب دور حامي الدستوري، لأنها ببساطة لا يمكن

49 - وإن كان رئيس المجلس العلمي الأعلى هو نفسه معين من قبل الملك.

أن تكون كتلة منسجمة، وإنما المنسجم فيها هو الكتلة التي يعينها الملك، بينما تؤثر الأغلبية النيابية في تعيين باقي أعضاء المحكمة.

فإذا علمنا أن مجلس المستشارين منتخب بطريقة غير مباشرة في ظل ما يعرف بالجهوية الموسعة، فإن فرضية أن يكون رئيسا المجلسين من نفس الحزب نادرة، مما يحول دون أن يكون للأعضاء الستة الذين يشكلون -إلى جانب من عينهم الملك- تركيبة المحكمة، رأي موحد حول القضايا المطروحة عليهم⁵⁰. وحتى إذا افترضنا انسجام النصف الذي ينتخبه البرلمان، رغم أن ذلك مستبعد في ظل الثنائية المجلسية غير المتكافئة، وفي ظل المتغيرات السياسية ونظام «العقلنة» والتحكم الذي يسلكه النظام السياسي المغربي، فإن القرار الأخير سيكون دوما للنصف الذي يعينه الملك على أساس أن صوت الرئيس المعين من قبل الملك سيكون مرجحا في حالة تعادل الاصوات⁵¹.

ولكي نوضح الأمر أكثر يمكننا العودة إلى الدستور المقارن وخاصة الدستور الفرنسي الذي يمتح منه الدستور المغربي، والدستور الإسباني حيث يسود النظام الملكي، والدستور المصري حيث تشابه السياقات. ففي الدستور الفرنسي نجد أن المجلس الدستوري يتكون من 9 أعضاء يعين ثلثهم البرلمان ويعين رئيس الجمهورية الثلث المتبقي (مع تقييدات على هذا التعيين من قبل الرئيس كما ينص على ذلك الفصل 56 من الدستور الفرنسي)، هو ما يضمن استقلالية المجلس الدستوري عن السلطة التنفيذية وعن السلطة التشريعية، لأن الأخيرة برأسين يستحيل بينهما التواطؤ بالنظر إلى تركيبة مجلس الشيوخ. وأما الدستور الإسباني فتتكون المحكمة الدستورية من 12 عضوا، أربعة أعضاء

50 - وما هو سائد البرلمان المغربي الحالي يؤكد ذلك، إذ إن رئيس مجلس المستشارين ينتمي إلى حزب معارض، بينما ينتمي رئيس مجلس النواب إلى الأغلبية

51 - ولو أن الدستور الجديد لم يشر إلى مسألة، وذلك راجع، ربما، إلى إدراك المشرع الدستوري إلى صعوبة حصول التعادل بناء على الحثيات التي أوردناه آنفا.

يختارهم مجلس النواب وأربعة يختارون من مجلس الشيوخ بالانتخاب بأغلبية ثلاثة أخماس واثنين تختارهما الحكومة واثنين يختارهما مجلس القضاء⁵². بينما ينتخب مجلس الشيوخ الأمريكي جميع أعضاء المحكمة العليا باقتراح من رئيس الدولة.

وفي إيطاليا ينص الفصل 135 من الدستور على أن 5 من أعضاء المجلس الدستوري يعينهم البرلمان، و5 آخرون يعينون من قبل الهيئات القضائية العليا، ثم 5 الباقون يعينون من قبل الرئيس، وينتخب الرئيس من قبل الأعضاء المنتخبين. أما في ألمانيا والبرتغال، فالسلطة التنفيذية لا تملك أي نصيب من تعيين أعضاء المحاكم الدستورية⁵³. بينما نص الدستور المصري على أن رئيس الدولة هو من يصدر قرارا بتعيينه جميع أعضاء المحكمة الدستورية، لكن بعد أن يحدد البرلمان بقانون، الجهات التي تتكون منها المحكمة الدستورية وطريقة تعيين قضاتها (م 176)، مما يستفاد منه أن التجربة الدستورية المصرية حاولت أن تساير - مع وجود الفارق - نظيرتها الأمريكية، وأعطت للبرلمان حق وضع قانون المحكمة وللرئيس حق إصدار قرار تعيين قضاتها.

من هنا نتلمس الفرق الكبير بين التجارب المقارنة، التي تُكرّس الأفضلية في تعيين أعضاء القضاء الدستوري للبرلمانات المنتخبة شعبيا على حساب السلطة التنفيذية، والدستور المغربي الذي يجعل من المؤسسة الملكية (السلطة التنفيذية) المهيمن الأساس على تركيبة المحكمة الدستورية، وهو ما يشكل عائقا أمام استقلالية هذه المحكمة، وإمكانية نهوضها بالاختصاصات الموكلة إليها. فالقاضي الدستوري، ورغم ادعائه الاستقلالية سيظل دائها خاضعا للجهة التي عينته والتي بإمكانها أن تغيره. إذ إن الدستور المغربي ينص في الفقرة الثالثة من الفصل

52 - Charle Debbach et autres : Droit Constitutionnel et institution politique, 3 éd. Paris 1990. P :270.

130 على: «يتم كل ثلاث سنوات تجديد ثلث كل فئة من أعضاء المحكمة الدستورية» عكس أغلب الدساتير المقارنة التي يُعين فيها القاضي الدستوري مدى الحياة وهو ما يضمن استقلاليته عن الجهة التي كان لها فضل تعيينه أو انتخابه.

ومن بين السلبيات كذلك، تلك التي جاء بها الدستور الحالي بخصوص نوعية الأشخاص الذين يحق لهم شغل منصب قاضي دستوري «يختار 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» (الفضل 130). وهو وضع تكون فيه عضوية المحكمة الدستورية غير مقتصرة على فئة القضاة، كما هو حاصل في أغلب التجارب المقارنة، وإنما من حق كل من ارتأت فيه الجهة المُعيّنة أو المُنتخبة الأهلية لشغل هذا المنصب.

وتكمن الفريدة التي اتسم بها الدستور المغربي، في أن المحكمة الدستورية يمكنها أن تبث في القضايا دون اكتمال نصابها، حيث نص الدستور في الفصل 130 على ما يلي «إذا تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء، داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها، وتصدر قراراتها، وفق نصاب لا يُحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم» وبالتالي يمكن، في حالة وجود أعضاء المحكمة المنتخبين من قبل البرلمان لسبب من الأسباب، للمحكمة أن تصدر قراراتها دون انتظار توفر النصاب القانوني، والأغرب في الموضوع أن هذا الحق الذي أعطي للقضاة، المعيّنين من قبل الملك، لم يعطى للشق المنتخب من قبل البرلمان، وبالتالي لا يمكن للمحكمة أن تصدر قراراتها إذا ما تعذر على الملك تعيين الأعضاء الستة الذين هم من اختصاصه، وهو ما يشكل

حيفا وعدم تساوي، كما يكرس الهيمنة الملكية على المحكمة الدستورية ويجعل منها أداة في يد السلطة التنفيذية توظفها كما تشاء⁵⁴.

ثانيا: الملك بصفة سلطة تأسيسية فرعية :

نود في بداية هذه الفقرة، قبل التطرق لاختصاص الملك حيال السلطة التأسيسية الفرعية، أن نستعيد جانبا من التاريخ الدستوري المغربي في ما يتصل بهذه المسألة؛ فلقد نص دستور 1962 في بابه الحادية عشر، على أن مبادرة مراجعة الدستور تبقى من الاختصاص المشترك للوزير الأول والبرلمان، وذلك باتباع المسطرة الآتية: التقدم بطلب مراجعة الدستور حق يتمتع به الوزير الأول والبرلمان (الفصل 104)؛ مشروع المراجعة يضعه المجلس الوزاري ويجب أن يكون محل مداولة من طرف المجلسين (ف 105)؛ اقتراح المراجعة يجب أن يتخذه كل مجلس بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم المجلس (ف 106)؛ تصير المراجعة نهائية بعد الموافقة عليها بالاستفتاء (ف 107).

ولم يختلف الوضع إلا مع التعديل الدستوري لسنة 1970، الصادر بعد حالة الاستثناء، حيث أصبح حق المبادرة يعود للملك أو لثلاثي مجلس النواب شريطة اقتراح المراجعة على الملك والتي لن تكون نهائية إلا بإقرارها عبر استفتاء، وهو نفس الأمر الذي كرسه كل من دستوري 1972 و1992، إذ اعطيا للملك

54 - إن حديثنا هذا لا يعني أننا نتهم مسبقا سبق الأعضاء الذين يعينهم الملك بالانحياز إلى جانب السلطة التنفيذية وليس إلى جانب القانون. فنحن، وإذ لا نفترض ذلك بالضرورة، فإننا نحيل القارئ على قرارات المجلس الدستوري، والذي لا يختلف عن المحكمة الدستورية إلا من حيث الاسم والقاضي المقترح من المجلس العلمي الأعلى، التي لا وجود فيها لأي قرار لا يتماشى ورغبة المؤسسة الملكية، وخير مثال على ذلك مشروع قانون توزيع الصلاحيات بين الملك ورئيس الحكومة الذي قضى المجلس الحالي بعدم دستوريته، ليس لأنه القانون ينقص من صلاحيات رئيس الحكومة ويقوي صلاحيات الملك، وليس لأن القانون لم يحدد المعايير التي استند عليها لتحديد ماهو استراتيجي وماهو غير استراتيجي من تلك المؤسسات، وإنما عدم دستوريته تكمن في تضمينه عبارة " يصادق" في الوقت الذي يجب أن تستبدل تلك العبارة ب "يعين". وهذا هو العيب الوحيد في هذا القانون التنظيمي حسب المجلس.

ولمجلس النواب حق اتخاذ المبادرة لمراجعة الدستور. وهي نفس المسطرة التي احتفظ بها دستور 1996، حيث ظلت المبادرة مشتركة بين الملك والبرلمان.

في الايجاز أعلاه يظهر لنا أن السلطة التأسيسية الفرعية انتقلت من مؤسستي الوزير الأول والبرلمان، لصالح الهيمنة الملكية. وعُيِّب حق الوزير الأول في اتخاذ مبادرة مراجعة الدستور، وهو الأمر الذي تداركه الدستور الحالي للبلاد وإن سُجلت العديد من الملاحظات على هذا التدارك. إذ تم تزويد المسطرة المنصوص عليها في الدساتير التي تعاقبت منذ سنة 1970، والتي تجعل من الملك عمليا المالك الفعلي للسلطة التأسيسية الفرعية، بأخرى تجعله في وضع مريح أكثر، فالملك لم تعد له صلاحية عرض مشروع تعديل دستوري مباشرة على الاستفتاء الشعبي وحسب، وإنما زودت هذه المسطرة في مجال المراجعة الدستورية بأخرى تحرره من اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي⁵⁵. إنها تمثلت في أن «للملك، بعد استشارة رئيس المحكمة الدستورية، أن يعرض بظهير، على البرلمان، مشروع مراجعة بعض مقتضيات الدستور. ويصادق البرلمان، المنعقد، باستدعاء من الملك، في اجتماع مشترك لمجلسيه، على مشروع هذه المراجعة، بأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتكون منهم» (ف 174).

والجدير بأن ننوه به في هذا الصدد أيضا، أن الدستور الحالي رغم أنه أعاد مبادرة مراجعة الدستور لرئيس الحكومة على غرار دستور 1962، إلا أن هذا الأمر عرف تراجعا بالمقارنة مع ما ورد في هذا الأخير، لأن الوثيقة الدستورية أجبرت مبادرة رئيس الحكومة على أن تمر عبر المجلس الوزاري حيث نص الفقرة الأخيرة من الفصل 173 على أن «يُعرض المقترح الذي يتقدم به رئيس الحكومة على المجلس الوزاري، بعد التداول بشأنه، في مجلس الحكومة». علاوة على أن جميع مبادرات مراجعة الدستور يجب أن تطرح للاستفتاء الشعبي عبر ظهير ملكي.

55 - رقية مصدق: الدستور الجديد ووهم التغيير، (م س) ص، 65.

وهو ما يدفعنا إلى أن نثير السؤال الذي يفرض نفسه بالضرورة في هذا المجال ونعني به : ما دامت أي خطوة في هذا الصدد لا يمكن أن تعرف طريقها إلى الاستفتاء الشعبي إلا بالموافقة على ذلك بظهير ملكي، فهل نكون أمام صلاحيات غير حصرية للملك في مسألة مراجعة الدستور؟

ولن تكتمل الصورة عن الصيغة التي تم بها تحويل المبادرة إلى لرئيس الحكومة دون الاقرار بأننا لا نعرف لماذا وصفت المبادرة الصادرة عن رئيس الحكومة بالمقترحات على غرار المبادرات الصادرة عن البرلمان، كما كان عليه الأمر في دستور سنة 1962 بالنسبة للوزير الأول، في حين انفردت المبادرات المنبثقة عن الملكية بوصف المشاريع اللهم إلا إذا كانت ضرورة تأكيد التراتبية بين السلطة الملكية والسلطتين الأخرتين تفسر هذا الاختيار. لا نعرف أيضا مبررات إدراج الصلاحية الملكية الجديدة في قلب فصل يتعرض أساسا للمراحل النهائية لمسطرة التعديل الدستوري بدل تخصيص فصل مستقل لها⁵⁶.

وإذا ما عملنا على استخلاص نتائج التحليل والأسئلة اعلاه، أمكن القول :

- لقد أصبح للملك، خلافا لكل التعديلات الدستورية السابقة، حق عرض تعديل بعض بنود الدستور على البرلمان، وإذا صادق عليها البرلمان تصبح سارية المفعول من دون عرضها على الشعب في استفتاء، وإنما فقط عبر مراقبتها من قبل المحكمة الدستورية (ف174)، وهو ما يطرح التساؤل حول: كيف لنص دستوري صوت عليه الشعب في عمومته بشكل مباشر أن يعدله نوابه⁵⁷؟

56 - نفسه ص 69.

57 - رغم إقرار الدساتير الغربية لمسألة عرض مراجعة بعض بنود الدستور على موافقة البرلمان، إلا أنها اشترطت لنفاذ تلك التعديلات ان تعرض في آخر المطاف على الشعب في استفتاء. وهو نفس الأمر الذي سارته بعض الدساتير العربية الجديدة ومثاله الدستور المصري. إذ نجد المشرع منح حق طلب تعديل بعض مواد الدستور لرئيس الجمهورية ومجلس النواب (المادة 217)، على أن يناقش هذا الطلب بمجلسي البرلمان ويصادقان عليه بأغلبية الثلثين شريطة أن يعرض بعد ذلك على الاستفتاء الشعبي (المادة 218).

- تعقد مسطرة المبادرة المخولة للبرلمان وتسييجها بمجموعة من القيود مستحيلة التحقق حيث لا تصح «الموافقة على مقترح مراجعة الدستور الذي يتقدم به عضو أو أكثر من أعضاء أحد مجلسي البرلمان، إلا بتصويت أغلبية ثلثي الأعضاء، الذين يتألف منهم المجلس. يُحال المقترح إلى المجلس الآخر، الذي يوافق عليه بنفس أغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم» (ف 173)، وإلزام عرض مبادرة رئيس الحكومة على المجلس الوزاري، واشتراط - لعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور على الاستفتاء - الموافقة الملكية عبر ظهير، كل ذلك يجعل أمر مراجعة الدستور محتكرا لدى المؤسسة الملكية؛

- تمكين الملك من حق مراجعة الدستور عبر البرلمان من دون عرضه على الاستفتاء، لم يقابله منح نفس الحق بالنسبة للبرلمان ورئيس الحكومة. فضلا على أن الدستور يكفل للملك أن يستفتي الشعب مباشرة حول مراجعة بعض بنود الدستور دون موافقة البرلمان على ذلك، مما يجعل هذا الأمر تهديدا للبرلمان نفسه، فمثلا لو رأى الملك أن البرلمان غير منضبط لتوجهاته بإمكانه أن يعرض على الاستفتاء الشعبي مشروع مراجعة البنود الدستورية التي من شأنها الحد من صلاحيات هذا البرلمان.

على سبيل الختم :

بوجيز الخلاصة يمكن القول أن الدستور المغربي الحالي وفيُّ للممارسة التاريخية للمؤسسة الملكية، حيث خلقت التجربة التاريخية منطوق الدستور وروحه، وهو الأمر الذي انعكس على اختصاصات الملك وصلاحياته حيال جميع السلط؛ فهو، إلى جانب اختصاصاته الدينية والعسكرية، فاعل في السلطة التنفيذية وإليه تتشابك خيوط السياسات العامة، وهو مؤثر في السلطة التشريعية والحريص على عدم خروجها عن مبدأ «العقلنة» بكل ما يحمله من معان سلبية، وهو الوصي على السلطة القضائية والمشكل لكافة هيكلها ومؤسساتها.

قراءة في الفصل 122 من الدستور المغربي 2011

ذ. جمال العزوزي
باحث جامعي

جاء في نص الفصل 122 من الدستور المغربي 2011 "يحق لكل من تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة"، ويثير هذا الفصل واحدة من الإشكاليات المهمة التي يعالجها القضاء الإداري وهي إشكالية مدى مسؤولية الدولة عن الأخطاء القضائية.

ومن المعروف أن المبدأ السائد لوقت طويل هو عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية وذلك استنادا على مجموعة من الأسس، أهمها مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، فأعمال السلطة القضائية التي تعتبر أعمالا قضائية لها طرق محددة للطعن فيها بموجب التشريع، كالإستئناف والتعرض، وهي تختلف عن الأعمال الإدارية التي تمتد إليها رقابة القاضي الإداري.

كما تستند قاعدة عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية على مبدأ حجية الأحكام وقوة الشيء المقضي به، فالأحكام القضائية يجب أن تظل عنوانا للحقيقة ولا يعترىها الشك، إذ من شأن مد رقابة القاضي الإداري على هذه الأحكام أن ينال من حجية هذه الأحكام وقوتها الثبوتية، لكن يجدر التنبيه إلى أن السلطة القضائية قد تقوم بأعمال تصنف كأعمال إدارية، بحيث تدخل في نطاق الأعمال التي يختص بمراقبتها القاضي الإداري، كما أن بعض الأعمال التي تصنف كأعمال قضائية لا تتميز بحجية الشيء المقضي به، من قبيل الأعمال السابقة لصدور الحكم كأعمال البحث والتحقيق الذي تقوم به النيابة العامة.

1 - الفصل 122 من دستور المملكة المغربية 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليوز 2011.

إذن يظهر أن الحجج التي يمكن الإعتماد عليها لإعفاء الأعمال القضائية من إثارة مسؤولية الدولة يمكن التشكيك في صحتها، كما أن تطور قواعد المسؤولية الإدارية بشكل متزايد لا يمكننا من الجزم بالقول بأن الأعمال القضائية ستبقى بمنأى عن تدخل القاضي الإداري، خصوصا مع التطور الذي عرفته نظرية المخاطر مع ازدياد القيمة القانونية لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ولقد اعترف المشرع المغربي بمسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية قبل دستور 2011 لكن وفق نصوص خاصة، والأمر يتعلق بمسطرة مراجعة الأحكام القضائية المنظمة بمقتضى المادة 573 من قانون المسطرة الجنائية²، ومسطرة مخاصمة القضاة المنظمة بمقتضى الفصل 391 من قانون المسطرة المدنية³، إذ كان لا يمكن إثارة مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية خارج هاذين النصين، وهذا يدفعنا للتساؤل عن مدى الإضافة التي يمكن أن يقدمها المقتضى الدستوري الجديد، فهل توخى المشرع المغربي من خلال الفصل 122 من دستور 2011 توسيع نطاق المسؤولية الإدارية عن الأعمال القضائية لفتح المجال لإمكانية تطبيقها خارج النصين المذكورين؟ وهل سيتم تطبيق مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية التزاما بحرفية النص الدستوري أي بالإعتماد على وجود الخطأ كعنصر أساسي لإثارة مسؤولية الدولة، أم أن القاضي الإداري سيعمد لتطبيق مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية حتى خارج حالات الخطأ أي بالإكتفاء بوجود عنصري الضرر والعلاقة السببية اعتمادا على نظرية المخاطر؟

لمحاولة طرح بعض الأفكار حول الموضوع سيتم التطرق في {مبحث أول} لمسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية وفق نصوص خاصة، كما أقرها المشرع

2 - المادة 573 من قانون المسطرة الجنائية المغربي، 01-22، المتمم بالقانون 03-03 المتعلق بمكافحة الإرهاب وكذا القانون 11-35.

3 - الفصل 391 من قانون المسطرة المدنية.

المغربي سابقا قبل دستور 2011، لمحاولة الوقوف على سبب اعتراف المشرع بهذه المسؤولية وكذا معرفة الأساس الذي بنيت عليه، على أن يتم في {مبحث ثاني} العمل على محاولة استنتاج ما الذي يمكن أن يضيفه المقتضى الدستوري الجديد لإشكالية مسؤولية الدولة على الأعمال القضائية؟

المبحث الأول: مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية وفق نصوص خاصة

يجدر التذكير أن جل التشريعات قد ذهبت في وقت سابق إلى عدم إمكانية مسائلة الدولة عن النشاط القضائي استنادا على مجموعة من الحجج، لكن جل هذه التشريعات بما فيها المشرع الفرنسي والمغربي والمصري قد اعترفت بإمكانية إثارة مسؤولية الدولة على الأعمال القضائية وفق نصوص خاصة، وهي مسطرة مراجعة الأحكام القضائية ومسطرة مخاصمة القضاة.

المطلب الأول: مسؤولية الدولة في حالة مراجعة الأحكام القضائية:

يمكن أن تترتب مسؤولية الدولة عند إصدار حكم بالبراءة على من سبقت إدانته بحكم نهائي وجاء هذا الحكم بالبراءة بناء على مراجعة الحكم الأول بعد التماس إعادة النظر فيه، وهذا ما ينص عليه الفصل 573 من قانون المسطرة الجنائية.

وينظم التماس إعادة النظر في حكم جنائي والمعروف بالمراجعة بمقتضيات الفصول 563 إلى 574 من قانون المسطرة الجنائية.

ويفتح باب المراجعة لتدارك خطأ واقعي تضرر منه شخص حكم عليه من أجل جنائية أو جنحة (الفصل 565) ولا تقبل المراجعة إلا عند تعذر أي طريقة أخرى من وسائل الطعن (الفصل 565)⁴.

4 - الفصل 565 من قانون المسطرة الجنائية المغربي، 01-22، المتمم بالقانون 03-03 المتعلق بمكافحة الإرهاب وكذا القانون 11-35.

ويمكن تقديم طلب المراجعة في أربع حالات نص عليها الفصل 566

وهي :

أ- إذا صدرت عقوبة في دعوى القتل وأدي بعد ذلك بمستندات أو حجج ينجم عنها قيام قرائن أو علامات كافية تدل على وجود المجني عليه المزعوم قتله.

ب- إذا صدرت عقوبة وصدر بعد ذلك حكم ثاني يعاقب متها آخر، أو شخصاً متابعاً من أجل نفس الفعل، بحيث لا يمكن التوفيق بين الحكمين، أو يتبين من تضاربهما قيام الحجة على براءة أحد المحكوم عليهما.

ج- إذا جرت بعد صدور الحكم بالإدانة متابعة أحد الشهود الذي سبق الاستماع إليه، وحكم عليه من أجل الشهادة بالزور ضد المتهم أو الشخص المتابع، ولا يمكن أثناء المناقشات الجديدة الاستماع إلى الشاهد المحكوم عليه بهذه الصفة.

د- إذا طرأ بعد صدور الحكم بالإدانة أو اكتشف أمر أو وقع الاستدلال بمستندات كانت مجهولة أثناء المناقشات ومن شأنها أن تثبت براءة المحكوم عليه.

ويتبين من كل هذا بوضوح مسؤولية الدولة بنص قانوني صريح ومفصل عن الأضرار الحاصلة من بعض أوجه النشاط القضائي وهو مراجعة الأحكام القضائية.

وبالرجوع للأسباب الأربعة التي عددها الفصل 566 المتعلقة بشروط مسطرة المراجعة⁵ يتضح أن الضرر الواقع على المتضرر يصعب نسبته إلى مرفق القضاء بل يعود في أغلب الحالات لسبب أجنبي، وبالتالي لا يمكن نسبة الخطأ إليه، ومن ثم يصعب ترتيب مسؤولية الدولة بناء على الخطأ بل تنبني المسؤولية هنا بدون خطأ على أساس نظرية المخاطر التي تكون ناتجة عن بعض مرافق

5 - الفصل 566 من قانون المسطرة الجنائية المغربي، 01-22، المتمم بالقانون 03-03 المتعلق بمكافحة الإرهاب وكذا القانون 11-35.

الدولة كمرفق القضاء، إذ ليس مبرراً تحمل شخص واحد لهذه المخاطر وهو الشخص الذي وقع عليه الضرر، بل تتحملة الجماعة ككل، وبما أن الدولة هي الممثلة للجماعة فبالتالي تتحمل هي التعويض عن هذا الضرر وهذا ما يسمى بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المغربي لنظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الدولة عن أعمال القضاء المتعلقة بمسطرة المراجعة نجد الحكم عدد 865 بتاريخ 2006/11/15 صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء⁶، بناء على المقال الافتتاحي للدعوى الذي تقدم به المدعي إلى كتابة الضبط بتاريخ 2006/2/3، يعرض فيه المتضرر أنه كان ضحية خطأ قضائي فادح حينما صدر عليه قرار غرفة الجنايات لدى محكمة الاستئناف بالجديدة بالسجن المؤبد عن جريمة قتل وتم إيداعه بالسجن الذي قضى قرابة عشر سنوات، وأن القرار الذي أدانته كان خطأ في ملف 93/57 تم إلغائه بعد ظهور الجاني الحقيقي الذي أدين بمقتضى قرار مبرر بالإدانة، وذلك بواسطة مسطرة المراجعة التي آلت إلى صدور القرار 1/935 بتاريخ 2005/7/6 عن المجلس الأعلى في الملف الجنائي 2005/5962 وأوضح العارض بأن الخطأ الفادح المتمثل في إدانته وإصدار الحكم عليه بالسجن المؤبد واعتقاله كان عبارة عن كارثة دمرت حياته وحياة زوجته وأولاده.

وقد ذهبت المحكمة إلى أن الدولة تكون مسؤولة عن أعمال السلطة القضائية المترتبة عن مسطرة المراجعة، وأن ظهور واقعة أو مستندات جديدة بعد الحكم النهائي بالإدانة لم تكن معروفة من قبل وتثبت براءة المحكوم عليه ترتب الحق في الحصول على تعويض تتحملة الدولة، وأساس التعويض هنا ليس الخطأ بل المخاطر ولا يلزم طالب التعويض بإثبات كون صدور الحكم الملغى يرجع إلى خطأ القضاء.

6 - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، بتاريخ 2006/11/15، عدد 865، العمل القضائي في المنازعات الإدارية، الجزء الثاني سنة 2009، منشورات مجلة الحقوق المغربية، ص. 65.

المطلب الثاني: مسؤولية الدولة في حالة مخاصمة القضاة :

يمكن أن تنعقد مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية عن طريق مخاصمة القضاة ويتم هنا إثارة مسؤولية القاضي الشخصية، ولقد حدد قانون المسطرة المدنية المغربي حالات المخاصمة في المواد من 391 إلى 401 وتتلخص في ثلاث حالات هي:

- 1- إذا ادعى ارتكاب تدليس أو غش أو غدر من طرف قاضي الحكم أثناء تهيئ القضية أو الحكم فيها من طرف قاضي من النيابة العامة أثناء قيامه بمهامه.
- 2- إذا قضى نص تشريعي بجوازها.
- 3- إذا قضى نص تشريعي بمسؤولية القضاة يستحق عنها التعويض.
- 4- عند وجود إنكار العدالة.

وقد نص الفصل 392 على أنه يعتبر القاضي منكرا للعدالة إذا رفض البث في المقالات أو أهمل إصدار الأحكام في القضايا الجاهزة بعد حلول دور تعيينها في الجلسة⁷.

ويقصد بالغش أو التدليس انحراف القاضي في عمله عما يقتضيه القانون عن قصد منه وذلك إما بهدف تحقيق مصلحة لأحد الخصوم أو نكاية في خصم أو تحقيقا لمصلحة خاصة للقاضي، ويقصد بالغدر هو انحراف القاضي في عمله عما يقتضيه القانون لتحقيق منفعة مالية لنفسه أو لغيره .

ويقصد بإنكار العدالة رفض القاضي الفصل في دعوى أو تأخره في الفصل فيها رغم جاهزيتها .

ومن الجدير بالذكر أن مبدأ مسؤولية الدولة عن هذه الحالات قد استحدثه المشرع الفرنسي في قانون 7 فبراير 1933 وبه احتذى المشرع المغربي في قانون

7 - الفصل 392 من قانون المسطرة المدنية.

المسطرة المدنية، والحقيقة أن القانون المغربي من خلال هذه الفصول السابقة يجعل مسؤولية الدولة عن أعمال القضاة شبه نظري، فكل ما هناك أن المسؤولية في هذا المجال لا تكون إلا عن أخطاء جسيمة حددتها الفصول من 391 إلى 401 من قانون المسطرة المدنية، ومن المهم الإشارة أن القاضي الإداري قد تعامل بشكل خاص مع بعض مرافق الدولة نظراً لصعوبة ظروف عملها وطبيعة الأعباء التي تتحملها، وتطلب ضرورة وقوع الخطأ الجسيم من طرف موظفيها لإثارة مسؤولية الدولة عن أعمالها كما هو الشأن بالنسبة لمرفق الشرطة ومرفق الصحة.

كما أن الدولة في حالة المسؤولية عن أخطاء القضاة، لا يمكن مساءلتها مباشرة، بل لا بد من مخاصمة القاضي أولاً فإذا ما حكم عليه كانت الدولة مسؤولة بالتبعية، حتى لا يفاجئ المتضرر بإعسار القاضي في نهاية الأمر⁸، وقد خول المشرع للدولة حق الرجوع على القاضي أو عضو النيابة العامة بما دفعته، لأنها مسؤولة عنه لا مسؤولة معه.

وبقراءة لهاتين الحالتين اللتين أقر المشرع من خلالهما مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية، أي مسطرة المراجعة من خلال قانون المسطرة الجنائية وحالة مخاصمة القضاة من خلال قانون المسطرة المدنية، نجد أن المشرع في الحالة الأولى أي مسطرة المراجعة قد استند في بناء مسؤولية الدولة على غياب عنصر الخطأ من طرف المتضرر وكذلك من طرف مرفق العدالة، وبالتالي جعل المتضرر يستفيد من تعويض عن الضرر الذي لحق به دون إثارة مسؤولية الدولة بناء على خطأ مرفق القضاء، ولكن بإثارة مسؤولية الدولة بدون خطأ بناء على نظرية المخاطر، وفي الحالة الثانية أي حالة مخاصمة القضاة فقد استند المشرع على إثارة المسؤولية الشخصية للقاضي من خلال تحديد مجموعة من الأخطاء التي تصل جسامتها لحد انعقاد مسؤولية الدولة بشكل تباعي بعد انعقاد مسؤولية القاضي الشخصية.

8 - سليمان محمد الطراوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، طبعة 1968، دار الفكر العربي، ص: 69.

وبالرجوع للفصل 122 من دستور 2011 "يجب لكل من تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحمله الدولة" فالأكيد أن المشرع يتوخى من خلال هذا الفصل توسيع نطاق مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية بجعلها تتجاوز حدود مسطرة المراجعة ومخاصمة القضاة ويفتح إمكانية إثارة هذه المسؤولية عن كل ما يمكن أن يعتبر خطأ قضائيا.

المبحث الثاني : توسيع مجال مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية من خلال

الفصل 122 من دستور 2011

بالرجوع إلى الحديث عن الأعمال القضائية فنجد أنها تتحصن وراء مبدأ أساسي يخص الأحكام القضائية، وهو مبدأ حجية الشيء المقضي به الذي يقتضي أن يظل الحكم القضائي عنوانا للحقيقة لا يمكن الطعن فيه إلى بمقتضى طرق محددة من طرف المشرع، لكن بعض الأعمال رغم كونها تكتسي الصفة القضائية فهي لا تتمتع بحجية الشيء المقضي به كما هو الشأن بالنسبة لأعمال النيابة العامة المتعلقة بالبحث والتحقيق، لذلك فإن مبدأ توسيع مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية يجب أن ينطلق من هذه الأعمال التي لا تتحصن بمبدأ حجية الشيء المقضي به، فإذا اعتبرنا أن هذا المبدأ الأخير هو من الأسباب المهمة التي تحول دون تطبيق مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية فمن الأولى أن يتم تمديد هذه المسؤولية بداية إلى الأعمال التي لا تتحصن وراء هذا المبدأ، وقد تنبه المشرع الفرنسي لذلك وأقر مسؤولية الدولة عن أعمال النيابة العامة من خلال مسؤولية الدولة عن الإعتقال الإحتياطي التعسفي مبكرا من خلال قانون 8 يونيو 1895.

المطلب الأول : مسؤولية الدولة عن الإعتقال الإحتياطي :

عند الحكم على المحكوم عليه بالإدانة فإن فترة الاعتقال الإحتياطي التي قضاها كمتهم يتم خصمها من مدته الحبسية وهذا الخصم هو بمثابة تعويض عن المدة التي قضاها مسلوب الحرية تحت طائلة الإعتقال الإحتياطي.

هذا بالنسبة للشخص المدان أي مرتكب الجريمة، فما هو الوضع بالنسبة للشخص الذي يتهم بارتكاب جريمة ويحبس احتياطيا ثم تثبت بعد ذلك براءته من الاتهام المسند إليه أو يصدر أمر بالألا وجه لإقامة الدعوى ضده، فما مصير المدة التي قضاها هذا الشخص مسلوب الحرية، وهو في الأساس بريء ولم يرتكب الجرم الذي اتهم بخصوصه، أليس من الأولى أن يعامل على الأقل كما يعامل الشخص المحكوم عليه ويعوض عن هذه الفترة التي قضاها في الحبس الاحتياطي⁹، والبريء يعتبر أحق من المدان بالتعويض عن هذه الفترة التي قضاها في الحبس الاحتياطي، والتي تضمنت إجراءات أدت إلى سلبه حريته، كما قد تكون قد تسببت له بأضرار فادحة تمسه في شخصه أو سمعته وعلاقاته الاجتماعية والعائلية وقد تخرمه من مصادر رزقه.

وقد كان القضاء الفرنسي يرفض حتى سنة 1895 تقرير مسؤولية الدولة عن أضرار الحبس الاحتياطي نتيجة الأخطاء الصادرة عن السلطة القضائية، حتى صدور قانون 8 يونيو 1895 الذي أعطى للأفراد الذي يحكم ببراءتهم الحق في الحصول على التعويض عن الأضرار، وكان أساس التعويض هنا هو الأخذ بنظرية المخاطر.

وفي 15 أكتوبر 1969 أصدرت محكمة باريس حكما أقرت فيه مبدأ التعويض عن أضرار الحبس الاحتياطي وإن كانت لم تحكم بالتعويض للمدعي، وأيد هذا المبدأ حكم محكمة باريس في 9 مارس 1970 وحكمها الصادر 13 يوليوز سنة 1970.

التعويض للمضور لأنه كان يطبق أحكام القانون المدني التي تتطلب الخطأ. ومع كثرة المناادة لتقرير هذا المبدأ أي التعويض فقد اعتنق المشرع الفرنسي هذه الفكرة في القانون الصادر 17 يوليو 1970 الذي قرر فيه التعويض عن الحبس

9 - محمد عبد الله محمد المر : "الحبس الاحتياطي دراسة مقارنة"، طبعة 2006، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ص. 396.

الاحتياطي، إذا انتهت سلطة التحقيق إلى أنه لا وجه لإقامة الدعوى ضد المتهم أو قضت المحكمة ببراءته، بشرط أن يترتب عن هذا الحبس ضرر غير عادي وجسيم، ولم يتطلب المشرع الفرنسي ارتباطاً خطأ القاضي لتقرير المسؤولية بل اكتفى بأن يكون الضرر استثنائياً.

ولإمكانية تقرير مسؤولية الدولة فقد تطلب المشرع الفرنسي توافر ثلاثة شروط يجب على طالب التعويض استيفائها وهي :

أولاً: أن يتم الحبس الاحتياطي في إطار القواعد التي ينص عليها قانون الإجراءات الفرنسي.

ثانياً: أن يكون الإفراج قد تم نتيجة صدور أمر بأن لا وجه إقامة الدعوى أو لبراءة المتهم.

ثالثاً: أن يكون الضرر الذي أصاب المحبوس احتياطياً استثنائياً بالغ الجسامة.

ويتضح من خلال الشروط الثلاثة وخاصة الشرط الأخير أن المشرع الفرنسي جعل أساس التعويض قائماً على فكرة المخاطر وليس الخطأ.

وبالرجوع لأصل مبدأ التعويض عن الاعتقال الاحتياطي نجد أن هذا المبدأ قد أكدت عليه المواثيق الدولية والمعاهدات الدولية، إذ نصت المادة 5/9 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية بأنه لكل شخص كان ضحية توقيف، أو اعتقال غير مبرر الحق في الحصول على تعويض.

وبالرجوع للمغرب فإن من شأن المقتضى الدستوري المتمثل في الفصل 122 من دستور 2011 تسهيل الاعتراف بمسؤولية الدولة عن الإعتقال الاحتياطي التعسفي، خصوصاً وأن هذا التدبير يندرج ضمن الأعمال القضائية غير المحصنة بمبدأ حجية الشيء المقضي به كما قلنا سابقاً، أو كما يسميها الفقه المصري الأعمال

القضائية لكن ليس بالمعنى الدقيق، مما من شأنه أن يمكن من ترشيد مسطرة اتخاذ هذا التدبير السالب للحرية من طرف النيابة العامة وقضاة التحقيق، فالواقع المغربي يشهد أن أكثر من 40 في المئة من القابعين في السجون المغربية هم معتقلون احتياطيون، مما يساهم بشكل كبير في تفاقم مشكل الإكتظاظ الذي تعانيه السجون في المغرب.

وكما ذكرنا من قبل فإن القضاء الفرنسي لم يكتف بالخطأ كسبب وحيد في ترتيب مسؤولية الدولة عن الإعتقال التعسفي وإنما استند كذلك على نظرية المخاطر فعلى أي أساس يمكن أن يستند القاضي الإداري المغربي في بناء مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية في ظل المقتضى الدستوري الجديد؟

المطلب الثاني : أساس مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية في ظل الفصل 122 من دستور 2011 :

بالرجوع لمضمون الفصل 122 من دستور 2011 " يحق لكل من تضرر من خطأ قضائي الحصول على تعويض تتحملة الدولة " نجد نص الفصل يتحدث عن الخطأ القضائي وليس العمل القضائي، إذ يربط الفصل المذكور قيام مسؤولية الدولة بتحقيق الخطأ في العمل القضائي كشرط أساسي لانعقاد مسؤولية الدولة، ولو أن المشرع استخدم عبارة العمل عوض الخطأ لأمكننا استنتاج أن مسؤولية الدولة يمكن أن تنعقد بمجرد وقوع الضرر على الغير دون اشتراط وجود الخطأ كشرط أساسي، هذا إذا تقيدنا بحرفية الفصل 122 من دستور 2011، لكن هل يمكن للمشرع الدستوري أن يصل إلى الحد الذي يفرض على القاضي الإداري الإلتزام بأساس معين في بناء مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية، {حتى لا أقول الأخطاء القضائية} أي ضرورة توفر الخطأ كشرط أساسي وحيد لانعقاد مسؤولية الدولة عن العمل القضائي واستبعاد ما دونه من الأسس كما هو الشأن بالنسبة لنظرية المخاطر.

إن النقاش حول أساس مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية في ظل دستور 2011 يعيدنا إلى نقاش قديم يمكن القياس عليه لمحاولة تعميق النقاش أكثر في هذه الإشكالية وهو النقاش الذي ظهر بين الفقهاء إبان طرح الفصل 79 من الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود المؤرخ في 12 غشت 1913، إذ جاء في الفصل "الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها، وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها".

ويكمن هذا النقاش، في أن نص هذا الفصل يحتمل تأويلين فيما يتعلق بمرتكز أو أساس المسؤولية الإدارية.

فالرأي الأول، والذي كان سائدا في البداية يعتبر أن المسؤولية الإدارية بالمغرب هي تبعا لإرادة المشرع مسؤولية موضوعية ليس من الضروري أن تنبني على الخطأ.

أما الرأي الثاني، وقد جاء به الفقيه دولوبادير¹⁰ إذ يؤكد أن نص الفصل 79 يحتمل تأويلين اثنين : المسؤولية الموضوعية بدون خطأ، والمسؤولية المبنية على الخطأ.

ويذهب الفقيه إلى أن المشرع ترك للقاضي الحرية من خلال ظروف النازلة والمعطيات المتوفرة لديه، وبناء المسؤولية الإدارية حسب الحالات إما بناء على الخطأ وإما بناء على المخاطر، صحيح أن نص الفصل 122 من دستور 2011 يبدو أكثر وضوحا من الفصل 79 من ظهير الالتزامات والعقود في تحديده لأساس المسؤولية، حيث يبدو الفصل 122 واضحا في اشتراطه لعنصر الخطأ كشرط أساسي في تحديد مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية، مقارنة بالفصل 79 الذي يحتمل التأويلين السابقين اللذين تطرقنا لهما، إلى أن التبرير الذي اعتمد عليه الفقيه

10 - عبد القادر باينة : تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، طبعة 1988، دار تبقال للنشر الدار البيضاء ص: 139 .

دولوبادير يمكن الإستناد عليه في إعطاء الخيار للقاضي الإداري لتحديد أساس مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية في ظل الفصل 122 من دستور 2011، حيث يذهب الفقيه إلى أن تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية يرجع إلى القضاء، وبالتالي فإن تحديد أساس المسؤولية الإدارية يرجع إليه، بدون أن يتدخل المشرع لينزع هذا الإختصاص المكتسب من القضاء أصلاً، فقواعد المسؤولية الإدارية هي من خلق القاضي الإداري لذلك لا يمكن أن يتدخل المشرع لتقنين تلك القواعد، كما نضيف لهذا التبرير ما ذكرناه سابقاً أن القاضي الإداري الفرنسي في إقراره لمسؤولية الدولة عن الإعتقال الإحتياطي، وهو عمل قضائي يصدر عن النيابة العامة كهيئة قضائية لم يكتف بالخطأ كأساس لبناء مسؤولية الدولة ولكن اعتمد نظرية المخاطر كذلك كأساس لمسؤولية الدولة عن الإعتقال الإحتياطي.

لذلك فالقاضي الإداري وانسجاماً مع دوره واجتهاداته التي طالما أنشأت قواعد قانونية صلبة، وانسجاماً مع جرأته المعهودة وانطلاقاً من فلسفته الهادفة لصيانة حقوق الأفراد وحررياتهم، خاصة ونحن عندما نتحدث عن المنازعات الإدارية نكون دائماً بصدد خصمين غير متكافئين في القوة والإمكانات، وهما الإدارة والأفراد، لذلك فانطلاقاً من كل ذلك فإن اعتماد القاضي الإداري على نظرية المخاطر في بناء مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية سيشكل استمراراً لنهجته وفلسفته، فنظرية المخاطر تبقى بمثابة صمام الأمان الذي يحمي المتضرر عند استحالة إسناد الخطأ للإدارة.

موقع الحكامة القضائية في الدستور المغربي الجديد

د. يوسف الزوجال

دكتور في الحقوق

أستاذ زائر بكلية الحقوق بطنجة

مستشار بالمركز الأكاديمي للدراسات الأسرية بطنجة

مقدمة :

حظيت مقارنة الحكامة بموقع الصدارة في مقتضيات الوثيقة الدستورية الجديدة الصادرة في شهر يوليوز 2011 باعتبارها مفهوما شاملا واختيارا استراتيجيا لا محيد عنه ومرتكزا رئيسيا يعول عليه كثيرا الوطن في سبيل انجاح مسلسل الاصلاح الهيكلي الذي باشره المغرب بجدية انطلاقا من التعليمات السديدة المنبثقة من الخطب الملكية السامية التي تشكل خارطة طريق حقيقية ترسم معالم الافاق المستقبلية للازدهار الاقتصادي والرفعي الحضاري للمجتمع أفرادا وجماعات.

وبالفعل فدسترة مقارنة الحكامة لم يأت من باب العبث بل يعد من الأمور ذات دلالة عميقة وجذرية التي تمس كافة مناحي الحياة المعيشة العادية للمواطن البسيط الذي يطمح في مستوى الرفاهية والكرامة الإنسانية اللائقة.

وبما أن مظاهر الحكامة تعتبر متعددة الأبعاد من منظور النص الدستوري فان المقام لا يسمح بتاتا بتناولها جميعا دفعة واحدة لان ذلك يحتاج الى بحث مفصل ودراسة دقيقة لذلك سيتم الاكتفاء بمعالجة جانب فريد منها فقط نظرا للأهمية البالغة والأولوية القصوى التي يكتسبها وهو المتمثل في الشق المتعلق بطبيعة الحال بمؤسسة القضاء التي أضحت في الآونة القليلة الأخيرة بمثابة سلطة وليس جهازا كما كان في الفترات الماضية.

فالملاحظ أن دستور المملكة خص حيزا لا يستهان به لموضوع الحكامة القضائية باعتبارها حجر الزاوية والعمود الفقري الذي يتوقف عليه بلوغ الهدف المنشود الذي وضعه المشرع المغربي نصب أعينه المدرج تحت غطاء بناء دولة حديثة وعصرية مقومتها المؤسسات والحق والقانون بحيث نجد ذلك معبرا عنه صراحة في تصدير الدستور.

وكما هو معلوم لدى الجميع فرسالة القضاء منذ القدم تنطوي على تحقيق العدل والإنصاف والمساواة بين الناس كيفما كان صنفهم أو مركزهم الاجتماعي ونفوذهم الاقتصادي وهو الشيء المستفاد من أحكام الدستور الجديد.

وتبعا لذلك فالسلطة القضائية تكون المسؤولة الأولى بامتياز طبقا للمبدأ الدستوري القائل بالربط بين المسؤولية والمحاسبة عن التطبيق السليم والأمثل للنصوص القانونية والحرص الشديد على احترام روح الإرادة التشريعية بصفة حرفية.

وبغض النظر عن المهام الجسيمة الموكولة إلى السلطة القضائية ومراعاة لخصوصية كل نوع منها (كالمحكمة الدستورية والمحاكم المالية التي تشمل المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات) فإن الدستور المغربي المتقدم من حيث مضمونه بالمقارنة مع النسخ السابقة الملغاة ارتأى بكل وضوح العمل على الرفع من الحكامة القضائية عن طريق :

المحور الأول : تكريس المفهوم الجديد للقرب كمدخل للحكامة القضائية

المحور الثاني : تخليق المحيط الداخلي والخارجي كأداة جوهرية للحكامة القضائية.

المحور الأول : تكريس المفهوم الجديد للقرب كمدخل للحكامة القضائية

مما لاشك فيه أن القضاء المغربي ما فتئ يداوي جسمه من عدة إشكاليات عويصة بنيويا وهيكلية بحيث يعاني من أزمة ثقل الملفات المعروضة عليه للبت فيها التي جعلت المواطن العادي والبادي يشير بأصابع الاتهام الى العدالة ببطء وتيرة معالجة القضايا.

وتفاديا لهذا الوضع غير المستساغ وفي مبادرة ايجابية غير مسبوقه استطاع جلالة الملك محمد السادس نصره الله تشخيص الواقع الصعب الذي يشهده قطاع العدالة بالمغرب من خلال الوقوف على مكامن الخلل واقتراح الحلول الناجعة التي من شأنها الرفع من الحكامة لدى العاملين في الوسط القضائي عموما في صيغة مخطط شامل ومندمج تكلفت على وجه الخصوص بتنزيل محاوره الهيئة العليا لإصلاح منظومة العدالة.

وبمجرد استقراء مضامين محاور الإصلاح القضائي يتبين أنها تدور حول فكرة رئيسية تتجلى في تكريس "المفهوم الجديد للسلطة القضائية" الذي يتوخى منه الدستور تدويب كافة العراقل الضارة بمصالح المواطن عند التجائه الى المحاكم قصد صيانة حقوقه بواسطة تقريب الخدمة القضائية للمتقاضين

فعلى غرار المنشآت الإدارية أصبح القضاء بمثابة مرفق عمومي بالنسبة لأفراد المجتمع إذ المفروض أن يقدم إليهم خدمة ذات جودة عالية ورفيعة المستوى.

وهكذا فمفهوم القرب فيما يتعلق بالخدمة القضائية يستدعي :

اول : تسريع وتيرة البث في القضايا حتى لا تبقى عالقة في رفوف المحاكم وهنا يلعب العامل الزمني دوره ولهذا السبب استطاع المغرب التغلب أو على

الأقل التخفيف من الاكتظاظ في الملفات وانتظارها عبر إحداث قسم قضاء القرب¹ المختص في القضايا والنزاعات ذات القيمة البسيطة مدنيا وجنائيا².

علاوة على ذلك وفي نفس السياق نظرا لإثبات جدواها في مجموعة من الميادين (مثل الاستهلاك؛ الأسرة.... الخ) تبنى المشرع المغربي قانون رقم 08.05 المتعلق بالتحكيم والوساطة الاتفاقية³ التي هي بمثابة طرق بديلة تحت رقابة القضاء (النيابة العامة ورئيس المحكمة) تساهم في التقليل من العبء الموجود

1 - الظهير الشريف رقم 1.11.51 الصادر بتاريخ 16 من رمضان 1432 (17 أغسطس 2011) بتنفيذ القانون رقم 42.10 المتعلق بتنظيم قضاء القرب وتحديد اختصاصاته الجريدة الرسمية عدد 6078 بتاريخ 11 شوال 1433 (30 أغسطس 2012)، ص 4632.

2 - وقد عمد المشرع الوطني من خلال قانون قضاء القرب على الاحاطة بمجموعة من الاختصاصات النوعية منها ما هو ذو طبيعة مدنية ومنها ما هو ذو صلة وثيقة بالشق الجنائي للحكم في القضايا البسيطة فبالنسبة للقضايا المدنية حدد المشرع الاختصاص النوعي والقيمي لقضاء القرب في المادة العاشرة منه التي اشارت الى انه :

- "يختص قاضي القرب بالنظر في الدعاوى الشخصية والمنقولة التي لا تتجاوز قيمتها خمسة آلاف درهم، ولا يختص في النزاعات المتعلقة بمدونة الأسرة والعقار والقضايا الاجتماعية والإفراغات .
- إذا عمد المدعي إلى تجزئة مستحقته للاستفادة مما يحوله هذا القانون لا تقبل منه إلا المطالب الأولية .
- إذا قدم المدعى عليه طلبا مقابلا فإن هذا الطلب لا يضاف إلى الطلب الأصلي لتحديد مبلغ النزاع ويبقى القاضي مختصا بالنسبة للجميع .
في حالة ما إذا تجاوز الطلب المقابل الاختصاص القيمي لقضاء القرب أحيل صاحبه على من له حق النظر".

اما بالنسبة للقضايا الجنائية فقد اورد المشرع المغربي حالات متعددة تدخل في دائرة اختصاص قضاء القرب وهي المنصوص عليها في المواد 14 و15 و16 و17 و18 من القانون المذكور أعلاه.
حول هذا الموضوع راجع :

يوسف الزوجال مؤسسة قضاء القرب في القانون المغربي مقال منشور بمجلة العلوم القانونية العدد الاول ماي 2013.

3 - القانون رقم 08.05 الصادر بتنفيذه ظهير الشريف رقم 1.07.169 بتاريخ 19 من ذي الحجة 1428 (30 نوفمبر 2007)، الجريدة الرسمية عدد 5584 بتاريخ 25 ذو القعدة 1428 (6 ديسمبر 2007)، ص 3894.

على المحاكم وتساعد على استقطاب رجال الأعمال الوطنيين والأجانب الراغبين في الاستثمار⁴.

ثانيا : تبسيط إجراءات التقاضي عبر الحرص على حسن السير العادي للقواعد المسطرية الجاري بها العمل إذ أن الدستور نص على ضرورة احترام مجموعة من المبادئ التي تعد جزءا لا يتجزأ من المنظومة الكونية لحقوق الإنسان لان المحاكمة العادلة على سبيل المثال لا الحصر يقتضي تمتيع الشخص المعني بالمسائل التالية

- علنية الجلسات⁵.
- مبدأ التقاضي على درجتين (ابتدائي استئنافي).
- مجانية التقاضي⁶ والحق في المساعدة القضائية.
- قرينة البراءة⁷.

4 - حول هذا الموضوع انظر بتفصيل :

- يوسف الزوجال التحكيم بين الماضي والحاضر والمستقبل مقال منشور بمجلة الملف العدد 18 سنة 2011.

- يوسف الزوجال خصوصيات الطرق البديلة لحل نزاعات الاستثمار مداخلة منشورة بمجلة الملف العدد 2 سنة 2013.

انظر كذلك : مجلة العلوم القانونية العدد الاول الخاص بموضوع الوسائل البديلة لحل المنازعات وإشكالية الاستثمار.

5 - ينص الفصل 123 من الدستور على ما يلي :

تكون الجلسات علنية ماعدا في الحالات التي يقرر فيها القانون خلاف ذلك.

6 - ينص الفصل 121 من الدستور على ما يلي :

يكون التقاضي مجانيا في الحالات المنصوص عليها قانونا لمن لا يتوفر على موارد كافية للتقاضي.

7 - ينص الفصل 119 من الدستور على ما يلي :

يعتبر كل مشتبه فيه أو متهم بارتكاب جريمة بريئا، إلى أن تثبت إدانته بمقرر قضائي، مكتسب لقوة الشيء المقضي به.

• حرمة الحياة الشخصية⁸ والممتلكات (التنصت على المكالمات والمراسلات الاعتقال التعسفي⁹.... الخ).

وفي اعتقادنا نرى أن موقف المشرع المغربي كان صائبا عندما قرر اتخاذ مؤسسة القضاء الوسيط كحلقة وصل بين القضاء وبين المتقاضي التي تكمن صلاحيتها في الاستقبال والاستماع والتوجيه بمساعدة كتابة الضبط دون الخوض في جوهر النزاع.

8 - وهذا ما أكد عليه الفصل 24 بقوله :

- لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة.

- لا تنتهك حرمة المنزل. ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات، التي ينص عليها القانون.

- لا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية، كيفما كان شكلها. ولا يمكن الترخيص بالاطلاع على مضمونها أو نشرها، كلا أو بعضا، أو باستعمالها ضد أي كان، إلا بأمر قضائي، ووفق الشروط والكيفيات التي ينص عليها القانون.

- «.....» .

9 - ينص الفصل 23 من الدستور على ما يلي :

- لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو اعتقاله أو متابعته أو إدانته، إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون. الاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري، من أخطر الجرائم، وتعرض مقترفيها لأقسى العقوبات.

- يجب إخبار كل شخص تم اعتقاله، على الفور وبكيفية يفهمها، بدواعي اعتقاله وبحقوقه، ومن بينها حقه في التزام الصمت. ويحق له الاستفادة، في أقرب وقت ممكن، من مساعدة قانونية، ومن إمكانية الاتصال بأقربائه، طبقا للقانون.

- قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان.

- يتمتع كل شخص معتقل بحقوق أساسية، وبظروف اعتقال إنسانية. ويمكنه أن يستفيد من برامج للتكوين وإعادة الإدماج.

- «.....» .

المحور الثاني : تخليق المحيط الداخلي والخارجي كأداة جوهرية للحكامة القضائية
ان المبتغى النبيل الذي أراده المشرع المغربي أن يتحقق من خلال الوثيقة الدستورية هو استعمال الحكامة كأداة فعالة ووسيلة مضمونة من أجل تخليق المحيط الداخلي والخارجي للسلطة القضائية.

فمن جهة أولى يتضح أن المقتضيات الدستورية تسير في اتجاه إعادة ترتيب المحيط الداخلي للجسم القضائي بواسطة منحه عدة ضمانات قصد نزع كل العوائق التي يجتمل أن يتخللها خطر محقق به مثل الرشوة إضافة إلى إشكالية الاستقلالية إزاء السلطتين التشريعية والتنفيذية... وتبعاً لذلك فالتنزيل السليم للمبادئ الدستورية المرتبطة بالقضاء هو مشمول بالرعاية الملكية السامية مادام أن صاحب الجلالة نصره الله وأيده يعتبر الضامن لاستقلال القضاء¹⁰.

كما أن ترتيب أوراق البيت القضائي الداخلي يتطلب حسب ما يستفاد من الدستور والواقع العملي والممارسة حيزاً زمنياً لا بأس به ولهذا أسند المشرع الوطني تلك المهمة إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية ليس باعتباره محكمة أو شيئاً من هذا القبيل وإنما باعتباره جهازاً رقابياً يسهر على احترام الضمانات الممنوحة للقضاة¹¹ وحماية الحقوق والحريات المخولة لهم والدفاع عنها دون إغفال الدور التأديبي¹² الموكل إليه عند ارتكاب هؤلاء للمخالفات والأخطاء المهنية.

10 - انظر الفصل 17 من الدستور.

11 - ينص الفصل 113 من الدستور على ما يلي :

- يسهر المجلس الأعلى للسلطة القضائية على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة، ولا سيما فيما يخص استقلالهم وتعيينهم وترقيتهم وتقاعدهم وتأديبهم.

- يضع المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بمبادرة منه، تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، ويُصدر التوصيات الملائمة بشأنها.

- يُصدر المجلس الأعلى للسلطة القضائية، بطلب من الملك أو الحكومة أو البرلمان، آراء مفصلة حول كل مسألة تتعلق بسير القضاء مع مراعاة مبدأ فصل السلط.

12 - ينص الفصل 116 من الدستور على ما يلي :

= =

يعقد المجلس الأعلى للسلطة القضائية دورتين في السنة على الأقل.

فمن جهة ثانية أولى الدستور المغربي الجديد أيضا أهمية بالغة للمحيط الخارجي المؤثر على السلطة القضائية سواء إيجابا أو سلبا¹³ لان ذلك ينعكس على جودة الخدمات المقدمة للمواطن ثم على صورة القضاء في أعين الاغيار ووطنيا ودوليا.

فالسلطة القضائية في إطار مبدأ فصل السلط¹⁴ والاستقلالية ينبغي عليها الاشتغال بعيدا عن مصالح وزارة العدل والحريات التي ترأس النيابة العامة وهذا ما يعاب على الدستور نظرا لعدم تحديده للجهة التي تتبع النيابة العامة تعليماتها.

أما بالنسبة للشرطة القضائية فعلاقتها بالسلطة القضائية¹⁵ وطيدة الى درجة لا يمكن التفرقة بينهما فهما متكاملين ومتعاونين فيما بينهما لذلك فالمحاضر المحررة من طرف الشرطة القضائية لاسيما من زاوية حجيتها وقوتها الثبوتية تؤثر

= = يتوفر المجلس الأعلى للسلطة القضائية على الاستقلال الإداري والمالي.

يساعد المجلس الأعلى للسلطة القضائية، في المادة التأديبية، قضاة مفتشون من ذوي الخبرة يُحدد بقانون تنظيمي انتخاب وتنظيم وسير المجلس الأعلى للسلطة القضائية، والمعايير المتعلقة بتدبير الوضعية المهنية للقضاة، ومسطرة التأديب.

يراعي المجلس الأعلى للسلطة القضائية، في القضايا التي تهم قضاة النيابة العامة، تقارير التقييم المقدمة من قبل السلطة التي يتبعون لها.

13 - ينص الفصل 109 من الدستور على ما يلي :

يمنع كل تدخل في القضايا المعروضة على القضاء ؛ ولا يتلقى القاضي بشأن مهمته القضائية أي أوامر أو تعليمات ولا يخضع لأي ضغط.

يجب على القاضي، كلما اعتبر أن استقلاله مهدد، أن يجيل الأمر إلى المجلس الأعلى للسلطة القضائية يعد كل إخلال من القاضي بواجب الاستقلال والتجرد خطأ مهنيا جسيما، بصرف النظر عن المتابعات القضائية المحتملة.

يعاقب القانون كل من حاول التأثير على القاضي بكيفية غير مشروعة.

14 - انظر الفقرة الاولى من الفصل 17 من الدستور.

15 - ينص الفصل 128 من الدستور على ما يلي :

تعمل الشرطة القضائية تحت سلطة قضاة النيابة العامة وقضاة التحقيق، في كل ما يتعلق بالأبحاث والتحريات الضرورية بخصوص الجرائم وضبط مرتكبيها ولإثبات الحقيقة.

حيث مضمونها على الأحكام والقرارات لان القضاء يعتد بها كأعلى وسائل الإثبات للإدانة أو البراءة.

وبخصوص المهن الأخرى التي يطلق عليها "المهن القضائية أو المهن الحرة" التي يحتك بعضها مثل المحاماة العدول الموثقين العصريين والمفوضين القضائيين بمؤسسة القضاء بشكل يومي ومستمر فينبغي عليها بدورها تسهيل مهمة القضاء وليس تعقيدها فالمطلوب منها هو إنجاح مسلسل إصلاح منظومة العدالة أو على الأقل المساهمة في ذلك إيجابا من خلال التحلي بروح المسؤولية وقيم النزاهة والشرف والالتزام بأخلاقيات المهنة كل حسب موقعه.

خاتمة :

وختاما نستطيع رؤية انفتاح أفق مستقبلي جديد للسلطة القضائية على ضوء المستجدات الدستورية لكن تطبيقها يحتاج إلى تجند كل القوى المواطنة الحية الفاعلة والنشيطة عبر أعمال مقارنة تشاركية ينخرط فيها القضاة أنفسهم قبل السلطين التشريعية والتنفيذية.

وفي انتظار التوصيات والاقتراحات التي ستمخض في الآونة القريبة عن خلاصات ونتائج الحوار الوطني المنظم في سائر محاكم وجهات المملكة لا يمكن لنا إلا الإشادة والتنويه بجميع الجهودات الجبارة التي يسعى المغرب إلى تطويرها وتحسينها لما فيه الخير للبلاد والعباد.

مستجدات الرقابة على دستورية القوانين

على ضوء دستور 2011

د. سعيد الطواف

أستاذ القانون بالمعهد الملكي لتكوين الأطر

تقديم :

عهد الدستور المغربي الذي تمت المصادقة عليه في فاتح يوليوز 2011، إلى المحكمة الدستورية دون غيرها بتولي الرقابة على دستورية القوانين، وبناء على هذا التفويض حول القانون الأساسي للمملكة اختصاصا منفردا لهذه المحكمة الدستورية بأن تفحص القوانين للتحقق من عدم مخالفتها لأحكام الدستور، مانعا أية جهة من مزاحمتها فيه، وذلك ضمانا منه لمركزية الرقابة على الشرعية الدستورية، وتأميننا لبناء الوحدة العضوية لأحكام الدستور.

ففي إطار النظم الديمقراطية المعاصرة، تعتبر الرقابة على دستورية القوانين ورقابة مشروعية القرارات الإدارية الدعامة الأولى التي تقوم عليها سيادة القانون، بحيث لا تنهض ولا تؤتي ثمارها إلا بقيام هذين المبدئين جنبا إلى جنب يكمل أحدهما الآخر¹.

ويطلق الفقه مصطلح الرقابة على دستورية القوانين، على العمل الذي يتم من خلاله فحص التطابق بين التشريع والدستور، أو بين التشريع الفرعي أو اللائحي والدستور، وهذا الفحص يجب أن يؤدي إلى إلغاء القانون أو على الأقل عدم تطبيقه إذا كان يخالف الدستور².

1 - بدوي إبراهيم حمودة، الرقابة القضائية على دستورية القوانين، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الثاني دجنبر 1978.

2 - Maurice Dauverger, institutions politiques et droit constitutionnel, 1/ Les grands systèmes politiques - p.197

وإذا كان الفقه الدستوري قد حدد الرقابة على دستورية القوانين، إما رقابة سياسية أو رقابة قضائية، حيث أن الرقابة السياسية تكون قبل إصدار القانون ونفاذه تتولاها محكمة دستورية مختصة (أي ما يسمى بالرقابة السابقة)، في حين أن الرقابة القضائية تكون بواسطة المحاكم تتخذ شكلين سواء المراقبة عن طريق دعوى أصلية أو المراقبة عن طريق الدفع أو الإمتناع، فإن الدستور المغربي لسنة 2011، نص ولأول مرة في فصله 133 على " ان المحكمة الدستورية تختص 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 والحريات التي يتضمنها الدستور"، أي أن الدستور الجديد أضاف إلى الرقابة السياسية التي كان يعتمدها دستورا 1992 و1996، رقابة قضائية هذه المرة، حيث يلاحظ من مضمون الفصل 133، تطور موقف المشرع الدستوري في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين، لأنه أجاز لأول مرة للأفراد الطعن في دستورية قانون معين، عن طريق الدفع، حيث استلهم المشرع المغربي هذا التعديل من التجربة الفرنسية التي ابتدأت بتعديل الدستور في عهد الرئيس ساركوزي عام 2008.

فمن خلال هذا التقديم سنحاول تحديد الركائز التي يبنى عليها مبدأ سمو الدستور، مع بيان مفهومي الرقابة السياسية والقضائية، لنخرج على شرح التجربة المغربية في مجال مراقبة دستورية القوانين، والجمع لأول مرة بين الرقابة السابقة واللاحقة من خلال الدستور الجديد، وبما أن التجربة الفرنسية استلهمت المشرع المغربي، فكان لزاما أن نفرّد مبحثا خاصا بالرقابة اللاحقة على الدستورية بفرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2008، وذلك من خلال التقسيم التالي :

أولا: مبدأ سمو الدستور.

ثانيا: الرقابة السياسية.

ثالثا: الرقابة القضائية.

رابعاً : التجربة المغربية في مجال مراقبة دستورية القوانين.

خامساً: الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة من خلال دستور 2011.

سادساً: الرقابة اللاحقة على الدستورية بفرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008.

أولاً: مبدأ سمو الدستور :

لعل من أمهات المسائل التي يعنى بها في مجال القانون العام هو مبدأ سيادة الدستور، وهو المبدأ الذي يضع الدستور على قمة القواعد القانونية في دولة ما حتى يمكن على ضوئه أن نعرف متى يكون التشريع غير دستوري، وحينئذ تنبسط عليه الرقابة ويوقع عليه الجزاء.

إن مبدأ سمو الدستور يراد منه وجود الدستور على قمة هرم النصوص القانونية في الدولة، مما يقتضي احترام النصوص التشريعية الأدنى لأحكام الدستور سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية. فمن الناحية الشكلية يجب أن يصدر التشريع وفقاً للإجراءات والشروط المقررة دستوريا سواء من حيث السلطة المختصة باقتراحه أو المبادرة به وإقراره وتوقيعه وإصداره، أو من حيث النصاب الواجب توافره للمصادقة عليه، أما من الناحية الموضوعية فيجب أن يوافق التشريع أحكام الدستور نصاً وروحاً.

وبالتالي فسمو الدستور يكون على جانبيين أساسيين، أولهما سمو الموضوعي ويقصد به إن القانون الدستوري يتناول موضوعات تختلف عن موضوعات القوانين العادية، ويترتب على سمو الموضوعي أن الدستور هو القانون الأساسي في الدولة وهو الذي يبين أهداف الدولة ويضع الإطار السياسي والاجتماعي والاقتصادي، وأن الدستور هو الجهة الوحيدة التي تنشئ السلطات الحاكمة وتحدد اختصاصاتها، وعلى هذه السلطات احترام الدستور لأنه هو السند

الشرعي لوجودها. ويؤدي ذلك إلى تأكيد مبدأ المشروعية ومبدأ تدرج القواعد القانونية وخضوع القاعدة الأدنى درجة للقاعدة الأعلى.

كما أن الاختصاصات التي تمارسها السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مفوضة لهم بواسطة الدستور، فلا يحق لها تفويض اختصاصاتها لجهة أخرى إلا بنص صريح من الدستور.

أما السمو الشكلي فيقصد به أن القانون الدستوري هو القانون الذي يتبع في وضعه وتعديله إجراءات معينة أشد من الإجراءات اللازمة لوضع وتعديل القوانين العادية. وهذا السمو موجود في الدساتير المكتوبة الجامدة فقط، ويضمن السمو الشكلي احترام الدستور وقواعده، وينظم الرقابة على دستورية القوانين الأخرى.

ويثار مبدأ سمو الدستور فقط في ظل الأنظمة ذات الدساتير الجامدة، أما تلك التي تأخذ بالدساتير المرنة فلا تثار فيها هذه المسألة على اعتبار أن الدستور في هذه الأنظمة يتساوى من حيث التدرج مع التشريعات العادية، فنجد أحكامه تعدل بنفس الكيفية التي تعدل بها التشريعات العادية سواء من حيث الجهة المختصة أو من حيث الإجراءات المتبعة.

غير أنه رغم الإقرار للدستور بالسمو على بقية القواعد القانونية إلا أن ذلك يبقى مبدأ نظريا إذا لم تتوافر الآلية الناجعة لتجسيد هذا السمو واحترامه، خاصة إذا عرفنا أن القوانين التي تصدر مخالفة للدستور تعتبر باطلة ولا يعتد بها، وتتجلى هذه الآلية في الرقابة على دستورية القوانين التي تقوم بها الجهة المخولة بذلك، سواء كانت جهة سياسية أو قضائية.

وليس من السهل ضمان تحقق هذا السمو إلا بوضع نظام يضمن عدم الخروج على النصوص الدستورية، دون توقيع جزاء على هذا الخروج، وبغير ذلك يتحول هذا السمو وهذا الثبات إلى فوضى في التطبيق العملي لنصوص

الدستور، ولذا ظهرت الحاجة إلى خلق نظام للرقابة يضمن إلغاء القواعد القانونية التي تتعارض مع الدستور³.

وقد ارتبطت الرقابة على دستورية القوانين بسمو الدستور على القانون، وأن الدستور بخاصيته الإلزامية وقيمته العليا يجب أن يخضع له التشريع، فالترتيب بين القاعدة الدستورية بوصفها الأعلى مرتبة والقاعدة التشريعية باعتبارها الأدنى، يوجب مطابقة الثانية مع الأولى، فإذا حدث خلاف بين الدستور والتشريع وجب تفضيل الدستور عليه، لأن في ذلك تفضيلاً لإرادة الشعب واضع الدستور على إرادة نوابه واضعي التشريع⁴.

وقد تجلّى هذا الأساس القانوني في المحكمة العليا الأمريكية حين باشرت الرقابة على دستورية القوانين بناء على أن الدستور هو القانون الأساسي الذي يجب أن ينظر إليه القضاة بهذه الصفة، ولا يعني هذا الحل أن السلطة القضائية أعلى من السلطة التشريعية، بل يعني أن سلطة الشعب التي وضعت الدستور هي الأعلى.

وجاء الفقيه النمساوي "هانز كيلسن" الذي تأثرت أوروبا بكتابات عند صياغة نموذج القضاء الدستوري، فأكد بدوره أفضلية الدستور على التشريع، وأن ضمان احترام التشريع للدستور يتطلب وجود رقابة على دستورية القوانين، وذهب جانب من الفقه الألماني (كارل شيمدت) إلى أن القضاء الدستوري هو الحارس للدستور بمعناه القانوني لكي تتفق معه سائر القواعد القانونية.

وقد أسفرت الرقابة على دستورية القوانين عن ظهور علامات بارزة تعكس مدى احترام سيادة القانون، فبعد أن كان القضاء العادي يباشر هذه المهمة

3 - Maurice Prélot, institutions politiques et droit constitutionnel, 6ème édition, 1975, pp 211.

4 - أحمد فتحي سرور-مجلة الدستورية- عدد 8- أكتوبر 2005.

من خلال النموذج الأمريكي الذي عرفته المحكمة العليا الأمريكية، من خلال الامتناع عن تطبيق ما يخالف الدستور، نشأ في أوروبا قضاء متخصص انحصرت وظيفته في الرقابة الدستورية، إلا أنه داخل هذا النموذج الأوربي ظهر نوعان من الرقابة "رقابة سابقة" تتم قبل إصدار القانون، و"رقابة لاحقة" تتم بعد إصدار القانون.

ثانيا : الرقابة السياسية :

تسمى هذه الرقابة بالسياسية لكونها رقابة قبلية تتولاها هيئة دستورية تتكون 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. ويصفها الفقه الدستوري بالرقابة الوقائية، وظيفتها التحقق من مطابقة التشريع للدستور. فهي بذلك رقابة قبلية أو سابقة على إصدار القانون، بحيث لا يكون القانون نافذا إلا بعد إعمال مبدأ الرقابة من طرف الهيئة المسند إليها ممارسة الاختصاص المذكور.

وعليه فإن مفهوم الرقابة السياسية، كما يعرفها الفقه، هي رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثم تحول دون صدوره إذا خالف نصا في القانون الأساسي، وتقوم بهذه الرقابة لجنة سياسية يتم اختيار أعضائها بواسطة السلطة التشريعية، أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية⁵، وعلى ذلك فإن أهم سمات الرقابة السياسية، أنها رقابة وقائية تمارس على القانون قبل صدوره، فهي تمارس على مشروعات القوانين، كذلك فإن هذه الرقابة تمارس عن طريق هيئة تشكل سياسيا، وقد تكون هذه الهيئة متخصصة، أي يمارسها ذوو المؤهلات القانونية الرفيعة، كما قد تكون غير متخصصة، أي ممن لا تتوافر فيهم الكفاءة التقنية القانونية، وإنما يقوم الاختيار على أسس أخرى، وفي كلتا الحالتين فهي ليست قضائية، ويفضل البعض

5 - فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، 1974م، ص.197.

تسميتها بالرقابة الغير القضائية، كما من سماتها أن تحريك الرقابة يعود في الأغلب الأعم إلى القابضين على السلطة، ويكون رهنا لإرادتهم⁶.

وبذلك تتميز الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية بأمرين، الأمر الأول أنها رقابة سابقة على صدور القانون، تستهدف التحقق من مدى دستوريته والحيلولة دون صدوره إذا ما ثبت مخالفته للدستور، ولهذا تعد في الواقع رقابة وقائية، والأمر الثاني هو أن من يتولاها ليس هيئة قضائية تتكون من قضاة متخصصين، بل يتولى مهمة هذه الرقابة هيئة سياسية، حيث يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المكلفين بمباشرتها، أي التحقق من مدى موافقة أو مخالفة القوانين لأحكام الدستور، وتنظم الدساتير عادة كيفية تشكيل هذه الهيئة السياسية، فقد يتم اختيار أعضائها عن طريق التعيين بواسطة الحكومة أو البرلمان أو بطريق الانتخاب من القاعدة الشعبية أو بطريق اختيار تلك الهيئة لأعضائها بذاتها.

وتعتبر فرنسا من الدول التي تميل تقليديا إلى إبعاد القضاء عن معترك الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف هيئة سياسية بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور، وقد شهدت فرنسا عدة تطبيقات لأسلوب الرقابة السياسية منذ دستور السنة الثامنة الصادر سنة 1799.

ثالثا : الرقابة القضائية :

يقصد بهذا النوع من الرقابة، أن يعهد بعملية الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية تنظر في مدى تطابق التشريع للدستور، وتصدر في هذا الصدد حكما قضائيا⁷.

حيث ترمز الرقابة القضائية إلى صفة الهيئة التي تباشرها فهذه الرقابة تباشر من قبل هيئات قضائية سواء أكانت الجهاز القضاء العادي أو كانت جهازا خاصا

6 - عبد العزيز محمد سلمان، نظم الرقابة على دستورية القوانين، دار الفكر العربي، 1995، ص. 23.

7 - عبد العزيز محمد سلمان، قيود الرقابة الدستورية، مكتبة كلية الحقوق، جامعة المنصورة، 1998، ص. 74.

وتنحصر مهمته في الرقابة على دستورية القوانين، فالرقابة القضائية هي رقابة قانونية يقوم بها قاض مهمته مهمة قانونية وهي التحقق من تطابق القانون لأحكام الدستور والتعرف على ما إذا كان البرلمان المنوط به التشريع قد التزم بالحدود التي رسمها له الدستور أم تجاوزها وخرج عن نطاقها.

ويسمح هذا النوع من الرقابة القضائية، ضمان حق حرية التقاضي بالنسبة للأفراد، على العكس منه في الرقابة السياسية، حيث يعتبر بعض الفقه الدستوري بأن الرقابة القضائية هي رقابة حقيقية بامتياز، لكونها تسمح للأفراد المطالبة إما بإسقاط نص قانوني، أو بإبعاده.

فهذه الرقابة تتميز عن الرقابة بواسطة هيئة سياسية، بأن الذي يقوم بها إذن الهيئة القضائية ذاتها، إما المحاكم المختلفة، وإما محكمة عليا منصوص عليها دستوريا، كما تتميز هذه الرقابة القضائية عموما، بخلاف الرقابة السياسية، بأنها رقابة لاحقة على صدور القانون ونفاذه، وليست رقابة سابقة على صدور القانون.

والرقابة القضائية على دستورية القوانين تمتاز ببعض المميزات أهمها الاستقلال والحياد والموضوعية المستمدة من استقلال القضاء وموضوعيته، وكذا وجود قضاة مؤهلين بحكم تكوينهم للاضطلاع بمهمة فحص القوانين والفصل في مدى موافقتها أو مخالفتها لأحكام الدستور، وتوفير ضمانات للمتقاضين هدفها الوصول إلى الحقيقة المجردة ومن هذه الضمانات حرية التقاضي وحق الترافع وعلانية الجلسات وحق الطعن.

ورغم النجاح النسبي الذي تحقق عن طريق الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلا أنها لم تسلم من النقد، فالجدل الفقهي حولها لم يتوقف، إذ اعترض جانب من الفقه على هذه الرقابة واعتبرها غير ديمقراطية، لأن القضاء يمارس رقابته على السلطة التشريعية ومن المعروف أن القضاء جهة غير منتخبة بينما السلطة التشريعية جهة مكلفة من قبل الشعب ومعبرة عن إرادته.

وهناك جانب آخر من الفقه يرى بأن المسألة لا تشكل أي تجاوز لقواعد الديمقراطية، فالسلطة القضائية في هذا الجانب ليست سوى سلطة مكلفة من الشعب بمقتضى أحكام الدستور بالفصل في المنازعات وفق قوانين الدولة فهي حين تراقب مدى دستورية القوانين إنما تفعل ذلك تقديسا واحتراما للدستور وتطبيقا لأحكامه، فالقضاء في هذه الحالة لا يباشر أي اعتداء على السلطة التشريعية، ومن هنا يلاحظ أن هذا الدور القضائي لا يتعارض مع قواعد الديمقراطية كما قد يوحي به ظاهر الحال.

والرقابة القضائية نوعان، هناك المراقبة عن طريق الدعوى، وتعني أن الدستور سمح للمتضرر بأن يتقدم إلى المحاكم المختصة بدعوى إلغاء القانون الغير مطابق للدستور يطالب فيها بإصدار حكم ينص على عدم دستورية القانون موضوع النزاع، فإذا صدر الحكم بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى فإنه لا يهم المدعي وحده، بل يستفيد منه جميع المواطنين ويعتبر لاغيا.

وتأخذ فيدرالية سويسرا بهذا النوع من المراقبة بحيث يمكن لأي مواطن أن يرفع دعوى قضائية أمام المحكمة الفيدرالية للمطالبة بإبطال أي قانون غير مطابق لأحكام الدستور ويسبب له الضرر.

وهناك نوع ثان من الرقابة القضائية، يتجلى في المراقبة بطريقة الدفع، وتعرف كذلك برقابة الامتناع، وهي رقابة تنصب على عدم دستورية نص قانوني يراد تطبيقه على نازلة معروضة على أنظار المحكمة، سواء كانت محكمة مدنية أو محكمة جزائية. والدفع بعدم الدستورية يمكن أن يصدر عن أحد المتقاضين كوسيلة دفاع عن نفسه يطلب فيه باستبعاد القانون المراد تطبيقه عليه لعدم دستوريته، ومخالفته لأحكام الدستور. حيث يبحث القاضي في مدى جدية هذا الدفع، فإذا وجده جديا وأن القانون يخالف الدستور حقيقة، فلا يقوم القاضي بإلغاء هذا القانون، وإنما فقط بالامتناع عن تطبيقه في القضية المطروحة⁸.

8 - فتحي فكري، القانون الدستوري والمبادئ الدستورية العامة، تاس للطباعة 2002، ص. 32.

لذلك فإن رقابة الامتناع تختلف عن رقابة الإلغاء في كون المحكمة عند إثباتها عدم دستورية القانون لا تعترف لنفسها بالحق في إبطاله، بل تكتفي بعدم تطبيقه وإبعاده عن القضية المطروحة أمامها. فالقانون يظل العمل به جاريا، وينبغي في نوازل مماثلة إثارة نفس الامتناع من طرف متقاضين آخرين.

وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية رائدة في هذا النوع من الرقابة الدستورية، بحيث يمكن لأي مواطن أن يدفع بعدم دستورية القانون المراد تطبيقه مع دستور الولاية أو الدستور الفيدرالي أمام جميع المحاكم.

رابعا : التجربة المغربية في مجال مراقبة دستورية القوانين :

لم تنص دساتير 1962 و1970 و1972، على وجود مؤسسة دستورية مستقلة تضطلع بمهمة الرقابة على دستورية القوانين، بحيث كان المغرب في هذه المراحل من حياته الدستورية قد أسند هذه المهمة إلى الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى (القضاء العادي). وبعد ثلاثة عقود من تجربة القضاء الدستوري كان لابد أن يفضي سنة 1992 إلى مراجعة دستورية جاءت بتحول عميق لمؤسسة المراقبة في إطار "المجلس الدستوري" الذي حل محل الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى ولكن في إطار من الاستقلال التام عن المجلس الأعلى والمؤسسات الأخرى، كما شمل التحول العميق تركيبة المجلس وتنظيمه واختصاصاته .

وبموجب دستور سنة 2011 تم التنصيب صراحة في الفصل 129 على إحداث محكمة دستورية تمارس الاختصاص المسند إليها بفصول الدستور، وبأحكام القوانين التنظيمية، حيث حافظت المحكمة الدستورية بنفس العدد الذي حدده دستور 1996 بالنسبة للمجلس الدستوري، من حيث التكوين، أي اثني عشر عضوا مع تعديل بسيط هو أن أحد الأعضاء الذين يعينهم الملك يقترحه الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى.

وبذلك تتألف المحكمة الدستورية من اثني عشر عضوا، يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ستة أعضاء يعينهم الملك، من بينهم عضو يقترحه

الأمين العام للمجلس العلمي الأعلى، وستة أعضاء يُنتخب نصفهم من قبل مجلس النواب، وينتخب النصف الآخر من قبل مجلس المستشارين من بين المترشحين الذين يقدمهم مكتب كل مجلس، وذلك بعد التصويت بالاقتراع السري وبأغلبية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل مجلس. وإذا تعذر على المجلسين أو على أحدهما انتخاب هؤلاء الأعضاء، داخل الأجل القانوني للتجديد، تمارس المحكمة اختصاصاتها، وتصدر قراراتها، وفق نصاب لا يحتسب فيه الأعضاء الذين لم يقع بعد انتخابهم.

وتمارس المحكمة الدستورية الاختصاصات المسندة إليها بفصول الدستور، وبأحكام القوانين التنظيمية، وتبت بالإضافة إلى ذلك في صحة انتخاب أعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء. وتحال إلى المحكمة الدستورية القوانين التنظيمية قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور. ويمكن للملك، وكذا لكل من رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس المستشارين، وخمس أعضاء مجلس النواب، وأربعين عضواً من أعضاء مجلس المستشارين، أن يحيلوا القوانين أو الاتفاقيات الدولية، قبل إصدار الأمر بتنفيذها، أو قبل المصادقة عليها، إلى المحكمة الدستورية، لتبت في مطابقتها للدستور. وهي في كل الأحوال رقابة قبلية.

وتحال إلى المحكمة الدستورية القوانين قبل إصدار الأمر بتنفيذها، والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين قبل الشروع في تطبيقها لتبت في مطابقتها للدستور.

كما أضاف الدستور الجديد اختصاصاً لم يكن مألوفاً في الدساتير السابقة أو في القوانين العادية، ويتعلق الأمر بالاختصاص المتعلق بالنظر في كل دفع يتعلق بعدم دستورية قانون (الفصل 133) هذا النوع من الرقابة يعرف بالرقابة عن طريق الدفع أو رقابة امتناع.

خامسا : الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة من خلال دستور 2011 :

بمقتضى التعديلات الدستورية الجديدة تم التأكيد بأن المحكمة الدستورية تحتكر مجال الرقابة على دستورية القوانين سواء تعلق الأمر بالرقابة الوقائية (الرقابة السياسية) التي تتوخى بأن يصدر القانون بشكل مطابق للدستور أو تعلق الأمر بالرقابة عن طريق الدفع (رقابة امتناع). وعلى هذا الأساس يستخلص بأن الدستور المغربي أخذ بالرقابة السياسية والرقابة عن طريق الدفع، مع احتكار مجال الاختصاص للمحكمة الدستورية، أي عدم جواز البث في دستورية القوانين من طرف المحاكم (مدنية، جنائية، إدارية، أو تجارية).

لقد نص دستور 2011 في فصله 133 "بان المحكمة الدستورية تختص بالنظر في كل دفع متعلق بعدم دستورية قانون ما، أثير أثناء النظر في قضية، وذلك إذا دفع أحد الأطراف بأن القانون الذي سيطبق في النزاع، يمس بالحقوق والحريات التي يتضمنها الدستور.

ويلاحظ من مضمون الفصل المذكور، تطور موقف المشرع الدستوري في موضوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين، لأنه أجاز لأول مرة الطعن في دستورية قانون معين، عن طريق الدفع.

إن تقرير مبدأ جواز حق الأفراد مباشرة الطعن في دستورية قانون معين عن طريق الدفع، معناه أن هذا الحق حتى ولئن كان مكانه الطبيعي أمام المحاكم العادية والمختصة، فإن أمر البث فيه يعود للمحكمة الدستورية دون سواها وفقا لقراءة مضمون الفصل 133 من الدستور. هذا الإتجاه يكرس إنكار حق الرقابة على دستورية القوانين على القضاء، وفي هذه الحالة فالمحكمة الدستورية هي من يتولى فحص دستورية القانون المطعون فيه عن طريق الدفع بإحالة من المحكمة العادية بعد أن توقف البت في الدعوى.

وعليه فإذا كان المتقاضي بإمكانه الطعن في دستورية قانون ما، أمام القضاء (جنائي، مدني، إداري، تجاري)، بمناسبة عرض نزاع عليه عن طريق الدفع فإن

ذلك لا يعني بأن القضاء قد أسند إليه الدستور مبدأ النظر في دستورية القانون المذكور. فالقاضي في هذا الإطار تنحصر وظيفته في إحالة الأمر على المحكمة الدستورية ويوقف النظر في الدعوى إلى حين البث في الدفع المثار من طرف المحكمة الدستورية، ولن يواصل مناقشة القضية إلا بعد أن تصدر المحكمة الدستورية قرارها بشأن القانون المطعون في دستوريته عن طريق الدفع، وبذلك فأمر مطابقة القانون للدستور يبقى من اختصاص المحكمة الدستورية دون غيرها⁹.

إذن فقيام الرقابة الدستورية على القوانين هو اختصاص مطلق مسند إلى المحكمة الدستورية بمقتضى الدستور الجديد، لا يشاركها فيه القضاء بأي شكل من الأشكال سواء تعلق الأمر بممارسة رقابة الإلغاء أو رقابة الامتناع. فالدستور المغربي لم يقرر للأفراد حق الدفع بعدم دستورية القوانين أمام القضاء الدستوري مباشرة، وبالمقابل أجاز إثارة الدفع بعدم دستورية قانون معين بمناسبة النظر في قضية معروضة على المحاكم (مدنية، جنائية، إدارية أو تجارية).

ولعل إضافة الدستور المغربي الجديد لهذا الاختصاص الذي لم يكن مألوفاً في الدساتير السابقة والمتعلق بالنظر في كل دفع يتعلق بعدم دستورية قانون (الفصل 133)، هو اقتباس جديد من المشرع الفرنسي الذي عدل دستوره قبل أربع سنوات من أجل إضافة الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين لأول مرة.

سادسا : الرقابة اللاحقة على الدستورية بفرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008 :

منح التعديل الدستوري لعام 2008 بفرنسا، لأول مرة للمجلس الدستوري صلاحية الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين، حيث لم يبلغ التعديل أي اختصاص من اختصاصات المجلس الدستوري، وإنما أضاف إليها سلطة

9 - مصطفى بنشريف - الرقابة على دستورية القوانين بالمغرب - جريدة المساء - 10 يناير 2012.

الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين وفقا لأسلوب الدفع الفرعي بعدم الدستورية، الذي أصبح من حق الأفراد إثارته بمناسبة أية دعوي موضوعية قائمة أمام إحدى المحاكم.

وظل اختصاص المجلس الدستوري الفرنسي في مجال رقابة الدستورية، منذ إنشائه عام 1958 وحتى إقرار التعديل الدستوري الجديد بتاريخ 23 يوليو 2008، مقصورا على الرقابة السابقة على دستورية القوانين الأساسية والعادية، والمعاهدات الدولية، واللوائح الداخلية لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، بالإضافة لرقابة دستورية توزيع الاختصاص بين القوانين واللوائح وقد نادي فقه القانون العام، مؤيدا في ذلك باتجاه واسع من بعض التيارات السياسية، بتطبيق نظام الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين ومنح الأفراد حق اللجوء للمجلس الدستوري عن طريق أسلوب الدفع الفرعي بمناسبة الدعاوي القائمة أمام المحاكم، واستند الفقه في ذلك إلى أن الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية من الرقابة السابقة، لأن التطبيق العملي للقوانين هو الذي يكشف عن أوجه مخالفتها للدستور، كما أن الرقابة اللاحقة تمكن الأفراد من الدفاع عن حقوقهم وحريةهم التي قد تعتدي عليها القوانين، ومن شأن منح المجلس الدستوري سلطة الرقابة اللاحقة على القوانين أن يجعل منه محكمة دستورية حقيقية¹⁰.

ونادى الفقه بالإبقاء، في الوقت ذاته، على نظام الرقابة السابقة على الدستورية باعتبارها رقابة وقائية يمكن أن تمنع إصدار قانون وافقت عليه أغلبية نواب البرلمان رغم مخالفته للدستور، ولكن هذه الرقابة غير كافية لأنها يمكن أن تتأثر بالاعتبارات السياسية، كما أنها غير متاحة أمام الأفراد.

وفي عام 1990 تقدم رئيس الجمهورية فرانسوا ميتران بمشروع لتعديل الدستور يتبنى نظام الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين عن طريق أسلوب

10 - يسري محمد العصار - مجلة الدستورية - عدد 16.

الدفع الفرعي بعدم الدستورية، والذي يجوز تقديمه بواسطة أحد أطراف دعوى قائمة أمام إحدى المحاكم أو الجهات القضائية، ولكن هذا المشروع لم يحظ بالأغلبية التي يستلزم الدستور توافرها لإقراره، وهي أغلبية ثلاثة أخماس أصوات النواب في الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ مجتمعين في هيئة مؤتمر مشترك، وذلك بسبب اعتراض النواب المنتمين للأحزاب الليبرالية الذين لم يرغبوا في أن يتم تعديل دستور الجمهورية الخامسة بناء على مبادرة من الرئيس ميتيران الذي كان، قبل توليه رئاسة الدولة، من أشد المعارضين لنظام الجنرال دوكول مؤسس هذه الجمهورية وعقب فشل هذه المحاولة للإصلاح الدستوري عاد الفقه للمناداة من جديد بمنح المجلس الدستوري سلطة الرقابة اللاحقة على الدستورية بالإضافة إلى سلطته في الرقابة السابقة.

وفي عام 2008 تقدم الرئيس ساركوزي، المنتمي إلى التيار الدوكولي، بمشروع جديد لتعديل الدستور تضمن عددا من الإصلاحات، من بينها تعديل المادة 61 من الدستور بما يوسع من اختصاصات المجلس الدستوري ويمنح للأفراد حق الدفع بعدم دستورية أحد النصوص التشريعية، بمناسبة دعوى قضائية قائمة أمام إحدى الجهات القضائية، وفي حالة قبول القاضي للدفع فإنه يحيله لمحكمة النقض أو لمجلس الدولة على حسب الأحوال، اللذين يملكان إحالته للمجلس الدستوري أو رفضه.

ويشترط لتحريك هذه الرقابة جدية الدفع بأن النص المطعون فيه قد تضمن اعتداء على أحد الحقوق أو إحدى الحريات الأساسية التي كفلها الدستور، وقد تم إقرار مشروع التعديل الدستوري الجديد بتاريخ 23 يوليو 2008 بالأغلبية التي يتطلبها الدستور، في المؤتمر المشترك للجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. ويتماثل التعديل الجديد لاختصاص المجلس الدستوري مع مشروع الرئيس ميتيران، الذي تم رفضه عام 1990.

خاتمة :

يمكن القول أن الرقابة الدستورية على القوانين بالمغرب هي اختصاص مطلق مسند إلى المحكمة الدستورية بمقتضى الدستور الجديد، لا يشاركها فيه القضاء بأي شكل من الأشكال سواء تعلق الأمر بممارسة رقابة الإلغاء أو رقابة الامتناع، حيث نهل المشرع المغربي مرة أخرى من التشريعات الفرنسية، وخاصة التعديل الدستوري لسنة 2008.

فأهم اختصاص أسند في ظل الدستور المغربي الحالي إلى المحكمة الدستورية، هو فتح المجال أمامها للمراقبة البعدية للقوانين عن طريق تمسك المتقاضين أمام قضاء الموضوع بالبث في دستورية القوانين، وهكذا وان كانت الإجراءات وشروط ممارسة هذا الحق من طرف المتقاضين رهينة بما سيأتي به القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية التي جاء بها دستور 2011.

إنه بمقتضى التعديلات الدستورية تم التأكيد من جديد بأن المحكمة الدستورية تحتكر مجال الرقابة على دستورية القوانين سواء تعلق الأمر بالرقابة الوقائية (الرقابة السياسية) التي تتوخى بأن يصدر القانون بشكل مطابق للدستور أو تعلق الأمر بالرقابة عن طريق الدفع (رقابة امتناع).

وعلى هذا الأساس يستخلص بأن الدستور المغربي أخذ بالرقابة السياسية والرقابة عن طريق عن طريق الدفع مع احتكار مجال الاختصاص للمحكمة الدستورية، بمعنى عدم جواز البث في دستورية القوانين من طرف المحاكم (مدنية، جنائية، إدارية، أو تجارية).

وإذا كانت الرقابة اللاحقة على دستورية القوانين قد أصبحت حقيقة واقعة في فرنسا، فإن تطبيق هذه الرقابة لم يجل محل الرقابة السابقة على الدستورية التي مازال يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي، وهو ما سيسير على خطاه التشريع المغربي بعد المصادقة على القانون التنظيمي الجديد للمحكمة الدستورية.

الرقابة البعدية على دستورية القوانين

د. أنور عشيبة

باحث جامعي

- دراسة نقدية في واقع المجلس الدستوري المغربي واستشراف لما يلزم أن تكون عليه المحكمة الدستورية، على ضوء الدستور الجديد للمملكة وكذا بعض الأنظمة الدستورية المقارنة.

محاور الدراسة :

المحور الأول : دراسة نقدية على ضوء مشروع القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية.

المحور الثاني : مساهمة في إغناء النقاش حول ما يمكن أن يكون عليه القانون التنظيمي الخاص بالدفع بعدم دستورية قانون طبقا للفصل 133 من الدستور.

تأطير الدراسة :

إن الحديث عن دولة الحق والقانون كما هو مطروح في العديد من منتديات النقاش العمومي ومختلف من يطرح هذا المفهوم في تدبير الشأن السياسي والقانوني، يلزم أن تتم مقارنته من مختلف الزوايا التي يطرحها، إذ أن تكلفة العمل على التجسيد الفعلي لهاته الدولة ليس بالأمر السهل سهولة النطق بالمفهوم و فقط، فمن بديهيات الإشتغال وفق منطلق دولة الحق والقانون الإلتزام الصارم بالعديد من الجوانب القانونية والاجتماعية والسياسية التي تبرز في هذا الجانب، فمرورا بالقيام بتعديلات قانونية كبرى تهم تعديل الجانب الحقوقي ليواكب التطورات الكونية في هذا الجانب والإلتزامات الدولية للمغرب، وكذا

القيام بتحول اجتماعي يراعي واقع المجتمع التعددي مع الرفع من أهمية الجانب الإقتصادي باعتباره عاملا مساعدا ومتحكما في العديد من الإختيارات وصولا إلى الجهاز القضائي الذي يعتبر مفتاح القفل في الدولة الطامحة للإرتقاء لمصاف الحق والقانون، فالاستقلالية هي الركن الركين وبعده التنظيم الواضح والمحكم لهماكل هذا الجهاز، ولعل جهاز القضاء الدستوري وباعتبار الدستور يحتل رأس هرم تراتبية التشريع يتبوؤ المكانة المثلث في الحفاظ وفرض احترام ما يسمى "الكتلة الدستورية للحقوق والحريات" على حد تعبير المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من اجتهاداته وبالتالي فالوصول إلى تحقيق نوع من القضاء الدستوري الذي سيشكل عمود دولة الحق والقانون يمر عبر مختلف القوانين التنظيمية التي تؤطره، ولحدود الآن يتم تمرير مشروع القانون التنظيمي الخاص بالمحكمة الدستورية¹ في شبه صمت عما يتضمنه من مقتضيات، مع شبه غياب للحدوث حول القانون التنظيمي الخاص بالدفع بعدم دستورية قانون يمس الحقوق والحريات بمناسبة يثيرها الأفراد أثناء تطبيق قانون عليهم أمام القضاء طبقا للفصل 133 من دستور 2011، لذلك تأتي هاته المحاولة من اجل إغناء النقاش بهذا الخصوص والتي تنفرع إلى محورين يهم الأول مشروع القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية ويهم الثاني مستقبل القانون التنظيمي الخاص بالرقابة البعدية على القوانين الماسة بالحقوق والحريات لما يكتسبه هذين القانونين التنظيميين من أهمية بارزة في سبيل تكريس حق الدفاع وملاءمة النصوص القانونية مع مضامين الدستور في أفق التنزيل السليم لمقتضياته.

1 - مشروع القانون التنظيمي رقم 13-066 المتعلق بالمحكمة الدستورية المقدم من طرف الحكومة المغربية والمتعلق بتطبيق الفصل 131 من دستور 2011.

المحور الأول :

دراسة نقدية على ضوء مشروع القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية

أولاً : حول مذكرة تقديم المشروع :

المشروع المشار إليه سابقا جاء مشفوعا بمذكرة تقديم في صفحتين، والتي جاء في فقرتها الثانية أن هذا المشروع يهدف إلى مطابقة القانون التنظيمي 29.93 المتعلق بالمجلس الدستوري مع أحكام الدستور الجديد وملاءمته مع المستجدات التي جاء بها هذا الأخير، وهو ما يعني أن أصحاب المشروع ليس بمقدورهم إعداد قانون تنظيمي قائم الذات، متكامل الجوانب يقطع مع ماضي القوانين التنظيمية الخاصة بالمجلس الدستوري، حيث إكتفت الحكومة صاحبة المشروع بإدخال بعض التعديلات، مما يبرز القصور الكبير في إيلاء هاته المحكمة الأهمية التي يلزم أن تكتسيها في الهرم القضائي للمملكة خاصة وأن الإعداد السليم للقانون التنظيمي الخاص بها من شأنه تشكيل عمود قضائي بارز في فرض تأويل ديموقراطي لمضامين الدستور وعلى الخصوص الجانب المتعلق بالحقوق والحريات، وهو ما يعني ان أية انتكاسة في هذا الباب تنعكس بصورة مباشرة على هاته المنظومة وستؤدي إلى إقبار جانب مهم من الضمانات الكفيلة باقرار احترام منظومة الحقوق والحريات.

بالنسبة للنقطة الأساسية التي تعتمد عليها المذكرة والمرتبطة باختصاصات المحكمة الدستورية، احوالت المذكرة على قانون تنظيمي لاحق مرتبط بتطبيق الفصل 133 من الدستور (كما هو مضمن أيضا في هذا الفصل إذ يحيل الدستور على قانون تنظيمي بالنسبة للدفع بعدم دستورية قانون قد يمس الحقوق والحريات الأساسية)، والمتعلق بالرقابة البعدية، وإلى حدود الآن لا توجد إشارات من الحكومة أو من البرلمان بخصوص هذا القانون، ولعل محاولة الحكومة إخراج قانون تنظيمي خاص بالمحكمة الدستورية بمعزل عن القانون

التنظيمي الخاص بالرقابة البعدية يشكل طريقا من الإلتفاف حول التنزيل السليم لمقتضيات الدستور خاصة الجوانب المتعلقة بالرقابة الدستورية، كما انها طريقة للدوس على الفصل 133 ومحاولة لإفراغه من محتواه خاصة وانه يشكل ضمانا كبيرة مرتبطة بالحق في الدفاع (كما يشكل ثورة قانونية على حد تعبير جون جاك إيرفويا² رئيس لجنة القوانين بالجمعية الوطنية الفرنسية أثناء حديثه عن الرقابة البعدية لمدى دستورية القوانين في فرنسا المعروفة إختصارا ب (QPC)³، إذ ان تأخير إخراج هذا القانون سيجعله رهينا لمقتضيات القانون التنظيمي الخاص بالمحكمة الدستورية، فعوض إخراج قانونين متكاملين سنجد انفسنا امام محاولة تقزيم القانون التنظيمي الخاص بالرقابة البعدية وتكبيله بمضامين القانون التنظيمي للمحكمة الدستورية والذي يكون قد خرج لحيز الوجود.

ثانيا : ملاحظات حول بعض مضامين المشروع :

1/ بالنسبة للتنظيم جاء المشروع مكررا للفصول 130 و 131 من الدستور، وما نلاحظه بهذا الخصوص سواء بالنسبة لفصول الدستور او بالنسبة للنصوص المضمنة بالمشروع هو استمرار منطق التعيينات وهذا الامر مصدره الدستور رغم ان الأمر يتعلق بجهاز قضائي يفترض فيه الإستقلالية وعدم ربط العضوية فيه بالتعيين خاصة ما يتعلق برئيس المحكمة وما يمكن استغرابه هو غياب جمعية عمومية للمحكمة تحدد الرئيس ونائبه، إذ أنه وحسب المادة 16 من المشروع المذكور فإن من ينوب عن الرئيس في حالة غيابه هو العضو الأكبر سنا وهي مسألة تدعو للسخرية، إذ اننا لا زلنا في هاته المرحلة نتحدث عن الأكبر سنا

2 - موسوعة ويكيبيديا على الرابط الإلكتروني التالي :

http://fr.wikipedia.org/wiki/Question_prioritaire_de_constitutionnalit%C3%A9.

3 - لمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لمقال :

JEAN-LOUIS HALPÉRIN, «La question prioritaire de constitutionnalité : une révolution dans l'histoire du droit français ?», Cahiers du Conseil constitutionnel n° 28 (Dossier : L'histoire du contrôle de constitutionnalité), juillet 2010.

وليس الأكثر كفاءة، وهذا ما يعني تكبير المحكمة حتى في اختيار من ينوب عن الرئيس وذلك بوضع معيار السن الذي يتعارض أيضا مع مضمون الفقرة الأخيرة من المادة 130 من الدستور والتي تجعل الكفاءة والتكوين القانوني العالي هو معيار العضوية في المحكمة وهو ما يعني الإرتكاز على نفس المعيار في اختيار نائب الرئيس.

2/ بالنسبة للفرع الثالث الخاص باستبدال اعضاء المحكمة الدستورية الذين انتهت عضويتهم فيها، والنقطة التي تشير إلى الإعفاء الذي تتبته المحكمة الدستورية باحالة من وزير العدل فيما يتعلق بالاخلاق بالالتزامات العامة والخاصة المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي، وهو ما يعني إعطاء الحق لوزير العدل في تقدير مدى وقوع هذا الإخلال وتأويله لهاته الإلتزامات العامة والخاصة وهكذا يستمر حضور الجهاز التنفيذي داخل هاته المحكمة رغم أن شعار المرحلة المرفوع من طرف المنادين باستقلالية الجسم القضائي هو ابعاد وزارة العدل عن التأثير في هذا القطاع.

3/ بالنسبة للتعويض الممنوح لأعضاء المحكمة الدستورية :

جاء في مذكرة تقديم المشروع ان التعيين في منصب الأمين العام للمحكمة الدستورية يتم بظهير، باعتباره منصبا تابعا لمؤسسة ذات صبغة قضائية والتي تبقى طبقا لمبدأ الفصل بين السلط من صلاحيات جلالة الملك، وعندما نعود للمادة 15 من المشروع نجد ان أعضاء المجلس يتقاضون تعويضا يساوي التعويض النيابي ويخضع للنظام الضريبي الذي يخضع له هذا الأخير، كما ان رئيس المحكمة الدستورية (لاحظوا هنا الإختلاف بين المذكرة التي تتحدث عن الأمين العام ومواد المشروع التي تتحدث عن رئيس المحكمة الدستورية) يستفيد من نفس التعويض والمزايا العينية التي يستفيد منها رئيس مجلس النواب، وهنا يتبين لنا اللغظ الذي سقطت فيه اللجنة التي اعدت المشروع (أو بالأحرى تعديل القانون

29.93) إذ انه لم تتضح لديهم الصورة حول طبيعة هذا الجهاز هل هو جهاز قضائي أم سياسي أم هو ذا صبغة قضائية كما جاء في مذكرة التقديم؟! .

4/ سير المحكمة الدستورية :

سبق الحديث عن المادة 16، لذلك سنتقل للحديث عن المادة 18 من المشروع، والتي تنص على أن جلسات المحكمة الدستورية غير علنية ولا يجوز للمعنيين بالأمر أن يطلبوا الإستماع إليهم خلالها، ما لم ينص قانون تنظيمي على خلاف ذلك فهذا الأمر يشكل ضربا للحق في الدفاع وأيضا نية مبيتة في الإستمرار بالمساس بالفصل 133، وليس علينا هنا إلا تمني تضمين القانون التنظيمي الخاص بالفصل 133 من الدستور علانية الجلسات الخاصة بالرقابة البعدية، إذ ان عنصر العلانية يشكل أحد ركائز الحفاظ على مكتسبات الحقوق والحريات ويشكل العمود الأساس بالنسبة لمدى استقلالية أي جهاز قضائي⁴ وهذا الأمر معمول به أيضا في فرنسا ومضمن بقانون QPC⁵، بل والأكثر من ذلك يمكن تحميل الجلسات الخاصة بهذا القانون من على الموقع الإلكتروني الخاص بالمجلس الدستوري وذلك يدل على الإهتمام الكبير بعلانية الجلسات الخاصة بالرقابة البعدية على قانون يفترض أنه يمس الحقوق والحريات بشكل مخالف للدستور.

- كما تشير المادة 41 من المشروع الخاصة بمراقبة مطابقة الإلتزامات الدولية للدستور والتي تشير إلى أنه إذا رأت المحكمة أن التزاما دوليا يتضمن بندا مخالفا للدستور، فإنه لا يمكن المصادقة عليه، نرى أنه يلزم تفسير عبارة "عدم المصادقة" ينصرف إلى البند وليس الإلتزام ككل وذلك في حالة ما إذا كان الإلتزام

4 - أنظر الفقرة السادسة من تعليق لجنة حقوق الإنسان في ملاحظتها العامة رقم 13 بخصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

5 - Article 23.10 du loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 Constitution de la république française.

(المعاهدة أو الإتفاقية أو باقي المواثيق الدولية...) يمكن من المصادقة عليه مع التحفظ على بعض البنود، أما إذا كان من الإلتزامات التي لا تقبل التحفظ وهي ما يسمى الإلتزام المغلق والذي يقبل كله أو يرفض كله فآنذاك يمكن رفض المصادقة، ولكن نظرا للطابع الحقوقي لبعض الإلتزامات فإنه يلزم أن يكون فهم المحكمة منسجما مع التطور الحقوقي من جهة ومع المضامين الدستورية ذات الحمولة الحقوقية وتأويلها الديموقراطي الواسع حتى لا نكون في كل مرة أمام إلتزام دولي مخالف للدستور.

5/ بالنسبة للمادة 46 المتعلقة بالتسيير الإداري للمحكمة الدستورية :

تشير هاته المادة إلى إمكانية إلحاق قضاة أو موظفين أو يوضعون رهن إشارة المحكمة الدستورية، حسب الحالة لمساعدة رئيسها وأعضائها في القيام بمهامهم بقرار مشترك تتخذه السلطة الحكومية التابع لها المعنيون ورئيس المحكمة الدستورية، فإذا تعلق الأمر في نظرنا بالموظفين أو بالقضاة الملحقين بالإدارة المركزية لوزارة العدل فهنا لا إشكال اما أن يتعلق الأمر بالقضاة بباقي المحاكم فلا يمكن قبول تدخل وزارة العدل بهذا الشأن وإنما يلزم منح المجلس الأعلى للسلطة القضائية هذا الإختصاص بالتشاور مع رئيس المجلس الدستوري حتى لا نكون مرة أخرى أمام تدخل الوزارة كجهاز تنفيذي وممارسة سلطة الإلحاق على قضاة المملكة خاصة في ظل تأكيد ميثاق إصلاح العدالة على ضرورة الفصل بين النيابة العامة ووزارة العدل كجهاز تنفيذي أي القطع النهائي بين هذا الجهاز والسلطة القضائية.

تلك كانت بعض الملاحظات حول مشروع القانون التنظيمي المقدم من طرف الحكومة ومذكرته التقديمية رغم ان عنوان هاته الدراسة يتحدث عن الرقابة البعدية إلا أنه فضلت البدء بهذا المشروع رغم إنطباعه على الرقابة بشكل عام وفق اختصاصات المحكمة الدستورية لما لهذا المشروع من بالغ التأثير على ما

يمكن ان يكون عليه القانون التنظيمي للرقابة البعدية على القوانين التي تمس جانب الحقوق والحريات حسب الفصل 133 من الدستور، وهو ما سيكون المحور الثاني لهاته الدراسة.

المحور الثاني :

مساهمة في إغناء النقاش حول ما يمكن أن يكون عليه القانون التنظيمي الخاص بالدفع بعدم دستورية قانون طبقا للفصل 133 من الدستور

سبق القول في المحور الأول أن ما قامت به الحكومة بإخراجها لمشروع للقانون التنظيمي الخاص بالمحكمة الدستورية 066.13 في غياب تام للحديث عن القانون التنظيمي الخاص بالرقابة البعدية على دستورية قانون طبقا للفصل 133 من الدستور هو محاولة لجعل هذا الأخير رهينا لمقتضيات الأول، كما ان هذا التأخير يعتبر ضربا لأحد حقوق الدفاع المهمة المتمثلة في الدفع بعدم الدستورية خاصة وأن أغلب النصوص الخاصة بمجال الحقوق والحريات وجدت قبل دستور 2011 وهو ما يعني أن الكثير من مضامينها مخالفة للدستور، وهنا نسجل أيضا غياب المؤسسة التشريعية باعتبارها الجهاز الأول المسؤول عن التشريع خاصة في المجالات ذات الإرتباط بالحقوق والحريات، فكيف يتلكأ هذا الجهاز عن تقديم مقترح قانون تنظيمي بهذا الخصوص، غير أن المتتبع لطبيعة عمل البرلمان المغربي لن يستغرب ذلك لأنه في الغالب ما يترك للحكومة أخذ المبادرة في هذا الباب، بل وينعدم في كثير من الأحيان حتى التنسيق بين الجهازين كما حدث بالنسبة للقانون الخاص بالحق في الولوج إلى المعلومة عندما قدمت الحكومة مشروع قانون والبرلمان مقترح قانون دون تنسيق بينهما.

وهكذا وفي ظل غياب مقترح قانون أو مشروع قانون تنظيمي، سأحاول طرح بعض التصورات الكبرى المرتبطة بهذا الجانب على ضوء التجارب القانونية المقارنة وكذا باستحضار المذكرة المقدمة من طرف المجلس الوطني لحقوق

الإنسان، كمحاولة لإغناء النقاش بخصوص التصور المستقبلي للقانون التنظيمي للرقابة البعدية على دستورية قانون.

أولا : لماذا الرقابة البعدية على دستورية القوانين ؟

يعتبر أفراد المشرع الدستوري لمقتضى قانوني خاص بالرقابة البعدية على دستورية قانون قد يكون ماسا بأحد الحقوق أو الحريات بمثابة إشرقة حقوقية وقانونية، لكن هذا الأمر يظل رهينا بالقانون التنظيمي الذي سينظم ذلك، إذ أن الرقابة البعدية تشكل ضمانة هامة في سبيل تحقيق ملاءمة القوانين مع الدستور والتي تهم بالخصوص الحقوق والحريات، فإذا كانت القوانين التنظيمية والنظاميين الداخليين لمجلسي البرلمان وقوانين أخرى تخضع لرقابة قبلية، فإن القوانين العادية وحتى تتم إحالتها على المجلس الدستوري (وهي رقابة قبلية أيضا) كانت تتطلب ربع أعضاء إحدى غرفتي البرلمان وانتقل الأمر إلى خمس الأعضاء بالنسبة لمجلس النواب أو أربعين عضوا بالنسبة لمجلس المستشارين وهو تقدم ملحوظ، يمكن المعارضة أيضا من ممارسة دورها الرقابي في سياق إحالة بعض القوانين على المحكمة الدستورية، غير انه من الممكن أن تفلت العديد من القوانين من الإحالة وأن تحتوي على مقتضيات غير دستورية (يكفي الرجوع للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري، خاصة تلك المنشورة على الموقع الإلكتروني للمجلس ليتبين الحجم الضئيل للقرارات المرتبطة بإحالة القوانين العادية على المجلس)، ومن زاوية أخرى سيمكن هذا الأمر من تصفية القوانين غير الدستورية والتي صدرت قبله وهو ما يفرض بالضرورة منح الأفراد إمكانية الدفع بعدم الدستورية كحق أساسي من حقوق الدفاع، وما يؤكد على اهمية هاته الإمكانية هو تلك المعطيات الإحصائية الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي⁶ والتي تبرز الاهمية التي

6 - Rapport d'information de M. Jean-Jacques Urvoas déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la question prioritaire de constitutionnalité .

يمكن الإطلاع على هاته الإحصائيات بتفصيل على الرابط التالي :

<http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i0842.asp>

تحدثنا عنها، إذ تشير إلى أنه منذ الفاتح من مارس 2010 (وهو تاريخ دخول القانون التنظيمي للمادة 1-61 من الدستور الفرنسي حيز التنفيذ بعد المراجعة الدستورية التي همت المادة 61 من دستور 1958 بتاريخ 23 يوليوز 2008)، إلى حدود الفاتح من مارس 2013 أصدر المجلس الدستوري الفرنسي 255 قرارا وهو ما يشكل 39 بالمائة من مجموع القرارات التي أصدرها منذ 1959 وهو رقم يؤكد أهمية الرقابة البعدية والتي أحدثت نقاشا واسعا داخل الوسط الحقوقي والقانوني والقضائي بفرنسا منذ بدء العمل بالقانون المعروف اختصارا بـ La = QPC question prioritaire de constitution.

ثانيا : الجوانب الأساسية التي يلزم إعطاءها الأهمية الكبرى في القانون التنظيمي الخاص بالرقابة البعدية :

1- الجهة المكلفة بقبول الدفع : قبل أن يصل أمر المقتضى القانوني الذي تم الدفع بعدم دستوريته إلى المحكمة الدستورية، يلزم تحديد أمرين أساسيين، جهة قبول الدفع، وشروط قبوله. برجوعنا للمذكرة المقدمة من طرف المجلس الوطني لحقوق الإنسان⁷ نجد أنها إقترحت ما أسمته سيناريوهين إثنيين، يرتبط الأول بقبول مسطرة الدفع مع فحص مسبق على مستوى المحكمة الدستورية بواسطة لجنة مختصة في ذلك، أم السيناريو الثاني فهو يرتبط بفحص الدفع ومدى قبوله على مستوى محكمة النقض قبل إحالته على المحكمة الدستورية⁸، وهذا السيناريو الأخير مستوحى من المسطرة المعمول بها في فرنسا بواسطة القانون التنظيمي رقم 2009-1523 الصادر في 10 دجنبر 2009 المتعلق بتطبيق الفصل 1-61 من الدستور

7 - المذكرة المقدمة من طرف المجلس الوطني لحقوق الإنسان المتعلقة بالقانون التنظيمي للمحكمة الدستورية، يمكن الرجوع للتقديم الخاص بالمذكرة وكذا تفاصيلها على الرابط التالي :

<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article9047>

8 - المذكرة الثانية المقدمة من المجلس الوطني لحقوق الإنسان المتعلقة بالقانون التنظيمي للدفع بعدم الدستورية تطبيقا للفصل 133 من دستور 2011، ص 10، للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع لموقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان أو مباشرة على الرابط الإلكتروني التالي :

<http://www.ccdh.org.ma/spip.php?article9135>

الفرنسي والذي دخل حيز التطبيق كما أشرنا سابقا في الفاتح من مارس 2010، حيث تتم إحالة الدفع على محكمة النقض أو مجلس الدولة (بالنسبة للمقررات الإدارية المتعلقة بالمحاكم الإدارية على اعتبار مجلس الدولة اعلى هرم قضائي فيما يخص ذلك، على عكس المغرب والذي تعتبر الغرفة الإدارية بمحكمة النقض هي جهة الإختصاص في انتظار انشاء مجلس للدولة)، حيث يتم البت في الدفع داخل أجل 3 أشهر وذلك من طرف محكمة النقض أو مجلس الدولة ونفس الاجل بالنسبة لبت المجلس الدستوري في حالة إحالة الدفع عليه (المادة 4-23 من القانون التنظيمي المشار إليه سابقا)، وبالنسبة للمغرب فإنه يمكن الإحالة على محكمة النقض أو على الغرفة الإدارية بنفس المحكمة، مع تبليغ النيابة العامة إذا لم تكن طرفا في القضية التي إثير الدفع بمناسبة لإبداء ملاحظاتها، وفي رأيي فإن هذا الطريق الاخير هو الأقرب للقبول حتى يتم تجنب المجلس الدستوري تراكم القضايا المرتبطة بقبول الدفع كإجراء أولي، شريطة التحديد الدقيق لشروط قبول الدفع حتى لا يترك بشكل تحكمي لمحكمة النقض وهذا ما سنتحدث عنه في النقطة الموالية.

2- شروط قبول الدفع : حسب المادة 2-23 من القانون التنظيمي الفرنسي الخاص بالرقابة البعدية المشار إليه سابقا، فإنه يلزم لقبول الدفع توفر ثلاث شروط :

- أن يكون القانون قابلا للتطبيق على النزاع أو على الإجراءات القانونية، أو يمثل أساسا للملاحظات.

- لم يعلن (سابقا) عن مطابقته للدستور في الأدلة وفي منطوق حكم صادر عن المجلس الدستوري، إلا إذا تغيرت الظروف⁹، ويقصد هنا بتغير الظروف

9 - المادة 2-23 من القانون التنظيمي المشار إليه سابقا الخاص بتطبيق المادة 1-61 من الدستور الفرنسي بعد تعديل الذي شمل هاته المادة سنة 2008 والمنشور بالجريدة الرسمية الفرنسية ملحق "قوانين ومراسيم" عدد 0287، بتاريخ 11 دجنبر 2009.

أمريين : أولهما تغير المقتضيات الدستورية عن طريق التعديل (و هذا الأمر إن كان سهلا وممكنا بالنسبة للدستور الفرنسي فإن الأمر يبدو شبه مستحيل بالنسبة للدستور المغربي، اللهم إلا إذا تعلق الأمر بتعديل شامل على غرار ما حدث بالنسبة للدستور الأخير)، وثانيهما تغير القانون بتعديله أو نسخ مقتضياته...، وهذا الأمر أكثر ورودا إذ أنه من الممكن أن تقضي المحكمة الدستورية بمطابقة قانون ما للدستور لكن بعد ذلك تقع عليه تعديلات قد تجعله غير ذلك، وهو ما يعني إمكانية إخضاعه من جديد لفحص المطابقة (يمكن الرجوع مثلا لقرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم QPC 2013-331 الصادر بتاريخ 5 يوليوز 2013 بمثابة النظر في مقتضيات متعلقة بمدونة البريد والتواصل الإلكتروني والتي سبق وأن اعتبرها دستورية سنة 1996 لكن المجلس عدل عن ذلك بعد التعديلات التي أدخلت على المدونة بالتاريخ المذكور)¹⁰.

3- أن تكون المسألة ذات أهمية، ويقصد بها هنا أن تمس الحقوق والحريات سواء في شقها الموضوعي أو الإجرائي.

وفي جميع الأحوال يحق تقديم هذا الدفع أمام جميع الجهات القضائية، أي حتى أمام جهات التحقيق، وعلى جميع درجات التقاضي، مع تمكين المتقاضين أصحاب الدفع من الطعن في قرار رفض الإحالة، مع الإشارة إلى كون الآجال المرتبطة بهذا القانون التنظيمي يلزم أن تكون قصيرة إلى المدى الذي يحفظ حقوق المتقاضين حتى لا تضيع بعد إيقاف البث خلال الدفع بعدم الدستورية وانتظار قرار المحكمة الدستورية أو محكمة النقض بالنسبة لقبول الدفع أو رفضه، خاصة في حالة صعوبة إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه أو عندما يحدد القانون أجلا معيناً

10 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر بتاريخ 5 يوليوز 2013، يمكن الإطلاع على تفاصيل القرار مباشرة على القرار عبر الرابط الإلكتروني التالي :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2013/2013-331-qpc/decision-n-2013-331-qpc-du-05-juillet-2013.137601.html>

للبث في قضية معينة او عندما يكون شخص ما في حالة اعتقال، وهو ما يعني أيضا القيام بتعديلات تهم قانون المسطرة الجنائية وقانون المسطرة المدنية لتلائم المسطرة الخاصة بالدفع بعدم الدستورية.

تلك كانت بعض الملامح الكبرى التي يلزم الإلتفات إليها أثناء إعداد القانون التنظيمي الخاص بالفصل 133 من الدستور، ولعل الأهمية الكبرى لهذا القانون والدور الذي سيلعبه على مستوى الحق في الدفاع ستبرز أكثر عند الإشتغال على نصوص القانون الجنائي بشقيه الموضوعي والإجرائي والتي تمس بشكل مباشر حقوق وحرريات الأفراد، ولعل الدارسين لهذا الفرع القانوني المهتم سيجدون ان العديد من النصوص تفتقد للدستورية خاصة في الجوانب المتعلقة بالشرعية والمساواة وشخصية العقوبة وقرينة البراءة والحق في الدفاع وغيرها من المبادئ الأساسية التي لم يكن من طريق لاستبعادها إلا بمطالبة المشرع بتعديلها مع ما يرافق ذلك من إشكاليات، وبالتالي سيصبح بالإمكان استبعاد هاته النصوص عن طريق الدفع بعدم دستورتها وفرض تعديلها¹¹.

إن الظرفية الراهنة تتطلب ضرورة الإلتفات إلى هذا القانون التنظيمي والإسراع بإخراجه عوض اللجوء إلى سياسة لي العنق عبر الإلتفاف عليه باخراج قانون تنظيمي للمحكمة الدستورية بمعزل عن هذا القانون التنظيمي والذي يشكل لبنة أولى في سبيل التأسيس الفعلي لدولة الحق والقانون، إذ أن دولة القانون تتطلب وجود قوانين ذات طابع ديمقراطي واجتماعي وواضحة المعالم نابعة من الإرادة الفعلية للشعب، ودولة الحق تتطلب قضاءا نزيها وعادلا ومستقلا، وتكلفة تحقيق الامرين ليست بتلك السهولة التي يستهلك بها المفهوم في سياق البروباغندا السياسية.

11 - للإطلاع على بعض أهم الخصائص التي يلعبها الدفع بعدم دستورية قانون في مجال الرقابة البعدية، يمكن الرجوع لمقال :

MARC GUILLAUME, «la question prioritaire de contitutionnalité», justice et cassation, revue annuelle des avocats au Conseil d'Etat et à la cour de cassation, 2010. p1.

المجتمع المدني والدستور :

دراسة في طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي "للمجال" التشريعي

ذ. الشامي الأشهب يونس

باحث بكلية الحقوق السويسي - الرباط

مدخل :

يُحيل "المجال" التشريعي إجرائيا على بُعدين أساسيين؛ يتعلّق البُعد الأول بالسلطة التشريعية، بينما يتعلّق البُعد الثاني بالوظيفة التشريعية؛ وعليه، فإن مفهوم المجال التشريعي هو "مفهوم إجرائي" يتمُّ "استثماره" في هذا الموضوع لضمان القدرة على تمديد أفق فهم التشريع مع الفاعل الأصيل [مجال السلطة التشريعية]، والفاعل غير الأصيل [مجال الوظيفة التشريعية]؛ إذ سيتمُّ تحقيق هذا المقصد/ الغاية وفق منظور خاص يتّخذ من طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي "للمجال" التشريعي موضوعا مركزيا يمكن النفاذ عبره لتحصيل الفهم بطبيعة العلاقة بين المجتمع المدني المغربي و"التشريع".

إن دراسة طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي للمجال التشريعي تقتضي من الناحية المنهجية اعتماد مرجعية مساعدة أو دالة يمكن الركون إليها لفهم هذا التصور، والتدليل عليه بشكل مواز؛ في هذا السياق، يبدو بأن العيّنة الأكثر تمثيلية هي مرجعية مذكرات المجتمع المدني بصدد ورش الإصلاح الدستوري؛ فعبّر هذه المذكرات يمكن فهم الأفق الدستوري، أو السقف الدستوري الذي "يرسمه" المجتمع المدني المغربي لمختلف القضايا أو المواضيع التي قاربتها المذكرات الاقتراحية.

لكن إنجاز هذه الدراسة يقتضي اعتماد تقنيات "منهجية" نوعية تضمن جودة تفرغ أهم مضامين أو مقومات هذه المذكرات بالأحرى¹؛ ارتباطاً بذلك، يبدو بأن تقنية/مقاربة "تحليل المضمون" تُمثّل الجواب الأمثل عن هذه "الحاجة" المنهجية، على أساس أن "تحليل المضمون" سيحضر في هذا المقال بمنطق "تيماتي" وليس بمنطق "كمي"؛ أي بمنطق موضوعي قائم على توزيع القضايا الأساسية والأقل أساسية لهذه المذكرات وفق شبكة القراءة؛ إذ سيتمّ تفرغ هذه القضايا ارتباطاً بحقل التشريع أخذاً بعين الاعتبار إحالة هذا الحقل - بشكل مباشر أو غير مباشر - على موضوع السلطات العامة.

تُعتبر السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية من أبرز المقومات المؤسسية للديمقراطية؛ من هذا المنطلق، فقد حظيت هذه المؤسسات الدستورية باهتمام خاص من قبل مذكرات المجتمع المدني المغربي بالنظر إلى الوظائف الأساسية التي تقوم بها داخل النسق السياسي²، وبالنظر إلى أهميتها وثقلها القانوني، وارتباطها بالمآلات أو الآثار المتعاقبة مع طبيعة محددات أو مقومات هذه السلطات على مستوى طبيعة "التوازنات الدستورية".

إن تخصيص النقاش ارتباطاً بعنوان "المقال" يفترض الإحالة على مجال التشريع في أفق مقارنة الإشكالية المركزية: «حدود مساهمة مذكرات المجتمع المدني في فهم/ توضيح طبيعة تصور المجتمع المدني المغربي للسلطة التشريعية والوظيفة التشريعية ارتباطاً بالمآلات الدستورية لهذا التصور»؛ على أساس أن تصريف عناصر الإجابة عن مضامين هذه الإشكالية يقتضي اعتماد ثلاثة محاور أساسية :

- مجال السلطة التشريعية [المحور الأول].

1 - كل المذكرات الواردة في هذا المقال هي مذكرات مُقدّمة من قبل مكونات المجتمع المدني المغربي في إطار مقترحات الإصلاح الدستوري.

2 - ترتبط هذه الوظائف بشكل أساسي بمكوّن القانون؛ سواء تعلّق الأمر بالتشريع، أو التنفيذ، أو القضاء.

- مجال الوظيفة التشريعية [المحور الثاني].

- في المآلات الدستورية لتدبير المجال التشريعي [المحور الثالث].

المحور الأول: مجال السلطة التشريعية

من بين التعاريف المُقدّمة للمؤسسة التشريعية نجد التعريف الذي اعتمده "المنظمة المغربية لحقوق الإنسان" : «البرلمان هو الجهاز التمثيلي للمواطنين والمواطنين والمُعبر عن حاجياتهم، وحقوقهم، ومصالحهم»³؛ أي أن مجال الماهية الخاص بالبرلمان يرتبط بمبدأ التمثيل وفق منظور ثلاثي: التعبير عن الحاجيات؛ التعبير عن الحقوق؛ التعبير عن المصالح.

وبالرغم من وجود تعالق وثيق بين هذه العناصر الثلاثة على قاعدة "المصلحة"، فإن هذا التعريف يمكن الاستناد إليه كمهاد لإثارة السؤال عن مستويات السلطة التشريعية بحسب المذكرات الاقتراحية التي تقدّم بها المجتمع المدني المغربي.

من خلال الشبكة الخاصة بتفريغ مذكرات المجتمع المدني يتبيّن بأننا عمليا أمام ثلاثة مستويات ينبغي بيان المقتضيات الخاصة بها وفق التقسيم التالي : مجال القانون؛ مجلس النواب ومجلس المستشارين؛ مجال المعارضة.

3 - "المنظمة المغربية لحقوق الإنسان"، «الباب الثالث: المؤسسات والسلط الدستورية».

- علاقة بنمط الإحالة على مذكرات المجتمع المدني، فإن هذا المعطى سيّخذ مستويين: الإشارة إلى اسم "الهيئة" التي تقدّمت بالاقترح، والإشارة بالموازاة إلى المحور/ الباب الذي ورد ضمنه الاقتراح على غرار النموذج الوارد في الإحالة الرابعة.

I - مجال القانون :

<p>- «أهمية الأدوار الموكولة للبرلمان كركيزة أساسية في البناء الديمقراطي المبني على التمثيلية [...]، فهو يُجسّد الإرادة الشعبية المُعبّر عنها عبر انتخابات مباشرة ونزيهة؛ وهو يُجسّد السلطة المفوض لها شعبيًا بتحديد الاختيارات، ووضع السياسات العمومية، وسن التشريعات، ومواكبة أداء السلطة التنفيذية»⁴.</p> <p>- البرلمان هو «أهم مؤسسة للتمثيل الشعبي على الصعيد الوطني، فهو يتولى نيابة عن الشعب الذي ينتخبه لمدة مُحدّدة إقرار التوجّهات الأساسية في السياسة العامة وتحديد الأولويات من خلال مناقشته للبرنامج الذي تعرضه عليه الحكومة المنبثقة من أغليته والتي لا تُشرع في مزاولة مهامها إلا بعد الحصول على ثقته»⁵.</p>	<p>في الاعتبار</p>
<p>- «توسيع مجال القانون»⁶.</p> <p>- «توسيع مجال التشريع ليشمل مجالات جديدة تدرج في الوقت الراهن ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية أو مُنظمة بظواهر، ونخص بالذكر مجالات: المالية العمومية، التقطيع الانتخابي، استحداث مؤسسات وهيئات»⁷.</p>	<p>توسيع مجال القانون</p>

4 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانيا: بخصوص حُكامة المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

5 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

6 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «السمات والمبادئ العامة للدستور».

7 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانيا: بخصوص حُكامة المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

<p>- «توسيع مجال التشريع لكي يمتدَّ مجال القانون الواجب إسناده حصريا "لمجلس النواب" إلى كل الأبواب والبيادين التي تجعل منه المؤسسة الدستورية الأساسية التي تختصُّ بوظيفة التشريع، ويرجع إليها أمر إصدار القوانين والمصادقة عليها»⁸.</p> <p>- «توسيع صلاحيات البرلمان التشريعية، والمالية، والرقابية على السلطة التنفيذية»⁹.</p> <p>- «يختص البرلمان بالتشريع، وبالمصادقة النهائية على القوانين التي تضع إطارا لأنشطة الدولة في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية، والعلاقات الخارجية، وتحقيق العدالة والأمن»¹⁰.</p> <p>- يقوم البرلمان بالتصديق على كل الاتفاقيات الدولية، والأوافق التجارية، أو الاتفاقيات المتعلقة بالمنظمات الدولية¹¹.</p> <p>- «امتداد مجال التشريع ليشمل حق العفو الشامل، والحق في إبرام المعاهدات والمصادقة عليها»¹².</p> <p>- «يختصُّ البرلمان بحق العفو العام»¹³.</p> <p>- توسيع سلطات البرلمان لتشمل صلاحية إصدار قانون العفو العام¹⁴.</p>	<p>توسيع مجال القانون</p>
--	---------------------------

8 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، بالنسبة للسلطة التشريعية».

9 - "ترانسبرنسي المغرب"، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».

10 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «3-مقترحات/ في باب البرلمان».

11 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «3-مقترحات/ في باب البرلمان».

12 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، بالنسبة للسلطة التشريعية».

13 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «3-مقترحات/ في باب البرلمان».

14 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانيا: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

<p>- حق أعضاء مجلس النواب في الطعن في دستورية القوانين من خلال الفرق البرلمانية، أو المجموعات النيابية¹⁵.</p>	<p>توسيع مجال القانون</p>
<p>- «تنويع الأدوات الرقابية على العمل الحكومي»¹⁶. بالإضافة إلى «تقوية دور البرلمان، وتوسيع صلاحياته في مجال مراقبة الحكومة»¹⁷.</p> <p>▣ في المجال المالي :</p> <p>- «تمكين البرلمان من مناقشة الاعتمادات المالية التي تُرصد من الصناديق الخاصة لتمويل مشاريع التجهيز والاستثمار والمصادقة عليها، خاصة وأن التجربة تؤكد أن الأمر يتعلق بأغلفة مالية هامة ولا يُعقل أن يبقى صرفها خارج مراقبة البرلمان؛ وتمكينه من المراقبة على مختلف أوجه صرف المال العام»¹⁸.</p> <p>- «يقوم البرلمان بمراقبة السياسات والأداء العمومي للحكومة في المجالات الداخلية، والخارجية، والدفاع، والأمن؛ كما يقوم بمراقبة الصناديق، والوكالات، والمؤسسات العمومية، وكل المرافق التي تُدبر المال العام، كما يقوم بتقييم السياسات العمومية»¹⁹.</p> <p>- «السلطة المطلقة لممثلي الشعب في مراقبة المال العام من خلال الترخيص المسبق، والمراقبة على التنفيذ»²⁰.</p>	<p>الرقابة البرلمانية</p>

15 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

16 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «السياسات والمبادئ العامة للدستور».

17 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

18 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

19 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «3- مقترحات، في باب البرلمان».

20 - "الهيئة الوطنية لحماية المال العام"، «1- على المستوى التنفيذي والتشريعي».

<p>- «ضرورة الإصلاح الدستوري في الشق المالي، وحذف الفصل 51 باعتباره فصلا غير ديمقراطي وسيفا مُسلَّطاً على كل التعديلات والاقتراحات»²¹.</p> <p>- دعم دور البرلمان في مجال المراقبة المالية²².</p> <p>- «امتداد الرقابة البرلمانية "لمجلس النواب" على كل فصول الميزانية السنوية للدولة المُقدَّمة برسم القوانين المالية، وكافة ميزانيات المؤسسات العمومية والقطاعات الاستراتيجية بدون استثناء»²³.</p> <p>- «وجوب خضوع كل المؤسسات العمومية أو تلك التي تمتلك الدولة أغلبية أسهمها لمراقبة البرلمان»²⁴.</p> <p>▣ لجان تقصي الحقائق والاستجواب.</p> <p>- «سلطة التحقيق والتقصي "لمجلس النواب" من خلال تبسيطها وتمكينها من ضمان مُتابعة التوصيات الصادرة عنه»²⁵.</p> <p>- «للبرلمان الحق في تشكيل لجان تقصي الحقائق بسبل فورية ويسيرة، وخاصة في حال حصول أو الشك في حصول انتهاك للحقوق والحريات، أو للمال العام، أو للمصلحة الوطنية؛ كما يكون له الحق في إحالة تقرير لجنة التقصي على العدالة»²⁶.</p>	<p>الرقابة البرلمانية</p>
--	-------------------------------

21 - «الهيئة الوطنية لحماية المال العام»، «3- على المستوى المالي».

22 - «الهيئة الوطنية لحماية المال العام»، «3- على المستوى المالي».

23 - «الهيئة المغربية لحقوق الإنسان»، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

24 - «الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان»، «ثانيا: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

25 - «ترانسبرنسي المغرب»، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».

26 - «المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف»، «3- مقترحات/ في باب البرلمان».

<p>- «حق أعضاء "مجلس النواب" أو فرقههم البرلمانية في استجواب "رئيس الحكومة" أو باقي "الوزراء"»²⁷.</p> <p>- تخفيض الأنصبة القانونية اللازمة لتشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية²⁸.</p> <p>- «تمكين البرلمان عند تقديم لجنة لتقصي الحقائق تقريرها، من إحالة ذلك التقرير على الوكيل العام للملك، وبذلك تأخذ نتائج أعمال لجان تقصي الحقائق مسارها الطبيعي، وتُحقق الأهداف المتوخاة منها في تقويم وتصحيح الاختلالات، وتفعيل المساءلة، ووضع حد لظاهرة الإفلات من العقاب»²⁹.</p> <p>- «تعزيز آليات الاستجواب بإمكانية سحب الثقة من وزير محدد ضمن الحكومة بعد مساءلته في شأن السياسة العمومية القطاعية التي يتحمّل مسؤولية تديرها»³⁰.</p> <p>▣ مجالات أخرى للمراقبة.</p> <p>- «صلاحيات البرلمان التشريعية فيما يتعلّق بجميع الحريات الأساسية، والنظام الانتخابي [التقطيع الانتخابي]، والعفو الشامل، والمصادقة على المعاهدات»³¹.</p> <p>- «المصادقة على التقسيم الانتخابي»³².</p>	<p>الرقابة البرلمانية</p>
--	-------------------------------

27 - «الهيئة المغربية لحقوق الإنسان»، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

28 - «الهيئة المغربية لحقوق الإنسان»، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

29 - «العصبة المغربية لحقوق الإنسان»، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

30 - «الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان»، «ثانيا: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

31 - «ترانسبرنسي المغرب»، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».

32 - «ترانسبرنسي المغرب»، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».

<p>- «المراقبة السياسية للسلطة التنفيذية على مستوى جميع الإدارات، والمؤسسات، والهيئات العمومية»³³.</p> <p>- «يراقب البرلمان حماية واحترام حقوق الإنسان»³⁴.</p>	<p>الرقابة البرلمانية</p>
<p>- «منح البرلمان حصريا سلطة التشريع وأن يوسع من مجال القانون»³⁵.</p> <p>- إذا كان البرلمان هو السلطة التشريعية فذلك «يفرض أن يكون هو الجهة الوحيدة التي يصدر عنها التشريع والمصادقة على الاتفاقيات باعتباره الممثل الأسمى للأمة، وأن يُمارس كذلك حق العفو الشامل»³⁶.</p> <p>- «ينبغي تحويل "مجلس النواب" بصفة حصرية السلطات التشريعية الكاملة المسندة للبرلمان بمجلسيه بمقتضى الدستور المطبق الحالي»³⁷.</p> <p>- «توسيع مجال التشريع لكي يمتدَّ مجال القانون الواجب إسناده حصريا لمجلس النواب...»³⁸.</p>	<p>الاختصاص الحصري في التشريع</p>

انطلاقا من الجدول أعلاه يمكن بسط المجالات الأساسية التي تضمَّنتها مذكرات المجتمع المدني بخصوص السلطة التشريعية وفق المحاور التالية :

- 33 - "ترانسبرنسي المغرب"، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».
- 34 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «3-مقترحات/ في باب البرلمان».
- 35 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «طبيعة وشكل الدستور».
- 36 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».
- 37 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».
- 38 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

1- مجال الاعتبارات [حقل الأهمية] :

أ- البرلمان كمرتكز أساسي من مرتكزات البناء الديمقراطي [مقومات الديمقراطية].

ب- البرلمان كتجسيد لمبدأ التمثيلية [الديمقراطية التمثيلية].

ت- البرلمان كتجسيد للإرادة الشعبية [مبدأ التمثيل الشعبي].

ث- البرلمان كنتيجة لانتخابات مباشرة ونزيهة [المشروعية].

ج- دور البرلمان داخل النسق السياسي [الوظيفة].

إذا كان الخطاب الصريح لمجال الاعتبارات هو بسط تأطير عام لمؤسسة البرلمان عبر التذكير بعلاقته بالديمقراطية، وبمبدأ التمثيل الشعبي، وبالانتخابات كمجال للمشروعية؛ فإن الخطاب الضمني هو التأسيس لمجال أهمية البرلمان من منطلق تبرير المطلب الأساسي للمذكرات؛ يتعلّق الأمر بمطلب توسيع مجال القانون؛ أي توسيع مجال تدخل السلطة التشريعية.

2- مجال القانون [حقل توسيع التشريع / القانون] :

من خلال دراسة مطالب / مقترحات المذكرات بصدد مكوّن القانون، يتبيّن بشكل واضح أن الأمر يتعلّق بمقترح توسيع مجال التشريع / القانون، لكي تمتدّ صلاحيات البرلمان لتطال وظائف جديدة في المجالات التالية :

أ- المجال المالي.

ب- الانتخابات.

ت- استحداث المؤسسات والهيئات.

ث- حق العفو.

ج- إبرام المعاهدات.

لكن الملاحظ هو أن الغاية الضمنية خلف مطلب توسيع مجال القانون/التشريع يتمثل أساسا في جَسْر فجوة الفاعلية غير المتساوية للحكومة والبرلمان علاقة بمتغير التشريع.

3- مجال الرقابة البرلمانية [حقل الرقابة المالية] :

أ- في الشق المالي :

- تمكين البرلمان من مناقشة الاعتمادات المالية التي تُرصد من الصناديق الخاصة لتمويل مشاريع التجهيز والاستثمار، والمصادقة عليها.
- تمكين البرلمان من المراقبة على مختلف أوجه صرف المال العام.
- مراقبة كل المرافق التي تُدبّر المال العام عبر تقنية الترخيص المسبق والمراقبة على التنفيذ [المراقبة القبليّة/ الوقائية، والمراقبة الموازية].
- ب- في شق التقصي والاستجواب [حقل الرقابة بالمتابعة] :
 - سلطة التحقيق والتقصي.
 - سلطة متابعة التوصيات.
 - الحق في تشكيل لجان التقصي.
 - الحق في إحالة تقرير لجنة التقصي على العدالة.
 - الحق في استجواب رئيس الحكومة أو باقي الوزراء.
 - تخفيض الأنصبة القانونية لتشكيل لجان تقصي الحقائق البرلمانية.
 - تعزيز آليات الاستجواب بإمكانية سحب الثقة من وزير محدد ضمن الحكومة.

إذا كانت المحاور الثلاثة أعلاه تستقصد تقوية دور البرلمان في المستويات/المجالات المشمولة بالاقترح، فإن توسيع مجال القانون والرقابة سيتحول مع بعض المذكرات إلى مطلب التنصيب على مبدأ حصريّة الدور التشريعي للبرلمان.

4- مجال الاختصاص الحصري في التشريع :

تذهب مذكرات المجتمع المدني علاقة بهذا المحور إلى ضرورة إفراد البرلمان بدور التشريع؛ لكن، وبالموازاة مع الدور الحصري الذي يطالب المجتمع المدني بالتنصيب عليه، يُلاحظ أن معظم المذكرات الاقتراحية ترسّم للبرلمان وظيفة أخرى بأهمية بالغة بالنظر إلى ارتباطها بمجال السياسات العمومية وفق أربعة محاور :

- تحديد التوجّهات.

- الإعداد.

- المراقبة.

- التقييم.

ارتباطا بهذه المحاور دعت مذكرات المجتمع المدني إلى التنصيب على المقتضيات التي تُحدّد علاقة البرلمان بالسياسات العمومية استنادا إلى المعطيات التالية³⁹ :

- البرلمان هو السلطة المفوض لها شعبيا بوضع السياسات العمومية.

- يتولى البرلمان نيابة عن الشعب إقرار التوجّهات الأساسية في السياسة العامة.

- يقوم البرلمان بمراقبة السياسات والأداء العمومي للحكومة.

- يقوم البرلمان بتقييم السياسات العمومية.

من هذا المنطلق، فإن "إصلاح" أو تفعيل المؤسسة التشريعية -بحسب مذكرات المجتمع المدني- يجب أن يمر حصرا - فيما يبدو - عبر المداخل أعلاه،

39 - أنظر الجدول الخاص بتفريغ المذكرات الاقتراحية.

لكن الملاحظ هو أن مدخل الرقابة البرلمانية يحظى بمنسوب كبير للغاية مقارنة بباقي المقتضيات، وهذا يعني أن الأمر يتعلق بضرورة تقوية السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، ووفق مفهوم المخالفة : فإن العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية - بحسب هذه المذكرات - تُعاني من وضعية عدم التوازن لصالح السلطة التنفيذية؛ ولذلك، فقد دعت المذكرات إلى ضرورة تجاوز وضعية غياب التوازن التي تحكم السلطتين ضمنا لفاعلية عملية الإصلاح؛ أخذا بعين الاعتبار أن السلطة التشريعية لها أهمية بالغة داخل أي نسق سياسي لأنها في النهاية نتيجة مباشرة لإرادة الأمة، فهي وفق المذكرات الاقتراحية⁴⁰ :

- ركيزة أساسية في البناء الديمقراطي المبني على التمثيلية.
- تجسيد للإرادة الشعبية المُعبَّر عنها عبر انتخابات مباشرة ونزيهة.
- السلطة المفوض لها شعبيا بتحديد الاختيارات، ووضع السياسات العمومية، وسن التشريعات، ومواكبة أداء السلطة التنفيذية.
- أهم مؤسسة للتمثيل الشعبي على الصعيد الوطني؛ فهو يتولى نيابة عن الشعب إقرار التوجُّهات الأساسية في السياسة العامة، بالإضافة إلى تحديد الأولويات من خلال مناقشة البرنامج الذي تعرضه عليه الحكومة.

II- مجلس النواب ومجلس المستشارين :

إن تفعيل السلطة التشريعية لا يشمل مقتضيات مرتبطة بمجال الاختصاص والعلاقة مع السلطة التنفيذية من حيث الرقابة فقط، بل يشمل مقتضيات أخرى مرتبطة ببنية وتركيبة هذه المؤسسة فيما يتعلق "بمجلس النواب" و"مجلس المستشارين"، وهذا المعطى "يفرض" على المشرع الدستوري - بحسب مذكرات المجتمع المدني - التنصيص على المقتضيات التالية :

40 - أنظر خانة الاعتبارات في الجدول الخاص بتفريغ المذكرات الاقتراحية.

- تنظيم دورات تكوينية للبرلمانيين في المجال المالي والمحاسباتي المرتبطين بالقانونين التنظيمي والمالي⁴¹.

- تقديم تقارير للبرلمان حول تدبير صفقات الدولة وتفويت الممتلكات⁴².

- تقليص عدد أعضاء "مجلس النواب"، ومراجعة مدونة الانتخابات، وإصدار التقطيع الانتخابي بقانون⁴³.

- عقلنة تنظيم واختصاصات "مجلس المستشارين" بشكل لا يُعرقُّ سير أشغال "مجلس النواب" المنتخب بالاقتراع العام المباشر، وجعل التمثيلية فيه مقتصرة على الجماعات الترابية⁴⁴.

- تقليص صلاحيات وعدد أعضاء "مجلس المستشارين"، وحصص تمثيلته لمغاربة الخارج وللجهات عبر انتخابات مباشرة مدة ولايتها خمس سنوات، ومنحه الأسبقية في التشريع فيما يتصل بالقضايا التي تهمُّ الجهات؛ على أساس أن تكون الكلمة الأخيرة في مجال التشريع "لمجلس النواب" عند تباين موقف المجلسين في التصويت على أي نص تشريعي⁴⁵.

ومن ناحية أخرى، فإن "إصلاح" السلطة التشريعية - بحسب مذكرات المجتمع المدني - يقتضي الانفتاح على مكون آخر من مكونات السلطة التشريعية؛ يتعلق الأمر بالمعارضة التي خصَّتها المذكرات ببعض المقترحات الأساسية ضمانة لحق هذا المكوّن، وتكريسا لدوره في تجويد التشريع بالنظر إلى الدور الذي يقوم به على مستوى تقييم/ تقويم برنامج واستراتيجية عمل الأغلبية.

41 - "الهيئة الوطنية لحماية المال العام"، «الإجراءات المصاحبة».

42 - "الهيئة الوطنية لحماية المال العام"، «الإجراءات المصاحبة».

43 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانيا: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

44 - "مركز حقوق الناس"، «على مستوى البرلمان».

45 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانيا: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

III- مجال المعارضة :

بخصوص هذا المحور تقترح المذكرات التنصيب على إعطاء أهمية أكبر لدور الأقلية داخل البرلمان ارتباطاً بأهمية هذا المكون، وبالنظر إلى القيمة المضافة التي يمكن أن يُقدّمها في أفق تجويد الممارسة التشريعية، وفي أفق تقييم/ تقويم البرنامج التشريعي للأغلبية؛ إذ يمكن تصريف هذه الأهمية عبر :

- «ضمان حقوق المعارضة البرلمانية وتوسيع صلاحياتها، وتخفيض الأنصبة القانونية اللازمة لتقديم ملتمس الرقابة وملتمس سحب الثقة»⁴⁶.
- «تمكين ربع عدد أعضاء "مجلس النواب" - بدل الأغلبية - من حق المبادرة لتشكيل لجنة برلمانية لتقصي الحقائق».
- «تخفيض النصاب الضروري لطلب دورة استثنائية؛ من الأغلبية المطلقة إلى الثلث، كما كان الحال في دستور سنة 1962».
- «تخفيض النصاب المطلوب لإحالة قانون على "المجلس الدستوري"، من الربع إلى العشر».
- «تخفيض عدد الأعضاء المطلوب لطرح دستورية المعاهدات إلى العشر»⁴⁷.
- «يوفر القانون إمكانيات واسعة تسمح بدور فعال للأقلية في البرلمان في تقديم ملتمس الرقابة ضد الحكومة، وطلب إحداث لجان البحث والتقصي كأداة لمراقبة الحكومة وتدبير الشأن العام»⁴⁸.

46 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

47 - تؤول هذه الإحالة، بالإضافة إلى الفقرات الثلاث قبلها، إلى: "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانياً: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

48 - "المنظمة المغربية لحقوق الإنسان"، «الباب الثالث: المؤسسات والسلط الدستورية».

وبذلك لا يبقى دور الأقلية شكليا ومحصورا في إبداء الرأي المخالف خلال المناقشات العامة داخل البرلمان، وإنما يُصبح أكثر أهمية وفاعلية مما سيعزز دوره في مراقبة وتقويم العمل الحكومي بشكل خاص⁴⁹.

المحور الثاني: في الوظيفة التشريعية

ارتباطا بشبكة القراءة أعلاه إجمالا، وارتباطا بمجال الاختصاص في ممارسة التشريع تخصيصا، يُلاحظ تركيز المذكرات على مقاربة مبدأ حصريّة التشريع وفق الجدول التالي :

<p>- «منح البرلمان حصريا سلطة التشريع وأن يوسع من مجال القانون»⁵⁰.</p> <p>- إذا كان البرلمان هو السلطة التشريعية فذلك «يفرض أن يكون هو الجهة الوحيدة التي يصدر عنها التشريع والمصادقة على الاتفاقيات باعتباره الممثل الأسمى للأمة، وأن يُمارس كذلك حق العفو الشامل»⁵¹.</p> <p>- «ينبغي تحويل "مجلس النواب" بصفة حصريّة السلطات التشريعية الكاملة المسندة للبرلمان بمجلسيه بمقتضى الدستور المطبق الحالي»⁵².</p> <p>- «توسيع مجال التشريع لكي يمتدّ مجال القانون الواجب إسناده حصريا لمجلس النواب...»⁵³.</p>	<p>الاختصاص الحصري في التشريع</p>
--	---

49 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

50 - "المنتدى المغربي من أجل الحقيقة والإنصاف"، «طبيعة وشكل الدستور».

51 - "العصبة المغربية لحقوق الإنسان"، «ثانيا: تقوية المؤسسات في حماية الحقوق والحريات».

52 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

53 - "الهيئة المغربية لحقوق الإنسان"، «بالنسبة للسلطة التشريعية».

علاقة بذلك، يُلاحظ اختلاف منظور/ رؤية "المجتمع المدني" بصدد معطى الاختصاص الحصري في مجال التشريع؛ إذ ذهب توجه أول إلى حصر الاختصاص التشريعي في يد "البرلمان"، في حين ذهب توجه آخر إلى جعل الاختصاص التشريعي بشكل حصري في يد "مجلس النواب"؛ ويبدو أن النتيجة القانونية المترتبة عن الاختيار الأول تتمثل في إقصاء "السلطة التنفيذية" من مجال التشريع، في حين سترتب عن الاختيار الثاني إقصاء "السلطة التنفيذية" و"مجلس المستشارين" معاً من مجال ممارسة صلاحية التشريع؛ وفي الحالتين معا سنكون أمام تقليص مجال الوظيفة التشريعية.

إن معطى تقليص مجال الوظيفة التشريعية يرتبط بشكل لا فكاك منه بالاعتبارات التي قدّمها المذكرات والتي تمّ توضيحها في الجدول أعلاه، وربما الاعتبار الأهم يتجلى في أن البرلمان هو «تجسيد للإرادة الشعبية المُعبّر عنها عبر انتخابات مباشرة ونزيهة»⁵⁴.

ومن الواضح أن هذا المقترح لا يأخذ بعين الاعتبار أن السلطة التنفيذية هي الأكثر ممارسة للوظيفة التشريعية لأن المشرع لا يتولى تنظيم الواقع ارتباطاً بتفصيلاته الجزئية والدقيقة، بل يترك للسلطة التنفيذية تنظيم ذلك بناء على مُبرّر قربها من الواقع؛ فالسلطة التنفيذية هي التي تسهر على تنفيذ القوانين، كما تسهر على التدبير اليومي لهذه القوانين والإجراءات المرتبطة بها؛ ومن ثم، فإنها تستطيع تحديد مجال "الخصاص" التشريعي وفقاً لمتطلبات الواقع واحتياجاته، كما تستطيع تحديد كيفية تدبير هذا "الخصاص" على المستوى القانوني.

من ناحية أخرى، وارتباطاً بمحور هذا "الحيّز" المنهجي المتعلّق بممارسة الوظيفة التشريعية في سياق علاقة المجتمع المدني بالتشريع؛ أي المجتمع المدني كقوة اقتراحية، نجد مطالبة المذكرات بالمقتضيات التالية :

54 - أنظر مجال الاعتبارات في الجدول الخاص بتفريغ مستويات السلطة التشريعية بحسب مذكرات المجتمع المدني المغربي.

□ «تمكين المجتمع المدني من المساهمة في التشريع: لمكونات المجتمع المدني ذات الصلة القانونية، أن تتقدم بمقترح قانون - في إطار تخصصها - إلى "مجلس النواب"، وعند القبول، يأخذ مجراه عبر المسطرة التي تمرُّ منها باقي مقترحات القوانين عموماً»⁵⁵.

□ «تنظيم المشاركة المواطنة في صنع القرار، والسماح بتنظيم استفتاءات محلية أو إقليمية»⁵⁶.

□ «إفساح المجال أمام المواطنين والمواطنات للتوجُّه إلى البرلمان عبر عرائض للمطالبة بتغيير نص قانوني كلياً أو جزئياً، أو استصدار قانون جديد، أو المطالبة بتشكيل لجنة تحقيق برلمانية، وذلك وفق شروط وضوابط يُحدِّدها نص تشريعي»⁵⁷.

□ «اعتماد مساطر للمبادرة الشعبية بالاستفتاء بغية تحسين مشاركة المواطنين لاسيما فيما يخص الإصلاح التشريعي»⁵⁸.

□ «إشراك فعاليات المجتمع المدني والنقابات في إعداد قانون المالية الذي يبدأ مسلسله في بداية شهر ماي؛ حيث يبعث "الوزير الأول" برسالة تأطيرية في الموضوع تنفيذاً لمبدأ الميزانية المفتوحة»⁵⁹.

□ «التنصيب على إمكانية المجتمع المدني رفع طلب لمكتب "مجلس النواب" لتشكيل لجنة برلمانية تقوم بمهام استطلاعية في قضايا مُعيَّنة، أو لتشكيل لجان تقصي الحقائق يشارك فيها بصفة ملاحظ»⁶⁰.

55 - "منظمة تجديد الوعي النسائي"، «5- دسترة المجتمع المدني كفضاء وآلية للتنمية والرقابة الاجتماعية».

56 - "ترانسبرنسي المغرب"، «ج- التوصيات الأخرى».

57 - "الوسيط من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان"، «ثانياً: بخصوص حكامه المؤسسات، 6- سلطات البرلمان».

58 - "ترانسبرنسي المغرب"، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالاً بالمجال الدستوري».

59 - "الهيئة الوطنية لحماية المال العام"، «3 على المستوى المالي».

60 - "منظمة تجديد الوعي النسائي"، «5- دسترة المجتمع المدني كفضاء وآلية للتنمية والرقابة الاجتماعية».

من ناحية أخرى، وارتباطا بتقوية دور المجتمع المدني المغربي وتوسيع مجال فاعليته، ذهبت المذكرات الاقتراحية إلى المطالبة بالمقتضيات التالية :

□ «الاعتراف بدور المنظمات غير الحكومية في السياسات العمومية من حيث التحضير، والمشاركة، والتقييم»⁶¹.

□ «ضمان مساهمة المجتمع المدني في رقابة الحكومة : لمكونات المجتمع المدني الحق في المعلومة الخاصة بالأداء الحكومي في قطاع يدخل في تخصصها، وتُرفع القضايا موضوع المساءلة في شكل أسئلة مكتوبة لدى "الوزير الأول" تتلقّى عنها أجوبة مكتوبة»⁶².

□ «إشراك المواطنين والمجتمع المدني في الحصول على المعلومة، ودعم صحافة التحقيقات؛ ووضع سياسة إعلامية تصل إلى كل مواطن عبر وسائل الإعلام وتقنيات التواصل الحديثة»⁶³.

□ «إشراك مكونات المجتمع المدني في الدبلوماسية بخصوص القضايا الكبرى والمصيرية للوطن تُراعَى فيها التمثيلية، والنجاعة، والتخصّص»⁶⁴.

المحور الثالث : في المآلات الدستورية لتدبير المجال التشريعي

إن إجابة المشرع الدستوري عن هذه المقترحات، وخاصة المقترحات المرتبطة بمجال الوظيفة التشريعية - عبر الدعوة إلى التنصيب على دور المجتمع المدني في مجال التشريع - قد تمّ تصريفه قانونيا عبر مدخل أنماط أو صور ممارسة الديمقراطية من خلال التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية؛ هكذا، فإن

61 - "ترانسبرنسي المغرب"، «أ- التوصيات المتعلقة احتمالا بالمجال الدستوري».

62 - "منظمة تجديد الوعي النسائي"، «5- دسترة المجتمع المدني كفضاء وآلية للتنمية والرقابة الاجتماعية».

63 - "الهيئة الوطنية لحماية المال العام"، «الإجراءات المصاحبة».

64 - "منظمة تجديد الوعي النسائي"، «5- دسترة المجتمع المدني كفضاء وآلية للتنمية والرقابة الاجتماعية».

هذا الاختيار على مستوى صور ممارسة الديمقراطية لن يساهم فقط في الإقرار بالدور التشريعي/ الاقتراحي للمجتمع المدني، بل سيساهم كذلك في تقويم الديمقراطية التمثيلية ذاتها.

علاقة بذلك، يمكن جرد المقتضيات الدستورية التي تؤسس لهذا الاختيار؛ أي التكريس الدستوري للديمقراطية التشاركية بالموازاة مع الديمقراطية التمثيلية وباقي صور ممارسة الديمقراطية؛ وفق المضامين والسياقات التالية :

<p>■ «إن المملكة المغربية، وفاء لاختيارها الذي لا رجعة فيه، في بناء دولة ديمقراطية يسودها الحق والقانون، تواصل بعزم مسيرة توطيد وتقوية مؤسسات دولة حديثة، مركزاتها المشاركة، والتعددية، والحكامة الجيدة».</p>	<p>■ التصدير [ف 1]</p>
<p>■ «يقوم النظام الدستوري للمملكة على أساس فصل السلط وتوازنها وتعاونها، والديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة».</p>	<p>■ الفصل 1 [ف 2]</p>
<p>■ «السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها».</p> <p>■ «تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم».</p>	<p>■ الفصل 2 [ف 1؛ 2]</p>
<p>■ «تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنين والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية».</p>	<p>■ الفصل 6 [ف 2]</p>

<p>▪ «تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنين وتكوينهم السياسى وتعزيز انخراطهم في الحياة الوطنية، وفي تدبير الشأن العام، وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة».</p>	<p>□ الفصل 7 [ف 1]</p>
<p>▪ «تساهم الجمعيات المهتمة بقضايا الشأن العام، والمنظمات غير الحكومية، في إطار الديمقراطية التشاركية، في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تفعيلها وتقييمها».</p>	<p>□ الفصل 12 [ف 3]</p>
<p>▪ «تعمل السلطات العمومية على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتنفيذها وتقييمها».</p>	<p>□ الفصل 13</p>
<p>▪ «للمواطنات والمواطنين، ضمن شروط وكيفيات يحددها قانون تنظيمي، الحق في تقديم ملتمسات في مجال التشريع».</p>	<p>□ الفصل 14</p>
<p>▪ «للمواطنات والمواطنين الحق في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية».</p>	<p>□ الفصل 15</p>
<p>▪ «للمواطنات والمواطنين حق الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرفق العامة».</p>	<p>□ الفصل 27</p>

<p>▪ «يتكون البرلمان من مجلسين؛ مجلس النواب ومجلس المستشارين، ويستمد أعضاؤه نيابتهم من الأمة».</p>	<p>□ الفصل 60</p>
<p>▪ «ينتخب أعضاء مجلس النواب بالاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات».</p>	<p>□ الفصل 62</p>
<p>▪ «يتكون مجلس المستشارين من 90 عضوا على الأقل، و120 على الأكثر، ينتخبون بالاقتراع العام غير المباشر».</p>	<p>□ الفصل 63</p>
<p>▪ «هيئات النهوض بالتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية».</p>	<p>□ الفصول: 168؛ 169؛ 170؛ 171.</p>
<p>▪ «للملك أن يعرض مباشرة على الاستفتاء، المشروع الذي اتخذ المبادرة بشأنه».</p>	<p>□ الفصل 172 [ف 2].</p>
<p>▪ «تعرض مشاريع ومقترحات مراجعة الدستور، بمقتضى ظهير، على الشعب قصد الاستفتاء».</p> <p>▪ «تكون المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء».</p>	<p>□ الفصل 174 [ف 1؛ 2]</p>

من خلال مقارنة هذه المقترحات - وارتباطا بمجال التشريع عبر اختيار تكريس الديمقراطية التشاركية لتجويد الديمقراطية التمثيلية - يمكن بلورة الملاحظات التالية⁶⁵:

- الملاحظة الأولى: ينص التصدير على ثلاث مرتكزات:
- المشاركة؛ التعددية؛ الحكامة الجيدة.

65 - لمزيد من التفصيل بصدد الديمقراطية التشاركية وطبيعة مقارنة الإصلاح الدستوري لأنماط ممارسة السلطة، أنظر: الشامي الأشهب يونس؛ «تدبير الإصلاح الدستوري لصور ممارسة الديمقراطية؛ حول التكيف القانوني- الفقهي للديمقراطية التشاركية»، "أنفاس حقوقية"، العدد الرابع، يوليو 2012، ص ص: 82-115.

والجدير بالذكر أن التنصيب على مبدأ المشاركة كمرتکز دستوري يوازيه من حيث الدلالة التنصيب على الحكامة الجيدة التي تُعتبر من بين المقومات الجوهرية للديمقراطية التشاركية، على اعتبار أنها تضمن تعريف مبدأ "إشراك" المواطنين في تدبير الشأن العام على المستويين المحلي والوطني؛ سواء تعلّق الأمر بالمجال الإداري بشكل أصيل، أو المجال السياسي، أو المجال الاجتماعي، أو المجال الاقتصادي...

وعليه، فإن الديمقراطية التشاركية ترتبط عضويا بالحكامة، كما أنها تعمل بالمقابل على تقوية الديمقراطية التمثيلية بآليات جديدة تستهدف مشاركة أكبر للمواطنين⁶⁶؛ فمع الحكامة يتم التفكير في نماذج علاقية تطمح إلى تسيير عرضاني، وبنية إدارية عرضانية تُحفز العمل الجماعي، كما تُحفز العلاقة بين مختلف الأطراف؛ مثل تدبير المجالات التي تشمل الاتصال بين الإدارة والمواطنين⁶⁷.

من هذا المنظور، فالحكامة نمط من أنماط الحكم الأكثر تعاوناً؛ بحيث تُشارك مؤسسات الدولة، بالإضافة إلى الفاعلين في المجال العام والمجال الخاص، وتتعاون في بلورة وتطبيق السياسات العمومية؛ أي أن الحكامة هي نموذج تعاوني أكثر لامركزية يهدف إلى التكامل بين القطاع العام والقطاع الخاص، والتنظيمات، والمجموعات، والأفراد الذين يُشكّلون المجتمع المدني⁶⁸.

□ **الملاحظة الثانية :** لقد أشار دستور 2011 من خلال الفصل 1 [ف 2] بشكل صريح إلى أنه يتخذ من الديمقراطية التشاركية والديمقراطية المواطنة مقوماً للنظام الدستوري للمملكة؛ وبذلك يكون المشروع الدستوري قد أسس لأنماط ممارسة السلطة عبر مدخل صور ممارسة الديمقراطية إتماماً للتصديق الذي أشار للمقومات [المشاركة؛ التعددية؛ الحكامة الجيدة].

66 - Alfredo Ramirez Nárdiz, «*Democracia Participativa. La Experiencia Española Contemporánea*», Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, Facultad de Derecho 2009, p : 117.

67 - Ibid, p : 117.

68 - Alfredo Ramirez Nárdiz, Op. cit, p : 116.

□ **الملاحظة الثالثة :** في إطار الديمقراطية التشاركية نص دستور 2011 على فاعل جديد له الإمكانية القانونية/الدستورية للمساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية، وكذا في تقييمها وتفعيلها، يتعلّق الأمر بالجمعيات كمكون أساسي من مكونات المجتمع المدني؛ كما أن السلطات العمومية تعمل بالموازاة على إحداث هيئات للتشاور قصد إشراك مختلف الفاعلين الاجتماعيين في إعداد السياسات العمومية وتفعيلها وتقييمها، ومن الواضح أن ربط المقاربة التشاركية بالسياسات العمومية يُعتبر لبنة أساسية في منظومة الديمقراطية التشاركية.

□ **الملاحظة الرابعة :** بالموازاة مع المجتمع المدني الذي شمله المقتضى الدستوري ارتباطا بحقل التشريع وحقل السياسات العمومية، فقد أشار دستور 2011 - في إطار الديمقراطية التشاركية - إلى الحق المُخَوَّل للمواطنين والمواطنات في تقديم ملتمسات التشريع، ويضاف هذا الحق إلى حق آخر يتمثل في تقديم عرائض إلى السلطات العمومية؛ إذ يبدو واضحا أهمية هذه الإمكانية القانونية على مستوى تكييف طبيعة الاختيار الدستوري ارتباطا بأنماط ممارسة السلطة أو بصور ممارسة الديمقراطية، علاقة بمبدأ إشراك المواطنين في تدبير الشأن العام.

تقوم الديمقراطية التشاركية على معطى / فرضية أن «المشاركة السياسية هي مفهوم أوسع من مجرد المشاركة الانتخابية»⁶⁹، فهي تُحيل على «التدخل المتزايد للمجتمع في اتخاذ القرارات بخصوص القضايا العامة؛ من قبيل المشاركة في إعداد السياسات العمومية، أو في إدارة، وتدبير، وإعداد القوانين»⁷⁰.

69 - لمزيد من التفصيل بصدد تأصيل مفهوم المشاركة السياسية ومقاربة "إشكالية" الامتداد المعاصر لهذا المفهوم، أنظر: الشامي الأشهب يونس، «حدود القدرة التفسيرية "لبراديجم" المشاركة السياسية»، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، ماي 2013، صص: 169-188.

70 - Armando Rendón Corona, «Debate en Torno a la Democracia Semidirecta» Política y Cultura, núm. 011, invierno, 1999, p : 103.

الديمقراطية التشاركية هي «عملية استشارة المواطنين واتخاذهم القرارات والإسهام في مراقبة السياسات العمومية؛ أو هي عملية إشراك المواطنين في السياسات العمومية من حيث الاستشارة، والمراقبة، واتخاذ القرار»⁷¹.

وبالنظر إلى دور الديمقراطية التشاركية في توسيع مجال الوظيفة التشريعية، ذهب "Kelsen" إلى أن «إنقاذ الديمقراطية الحديثة يتطلب تعميق الديمقراطية التمثيلية أو غير المباشرة الموجودة فعلا بمضمون أو حمولة تشاركية» بأدوات من قبيل الاستفتاء الدستوري والتشريعي، والمبادرة التشريعية الشعبية⁷².

ارتباطا بذلك، فإن الديمقراطية التشاركية لا تتغيا تغيير ميكانزمات الحكم، بل إنها تعمل على توسيع مشاركة الشعب المباشرة والفعالية في القضايا العامة عبر مؤسسات/ آليات من قبيل: «الاستفتاء، والمبادرة التشريعية الشعبية، وعزل النواب.. لكن الديمقراطية التشاركية لا تقترح هذه الآليات كما لو كانت غير متطابقة مع الديمقراطية التمثيلية أو تُقصيها؛ لكنها آليات مُكمّلة ومساعدة للديمقراطية التمثيلية لكونها تعمل على تقويتها وتحسين مضامينها لكي تصبح أكثر فعالية»⁷³.

وعليه، فإن الغاية النهائية للديمقراطية التشاركية هي «محاولة تحسين/ تجويد الديمقراطية التمثيلية»؛ وقد ذهب "Held" إلى أنه «عوض الحديث عن نموذج جديد للديمقراطية، يجب الحديث عن أشكال جديدة للديمقراطية؛ مبادرات جديدة؛ ومحاولات لتعديل الديمقراطية التمثيلية عبر إغنائها بعناصر المشاركة الشعبية»⁷⁴.

71 - Arturo Peraza s. j, «*Democracia Participativa y Derechos Humanos*», Revista Apportes Andinos N°. 13, Gobernabilidad, Democracia y Derechos Humanos. Marzo 2005, p: 6.

72 - F. Fernández Buey, «*De la Democracia Participativa*», p : 1.
[www.upf.edu/materials/polietica/_pdf/medios1.pdf -]

73 - Jorge Seall- Sasiain, «*Referendum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa, Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación*», en Anales de Legislación Paraguaya Asunción: **Ed. La Ley**, Año 8, Marzo 2006, N° 3, p : 5.

74 - Alfredo Ramirez Nárdiz, Op. cit, pp : 124-125.

من هذا المنطلق، فإن الديمقراطية التشاركية تضمن ولوج أو نفاذ المجتمع المدني للمجتمع السياسي، وعبر هذا الولوج/الامتياز تتفادى الديمقراطية التشاركية العديد من سلبيات الديمقراطية التمثيلية؛ على اعتبار أنها «تضمن ولوجا أكبر للحقل السياسي، دون أن تبقى المشاركة مقتصرة على الأحزاب السياسية فقط، وهكذا تؤسس الديمقراطية التشاركية ضمانا أكبر لمبادئ الحرية والمساواة كأساس للنظام الديمقراطي، وضمانة أكبر لحقوق الإنسان»⁷⁵.

إن المشاركة تقتضي بالضرورة وجود تفاعل بين الدولة والمجتمع، تفاعل ينفذ بموجبه المجتمع المدني أو يلج إلى الدولة، أي أن مشاركة المواطنين لها بعدين⁷⁶ :

- البعد الأول: هي وسيلة لإضفاء الطابع الاجتماعي على السياسة.
- البعد الثاني: هي طريقة لتوسيع المجال العام ليشمل مجال المجتمع المدني.

من ناحية أخرى، فالمجتمع المدني يُشكّل عنصرا جوهريا أو مركزيا في تنمية أي مبادرة مرتبطة بالديمقراطية التشاركية؛ أو بالأحرى، فالمجتمع المدني يشكل عنصرا جوهريا لتنمية الديمقراطية التشاركية؛ ذلك أن تقوية المجتمع المدني والمجال العام يُجسّد عنصرا أساسيا للديمقراطية التشاركية⁷⁷.

ارتباطا بكل ما سبق، يبدو بأن مساهمة المجتمع المدني في الديمقراطية ترتبط بطبيعة أنماط ممارسة السلطة؛ فمع نموذج الديمقراطية التمثيلية نجد أن التمثيل يُجسّد الأساس العملي للديمقراطية؛ وإذا كان العنصر المركزي في الديمقراطية التمثيلية يكمن في التمثيل السياسي بحد ذاته، من أجل تمثيل المصالح؛ فإن التفاعل بين المجتمع المدني والدولة عبر نموذج الديمقراطية التمثيلية يبقى دينامية

75 - Arturo Peraza s. j, Op. cit, p: 7.

76 - Arturo Peraza s. j, Op. cit, p: 7.

77 - Alfredo Ramirez Nárdiz, Op. cit., pp : 102-103.

خاصة/ نوعية، فهذان المجالان يتصرفان بشكل منفصل، إذ تبقى الأحزاب السياسية هي من يقوم بدور "أحزمة النقل" كقنوات حصرية للتعبير عن الإرادة السياسية الجماعية؛ مع ذلك، يبقى المجتمع المدني كمجال في مواجهة ما هو دولتي؛ إذ تنحصر وظائفه في شرعنة أو معاقبة طريقة تدبير الممثلين عبر العمليات الانتخابية⁷⁸.

أما في نموذج الديمقراطية التشاركية فإن طرفا السياسة ليسا منفصلين، بل هناك تقاطع غير مستقر/ ثابت يتم على مستوى المجال العام الذي يُمثل النفع المشترك؛ إذ يتم التعهد من قبل الفاعلين الدولتين بتحفيز الآليات البديلة لمشاركة المواطنين والدفع بها من أجل تجاوز الديمقراطية الانتخابية وفق المنظور الذي تحدّث عنه "Giovanni Sartori"؛ الاستفتاء العام، والاستفتاء الشعبي، والمبادرة التشريعية الشعبية، والتصويت البرنامجي؛ إذ يُبدي الفاعلون الدولتيون في هذا النموذج الاستعداد لتحفيز وتشجيع برامج التربية المدنية؛ والتربية على الديمقراطية؛ أو بشكل عام، تأسيس ثقافة مواطنة حقيقية وتقوية المجتمع المدني⁷⁹.

خاتمة :

لقد تبين بوضوح - انطلاقا من المذكرات التي خضعت للدراسة - بأن موقف المجتمع المدني من مجال التشريع يتجاوزه بعدان أساسيان يختلفان من حيث المضمون والمنطلقات :

□ دفع مذكرات المجتمع المدني بضرورة تكريس مطلب الاختصاص التشريعي الحصري للبرلمان، وهذا المعطى يؤدي إلى تقليص مجال الوظيفة التشريعية لتشمل الفاعل الأصيل [السلطة التشريعية].

78 - Gabriel Murillo Castaño, Rafael Toribio, «Democracia, Partidos Politicos, y Sociedad Civil», Red Interamerican para la Democracia, Noviembre de 2002, pp: 47-48.

79 - Ibid, pp: 54-55.

□ دفع مذكرات المجتمع المدني بضرورة تكريس مطلب الإقرار بدور المجتمع المدني في التشريع، وهذا المعطى يؤدي إلى توسيع مجال الوظيفة التشريعية لتشمل الفاعل غير الأصل [المجتمع المدني، المواطنين].

لكن تقليص أو توسيع مجال التشريع، أو إحداث تعديل على مستوى مُتغيّر التشريع لن يكون محايدا على مستوى الآثار، بل ستكون له تداعيات قانونية/ دستورية مهمة من حيث أنماط ممارسة السلطة؛ ذلك أن توسيع مجال التشريع سيؤدي عمليا إلى الانفتاح على الديمقراطية التشاركية باعتبار إقرارها بآليات قانونية نوعية تسمح بتكريس مبدأ التشارك في صناعة التشريع والسياسات العمومية إجمالا، كما تضمن تحوّل المجتمع المدني إلى قوة اقتراحية.

وبالموازاة، فإن التنصيب الدستوري على دور المواطنين والمواطنات في تقديم العرائض، بالإضافة إلى التنصيب على دور المجتمع المدني في التشريع سيصنع للسلطة التشريعية - من الناحية العملية - أفقا للاقتراب من الواقع؛ وعليه، فإن هذا التنصيب ستكون له مآلات واضحة على مستوى التوازنات الدستورية من حيث طبيعة العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية تخصيصا.

النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وإشكالية التعارض مع نصوص الدستور المغربي

ذ. محمد بوبوش
دكتوراه في العلاقات الدولية،
جامعة محمد الخامس - الرباط

تمثل المحكمة الجنائية الدولية التي أقر نظامها الأساسي في 17 يوليو 1998 وجرى التصديق عليه من جانب 60 دولة في 11 أبريل 2002، ودخل حيز النفاذ من الناحية القانونية في 1 يوليو 2002، خطوة مهمة وغير مسبقة على طريق ترسيخ دعائم نظام قانوني دائم وجديد للمسؤولية الجنائية الدولية للأفراد عن انتهاكاتهم لقواعد القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان¹.

وينصرف تعبير المحكمة الجنائية الدولية كما برز أثناء إعداد وثيقة نظامها الأساسي للدلالة على بنية الجهاز القضائي الدولي والأجزاء المكونة له (...)، حيث يمكن تعريفها بأنها "هيئة قضائية جنائية دولية دائمة مستقلة ومحكمة للولايات القضائية الجنائية الوطنية أنشأت باتفاقية دولية لتمارس سلطاتها القضائية على الأشخاص الطبيعيين المسؤولين عن ارتكاب الجرائم الدولية الأشد خطورة في نظامها الأساسي"².

وللمحكمة شخصية قانونية دولية، وأهلية قانونية تمارس من خلالها وظائفها وتحقق عن طريقها مقاصدها.

1 - أنظر: عبد اللطيف حسني: آفاق جديدة للدفاع عن الكرامة الانسانية، المحكمة الجنائية الدولية، مجلة فكر ونقد، العدد 46، فبراير 2002، ص: 136.

2- أحمد قاسم محمد: المحكمة الجنائية الدولية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2000، ص: 8-9.

ويمثل صدور "نظام روما" وتطبيق الدول الولاية القضائية العامة، من بين العلامات البارزة على طريق النضال ضد الإفلات من العقاب³، حيث يمكن تلخيص الدوافع الرئيسية في تطور المركز القانوني الدولي للفرد، وتطور الاهتمام الدولي بقضايا حقوق الإنسان ثم تزايد انتهاكات حقوق الإنسان⁴، إذ بدا واضحا قصور نظام الحماية الدولية لحقوق الإنسان في صورته الحالية⁵.

ولما كان الفصل بين القانون الدولي والقانون الداخلي سيظل قائما ما بقيت الدولة قائمة بصورتها الحالية، فإنه يترتب على ذلك الاعتراف بأن هناك أمورا تختص بها أساسا أو بصورة مطلقة الدول، ومنها الجرائم العادية الداخلية وتباشرها طبقا لقوانينها الداخلية، وأخرى تخضع لقواعد القانون الدولي العام كالجرائم الدولية ويمكن أن يشاركها الاختصاص فيها القضاء الجنائي الدولي.

فإذا كان انضمام المغرب إلى نظام روما يحقق فوائد عديدة لا يمكن إنكارها فإن هذه المزايا والفوائد يجب ألا تحجب أن هناك بعض النصوص الواردة في النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تتعارض مع أحكام الدستور المغربي الأمر الذي يستلزم قبل الإقدام على الانضمام لهذه المحكمة البحث عن حل دستوري لإزالة هذا التعارض.

وقد أورد نص المادة 5 من نظام روما الأساسي أنواع الجرائم التي تختص بها المحكمة الجنائية الدولية على سبيل الحصر والتي تقتصر على جريمة الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب وجريمة العدوان، ويقتصر

3 - عبد الجليل آرام: الآليات الدولية والمحلية لمحاربة الإفلات من العقاب (2/41).

الحوار المتمدن، العدد 1540 - 2006. <http://www.rezgar.com/m.asp?!=1232>

4 - أنظر: ندوة المحكمة الجنائية الدولية المنظمة من طرف المنظمة العربية لحقوق الإنسان، منشور في كتاب قضايا حقوق الإنسان، الإصدار الخامس، سبتمبر / أيلول 1998، ص: 71.

5 - أنظر: كلمة محمد فائق الأمين العام للمنظمة العربية لحقوق الإنسان، في نفس الندوة، المرجع السابق، ص: 64.

اختصاص المحكمة على تلك الجرائم باعتبارها أشد الجرائم خطورة وموضع اهتمام المجتمع الدولي بأسره⁶ ويندرج تحت كل فئة من الجرائم السابقة طائفة من الجرائم المحرمة دولياً، وتعريف هذه الجرائم وبيان كيفية تطورها في القانون الدولي وتحديد أركانها قد يتطلب بحثاً مطولاً مستفيضاً وهو ما يصعب معه إفساح المجال لاستعراضه في هذا الموضوع الموجز من الدراسة.

والمغرب من الدول التي كانت سباقة إلى التوقيع على هذه الاتفاقية سنة 2000، إلا إن هدف المصادقة يبقى بعيد المنال بالنظر إلى تخوف الدولة المغربية من المحكمة الجنائية الدولية معللين ذلك -حسب الموقف الرسمي- بتعارضها مع مقتضيات الدستور، لذلك سنحاول في هذه الدراسة تنفيذ كل هذه الادعاءات من الناحية القانونية، وكذا بالنظر إلى التجارب الدولية التي لها نفس الإكراهات ورغم ذلك صادقت على معاهدة روما.

والدراسة هذه تنصب بالأساس على توضيح مدى التناقض والتعارض بين أحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ونصوص الدستور المغربي، وذلك بالاعتماد على اجتهادات القضاء الدستوري في بعض الدول التي تتشابه نصوصها الدستورية مع نصوص الدستور المغربي.

ومن الجدير بالذكر إن دراسة هذا الموضوع من جوانبه المختلفة، لا يهتم الدول التي صادقت على النظام الأساسي فقط، وإنما الدول التي لم تصادق أيضاً، آخذين بعين الاعتبار أن اختصاص المحكمة يمكن أن يمتد ليشمل دولاً غير أطراف، من خلال محاكمة رعاياها في حال ارتكابهم إحدى الجرائم التي تدخل في اختصاصها على إقليم دولة طرف، أو عند إحالة الدعوى من مجلس الأمن.

6 - أنظر الفقرة الأولى من نص المادة 5 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

أولاً: الارتباط الحاصل بين القانون الدولي والتشريعات الوطنية :

إن تداخل العلاقات الدولية واتساع نطاقها في العصر الحديث، أدى إلى تطور القانون الدولي وتقدمه بشكل أصبحت معه موضوعاته تشمل تلك التي كانت تعد من صميم الاختصاص الداخلي للدولة.

ولذلك فإن مسألة العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي تثير عدة إشكالات قانونية، تتعلق أساساً بتدرج القانون؛ هل القانون الدولي أسمى أو أدنى مرتبة من القانون الداخلي؟ وبالمقابل هل يتم التعامل مع القانون الداخلي بنفس الطريقة داخل إطار النظام القانوني الدولي⁷؟

في إطار الحديث عن هذا الجانب يمكننا القول بأن الارتباط، أو العلاقة بين العنصرين السالفي الذكر، تثار بشأنهما في فقه القانون الدولي علاقة القانون الدولي والقانون الداخلي، وفي هذا الإطار نجد نظريتان: نظرية وحدة القانون، ونظرية ثنائية القانون⁸.

- النظرية الأولى : وحدة القانون *la théorie moniste* ترى أن قواعد القانونين ما يحكمهما نظام قانوني واحد⁹، لكن المسألة التي اختلف حولها أصحاب هذه النظرية هو لمن تكون الأولوية في التطبيق.

وفي هذا الصدد اتجه البعض الى إعطاء الأولوية للقانون الداخلي على قواعد القانون الدولي عند وجود تعارض بينهما وسندهم في ذلك أن دستور الدولة هو الذي يحدد مختلف سلطاتها والاختصاصات الممنوحة لها على الصعيدين الداخلي

7 - راجع: د. حامد سلطان، د. عائشة راتب، د. صلاح الدين عامر: القانون الدولي العام، دار النهضة العربية، القاهرة 1977، ص: 23.

8 - J. Robert : Protection constitutionnelle et protection internationale des droits de l'homme, concurrence ou complémentarité?, *Revue universelle des Droits de l'homme*, Vol 7 n° 7- 1025, p : 269 – 277.

9 - د. سهيل حسين فتلاوي: الوسيط في القانون الدولي العام، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى 2002، ص: 30.

والدولي (إبرام المعاهدات الدولية... إلخ) فهم من هذا المنظور يرون أن القانون الدولي يرتبط في أساسه بقواعد القانون الداخلي ويعتمد عليها ومن هذا المنطلق فهو تابع له¹⁰.

تزعّم هذا التيار الفقهاء الألمان أساسا، أمثال موسر، زورن، ماكس ويتزل، بالإضافة إلى الفقيه الفرنسي ديسنسير فرنانديار.

ويقوم هذا الاتجاه على أساس أن القانون الدولي منبثق عن القانون الداخلي مع تفضيل القانون الداخلي، واعتبار أن القانون الدولي هو القانون الخارجي للدولة لأنه يختص بتنظيم علاقاتها مع الدول الأخرى. ويستند أنصار هذا الرأي على مقومين أساسيين هما :

عدم وجود سلطة عليا فوق سلطة الدولة، وهذا ما يمنحها الحرية الكاملة في تحديد التزاما الدولية، وهذا يعني أن القانون دوليا كان أو داخليا يستند دائما إلى إرادة الدولة.

وأن الدولة إنما تستمد القدرة على إبرام الاتفاقيات الدولية والالتزام بها من دستورها الداخلي.

وتستمد الدولة حريتها تلك من خلال سند دستوري، وهو ذو طابع داخلي يسمح لها بتحديد السلطات المختصة بإبرام الاتفاقيات الدولية، باسم الدولة. وبالتبعية التزاماتها في المجال الدولي، وبمعنى آخر تستمد الاتفاقيات الدولية قوتها الإلزامية من نصوص الدستور. ويترتب على ذلك أن الصدارة تكون للقانون الدستوري أي القانون الداخلي، فإذا تعارضت قاعدة دولية مع أخرى داخلية كان على القاضي الداخلي تغليب القاعدة الداخلية وإهمال القاعدة الدولية¹¹.

10 - صلاح الدين أحمد حمدي : دراسات في القانون الدولي، عين مليلة، ليبيا، الطبعة الأولى 2002، ص: 65.

11 - أبو الخير أحمد عطية عمر: نفاذ المعاهدات الدولية في النظام القانوني الداخلي، القاهرة: دار النهضة العربية، سنة 2003. ص: 34.

لكن لو أننا سلمنا باشتقاق القانون الدولي من القانون الداخلي، فهذا يعني أن هناك قواعد وقوانين دولية بعدد الدول، وأن للدولة أن تلغي القانون الدولي بإرادتها المنفردة، وهذا ما ينفيه الواقع.

كما أن أصحاب هذا التيار ينطلقون من وجود مصدر واحد للقانون الدولي هو الاتفاقيات الدولية، وهم بذلك يلغون وجود العرف الدولي باعتباره مصدراً أساسياً للقانون الدولي العام، وحتى المبادئ العامة التي أقرتها الأمم المتحدة، بل هم يستندون مطلقاً على الدستور الداخلي؛ وهذا ما يجعلنا نجهل مصير الالتزامات الدولية لو أن هذا الدستور المستند إليه ألغي أو تم تعديله.

وبالمقابل نجد العمل الدولي مستقر على الإبقاء على الالتزامات الاتفاقية الدولية بغض النظر عما قد يطرأ على القاعدة الدستورية الداخلية من تغيير إعمالاً لمبدأ استمرارية الدولة، ذلك أن التزام الدولة بما تبرمه من اتفاقيات دولية مع غيرها من أشخاص القانون الدولي لا يستند إلى القانون الدستوري الداخلي، ولكنه مبني على قاعدة جوهرية في القانون الدولي هي قاعدة وجوب الوفاء بالعهد أو قدسية الاتفاق ¹²Pacta sunt servanda.

إذن نخلص على أن هذا التيار يقودنا حتماً إلى رفض القانون الدولي، لأن الاعتراف بسمو القانون الداخلي من شأنه أن يؤدي لفوضى عارمة على الصعيد الدولي تبرر عدم إيفاء الدول التزاماتها الدولية استناداً لأنظمتها القانونية الداخلية.

أما الاتجاه الثاني في نظرية وحدة القانون يقول بأن الأولوية للقانون الدولي، باعتبار هو الأصل، وهو الذي يحدد اختصاص الدولة.

على إثر موجة الانتقادات الموجهة لمذهب الوحدة مع سمو القانون الداخلي، تبنى الفقهاء النمساويون وعلى رأسهم فردروس، كيتز، بوركان، وفقهاء

12 - حسينة شرون: علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، الجزائر، العدد 5/ 2007، ص: 160.

المدرسة الاجتماعية الفرنسية جورج سال، ديجي؛ فكرة وحدة القانون مع سمو القانون الدولي واعتبروا أن القانون الدولي ينبثق عنه القانون الداخلي الذي يكون في مرتبة أدنى منه.

ولذلك يرى كلسن أن القانون الدولي العام هو أساس باقي القوانين، لأن الدول وجدت في مجتمع عرفي أوجب عليها احترام الأعراف السابقة، وتكوين التشريعات لا يمكن أن يخالف مبادئ هذه الأعراف¹³. ويعتقد أنصار هذا التيار أنه ليس ثمة حاجة لاستقبال القاعدة الدولية في النظام القانوني الداخلي أو تحويلها إلى قاعدة داخلية حتى يتم تنفيذها ولكنها تطبق مباشرة في المحاكم الداخلية بصفقتها تلك وبغض النظر عن تعارضها مع القواعد الداخلية.

غير أن لكل فقيه من أنصار هذا التيار اعتبار يأخذ به في تبنيه الفكرة¹⁴، فقواعد القانون الدولي حسب أنصار هذا التيار؛ هي التي تحدد الاختصاص الإقليمي والشخصي للدولة، كما أنها هي التي تحدد الوحدة التي ينطبق عليها وصف الدولة، ولذلك فالدولة حينما تضع قانونها الداخلي فإنها تكون بصدده ممارسة أحد اختصاصاتها التي خوله لها القانون الدولي العام.

وعلى الرغم من أن الأخذ بفكرة وحدة القانون وسمو القانون الدولي يسمح بإعطاء سلطة للقانون الدولي¹⁵، وتوحيد تطبيق القاعدة القانونية الدولية في النظم المختلفة فإن الواقع يثبت أنه لا يمكن للقانون.

13 - أحمد اسكندري : محاضرات في القانون الدولي العام، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1994، ص: 34.

14 - أنظر : محمد بوسلطان : مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1994، ص: 37.

15 - إن الدول التي وضعت القانون الدولي في مرتبة أسمى من الدستور نادرة جدا إن لم نقل أنها تنعدم، فالدستور الهولندي مثلا لعام 1922 المعدل في 1963 يجعل من القانون الدولي أسمى منه، إذ يمكن للاتفاقية الدولية التي تبرمها هولندا أن تخالف الدستور، كما يمتنع على المحاكم الهولندية أن تعلن عدم دستورية الاتفاقية التي تسمو على التشريعات الداخلية اللاحقة لها والسابقة عليها، لكن المادة 63 من الدستور الهولندي تعتبر سمو القانون الدولي محدودا فهي تربطه بضرورات الحياة الدولية.

الدولي أن يحدد اختصاصات الدولة وهو الذي نشأ زمنيا بعد القوانين الداخلية والدولة ذاتها.

كما أنه لا يمكن تطبيق الإلغاء التلقائي للقاعدة الداخلية المتعارضة مع القاعدة الدولية لأن عملية تعديل القاعدة القانونية الداخلية أو إلغائها خاضعة للإجراء الذي أنشئت به¹⁶.

إضافة إلى أن دمج القانونين وإلغاء أية تفرقة بينهما، من شأنه أن يؤدي إلى تغليب القواعد الدولية المخالفة للدستور عليه، وهو ما لا يمكن العمل به.

كما أن هذه النظرية تتجاهل كل ما هو موجود من فوارق بين قواعد القانون الدولي والقانون الداخلي، غير أن أنصار هذه النظرية ردوا على ذلك بكون انتماء القانونين لنظام واحد متكامل لا يعني إلغاء التمييز الموجود بينهما ما دامت أوجه تمايزهما محدودة، وكان جوهر كل منهما واحد كما هو الشأن بالنسبة للقانون الداخلي الذي يتفرع إلى قانون عام وقانون خاص وهما قانونان متميزان¹⁷.

ومن المؤكد أن هناك شبه إجماع من جانب الفقه الدولي على تأييد وتأكيده مبدأ سمو القانون الدولي على القانون الداخلي، كما تؤكد أحكام المحاكم الدولية وأحكام المحاكم الداخلية في كثير من الدول.

نظرية ثنائية القانون : La théorie dualiste يرى أصحاب هذه النظرية أن نظام القانون الداخلي مستقل تماما من القانون الدولي، وتبعاً لهذا فلا يمكن أن تكون بينهما تبعية، أو اندماج، ويعللون نظريتهم بكون القانون الدولي مصدره إرادة الدول أعضاء المجتمع الدولي، بينما مصدر القانون الداخلي هي السلطة التشريعية، أو إرادة الدولة المنفردة. فما هي أسانيد أو سس مذهب ازدواجية القانون¹⁸ :

16 - حسينة شرون: علاقة القانون الدولي، المرجع السابق، ص: 160.

17 - محمد حسين منصور : نظرية القانون، الإسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، سنة 2000.

18 - محمد المجذوب: محاضرات في القانون الدولي العام، الدار الجامعية، بيروت، 1983، ص: 23.

❖ من حيث مصدر القانون :

إن القانون الدولي العام ينظم علاقة اجتماع دول، وهو تعبير عن إرادة مشتركة لعدة دول، قد يكون التعبير عنها في شكل اتفاقيات دولية، أو ضمناً كأعراف دولية، أما القانون الداخلي فهو يهتم بعلاقة اجتماع الأفراد ومصدره هو الإرادة المنفردة للدولة، ولذلك ليس لأي من القانونين سلطة وضع قواعد الآخر أو تعديلها أو إلغائها، فالنظامان ينبعان من مصادر مختلفة¹⁹.

❖ من حيث الأشخاص المخاطبين بقواعد كل من القانونين :

إن القانون الداخلي هو قانون الأفراد داخل نطاق إقليم دولة معينة، فينظم إما علاقات الأفراد فيما بينهم، وهو القانون الخاص أو علاقاتهم مع الدولة وهو القانون العام لكن القانون الدولي العام يطبق على الدول ذات السيادة²⁰.

❖ من حيث طبيعة النظام القانوني :

إن النظام القانوني الداخلي مبني على سلسلة من الهيئات والمؤسسات العليا التي تضطلع بمهمة وضع القانون وتطبيقه وتنفيذه وتوقيع الجزاء إذا ما تمت مخالفته، أما ما نجده في النظام القانوني الدولي فهو يختلف تماماً باعتبار أن قواعده هي إما قواعد اتفاقية أو عرفية، فلا نجد أثراً لمثل تلك المؤسسات لدى القانون الداخلي، بالإضافة إلى أن مبدأ طاعة القانون هو السائد عند تطبيق القانون الداخلي، وبالمقابل نجد مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم معظم قواعد القانون الدولي²¹.

إن القانون الداخلي مرتبط بثلاث سلط: تنفيذية، تشريعية وقضائية، بينما القانون الدولي يكاد يكون بعيداً عن كل ذلك وإن كانت هناك سلطة قضائية

19 - Mosler (H), L'application du droit international public par les tribunaux nationaux, *R.C.A.D.I.L*, Tome1, 1957, P: 633 et suit

20 - حسينة شرون : علاقة القانون الدولي....ص: 161.

21 - Charl Rousseau, droit international public, Tome1, Sirey, Paris: 1970, P : 39 et suit.

تفصل في النزاعات فلا بد من موافقة الدولة على ذلك، بالإضافة الى هذا يرى أصحاب هذه النظرية أن القانون الداخلي مهمته الأساسية هو تنظيم العلاقة فيما بين الأفراد وعلاقتهم بالدولة، أما القانون الدولي فمجاله ينصرف الى تنظيم العلاقات القائمة بين الأشخاص الدولية (منظمات دولية - دولا وغيرها من الأشخاص الدولية الأخرى) سواء تعلق الأمر بوقت السلم، أو الحرب.

كما ذهب أصحاب النظرية المشار إليها أعلاه، إلى أبعد من ذلك وقالوا بأن تطبيق القاعدة القانونية الدولية يقضي صياغتها في قلب التشريع الداخلي حتى تصبح من قواعد القانون الداخلي²².

22 - تراجع هذه النظرية والرد عليها : د. عبد الحسين القطيفي : القانون الدولي العام، بغداد، 1970، ص: 85. وإذا كانت فكرة نظرية ازدواج القانونين قد تعرضت إلى الانتقاد في الفترة الأولى لظهورها فان هذه الانتقادات قد تكون أكبر الآن في ظل التطورات التي حصلت في نطاق القانون الدولي العام. حيث انه وفيما يتعلق بالأشخاص الذين تخاطبهم قواعد القانون الدولي نجد أن هذا القانون لم يعد قانوناً يخاطب بقواعده الدول فحسب بل أن هناك العديد من القواعد فيه تخاطب الأفراد بشكل مباشر ودون التوسط بدولهم وتمنحهم هذه القواعد حقوقاً معينة أو تفرض عليهم التزامات معينة والمثال على الحالة الأولى القواعد الواردة في القانون الدولي لحقوق الإنسان محل هذه الدراسة أما الحالة الثانية فتتمثل بالكثير من القواعد الدولية التي تفرض التزامات على الأفراد كتلك التي تتعلق بمنع انتهاكات حقوق الإنسان أو حظر الاتجار بالرقيق أو المخدرات. ويترتب على ما تقدم فيما يتعلق بأشخاص القانون الدولي نتيجة أخرى تتمثل بان موضوعات القانون الدولي ليست مقتصرة على تنظيم العلاقات بين الدول بل انها تتعدى إلى الاهتمام بالإنسان وبصيانة حقوقه والحفاظ على البيئة. أما فيما يتعلق بالمصادر فان الاختلاف الظاهر بين المصادر الدولية والوطنية لا يعني الاختلاف الحقيقي في طبيعة هذه المصادر ومحتواها، حيث أن وجود التشريع مثلاً كمصدر أساسي للقانون الداخلي لا يعني عدم وجود ما يقابله في القانون الدولي، حيث إن المعاهدات في حقيقتها ليست إلا تشريعاً للقانون الدولي لكن طريقة التعبير عنه تختلف عن طريقة التعبير في التشريع في القانون الداخلي وذلك لضرورات البيئة الدولية وما تتطلبه من شكلية تختلف عن البيئة الداخلية. أما فيما يتعلق بالبناء القانوني، فإن القانون الدولي، وان كان يفتقد إلى سلطات مماثلة شكلاً للسلطات الموجودة على الصعيد الداخلي والتي تتولى مهمة التشريع والحكم والتنفيذ، فان حقيقة الأمر تفيد بأن مثل هذه السلطات موجودة على الصعيد الدولي ويظهر ذلك بشكل واضح في عهد التنظيم الدولي المعاصر إذ توجد هيئة دولية عامة من الممكن لها أن تتولى مهام تشريعية ويلحق بها وجود جهاز قضائي يتولى الفصل في المنازعات وجهاز تنفيذي يسهر على تنفيذ القانون الدولي وعدم خرقه ويتمثل ذلك في آلية عمل مجلس الأمن واختصاصاته التنفيذية.

ثانيا : مدى التعارض بين النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية والدستور المغربي الممثل في استقلال القضاء :

تحرص الدساتير على تضمين أحكامها نصوصا تتعلق بالسلطة القضائية وكيفية تنظيمها، ومباشرة اختصاصاتها سواء ما تعلق منها بالمحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها.

وإذا كان القضاء الدستوري في بعض الدول قد تناول جانبا من هذه المسائل المتعلقة بسبب تماثل النصوص الدستورية المنظمة لهذا الموضوع أو تقاريرها.

ونظم الباب السابع (الفصول 82 و83 و84 و85 و86 و87) من الدستور المغربي²³ المسائل المتعلقة بالسلطة القضائية، ولا شك أن ممارسة الدولة لسلطتها القضائية على إقليمها تعد من أبرز مظاهر سيادتها الوطنية.

ونصت المادة 4 من الفقرة 12 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أن : " للمحكمة أن تمارس وظائفها وسلطتها على النحو المنصوص عليه في هذا النظام الأساسي في إقليم أية دولة طرف، ولها بموجب اتفاق خاص مع أية دولة أخرى، أن تمارسها في إقليم تلك الدولة".

قد يقال أن ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لوظائفها وسلطتها في إقليم الدولة الطرف في الاتفاقية، إنما يشكل انتهاكا للسيادة الوطنية للدولة عن سماحها لجهة أجنبية بممارسة اختصاص أصيل تقتصر مباشرته على سلطتها القضائية الوطنية، وبعبارة أخرى إن هذا المسلك من المحكمة الجنائية الدولية الذي تضمنه نظامها الأساسي يعد تدخلا في وظائف الهيئات الوطنية ويمس بشكل واضح، لا لبس فيه ولا غموض الشروط الأساسية لممارسة السلطة الوطنية لاختصاصاتها كما رسمتها نصوص الدستور²⁴.

23 - أنظر الباب السابع من الدستور المغربي.

24 - Francois Luchaire, La cour pénale internationale et la responsabilité du chef de l'Etat devant le conseil constitutionnel, *R,D,P*, N° 2, 1999,p:468.

وإن الدستور عندما يحدد السلطات العامة في الدولة، وأناط بكل منها اختصاصاتها، لم يكن لدى واضعيه أن تكون هناك جهة أخرى يمكن لها أن تباشر جانباً من هذه الاختصاصات، فإذا ما أضفنا إلى ذلك أن هذه الجهة لا يمكن اعتبارها سلطة وطنية، مهما قيل بشأن اختصاصها المكمل، فإنه لا يغدو من الصعب قبول أن جهة أجنبية تمارس جزءاً من اختصاصات السلطة القضائية، لأن في ذلك مساساً مباشراً وصريحاً باستقلال هذه السلطة من جانب، وانتزاع جزء من وظائفها دون سند دستوري من جانب آخر²⁵.

كما أن المشرع الدستوري عندما عهد إلى القانون ترتيب المحاكم وبيان اختصاصاتها إنما قصد بذلك المحاكم الوطنية دون غيرها، إذ لا يجوز دستورياً كما هو معروف أن تباشر السلطة التشريعية نطاق سيادتها على غير إقليم دولتها والمحكمة الجنائية الدولية لا يمكن اعتبارها محكمة وطنية يسمح للسلطة التشريعية بتنظيمها لأنها محكمة خاصة منشأة بمقتضى معاهدة دولية، وتصديق الدول ليها بقانون لا يعني أن لسلطتها التشريعية الحق في إعادة تنظيمها وتحديد اختصاصاتها، لأن اختصاص السلطة التشريعية بالتصديق على معاهدة دولية شيء واختصاصها بترتيب المحاكم وتحديد اختصاصاتها شيء آخر مختلف تماماً ولا يمكن الخلط بينهما.

والأمر الآخر الذي يمكن أن يثير كذلك سببه التعارض مع استقلال السلطة القضائية ما ورد في المادة 4/99 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية جاء فيها: "دون الإخلال بالمواد الأخرى في هذا الباب، وعندما يكون الأمر ضرورياً للتنفيذ الناجح لطلب يمكن تنفيذه دون أية تدابير إلزامية، بما في ذلك على وجه التحديد عقد مقابلة مع شخص أو أخذ أدلة منه على أساس طوعي، مع القيام بذلك دون حذور سلطات الدولة الطرف الموجه إليها الطلب إذا كان ذلك ضرورياً لتنفيذ الطلب أو إجراء معاينة لموقع عام أو أي مكان عام

25 - <http://www.law.ulca.edu/sydent/organization/jelfa/>.

آخر دون تعديل، يجوز للمدعي العام تنفيذ هذا الطلب في إقليم الدولة مباشرة، وذلك على النحو التالي...".

وهذا النص يمكن أن يثير نوع من التعارض مع ما جاء من النصوص الإجرائية الجنائية الوطنية الخاصة بصلاحيات النيابة العامة في تحريك ومباشرة الدعوى العمومية باسم المجتمع وتشرف على أعمال الضابطة القضائية وتسهر على تطبيق القوانين الإجرائية وتنفيذ الأحكام ويرتب القانون هذه الهيئة وينظم اختصاصاتها.

كذلك فإن التعارض يمكن أن يقوم عندما يقوم المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية ودون حضور سلطات الدولة الموجه إليها الطلب، وداخل إقليم هذه الدولة بعقد لقاءات مع أشخاص يفترض أخذ أقوالهم أو إجراء معاينة لموقع عام أو أي مكان آخر، وبذلك يمارس المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية سلطات واختصاصات تدخل أصلا ضمن اختصاص جهة التحقيق الوطنية، ولكن دون أن يتوقف ذلك على موافقتها أو حتى مجرد حضور من يمثلها.

ولقد اتجه المجلس الدستوري في فرنسا في قراره الصادر بتاريخ 1999/01/22 إلى تفضيل الاتجاه القائل بعدم وجود تعارض بين النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية وممارسة السيادة الوطنية عندما قرر: "إن احترام السيادة الوطنية لا يمثل عقبة أمام إبرام فرنسا لتعهدات دولية على أساس نصوص ديباجة دستور 1946 بغرض تعزيز السلم والأمن الدوليين، وضمان احترام المبادئ العامة للقانون الدولي العام، وأن التعهدات التي يتم الالتزام بها تحقيقا لهذا الغرض يكمن على وجه الخصوص أن تنص على إنشاء محكمة دولية دائمة تهدف إل حماية الحقوق الأساسية للبشر كافة عن طريق حظر الانتهاكات الأكثر خطورة لهذه الحقوق، وتملك صلاحية محاكمة المسؤولين عن أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي وأنه فيما يتصل بهذا الهدف، فإن الواجبات التي تفرضها مثل تلك

الالتزامات تكون ملزمة لكل من الدول الأطراف بغض النظر عن ظروف تنفيذها من جانب بقية الدول الاطراف"²⁶، ولكن المجلس الدستوري في موضع آخر من قراره اتجه إلى القول بوجود هذا التعارض بشأن ممارسة المحكمة الجنائية الدولية لاختصاصاتها في حالة عدم القدرة أو عدم الرغبة لدى الدولة الطرف في إجراء التحقيق والمقاضاة أو بسبب وجود انهيار في جهازها القضائي الوطني، أن يباشر بعض أعمال التحقيق دون حضور سلطات الدولة الموجه إليها الطلب وداخل إقليم هذه الدولة وأن بوسعه على وجه الخصوص جمع معلومات شهود وإجراءات المعاينة لموقع عام أو أي مكان آخر، وأنه في غياب أية ظروف خاصة، وعلى الرغم من عدم انطواء هذه التدابير على أي التزام فإن صلاحية المدعي العام التي تخوله القيام بهذه الأعمال في غير حضور السلطات القضائية الفرنسية المختصة من شأنها الإخلال بالشروط الضرورية لممارسة السيادة الوطنية²⁷.

لقد أصبح القانون الدولي في ظل "النظام العالمي الجديد" إحدى أدوات اختراق حرمة الاختصاص الداخلي والوسيلة المثلى للحد من السيادة. ولقد كتب "براين أوركارت" تحت عنوان "تألم السيادة" : "إن الكثير من التطورات في عصرنا أصبحت تتحدى مصداقية مبدأ سيادة الدولة، ونحن نعيش اليوم مرحلة نمو الاعتماد المتبادل الشامل، ذلك أن الاهتمام بالآلام الإنسانية وبحقوق الإنسان كان عادة ما يتوقف في الماضي عند الحدود".

وانطلاقاً من مبدأ سيادة الدولة التي تتجذر في ارتباطها بفكرة الاختصاص الإقليمي يأتي المبدأ المصاحب والمكمل لسيادة الدولة وهو مبدأ عدم التدخل²⁸.

26 - Conseil constitutionnel (f) décision N° 408- 98 du 22/01/1999 *R,D,P*, N °2, 1999, p : 471- 479

27 - موقع المحكمة الجنائية الدولية باللغة العربية : <http://www.iccarabic.org/>

28 - د. محمد تاج الدين الحسيني : المجتمع الدولي وحق التدخل، سلسلة المعرفة للجميع، منشورات رمسيس، الرباط، العدد 18، صص : 137-138.

غير أن القضية الجوهرية تبقى معرفة ماهية «الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي والتي يعبر عنها أيضا بالمجال المحفوظ «Le domaine réservé». ولتحديده فقد سلك الفقه الدولي الأكثر نفوذا كمعهد القانون الدولي Institut de droit international أسلوبا بسيطا وفعالا لتحديده عندما عرفه بأنه : "ذلك الذي تكون فيه أنشطة الدولة أو اختصاصاتها غير مقيدة بالقانون الدولي". وينتج عن هذا التعريف مسألة في غاية الأهمية، وهي أن المجال الخاص للدولة يتقلص كلما توسعت التزامات ذات طبيعة تعاقدية أو عرقية²⁹.

ويتبين من مراجعة أحكام القضاء الدولي أن هناك اتجاهات لترجيح علو القانون الدولي على القانون الداخلي، ففي حكمها الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1951 في قضية المصايد ذهبت محكمة العدل الدولية إلى "أن حجية تحديد البحر الإقليمي بالنسبة للغير، إنما تنبع من القانون الدولي العام". وفي حكمها الصادر في 27 غشت 1952 بشأن حقوق ومصالح رعايا الولايات المتحدة الأمريكية في المغرب، أعلنت "أن القوانين الصادرة في المغرب سنة 1948 تتعارض مع القانون الاتفاقي السابق عليها"³⁰.

كما أن العديد من القضايا المرتبطة بمجالات البيئة والصحة والاقتصاد التي كانت من صميم وجوه الاختصاص الداخلي لكل دولة أو حتى في الإطار التقليدي، أصبحت أهم تلك القضايا اليوم تتخطى الحدود القومية للدول مثل حماية البيئة وندرة المياه واستفحال المجاعة والأمراض الفتاكة والكوارث الطبيعية، وتوحيد الجهود بشأن هذه القضايا ومثيلاتها أصبح يفترض اتخاذ تدابير لن تكون فعالة إلا إذا اتخذت بشكل جماعي.

29 - د. عبد العزيز النويضي : اشتراطية حقوق الإنسان: ربط المساعدة باحترام حقوق الإنسان في العلاقات بين الدول، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، رقم 18، 1999، ص: 37-38.
30 - راجع د. عبد الواحد الناصر: التطبيقات المغربية لقانون العلاقات الدولية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، يوليوز 2004، ص: 18.

ومن جهة أخرى نجد أن "كوفي أنان" في المشروع الذي طرحه على الجمعية العامة في دورتها (54) يعتبر أن السيادة لم تعد خاصة بالدولة القومية التي تعتبر أساس العلاقات الدولية المعاصرة ولكن تتعلق بالأفراد أنفسهم، وهي تعني الحريات الأساسية لكل فرد والمحافظة من قبل ميثاق الأمم المتحدة، وبالتالي فهو يدعو إلى حماية الوجود الإنساني للأفراد وليس حماية الذين ينتهكونها. وبهذا الطريق يكون "أنان" قد أزال العقبات أمام المنظمات الدولية لكي تباشر أعمالها في مشروع التدخل لوقف انتهاكات حقوق الإنسان دون تفويض من الأمم المتحدة³¹.

ثالثا : المحكمة الجنائية الدولية والحصانة الدستورية المقررة لبعض الأشخاص الرسميين :

تنص المادة 27 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أنه:

"1- يطبق هذا النظام الأساسي على جميع الأشخاص بصورة متساوية دون أي تمييز بسبب الصفة الرسمية فإن الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيسا لدولة أو حكومة أو عضوا في حكومة... لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي، كم أنها لا تشكل، في حد ذاتها، سببا لتخفيف العقوبة".

من خلال الاطلاع على مقتضيات دساتير الدول، يلاحظ أن الكثير منها أولى لعنصر الحصانة بالنسبة لبعض الأشخاص كرئيس الدولة والمسؤولين البرلمانيين والحكوميين أهمية بالغة وقد جسد ذلك بنص دستوري واضح، وجعل المعنيين بالأمر تبعاً لذلك بعيدين كل البعد عن آلية محاكمة جنائية، لكن ما يثير الانتباه هو أن المادة 27 من النظام الأساسي ذهبت على عكس ذلك واعتبرت

31 - Voir : Kofi A. Annan : La question de l'intervention, Déclaration du Secrétaire générale, publié par le département de L'information des Nations Unies, New York, Janvier 2000.

الحصانة لا يعتد بها إطلاقاً ولا تحول لصاحبها الاعفاء من المسؤولية الجنائية أو الاستفادة من تخفيف العقوبة، وهنا يطرح مدى توافق الوضعين السالفي الذكر. ولمعالجة هذا الأمر ذهب المهتمون بهذا الموضوع إلى اعتماد تفسيرات متعددة الجوانب، وقالوا في هذا الإطار بأن الحصانة مقيدة أساساً بهدف ويجب ألا تخرج عنه وهو تمكين صاحبها من أداء المهام المنوطة به في جو لا يعكس صفوه أي عائق، ومن هذا المنطلق يرى المفسرون أن الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لا تدخل في الوظائف الرسمية لرئيس دولة أو برلماني أو مسؤول حكومي وهي بهذا لا تشملها الحصانة وهذا الوضع ينطبق على قصة «بينوشييه» فالجرائم التي ارتكبتها ضد الإنسانية لا تدخل في مهامه الرسمية، وذهب المفسرون كذلك ارتباطاً بمفهوم الحصانة بهدف ضمان عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدولة إلى رأي آخر وهو أن إعطاء النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الأولوية للقضاء الوطني يشكل ذلك مانعاً من التدخل غير المقبول في مسائل الدولة الداخلية.

هناك رأي آخر اعتمد في هذا المجال على علاقة الدولة بالقانون الدولي والالتزامات التي على عاتقها إزاء هذا الأخير، ومن هذا المنطلق كان تفسير الأحكام الدستورية وفق ما ذكر، وكان تبعاً لذلك واجب الأخذ بمبدأ (مسؤولية القادة) وهذا هو الحال مثلاً بالنسبة لاتفاقيات جنيف الأربعة لعام 1949 التي تضع الحصانة جانباً وتلزم بمحاكمة مرتكبي الانتهاكات الجسمية المرتبطة بها كيفما كانت صفتهم وحصانتهم.

لم تكتف المادة بهذا بل ذهبت أبعد من ذلك تحقيقاً لهدفها التي أعلنت عنه في الديباجة "على وضع حد لإفلات مرتكبي هذه الجرائم من العقاب"، فاعتبرت في فقرتها الثانية أن الحصانات الممنوحة للشخص سواء بموجب القوانين الوطنية أو الدولية لا تحول دون "ممارسة المحكمة اختصاصها على هذا الشخص".

فقد زال ما للحصانة من أثر فيما يتعلق بالجرائم الدولية³² منذ محكمة نورمبرغ 1945 في المادة 7، والمحكمة الجنائية الدولية ليوغسلافيا السابقة 1993 في المادة 27، والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا 1994 في المادة 27 إلى أن استقر ذلك المبدأ في المادة 27 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فيما يتعلق بالجرائم التي نص عليها. وقد أدت قضية الحصانة إلى إشكاليات فيما يتعلق بقضية "بينوشيه"³³ التي رفضت بريطانيا تسليمه لإسبانيا، أو لأية دولة أخرى لمحاكمته بحجة الحصانة التي يتمتع بها، ولعدم تطبيق القضاء البريطاني لمبدأ الاختصاص القضائي العالمي وكذلك فيما يتعلق بمحاكمة شارون أمام القضاء البلجيكي، والذي رفض إجراء المحاكمة بحجة الحصانة التي يتمتع بها خلال عمله كرئيس للوزراء³⁴.

لذلك فإن تمسك بعض الدول بالحصانة يخالف القواعد المستقرة في القانون الدولي والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية³⁵.

32 - Dupuy Pierre Marie: " Crimes et immunités", **RGDIP**, A Pedone, Paris 1999, pp: 289- 295.

- Hofnung Thomas: " Dictatures: la fin de l'impunité", entretien avec Claude Jorda, **Politique internationale n° 94**, pp: 355- 364.

د. الحسان بوقنطار: محكمة العدل الدولية وطبيعة الحصانة القضائية للمسؤولين، الاتحاد الاشتراكي، العدد 6770، بتاريخ 21 فبراير 2002.

33 - Villalpondo Santiago: "L'affaire Pinochet, beaucoup de bruit pour rien", **RGDIP**, n°4, A Pedone, Paris 1999, pp: 393-427.

34 - حول قضية شارون، راجع: الولاية القضائية العالمية، المحاكم البلجيكية مختصة قضائيا في قضية شارون بالتحقيق في أعمال القتل التي وقعت في صبرا وشاتيلا عام 1982.

المحاكم البلجيكية مختصة بنظر الانتهاكات المنصوص عليها في هذا القانون، بغض النظر عن المكان الذي ارتكبت فيه هذه الانتهاكات "المادة 7 من القانون المتعلق بمكافحة الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي على موقع منظمة العفو الدولية: <http://amnesty-arabic.org> رقم الوثيقة IOR 53/001/2002

وانظر كذلك: نبيل شبيب: أداة لامتناهات غضبة الرأي العام العالمي، محاكمة مجرمي الحرب... الدول الأضعف أولا؟!!

<http://www.islamonline.net/arabic/politics/2001/06/article.31>

35 - Asmae Derkaoui: "L'immunité de Juridiction pénale du chef de l'Etat et la Justice pénale internationale", **Mémoire pour l'obtention du doctorat national, UFR: Relations internationales et leur droit**, Faculté des sciences Juridiques, économiques et sociales, Université Mohammed V, Rabat- Agdal, Octobre 2003.

ومن الجدير بالذكر أن معهد القانون الدولي ذهب في قراره الصادر في باريس عام 2001 إلى أن رئيس الدولة الذي لم يعد في مهامه الرسمية لا يتمتع بأي نوع من انواع الحصانات الرئاسية في أي دولة من الدول الاجنبية، واستثناء على ذلك يتمتع الرئيس السابق بحصانات رئيس الدولة إذا تعلق الدعوى المرفوعة ضده بعمل من الاعمال الرسمية التي قام بها أثناء ممارسة مهامه الوظيفية، كما نص القرار على أن الرئيس السابق لا يستفيد بأي نوع من انواع حصانات رئيس الدولة ضد التنفيذ³⁶.

إلا أنه من الواضح أن ممارسات الدول تختلف وليست واحدة بشأن هذا الموضوع، ونرى ان الاعتبار الحقيقي في تمتع الرؤساء السابقين بالحصانة من عدمه انما يقوم على مصالح الدول وعلاقاتها السياسية، فإذا وجدت ان أعمال حصانة رئيس الدولة السابق قد يضر بمصالحها مع بلاده أو الدول التي تطلب تسليمه لمحاكمته، فانها تعتمد الى تسليمه غالباً. أما إذا وجدت ان منحه الحصانة يتفق مع مصالحها ولا يضر بها نجدها لا تتردد في منح هذه الحصانة.

ويذهب الدكتور محمد سليم العوا إلى القول بأن مذكرة اعتقال الرئيس السوداني "عمر البشير" تثير إشكالية قانونية تتعلق بالحصانة، فالمؤكد أن عمر حسن البشير رئيس دولة وهو - وفق العرف المستقر في القانون الدولي - يتمتع بحصانة قضائية وسياسية لا يمكن النيل منها إلا وفق دستور بلاده وقانونها، وفي النظام الأساسي للمحكمة نص المادة (27) الذي يقرر أن الصفة الرسمية للشخص، سواء كان رئيساً لدولة أو حكومة أو عضواً في حكومة أو برلمان أو ممثلاً منتخباً أو موظفاً حكومياً، لا تعفيه بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب هذا النظام الأساسي. والنص ناطق صراحة بأنه يعمل في ظل (النظام الأساسي للمحكمة)، أي يعمل في نطاق واجبات الدول الأطراف فيه،

36 - د. محمد عبد المطلب الخشن : الوضع القانوني لرئيس الدولة في القانون الدولي - دار الجامعة الجديدة للنشر - الاسكندرية - 2005 - ص: 254.

وينطبق على المسؤولين في تلك الدول، ومن ثم فلا أثر لنص المادة (27) من النظام الأساسي على حصانة الرئيس البشير المقررة بالدستور السوداني. ويؤكد ذلك أن بعض الدول التي وافقت على الاتفاقية أبدت مجالسها الدستورية أو التشريعية تحفظات على هذا النص، مقررة أن القبول به يستلزم تعديلا لدستورها أو قوانينها المقررة لحصانة رئيس الدولة أو الوزراء أو أعضاء البرلمان. وقع ذلك في فرنسا وبلجيكا ولوكسمبورج (الرأي الدستوري الفرنسي صادر من المجلس الدستوري في 1999/1/22، والرأي الدستوري البلجيكي صادر من مجلس الدولة في 1999/4/21، والرأي الدستوري في لوكسمبورج صادر من مجلس الدولة بتاريخ 1999/5/4)³⁷.

والأصل في الدول ذات النظام الملكي أن الملك رئيس الدولة، غير مسؤول سياسيا بشكل مطلق وكامل، ومثل هذا الوضع نجده ببلجيكا والدانمرك وإسبانيا وهولندا حيث تتحمل الوزارة المسؤولية السياسية عن الملك وفقا لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور أو ما يسمى في المغرب التوقيع بالعطف.

أما في الدول ذات النظام الجمهوري فالأمر مختلف إذ لا يتمتع رئيس الدولة بذات الحصانة وإنما كقاعدة عامة لا يتمتع بحصانة مطلقة وإنما حسب نص الدستور، لا يمكن مساءلته في أثناء توليه مهام منصبه إلا في حالات معينة كارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو مخالفة القوانين الاتحادية بشكل متعمد في ألمانيا مثلا³⁸.

أما التصرفات التي يرتكبها الرئيس خارج نطاق اختصاصاته الدستورية وتعد مخالفة للقوانين، فالأصل كذلك أنه لا يجوز مساءلة الرئيس عنها خلال فترة

37 - محمد بوبوش: ملاحظات قانونية حول مذكرة اعتقال البشير 2/2، الاتحاد الاشتراكي، العدد

9124، بتاريخ الثلاثاء 17 مارس 2009، ص: 5، محمد سليم العوا: هل يحاكم الرئيس البشير

دوليا؟ دراسة قانونية، 19 يوليو 2008: موقع افهم دارفور: <http://ifhamdarfur.net/node/679>

38 - Robert Badinter : La responsabilité du président de la République, *RDP*, n° 1-2, 2002.

ولايته، ومع ذلك يمكن نزع الحصانة عن الرئيس لمحاسبته عنها، وذلك بقرار من البرلمان ومحاسبته أمامه كما هو الحال في النمسا، أو تتم محاكمته أمام هيئة قضائية خاصة كما هو الحال في البرتغال وإيطاليا واليونان.

ولقد واجه القضاء الدستوري في بعض الدول مدى تعارض هذه النصوص الدستورية المقررة للحصانة لرئيس الدولة مع أحكام النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فماذا كان موقف القضاء من هذا التعارض؟

ولقد استقر القضاء الدستوري في بعض الدول على تقرير تعارض المادة 27 النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مع النصوص الدستورية المقررة للحصانة تاركة الأمر للجهات المختصة مهمة تعديل الدستور، في حالة الرغبة في الانضمام إلى نظام روما لإزالة هذا التعارض.

ففي فرنسا وبناء على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية نظر المجلس الدستوري في مدى تعارض النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مع أحكام الدستور الفرنسي وفي قراره الصادر بتاريخ 1999/01/22 فيما يتعلق بالحصانة المقررة في المادة 68³⁹ من الدستور لرئيس الدولة، قرر المجلس أنه "... إذ يضع في اعتباره أن المادة 68 من الدستور تكفل الحصانة لرئيس الجمهورية فيما يتصل بالأعمال التي يقوم بها أثناء أدائه لواجباته، إلا في حالة الخيانة العظمى، كما أنه لا يجوز توجيه الاتهام إليه من خلال فترة أدائه لهذه الواجبات سوى أمام محكمة العدل العليا، وفقا للآليات التي تحددها المادة نفسها... وإذ يضع في اعتباره أنه يترتب على ذلك أن المادة 27 من النظام

39 - تنص المادة 68 من الدستور الفرنسي على أنه: "رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال المرتكبة أثناء ممارسته لمهام منصبه إلا في حالة الخيانة العظمى ولا يجوز توجيه الاتهام إلى رئيس الجمهورية إلا من المجلسين بعد اقتراع مماثل لاقتراع عام وبالأغلبية المطلقة لأعضائها، وتتولى المحكمة العليا محاكمته".

الأساسي تتنافى مع النظم الخاصة للمسؤولية الجنائية المنصوص عليها في المواد 28/26 من الدستور⁴⁰.

وبتاريخ 2001/10/10، أعطت محكمة النقض الفرنسية تفسيرا محمدا للمادة 28 من الدستور عندما قررت بأن محكمة العدل العليا لا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية إلا عن تهمة الخيانة العظمين وذلك خلال فترة ولايته الدستورية وهذا عن الأفعال الداخلة ضمن اختصاصاته الدستورية أما تلك التي تخرج عم هذه الاختصاصات فلا يحاكم الرئيس عنها أمام محكمة العدل العليا، وإنما أمام القضاء الجنائي العادي، ولكن لا يجوز إجراء هذه المحاكمة وأثناء تولي الرئيس لولايته الدستورية⁴¹.

ويتبين من خلال ما جاءت به محكمة النقض يؤكد وجود عنصرين مهمين فيما يتعلق بمسؤولية الرئيس :

الأول : إن رئيس الجمهورية مسؤول جنائيا عن الأفعال التي يرتكبها والتي تخرج عن نطاق اختصاصاته الدستورية.

الثاني : إن القضاء الجنائي العادي هو المختص بمحاكمة الرئيس ولكنه ممنوع من مباشرة اختصاصاته خلال ولاية رئيس الجمهورية، كما أن مبدأ تقادم الجريمة لا يسري في هذه الحالة⁴².

والواقع أن هذه الخلافات الدستورية حول مسؤولية الرئيس السياسية والجنائية ومدى تعارض المادة 68 من الدستور الفرنسي مع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لم تمنع السلطات الفرنسية من تعديل الدستور، ومن

40 - Conseil constitutionnel (f) décision N° 408- 981 Dcdu 5/01/1999 *R,D,P*, N °2, 1999, p : 471 479 et Robert Badinter, op.cit,p :110 :

41 - Favoreu (L): La cour de cassation, le conseil constitutionnel et La responsabilité pénale du président de la république, Dalloz, 2001,N°N2 , p : 3365-3368.

42 - Robert Badinter, op.cit,p :110.

ثم المصادقة على نظام روما، وإن هذا التعديل للدستور لم يمنع الجدل الفقهي حول مسؤولية رئيس الدولة، إذ لا يزال جانب من الفقه يرى أن هناك تعارضا ما بين المادة 68 من الدستور الفرنسي والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وأن هذا التعارض كان السبب في تقديم عدة اقتراحات والتي تخرج عن اختصاصاته الدستورية وعلاقة ذلك باختصاص المحكمة الجنائية الدولية. في حين يرى جانب من الفقه أن التعديل الدستوري بإضافة المادة 2/53 من الدستور يعني أن رئيس الدولة لم يعد يتمتع بأي حصانة بالنسبة للجرائم التي تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية دون أن يكون ضروريا وصف الأفعال المنسوبة إليه بأنها تدخل ضمن اختصاصاته الدستورية من عدمها، ودون تمييز بين كون رئيس الدولة لا يزال يمارس مهامه ضمن فترة ولايته الدستورية أم أن مدة رئاسته للدولة قد انتهت.

وبالنسبة للمغرب، تتميز مؤسسة الرئاسة بوضع خاص، فعندما نتحدث عن الملكية، لا نقصد بها مجرد نوع من أنظمة الحكم، تحدد مقتضياته نصوص الدستور وكفى، بل الأمر أعمق من ذلك بكثير، فالملكية في المغرب تستند إلى أصول تاريخية تمتد إلى ما يفوق الثلاثة عشر قرنا من ترسيخ جذور هذا النظام في نفوس المغاربة بشكل خلق لديهم قناعات ثابتة لصيقة بهويتهم وكيونتهم مهما اختلفت مشاربهم وتياراتهم الفكرية والسياسية - بأن الملك في المغرب مقدس وذاته مصونة، ليس على النمط البريطاني الذي تذوب فيه شخصية الملك وراء المؤسسات وكرسي الحكم الفارغ، ولكن على نمط الخلافة الإسلامية الذي يقول بسلطة الإمام وتفوقه وحكمه وتحكيمه، ولعل هذا الأمر يعد الامتداد الثاني للملكية المغربية، ومن ثم لا يصح القول بأن الدستور هو الذي رفع الملكية وبوأها مكانة الصدارة، بل الدستور لم يعمل سوى على تنظيم وتدقيق المقتضيات الخاصة بهذه المؤسسة بما يضمن لها مكتسباتها التاريخية التقليدية باتساق مع المهام الحداثية والعصرية، وفي هذا السياق يقول الملك الراحل الحسن الثاني: "الشعب

المغربي في حاجة إلى ملكية شعبية، إسلامية وحاكمة... هذه الملكية هي التي صنعت المغرب، ومن الصعب أن نفهم بلدنا دون أن نعرف تاريخ ملوكنا"⁴³.

وعليه فمن الطبيعي أن يكون الملكية من هذا الحجم والنوع شأنًا عظيمًا داخل الكتلة المؤسساتية للدولة سواء من الناحية الرمزية أو الفعلية العملية الماسكة بيدها كل مقاليد السلطة والمشرقة عليها، وانطلاقًا من هذا الوضع واستنادًا إلى ما ذكر عن الوضعية الدستورية للملك تشكل الحصانة أهم الدعائم والأسس التي تركز عليها التصرفات والصلاحيات الملكية، من ذلك ما ذهبت إليه الأستاذة "أمينة المسعودي" بأن حصانة الظهائر باعتبارها تعبر عن حرمة جلالة الملك شيء طبيعي ومنسجم مع الواقع المغربي ومع أحكام الشريعة الإسلامية التي تأخذ بها، فالحصانة كما جاء في إحدى خطب "أبا حنيني" واجبة للظهائر الشريفة ولكل مقرر ملكي سواء ذا طبيعة تنظيمية أو فردية⁴⁴.

وبما أن جلالة الملك يمارس كل السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور بواسطة ظهائر فإن الحصانة تشمل كل اختصاصاته وأعماله، بل وتمتد إلى شخصه استنادًا إلى الدستور وإلى مجموعة من القوانين التي تجرم انتهاك الحرمة وتعاقب كل اعتداء مهما كان نوعه أو حجمه على الأسرة الملكية، من ذلك ما جاء به القانون الجنائي مثلًا في فصول عدة، من بينها نذكر :

- "الاعتداء على شخص الملك الذي لا ينتج عنه مساس بحريته ولا يسبب له إراقة دم، ولا جرحًا ولا مرضًا يعاقب عليه بالسجن المؤبد" الفصل 164.

43 - يمينة هكو : المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية في دول المغرب العربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2006، ص: 132 وما بعدها.

44 - أمينة المسعودي: التوازن بين السلطات الدستورية في الدساتير المغربية الثلاثة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1984، ص: 155. مذكور في يمينة هكو : المسؤولية السياسية.. المرجع السابق، ص: 155.

- "الاعتداء الذي يكون الغرض منه إما القضاء على النظام أو إقامة نظام آخر مكانه....، وإما دفع الناس إلى حمل السلاح ضد سلطة الملك يعاقب عليه بالسجن المؤبد" الفصل 169 وإضافة إلى مقتضيات أخرى في الدستور تسير كلها في اتجاه إبراز مكانة الملكية السامية داخل النسق السياسي المغربي، من قبيل علاقتها بباقي السلط الأخرى، والتي تتميز دائما بالتبعية لهذه المؤسسة والانبثاق منها، وبالتالي فالقول بعدم مسؤولية الملك السياسية لا يتماثل البتة مع عدم مسؤولية الملك في إنجلترا، مثلا، لأن هذا الأخير لا يسأل لأنه لا يملك أن يحكم بالمعنى الحقيقي للحكم، أما الملك في المغرب فهو فعلا يحكم ولا يسأل، ولهذا الوضع أيضا خصوصيته التي تنبع من طبيعة علاقة الملكية بالشعب والتي تقوم على أساس عقد اجتماعي مستمد من نظرية الخلافة تباع بموجبه الأمة أمير المؤمنين وتعهده على الطاعة والالتزام⁴⁵.

وبالرجوع إلى دستور المملكة المغربية، ينص الفصل 23 أن «شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمة»، كما يجعل الدستور من الملك أمير المؤمنين والممثل الأسمى للأمة ورمز وحدتها، وضامن دوام الدولة واستمرارها، وضامن استقلال البلاد، ورئيس المجلس الوزاري والقائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية⁴⁶.

فالفصل 46 من دستور سنة 2011 على أن : "شخص الملك لا تنتهك حرمة، وللملك واجب التوقير والاحترام". 'قد رتب عليها المشرع المغربي عدة عقوبات عند المس بهذه المكانة، كما أنه لا يوجد في القانون المغربي ما يسمح بمقاضاة الملك عن أخطائه المدنية أو الجنائية، وحتى الظهائر التي يمارس بها سلطاته، لا يوجد في القانون ما يسمح بالطعن فيها أمام القضاء حتى في الحالات التي يكون فيها محتوى هذه الظهائر ذا طبيعة إدارية مثل التعيين في الوظائف أو العزل منها...

45 - يمينه هكو : المسؤولية السياسية....، ص: 132-133.

46 - الفصل 53 من الدستور المغربي لسنة 2011.

وقد جاء في قرار صادر عن المجلس الأعلى بتاريخ 20/03/1970 وقضى بعدم اختصاصه للبت في الطلب الرامي إلى إلغاء مرسوم ملكي صادر في 11/06/1968، مع إقراره بما يلي: «وحيث إن جلالة الملك يمارس اختصاصاته الدستورية بوصفه أمير المؤمنين طبقاً للفصل 19 من الدستور، فإنه لا يمكن اعتباره سلطة إدارية بالنسبة إلى تطبيق الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957».

وعلى المستوى القضائي، فإن الملك هو الذي يعين القضاة ويعزلهم، وبالتالي لا يمكن لهؤلاء القضاة مساءلته كيفما كانت طبيعة هذه المساءلة، لأن الأحكام تصدر جميعها باسم «جلالة الملك» (المادة 50 من قانون م.م)، وبالتالي لا يمكن للأحكام التي تصدر باسمه أن تكون ضده. زد على ذلك أن الملك هو الذي يرأس المجلس الأعلى للقضاء الذي يسهر على تطبيق الضمانات الممنوحة للقضاة (المادتان 81 و87 من دستور 1996).

هذا فضلاً على أن مقتضيات الفصل 30 من الدستور لا تتوافق مع مقتضيات المادة 28 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ذلك أن الملك هو القائد الأعلى للقوات المسلحة الملكية، وبحكم صفته فإنه غير مسموح بمتابعته مدنياً أو جنائياً عن الأخطاء التي قد يرتكبها أثناء ممارسته لسلطاته كقائد أعلى للقوات المسلحة الملكية. بينما نجد المادة 28 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، فإنها تنص على المسؤولية الجنائية للقائد العسكري والرؤساء الآخرين...⁴⁷.

إن المقتضيات المذكورة الدستورية والتشريعية والقضائية لا تتلاءم مع ما جاء في المادتين 27 و28 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، لذلك يرى البعض أن عدم التوافق هذا هو الذي يحول دون مصادقة المغرب على القانون الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

47 - هشام الشرقاوي: المحكمة الجنائية الدولية والدستور المغربي 1/2، جريدة المساء المغربية، 19 يونيو 2008.

فنظام الحكم في المغرب يمنح مكانة عالية للملك، أهله ليكون سلطة فوق السلطات في إطار الضوابط المحددة في الوثيقة الدستورية، حيث نص على حصانة مطلقة للملك، غير أنه - في نظرنا - فهذه الحصانة الممنوحة للملك بموجب الدستور هي حصانة وظيفية تمكنه من أداء مهامه واختصاصاته دون عائق.

لذلك فالغرض من هذه الحصانة هو تسهيل قيام الملك بمهامه الدستورية، وليس تسهيل أو ضمان الإفلات من العقاب عن الإبادة الجماعية أو الجرائم ضد الإنسانية أو جرائم الحرب والتي لا يفترض أن يقوم بها، خاصة وأنه الساهر على إنفاذ العدالة وحامي الملة والدين وضامن وحدة البلاد⁴⁸.

وعليه، يمكن اعتبار أنه ليس هناك تعارض بين أحكام النظام الأساسي والدستور المغربي، لأن الحصانة التي يتمتع بها الملك بصفته رئيسا للدولة تستند إلى مكانته، وأن أعمال الملك المشمولة بالحصانة هي المرتبطة بإدارة الشأن العام من قرارات وتعليمات وتوجيهات التي تعتبر قرارات يجب تنفيذها من طرف السلطة التنفيذية أو القضائية أو التشريعية، مع الإشارة هنا إلى أن مسؤولية الملك تختلف باختلاف حجم الحصانة الممنوحة للملك ومكانته، لأن الحصانة الممنوحة للملك الذي يسود ويحكم تختلف بالنسبة إلى الحصانة الممنوحة للملك الذي يحكم فقط، لأن الأولى لا تعفيه من المسؤولية لأنه يتدخل ويسير بشكل مباشر الشأن العام، وعليه أن يتحمل كافة المسؤولية في حالة حدوث انتهاكات. أما الحصانة الثانية، فإنها تعفيه من المسؤولية التي تصبح على عاتق السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية (الحكومة التي تسير الشأن العام).

وقد ذهب مجلس الدولة الإسباني إلى اعتبار أن مسؤولية الملك لا يمكن تصورها دون النتيجة الطبيعية والأساسية المتمثلة في التصديق على الأعمال العامة

48 - هشام الشراوي: المحكمة الجنائية الدولية والدستور المغربي 1/2، جريدة المساء المغربية، 19 يونيو 2008.

التي يقوم بها الملك، وبناء عليه فإن الموظف الحكومي الرسمي الذي قام بالتصديق هو الذي يتحمل المسؤولية الجنائية الفردية.

أما في ما يتعلق بالدول العربية الأخرى التي لدى رؤسائها حصانة مطلقة مثل النظام الملكي في الأردن، فقد اتخذ الملك عبد الله موقفا جريئا بالتصديق على نظام المحكمة الجنائية الدولية دون إجراء أي تعديل دستوري، مقرا باستحالة قيامه بارتكاب الجرائم المشمولة بولاية المحكمة الجنائية الدولية، وبالتالي فقد أكد الملك عبد الله أنه لا يخشى رفع الحصانة⁴⁹.

دأبت مختلف الدساتير المغربية، بداية من دستور 1962 إلى آخر دستور 1996، كما هو الشأن بالنسبة للدساتير الحديثة للبلدان الديمقراطية على منح بعض الضمانات لأعضاء البرلمان كي يتمكنوا من مباشرة واجباتهم وأداء رسالتهم على أكمل وجه دون متابعات قد يكون مصدرها الخواص أو الحكومة، ومن هذه الضمانات عدم مسؤولية العضو البرلماني عما يدلي به من أفكار وآراء أثناء مباشرته الوظيفة البرلمانية⁵⁰، وهو ما يعرف بعدم المسؤولية البرلمانية⁵¹ التي تشكل محمدا جوهريا في تحفيز السلوك البرلماني وعاملا دافعا للرفع من مستوى أداء العمل البرلماني من خلال كفالة استقلالية أعضاء البرلمان والتنصيب في صلب الدستور على ذلك.

أما الحصانة البرلمانية والتي تهدف لإلى حماية واستقلال البرلمان عن طريق تمكين النواب من أداء وظائفهم بعيدا عن تأثير السلطة التنفيذية، فهي حماية مقررة إذن ضد احتمال قيام الحكومة باتخاذ إجراءات ضد النائب.

49 - هشام الشراوي: المحكمة الجنائية الدولية والدستور المغربي 1/2، جريدة المساء، 19 يونيو 2008.

50 - عثمان الزباني: الوضعية القانونية للبرلمانيين، (الحصانة، حالات التنافي، التعويضات)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بجامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة 1999-2000، ص 13.

51 - Pierre Avril et Jean Gicquel, Le droit parlementaire, 2ème Edition, Montchrestien F.J.A, Paris 1996, p : 45.

فعضو البرلمان رجل سياسة ويمكن أن يتطرق خلال أحاديثه إلى الكشف عن بعض التجاوزات والخروقات التي يراها البعض مساسا به، كما أن هناك المنافسين السياسيين لعضو البرلمان الذين قد يحاولون المساس به ومنعه من القيام بوظيفته البرلمانية عن طريق تعريض سمعته للخطر تحت تأثير الملاحقة الإجرائية. بالإضافة إلى المبررات التقليدية لمنح الحصانة لأعضاء البرلمان بيدو الآن وجود مبرر جديد يعلق بالمحكمة الجنائية الدولية، ذلك أن النائب قد يدي في أثناء تعليقه على السياسة الخارجية لدولته أو بمناسبة إصدار البرلمان لقرار معين في قضية سياسية إقليمية أو دولية مما يمكن اعتباره تحريضا أو حثا على ارتكاب، ما يمكن أن يشكل جريمة وفقا لنظام المحكمة الجنائية الدولية الأمر الذي يثير تعارض هذه الحصانة مع نظام المحكمة، وذلك لأن المادة 25 فقرة (3/ب) من هذا النظام تنص على اختصاص المحكمة عند قيام الفرد بإعطاء الأمر أو الإغراء بارتكاب أو الحث على ارتكاب جريمة وقعت بالفعل أو شرع فيها، كما أن الفقرة (ج) من نفس المادة تقرر سريان اختصاص المحكمة عند (تقديم العون أو التحريض أو المساعدة بأي شكل آخر لغرض تيسير ارتكاب هذه الجريمة أو الشروع في ارتكابها بما في ذلك توفير وسائل ارتكابها).

كما أن ارتكاب عضو في البرلمان لجريمة تدخل ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية ورفض البرلمان رفع الحصانة عنه وفقا لأحكام الدستور يشكل والآخر تعارضا مع أحكام المادتين: (28 و 25 ف 3/ب، ج) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ففي فرنسا مثلا قرر المجلس الدستوري بتاريخ 1999/01/22 ما يلي: "إن أعضاء البرلمان يتمتعون بموجب الفقرة الأولى من المادة 68 من الدستور بحصانة تتصل بالآراء التي يعبرون عنها أو عمليات التصويت التي يقومون بها أثناء ممارستهم لواجباتهم، وأنه بموجب الفقرة الثانية من المادة نفسها لا يجوز فيما عدا حالات التلبس بالجريمة أو الإدانة النهائية، إلقاء القبض عليهم أو تعريضهم لأية إجراءات مقيدة للحرية في الشؤون المتعلقة بالجنايات

والجنح سوى بتصريح من مكتب المجلس الذي ينتمون إليه، وإذ يضع المجلس في اعتباره أنه يترتب على ذلك أن المادة 27 من النظام الأساسي تتنافى مع النظم الخاصة بالمسؤولية المنصوص عليها في المواد (28.. من الدستور)⁵².

وفي هذا الإطار الذي نحن بصدهه لا بد من معرفة شروط تمتع البرلمان بهذا الامتياز والحدود العملية لتطبيقه، حيث ينص الدستور المغربي لسنة 1996 في الفصل 39 (الفقرة الأولى) على ما يلي⁵³ :

"لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأيه أو قيامه بالتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي، أو يتضمن ما يخل بالاحترام الواجب للملك"⁵⁴.

إن الحصانة البرلمانية وجدت لحماية أعضاء البرلمان من كل متابعة قد تؤثر على أدائهم لمهامهم البرلمانية، فهي ليست منحة شخصية وهبها المشرع لفائدة أعضاء البرلمان، ولكن عبارة عن قواعد دستورية غايتها حماية الصالح العام، وتأمين الاستقلال الكامل للبرلمانيين، وتوفير الجو الملائم لسير المجالس البرلمانية وحمايتها من تأثير الحكومة أو الأفراد. وترفع هذه الحصانة عندما يتعلق الأمر بجنح ومخالفات يعاقب عليها القانون، ففي هذه الحالة تنتفي الصفة الرسمية، عن النائب أو المستشار، ويتم إقرار مبدأ المساواة أمام القانون، خاصة عندما يكون البرلماني في حالة تلبس.

52 - رأي المجلس الدستوري الفرنسي السابق الإشارة إليه.

53 - خالد الشرقاوي السموني، الحصانة البرلمانية في القانون الدستوري المقارن، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 29، أكتوبر - دجنبر 1999، ص 16.

54 - أنظر الفصل 39 (الفقرة الأولى) من دستور 13 شتنبر 1996. وانظر كذلك الفصل 64 من الدستور المغربي لـ 2011 الذي احتفظ بنفس الصيغة.

من هذا المنطلق، فإن المقتضيات المتعلقة بحصانة البرلمانين ليس فيها ما يناقض عدم الاعتداد بالصفة الرسمية، المأخوذ به في المادة 27 من نظام روما، ذلك أن ما ينص عليه الدستور من حصانة للبرلمانين يرتبط بحرية الرأي والتعبير والإدلاء بأفكار ترتبط بالتوجهات السياسية لتشكيلة الجهاز التشريعي، وهذا ما يرتبط بشكل أساسي بالنظام الديمقراطي الذي يقر بحرية التعبير لسائر المواطنين بصورة عامة، فبالأحرى ممثلي الأمة الذين يفترض فيهم التعبير عن آراء ومطالب متخبيهم في المجال السياسي والاقتصادي...

زد على ذلك عدم التوافق بين مقتضيات الفصول من 88 إلى 92 من الدستور وهي المقتضيات المتعلقة باقتراح توجيه الاتهام ضد أعضاء الحكومة والموافقة عليه، وبتشكيل المحكمة العليا التي تبث في الاتهام، وبين البند الثاني من المادة 27 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، ذلك أنه وفقا لمقتضيات الفصول من 88 إلى 92 من الدستور، فإن اقتراح توجيه الاتهام من طرف البرلمان، ضد أعضاء الحكومة، على ما يرتكبونه من جنایات وجنح أثناء ممارستهم لمهامهم، يحتاج على الأقل إلى توقيع ربع أعضاء المجلس الذي يقدم إليه أولا، ولا تتم الموافقة على الاقتراح إلا بقرار تتفق عليه الغرفتان (مجلس النواب ومجلس المستشارين) بأغلبية ثلثي الأعضاء، على الأقل الذين يتألف منهم كل مجلس وتفصل في التهم المحكمة العليا⁵⁵ المشكلة من أعضاء نصفهم منتخب من أعضاء مجلس النواب والنصف الآخر من أعضاء مجلس المستشارين.

بينما نجد، حسب البند 1 و 2 من المادة 27 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، أن جميع الأشخاص متساوون في البحث وفي تقرير المتابعة وفي المحاكمة...

55 - الفصل 94 من الدستور المغربي ينص على أن: "أعضاء الحكومة مسؤولون جنائيا أمام محاكم المملكة، عما يرتكبون من جنایات وجنح، أثناء ممارستهم لمهامهم. يُحدد القانون المسطرة المتعلقة بهذه المسؤولية".

ويرى البعض أنه، على الرغم من أن القانون المغربي يقر مساطر خاصة لمحاكمة أعضاء الحكومة عن الجرائم التي يرتكبونها خارج مهامهم، وللقضاة وبعض الموظفين سواء خلال ممارسة مهامهم أو خارج المهام بالنسبة إلى بعضهم، فإن إقرار مسطرة قضائية خاصة لمساءلة بعض أصناف الموظفين والقضاة وأعضاء الحكومة أو أعضاء البرلمان لا تعتبر أمرا مخالفا لنظام روما لأن هؤلاء لا يعفون من المسؤولية بسبب صفتهم ولا تؤدي تلك الصفة إلى إعفائهم من العقاب أو تخفيفه بالنسبة إليهم.

وهذا الامتياز يتعلق بالشكل (المسطرة) وليس بالموضوع (العقاب) أي أن الذين يتمتعون بالامتياز القضائي يعفون من تطبيق بعض الإجراءات المسطرية العادية عليهم، ولا يعفون من العقاب المنصوص عليه في الجرائم المرتكبة.

رابعا : مدى تعارض المادة 110 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية مع الأحكام الدستورية الخاصة بالعفو :

المقصود بالعفو، إقالة المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة المحكوم بها عليه إقالة كلية أو جزئية، أو استبدالها بعقوبة أخف منها. ويصدر هذا النوع من العفو⁵⁶ في الأنظمة القانونية الوطنية عن مؤسسات دستورية عهد إليها الدستور أو القانون سلطة إصدار قرار العفو وغالبا ما تكون تلك المؤسسات رئاسة الدولة⁵⁷.

56 - د. ملياني محمد: توضيحات حول مؤسستي العفو العام والعفو الخاص في التشريع المغربي، مجلة المعيار، تصدر عن نقابة المحامين بفاس، مطبعة النصر، فاس، العددان 18-19، أبريل 1993، صص: 35-78.

57 - في المغرب يارس الملك حق العفو بمقتضى الفصل 34 من الدستور، وينظمه ظهير فبراير 1958، المعدل بظهير 5 غشت 1963، وبصفة جوهرية بظهير 8 أكتوبر 1977. والعفو الذي يارسه الملك من الأسباب التي جعلت المغرب لا يصادق على معاهدة روما المنشئة للمحكمة الجنائية الدولية إلى جانب الحصانة التي يتمتع بها الملك.

ويقصد بالعمفو الخاص العمفو المخول عادة لرئيس الدولة وهذا العمفو لا يشمل سوى العمقوبة التي صدر من أجلها ولا يلحق ضررا بحقوق الغير، كما أنه يشمل الفرد أو الجماعة.

وأما العمفو الشامل فهو الذي يتعلق بالجريمة نفسها لا بالمجرم وهو في الحقيقة لا يهم شخصا معينا بذاته وإنما ينصب على أفعال

ويقصر أثر العمفو على إلغاء العقوبات الأصلية وحدها دون التبعية والتكميلية أو التعويضات ويطل جميع أنواع الجرائم ولا يستفيد منه إلا الشخص المعين الذي يرد اسمه في الأمر الصادر بالعمفو⁵⁸، كما يقتصر أثر العمفو على مجرد محو العمقوبة فقط ولا يمس الوجود القانوني لحكم الإدانة الذي يظل قائما ومنتجا لجميع آثاره عدا تنفيذ العمقوبة.

وإذا كان العمفو له أساس قانوني ويحظى بالشرعية في الأنظمة القانونية الداخلية، فإنه لا يحظى بأي مبرر في مجال العمقوبة الدولية الجنائية، نظرا لغياب مؤسسات دولية لها القدرة والصلاحيحة على إصدار قرارات دولية ملزمة بالإعفاء من الجزاء الدولي الجنائي المحكوم به من طرف محكمة دولية جنائية. فضلا عن أن الضمانات المحيطة بإجراءات المحاكمات الدولية تجعل احتمالات وقوع الخطأ في الحكم الجنائي يكاد يكون منعدما إن لم يكن مستحيلا. ولا يتضح من خلال النصوص الدولية الجنائية أنها أجازت أو نظمت نظام العمفو عن العمقوبة باستثناء ما ورد في المادتين 27، 28 من ميثاق محكمة تبيي وتبيي حيث سمحتا للمحكوم عليه أن يطلب العمفو عن العمقوبة المحكوم بها عليه وفقا لقوانين الدولة التي ينفذ فيها الحكم وطلب يتقدم به إلى سلطات تلك الدولة التي عليها إخطار المحكمة الدولية لهذا الطلب⁵⁹.

58 - أحمد الخليلي: شرح القانون الجنائي، القسم العام، مكتبة المعارف، الرباط، الطبعة الأولى 1985، المرجع السابق، ص: 318.

59 - عبد الوهاب عبدول: المسؤولية الدولية الجنائية للأشخاص الطبيعيين، "دراسة تأصيلية في إطار القواعد والممارسات الدولية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون الدولي العام، كلية الحقوق، جامعة محمد الخامس، الرباط، 2006، ص: 456.

وعلى هذه الأخيرة أن تبث فيه بما يتفق ومقتضيات العدالة ومبادئ القانون العامة. أما النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية فقد أورد في المادة 110 منه حكما ماثلا، لكنه قصره على طلب تخفيض العقوبة وليس الإعفاء منها⁶⁰.

يقصد بالعمو الخاص المخول عادة لرئيس الدولة، وهو في المغرب ذو قيمة دستورية بمقتضى الفصل 34 من دستور 1996، وينظم العفو الظهير رقم 387 - 57 - 1 في 06 فبراير 1958 الذي تم تعديله في 08 أكتوبر 1997، على نحو أصبح معه ممكنا منح العفو الخاص في سائر مراحل الدعوى، بل وقبل تحريك الدعوى العمومية أو خلال ممارستها أو بعد صدور حكم نهائي فيها، وذلك من طرف الملك.

والعمو الخاص لا يشمل سوى الجريمة أو العقوبة التي صدر من أجلها ولا يلحق ضررا بحقوق الغير، كما أنه يشمل الفرد والجماعة.

أما العفو العام يصدر بنص تشريعي صادر عن البرلمان⁶¹، كما ينص على ذلك الفصل 51 من مجموعة القانون الجنائي المغربي.

ويختلف العفو العام عن العفو الخاص في كون الأول يمحو الجريمة ذاتها وبالتالي يمحو كل تبعاتها وما ترتب عنها من أحكام أو عقوبات أو تدابير استثنائية ما يتعلق بحق الغير، أما العفو الخاص فهو لا ينصرف سوى إلى العقوبة وحدها.

أما في ما يخص نظام روما فإنه لم يتضمن أي تصريح يمنع الدولة من ممارسة حق العفو سواء كان عفوا شاملا أو عفوا خاصا، اللهم في ما يتعلق بالمادة 10 التي تقضي في الفقرة 1 بأنه «لا يجوز لدولة التنفيذ أن تفرج عن الشخص، قبل انقضاء

60 - المرجع نفسه، ص: 456.

61 - الفصل 71 من الدستور المغربي.

مدة العقوبة التي قضت بها المحكمة... وللمحكمة وحدها الحق في البت في أي تخفيف للعقوبة، وتبت في الأمر بعد الاستماع إلى الشخص⁶¹.

لذلك فإنه بعد استقراء روح المادة 110 (الفقرة 1) يمكن القول أن هذه الأخيرة تقصد العفو من العقوبة، وليس العفو الشامل عن الجريمة الذي لا يتقرر في معظم الدول إلا بنص قانوني، ولعل الفائدة من إدراج هذا البند ضمن مقتضيات النظام الأساسي للمحكمة يكمن في وضع حد لظاهرة الإفلات من العقاب، الذي يمكن أن يتم نتيجة لجوء سلطات التنفيذ إلى أعمال العفو لفائدة الجاني المدان.

العفو الخاص في المغرب يعتبر ذا قيمة دستورية بصريح الفصل 34 من الدستور⁶²، وبالتالي فإن الأمر يتطلب مسألة مدى توافق هذا المقتضى مع المادة 110 (الفقرة 1)، ما دام أن هذه المادة تقصد العفو عن العقوبة.

ولقد انتهى المجلس الدستوري الفرنسي إلى أن النظام الأساسي يقضي بإمكانية اللجوء إلى اختصاص المحكمة لمجرد تطبيق قانون عفو أو قواعد داخلية تتصل بالتقادم وأنه في مثل هذه الحالة يمكن أن تجد فرنسا نفسها مطالبة خارج إطار أي غياب للإرادة من جانب الدولة أو عدم توافر نظامها القانوني بأن تلقي القبض على أحد الأشخاص وتقديمه إلى المحكمة بسبب وقائع يشملها العفو أو التقادم وفق القانون الفرنسي، وأن ذلك من شأنه الإخلال بالشروط الضرورية للسيادة الوطنية⁶³.

ويبدو أن قرار المجلس الدستوري كان هو الأساس الذي استند عليه البعض للقول بوجود تعارض بين حق العفو الممنوح للملك بموجب الفصل 34 ومقتضيات المادة 17 من النظام الأساسي للمحكمة.

62 - الفصل 58 من الدستور المغربي.

63 - رأي المجلس الدستوري الفرنسي، مرجع سابق.

أما بالنسبة إلى بلجيكا، التي يشبه وضعها المغرب، إذ يمنح دستورها حق العفو للملك، فقد قرر مجلس الدولة أن حق العفو الذي يتمتع به الملك له طابع إقليمي، أي أن الملك لا يستطيع ممارسة هذا الحق سوى إزاء العقوبات، الصادرة عن محاكم بلجيكية، ومن ثم فلا تعارض في ذلك مع أحكام الدستور البلجيكي.

وعليه يمكن القول بأنه لا يوجد تعارض في المادة 110 من نظام المحكمة الجنائية الدولية والفصل 34 من الدستور الذي يمنح الملك حق العفو، خصوصا وأن النظام الأساسي تعرض للعفو عن العقوبة. لكن مع مراعاة تقييد هذا العفو بالنسبة إلى الملك، حتى لا يشمل الجرائم المنصوص عليها في القانون الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وهي الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة وجرائم الحرب وجريمة العدوان.

خامسا : أهمية قيام المملكة المغربية بالتصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية :

تنص المادة 1/126 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على أن "يبدأ نفاذ هذا النظام الأساسي في اليوم الأول من الشهر الذي يعقب اليوم الستين من تاريخ إيداع الصك الستين للتصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة". فبدءا من هذا التاريخ انعقد الاختصاص للمحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية Genocide والجرائم ضد الإنسانية Crimes Against Humanity وجرائم الحرب War Crimes. فالإسراع بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية يؤدي إلى ردع مرتكبي تلك الجرائم خوفا من المثول أمامها. وعلى المغرب أن يبادر إلى التصديق على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية تأكيدا منه وحفاظا على :

1- المجهودات الضخمة التي بذلتها الدول العربية انعقاد المؤتمر الدبلوماسي لإنشاء المحكمة الجنائية الدولية بروما في الفترة من 15 يونيو وحتى 17 يونيو 1998 في بلورة وصياغة نصوص النظام الأساسي للمحكمة.

2- دور المغرب الرائد في ترسيخ الشرعية الدولية على مستوى العالم العربي والإسلامي ومنطقة الشرق الأوسط.

فضلا عن أن هناك مزية أخرى من قيام المغرب بالتصديق على النظام الأساسي للمحكمة حيث يتم تشكيل جمعية الدول الأطراف The Assembly of States Parties والتي تضم ممثلين للستين دولة الأولى التي صدقت على النظام الأساسي بالإضافة إلى أية دولة أخرى تصدق عليه في وقت لاحق (مادة 112 من النظام الأساسي). هذا وتقوم جمعية الدول الأطراف في اجتماعاتها باتخاذ قرارات هامة تتعلق بإدارة شئون المحكمة وتوجهاتها المستقبلية ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

1- إقرار ميزانية المحكمة (مادة 2/112 من النظام الأساسي).

2- إمكانية إنشاء أجهزة فرعية Subsidiary Bodies عند الاقتضاء (مادة 4/112 من النظام الأساسي).

3- اعتماد Approve الاتفاق الذي سينظم العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة وكذا الاتفاق بين المحكمة والدولة المضيفة (المادتين 2، 3 من النظام الأساسي).

4- اختيار القضاة وممثلي الادعاء وموظفي المحكمة (الباب الرابع من النظام الأساسي للمحكمة) كما تتخذ الجمعية بالاقتراع السري القرار المتعلق بعزل القضاة أو ممثلي الادعاء عند الاقتضاء (المادة 46 من النظام الأساسي)، وتحدد المرتبات والبدلات التي يتقاضاها القضاة وممثلي الادعاء وموظفي المحكمة (المادة 49).

5- اعتماد أركان الجرائم The Elements of Crimes (المادة 1/9) وكذا

The Rules of Procedures and Evidence قواعد الإجراءات وقواعد الإثبات

6- مجال إلى الجمعية أي نزاع بين دولتين أو أكثر من الدول الأطراف بشأن تفسير أو تطبيق النظام الأساسي لا يسوى عن طريق المفاوضات في غضون ثلاثة أشهر من بدايته. ويجوز للجمعية أن تسعى من ذاتها إلى تسوية النزاع أو أن تتخذ توصيات بشأن أية وسائل أخرى لتسويته (المادة 2/119).

7- إنشاء وإدارة صندوق تمويل Trust Fund لصالح المجني عليهم في الجرائم التي تدخل في اختصاص المحكمة ولصالح أسرهم (المادة 79).

وبناء عليه سيكون للدول التي تصدق على النظام الأساسي فرصة المساهمة بفاعلية في التوجه المستقبلي للمحكمة خاصة وأن الدول التي اكتفت بالتوقيع ولم تصدق على النظام الأساسي لن تمنح سوى وضع مراقب Observer Status وبالتالي لن تخول حق التصويت في الجمعية إلا عند قيامها بالتصديق.

و من هنا تبرز أهمية قيام المملكة المغربية بالتصديق على النظام الأساسي للمحكمة حتى تصبح عضوا في جمعية الدول الأطراف المنوط بها اتخاذ العديد من القرارات الهامة والمؤثرة في إدارة شؤون المحكمة وتوجهاتها المستقبلية والتي يجب ألا يتم البت فيها في غياب المغرب التي عادة ما تتحدث باسم العالم العربي والإسلامي.

وتجدر الإشارة في النهاية إلى أن المملكة المغربية سبق وأن قامت بتاريخ 8 سبتمبر 2000 بالتوقيع على النظام الأساسي للمحكمة وهي حاليا تقوم بإجراء دراسات مستفيضة بشأن التصديق عليه وذلك بالتنسيق مع الدول العربية. فالمملكة المغربية تؤمن بالقيم التي ترنو المحكمة الجنائية الدولية إلى تحقيقها والتي تتمثل في ترسيخ الشرعية الدولية وتحقيق العدالة عن طريق وضع حد لإفلات مرتكبي أخطر الجرائم التي تثير قلق المجتمع الدولي من العقاب.

أ- ملاءمة المبادئ الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية للتشريع المغربي.

صادقت الدولة المغربية على اتفاقيات جنيف 1949، واتفاقية مناهضة التعذيب واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية لعام 1948 وجميع الاتفاقيات الخاصة لحماية حقوق الإنسان، إلا أن القانون الجنائي وقانون العدل العسكري لا يتضمنان أية تعاريف للجرائم الدولية المنصوص عليها في (المادة 5) من النظام الأساسي لروما، وهو ما يستدعي إدماج تعريف جريمة الإبادة والجريمة المرتكبة ضد الإنسانية وجريمة الحرب في القانون الجنائي وتحديد العقوبات التي تطبق على الأشخاص الذين ارتكبوا الجرائم الدولية أو أعطوا أو أمروا بارتكابها مهما كانت صفتهم الرسمية وإحالتهم على المحاكم الوطنية لضمان عدم إفلاتهم من العقاب وفق القاعدة الفقهية "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".

لذلك فإدماج الجرائم الدولية في القانون الجنائي المغربي، يعتبر محطة أساسية لضمان تكاملية النظام القضائي الوطني مع اختصاص المحكمة الجنائية الدولية لمقاضاة مرتكبي الجرائم الدولية، سواء جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، وجرائم ضد الإنسانية، التي تندرج ضمن اختصاص المحكمة الجنائية الدولية في المواد 6 و7 و8.

ومن جانب آخر، يمكن للمشرع المغربي إدماج مجموعة من المبادئ الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية في القانون الجنائي الوطني، مثل مقتضيات (المادة 27) من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وذلك بالتأكيد بشكل صريح على أن "تطبق عقوبات الجرائم الدولية على جميع الأشخاص الذين يرتكبون الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب، سواء كانوا أعضاء في حكومة أو برلمان أو ممثلين منتخبين أو موظفين حكوميين، ولا تعفيهم بأي حال من الأحوال من المسؤولية الجنائية بموجب القانون الجنائي، كما أنها لا تشكل، في حد ذاتها، سببا لتخفيف العقوبة".

ب- مبدأ التعاون الدولي مع المحكمة الجنائية الدولية :

يتعين على المشرع المغربي اتخاذ مجموعة من الإجراءات لإصلاح النظام القضائي من أجل التعاون مع المحكمة الجنائية الدولية لمناهضة الإفلات من العقاب والالتزام بتقديم مساعدة قضائية شاملة للمحكمة أثناء التحقيق والمتابعة القضائية التي تتضمنها مقتضيات (المادة 93)، وأيضا الالتزام بتقديم المتهمين بارتكاب الجرائم الدولية للمحكمة الجنائية الدولية وفق مقتضيات (المادة 59) من الاتفاقية.

وعلى هذا الأساس، نصت (المادة 93) في فقرتها الرابعة من نظام روما الأساسي على أنه لا يجوز للدولة الطرف أن ترفض طلب تقديم مساعدة كليا أو جزئيا إلى المحكمة فيما يتصل بالتحقيق والمتابعة القضائية، كما تلزم الدولة الطرف وفق (المادة 86) بالتعاون الدولي والمساعدة القضائية مع المحكمة الدولية فيما تجرته من تحقيقات في الجرائم المرتكبة واتخاذ جميع الإجراءات اللازمة بموجب التشريع الوطني لتحقيق التعاون والمساعدة القضائية مع المحكمة⁶⁴.

فالمادة 88 من النظام الأساسي تلزم الدولة الطرف بالتعهد بإتاحة الإجراءات اللازمة بموجب قوانينها الوطنية لتحقيق جميع أشكال التعاون المنصوص عليها في الباب التاسع المتعلقة بالتزامات الدولة بالتعاون التام مع المحكمة الدولية.

وفي هذا الإطار (المادة 102) من نظام روما الأساسي، تؤكد على أن أحكام منع التسليم لا تنطبق على المحكمة الجنائية الدولية التي تعتبر جهازا قضائيا دوليا يتكامل مع النظام القضائي الوطني، وبالتالي فتقديم المتهمين المتابعين من طرف المحكمة الجنائية الدولية، لا يعتبر مساسا بسيادة الدولة المعنية، وإنما هو إجراء يختلف تماما عن عملية التسليم التي تتم بين دولة وأخرى في إطار اتفاق ثنائي.

64 - المنظمة المغربية لحقوق الإنسان: أرضية مصادقة المملكة المغربية على المحكمة الجنائية الدولية، 17 أبريل 2007، ص: 12.

<http://www.omdh.org/newomdh/docs/112272008120746PM.doc>

فعند قبول مصادقة الدولة على نظام روما الأساسي، فهي تقبل تلقائياً الاختصاص القضائي للمحكمة الجنائية الدولية على الجرائم المرتكبة فوق ترابها أو من طرف أحد مواطنيها.

ويهدف التعاون الدولي بين المحاكم الوطنية والمحكمة الجنائية الدولية إلى مراعاة المبادئ العامة المنصوص عليها في 20، 22، 33 فيما يتعلق :

- مبدأ عدم جواز المعاقبة عن ذات الفعل مرتين.
- مبدأ لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص الذي يعني عدم جواز توقيع عقوبات غير تلك المنصوص عليها في النظام الأساسي للمحكمة.
- مبدأ عدم الرجعية الشخصية وبمقتضاه لا يسأل الشخص جنائياً عن سلوكه السابق على سريان النظام الأساسي للمحكمة.
- عدم اختصاص المحكمة بالنسبة للأشخاص الذين لم يبلغوا ثمانية عشر عاماً وقت ارتكاب الجريمة.
- مراعاة الركن المعنوي للجريمة في تحديد المسؤولية الجنائية للشخص، أي أن يرتكب الفعل بقصد وبالتالي تنتفي المسؤولية الجنائية في حالة كون الشخص مصاباً بمرض عقلي، أو كونه تحت تأثير سكر أفقده القدرة على تقدير أفعاله.
- مراعاة قرينة البراءة، إذ أن الأصل في الإنسان افتراض براءته إلى أن تثبت إدانته، ويقع عبء إثبات إدانة الشخص على المدعي العام، ولا يجوز للمحكمة إدانة شخص ما إلا كانت مقتنعة بالإدانة وبشرط عدم وجود أي شك معقول⁶⁵.
- مراعاة حقوق المتهم، ومنها إعلامه بالتهمة الموجهة إليه، وإعطائه الوقت الكافي لإعادة دفاعه، ومحاكمته دون تأخير غير واجب، ومناقشة لشهود

65 - المنظمة المغربية لحقوق الإنسان : أرضية مصادقة المملكة المغربية على المحكمة الجنائية الدولية، 17 أبريل 2007، ص: 13.

<http://www.omdh.org/newomdh/docs/112272008120746PM.doc>

الإثبات وحضور شهود النفي، وعدم إجباره على أن يشهد ضد نفسه أو أن يتعرف بأنه مذنب.

ب. مبدأ التكاملية ما بين القضاء الوطني والمحكمة الجنائية الدولية :

من المبادئ الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية، وجود التكاملية بين اختصاصها واختصاص النظام القضائي الوطني. فالمادة الأولى من النظام الأساسي للمحكمة تؤكد على أن "المحكمة الجنائية الدولية مكتملة للولايات القضائية الجنائية الوطنية"، وبالتالي، فأول خطوة يجب اتخاذها من طرف أي دولة في إطار السعي إلى التصديق على اتفاقية المحكمة الجنائية الدولية، هو إصلاح النظام القضائي الوطني بشكل يتماشى وينسجم مع النظام الأساسي لروما، وذلك باتخاذ التدابير التشريعية بإدماج تعريف جرائم حقوق الإنسان في القانون الجنائي وتحديد العقوبات التي تطبق على الأشخاص الذين ارتكبوا جرائم حقوق الإنسان أو أعطوا أو أمروا بارتكابها مهما كانت صفتهم الرسمية، وإحالتهم على المحاكم الوطنية لضمان عدم إفلاتهم من العقاب⁶⁶.

والمقصود بمبدأ التكاملية هو امتداد السلطة القضائية الجنائية الوطنية للمحكمة الجنائية الدولية، التي ليست بديلا عن القضاء الوطني بل مكتملة له. وفق ما جاء في نص المادة الأولى من النظام الأساسي.

ومن هذا المنطلق، يتعين على الدولة المصادقة اتخاذ مجموعة من الإجراءات لإصلاح النظام القضائي ليستوعب مقتضيات النظام الأساسي لروما، لمناهضة الإفلات من العقاب.

وقد تتجسد صور التكاملية ما بين المحاكم الوطنية والمحكمة الجنائية الدولية فيما يلي :

66 - راجع : ذ.عبدلي نزار: مبدأ التكاملية بين القضاء الوطني والمحكمة الجنائية الدولية، منتديات الحقوق والعلوم القانونية.

<http://www.droit-dz.com/forum/showthread.php?t=3210>

- اختصاص المحكمة الجنائية الدولية يعتبر أمراً مكملًا للمحاكم الوطنية، بمعنى أنه لا يمكن إجراء محاكمة دولية لشخص قد تمت محاكمته أمام المحاكم الوطنية، على شرط أن تكون هذه المحاكمة مشروعة وتم فيها مراعاة شروط وضمانات المحاكمة العادلة وذلك وفقاً لمجموعة من القواعد:

- عدم جواز المعاقبة عن ذات الفعل مرتين.

- احترام سيادة الدولة واختصاصها لمقاضاة رعاياها.

ويتبين مدى تكامل المحاكم الوطنية مع المحكمة الجنائية الدولية في كون (المادة 20) تنص على إمكانية قيام المحكمة الجنائية الدولية بمحاكمة شخص حوكم أمام محكمة أخرى، في حالتين، هما:

- إذا كانت الإجراءات التي اتخذت كانت بغرض تمكينه من الإفلات من المسؤولية الجنائية عن جرائم من اختصاص المحكمة الجنائية الدولية.

- إذا تمت تلك الإجراءات بشكل غير مستقل⁶⁷.

خلاصة:

إن مصادقة المغرب من شأنها أن تعزز الصوت العربي في المحكمة الجنائية الدولية كما أنها ستشجع الدول المجاورة في المنطقة على الانضمام إلى المحكمة." تمكين للمغرب في حالة استكمال التوقيع، بالمصادقة على نظام روما، المشاركة في انتخابات القضاة والانتخابات الأخرى الخاصة بوظائف المحكمة.

إن الحكومة المغربية مدعوة إلى مواصلة التشريعات المغربية (قانون العدل العسكري - القانون الجنائي) بشكل كامل مع جميع الالتزامات المنصوص عليها في نظام روما." وبذلك "سيضمن للمحاكم المغربية أن تكون قادرة على محاكمة أخطر انتهاكات حقوق الإنسان وأشد الجرائم خطورة، علماً أن المحكمة الجنائية الدولية لا تتدخل إلا عندما تكون المحاكم الوطنية غير قادرة أو غير راغبة بإجراء المحاكمة".

67 - المنظمة المغربية لحقوق الإنسان: أرضية مصادقة المملكة المغربية على المحكمة الجنائية الدولية، 17 أبريل 2007، ص: 14.

إن الإصلاحات القانونية والتشريعية التي عرفها المغرب خلال العشر سنوات الماضية في مجال حقوق الإنسان والخطوات الإجرائية المتخذة تعد تعبيراً صادقا عن رغبة أكيدة في المضي بخطى ثابتة في بناء دولة القانون والمؤسسات بشكل لا رجعة فيه.

إن توقيع المغرب على الميثاق التأسيسي لاتفاقية روما بإحداث المحكمة الجنائية الدولية بتاريخ 8 شتنبر 2000، تضعه في مركز الصدارة الحقيقية في مجال الاهتمام بالعدالة الدولية، وبالخصوص من خلال مصادقته على اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمصادقة على اتفاقية عدم تقادم جرائم الحرب دون أن يطرح هذا الأمر أي مشكل دستوري باعتبار أن الأمر يتعلق بعلاقة تكاملية بين القانون الدولي والقانون الوطني تتطلب في الأساس التسريع بآليات الملائمة.

إلا أن التأخير الحاصل إلى حد الآن في المصادقة على اتفاقية روما بتاريخ 17 يوليوز 1998 والتي أحدثت بموجبها المحكمة الجنائية الدولية يطرح أكثر من تساؤل، خصوصا وأن التصديق على نظام روما الأساسي يوفر من جهة الدعم لكفاح المغرب ضد ظاهرة الإفلات من العقاب، ويعزز من جهة أخرى عمل هيئة الإنصاف والمصالحة التي شكلت للتصدي للانتهاكات السابقة في مجال حقوق الإنسان.

ونظن أن من مصلحة المغرب المصادقة على النظام الأساسي لميثاق روما المشار إليه، باعتبار أنه لا يمكن تصور المغرب خارج الآليات الدولية التي تناهض ممارسة العنف أو ارتكاب جرائم خطيرة، خصوصا وأن الغرض من هذه الآلية هو تغيير الواقع السياسي في إطار دولة القانون حيث العواقب تدوب أمام عقاب ومتابعة مقترفي مثل هذه الجرائم⁶⁸.

68 - سؤال شفوي يتعلق بمصادقة المغرب على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية / موقع المستشار البرلماني عبد اللطيف أعمو:

http://www.ouammou.ma/site/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=46.

قراءة دستورية في تفكك الأغلبية الحكومية

ذ. جابر لبوع

طالب باحث بسلك الدكتوراه

جامعة محمد الخامس السويبي

تقديم :

كما هو متعارف عليه في أبجديات علم السياسة والقانون الدستوري، فإن أي نظام ديمقراطي يقتضي وجود مؤسسات منتخبة تقوم بوظيفة التعبير عن الإرادة العامة، ولكي يتم التعبير عنها كان لا بد من وجود مؤسسات وهيئات سياسية تقوم بهذه الوظيفة، وتشكل الأحزاب السياسية واسطة للتعبير من خلال هذه المؤسسات، بحيث احتلت مكانة هامة سواء من الناحية الفقهية أو من ناحية التطبيق، فالفقه يكاد يجمع على أنه لا ديمقراطية ولا نظام نيابي ولا حرية بدون وجود الأحزاب وتعددتها، فوجود الأحزاب يعد ضرورة تقضي بها طبيعة الأنظمة الديمقراطية النيابية¹.

وعلى هذا الأساس اقتضى الأمر وجود مؤسسات يتم من خلالها اتخاذ القرارات والمواقف من أجل تدبير الشأن العام وتسييره من خلال ضوابط محددة ومتفق عليها بين الحكام والمحكومين تتمثل في وجود دستور ينظم العلاقات بينهما ويضبط مجرى الكفاح السياسي الذي يجري على مستويين، من جهة بين أفراد وفئات وطبقات للحصول على السلطة أو للمشاركة فيها أو للتأثير عليها، ويجري من جهة أخرى بين السلطة التي تحكم والمواطنين الذين يقاومونها. فالسلطة تهبى للذين

1 - نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي للنشر، القاهرة، 1980 ص: 7.

يملكونها منافع وامتيازات، لذلك تدور حولها معارك بين أفراد أو جماعات يصارعون من أجل مقعد في المجلس النيابي أو منصب وزير² الخ...

إن أي فعل سياسي أو قانوني في ظل أنظمة ديمقراطية توكل فيها الأمة أمرها لممثلين يعبرون عن سيادتها وإرادتها، لا يمكن أن يكون سلوكا عرضيا أو يكون ناتجا عن الصدفة - لان التاريخ لا يصنع الصدفة عندما يتعلق الأمر بالقانون والسياسة - حتى ينفلت من عين التأويل والتحليل والتمحيص والنقد.

إذا كان النص الدستوري هو الذي يحدد طبيعة العلاقة بين السلطات والمؤسسات واختصاصاتها³ وكيفية تشكيلها وانتهائها، فإن أي فعل أو سلوك يتعلق بهما لا يجب أن يخرج عن القواعد الدستورية التي تحكمها وتضبطها.

إن وجود مؤسسات دستورية (البرلمان والحكومة على الخصوص) ما هو إلا نتاج طبيعي للتعاقد السياسي بين الأمة وممثليها، وعلى هذا الأساس اقتضى الأمر لكي تعبر هذه الأمة عن إرادتها وجود قنوات لهذا التعبير وذلك بواسطة اختيار ممثلين "يعبرون عن سيادتها" في المؤسسات عن طريق الاقتراع، ومن خلال نتائج هذا الأخير تتحدد الخريطة السياسية لكل من المؤسسة البرلمانية ومؤسسة رئيس الحكومة، بحيث أن خريطة الأولى بها تتحدد خريطة الثانية، طبقا لما هو معمول به في الدستور ومراعاة لقواعد الممارسة السياسية.

بالرجوع إلى دستور المملكة لسنة 2011 نجده قد حدد كل هذه الضوابط وقنن كل هذه السلوكيات المحتملة، فبعد ما يتم اختيار النواب عن طريق الانتخابات⁴، يتم على هذا الأساس تحديد الحزب الفائز الذي تصدر أغلبية

2 - موريس دوفرجيه، مدخل إلى علم السياسة، ترجمة الدكتور جمال الأناسي والدكتور سامي الدروبي، مركز الثقافة العربي ومؤسسة محمد بن رشد آل كلثوم، الطبعة الأولى أكتوبر 2009، ص: 21.

3 - أحمد حضرائي، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة وراقعة سجلماسة مكناس، طبعة 2005، ص: 5.

4 - تنص المادة 11 من دستور 2011 على ما يلي: "الانتخابات الحرة والنزيهة والشفافة هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي".

المقاعدا النيابة ليقود الحكومة⁵، ولكي يقودها فإن قواعد الممارسة السياسية ومبدأ الاستقرار والتوازن بين المؤسسة البرلمانية والحكومة تفرض على الحزب الفائز في الانتخابات أن يبحث عن تحالفات قبلية ليشكل أغلبية برلمانية في حالة ما إذا لم يتصدر الأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها، ليتمخض عن هذه التحالفات حكومة ائتلافية وذلك بالتوافق فيما بينها على برنامج سياسي يتم تنفيذه طيلة مدة الولاية في الحكومة. لكن في ظل نظام يأخذ بالتعددية الحزبية، تبقى الحكومة الائتلافية دائماً مهددة بعدم الاستقرار الوزاري.

ولأجل ذلك تفرض علينا الضرورة المنهجية وإشكالية الموضوع أن نطرح العديد من التساؤلات على الشكل التالي : ما هي الآثار المترتبة في حالة تفكك هذه الأغلبية ؟ وما هي الحلول الممكنة ؟ خصوصاً إذا كانت المعارضة البرلمانية قوية ؟ وما هي الإجابات الدستورية التي من خلالها يمكن الإحاطة بالموضوع ؟ وهل إعلان حزب في التشكيلة الحكومية الانسحاب يعني الاستقالة منها ؟ وهل يحق لحزب في الائتلاف الحكومي أن ينسحب الذي كان قد دعم مسبقاً البرنامج الحكومي الذي تم التصويت عليه بالأغلبية المطلقة في المؤسسة البرلمانية ؟ ما هو التفسير الدستوري السليم لقرار الانسحاب من الحكومة ؟ وبصفة عامة كيف يمكن قراءة موضوع تفكك الائتلاف الحكومي في سياق النص الدستوري ؟ وما هي الآثار والنتائج السياسية على علاقة التوازن والاستمرارية بين المؤسسات الدستورية ؟ هل يحق للملك أن يتدخل في هذه الحالة بناء على الفصل 42 عن طريق التحكيم ؟ وما هي الشروط الدستورية لهذا الأخير ؟ ما هي الآثار المستقبلية الممكنة على واقع المؤسسات والحياة الدستورية والسياسية ؟

وعطفاً على ما سلف أن بيناه، سنحاول أن نعالج الموضوع من خلال تبني المحاور التالية :

الأول: جدلية العلاقة بين البرلمان والحكومة.

الثاني: النتائج المترتبة عن تفكك الائتلاف الحكومي والتفسير السليم للدستور.

5 - المادة 11 من دستور 2011.

المبحث الأول: جدلية العلاقة بين البرلمان والحكومة

إن وجود الحكومة يقتضي وجود البرلمان وأن هذا الأخير لا معنى لوجوده بدون وجود الحكومة، وبالتالي فالمبدأ المتعارف عليه في الأنظمة البرلمانية المعاصرة يكرس انبثاق الحكومة عن البرلمان. هذه العلاقة بين البرلمان والحكومة يتم تحديدها من خلال ما تنص عليه القوانين الأساسية المعمول بها في الدولة سواء في الدستور أو القوانين...، وهكذا تشكل الانتخابات الآلية الرئيسية لهذا النمط من العلاقة (أولاً)، وعلى أساس نتائج الانتخابات يحدد الدستور كيفية تشكيل وتعيين الحكومة (ثانياً).

المطلب الأول: الانتخابات كمحدد لنمط العلاقة بين البرلمان والحكومة :

إذا انطلقنا من النص الدستوري سيتضح لنا أنه رغم التحديد الوظيفي للعلاقة بين البرلمان والحكومة، فإنها (أي البرلمان والحكومة) لا يمكن أن يباشرا في صلاحياتها إلا بموجب قواعد محدد مسبقاً، وهكذا إذا ما رجعنا إلى الفصل الثاني من دستور المملكة لسنة 2011، نجده ينص على ما يلي: " السيادة للأمة تمارسها... بصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها.

تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنتظم."

فمن خلال هذا الفصل يمكن أن نستخلص نتيجة مؤداها أنه لاستحالة ممارسة الأمة لسيادتها مباشرة تفوض أمرها إلى ممثلين تختارهم عن طريق الاقتراع، وهذه القاعدة هي المعمول بها في مختلف الدول الديمقراطية. ولكي تقوم الأمة باختيارهم كان لابد من وجود أحزاب سياسية كضرورة لا بد منها لكل نظام ديمقراطي⁶ مادامت الأحزاب ارتبطت بفكرة الاقتراع وأهمية المكانة التي يحتلها البرلمان في حياة الأمة : ذلك أنه كلما شعر أعضاء البرلمان بأهمية دورهم ووظائفهم كلما تلمسوا الحاجة إلى التجمع في "مجموعات" تجمع بين أفراد

6 - نبيلة عبد الحليم كامل، م.س. ص: 16.

كل منها " الأفكار المشتركة" بقصد تنسيق الجهود وتوحيد المواقف. ومن جهة أخرى فإن تطور الاقتراع العام يقتضي تشكيل هيئات انتخابية بقصد تعريف الناخبين بمرشحيهم، وتوجيه أكبر قدر من أصواتهم نحو مرشح أو حزب معين.⁷ وعلى هذا الأساس نجد الفصل 7 من الدستور ينص على أن: "تعمل الأحزاب السياسية على تأطير المواطنين والمواطنين وتكوينهم السياسي... وتساهم في التعبير عن إرادة الناخبين، والمشاركة في ممارسة السلطة على أساس التعددية والتناوب بالوسائل الديمقراطية وفي نطاق المؤسسات الدستورية"⁸، فالأحزاب السياسية إذن أصبحت ضرورة أساسية لتسيير شؤون الأمة، في المؤسسات الدستورية، ولكي تقوم بهذه الوظيفة كان بالضرورة عليها أن تخوض غمار التنافسية بين الأحزاب الأخرى من أجل الحصول على الثقة كي تدبر الشأن العام عبر اللجوء لصناديق الاقتراع، وهذه الأخيرة تبقى هي المحدد الرئيسي لمن وقع عليه اختيار الأمة كي يمثلها في المؤسسات الدستورية (البرلمان والحكومة)، وهي التي تعطي مشروعية التمثيل الديمقراطي.⁹

في نفس السياق كان بالضرورة أن نعود بعض الشيء إلى الوراء للإشارة إلى النقاشات والدراسات والتحليل الأكاديمية التي انصبت حول التمثيلية النيابية في التجربة الدستورية المغربية، والتي قسمها احد الباحثين إلى مرحلتين مختلفتين: المرحلة الأولى كانت في إطار دستور 1962، والمرحلة الثانية تبتدئ من دستور 1970/07/31 إلى غاية دستور 1996¹⁰، حيث اعتبر الباحث أن المرحلة الأولى هي

7 - نبيلة عبد الحليم كامل، م.س.، ص: 18.

8 - دستور المملكة 2011 الصادر الأمر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

9 - ينص الدستور المغربي في فصله 11 على ما يلي: "الانتخابات الحرة والنزيهة... هي أساس مشروعية التمثيل الديمقراطي".

10 - يوسف اليحيوي، إشكالات التمثيلية السياسية في النظام السياسي المغربي "دراسة في الفصل 19 من الدستور المغربي وتأثيراته على التمثيلية الشعبية"، منشورات مجلة الحقوق المغربية، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 2، أبريل 2011، صص: 82-85.

مرحلة التمثيلية النيابية الحقيقية، وذلك بربط الفصلين الثاني والثالث بمضمون الفصل 19 الذي لم يكن ينص على أن الملك هو الممثل الأسمى للأمة، وبالتالي فالتمثيلية كان يملكها البرلمان وخاصة مجلس النواب، الذي يستمد نيابته من الأمة مباشرة عن طريق الانتخابات، وتعتبر في هذه الحالة الأحزاب السياسية هي الواسطة بين الشعب والبرلمان.

أما المرحلة الثانية، وهي مرحلة ضعف التمثيلية النيابية مع دستور 1970 الذي أقر التمثيلية السامية للمؤسسة الملكية من خلال تعديل الفصل 19، وأصبحت الأحزاب السياسية ليست هي الوحيدة التي تقوم بوظيفة تمثيل المواطنين حسب ما جاء في الفصل الثالث من دستور 1970، ويضيف الباحث بأن الفصل الثالث يظهر احتمال ارتباطه بالمؤسسة الانتخابية من عدمه، وذلك من خلال مقارنته بالفصل الرابع من الدستور الفرنسي لسنة 1958 الذي ينص على أن: "الأحزاب والهيئات السياسية تساهم في التعبير عن الاقتراح وعليها أن تحترم مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية"، حيث اعتبر الباحث أن هذا الفصل يربط الأحزاب السياسية بشكل مباشر بالمؤسسة الانتخابية، بينما نظيره في الدستور المغربي لا يربط وجود الأحزاب السياسية بالعملية الانتخابية¹¹، إلا أننا لا نساير هذا الموقف الذي ذهب فيه الأستاذ الباحث نظراً لاستحالة قيام انتخابات تشريعية دون وجود أحزاب سياسية، ولعل الصيغة التي جاء بها الفصل الثالث التي تنص على أن "الأحزاب السياسية والمنظمات النقابية والجماعات المحلية والفرق المهنية تساهم في تنظيم المواطنين وتمثيلهم" هي التي جعلت الباحث يعتقد بإمكانية الاستغناء عن الأحزاب السياسية، وهذا الطرح مستبعد في ظل نظام دستوري يقر بالتعددية الحزبية.

وإذا رجعنا إلى دستور المملكة لسنة 2011، فإنه لا يمكن أن تكون هذه القاعدة ثابتة، بحيث يمكن القول بأن الفصل السابع من الدستور قد أعاد

11 - المرجع نفسه، ص: 84.

الاعتبار للعلاقة بين الأحزاب السياسية وتمثيلية الأمة باعتبارها المعبرة عن إرادة الناخبين في المؤسسات الدستورية ومن ضمنها البرلمان والحكومة. وإذا حاولنا أن نتجاوز القراءة الأحادية للفصل السابع من دستور 2011، وقمنا بربطه بالفصل 42 من الدستور سوف نستخلص النتائج التالية:

1- أن الملك لم يعد هو الممثل الأسمى للأمة، وهذا يعني أن التمثيلية حق خالص للنواب الذين اختارهم الأمة عن طريق الاقتراع.

2- أن الملك أصبح في ظل دستور 2011 فقط رمز لوحدة الأمة وليس ممثلها الأسمى، وهذه العبارة صلاحية مطلقة للتدخل في العملية الانتخابية إذا كانت من شأنها أن تشق وتقسّم هذه الوحدة، وذلك صيانة للاختيار الديمقراطي.

3- لم يعد للملك بناء على هذا الترابط كمعبر أسمى عن هذه الإرادة بل القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة¹² الذي يصوت عليه ممثلين اختارهم الأمة عن طريق الانتخاب.

4- أن الأحزاب السياسية لها ارتباط بشكل مباشر بالمؤسسة الانتخابية، فيما يخص تمثيلية الأمة في المؤسسات الدستورية.

وعلى هذا الأساس يتضح لنا، بأن سيادة الأمة لا يمكن التعبير عنها إلا بواسطة الانتخابات التي تفرز لنا ممثلين من الأحزاب السياسية التي دخلت غمار الانتخابات، فالتمثيلية يتقاسمها البرلمان مع الحكومة نظرا لأن هذه الأخيرة تنبثق عن الأول (البرلمان)، وبالتالي يتم تشكيل حكومة حزبية منبثقة عن البرلمان وتحمل المسؤولية أمامه فقط، ونظرا لنمط الاقتراع المعتمد فإن قواعد الممارسة السياسية تفرض أن يكون هناك انسجام بين الأغلبية البرلمانية والحكومة المنبثقة عنها، لكي تستمر المؤسسات الدستورية. كما أنه بحكم الخريطة الحزبية التي أضحت عليها المشهد الحزبي الآن، أصبح من العسير على أي حزب إحراز

12 - الفصل السادس من دستور 2011.

الأغلبية المطلقة للأصوات وبالتالي يستدعي ذلك ضبط الأغلبية الحكومية¹³، عن طريق عقد ائتلاف مع أحزاب أخرى وضرورة الرضوخ لمنطق الائتلافات¹⁴، التي لا تكون دائما منسجمة، مما سي طرح إشكال الاستمرارية والشرعية الملكية كما ذهب الأستاذ محمد معتصم¹⁵، لكن هذه الأطروحة ربما كانت صحيحة في ظل الدساتير السابقة، لكن مع دستور 2011، لا يمكن اعتبار عدم الانسجام داخل الأغلبية الحكومية يبرر شرعية الملكية ويجعلها في مرتبة أعلى من الشرعية الانتخابية الديمقراطية، ما دامت توجد آليات دستورية أو سياسية للخروج من الأزمة، والتي سنتناولها فيما بعد من هذا الموضوع.

وبناء على ما سبق يمكن القول بأن الانتخابات تلعب دورا مهما في تحديد نمط العلاقة بين البرلمان والحكومة والتي يكون فيها للعامل السياسي دورا رئيسيا في إقرار التوازن بينهما.

المطلب الثاني: نتائج الانتخابات وتشكيل الحكومة :

بعدها تتضح نتائج الانتخابات وتوزيع المقاعد النيابية على أساسها، فإن الحزب الفائز بأغلبية المقاعد في مجلس النواب هو الذي يحق له أن يقود الحكومة حسب نص الدستور. فبعد إجراء الانتخابات البرلمانية وفق ما تنص عليه القوانين الانتخابية، فإن الفائز فيها بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، بحيث أن الحزب السياسي أو الأحزاب السياسية الفائزة بالأغلبية البرلمانية هي التي من المحتمل جدا أن يختار منها رئيس الدولة أو الملك رئيس الحكومة أو

13 - محمد معتصم، الحياة السياسية المغربية، مؤسسة إيزيس للنشر، الدار البيضاء، 1992، ص: 143 وما بعدها.

14 - سعيد خوري، روح الدستور "الإصلاح: السلطة والشرعية بالمغرب"، منشورات دفاتر سياسية/ سلسلة نقد السياسة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2012، ص 148.

15 - محمد معتصم، الحياة السياسية المغربية، م.س، ص 144.

الوزير الأول الذي يقترح باقي أعضاء الحكومة المنسجمة سياسيا أو القريبة من لونه السياسي¹⁶.

وإذا ما انطلقنا من منطوق الفصل 47 من دستور 2011 نجده ينص على ما يلي : " يعين الملك رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها. ويعين أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها".

إن قراءة هذا الفصل يؤدي بنا إلى القول بأنه يشكل تغييرا جذريا إذا ما قارناه مع الدساتير السابقة، فيما يخص تقييد سلطة الملك في تعيين رئيس الحكومة، بحيث لم يعد للملك الحق في اختيار رئيس الحكومة من داخل الشخصيات التكنوقراطية التي ليس لها أي انتماء سياسي¹⁷، فبموجب هذا الفصل أصبح الملك ملزما باختيار رئيس الحكومة من الحزب السياسي الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب وعلى أساس نتائجها أي على أساس الميولات السياسية للهيئة الناخبة. وهذا خلافا للتجارب الدستورية السابقة، حيث أن أغلب الأشخاص الذين تقلدوا منصب الوزير الأول في المغرب كانوا محايدين مما شكل قاعدة عرفية استقر عليها النظام الدستوري المغربي منذ تأليف حكومة محمد بنهيمة في 11 نونبر 1967¹⁸.

وفي هذا الصدد يقول الأستاذ محمد قلووش أنه : " بالرجوع إلى الأحكام الدستورية في المغرب نجد أن الملك قبل دستور 1992 كان يعين الوزير الأول والوزراء دون أن يكون مقيدا في هذا الخصوص باستشارة جهة من الجهات، أو أن يكون الاقتراح باختيار أعضاء الحكومة صادرا من هيئة من الهيآت، وكذلك لم

16 - عبد الغني اعبيزة، المقاربة الدستورية للتعيين الملكي لرئيس الحكومة على ضوء النمط الحزبي بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 99-100، يوليوز أكتوبر 2011، ص: 131.

17 - عبد الغني اعبيزة، المقاربة الدستورية...، نفس المرجع، ص: 134.

18 - خالد الشرفاوي السموني، الإشكالية الدستورية المتعلقة بتعيين الوزير الأول والوزراء، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 47، نونبر-دجنبر 2002، ص: 26.

يشترط في هذا المضمار أن يكون الوزير الأول بصفة خاصة منتمي إلى الأغلبية البرلمانية، بل ولم يشترط فيه أن يكون عضواً في المجلس النيابي¹⁹. فتعيين الوزير الأول في المغرب كان مجالا خاصا بالملكية، وقد أكد الحسن الثاني هذا الطرح في الكثير من المناسبات²⁰، وحتى في ظل دستور 1992 و1996 فإن التغيير الذي طرأ على الفصل 24 قد طرح العديد من الإشكالات، بخصوص تعيين الوزير الأول من الحزب السياسي، إلا أن منطق وروح الاستقرار بين الحكومة والبرلمان يفرض كى تستمر الحكومة في مزاولة مهامها أن تحصل على ثقة مجلس النواب عبر التصويت على البرنامج الحكومي، وبدون الحصول على التنصيب البرلماني الذي تقرر لأول مرة في ظل دستور 1992 تكون الحكومة فاقدة لأساس وجودها ويستحيل عليها الشروع في مباشرة مهامها²¹، إلا أنه حتى مع دخول دستور 1992 حيز التنفيذ لم يلتزم الملك بتعيين الوزير الأول من الحزب السياسي ولم يخضع التعيين لأي مقياس دستوري²²، إلا ابتداء مع حكومة التناوب التوافقي التي عين فيها الملك الوزير الأول من حزب الإتحاد الاشتراكي. وهذا ما حدث في الحكومة التي أفرزتها الانتخابات التشريعية لسنة 2007، والتي حصل فيها حزب الاستقلال على 52 مقعداً²³، ليتم على إثرها تعيين السيد عباس الفاسي وزيراً أولاً.

19 - مصطفى قلوب، النظام الدستوري المغربي - المؤسسة الملكية -، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، طبعة 1996-1997، ص: 35.

20 - انظر في هذا الصدد:

- خالد الشقاوي السموني، م.س، صص: 27-31.

- زكرياء أقنوش، تحديد مكانة الفصل 19 في النظام الدستوري والسياسي المغربي، مجلة الحقوق المغربية، "الفصل 19 من الدستور: الدلالات الشرعية والأبعاد القانونية"، سلسلة الأعداد الخاصة 2 العدد الثاني، أبريل 2011، صص: 249-251.

21 - مصطفى قلوب، م.س، ص: 36.

22 - عبد الكريم غلاب، التطور الدستوري والنيابي بالمغرب (1908-1992)، الطبعة الثالثة، 1993، ص: 102.

23 - كل شيء عن الانتخابات التشريعية لـ 7 شتنبر 2007، م.م.إ.م.ت، سلسلة نصوص ووثائق العدد 194، الطبعة الأولى 2008، ص: 236.

وإذا كانت الأحكام الدستورية في الدساتير السابقة لا تلزم الملك بتعيين الوزير الأول بناء على نتائج الاقتراع، فإنه مع دخول دستور المملكة لسنة 2011 حيز النفاذ قد عدل عن الصيغة السابقة وأصبح الملك مقيدا في تعيين رئيس الحكومة من الحزب المتصدر لأغلبية المقاعد في مجلس النواب، وبناء على ما أفرزته نتائج الانتخابات، وهكذا شكلت انتخابات 25 نونبر أول محطة فعلية لتطبيق الوثيقة الدستورية، حيث كان الهدف تنصيب المؤسسات الدستورية طبقا لمقتضيات الدستور الجديد وعلى رأس هذه المؤسسات بطبيعة الحال البرلمان والحكومة، وفي إطار التفعيل الإيجابي لمقتضيات الدستور²⁴، قام الملك بتعيين رئيس الحكومة طبقا لمقتضيات الفصل 47 من الدستور في فقرته الأولى، حيث وقع الاختيار على السيد عبد الإله ابن كيران أمين عام حزب العدالة والتنمية الذي تصدر انتخابات أعضاء مجلس النواب بحصوله على 107 مقعدا من مجموع مقاعد مجلس النواب²⁵، وبعد تعيين رئيس الحكومة قام هذا الأخير باقتراح أعضاء الحكومة طبقا للفقرة الثانية من الفصل 47 من الدستور، فهذه الفقرة يمكن أن تطرح العديد من التساؤلات نظرا لورودها بصيغة مختصرة وغير مفصلة، فهل هذا يعني أن سلطة الاقتراح المتوفرة لدى رئيس الحكومة لاستكمال مسلسل تشكيل أعضاء الحكومة مطلقة أم تخضع لعوامل سياسية؟ وهل يمكن له أن يختار فقط من ينتمون إلى حزبه بالضرورة الذي حصل على الأغلبية النسبية للمقاعد النيابية، أم يلجأ إلى حلول أخرى؟ وهل يلزم أن يكون كل أعضاء الحكومة يحملون لونا سياسيا معينا؟ خصوصا إذا حاولنا أن نربط قراءة الفصل

24 - أحمد مفيد ملاحظات منهجية حول تنزيل الوثيقة الدستورية، م.م.إ.م.ت، "الدستور الجديد للمملكة المغربية" - دراسات مختارة-، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 82، الطبعة الأولى 2013، ص: 65، انظر كذلك: أحمد مفيد، ملاحظات منهجية حول تنزيل الوثيقة الدستورية، م.م.إ.م.ت، سلسلة دراسات، عدد 103، مارس- أبريل 2012، ص: 15.

25 - ظهير شريف رقم 1.11.183 صادر في محرم 1433 (29 نوفمبر 2011) بتعيين السيد عبد الإله ابن كيران رئيسا للحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6000 الصادرة بتاريخ 5 محرم 1433 (فاتح ديسمبر 2011).

47 من الدستور في فقرته الأولى والثانية بالفصل 88 من الدستور؟ وبصفة عامة ما هي العوامل المتحكمة والموجهة لاختيار باقي أعضاء الحكومة؟

وللتذكير فإن الملك قبل دستور 1992 كان يتمتع بصلاحيات مطلقة في مجال اختيار أعضاء الحكومة، فكان الفصل 24 من دستور 1972 ينص على أن الملك يعين الوزير الأول والوزراء، فلأول مرة ظهرت كلمة "اقتراح الوزير الأول" في دستور 1992، لذا يتعين حصول الاتفاق بين الملك والوزير الأول في مجال تعيين الوزراء²⁶، فسلطة الاقتراح لها بعد كبير فالذي يقرر في النهاية لا يمكن له إلا القبول أو الرفض لكن لا يمكن له اتخاذ المبادرة وهذا بطبيعة الحال تقوية لمركز رئيس الحكومة ومكانته داخل الحكومة²⁷، وهكذا نجد أن الفقرة الثانية أعطت صلاحية وسلطة الاقتراح لرئيس الحكومة²⁸، بحيث أن سلطة تعيين باقي أعضاء الحكومة للملك مقيدة، ولا يملك في هذا الشأن إلا القبول أو الرفض للائحة المقترحين، إلا أن فهم مسلسل الاختيار في النظام الدستوري المغربي يجب أن تؤخذ فيه مجموعة من الاعتبارات السياسية²⁹:

✓ الأول: في حالة ما إذا حصل الحزب على الأغلبية المطلقة للمقاعد النيابية لن تطرح أمامه إشكالية تنصيبه، بحيث سيشرع في اقتراح أعضاء الحكومة من نفس لونه السياسي، ويضمن أغلبية برلمانية تؤيده في برنامجه وهذه النتيجة يصعب تحقيقها نظرا لنظام التعددية الحزبية التي يأخذ بها النظام الدستوري المغربي ونظرا لنمط الاقتراع والتقطيع الانتخابي المعتمدان، حيث استحالة وجود حزب أغلبية.

26 - مصطفى قلو، م.س، ص:36.

27 - خالد الشراوي السموني، م.س، ص: 32.

28 - ظهير شريف رقم 1.12.01 صادر في 9 صفر 1433 (3 يناير 2012) بتعيين أعضاء الحكومة، الجريدة الرسمية عدد 6009 مكرر بتاريخ 10 صفر 1433 (4 يناير 2012).

29 - انظر في هذا الخصوص: عبد الغني اعبيزة، المقاربة الدستورية لتعيين الملكي...، م.س، صص 136-134.

✓ الثاني: نظرا لصعوبة الحصول على الأغلبية المطلقة للمقاعد، فإن رئيس الحكومة يتم تعيينه بناء على الأغلبية النسبية أي بناء على نتائج الانتخابات التي حصلت عليها الأحزاب السياسية، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من الفصل 47 من الدستور.

لكن إذا كان هذا الأمر ينطبق على رئيس الحكومة، فإنه لا يمكن تطبيقه في الفقرة الثالثة من ذات الفصل، أي تعيين باقي أعضاء الحكومة من الحزب الذي حصل على الأغلبية النسبية لأنه سيصطدم مع ما جاء به الفصل 88 من الدستور.

ولصعوبة استمرار حكومة الأقلية، لأنه من المفترض أن يحصل رئيس الحكومة على تأييد للبرنامج الحكومي المعبر عنه بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتشكل منهم مجلس النواب، فالمنطق الدستوري يفترض انبثاق الحكومة من الأغلبية البرلمانية، لتسهيل الميلاد الطبيعي للحكومة الحزبية وتفادي الأزمات المؤسسية³⁰، لذلك فإن الحكومة المنبثقة عن البرلمان وبالأخص الأغلبية البرلمانية، تتوفر على الإمكانيات والقدرات لمزاولة عملها في مجال تحديد السياسات العامة والإشراف عليها انطلاقا من برنامجها المصادق عليه من طرف مجلس النواب كما يمكن لها أن تتجنب الخلافات والمشاكل المحتملة اعتراضها مع نواب الأمة³¹، وعلى هذا الأساس فإن رئيس الحكومة أو الحزب الحائز على أغلبية نسبية يجب أن يأخذ الفصل 88³² بعين الاعتبار، وبالتالي سيلجأ إلى عقد تحالفات مع أحزاب أخرى إما قبل أو بعد إجراء الانتخابات، ليضمن أغلبية برلمانية ويضمن التصويت الإيجابي على البرنامج السياسي، الذي من المفترض أن يتم

30 - عبد الغني اعبيزة، المقاربة الدستورية... م.س، ص 135.

31 - خالد الشراوي السموني، م.س، ص: 34.

32 - ينص الفصل 88 على ما يلي: " بعد تعيين الملك لأعضاء الحكومة يتقدم رئيس الحكومة أمام مجلسي البرلمان، مجتمعين، ويعرض البرنامج الذي يعتزم تطبيقه...
تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم لصالح البرنامج الحكومي".

التوافق على صيغته مع الأحزاب التي ستشكل الائتلاف الحكومي. ولأجل ذلك ففي هذه الحالة يجب على رئيس الحكومة أثناء اقتراحه لأعضاء الحكومة أن يأخذ بعين الاعتبار مسألة التحالفات الحزبية وذلك لضمان التصويت لصالح البرنامج الحكومي لأنه لا يمكن أن نتصور أغلبية برلمانية تصوت ضد البرنامج الذي تقدم به رئيس الحكومة، والذي تم التوافق بشأن صيغته، لأن تأليف الحكومة يجب أن لا يصطدم مع أغلبية برلمانية مضادة لها تستطيع إسقاطها عن طريق التصويت على البرنامج الحكومي بالرفض.

✓ الثالث: وهو المتعلق بحالة رفض الأحزاب السياسية التحالف مع الحزب الذي تصدر نتائج الانتخابات، فما هي الآليات الدستورية الممكنة تطبيقها في هذه الحالة؟

إن الدستور المغربي لم يعطي حلولاً ولم يتوقع مثل هذه الحالة وترك الأمر للممارسة السياسية، فالفصل 47 لم يعطي مخرجاً ولم يوضح بشكل مفصل الاحتمالات والصعوبات التي يمكن أن تواجه تشكيل الحكومة، لكن في هذه الحالة يمكن أن نفترض بعض الحلول:

- الحل الأول: وهو مباشرة الملك في تعيين باقي أعضاء الحكومة من الحزب المتصدر لنتائج الانتخاب، أو الائتلاف الحزبي النسبي، وفي هذه الحالة سيصطدم الفصل 47 مع الفصل 88 من الدستور الذي يقتضي التصويت لصالح البرنامج الحكومي حتى تستطيع الحكومة الحصول على ثقة مجلس النواب، ولتفادي عدم استمرارية المؤسسات الدستورية.

- الحل الثاني: وهو الوصول إلى عقد تنازلات مع أحزاب المعارضة حول البرنامج الحكومي، وهو أمر مستبعد، ولا يمكن الوصول إليه في ظل نظام يأخذ بالتعددية الحزبية، وفي ظل المشهد الحزبي المبلقن في المغرب.

- الحل الثالث: اللجوء إلى تطبيق النصوص الدستورية، أي لجوء الملك إلى تطبيق الفصل 96 من الدستور الذي ينص على ما يلي: "للملك بعد استشارة

رئيس المحكمة الدستورية، وإخبار رئيس الحكومة، ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المستشارين، أن يحل بظهير المجلسين معا أو أحدهما". وهذه هي الآلية الدستورية الوحيدة التي يمكن من خلالها أن يلجأ الملك إلى استعمال سلاح الحل، وهذا السلوك يبرره عدم توفر أغلبية برلمانية مطلقة لدى الحزب الذي تصدر نتائج الانتخابات، وهو ما يفسره الفصل 98 في المقطع الأخير منه الذي جاء فيه: "...ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب...".

فجوهر النظام البرلماني يقتضي تفادي الأزمات المؤسساتية، وبالتالي فاختيار وتشكيل الحكومة له علاقة جدلية مع نتائج الانتخابات، حيث أن تشكيل الحكومة تتحكم فيه العوامل السياسية بالدرجة الأولى، وبالتالي وجب أن تراعى في ذلك التحالفات وضمن أغلبية برلمانية مريحة تضمن التصويت الإيجابي على البرنامج الحكومي والمشاريع الحكومية.

المبحث الثاني: النتائج المترتبة عن تفكك الأغلبية والتفسير الدستوري السليم

إن منطوق ترابط أغلبية البرلمان بالأغلبية الحكومية³³، لا يمكن أن يكون قانونا ثابتا، بل يتغير بتغير المناخ السياسي، وطبيعة الأزمات السياسية التي تحكم منطوق التحالفات الحزبية، وبالتالي تبقى دائما هذه العلاقة الترابطية مهددة بالتفكك والانهيار، مما سيستج عنها نتائج على مستوى العلاقات بين المؤسستين وعلى مستوى الاستمرارية، وعلى هذا الأساس يفرض علينا في هذا السياق البحث على الاحتمالات والتوقعات التي حاول النص الدستوري أن يحيط بها في هذا المجال (المطلب الأول)، وكذلك التأويل الدستوري السليم للنتائج التي يمكن أن تؤول إليها تلك العلاقة (المطلب الثاني).

33 - عامر رمضان أبو ضاوية، المعارضة البرلمانية والديمقراطية النيابية "على ضوء الدروس السياسية المستفادة من أسباب انهيار جمهورية فايمر الألمانية"، دار أبي رقرق للطباعة والنشر، الرباط منشورات مركز ليبيا للدراسات الاستراتيجية والمستقبلية، الطبعة الأولى 2012، ص 47.

المطلب الأول : تعرض الائتلاف الحكومي للفسخ والانحلال :

كما هو معلوم فإن ما يميز واقع الحياة السياسية والدستورية في ظل النظام الحزبي التعددي هو إمكانية تعرضها لعدم الاستقرار الحكومي³⁴. وإذا حاولنا أن ننطلق من النص الدستوري لنرى مدى إمكانية توقعه لهذا الاحتمال أو إحاطته لهذا المجال، فإننا ما فتئنا نرجع لمضمون الفصل 47 من الدستور في فقراته الثالثة والرابعة والخامسة اللاتي جاء فيهم ما يلي : "... للملك بمبادرة منه، بعد استشارة رئيس الحكومة، أن يعفي عضوا أو أكثر من أعضاء الحكومة من مهامهم. ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة.

ولرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة، بناء على استقالتهم، الفردية أو الجماعية". فمن خلال هذا الفصل يمكن أن نستخلص النتائج التالية :

1- حق الملك في إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة حقا مقيدا وليس مطلقا، وهذا على خلاف التجارب الدستورية السابقة³⁵ التي كان يتمتع فيها

34 - عبد الغني اعبيزة، المسؤولية السياسية للحكومة والنمط الحزبي: أية علاقة ؟ م.م.إ.م.ت، سلسلة دراسات، العدد 47، نونبر - دجنبر 2002، ص: 39.

35 - كان مشروع دستور 1908 ينص في المادة 60 على ما يلي: "إن عزل الوزير الأكبر من منصبه أو اعتزاله من تلقاء نفسه، عزلت معه سائر الوزراء وسقطت الوزارة أما إن عزل الوزراء جميعهم فلا يعزل الوزير الأكبر ولا تسقط وزارته".

- أما دستور 1962 فنص في المادة 24 على ما يلي: "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا أفرادا أو جماعة".

- أما دستوري 1970 و1972 فنصا في المادة 24 على ما يلي: "يعين الملك الوزير الأول والوزراء ويعفيهم من مهامهم ويقيلهم إن استقالوا".

- وفي ظل دستوري 1992 و1996 فجاء في المادة 24 في كل منهما ما يلي: "يعين الملك الوزير الأول ويعين باقي أعضاء الحكومة باقتراح من الوزير الأول.

وله أن يعفيهم من مهامهم.

ويعفي الحكومة بمبادرة منه أو بناء على استقالتها".

الملك بسلطة مطلقة في إعفاء الحكومة³⁶، أما في ظل دستور المملكة لسنة 2011 فإن حق الملك في إعفاء الوزراء من مهامهم مقيد بالاستشارة القبليّة لرئيس الحكومة، والهدف الدستوري من الاستشارة يكمن في الحفاظ على الاستقرار الحكومي ومراعاة الأغلبية التي تنبثق منها الحكومة، خصوصا إذا كانت الحكومة ائتلافية، وهذه العبارة كذلك يمكن أن تطرح بعض التساؤلات والإشكالات على الشكل التالي: هل هذه الاستشارة ملزمة أم مجرد استشارة اختيارية؟ وما هي النتائج والآثار المحتملة في حالة ما إذا مس الإعفاء الملكي للوزراء طبيعة الائتلاف للحكومة؟ وهل الملك ملزم بأخذ رأي رئيس الحكومة أم غير ملزم بذلك؟

فبالنسبة للسؤال الأول، فإن وضوح النص الدستوري لا يحتاج إلى بيان، لأن الملك لا يمكن له في هذه الحالة أن يقدم على إعفاء الوزراء دون استشارة رئيس الحكومة، لأن هذا الأخير هو الذي يمتلك سلطة اقتراح الوزراء، وبالتالي كان واجبا دستوريا على الملك أن يستشير رئيس الحكومة باعتباره المسؤول عن التشكيلة الحكومية، وله يرجع الأمر في اقتراح من يعين الملك ليحل محل الوزير أو الوزراء الذين تم إعفائهم، وفي هذه الحالة يجب أن تراعى في هذه المسألة طبيعة التحالفات وطبيعة العلاقة التي تربط الحكومة بأغليبتها البرلمانية، حتى لا يؤدي الإعفاء الملكي للوزراء إلى عدم الاستقرار الحكومي، وهذا بالطبع ما قصدناه من السؤال الثاني، بحيث أن الإعفاء الملكي يجب أن يأخذ بالحسبان الأغلبية الحكومية وبالتالي كان بالضرورة أن يأخذ برأي رئيس الحكومة نظرا لانبثاق هذا الأخير من الأغلبية ومن صناديق الاقتراع، وبالتالي فرأي رئيس الحكومة في هذا السياق هو رأي مطابق ويجب على الملك أن يأخذ به وليس لمجرد رأي استشاري لا يلزم الملك به، مادامت قواعد الممارسة السياسية وقاعدة استمرار المؤسسات

36 - في هذا الصدد يقول الأستاذ مصطفى قلوش: "فيما يخص إقالة الحكومة أو قبول استقالته فإن الملك احتفظ بحقه المطلق في إعفاء الحكومة، فللملك الحق في أن يعفي الوزراء جملهم أو بعضهم بمبادرة فردية منه أو نتيجة لقبول استقالته، كما له الحق في أن يعفيهم بصفة جماعية وذلك وقت إعفاء الوزير الأول وتعيين آخر محله"، مصطفى قلوش، م. س، ص: 37.

الدستورية هي التي تفرض ذلك، اللهم في حالة ما إذا أنتجت لنا الممارسة الدستورية أعرافا مخالفة للمنهجية الديمقراطية لتطبيق الدستور، كأن تضم التشكيلة الحكومية أعضاء غير منبثقين من صناديق الاقتراع ولا يحملون لونا سياسيا معينا، ففي هذه الحالة لا يعدو أن يكون هذا الرأي مجرد رأي استشاري لأنه لا يمكن أن يؤثر على الائتلاف الحكومي.

2- النتيجة الثانية التي يمكن أن نستخلصها من الفصل 47 من الدستور، تتعلق بالدور الذي أصبح يحتله رئيس الحكومة في الهندسة الدستورية، حيث أصبح له الحق في المبادرة بإعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، وهذا على خلاف جل التجارب الدستورية المغربية السابقة³⁷ التي كان فيها موقع الوزير الأول موقعا تابعا، حيث أن مؤسسة الوزير الأول لم تكن تشكل قوة داخل السلطة التنفيذية إذ لم يكن من الممكن الحديث عن ثنائية السلطة التنفيذية كما هو الحال في فرنسا، وهو ما يرجعه الباحثين إلى سمو المؤسسة الملكية في الدستور المغربي³⁸، إلا أن حضور سلطة الملك ملازم دائما لأي قرار يمكن أن يتخذه رئيس الحكومة في حالة ما إذا رغب في وضع حد لمهام الوزراء حيث يتوجب عليه أن يقدم طلب إلى الملك يلتمس فيه باعتباره جزءا مكونا من السلطة التنفيذية أن يعفي عضوا أو أكثر من الحكومة من مهامهم. وهذا التقييد يجد تبريره فيما نصت عليه الفقرة الرابعة من الفصل 42 التي تنص على ما يلي: "...توقع الظهائر بالعطف من قبل رئيس الحكومة، ماعدا تلك المنصوص عليها في الفصول... 47 (الفقرتان الأولى والسادسة)..."، لأن تعيين الملك لأعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها يتم بموجب ظهير يوقع بالعطف من طرف رئيس الحكومة، حتى يتحمل

37 - للاستزادة أكثر حول موضوع إنهاء مهام الحكومة انظر في ذلك: أمينة المسعودي، الوزراء في النظام السياسي المغربي (1955-1992) الأصول - المنافذ - الآمال، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 2001، الصفحات من 249 إلى 295.

38 - خالد الشرقاوي السموني، م.س، ص: 35.

فيه المسؤولية³⁹، ومادام الأمر كذلك فلا يجب أن يتجاوز رئيس الحكومة المكانة التي يمتلكها الملك، والظهير الذي اتخذ في تعيين الوزراء نظرا لحمولته الدستورية⁴⁰، وبالتالي حتى يتم إعفاء الوزراء بمبادرة من رئيس الحكومة كان بالضرورة الرجوع للقرار الملكي في هذا الشأن أخذًا بعين الاعتبار المكانة التي يحتلها الظهير. والتساؤل المطروح هنا، هو ما هي الصيغة القانونية التي يتم بها إعفاء الوزراء بمبادرة من رئيس الحكومة؟ هل يتم ذلك بموجب مرسوم. أم بموجب ظهير؟ فإذا انطلقنا من الفقرة الرابعة من الفصل 47 نجدها لا تعطي الحق لرئيس الحكومة إلا في المبادرة، أي له حق تسمية الوزراء الذين يرغب في أن يضع الملك حدا لمهامهم، وهذا التصرف أي الإعفاء، لا يتم إلا بموجب ظهير⁴¹ يتخذه الملك ويوقعه بالعطف برئيس الحكومة حتى يتحمل فيه المسؤولية، ونظرا كذلك لأن رئيس الحكومة هو الذي لديه الحق الدستوري في اقتراح من يجل محله.

ويتضح لنا من النتيجة الأولى والثانية، أن النص الدستوري لا يوضح الأسباب التي قد تدعو لوضع حد لمهام عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، سواء بمبادرة ملكية أو بمبادرة من رئيس الحكومة. وقد أشارت في هذا السياق الأستاذة أمينة المسعودي على أنه من خلال رصد الممارسة السياسية والدستورية بالمغرب فقد اتضح وجود أسباب سياسية مختلفة لوضع حد لمهام الوزراء بصفة جماعية⁴²، وتضيف الباحثة أنه قد تم رصد ثلاثة أسباب سياسية لإقالة الحكومات، فقد أقيمت حكومات نتيجة لطلبها الاستقالة كما أقيمت حكومات

39 - تنص المادة 64 من الدستور الإسباني لسنة 1978 على ما يلي: "إن أعمال الملك يوقع عليها بالعطف، رئيس الحكومة ..."

الأشخاص الذين يوقعون بالعطف يساءلون عن أعمال الملك".

40 - للاستزادة أكثر حول دلالة التوقيع بالعطف والقيمة القانونية للظهير انظر: محمد أشركي، الظهير الشريف في القانون العام المغربي، دار الثقافة للنشر، ط: 1983، ص: 131-150.

41 - للإطلاع على الصيغة القانونية لإقالة الحكومة انظر: أمينة المسعودي: م.س، صص: 266-273.

42 - أمينة المسعودي، م.س، ص: 253.

أخرى نتيجة إقالة رئيسها أو وزيرها الأول وأقيلت حكومات أخرى نتيجة ابتداء تجربة برلمانية، لكننا إذا تمعنا النظر فيما قامت الأستاذة بتحديدده، فسنجد أنها لا تتحدث عن الأسباب السياسية بقدر ما تتحدث هنا عن الإطار الدستوري المنظم للاستقالة⁴³ أو بمعنى آخر التحديد الدستوري لحق الاستقالة والإقالة.

ومن جهتنا إذا ما حاولنا أن نبحث في الأسباب السياسية التي قد تؤدي إلى إقالة الحكومة بمبادرة من الملك أو رئيس الحكومة، فلا بد من أن نقوم بتحليل بعض النصوص الدستورية التي يمكن أن ترشدنا لفهم الأسباب التي قد تؤدي إلى إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة وذلك على الشكل التالي :

- ينص الفصل 42 من الدستور على ما يلي : "الملك رئيس الدولة، وممثلها الأسمى".

- الفصل 48 من الدستور ينص : "يرأس الملك المجلس الوزاري، الذي يتألف من رئيس الحكومة والوزراء".

- الفصل 49 من الدستور ينص : "يتداول المجلس الوزاري في القضايا والنصوص التالية :

- التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة".

- الفصل 89 من الدستور ينص : "... تعمل الحكومة تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين".

- الفصل 92 من الدستور ينص : "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية :

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري".

43 - بالرجوع إلى الدستور الإسباني لسنة 1978 نجده ينص في المادة 101 على ما يلي : "تنتهي مهام الحكومة عقب إجراء الانتخابات العامة، وفي حالة فقدان الثقة البرلمانية المنصوص عليها دستوريا، أو إثر وفاة أو استقالة رئيس الحكومة".

- الفصل 93 من الدستور ينص : "الوزراء مسؤولون عن تنفيذ السياسة الحكومية، كل في القطاع المكلف به، في إطار التضامن الحكومي. يقوم الوزراء بأداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، ويطلعون مجلس الحكومة على ذلك".

فمن خلال ربط هذه الفصول فيما بينها يمكن أن نستنبط الأسباب السياسية التي يمكن لها أن تؤدي بالملك أو رئيس الحكومة إلى وضع حد لمهام الوزراء، حيث يتضح لنا من خلال هذا الربط مستويين من المسؤولية:

✓ **المستوى الأول:** مسؤولية أعضاء الحكومة أمام الملك، باعتباره أحد رؤوس السلطة التنفيذية، وكـرئيس للدولة وممثلها الأسمى، عن تنفيذ سياسة الدولة التي يصادق عليها الملك في المجلس الوزاري ويحدد توجهاتها الإستراتيجية، وبالتالي ففي حالة عدم قدرة أو كفاءة أو عدم التزام الوزراء بهذه التوجيهات يشكل سببا رئيسا ليقوم الملك بتوظيف حق الإعفاء ويضع حدا لمهام الوزير أو الوزراء الذين لم يتحملوا المسؤولية.

✓ **على المستوى الثاني:** وهي مسؤولية أعضاء الحكومة أمام رئيس الحكومة، عن السياسة العامة للدولة التي يحدد توجهاتها الإستراتيجية في مجلس الوزراء، ومسؤوليتهم عن تنفيذ البرنامج الحكومي، وكذلك مسؤوليتهم عن تنفيذ السياسة الحكومية القطاعية.

فمن خلال هذه النتائج، تتضح لنا الأسباب المباشرة التي يمكن أن تؤدي بالملك إلى إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة، كما يمكن كذلك لرئيس الحكومة باعتباره مسؤولا عن ضمان تنفيذ سياسة الدولة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر من أعضاء الحكومة.

3- النتيجة الثالثة التي يمكن أن نستخلصها من الفصل 47 في فقرته الخامسة، وهي المتعلقة، بطلب رئيس الحكومة من الملك إعفاء عضو أو أكثر بناء

على استقالتهم بصفتهم الفردية أو الجماعية، وفي هذه الحالة يعتبر رئيس الحكومة واسطة بين أعضاء الحكومة باعتبارهم جزءاً من التشكيلة الحكومية، والملك، وحيث أنه لا يمكن لأعضاء الحكومة أن يطلبوا بصفة مباشرة من الملك إعفائهم لأنهم يتحملون مسؤوليتهم أمام رئيس الحكومة، ويعملون تحت سلطته، وهذا خلافاً لكل التجارب الدستورية المغربية التي لم يكن فيها الوزير الأول واسطة بين أعضاء الحكومة والملك، حيث كان للملك سلطة مباشرة في إعفائهم، كما كان لأعضاء الحكومة الحق في أن يطلبوا الاستقالة مباشرة من الملك، لكن مع دخول دستور 2011 يمكن القول بأنه شكل خطوة جد متقدمة بالمقارنة مع ما كان معمولاً به في ظل الدساتير السابقة، حيث أنه أصبح الآن من الممكن الحديث عن ثنائية السلطة التنفيذية، كما هو معمولاً به في الأنظمة البرلمانية المقارنة⁴⁴، كما يمكن القول أن الحكومة أصبحت تشكل مؤسسة منافسة للمؤسسة الملكية، وأصبح من الممكن القول "بمؤسسة رئيس الحكومة"، وليس كما كان عليه الأمر سابقاً حيث أن الحكومة كانت "حكومة جلالة الملك"، وليست حكومة الوزير الأول⁴⁵.

وترتيباً على كل ما سبق أن استنتجناه يتضح لنا بأن النص الدستوري لم يتحدث بشكل مباشر عن تعرض الائتلاف الحكومي للتفكك، إلا أنه من خلال هذه التفسيرات التي أوضحناها، يمكن أن تكون سبباً في تعريض التحالف الحكومي للفسخ والانحلال، مما يعني: تحريك وانتعاش الآليات الدستورية، وآليات المسؤولية السياسية وبالتالي سيادة ظاهرة عدم الاستقرار الحكومي كلما

44 - خالد الشرفاوي السموني، م.س، ص: 35.

45 - تنص المادة الثامنة من الدستور الفرنسي لسنة 1958 المعدل في 23 يوليو 2008 على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول...".

كما يعين أعضاء الحكومة الآخرين وينهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول".

- كما تنص المادة 62 من دستور المملكة الإسبانية لسنة 1978 في فقرتها الخامسة على أنه يسند للملك: "أن يعين ويعزل أعضاء الحكومة باقتراح من رئيسها".

- كما تنص المادة 100 من الدستور الإسباني كذلك على ما يلي: "يعين الملك باقي أعضاء الحكومة ويعزلهم باقتراح من رئيسها".

حصل انشقاق وخلافا داخل صفوف الأغلبية الحكومية⁴⁶. وبالتالي يستدعي الأمر توظيف الآليات الدستورية الممكنة.

المطلب الثاني : تحريك الآليات الدستورية :

إذا كنا قد أشرنا إلى الآليات الدستورية التي يمكن أن تؤدي إلى تفكك الأغلبية الحكومية، سواء كان ذلك عن طريق الإعفاء الملكي أو عن طريق تقديم الاستقالة، أو رغبة حزب في التحالف الحكومي الانسحاب من الأغلبية، فإن انحلال وتفسخ الائتلاف الحكومي⁴⁷، يؤدي بالضرورة إلى تفعيل الآليات الدستورية الممكنة.

أولا : على مستوى الحكومة والبرلمان :

إن رغبة حزب في التحالف الحكومي الانسحاب منه، يؤدي بنا أولا، إلى تحديد معنى الانسحاب في هذا السياق ؟ وما هو الحل ؟ فالمقصود هنا بالانسحاب هو تقديم الاستقالة، أي استقالة وزراء الحزب من التشكيلة الحكومية، لأن الانسحاب بدون تقديم الاستقالة، أمر لا يمكن أن يقبله منطوق تحمل المسؤولية ومنطق التمثيلية. والانسحاب يكون دائما نتيجة التحالفات الهشة

46 - عبد الغني اعبيزة، المسؤولية السياسية للحكومة والنمط الحزبي، أية علاقة؟ م.س، ص: 39.

47 - "في الديمقراطية التعددية يقال ائتلاف حكومي عن حكومة تضم وزراء يأتون من أحزاب مختلفة، هذه الصيغة تفرض نفسها عموما عندما لا تملك أي تشكيلة حزبية الأكثرية المطلقة في البرلمان ولكن يمكن اللجوء إليها في ظروف خطيرة استثنائية، ويتطلب ذلك توافقا وطنيا على أوسع ما يمكن، فإذا كان عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان كبيرا جدا فإن عدد التطبيقات الوزارية المعقولة نظريا يترك للمكلف بتشكيل الحكومة هامشا للمناورة يسمح له ألا يعتمد إلا قليلا على المطالب التي يطرحها كل طرف شرطا لاشتراكه في الحكومة، كما أن ممارسة الحكومة الائتلافية تجعل بقاءها متوقف على الانسحاب المحتمل الذي قد يقرره قادة التشكيلات المشتركة في الحكومة وهو ما يشكل في نفس الوقت ضغطا على الطريقة التي يمارس بها رئيس الحكومة سلطته على وزرائه وعلى الطريقة التي ينفذ بها البرلمان آليات المسؤولية الملحوظة في الدستور."

- انظر: غي هيرمي - برنارد بادي - بيار بيرنوم - فيليب برو، معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية، ترجمة هيثم اللمع، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2005، ص: 8.

غير المبنية على توافقات واسعة حول المطالب التي يمكن أن يطرحها كل حزب، وكذلك يدل على غياب توافق حول البرنامج الحكومي الذي على أساسه نالت الحكومة الائتلافية ثقة الأغلبية البرلمانية. أما إذا قرر طرف في الحكومة الانسحاب فما عليه إلا أن يلتجئ إلا تطبيق مقتضيات الدستور، طالما أن هذا الأخير يحظى في الدول والمجتمعات المتحضرة بقداسة مطلقة باعتباره القانون الأسمى الذي ينظم العلاقة بين الحكام والمحكومين، فهو مصدر شرعية ومشروعية كل الإنتاجات القانونية وكل القرارات الصادرة عن الهيئات السياسية الفاعلة باسم الدولة⁴⁸، وهو ما يعني في هذا السياق اللجوء إلى تفعيل مقتضى الفصل 47 من الدستور. في هذا السياق يفرض على رئيس الحكومة على أن يقوم باقتراح الأعضاء الذين سيحلون محل الأعضاء الذين تم إعفائهم من مهامهم. كما أنه لا يمكن للوزراء الذين استقالوا أن ينسحبوا مباشرة بعد إعفائهم، نظرا لأن مبدأ الاستمرارية يفرض عليهم أن يقوموا بتصريف الأمور إلى غاية تعيين الأعضاء الآخرين مكانهم، رغم أن الدستور المغربي لا ينص على هذه الإمكانية، بشكل صريح إلا أنه يمكن استنباطها عن طريق القياس من خلال ما ينص عليه الفصل 87 من الدستور في فقرته الثالثة التي جاء فيها ما يلي: "ويحدد القانون التنظيمي ... القواعد الخاصة بتصريف الحكومة المنتهية مهامها للأمر الجاري"، وهو ما يعني قيام أعضاء الحكومة الذين وضع حد لمهامهم بتصريف الأمور إلى غاية تعيين من يحل محلهم، أما إذا رجعنا إلى التجربة المقارنة فنسجد أن الدستور الإسباني قد كان صريحا في هذا المجال حيث نص في المادة 101 الفقرة الثانية على ما يلي: "تستمر الحكومة المستقلة في ممارسة وظائفها إلى أن تسلمها حكومة جديدة".

وبناء على ما قلناه أعلاه، فإن قواعد الممارسة السياسية تستدعي من رئيس الحكومة إذا اعتبره مسؤولا عن تشكيل الحكومة، أن يبحث عن تحالفات

48 - عبد اللطيف أكنوش، واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن الواحد والعشرين، مكتبة بروفانس الدار البيضاء، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى 1999، ص: 54.

جديدة، يضمن بها أغلبية تسانده في البرلمان حتى يكون هناك انسجام فيما بينها، أما إذا لم يتم هذا التحالف، فإنه سيضطر إلى تشكيل حكومة أقلية⁴⁹، وهو ما سيستج المعادلة التالية : معارضة قوية غير مساندة / أغلبية حكومية ضعيفة مدعمة، النتيجة إذن هي عرقلة عمل الحكومة/انتعاش آليات المسؤولية السياسية / عدم التوازن بين البرلمان والحكومة / عدم استمرارية المؤسساتين.

إذا في هذا السياق سيكون هناك إحدى الآليات التالية : فإما أن يلجأ رئيس الحكومة إلى الفصل 104 من الدستور الذي ينص على أنه : "يمكن لرئيس الحكومة حل مجلي النواب، بعد استشارة الملك ورئيس المجلس...بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري. يقدم رئيس الحكومة أمام مجلس النواب تصريحاً يتضمن بصفة خاصة دوافع قرار الحل وأهدافه". وإما أن يلجأ رئيس الحكومة إلى طرح مسألة الثقة لدى مجلس النواب بناءً على الفصل 103 من الدستور، وفي هذه الحالة يستدعي الأمر تصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتكون منهم المجلس لسحب الثقة منها واستقالة الحكومة. والحالة الأخيرة، أن يلجأ البرلمان إلى معارضة الحكومة تحمل مسؤوليتها عن طريق ملتصق الرقابة المنصوص عليه في الفصل 105 من الدستور، الذي يستدعي موافقة الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب حتى يؤدي إلى استقالة الحكومة استقالة جماعية.

ففي الحالة الأولى يتوقف الأمر على القرار الملكي وعلى ما سيفرزه المجلس الوزاري المنعقد برئاسة الملك، أما في الحالة الثانية والثالثة فالأمر يتوقف على توفر النصاب القانوني لإسقاط الحكومة، والتساؤل المطروح، هل ستتوحد الأحزاب المعارضة في البرلمان من أجل التصويت على سحب الثقة من الحكومة أو

49 - تدل حكومة أقلية في نظام ديمقراطي تمثيلي، على تشكيل حكومي هو حصيبة إئتلاف برلماني هو الأقل عدداً، وهذا ما يحدث عندما تؤدي الإنقسامات الحزبية إلى استحالة تشكيل إئتلاف أكثرية فتظهر تعددية إئتلافات أقلية ممكنة... وقد تنتج حكومة أقلية أيضاً عن الانسحاب من الإئتلاف الحكومي لبعض التشكيلات التي تؤلفه". - معجم علم السياسة والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، صص: 65-66.

التصويت بالموافقة على ملتمس الرقابة؟ وهل لديها نفس الرؤى ونفس الأسباب التي تراها فرصة مناسبة لإسقاط الحكومة؟ إذ أن اختزال المعارضة في كونها تعارض الحكومة وتعرقل عملها، يعتبر اختزالاً لا يأخذ بعين الاعتبار طبيعة المعارضة، وكيفية تعامل المعارضة مع الحكومة، ففي النظم الديمقراطية النيابية تعتبر المعارضة مكمل ضروري لها ودورها لا يتمثل في اكتشاف أخطاء الحكومة وتقديمها للرأي العام فقط، بل أكثر من ذلك، العمل سويماً مع باقي مكونات النظام الديمقراطي النيابي والسعي إلى المشاركة في هندسة مشروع حكم "يخضى بالموافقة من قبل الناخبين"⁵⁰، وعلى هذا الأساس قد يكون هناك حزب أو بعض الأحزاب التي قد لا ترى مصلحة في التصويت على ملتمس الرقابة ضد الحكومة، رغبة منها في المشاركة في الحكم وفي منافسة الحكومة، وبالتالي قد يصعب إسقاط الحكومة في هذه الحالة. وذلك على خلاف التجربة الدستورية الإيطالية باعتبارها غنية من حيث تفعيل وتنشيط المسؤولية السياسية، ويؤدي ذلك في العديد من الأحيان إلى عدم الاستقرار، حيث أن الشروط الدستورية غير المعقلنة بالشكل المطلوب لتنظيم العلاقة بين البرلمان والحكومة أثرت باللموس على عدم استقرار الحكومات الإيطالية⁵¹.

وفي كل الأحوال يظهر بأن النظام الحزبي وطبيعة الأحزاب هو الذي يحدد ويساهم في الاستقرار الحكومي من عدمه، وإذا كانت آلية المسؤولية السياسية تلعب دوراً مهماً في عدم الاستقرار الحكومي والمؤسساتي فهذا لا يعني أنه يشكل أمراً سلبياً بقدر ما يساهم في ديمقراطية الممارسات البرلمانية وحل العديد من الأزمات المؤسساتية والسياسية⁵².

50 - عامر رمضان أبو ضاوية، مرجع سابق، ص: 81.

51 - عبد الغني اعبيزة، البرلمان والمسؤولية السياسية للحكومة - دراسة تحليلية مقارنة للتجارب البرلمانية -، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 2008، صص: 80-83.

52 - المرجع نفسه، ص: 94.

ثانيا : على مستوى الملك :

إن تعرض الحياة المؤسساتية لعدم الاستقرار والتوازن تطرح فرضية إمكانية التدخل الملكي لإعادة مجرى الأمور إلى السير الطبيعي، فإذا كانت العلاقة بين المؤسسة البرلمانية ومؤسسة رئيس الحكومة يجب أن تطبعها روح التعاون والاشتغال معا في تدبير السياسات العامة، فإن أي عائق يمكن له أن يحول دون ذلك، يمكن أن يؤدي إلى نتائج سلبية على مستوى تدبير الشأن العام الوطني وعلى مستوى الاستمرارية. وعلى هذا الأساس، فإن الدستور قد أرسى آليات يمكن الاحتكام إليها للوصول إلى حلول تؤدي إما إلى إعادة الأمور إلى سيرها العادي وإما إلى شل حركة المؤسسات بشكل مؤقت.

وعليه فإذا كان الملك يمثل جزءا مهما في الحياة السياسية والدستورية في المغرب وباعتباره رئيسا للدولة كان بالضرورة أن يكون من شأنه التدخل في تهدئة الأوضاع وإعادتها إلى نصابها، ولكن كيف يتم ذلك؟ ولماذا؟ ففي سياق حديثنا حول تفكك الأغلبية الحكومية، فقد أشرنا إلى عدة أجوبة دستورية وسياسية ممكنة، إلا أنها في آخر المطاف لا يمكن أن تؤدي إلى الحل. وفي هذا السياق قد منح المشرع الدستوري إمكانيتين في يد الملك يمكن اللجوء إليها كلما كانت هناك أزمة مؤسساتية، فإما أن يلجأ إلى سلاح الحل وإما أن يلجأ إلى تطبيق مضمون الفصل 42 من الدستور باعتباره رئيسا للدولة.

1- وضع حد لولاية مجلسي البرلمان أو أحدهما :

بالرجوع إلى الدستور المغربي لسنة 2011 نجده ينص في الفصل 51 منه على ما يلي : "للملك حق حل مجلسي البرلمان أو أحدهما بظهير، طبق الشروط المبينة في الفصول 96 و 97 و 98..."، يتضح ظاهريا من خلال هذا الفصل بأن للملك سلطة واسعة في تجاوز التمثيلية البرلمانية، حيث يتدخل مباشرة لكي يضع حدا لمهام أحد مجلسي البرلمان أو هما معا، فسلح الحل البرلماني لا يمكن اعتباره تجاوزا

لسلطة البرلمان بل يعتبر وسيلة لتجاوز نتائج تعطيل المؤسسات⁵³، وبالتالي فاستعماله من طرف رئيس الدولة (الملك) لا يمكن اللجوء إليه إلا في حالات خاصة مؤسسية، وقد أكد في هذا الشأن الأستاذ مصطفى قلوش قائلاً: "بأن الحق في حل البرلمان يستعمل لغايات متعددة منها⁵⁴: تأمين استقرار الحكومة والنأي بها عن تقديم الاستقالة ويمكن أن يستعمل كوسيلة لحسم الخلاف بين الأحزاب التي لها تمثيل داخل البرلمان بقصد تحقيق أغلبية متجانسة قارة لم تكن متوافرة كما يلتجأ إليه كوسيلة يدافع بها رئيس الدولة عن آرائه التي يعتقد أنها تحقق المصلحة العامة وأن الشعب يؤيده فيها".

فالحل البرلماني إذن لا يأخذ معناه الحقيقي إلا انطلاقاً من الظرفية السياسية التي فرضته⁵⁵، فهو من ناحية الفلسفة الديمقراطية أهون وأخف وأسلم من اللجوء إلى الاستثناء، وبالتالي فالملك في النظام الدستوري المغربي أو رئيس الدولة في الأنظمة الأخرى⁵⁶ يمتلكون حق الحل في الحالة التي يستحيل معها تحقيق أي انسجام أو تجانس في علاقة الحكومة بالبرلمان، أو علاقة الأغلبية البرلمانية بالحكومة المنبثقة عنها، أو في حالة عدم الاستقرار السياسي الذي يمكن أن يحدث من جراء تصدع الأغلبية البرلمانية أو سحب دعمها للحكومة أو حدوث تغيير في الخريطة السياسية من شأنه أن يفقد الحكومة أغلبية برلمانية منسجمة داعمة لها⁵⁷.

53 - P.Pactet et F.Mélin-Soucramanien, Droit constitutionnel, 31e édition, Dalloz, 2012, P :424.

54 - مصطفى قلوش، النظام الدستوري المغربي...، مرجع سابق، ص: 105.

55 - نجيب الحجيوي، سمو المؤسسة الملكية في المغرب، -دراسة قانونية-، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس أكادال-الرباط، السنة الجامعية 2001/2000، ص 138.

56 - طبقاً للفصل الثاني عشر من الدستور الفرنسي لسنة 1958 يحق لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية، للمزيد من التفاصيل انظر:

- P.Pactet et F.M.Soucramanien, Op.cité, P : 422-424.

- Philippe Ardant et B.Mathieu, institution politiques et droit constitutionnel, 20e édition, LGDJ, Montchrestien, 2008, P : 486-487.

57 - عبد الإله فونثير، العمل التشريعي بالمغرب، أصوله التاريخية ومرجعياته الدستورية - دراسة تأصيلية تطبيقية - الجزء الثالث، سلسلة دراسات وأبحاث جامعية 4، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى: 2002، ص: 36.

وهو ما يسمح للملك في هذا المجال لكي يستعمل حق الحل الذي يؤدي بالضرورة إلى إجراء انتخابات برلمانية جديدة لصالح التوازن المؤسسي، وهو ما يعني كذلك الاحتكام إلى الشعب للحسم في الأمر عن طريق الاقتراع، وفي هذا الصدد، تظهر الأهمية الكامنة لحق الحل لا كسلطة مطلقة للملك بل كسلطة تقريرية للإرادة العامة⁵⁸.

فحق الحل إذن هو سلاح ووسيلة بيد الملك لإعادة بناء أغلبية جديدة منسجمة ومساندة للحكومة تفاديا لعدم الاستقرار والتوازن في العلاقة بين البرلمان والحكومة وهو ما يمكن أن نستشفه من منطوق الفصل 98 الذي ينص على أنه: "إذا وقع حل أحد المجلسين فلا يمكن حل المجلس الذي يليه إلا بعد مضي سنة على انتخابه، ما عدا في حالة تعذر توفر أغلبية حكومية داخل مجلس النواب الجديد".

2- استعمال الفصل 42 من الدستور :

انطلاقاً من هذا الفصل⁵⁹ نجد أن الملك يتمتع من خلاله بالعديد من الاختصاصات التي جاءت عامة، ويمكن أن تختلف جميع الميادين والمجالات.

58 - لا بد من أن نشير هنا إلى النقاشات الفقهية والقانونية التي أثارها حق الحل البرلماني الذي طالما اعتبر احتكاراً للملك في مجال الوظيفة التشريعية وانتقاصاً من دور البرلمان، حيث كان الملك يتمتع دستورياً بحق ممارسة الوظيفة التشريعية أثناء حل البرلمان، رغم أن الممارسة لم تثبت لجوء الملك إلى حل البرلمان في ظل التجارب الدستورية السابقة. وإذا رجعنا إلى دستور المملكة لسنة 2011 فلن نجد أي نص دستوري يشير إلى أن الملك يمارس وظيفة التشريع في حالة الحل، وفي هذا الصدد يمكن أن تطرح إشكالية من يملأ الفراغ؟ فغياب التنصيب الدستوري في هذا المجال لا يعني عدم التدخل الملكي لكي يشرع بل يمكن له ذلك بناء على الفصل 42 من الدستور، وهنا يطرح تساؤل الغاية التي تغيها المشرع الدستوري في العدول عن الصياغة السابقة؟ حيث لا يجب أن يفهم هذا على أنه إغفال دستوري، وهو ما يمكن أن يدل على المرونة التي يحاول المشرع الدستوري أن يضيفها على العلاقة بين المؤسسة البرلمانية والملك.

59 - ينص الفصل 42 من دستور المملكة لسنة 2011 على ما يلي : "الملك، رئيس الدولة، وممثلها الأسمى، ورمز وحدة الأمة، وضامن دوام الدولة واستمرارها، والحكم الأسمى بين مؤسساتها، يسهر على احترام الدستور، وحسن سير المؤسسات الدستورية، وعلى صيانة الاختيار الديمقراطي، وحقوق وحرريات المواطنين والمواطنات والجماعات، وعلى احترام التعهدات الدولية للمملكة. ... يمارس الملك هذه المهام، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخولة له صراحة بنص الدستور".

وفي هذا السياق كان لا بد أن نعود بعض الشيء إلى الوراء للتذكير بالمكانة التي كان يحتلها الفصل 19 في الدساتير السابقة الذي طالما خضع لعدة تأويلات فقهية وقانونية، حيث يقول في هذا الصدد الأستاذ مصطفى قلووش بشأن هذه التأويلات التي حاولت رصد أهمية ومكانة الفصل 19 من الدستور المغربي ما يلي: " اللافت للنظر هو أن الباحثين الذين تناولوا هذا الفصل بشيء غير قليل من البيان، انتهى الأمر بهم إلى إعطاء الفصل 19 بعدا يكاد يهشم الوثيقة الدستورية بما تتضمنها من مقتضيات وأحكام، كما أن البعض من جراء عدم تبيين حقيقة وأهمية الفصل 19 قرر دون روية أن النص الدستوري يتميز فقط بقيمة رمزية⁶⁰. وحسب أحد الباحثين فإن الفصل 19 كان له مخزون عام يمكن اقتصاده في العناصر التالية⁶¹:

- المخزون الديني: إمارة المؤمنين وحماية الدين.
 - المخزون الوطني باعتباره الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة.
 - المخزون الرمزي المتعلق بالتمثيلية الأسمى للأمة ورمز وحدتها.
 - المخزون السياسي والقانوني ويتجلى في حماية الدستور وصيانة حقوق وحرية المواطنين والجماعات والهيئات.
- كما يضيف نفس الباحث⁶² بأن الفصل 19 يمكن أن يخضع لتأويل عرضي أو مناسباتي، والذي ينصب حول حل إشكالات قانونية أو سياسية لا يؤطرها الدستور إما نتيجة لغموض وعمومية وتردد النص الدستوري، وإما نتيجة للطابع الاختزالي للدستور المغربي ككل. حيث أن التفاعلات والحاجات التي

60 - مصطفى قلووش، سمو وعلو المؤسسة الملكية من خلال التأويل الفقهي والتحليل القانوني للفصل 19 من الدستور، مجموعة مقالات منشورة بجريدة الحركة، مجموعة في كتاب تحت عنوان " التأصيل الفقهي لبعض الإشكالات الدستورية".

61 - نجيب الحجوي، سمو المؤسسة الملكية...، مرجع سابق، صص: 254-263.

62 - نفس المرجع، ص: 278 وما بعدها.

يفرزها الحقل السياسي، تستوجب تدخل رئيس الدولة أحيانا كملك دستوري وأحيانا كأمر المؤمنين، إما من أجل حل خلافات دستورية وسياسية عبر استعماله لسلطة التحكيم وإما من أجل مراقبته لمختلف التفاعلات عبر استقراره لتحركات الحقل السياسي المغربي وللفاعلين فيه.

وعموما إذا كان للملك صلاحيات واسعة بموجب الفصل 19 من الدساتير السابقة وخضع لتأويلات عدة نظرا لاستحالة الفصل بين تمثيلته كرئيس الدولة وتمثيلته كأمر المؤمنين، فإنه بعد دخول دستور المملكة لسنة 2011 نجده قد حاول أن يخفف من تلك الحمولة التي كان يحملها الفصل، ونمت تجزئته إلى فصلين، فصل يتعلق بمهام إمارة المؤمنين وهو الفصل 41، وفصل يتعلق بمهام الملك باعتباره رئيسا للدولة، وبالتالي يتضح بأن المشرع الدستوري في دستور 2011 كان أكثر ليبرالية⁶³ من نظيره في الدساتير السابقة، عندما حاول أن يفصل بين المهام والصلاحيات التي يتمتع بها الملك. وفي نفس السياق كان لابد من أن نجيب على التساؤلات التالية: هل يمكن ويحق للملك أن يتدخل من تلقاء نفسه لحل الأزمة بناء على الفصل 42؟ وهل يحق لحزب في التحالف الحكومي أن يطلب التدخل الملكي بناء على نفس الفصل؟

إذا حاولنا أن نستخرج العناصر الأساسية الواردة في مضمون الفصل 42 من الدستور والتي يمكن من خلالها للملك كرئيس دولة (وليس كأمر المؤمنين

63 - إذا رجعنا إلى التجربة المقارنة نجد أن الفصل 56 من دستور المملكة الإسبانية ينص على ما يلي: "الملك هو رئيس الدولة ورمز وحدتها واستمراريتها، وهو الحكم المعدل لوظيفة تنظيم المؤسسات. يتول التمثيل الأسمى للدولة الإسبانية في العلاقات الدولية خاصة مع أمم جماعاتها التاريخية، ويمارس الوظائف التي أسندها إليه الدستور والقوانين صراحة".

- كما نص دستور الجمهورية الفرنسية لسنة 1958 المعدل في 23 يوليو 2008 في المادة الخامسة على ما يلي: "يسهر رئيس الجمهورية على احترام الدستور، ويضمن عبر تحكيمه السير المنتظم للسلطات العامة واستمرارية الدولة.

وهو حامي الاستقلال الوطني والسلامة الترابية واحترام المعاهدات".

كما كان الأمر عليه سابقاً)⁶⁴ أن يتدخل لحل الخلاف فسوف نحددها على الشكل التالي :

- الملك كضامن لدوام الدولة واستمرارها.
- الملك الحكم الأسمى بين مؤسسات الدولة.
- الملك كساهر على احترام الدستور وحسن سير المؤسسات.

فالملك هنا يظهر بأنه يتمسك بخيوط الحلول الأساسية خاصة في حالة الأزمات ويظهر فاعلا عاديا متوازنا مع الفاعلين الآخرين في الحالات التي يكون التوافق سائدا وغير مثير لمركزه⁶⁵ فهو الضامن لدوام الدولة واستمرارها إذا ما كان هنالك عائق داخلي أو خارجي يتهدهدها، ويظهر كحكم⁶⁶ أسمى بين المؤسسات في الدولة في حالة الخلاف بينهما، كما يقوم بوظيفة السهر على احترام الدستور في حالة ما إذا تم تجاوزه أو مخالفته، ويسهر على حسن سير المؤسسات في حالة تقاعسها.

وإذا كنا نتحدث في سياق موضوعنا عن الخلاف داخل صفوف الأغلبية الحكومية فهل يعتبر هذا خلافا بين المؤسسات يعطي للملك الحق في التحكيم؟ حيث اعتبر البعض بأن الملك لا يمكن أن يتدخل عن طريق التحكيم إذا ما طلب منه ذلك في حالة الخلاف بين أحزاب في الائتلاف الحكومي.

64 - ردا على انسحاب نواب المعارضة الاتحادية من مجلس النواب احتجاجا على إضافة سنتين إلى مدة انتداب مجلس النواب في 9 أكتوبر 1981 قال المرحوم الملك الحسن الثاني في خطابه : "... إذا لم يكن الملك الدستوري بإمكانه التدخل فإن أمير المؤمنين بموجب الكتاب والسنة يحق له ذلك". مأخوذ من أطروحة نجيب الحجوي، م.س، ص 280.

65 - محمد الغالي، جدلية الثابت والمتحول في دستور 2011 في ضوء قراءة السياق والركائز والأهداف، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، العدد 5، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى ماي 2012، ص: 56.

66 - لمزيد من التفصيل حول دور الملك كضامن وحكم، انظر في ذلك:

- Christophe Boutin, La place du souverain dans la nouvelle constitution du royaume, REMALD, thèmes actuels, « La constitution Marocaine de 2011 –lectures croisées », N°77, première édition 2012, P : 43-48.

لكننا إذا تمعنا جيدا في مضمون الفصل 42 في مقطعه المتعلق بالتحكيم الأسمى بين المؤسسات، فلا يسعنا إلا أن نستخلص النتائج التالية :

• الملك يعتبر حكما أسمى بين مؤسسات الدولة، وهو ما يعني في حالة الخلاف بين البرلمان والحكومة، حول أمور توجد لها مخارج وحلول أخرى دستورية، فإنه يتم اللجوء إلى الآليات الدستورية أولا لحل الخلاف، وثم الآليات التوافقية وآليات التراضي والتنازلات السياسية حول مكامن الخلاف باعتبارها آليات للتحكيم الأدنى.

• أنه يمكن أن يحتكم إلى الملك في الخلافات التي تنشأ بين الأحزاب السياسية، وهنا يثار الجدل، وقد يقول قائل بأن الملك يمارس التحكيم بين المؤسسات وليس بين الأحزاب، لكن هذا القول مردود عليه وتبقى نظرة محدودة في التفسير، إذ أن الصراعات والأزمات التي يمكن أن تحدث في التحالف الحكومي يكون لها أبعاد سياسية ومؤسسية، فعلاقة التأثير والتأثر يجب استحضارها لفهم علاقة الأحزاب بالمؤسسات خصوصا إذا كانت لهذه الأحزاب تمثيلية داخل المؤسسات. وبالتالي يحق أن تلجأ الأحزاب لطلب التحكيم الملكي لكن ليس مباشرة وإنما بعد استنفاد الآليات التوافقية وفي غياب نص دستوري يحتكم إليه.

إن التحكيم الملكي لا يجب أن يفهم على أنه تكريس لسلطة مطلقة ولسمو الملك على باقي المؤسسات الأخرى بل باعتباره رئيسا للدولة وليس كأمر المؤمنين كما كان عليه الأمر سابقا⁶⁷، وهذا معمول به في معظم الأنظمة البرلمانية المقارنة.

67 - إن خطاب الملك الراحل الحسن الثاني يؤكد هذا التدخل باعتباره أمير المؤمنين ومما جاء فيه: "أريد أن أقول إن من واجباتي وواجبات البيعة... أن أعطي لكل ذي حق حقه، ولهذا لم أتهرب قط من التحكيم ولن أتهرب قط من أي تحكيم". مأخوذ عن: العشوري محمد فؤاد، مفهوم الملكية البرلمانية في النظام السياسي المغربي من خلال دستور 2011، منشورات مجلة الحقوق، سلسلة الأعداد الخاصة، عدد 5، م.س، ص: 106.

خاتمة :

إن العلاقة بين المؤسسات السياسية يجب كما هو معلوم أن تكون علاقة استقرار وتوازن واستمرار، وهو ما يحاول المشرع الدستوري دائما أن يجدد ضوابطها ويقيدها مداها، وما دامت الحياة السياسية مطبوعة بالحركة والتطور وعدم الثبات فإنه لا يمكن أن يحدث أو يتوقع جميع الحوادث التي يمكن أن تقع في المستقبل. وهو ما يستدعي البحث عن حلول ومخارج دستورية للحؤول دون قصور النص الدستوري. وعلى هذا الأساس يتضح لنا من خلال ما تناولناه أن المشرع الدستوري رغم تطرقه إلى كيفية تشكيل الحكومة والعلاقة بينها وبين البرلمان بشكل صريح، إلا أنه ظل صامتا أو غامضا في ما يخص تقنين حالة الأزمة التي يمكن أن تحدث بين صفوف الأغلبية الحكومية في ظل المشهد السياسي والحزبي بالمغرب الذي لا يساعد على تشكيل حزب أغلبي، مما يجعل العلاقة بين المؤسسات دائما عرضة لعدم التوازن وعدم الاستقرار الوزاري، وهو ما يفتح المجال للاجتهاد في السبل الدستورية الممكنة الصريحة منها والضمنية. انطلاقا من كل ما عالجناه في هذا الموضوع يمكن أن نستخلص النتائج التالية:

أنه لا يمكن أن قراءة قرار الانسحاب من الحكومة إلا من خلال النص الدستوري ككتلة نصية واحدة.

استحالة تشكيل حكومة من طرف حزب واحد نظرا لاستحالة الحصول على الأغلبية المطلقة للأصوات في ظل التعددية الحزبية.

الدور الأساسي لنمط الاقتراع في تحديد الخريطة السياسية للبرلمان والحكومة.

الدستور الجديد للمملكة حاول أن يرتقي بمكانة مؤسسة الحكومة.

بروز ثنائية السلطة التنفيذية.

التمثيلية أصبح يمتلكها البرلمان.
تقييد بعض صلاحيات الملك.
لا يمكن أن يطلب من الملك التحكيم إلا بعد استنفاد الآليات الدستورية
باعتباره الحكم الأسمى.
ضرورة تطوير الأحزاب لممارستها والخروج من منطق المساومات إلى منطق
التوافقات خدمة للصالح العام.
الصراع داخل الأغلبية دليل على غياب برنامج توافقي على المستوى
الوطني.

محور القانون الدستوري المقارن

المسؤولية السياسية للحكومة بمناسبة عرضها لمخطط عملها أمام البرلمان

ذ. حمودي محمد بن هاشمي

أستاذ متعاقد بجامعة ادرار

عضو مخبر الحقوق والحريات

جامعة تلمسان الجزائر

مقدمة :

يعد مبدأ المسؤولية السياسية أحد الضوابط الهامة التي تحدد طبيعة العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في اتجاه خلق التوازن، وقد ظهر هذا المبدأ مصاحبا لامتلاك السلطة وكسلاح بيد البرلمان يستعمله في مقابل حله، حيث يتحمل كل من يمتلك السلطة ولديه صلاحية ممارستها، ما يأتيه من تصرفات وأعمال.

وبذلك تنعقد المسؤولية السياسية حينما يرتكب وزير بمفرده أو الحكومة أخطاء تتعلق بأداء المهام السياسية، كأن تعجز الحكومة عن تطبيق البرنامج العام أو تنحرف عن مقتضيات السياسة العامة بشكل يضر بالمصلحة العامة.

ومبدأ المسؤولية السياسية لا ينصب على الحكومة فحسب، بل يمتد بصيغة أشمل إلى رئيس الدولة، ووضع حد لمهام الحكومة يكون بطريقتين، إما بمبادرة منها حينما تطلب ثقة البرلمان بها، أو بمبادرة برلمانية، وذلك حينما يتقدم البرلمان بملتمس رقابة ضد الحكومة، حيث تبقى النتيجة واحدة في كلتا الصورتين، وهي إسقاط الحكومة وإنهاء مهامها بإقضاء المسؤول عن السلطة من السلطة.

حيث تقوم المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية على أساس اختلال توازني واضح على مستوى طرفيها، بخضوع الحكومة لمساءلة سياسية كاملة كلما قامت

بكل ما من شأنه أن ينحرف عن السياسة العامة ولا يتفق ومصالح الدولة، والتي قد تسفر عن إقالة الحكومة برمتها بصفة جماعية وكهيئة متضامنة، أو قد تكتفي في أحسن الاحوال بإحراجها بكشف إختلالاتها وإضعافها.

فبمجرد تعيين الحكومة من طرف رئيس الجمهورية يقوم الوزير الاول¹ بعرض مخطط عملها على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، وفي حالة عدم الموافقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يقدم إستقالته إلى رئيس الجمهورية، أما في حالة الموافقة على مخطط العمل من طرف المجلس الشعبي الوطني فإن الوزير الاول يقدم عرضا حول هذا المخطط لمجلس الامة. وعليه سنتعرض إلى النقاط التالية:

1- مخطط عمل الحكومة بعد التعديل الدستوري 2008 وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية.

2- تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني.

3- تقييم جدوى تقديم ومناقشة مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الامة وإصدار لائحة حوله.

1 - لم تتضمن جميع النصوص الدستورية منصب رئيس الحكومة، فإذا كان المجلس التأسيسي قام بتعيين رئيس الحكومة في غياب رئيس الدولة آنذاك الذي يتولى هذه المهمة في النظم البرلمانية، فإن دستور 1963 وبموجب مادته 39 قام بإسناد السلطة التنفيذية لرئيس الدولة واعتبره الوحيد المسؤول أمام المجلس الوطني، فإنه في المرحلة الانتقالية من 19 جوان 1965 إلى غاية صدور دستور 1976 كان الرئيس "الحواري بومدين" يجمع بين رئاسة الحكومة ومجلس الثورة، في حين نجد أنه تم استحداث منصب الوزير الأول بعد تعديل دستور 1976 حيث كان مسؤول أمام رئيس الجمهورية، ليتم تكريس مبدأ إزدواجية السلطة التنفيذية بعد أحداث أكتوبر 1988 وإقرار مسؤولية رئيس الحكومة عن سياسة البلاد أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، ليتم تأكيد ذلك بموجب دستوري 1989 و1996. إلا أنه بموجب التعديل الدستوري، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 تم التخلي عن ثنائية السلطة التنفيذية وتركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وذلك بإلغاء منصب رئيس الحكومة وإستبداله بمنصب الوزير الأول، أنظر مولاي هاشمي، تطور الرقابة البرلمانية على العمل الحكومي في النظام الدستوري الجزائري (المبدأ والتطبيق)، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة تلمسان (الجزائر)، 2009-2010، ص 116.

1- مخطط عمل الحكومة بعد التعديل الدستوري 2008 وعلاقته ببرنامج رئيس الجمهورية :

يعتبر برنامج عمل الحكومة في الديمقراطية البرلمانية الوعاء الذي يتضمن إستراتيجية شاملة، ومبادئ وأهداف ومحاور ومختلف وسائل العمل الحكومي والاداري في كافة المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والامنية، والدفاعية، والعلاقات الخارجية².

هذا البرنامج الذي يعد في طبيعته السياسية الدستورية والقانونية عبارة عن ميثاق سياسي، تلتزم بموجبه الحكومة أمام البرلمان بالتنفيذ السليم والفعال والكامل لكل محتوياته، تحت الرقابة واليقظة الدائمة والمتواصلة للبرلمان وذلك باستعمال كافة صور وأدوات ووسائل هذه الرقابة³.

فالوزير الاول وبمجرد تعيينه من طرف رئيس الجمهورية وتعيين أعضاء حكومته يقوم بإعداد مخطط عمله لعرضه على مجلس الوزراء للموافقة عليه، وذلك انطلاقا واستنادا إلى برنامج رئيس الجمهورية، وعليه فمخطط عمل الحكومة يستهدف ضمان تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية حيث يعتبر الوزير الاول بذلك مسؤول أمام رئيس الجمهورية عن حسن تنفيذ برنامجه ومسؤول سياسيا ودستوريا أمام البرلمان في كافة العلاقات الوظيفية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في إطار أحكام الدستور والقانون العضوي المنظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة على ضوء مخطط عمل الحكومة.

وتجدر الملاحظة هنا أن الوزير الاول لا يملك الحرية في إعداد مخطط عمله، فهو عبارة عن منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية⁴، وهذا ما يتضح من خلال الممارسة

2 - عبد القادر بن صالح، تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان (القانون... الواقع... والتصور)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص 11.

- عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 107.

3 - عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 11.

4 - المادة 2/79 من الدستور المعدلة بموجب المادة 6 من القانون رقم 19-08 "ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة".

البرلمانية حيث أن جل رؤساء الحكومات قد صرحوا بمناسبة عرضهم لبرنامج عملهم أمام المجلس الشعبي الوطني أن برنامجهم هو برنامج رئيس الجمهورية⁵.

فقبل صدور القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري في 15 نوفمبر 2008، كان النظام الدستوري⁶ الجزائري قائم على ثنائية السلطة التنفيذية وذلك من خلال وجود منصب دستوري لرئيس الحكومة، فهو مسؤول أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان، وهذا ما جعل موضوع ثنائية السلطة التنفيذية في الجزائر محل نقاش دائم بين مؤيد ومعارض، الشيء الذي جعل التعديل

5 - أثناء عرض "بن بيتور" لبرنامجهم أمام المجلس الشعبي الوطني في 16 جانفي 2000 برنامج رئيس الجمهورية قائلا "... ذلك هو البرنامج الرئاسي الذي تعكف الحكومة على تطبيقه، لكي تجسد في الواقع البرنامج الرئاسي الذي زكته الأمة مرتين عن طريق الاقتراع العام..."

حيث اعتبر النائب "محمد أرزقي" أن تبني رئيس الحكومة "أحمد بن بيتور" لبرنامج رئيس الجمهورية يقتضي التنصل من المسؤولية السياسية لتصبح الحكومة بذلك مجرد فريق تقني منفذ.

كما تبني "علي بن فليس" برنامج رئيس الجمهورية أثناء عرضه لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 21 سبتمبر 2000 قائلا إن الحكومة مناطة بمهمة جسيمة تتمثل في إيجاد الحلول، واقتراح تطبيق برنامج رئيس الجمهورية..".

كما أعتبر بعض النواب طريقة تعيين "علي بن فليس" لسنة 2002 كرئيس حكومة وقبوله لبرنامج رئيس الجمهورية منافية لثقافة دولة القانون حيث يرى بعض المتبعين أنها كانت ترحي بالضعف حيث أنتقد "عبد الله جاب الله" برنامج حكومة "علي بن فليس" قبل عرضه للمصادقة أمام النواب ملخصا تصوره في أن البرنامج ككل مبني على فرضية خاطئة وما بني على خطأ فهو خطأ، حيث أن البرنامج لم يتضمن أجال محدودة وهذا ما يؤدي إلى ضعف الممارسة السياسية وعدم الاستقرار السياسي مما يشكل تهديدا على النظام الديمقراطي.

كما تبني عبد العزيز بلخادم "برنامج رئيس الجمهورية بمناسبة تقديمه لعرض حول برنامج حكومته لمجلس الأمة قائلا "... أعدت الحكومة هذا البرنامج الذي قدم لكم ... يأتي في إطار الاستمرارية، لأن البرنامج الذي ينفذ هو برنامج الرئيس، وبرنامج الرئيس يحتاج أن تقفوا على حصيلته ما أنجز وإلى أن تطلعوإلى ما بقي إنجازته ويتتظر الإنجاز".

أنظر مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 113. وأنظر زهيرة بن علي، تأثير النظام الانتخابي على التعددية الحزبية في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي معسكر (الجزائر)، 2007-2008، ص 201.

6 - يقصد بالنظام الدستوري طريقة حكم بلد كما تصورها النصوص الدستورية، ويقصد بالنظام السياسي طريقة حكم بلد طبقا لأحكام الدستور، وأيضا العادات والأعراف التي نشأت في التطبيق العملي، والتي لا نجدتها في النصوص الدستورية، أنظر بوزيد لزهاري، حقائق حول النظام الدستوري الرئاسي والنظام الدستوري البرلماني، مجلة الفكر البرلماني، العدد 4، نشرة لمجلس الأمة، أكتوبر 2003، ص 83.

الدستوري المشار إليه أعلاه يأخذ ذلك بعين الاعتبار ويقوم بتوضيح وتحديد وضبط صلاحيات السلطة التنفيذية وتوحيدها في شخص رئيس الجمهورية بدل إزدواجيتها⁷، وتحديد العلاقة بين رئيس الجمهورية والوزير الاول، وإعتبار الوزير الاول منفذ فقط لبرنامج رئيس الجمهورية، وبالتالي تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية.

2- تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني :

يقوم الوزير الاول بتقديم مخطط عمل حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه⁸ وتمنح الحكومة مدة خمسة وأربعين (45) يوما من يوم تعيينها لتقديم مخطط عملها أمام المجلس الشعبي الوطني⁹، ليتم الشروع في مناقشته بعد مرور سبعة (7) أيام من تبليغ خطة العمل للنواب¹⁰.

يتم الشروع في المناقشة في جلسة علنية، ويكون تدخل النواب أثناء المناقشة إما تأييدا للمخطط العمل أو انتقادا له¹¹، كما يمكن للنواب اقتراح التعديلات

7 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 114.

8 - المادة 1/80 من الدستور المعدلة بموجب المادة 7 من القانون رقم 19-08 "يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه. ويجري المجلس الشعبي الوطني لهذا الغرض مناقشة عامة".

9 - المادة 40 من القانون العضوي 02-99 "يعرض رئيس الحكومة برنامجه على المجلس الشعبي الوطني خلال الخمسة والأربعين (45) يوما الموالية لتعيين الحكومة".

10 - المادة 47 من القانون العضوي 02-99 "لا يشرع في المناقشة العامة المتعلقة ببرنامج الحكومة إلا بعد سبعة (07) أيام من بعد تبليغ البرنامج إلى النواب".

11 - إن تأييد النائب أو إنتقاده غالبا ما يكون مبني على أساس الأنتهاء الحزبي، فأثناء مداخلة النائب بونعامه الهامل بمناسبة تقديم السيد أحمد أويحي لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني في 1997/8/11 إنتقد البرنامج قائلا "... ومن خلال نظرة أمل إلى ما جاء في برنامجكم، وإن إتسم بعدم الدقة والجدولة الزمنية، يمكن في عموميته قبول معظم محاوره إن تحقق. ما عدا التحفظات الأساسية على الخوصصة التي تعرض لها جل المتدخلين من حزب جبهة التحرير الوطني. وربحا للوقت، لن أكرر ذلك، بل أضم صوتي إلى صوتهم، وأثني على تصريح رئيس الكتلة بالأمس...".

وأثناء مداخلة النائب بمناسبة تقديم السيد "علي بن فليس" لبرنامج حكومته أمام المجلس الشعبي الوطني بتاريخ 2000/09/23 قال النائب "...بعد الأستماع إلى عرض السيد رئيس الحكومة والقراءة = =

التي يرون أنها ضرورية وللوزير الاول أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار، حيث يعطي النقاش فرصة للمواطنين للإطلاع على السبل التي سنتهجها الحكومة في سبيل تنفيذ

برنامج رئيس الجمهورية¹² وذلك من خلال البث التلفزيوني المباشر غالباً¹³، حيث تقوم الحكومة بتكليف مخطط عملها على ضوء المناقشات التي تمت داخل المجلس الشعبي الوطني، مع أخذ التوصيات والملاحظات التي أقرها النواب بعين الاعتبار.

إن الواقع العملي في الجزائر أثبت أنه لم يحدث وأن رفض المجلس الشعبي الوطني المصادقة على برنامج أو مخطط عمل الحكومة¹⁴ منذ تقديم برنامج الحكومة في جوان 1997 إلى غاية تقديم أول مخطط عمل في ديسمبر 2008 وصولاً إلى 2009، حيث لم تمثل المناقشة إلا إجراء شكلي يفرضه القانون لكون الحكومة غالباً ما تكون من الاغلبية البرلمانية¹⁵ المباشرة أو الغير مباشرة عن طريق التحالفات مما يضمن لها المساندة التلقائية لمخطط عملها¹⁶.

= = المتعمنة لمشروع البرنامج الذي نحن بصدد دراسته بقيت مترددا في التدخل بحيث أن جل النقاط التي كانت تراودني قد وجدت لها إجابة لأن إعراف الحكومة بأنها لا تملك حلاً سحرية وفورية لهذا الكم الهائل من التحديات... هذه الحكومة التي يمكن أن نسميها حكومة التحدي أو حكومة الميدان كما أستخلصناه من البرنامج أو حكومة الفعالية كشعار اخترته.... " أنظر بونعامه الهامل، حصيلة من نشاطات النائب بونعامه الهامل خلال عهده البرلمانية 1997-2002، شركة المستقبل للتجارة والطباعة بالجنوب، الجزائر، 2002، صص 02-41.

12 - يتضمن البرنامج الأهداف والمبادئ والمحاور الكبرى التي يلتزم رئيس الجمهورية القيام بها خلال عهده الانتخابية من أجل تحقيق تطلعات المواطنين الذين أنتخبوه .

13 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 119.

14 - نفس المرجع، ص 120.

15 - تم تعيين السيد علي بن فليس من حزب جبهة التحرير الوطني على رأس الحكومة في أوت 2000 رغم أن الأغلبية البرلمانية آنذاك كانت لحزب التجمع الوطني الديمقراطي، كم تم تعيين السيد أحمد أويحي من حزب التجمع الوطني الديمقراطي على رأس الحكومة بعد إستقالة علي بن فليس في ماي 2003 رغم أن حزب جبهة التحرير الوطني كان هو حزب الأغلبية آنذاك، أنظر عقيلة خرباشي، المرجع السابق، ص 108.

16 - عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، أطروحة دكتوراه علوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة (الجزائر)، ماي 2010، ص 258.

ومن خلال التجربة البرلمانية يتبين لنا أن تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني يبقى سلطة حصرية لرئيس الجمهورية بإعتباره رئيس السلطة التنفيذية وهذا ما يلاحظ من خلال عدم إحترام مواد الدستور القاضية بضرورة تقديم مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني¹⁷، وبما أن الوزير الاول ينفذ برنامج رئيس الجمهورية ولا يتمتع سوى بصلاحيات التنفيذ فمن الأجدر كان مساءلة رئيس الجمهورية، وأعتبر الوزير الاول مسؤول أمام رئيس الجمهورية فقط عكس ما هو عليه الحال حاليا إذ يعتبر مسؤول أمام رئيس الجمهورية وأمام البرلمان.

بعد المناقشة يتم تقديم مخطط العمل للتصويت وذلك خلال عشرة (10) أيام على الاكثر من تقديمه¹⁸ وهنا يكون المجلس أمام خيارين إما المصادقة على مخطط عمل الحكومة أو عدم التصويت عليه وبالتالي رفضه.

- التصويت بالموافقة على مخطط عمل الحكومة :

في حالة التصويت لصالح مخطط عمل الحكومة فإن الحكومة تكييف مخطط عملها على ضوء الملاحظات التي قدمت لها¹⁹، وعلى ضوء خطة العمل الموافق عليها يستطيع النواب معرفة الاسس التي ستتم عليها مراقبة الحكومة، إذ تعد إجراءات تقديم مخطط عمل الحكومة ومناقشته وسيلة لرصد وتجميع

17 - لم يقم السيد عبد العزيز بلخادم وبمناسبة تعيينه على رأس الحكومة في ماي 2006 بتقديم برنامج عمله أمام المجلس الشعبي الوطني، كما لم يقم السيد أحمد أويحي في جوان 2008 بتقديم برنامج عمله أمام المجلس الشعبي الوطني بحجة الاستمرار في تطبيق نفس البرنامج الذي هو برنامج رئيس الجمهورية وبالتالي ما الفائدة من عرضه وقد سبقت الموافقة عليه مما يشكل حرق لمواد الدستور، أنظر عقيلة خرباشي، مكانة مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري، المرجع السابق، ص 287.

18 - المادة 48 من القانون العضوي 99-02 " يتم التصويت على برنامج الحكومة، بعد تكييفه إن اقتضى الأمر، عشرة (10) أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه في الجلسة".

19 - مادة 2/80 من الدستور المعدلة بموجب المادة 7 من القانون 08-19 "ويمكن رئيس الحكومة أن يكيف برنامجه على ضوء هذه المناقشة".

للمعلومات والحقائق والاحداث عن نشاط الحكومة²⁰ وما ألتزمت به، حيث أن جل وسائل الرقابة يجب أن تحرص على مدى الانجاز ومطابقة الأداء لما هو مقرر في مخطط عمل الحكومة به عند عرضها لبيان سياستها العامة أمامه كما يمكن للنواب على ضوء المخطط معرفة الاماكن التي يمكن لهم المبادرة فيها بإقتراح قوانين من خلال جمع مختلف المعلومات والبيانات التي قدمتها الحكومة والتي يمكن أن تقدم لهم يد العون عند إعداد المبادرة بالقوانين²¹.

- عدم التصويت على مخطط عمل الحكومة :

إذا لم يتم المجلس الشعبي الوطني بالتصويت على مخطط عمل الحكومة فليس أمام الوزير الاول إلا تقديم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية²² الذي بدوره يعين وزير أول من جديد، ولتفادي هذا الموقف غالباً ما يكون الوزير الاول من الاغلبية البرلمانية²³ سواء كانت مباشرة عن طريق حصوله على أغلبية المقاعد أو غير مباشرة وذلك عن طريق التحالفات مما يجعله يشكل أغلبية برلمانية تجنبه عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجه.

في حالة إستقالة الوزير الاول وحكومته وتعيين رئيس الجمهورية لوزير أول من جديد على أنه بإمكانه تجديد الثقة في نفس أعضاء الحكومة المستقيلة يقوم بعد ذلك الوزير الاول المعين أو الذي جددت فيه الثقة بعرض مخطط عمله على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه وفي حالة عدم الموافقة فإن المجلس ينحل بقوة الدستور²⁴.

20 - عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 12.

21 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 121.

22 - المادة 1/81 من الدستور المعدلة بموجب المادة 8 من القانون رقم 19-08 "يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه".

23 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 121.

24 - المادة 82 من الدستور "إذا لم تحصل من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحلّ وجوباً".

3- تقييم جدوى تقديم ومناقشة مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الامة وإصدار لائحة حوله :

قد يثور التساؤل حول جدوى تقديم مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الامة ما دامت المصادقة قد تمت داخل المجلس الشعبي الوطني ؟

- ما الغرض من حصر صلاحية أعضاء مجلس الامة في سماع التقديم وفتح النقاش وإعطاء الامكانية لإصدار لائحة ؟

للإجابة على هذه الاسئلة فإننا نشير على أن الجزائر لم نبتدع جديدا، فهذه القواعد متبعة وإن كانت بدرجات متفاوتة في جل دول العالم التي أعتمدت نظام الغرفتين، وعلى سبيل المثال بلجيكا وفرنسا والمغرب²⁵.

ففي حالة الموافقة على مخطط عمل الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني أثناء تقديمه للمرة الاولى أو الثانية فهذا لا يعني أن المخطط دخل حيز التنفيذ وإنما يجب تقديم عرض حول المخطط أمام مجلس الامة²⁶، ورغم أن الحكومة غير مسؤولة سياسيا أمام مجلس الامة مثل مختلف دول العالم التي تجعل المسؤولية تقوم أمام المجلسين²⁷ بإعتبار مجلس الامة غير قابل للحل كما هو الحال بالنسبة للمجلس الشعبي الوطني.

25 - "... فبلجيكا مثلا... التي يتمتع مجلس شيوخها بصلاحيات واسعة في مجال المبادرة التشريعية وصلاحيات الرقابة. فإن تقديم برنامج الحكومة أمام مجلس الشيوخ لا يتعدى أن يكون عملا ذا طابع إجرائي محض... كما هو الحال في مجلس الشيوخ الفرنسي، حيث يكتفي رئيس الحكومة بإرسال وزير من أعضاء حكومته - عادة ما يكون أعلى الوزراء رتبة بروتوكولية - لقراءة مضمون نفس البرنامج المقدم إلى الجمعية الوطنية على أعضاء مجلس الشيوخ، أما المناقشة فإنها لا تتم إلا بطلب من الحكومة.

وفي المغرب - الذي يتمتع مجلس المستشارين فيه بصلاحيات واسعة في باب المبادرة التشريعية على سبيل المثال أيضا - يقدم برنامج الحكومة أمام مجلس المستشارين دون أن يترتب على ذلك التقديم والمناقشة أية تبعات قانونية تؤثر على أداء الحكومة..."، أنظر عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص ص 14-15.

26 - المادة 3/80 من الدستور المعدلة بموجب المادة 7 من القانون رقم 19-08 "يقدم رئيس الحكومة عرضا حول برنامجه لمجلس الأمة".

27 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 122.

إن الوزير ملزم بموجب الدستور بتقديم عرض حول مخطط عمله أمام مجلس الأمة، بنفس الصيغة الموافق عليها بالمجلس الشعبي الوطني مع إمكانية إصدار لائحة من طرف مجلس الأمة²⁸.

ومن الملاحظ في النظم البرلمانية ذات الغرفتين أن إختصاصات الغرفة الثانية لا ترقى إلى مستوى ما تتمتع به نظيرتها الاولى، لإعتبارات موضوعية ذات الصلة بموضوع التمثيلية، إذ المنطقي أن تحظى الغرفة الاولى بصلاحيات أكثر وأوسع في مجالي التشريع والرقابة، مقارنة بالغرفة الثانية بسبب أن أعضائها منتخبون بالاقتراع العام المباشر في حين نظرائهم في الغرفة الثانية منتخبون بالاقتراع غير المباشر، علاوة على أن نظام الغرفتين يؤخذ به لأسباب تاريخية، ووراثية، أو لضرورات فيدرالية، أو لإعتبارات خاصة بالتمثيلية الاقتصادية والسيومهنية.

فالتجربة الجزائرية جاءت متأثرة بنظيراتها في العالم، وهي تقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطات، ومنح مجلس الأمة حق الاعتراض على القوانين لإستبعاد إنفراد المجلس الشعبي الوطني بسلطة البث وإتخاذ القرارات المصيرية²⁹.

والقيمة القانونية لعملية عرض مخطط عمل الحكومة أمام مجلس الأمة هي العلم والاعلام والاطلاع على هذا المخطط من أجل تكوين رؤية لمجالات الرقابة، حيث أنه لا يمكن لمجلس الأمة في جميع الاحوال أن يقرر مسؤولية الحكومة، فرقابته رقابة معلومات فقط³⁰.

28 - المادة 4/80 من الدستور المعدلة بموجب المادة 7 من القانون رقم 19-08 "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة".

29 - عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 15.

30 - عمار عوابدي، مكانة آليات الأسئلة الشفوية والكتابية في عملية الرقابة البرلمانية، مجلة الفكر البرلماني، العدد 13، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2006، ص 123.

بعد عرض الوزير الاول لمخطط عمله أمام مجلس الأمة ومناقشته، يمكن لأعضائه إصدار لائحة³¹، هذه الأخيرة التي تعتبر بمثابة إسهاد على تعهد الحكومة بضرورة تطبيق مضمون ذلك المخطط³².

- ما القيمة القانونية والأثر الفعلي لإصدار اللائحة؟

رغم أن اللائحة ليس لها أي أثر قانوني على مصير الحكومة بعد المصادقة على مخطط عملها من طرف المجلس الشعبي الوطني، إلا أن التصويت على اللائحة مسألة حتمية وذات قيمة وأثر سياسي، كما أن اللائحة تلزم الحكومة ولو أدبيا بمراعاة مضمون نقاش مجلس الأمة عند التنفيذ والاستئناس بمضمون التوصيات الواردة في اللائحة في حالة صدورها³³.

ويشترط لإيداع اللائحة³⁴ توقيعها من طرف عشرين (20) عضو وأن تودع من طرف مندوب أصحاب الاقتراح لدى مكتب مجلس الأمة خلال ثمانين وأربعين (48) ساعة من تقديم العرض³⁵، كما أنه لا يمكن لعضو مجلس الأمة

31 - صادق أعضاء مجلس الأمة على لائحة قدمت بتاريخ 2007/07/03 حول برنامج حكومة السيد عبد العزيز بلخادم، وكانت المصادقة بالإجماع ما عدا اثنين عارضا مشروع اللائحة، أنظر مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 123.

32 - عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 16.

33 - مولاي هاشمي، المرجع السابق، ص 123.

- عبد القادر بن صالح، المرجع السابق، ص 16

- عبد الله بوقفة، آليات تنظيم السلطة في النظام السياسي الجزائري- دراسة مقارنة-، دار هومة، الجزائر، 2005، ص 131.

34 - المادة 2/49 من القانون العضوي 99-02 "يمكن مجلس الأمة أن يصدر لائحة حسب نفس الشروط المحددة في المواد من 52 إلى 55 من هذا القانون".

35 - من خلال إستقراءنا لمواد مجلس الأمة نجد أن مجلس الأمة حدد عدد الأعضاء اللازمين للمبادرة باللائحة بخمسة عشر (15) عضو عكس القانون العضوي 99-02 الذي حدد عدد الأعضاء بعشرين (20) عضو، كما أن القانون العضوي لم يحدد ميعاد إيداع اللائحة ليحدد في النظام الداخلي لمجلس الأمة بثمانين وأربعين (48) ساعة من عرض المخطط، وهذا لا يثير إشكالا، ولأولوية القانون العضوي على النظام الداخلي لمجلس الأمة في سلم التدرج القانوني للدولة، فإننا نأخذ بالعدد اللازم لإيداع اللائحة والمنصوص عليه في القانون العضوي 99-02 وهو عشرين (20) عضو من مجلس الأمة، أنظر ليلي بن بغيلة، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة (الجزائر)، 2003-2004، ص 52.

توقيع أكثر من إقتراح لائحة حيث تعرض اللوائح للتصويت في حالة تعددها حسب تاريخ إيداعها، كما أن مصادقة مجلس الأمة على إحدى هذه اللوائح يجعل اللوائح الأخرى لاغية، حيث لا يحق التدخل أثناء مناقشة اللائحة إلا للحكومة في حالة طلبها ذلك ومندوب أصحاب الإقتراح وعضو يرغب في التدخل لتأييد الإقتراح، وعضو يرغب في التدخل ضد الإقتراح.

رغم أن النصوص الدستورية لم تنص على حق مجلس الأمة في فتح مناقشة عند عرض مخطط عمل الحكومة والتصويت عليه، إلا أن الواقع العملي أكد ذلك³⁶ إذ أصبح عرف دستوري قد يكون مكتملا للدستور، كما أن أي رئيس حكومة، أو وزير أول، لم يعترض على ذلك إبتداء من تاريخ عرض أول برنامج حكومة أمام المجلس³⁷ إلى غاية اليوم.

فنقاش مجلس الأمة لمخطط عمل الحكومة في الجزائر يعتبر بمثابة قراءة ثانية لطبيعة تركيبة مجلس الأمة الممثلين أساسا للجماعات المحلية والثلث الآخر المعين من طرف رئيس الجمهورية من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في كافة المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية، هذه الطبيعة في التركيبة والتمثيل هي التي تجعل من النقاش والآراء المعبر عنها في مجلس الأمة

36 - بمناسبة إفتتاح جلسات عرض ومناقشة برنامج الحكومة في 07 جوان 2003 أكد في كلمته قائلاً "... إن تقديم برنامج الحكومة أمام البرلمان يعد عملاً أساسياً في العلاقات المؤسساتية الدستورية. إننا في مجلس الأمة ندرك دورنا وحدود صلاحياتنا ولكننا مع ذلك نريد الإسهام في النقاش للفت الأنتباه حول النقائص ونقدم الأقتراحات بغرض تحسين الأداء، لأننا نعتقد أن توفيق الحكومة في أداء مهمتها هو توفيق لنا جميعاً وبمختلف مشاربنا الفكرية... إذن نحن مدعوون اليوم ليس للمطالبة بتعديل مضمون هذا البرنامج بقدر ما نحن مدعوين للفت الأنتباه إلى تدارك النقص... تلك هي غايتنا من تنظيم نقاش هذا اليوم..."، أنظر الوثائق البرلمانية، برنامج الحكومة الجديدة أمام مجلس الأمة (كلمة السيد عبد القادر بن صاح رئيس مجلس الأمة)، مجلة الفكر البرلماني، العدد 3، نشرية لمجلس الأمة، الجزائر، جوان 2003، ص 168.

37 - بعد تعيين السيد أحمد أويحيى وموافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامجه في أوت 1997، قام بعرض برنامجه أمام مجلس الأمة في 29 مارس 1998 حيث قام المجلس بفتح مناقشة حوله، مما أدخل مجلس الأمة في أزمة مع المجلس الشعبي الوطني بعدم دستورية هذه المناقشة، أنظر عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، المرجع السابق، ص 113.

تكتسي خصوصية متميزة لدى السلطات العامة في الدولة ولدى الرأي العام الوطني وذلك للمكانة الدستورية والسياسية التي يحتلها مجلس الأمة في المجتمع والدولة³⁸.

خاتمة :

فالدستور منح مجلس الأمة الحق في إصدار لائحة، وبالموازاة مع ذلك منح نواب المجلس الشعبي الوطني الحق في تعديل وتكييف هذا المخطط، وكلتا الحالتين تحتاجان إلى تقنين يحدد بمقتضاه الإطار الذي يكيف البرنامج بموجبه على مستوى المجلس الشعبي الوطني، وتصدر اللائحة بموجبه على مستوى مجلس الأمة من أجل الابتعاد عن الاشكالات والتجاوزات المختلفة.

ومن باب تحمل مجلس الأمة لمسؤولياته ونظرا لمكانته الدستورية والسياسية، فإنه يجب عليه دائما إصدار لائحة سواء بالموافقة أو الرفض عند مناقشته لمخطط عمل الحكومة³⁹، ولعل حداثة التجربة في هذا المجال هي التي جعلت أعضاء مجلس الأمة يترددون في اللجوء إلى إصدار اللوائح.

38 - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 123.

39 - نفس المرجع، ص 123.

مركز الوزير الأول في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008

ذ. يعيش تمام شوقي
أستاذ مساعد بقسم الحقوق
جامعة بسكرة - الجزائر

ينصرف المعنى العام للسلطة إلى ذلك النفوذ المعترف به لجهة عليا داخل الدولة، أو كما يعبر عنه بالهيئة القادرة على فرض إرادتها على شؤون المجتمع، وذلك في إطار قانوني منظم اسمه "الدولة".

وفي ظل الدولة الديمقراطية والقانونية فإن هذه السلطة تتوزع على ثلاث مؤسسات عامة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به مونتسكيو من قبل، عندما أقر أن المحافظة على وحدة الدولة وتماسك مؤسساتها الدستورية، والتمتع بالحريات الفردية والعامّة أمور تقتضي أن تكون السلطة موزعة بين جهات ومؤسسات مستقلة عن بعضها البعض، وتتمثل على وجه التحديد في كل من المؤسسة التشريعية والمؤسسة التنفيذية، والمؤسسة القضائية.

ومن الثابت والمؤكد أن تضطلع كل مؤسسة بالمهام الدستورية المنوطة بها، مع إمكانية الاعتراف بإقامة نوع من التعاون والتوازن فيما بينها. ولعل الجدل الدستوري يثور خصوصا بالنسبة للعلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية، وذلك بالنظر إلى موقعهما الكبير، وتأثيرهما الواضح في تحديد نمط النظام السياسي السائد في الدولة.

وإذا ما قام الحديث عن الأسس التي تحكم تنفيذ التشريعات والقوانين داخل حلقة الدولة وإدارة مرافقها العامة ووضع السياسة العامة لها موضع التنفيذ، فلا ريب إن قلنا أن هذه المهام موكلة إلى الجهاز التنفيذي أو السلطة

التنفيذية في الدولة، مع العلم أن تنظيم هذه السلطة وهيكلتها يختلف من نظام دستوري إلى آخر بل قد يختلف داخل الدولة الواحدة من فترة لأخرى.

والمطلع على التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996 يلاحظ بأن السلطة التنفيذية كانت قائمة على مبدأ الازدواجية في التنظيم والهيكلية، فإلى جانب منصب رئيس الجمهورية، أوجد المؤسس الدستوري منصب رئيس الحكومة الذي كان يتمتع بصلاحيات واسعة يستمدّها مباشرة من الدستور، وكانت السلطة في ظل هذا التعديل شبه مقسمة وموزعة بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة، مع تفاوت بطبيعة الحال في نوع ونطاق الصلاحيات المعترف بها لكل منهما.

لكن الوضع تغير بصدور التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث أصبحت السلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الأحادية، فاستبدل منصب رئيس الحكومة بمنصب الوزير الأول، هذا الأخير الذي أضحي تابعا لرئيس الجمهورية، ويعمل تحت سلطته وإشرافه وذلك فيما يتعلق بممارسة بعض من صلاحياته .

وأمام هذا التوجه الجديد من جانب المؤسس الدستوري في إعادة تنظيم السلطة التنفيذية من الداخل يكون من الضروري علينا طرح الإشكالية التالية :
ما هي طبيعة المكانة الدستورية المعترف بها للوزير الأول بصدور التعديل الدستوري لسنة 2008؟

المبحث الأول : الضوابط المتحكمة في تعيين الوزير الأول وانتهاء مهامه

إن الإمام بالجوانب المتصلة بمنصب الوزير الأول في الجزائر يقتضي منا في المقام الأول البحث في الضوابط الدستورية التي تحكم التعيين في هذا المنصب، ومن ثم تحديد الصيغ التي تنتهي بها مهامه في ضوء ما استحدثه المؤسس الدستوري الجزائري من أحكام في هذا الإطار، حيث مما يلاحظ هنا استمرار تفوق وهيمنة رئيس الجمهورية في مقابل تبعية وخضوع مركز الوزير الأول.

المطلب الأول: تعيين الوزير الأول :

ينفرد رئيس الجمهورية في ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 بصفته رئيسا للجمهورية وحامي الدستور بتعيين الوزير الأول بموجب مرسوم رئاسي طبقا لمقتضيات المادة 77 الفقرة 05 من الدستور التي تنص على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول وينهي مهامه¹ وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى عدة ملاحظات:

* إن الدستور لم يحدد أية شروط لتولي منصب الوزير الأول خلافا لمنصب رئيس الجمهورية الذي جاءت شروطه ضمن نص المادة 73 من الدستور²، ويعتبر هذا الأمر امتدادا لما كان عليه العمل الدستوري قبل استحداث منصب الوزير الأول في الجزائر حيث لم يكن يشترط الدستور في رئيس الحكومة شروطا معينة، وإنما ترك تقديرها إلى سلطة رئيس الجمهورية.

وربما يمكن رد سبب ذلك الى اختلاف طبيعة كل من مركزي رئيس الجمهورية والوزير الأول ذلك أن الأول يصل عن طريق الانتخاب العام لذلك كان لا بد من التثبت من شروط تأهيله واختياره من جانب الشعب صاحب الإرادة العامة، أما مركز الوزير الأول فهو يتبع سلطة وصلاحيات رئيس الجمهورية في تعيين من يراه أهلا لتولي مثل هذا المنصب مراعاة لاعتبار التوازنات الدستورية والسياسية، وفي هذا السياق يلاحظ أن أحكام الدستور جاءت خالية من أي نص يلزم رئيس الجمهورية بضرورة تعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية في المجلس الشعبي الوطني، غير أن اعتبارات المصلحة العامة

1 - مولود ديدان، دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية (حسب آخر تعديل له)، دار بلقيس : الجزائر، 2008، ص 26.

2 - تتمثل هذه الشروط حسب نص المادة 73 من الدستور في : شرط الجنسية الجزائرية الأصلية للمترشح وزوجه، شرط الديانة الاسلامية، أن يكون عمر المترشح 40 سنة كاملة يوم الانتخاب، التمتع بالحقوق السياسية والمدنية، إثبات المشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954، إثبات عدم تورط أبوي المترشح في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954، تقديم تصريح علني بممتلكات العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه.

والمحافظة على الاستقرار داخل المؤسسات الدستورية تقتضي ذلك، وهو الأمر الذي من شأنه أيضا أن يسهل العمل ويقلل من التوتر بين الأجهزة والسلطات.

ولكن الواقع الدستوري في بعض الدول كثيرا ما يظهر عدم تقيد رئيس الدولة برأي الأغلبية النيابية بل أن سلطته التقديرية في هذا الخصوص دعت في أحيان كثيرة إلى تعيين رئيس للوزراء لا يحظى بتأييد الأغلبية النيابية، ومثال ذلك ما حصل في فرنسا مع جورج بومبيدو، وريمون بار وجان بيير رافاران، والذين تمت تسميتهم رؤساء للوزراء مع أنهم لم يكونوا رؤساء أحزاب كما أن أسماءهم لم تكن معروفة للناس³.

وحصل هذا أيضا في الجزائر في فترات سابقة، وحتى في الوقت الحالي حيث عين الوزير الأول من خارج الأغلبية البرلمانية، وهو ما يمكن ملاحظته من خلال تعيين نفس الوزير الأول في الحكومتين المتعاقبتين بعد التعديل الدستوري لسنة 2008، حيث عين السيد أحمد أويحي وزيراً أولاً في أول حكومة بعد التعديل وهو من حزب لا ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية التي كان يحوزها حزب جبهة التحرير الوطني، كما استمر الوضع بعد تجديد مهامه كوزير أول في ظل الحكومة المنصبة بعد الانتخابات الرئاسية لـ 09 أفريل المعلنه عن افتتاح العهدة الرئاسية الثالثة للرئيس⁴.

ولكن الوضع ما فتى أن تغير مرة أخرى وذلك بمناسبة تعيين السيد عبد المالك سلال وزيراً أولاً عقب الانتخابات التشريعية التي عرفتها الجزائر في ماي 2012 على الرغم من أن عبد المالك سلال لا ينتمي لأي اتجاه سياسي، وهذا ما يعرف بفكرة حكومة التكنوقراط.

3 - علي يوسف الشكري، ساجد محمد الزاملي، صلاحية رئيس الدولة في تسمية رئيس الوزراء وموقف دساتير الدول حيالها، "مجلة الكوفة للقانون والعلوم السياسية"، جامعة الكوفة، عدد 4، 2001، ص 59.

4 - سعاد بن سريه، مركز رئيس الجمهورية في تعديل 2008، دار بلقيس : الجزائر، 2010، ص 120.

وبين هذا الموقف وذاك ذهب بعض الباحثين إلى القول أن رئيس الوزراء يأتي وهو غريب عن أغليته أو كالتيم فيها⁵.

والجدير بالذكر أنه حتى في غياب النص الدستوري الذي يؤكد على ضرورة تعيين الوزير الأول من الحزب الذي حاز الأغلبية البرلمانية، إلا أن الاستمرار من جانب رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول من الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية يصب في مفهوم العرف الدستوري بوصفه مصدرا مهما للقاعدة الدستورية، والذي تطبقه العديد من الدول وعلى وجه الخصوص بريطانيا، ذلك أن الأعراف الدستورية تنظم أغلب القواعد المتصلة بتشكيل الوزارة وأدائها لوظائفها، فالملكة أو الملك مقيد عرفيا في تعيين رئيس الحزب الفائز بالأغلبية في الانتخابات كرئيس للوزراء ضمنا للتوازن الدستوري بين المؤسستين التشريعية والتنفيذية، وغني عن البيان أنه مهما بلغت دقة النص المكتوب فإنها لا تستطيع أن تغطي جميع مظاهر الحياة السياسية، لذا تظهر الحاجة إلى العرف الدستوري في المجالات التي لم يأخذها المشرع في الحسبان⁶.

* إن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة كما سيأتي بيانه لاحقا ليست شرطا أو إجراء يتحكم في تعيين الوزير الأول بقدر ما تشكل شرطا أو ضمنا لمواصلة مهامه وتنفيذ ذلك البرنامج، وما يؤيد السابق أن هذه الموافقة تأتي لاحقة على تعيين الوزير الأول ومباشرته لمهامه.

* نظرا لأهمية منصب الوزير الأول وموقعه داخل السلطة التنفيذية؛ فإن المؤسس الدستوري الجزائري جعله ضمن الاختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها، وهذا ما نصت عليه المادة 1/87

5 - علي يوسف الشكري، ساجد محمد الزاملي، مرجع سابق، ص 59.

6 - سليمان بطارسة، كريم كشاكش، العرف الدستوري بين النظرية والتطبيق، الدليل الالكتروني للقانون العربي (www.arablawnfo.com)، ص 21.

بقولها " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم"⁷.

* يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة وظائفه وله أن ينهي مهامه أو مهامهم وفقا لما نصت عليه المادة 7/77، ويعتبر هذا توجهها جديدا لم يكن معروفا قبل التعديل الدستوري لسنة 2008، هذا ولم يتوسع التعديل الدستوري في تحديد الحالة أو الحالات التي يلجأ فيها رئيس الجمهورية إلى الاستعانة بالنائب أو بالنواب، وذلك فيما إذا كانت يطلب من الوزير الأول نفسه؟ أم أن تعيين النواب يكون تلقائيا وبمبادرة من رئيس الجمهورية كلما رأى لذلك ضرورة، كما يثار التساؤل من ناحية أخرى حول مدى اقتسام الوزير الأول صلاحياته مع نوابه في حالة ما إذا عينهم رئيس الجمهورية ضمن التركيبة الحكومية؟

المطلب الثاني : انتهاء مهام الوزير الأول :

بالإضافة إلى الوفاة، تنتهي مهام الوزير الأول في حالتين هما الإقالة والاستقالة.

الفرع الأول : الإقالة :

ينحول الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول بمرسوم رئاسي تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال وعملا بأحكام المادة 5/77، ولما كانت موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة لا تشكل شرطا لتعيينه كما سبق بيانه، فإن استشارة أو موافقة المجلس لا تشترط أيضا لدى إقالة الوزير الأول.

7 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 30.

وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول مطلقة، حيث يعود له وحده تقدير ذلك، غير أن الطاقم الحكومي ومن ضمنه الوزير الأول لا يمكن أن يقال أو يعدّل إبان حصول المانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه، فيكون له حينها أن يجري ما يراه مناسبا من تغييرات والتي يمكن أن تمس إقالة الوزير الأول، وهذا ما تقضي به أحكام المادة 1/90 من الدستور⁸ ويختلف الوضع هنا في الجزائر عما هو عليه في النظام السياسي الفرنسي، ذلك أن رئيس الجمهورية لا يستحوذ على صلاحية عزل الوزير الأول لأن خروج هذا الأخير مرتبط باستقالة طوعية، غير أنه في حالة ما اذا تطابقت الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية فإنه من الصعب على الوزير الأول مقاومة طلب رئاسي بالاستقالة لأنه لا يمكن أن يعتمد على البرلمان في مقاومته للرئيس⁹.

الفرع الثاني: الاستقالة :

تأخذ استقالة الوزير الأول في الواقع شكلين :

1- الاستقالة الإرادية: جاء في نص المادة 86 من الدستور أن الوزير الأول بإمكانه تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وحرى بنا أن نفترض بخصوص هذا النوع من الاستقالة فرضين: الفرض الأول يتعلق بقبول هذه الاستقالة وحينها يتعين على رئيس الجمهورية تعيين وزير أول جديد خلفا للوزير الأول المستقيل، أما الفرض الثاني فيتمثل في حالة رفض رئيس الجمهورية لهذه الاستقالة صراحة أو ضمنا.

8 - المرجع نفسه، ص 33.

9 - فقير محمد، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري (دراسة مقارنة)، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه فرع القانون العام تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق - بودواو -، جامعة محمد بوقرة بومرداس، بدون سنة النشر، ص 58.

2- الاستقالة الحكومية: ويقصد بها الاستقالة التي يكون مبنائها تطبيق أحكام الدستور عندما تحدد هذه الأحكام الحالات التي يتوجب فيها على الوزير الأول أن يقدم استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية وذلك بحسب الأوضاع التالية :

1/ حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة طبقاً لأحكام المادة 81 من الدستور، مما يترتب عليه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين وزير أولاً حسب الكيفيات نفسها.

2/ حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي النواب على الأقل طبقاً لأحكام المادة 137 من الدستور، أو في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة.

وقد آثرنا عدم التوسع في هاتين الحالتين وإرجائهما عند الحديث عن المسؤولية السياسية للوزير الأول.

3/ حالة الاستقالة عقب الانتخابات التشريعية والرئاسية، وهي نوع من الاستقالة الدستورية اللبقة التي تعطي للرئيس الحرية والوقت لتشكيل الحكومة باختياره¹⁰.

4/ حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية. إذ يترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول من طرف رئيس الدولة طبقاً لأحكام المادة 2/90 من الدستور.

ومهما يكن من أمر فإن انتهاء مهام الوزير الأول سواء بإقالته أو بتقديم استقالته يترتب عليه انتهاء مهام كل أعضاء الحكومة، ويستثنى من هذا الوضع حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية.

10 - المرجع نفسه، ص 56.

المبحث الثاني: صلاحيات الوزير الأول ومسؤوليته السياسية

يمارس الوزير الأول مجموعة من المهام يستمدّها مباشرة من الدستور، وتتنوع بين الجانب التنفيذي والتنسيقي، والتنظيمي، والملاحظ عموماً أن دائرة هذه المهام تقلصت نوعاً ما في ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 بالمقارنة مع كان سائداً في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996.

حيث أصبح الوزير الأول لا يتمتع بمركز قوة داخل السلطة التنفيذية، فانحصرت مهمته نتيجة لذلك في الإشراف على الطاقم الحكومي، كما يسعى جاهداً على تنسيق عمل الجهاز الحكومي لهيئته لتنفيذ البرنامج الرئاسي، ويعتبر هذا المركز الذي يتمتع به الوزير الأول القاعدة المستمرة للصورة التي كان عليها رئيس الحكومة سابقاً، فما قام به المؤسس الدستوري الجزائري من خلال هذا التعديل لا يتعدى من هذه الناحية إضفاء طابع الرسمية أو الشرعية على حقيقة مركز الوزير الأول¹¹.

والجدير بالإشارة أن المؤسس الدستوري الجزائري وضع بين يدي البرلمان عدداً من الأدوات التي يستطيع من خلالها تحريك المسؤولية السياسية للوزير الأول والحكومة التي تتبعه، وتعتبر هذه الأدوات كانعكاس للإجراء المتعلق بتنفيذ برنامج الحكومة وتوجيه السياسة العامة للدولة، ولا تكاد تختلف الأحكام المتعلقة بها عما كان عليه الأمر قبل التعديل الدستوري الأخير.

المطلب الأول: صلاحيات الوزير الأول:

تنص المادة 85 من الدستور¹² على ما يلي:

"يمارس الوزير الأول زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

11 - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 119.

12 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 30.

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية.
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.
- يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.
- يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ودون المساس بأحكام المادتين 77-78 من الدستور.
- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية".

وسنحاول التطرق إلى كل صلاحية على النحو التالي:

الفرع الأول: توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة :

يتولى الوزير الأول توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة، ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية اللتين تخضعان لاختصاصات رئيس الجمهورية طبقا لنص المادة 2/77، 3 من الدستور، أما تعيين أعضاء الحكومة أنفسهم فإنه يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية لرئيس الجمهورية على أن يقتصر دور الوزير الأول على تلقي الاستشارة بشأن تعيينهم طبقا لنص المادة 79 من الدستور، وهي بطبيعة الحال استشارة غير ملزمة لرئيس الجمهورية لكنها قد تؤثر في اختياره على حد تعبير البعض، وذلك بالنظر إلى ضرورة توافر نوع من التفاهم والقبالية بين أعضاء الحكومة والوزير الأول بما يسهل دوره في تنسيق العمل الحكومي¹³.

وبهذا نستشف أن التعديل الدستوري الأخير جرد الوزير الأول من حق الاختيار والاقترح الذي كان يتمتع به رئيس الحكومة من قبل، وهذا الأمر من شأنه أن يضعف مركز الوزير الأول في مواجهة الطاقم الحكومي ويفقده ولاءهم

13 - حمّامي ميلود، قراءة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، "مجلة الفكر البرلماني"، مجلس الأمة عدد 23 جويلية 2009، ص 47.

المعنوي، وعليه فإن سلطة الوزير الأول تجاه الطاقم الحكومي منعدمة أصلا، فهو وإن كان يفوض من طرف رئيس الجمهورية لرئاسة اجتماعات الحكومة إلا أنه لا يفوض لممارسة أي صلاحية للتعين داخل الجهاز الحكومي¹⁴.

ومن الواجب التنويه أن الآثار المترتبة على سلطة الوزير الأول في توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة تتمثل أساسا في تنسيقه للنشاطات المتصلة بالقطاعات الحكومية، وتلقيه تقارير دورية عنها، كما يكون من ناحية أخرى مؤهلا لحل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم....

الفرع الثاني : تنفيذ القوانين والتنظيمات :

يقصد بالسلطة التنظيمية ذلك الاختصاص الممنوح للسلطة التنفيذية تحت طائلة مايسمى التشريع الفرعي أو اللائحي، وبالرجوع إلى نص المادة 125 من الدستور نجد أنها تنص على مايلي "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول"¹⁵.

نستشف من هذه المادة أن اختصاص رئيس الجمهورية يشمل التنظيم المستقل بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية خارج المجالات المحجوزة للبرلمان (القانون العضوي والعادي)، أما الوزير الأول فإن مهمته تشمل تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة لذلك فإنه مكلف بتنفيذ المراسيم التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية، ويتم كل ذلك بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية، غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هنا: هل موافقة رئيس الجمهورية على المراسيم التنفيذية تشمل المراسيم التي يندرج في ظلها تنفيذ القوانين والتنظيمات فقط أم تطال مجالات أخرى؟

14 - سعاد بن سريّة، مرجع سابق، ص 121.

15 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 49.

الفرع الثالث : التوقيع على المراسيم التنفيذية :

نصت المادة 3/85 من الدستور على أن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك، ويستفاد من هذه الفقرة معنيان : الأول أن كل أنواع المراسيم التي يوقعها الوزير الأول أثناء ممارسة صلاحياته تسمى بالمراسيم التنفيذية ويندرج ضمنها :

1- المراسيم المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات.

2- المراسيم المتعلقة بتنظيم المصالح المركزية للوزارات والمصالح الإدارية لرئاسة الحكومة والمصالح الإدارية في الولايات.

3- المراسيم المتعلقة بتحديد اختصاصات أعضاء الحكومة.

4- المراسيم المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا

أما المعنى الثاني فينصرف إلى أن المراسيم التنفيذية لا يمكنها أن تحوز القوة والحجية، وتطبق بشكل فعلي ما لم تحز على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، وهنا نتساءل بدورنا عن مدى تجسيد المعنى الأخير على أرض الواقع؟

الفرع الرابع : التعيين في الوظائف العليا :

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة لاختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة المصنفين ضمن فئة الوظائف العليا في الدولة، غير أن المؤسس الدستوري وضع قيودا على هذا الحق، تتمثل في عدم إمكانية التعيين في بعض الوظائف السامية التي تدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 78/77 من الدستور، وتفاديا لإمكانية تداخل اختصاصات كل من الوزير الأول ورئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية، فقد حدد المرسوم الرئاسي رقم 99-240 مجموعة من الوظائف التي تخضع للتعيين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول وكيفيات ذلك.

فضلا عما سبق فإن التعيين في الوظائف العليا من جانب الوزير الأول محكوم بالحصول على الموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية، وهذا أمر طبيعي نظرا لأن هذه التعيينات تتم بموجب مرسوم تنفيذي على نحو ما تقدم بيانه.

الفرع الخامس: تسيير مصالح الإدارة العمومية وتنظيمها :

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة ومراقبة الوزير الأول، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارات، ومصالح رئاسة الحكومة، ومصالح إدارة الولاية، وفي كل الأحوال يتولى مهمة التعيين في الوظائف العليا لهذه المصالح.

وأخيرا تجدر الإشارة أن للوزير الأول مصالح مساعدة له لأداء مهامه وهي: مدير الديوان، الأمين العام للحكومة، رئيس الديوان، المكلفون بمهمة المندوب للإصلاح الاقتصادي، والمدير العام للوظيفة العمومية.

بالإضافة إلى الصلاحيات المبينة أعلاه ضمن نص المادة 85، فإن الوزير الأول يمارس صلاحيات أخرى بموجب مواد متفرقة من الدستور نوردها كما يلي :

1. ضبط مخطط عمل الحكومة وعرضه على مجلس الوزراء (المادة 2/79 من الدستور).
2. تقديم مخطط عمل الحكومة إلى المجلس الشعبي الوطني، وكذا تقديم عرض عن مخطط العمل لمجلس الأمة (المادة 80 من الدستور).
3. تقديم بيان سنوي عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني وإلى مجلس الأمة، كما يمكنه أن يطلب تصويت بالثقة من المجلس الشعبي الوطني (المادة 84 من الدستور).
4. حق المبادرة بالقانون (المادة 119 من الدستور).

5. تلقي الاستشارة من قبل رئيس الجمهورية بشأن تقرير حالتي الطوارئ والحصار، وحتى بالنسبة للحالة الاستثنائية باعتباره عضو في مجلس الوزراء (المادة 91 من الدستور).

6. يترأس اجتماعات الحكومة في حالة تفويض رئيس الجمهورية جزءا من صلاحياته مع مراعاة ما تنص عليه المادة 87 من الدستور (المادة 6/77 من الدستور).

وستكون الصلاحيات الثلاث الأولى محل إثراء وتوسيع عند الحديث عن الضوابط التي تحكم المسؤولية السياسية للوزير الأول.

من خلال التعرض إلى نطاق الصلاحيات التي يضطلع بها الوزير الأول في الجزائر طبقا لما ينص عليه الدستور يمكننا استخلاص ملاحظتين أساسيتين:

الملاحظة الأولى تتعلق بأهمية وقيمة السلطات التي يتمتع بها الوزير الأول، والتي على أساسها لم يتطرق التعديل الدستوري إلى إمكانية تفويض جزء منها إلى أي جهة حكومية؛ الأمر الذي يدعم مركزه الدستوري، وهذا بعكس ما جاء في الدستور المغربي لسنة 1996، وتحديدًا في الفصل الرابع والستون منه الذي نص صراحة على أن للوزير الأول الحق في تفويض بعض سلطاته للوزراء¹⁶.

الملاحظة الثانية تتعلق بعدم تأثير سلطات وصلاحيات الوزير الأول على عمل وتوازن المؤسسات الدستورية. ذلك أن ما حافظ عليه المؤسس الدستوري من أحكام كانت موجودة من قبل، أو ما استحدثه من أحكام وتعديلات جديدة تخص مركز الوزير الأول لا يتعارض البتة مع عمل المؤسسات الدستورية الأخرى، أو يمكن أن يؤثر على التوازن فيما بينها، وهو ما استقر عليه رأي

16 - موسى بودهان، الدساتير المغربية، دار جسور للنشر والتوزيع: الجزائر، 2009، ص 77.

المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/08 المؤرخ في 07/11/2008 المتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، والذي جاء فيه " أن المواد موضوع تعديل أو إضافة، وطالما أنها تقتصر على اعتماد هيكلية جديدة داخل السلطة التنفيذية، فإنها لا تؤثر البتة على صلاحيات السلطات والمؤسسات الأخرى والآليات الدستورية التي يقوم على أساسها توازن السلطتين التنفيذية والتشريعية مثلما يستنتج من الباب الثاني من الدستور"¹⁷.

المطلب الثاني : المسؤولية السياسية للوزير الأول :

لا شك أن المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان من الخصائص المميزة للنظام البرلماني وهذه المسؤولية متنوعة، فهي إما أن تكون مسؤولية فردية تنصب على أحد الوزراء فيما يتعلق بالأعمال التي يباشرها في إطار وزارته، سواء تنفيذاً للسياسة العامة للدولة أو ممارسة لاختصاصاته في توجيه شؤون وزارته والإشراف عليها، وإما أن تكون تضامنية تقع على الوزارة بأكملها كهيئة متضامنة وتتصل بالسياسة العامة للدولة أو بأعمال مجلس الوزراء¹⁸، وحديثنا عن المسؤولية السياسية للوزير الأول يندرج ضمن النوع الثاني (المسؤولية التضامنية)، ما دام أن الأثر المترتب عليها هو زوال الطاقم الوزاري بأكمله.

ومن المعلوم أن المسؤولية السياسية للوزير الأول تتقرر من خلال وضع برنامج واتجاهات عمل الحكومة تحت مجهر البرلمان بموجب ما يملكه من آليات رقابة في هذا الصدد.

17 - رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 08/01 ر. ت د / م د مؤرخ في 9 ذي القعدة عام 1429 الموافق 7 نوفمبر. سنة 2008، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، عدد 63 بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

18 - ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، ديوان المطبوعات الجامعية: الإسكندرية، 2008، ص ص 351، 352.

الفرع الأول : آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة :

يعد تقديم برنامج عمل الحكومة أمام البرلمان أول لقاء رسمي بين الحكومة والبرلمان وهو بتعبير الأستاذين: Jean Gicquel /Pierre Avril أول ميثاق واتفاق عام رسمي بين الحكومة والبرلمان يتم على أساسه وفي نطاقه أداء وعمل الحكومة¹⁹.

وبالرجوع إلى نص المادة 79 من الدستور نجد أنها تنص على أن الوزير الأول مكلف بتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وينسق من أجل ذلك عمل الحكومة، وبهذا الغرض يتعين على الوزير الأول أن يضبط مخطط عمله لتنفيذه ويعرضه في مجلس الوزراء.

وتنص المادة 80 من الدستور على ضرورة أن يقدم الوزير الأول مخطط عمله إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه، ويترتب على هذا التقديم فتح مناقشة عامة يجريها أعضاء المجلس وعلى ضوءها يمكن للوزير الأول أن يكيف مخطط عمله بعد التشاور مع رئيس الجمهورية، كما يكون الوزير الأول من ناحية أخرى ملزماً بتقديم عرض حول مخطط عمله لمجلس الأمة مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني، وهنا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة²⁰.

ويبدو للوهلة الأولى أن التعديل الدستوري لسنة 2008 استبدل مصطلح برنامج الحكومة الذي كان موجوداً من قبل بمصطلح مخطط العمل الذي يضعه الوزير الأول، كما يبدو من ناحية أخرى الفرق الشاسع بين برنامج الحكومة الذي يتضمن الأحكام الموضوعية والمضامين الخاصة بنشاط القطاعات الوزارية المختلفة، وبين مخطط العمل الذي هو مجرد خطة أو آليات إجرائية توضع من أجل تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية، وفي كل الأحوال يتعين أن تعرض في مجلس

19 - عقيلة خرباشي، العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان، دار الخلدونية: الجزائر، 2007، ص 104.

20 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص ص 27، 28.

الوزراء كمرحلة أولى قبل عرضها على البرلمان بغرفتيه خلال الآجال الميينة في القانون العضوي 02/99 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملها وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وينبغي على ما سبق ذكره أن المسؤولية السياسية للوزير الأول لم تعد تنصب بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 على البحث في محتوى برنامج الحكومة، وإنما في الآليات والكيفيات التي ينفذ بها، وعليه أضحت مسؤوليته كما يذهب البعض تتمحور حول إقناع النواب أنه قدم أفضل طريقة لتجسيد برنامج رئيس الجمهورية²¹ وهذا أمر طبيعي لأنه لا يعقل أن يسأل الوزير الأول عن محتوى برنامج ليست له يد في وضعه (برنامج رئيس الجمهورية)، لكن يمكن أن يسأل في المقابل عن الإستراتيجية والإجراءات (مخطط العمل) التي تحكم تنفيذ هذا البرنامج، والتي يتوقف عليها نجاح أو فشل تنفيذه.

أما فيما يتعلق بتقديم عرض حول مخطط العمل لمجلس الأمة، فإنه يطرح في الواقع إشكالية مدى دستورية المناقشة العامة التي يفتحها أعضاء مجلس الأمة بالنسبة لهذا المخطط خاصة وأن الدستور لم ينص عليها مثلما يستفاد من منطوق المادة 4/80، وقد ذهب البعض في تبرير عدم تعارض هذا الإجراء مع الدستور إلى القول أن النقاش الذي يجريه مجلس الأمة لا يمثل مخالفة دستورية تقلق أحد الطرفين بقدر ما يعد ممارسة دستورية طالما أنها جسدت منذ البداية عمل مجلس الأمة ولم يعارضها أي رئيس حكومة سابقا والوزير الأول حاليا، وعليه يمكن القول أن مناقشة مخطط العمل وإن لم يكن لها قيمة قانونية، إلا أن لها في المقابل قيمة سياسية كونها تسمح بفهم السياسة المنتهجة، من خلال تمكين أعضاء مجلس الأمة من إدلاء آرائهم وملاحظاتهم وتحفظاتهم على المخطط الحكومي واطلاع

21 - حمّامي ميلود، مرجع سابق.

الرأي العام بذلك²²، وعليه فإن الدستور يعتبر الوزير الأول غير ملزم بأن يحصل على موافقة مجلس الأمة على مخطط عمله، وذلك لعدم ترتيب أي آثار أو نتائج لعدم الموافقة، ما عدا إصدار اللائحة التي يعبر فيها مجلس الأمة عن رأيه وهي ليست ملزمة للوزير الأول.

إن الوجه الحقيقي لتحريك المسؤولية السياسية للوزير الأول يتجلى من خلال عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل المعروف عليه، فهنا يكون الوزير الأول ملزم بتقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية، وفي هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها، وعلى هذا الأخير أن يعد مخطط عمله ويعرضه على المجلس الشعبي الوطني، وإذا لم تحصل الموافقة من جديد ينحل المجلس الشعبي الوطني وجوبا، وتستمر الحكومة القائمة في تسيير شؤون الدولة إلى غاية انتخاب مجلس شعبي وطني جديد وذلك في أجل أقصاه ثلاثة أشهر²³.

ولا تقتصر مسؤولية الوزير الأول السياسية على مناقشة مخطط عمل الحكومة بل تشمل أيضا مناقشة بيان السياسة العامة وما يترتب عليها من آثار.

الفرع الثاني : آلية مناقشة بيان السياسة العامة :

طبقا لنص المادة 84 من الدستور تلتزم الحكومة بأن تقدم كل سنة إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة، تعقبه مناقشة لعمل وأداء الحكومة لمعرفة مدى تنفيذ برنامج الحكومة الذي يعكسه مخطط العمل الذي كان البرلمان قد وافق عليه لدى تقديمه من طرف الحكومة بعد تعيينها، وعليه يظهر الفرق بين مناقشة مخطط عمل الحكومة الذي هو رقابة قبلية يمارسها البرلمان وبين

22 - بن بغيلة ليل، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري، قسم الحقوق جامعة لخضر باتنة، 2004/200، ص ص 51، 52.

23 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 28.

مناقشة بيان السياسة العامة الذي يعتبر رقابة بعدية كونها تأتي عقب تنفيذ البرنامج، ولا يقتصر تقديم بيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني بل أجاز الدستور للحكومة تقديمه أمام مجلس الأمة، إلا أن تحريك المسؤولية السياسية يبقى مقتصرا على أعضاء المجلس الشعبي الوطني وحدهم.

وقد أورد الدستور والقانون العضوي 02/99 مجموعة من الآثار التي تترتب على مناقشة بيان السياسة العامة وتتمثل في (اللائحة، ملتصم الرقابة، طلب التصويت بالثقة)، وسندرس الأحكام المتعلقة بكل أثر على النحو التالي :

أ- اللائحة :

يعتبر اقتراح اللائحة لبيان السياسة العامة حق دستوري مخول للنواب يمكنهم من ابداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا، واقتراح اللائحة يخضع لضوابط وشروط مهمة، حيث ينبغي أن تقدم اقتراحات اللوائح المتعلقة ببيان السياسة العامة خلال 72 ساعة الموالية لاختتام المناقشة الخاصة بالبيان، كما يجب أن يوقع اقتراح اللائحة 20 نائبا على الأقل ليكون مقبولا، وأن يودعه مندوب أصحاب الاقتراح لدى المجلس الشعبي الوطني، وفي كل الأحوال لا يمكن أن يوقع النائب الواحد أكثر من اقتراح، على أن نشير في الأخير أن مصادقة المجلس الشعبي الوطني على إحدى اللوائح بأغلبية أعضائه في حالة تعددها يجعل اللوائح الأخرى لاغية²⁴.

ب- ملتصم الرقابة :

إن الإجراء المتعلق بملتصم الرقابة أو ما يعرف بلائحة اللوم مرتبط بمناقشة بيان السياسة العامة للحكومة، وهو يعد الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه

24 - انظر المواد من 51 إلى 54 من القانون العضوي 02/99 المؤرخ في 08/03/1999 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني، ومجلس الأمة وعملها، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر عدد 15 بتاريخ 09/03/1999.

النواب للضغط على الحكومة، بل وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توافر النصاب القانوني المطلوب، وهذا ما نصت عليه المادة 84 من الدستور وكذا المواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 02/99.

ويعد إيداع ملتمس الرقابة أشد خطورة من اللائحة حيث أنه إذا توافرت شروطه وتحققت عمليا يترتب عليه استقالة الحكومة، غير أن المتمعن في هذه الشروط يلاحظ أنه من الصعوبة تحققها هذا إن لم نقل يستحيل ذلك، ما جعل البعض يقول أنه فكرة ولدت ميتة ويمكن إجمال هذه الشروط والضوابط كالتالي:

1- أن يكون على إثر تقديم الحكومة لبيانها حول السياسة العامة وبعد مناقشة الحكومة (المادة 84 من الدستور).

2- أن يكون الاقتراح مقدم من طرف سبع (7/1) النواب على الأقل

3- لا يحق للنائب التوقيع على أكثر من ملتمس رقابة

4- لا يحق أن يتناول الكلمة خلال المناقشات السابقة للتصويت على ملتمس الرقابة إلا :

* مندوب أصحاب ملتمس الرقابة.

* الحكومة إذا طلبت ذلك.

* نائب يرغب في التدخل لمعارضة ملتمس الرقابة.

ولكي تستقيل الحكومة يجب أن يصوت عليه ثلثي النواب وهو نصاب مبالغ فيه، وفي كل الحالات لا يتم التصويت على ملتمس الرقابة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداعه²⁵ وهو أجل ضروري حيث يمكن الحكومة من اجراء الاتصالات المناسبة بغرض تفادي استعمال هذا الحق من جانب النواب.

25 - انظر المواد من 57 الى 61 من القانون العضوي 02/99.

ج- طلب التصويت بالثقة :

يمكن للحكومة ممثلة في شخص الوزير الأول طبقا لنص المادة 84 من الدستور أن تطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة، وهذا لدعم مركزها السياسي وتقويته، إما في مواجهة رئيس الجمهورية، أو مواجهة التشكيلات السياسية المعارضة لها داخل البرلمان، أو عند عرض بيان السياسة العامة.

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة بالأغلبية البسطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني²⁶ طبقا لنص المادة 64 من القانون العضوي 02/99، على الوزير الأول تقديم استقالة حكومته، وفي هذه الحالة يمكن لرئيس الجمهورية أن يقبل الاستقالة على الفور أو أن يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني وفقا لنص المادة 129 من الدستور التي تميز لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، والوزير الأول، على أن تجرى هذه الانتخابات في أجل أقصاه ثلاثة أشهر²⁷.

ومن نافلة القول أن اطلاق مبدأ مسؤولية الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري لا يقتصر على الجانب السياسي فحسب بل يطال أيضا الجانب الجنائي، وفي هذا السياق أقر المؤسس الدستوري الجزائري بموجب المادة 158 من التعديل الدستوري لسنة 2008²⁸، بمبدأ مساءلة الوزير الأول عن الجنايات والجناح التي يرتكبها بمناسبة تأدية مهامه.

26 - انظر المادة 64 من القانون العضوي 02/99.

27 - مولود ديدان، مرجع سابق، ص 50.

28 - نص المادة 158 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 " تؤسس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى، والوزير الأول عن الجنايات والجناح التي يرتكبها بمناسبة تأديتها لمهامها.
يحدد قانون عضوي تشكيلة المحكمة العليا للدولة وتنظيمها وسيرها وكذا الإجراءات المطبقة".

غير أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يحدد في المقابل طبيعة هذه الجنايات والجنح ضمن نص المادة 158، وذلك فيما إذا كانت تتفق أو تختلف عن الجنايات والجنح التي يرتكبها الأفراد في حياتهم اليومية، وعليه يكون من الضروري الرجوع إلى قانون العقوبات وتطبيق قاعدة الشرعية الجنائية.

خاتمة :

يعتبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 حدثا دستوريا هاما ونقله نوعية في إعادة تنظيم مكونات السلطة التنفيذية بهدف ضمان انسجام أكبر وفعالية أفضل لمهامها، حيث جسد هذا التعديل مبدأ وحدة السلطة التنفيذية بإلغائه منصب رئيس الحكومة واستبداله بمنصب الوزير الأول الذي تقلصت دائرة اختصاصاته، وأضحى بمثابة موظف يعمل تحت سلطة وتوجيه رئيس الدولة، وهذا ما يؤكد حقيقة أن رئيس الجمهورية يؤدي دورا مهما داخل حلقة النظام السياسي لا تنافسه في ذلك أي سلطة أو مؤسسة دستورية أخرى.

فإلى جانب الاختصاصات الواسعة التي كان يتمتع بها من قبل أصبح بإمكانه تعيين نائب أو أكثر للوزير الأول وإنهاء مهامهم متى اقتضت الحاجة ذلك، كما أصبح يعين الوزراء بعد استشارة الوزير الأول، ويمارس رقابة على بعض اختصاصاته لا سيما ما تعلق منها بإصدار المراسيم التنفيذية، وفي كل الأحوال يتعين على الوزير الأول تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية، ويتجلى ذلك من خلال سلطة القيادة والإشراف، والعمل على تحقيق الانسجام بين القطاعات الوزارية، مع ما قد يترتب على ذلك من تحريك لمسؤولية السياسية بموجب ما يملكه البرلمان من أدوات رقابية في هذا الصدد، رغم أن القيود المفروضة على كل آلية تحد من فعاليتها لهذا نرى من جانبنا أن مسؤولية الوزير الأول السياسية تبقى مسؤولية نظرية ما لم يؤكد الواقع الدستوري.

في الأخير نخلص إلى القول أن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008، ورغم أنه ركز في أحد جوانبه على تبيان مكانة الوزير الأول، إلا أن هذه المكانة عكست في حقيقة الأمر مكانة وقوة المركز الدستوري الذي يحضى به رئيس الجمهورية بين المؤسسات الدستورية، ويبقى أهم تعديل دستوري يرجى إحداثه؛ ذلك التعديل الذي يوضح بشكل قاطع طبيعة النظام السياسي الجزائري ومكانته بين الأنظمة السياسية المقارنة.

الحكامة على ضوء دستور 2011 : دراسة في الأسس

ذ زكرياء خراط

باحث في صف الدكتوراه

بكلية الحقوق بوجدة

مقدمة :

إبان ما سمي بالربيع الديمقراطي العربي عرفت المجتمعات المتجاورة جغرافيا عدة تحولات وحركات، أثر إيجابا على المغرب قصد العمل على الاستجابة لمختلف المطالب والحاجيات المجتمعية تفاوتت مستوياته وتوزعت إلى ما هو اقتصادي وسياسي واجتماعي وثقافي ورياضي ... وتعامل المغرب بشكل عقلاني وديمقراطي وعمل على إرساء دعائم دولة الحق والقانون وتسريع وتيرة الانتقال الديمقراطي توج بالخطاب التاريخي لـ 9 مارس الذي ألقاه العاهل المغربي والذي يعتبر خريطة طريق سياسية نتج عنه دستور جديد يشكل تحولا تاريخيا حاسما في مسار استكمال بناء دولة الحق والمؤسسات الديمقراطية وترسيخ مبادئ وآليات الحكامة الجيدة وتوفير المواطنة الكريمة والعدالة الاجتماعية¹.

ودون الخوض في مضامين الدستور ومقتضياته المتسمة بالجددة، فإن التنصيب على الحكامة كمفهوم وفلسفة وآلية لتدبير الشأن العام الوطني والمحلي يغري بالبحث فيه والغوص في أعماقه قصد إبراز وتبيان المعالم الكبرى لها داخل الوثيقة الدستورية.

1 - نص الخطاب الملكي لـ 17 يونيو 2011.

ومصطلح الحكامة تعددت مفاهيمه وتعريفاته بتعدد الأدبيات الأعمية حيث نجد²:

البنك الدولي: يرى أن الحكامة "أسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية للبلاد من أجل التنمية".

برنامج الأمم المتحدة للتنمية (PNUD) يعرف الحكامة بأنها "ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية في إطار تدبير شؤون بلد ما على جميع المستويات من خلال آليات وعمليات ومؤسسات تتيح للأفراد والجماعات تحقيق مصالحها" صندوق النقد الدولي: ينظر إلى الحكامة من ناحية اقتصادية وتحديدًا شفافية وفعالية إدارة الموارد العامة واستقرار البيئة التنظيمية لنشاطات القطاع الخاص.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: ترى أن الحكامة وسيلة لشرعية الحكومة، والعناصر السياسية فيها واحترام حقوق الإنسان وحكم القانون.

منظمة التنمية والتعاون في أوروبا: ترى "أن الحكامة تقوم على بناء وتعزيز المؤسسات الديمقراطية وتشجيعها، إضافة إلى التسامح في المجتمع ككل.

منظمة اليونسكو: الحكامة تفيد بالمعنى الضيق السلطة السياسية، فهي ليست فن التسيير على مستوى سلطة معينة، إنها هي فن تمظهر مستويات مختلفة في تسيير إقليم معين.

اتفاقية الشراكة (كوتونو) الموقعة بين الاتحاد الأوربي وسبعة وسبعين دولة من جنوب الصحراء ودول الكاريبي والمحيط الهادي ، تعرف في المادة التاسعة منها الحكامة بأنها: "الإدارة الشفافة والقابلة لمحاسبة الموارد البشرية الطبيعية والمالية بغرض المنفعة المستمرة، وذلك ضمن نطاق بيئة سياسية ومؤسسية تحترم حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية وحكم القانون".

2 - سعيد جفري: "الحكامة وإخواتها"، نشر و توزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2010، ص: 29.

إن الأدبيات الأهمية والدولية لم تكن ذات توجه موحد بخصوص تحديد المستوى الذي يمكن إعطاؤه لمصطلح الحكامة. فإلى جانب ربط الحكامة بمجال ممارسة السلطة السياسية، فإن مجمل التعاريف أولت الاعتبار إما إلى إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف التنمية أو إلى عناصر الشفافية والفعالية في إدارة الموارد العامة أو إلى مبادئ حقوق الإنسان ودولة القانون، الأمر الذي يجعل مفهوم الحكامة في هذه الأدبيات يمتاز بغنى مفاهيمي يصعب استجماع كل العناصر المكونة له.

وهي حكمة تكمن في كفاءة المجتمعات الإنسانية التي تتوفر على أنظمة تمثيلية مؤسسات وقواعد ومساطر ووسائل التقييم والتقدير ومسلسلات وهيئات اجتماعية قادرة على تسيير وتدبير الروابط بطريقة صحيحة³. في مقابل ذلك ليس هناك من إجماع حول وجود معيار واحد وموحد لتطوير الحكامة، بل نحن أمام عدة معايير سياسية، اقتصادية، اجتماعية، وإدارية تشمل الدولة ومؤسساتها والإدارة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطنون كناشطين اجتماعيين.

وهذا ما جعل المشرع الدستوري يعطي للحكامة مدلولاً ينسحب إلى كل الفاعلين داخل حقل الشأن العام، ويعتبر هذا الاختيار من التجديدات الكبرى التي ستغير من نمط تدبير الدولة في علاقاتها المختلفة، وهذا ما يدفعنا إلى البحث في تظاهرات الحكامة على مستوى دستور 2011، محاولين إبراز ذلك من خلال أسس هذه الحكامة على ضوء المضامين الدستورية.

وعند تصفحنا للوثيقة الدستورية نجد أنها تحمل بين طياتها عدة مضامين توضح الأسس الممكنة التي تجعل من الحكامة واقعا مشهودا وملموسا وليس نصا جامدا، وسنعمل على تعداد أبرزها في النقاط التالية على أساس توضيحها وربطها بدوافع تدبير شؤون الدولة والمجتمع.

3 - محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية بالمغرب"، مطبعة المعارف، الرباط، 2008، ص: 14.

وبالتي فهناك نوعين من الأسس، الأولى مرتبطة بتدبير نمط السلطة والثانية في حكمة الحقوق والمؤسسات ذات الصلة .

أولاً: حكمة تدبير السلط

لقد أسست الوثيقة الدستورية ل 2011 لحكمة تدبير السلط داخل نطاق ممارسة الاختصاصات على الصعيد الوطني والمحلي وذلك ب :

1: تنظيم السلطات

إن تجميع السلطة في يد واحدة هو تهديد للحرية وجنوحا بالسلطة نحو الاستبداد، والسلطات حسب مونتيسكيو إذا ما اجتمعت في يد واحدة يؤدي ذلك إلى الاستبداد، لأن طبيعة البشر أثبتت أنها ميالة إلى الاستئثار بالسلطة، لذلك يجب تنظيم السلطات في الدولة على أساس أن تحد السلطة السلطة، بمعنى أن تكون السلطة التشريعية مثلاً كاجبا لجماح السلطة التنفيذية، والعكس وذلك باستخدام مختلف الوسائل المشروعة دستورياً، وتنظيم السلط بهذه الطريقة تتمخض عنه مبدأ فصل السلط الذي لا يعد سوى مظهراً تقنياً لمبدأ آخر ألا وهو مبدأ تطويق السلط⁵ وتطبيق عملي للديمقراطية والحكامة الجيدة.

والتي عمل الدستور المغربي على تكريسها بنصه في الفصل الأول على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على فصل السلطة وتوازنها وتعاونها مع تبادل وسائل التأثير وذلك بتمكين رئيس الحكومة بين صلاحية حل البرلمان الفصل (104) وتمكين البرلمان من صلاحية سحب الثقة (الأصل 103) وملتمس الرقابة (الأصل 105).

وهنا تجدر الإشارة إلى باقي الميكانيزمات الدستورية التي تدعم الحكامة على المستوى التنفيذي وذلك بربط صناديق الاقتراع برئاسة السلطة التنفيذية

4 - أحمد بنكوكوس: "الوجيز في القانون الدستوري"، وجدة، بدون مطبعة 2004، ص: 43-44.

5 - محمد زين الدين: "القانون الدستوري والمؤسسات السياسية"، الطبعة الأولى، 2011، ص: 190.

والذي سماه الخطاب الملكي السالف الذكر ب"الإنبثاق الديمقراطي للسلطة التنفيذية" وذلك بتعيين رئيس الحكومة من الحزب الذي تصدر انتخابات مجلس النواب وفق الاقتراع العام المباشر (الفصل 47)، مع تخويله لصلاحيات مهمة تتجلى في رئاسته وقيادته للعمل الحكومي وممارسته للسلطة التنظيمية، ورئاسته للمجلس الوزاري نيابة عن الملك، إضافة إلى دسترة مجلس الحكومة.

وقد حمل الدستور الجديد للمملكة، الذي تم التصويت عليه في استفتاء فاتح يوليوز 2011، تحولا نوعيا في اختصاصات "رئيس الحكومة"، وهي التسمية التي حلت محل "الوزير الأول" بمقتضى هذا الدستور. ويمكن تلخيص أهم صلاحيات رئيس الحكومة في ما يلي⁶:

• يمارس رئيس الحكومة السلطة التنفيذية، ويمكن أن يفوض بعض سلطه إلى الوزراء (الفصل 90 من الدستور).

• يرأس رئيس الحكومة مجلس الحكومة الذي يتداول في القضايا والنصوص التالية :

○ السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري، السياسات العمومية، السياسات القطاعية، القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام، مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من الدستور، مراسيم القوانين، مشاريع المراسيم التنظيمية، مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 و66 و70 من الدستور، المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس

6 - مأخوذ من موقع :

<http://www.pm.gov.ma/fichier.29.100.%D8%A7%D8%AE%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%B5%D8%A7%D8%AA+%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3+%D8%A7%D9%84%D8%AD%D9%83%D9%88%D9%85%D8%A9>

الوزاري، تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا وكذا التعيين في باقي المناصب العليا المشار إليها في القانون التنظيمي رقم 12-02.

- ويطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة.
- لرئيس الحكومة أن يطلب عقد المجلس الوزاري (الفصل 48 من الدستور)، ويتداول في: التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة ومشاريع مراجعة الدستور ومشاريع القوانين التنظيمية والتوجهات العامة لمشروع قانون المالية، ومشاريع القوانين-الاطار ومشروع قانون العفو، ومشاريع النصوص المتعلقة بالمجال العسكري، وإعلان حالة الحصار، وإشهار الحرب، ومشروع مرسوم حل مجلس النواب، والتعيين في بعض الوظائف المدنية وتعيين المسؤولون عن المؤسسات والمقاومات الإستراتيجية.
- يمكن لرئيس الحكومة، بتفويض من الملك، أن يرأس مجلس الوزراء على أساس جدول أعمال محدد (الفصل 48 من الدستور).
- يمكن لرئيس الحكومة، بتفويض من الملك، أن يرأس المجلس الأعلى للأمن على أساس جدول أعمال محدد (الفصل 54 من الدستور).
- يعين رئيس الحكومة في الوظائف المدنية في الإدارات العمومية وفي الوظائف السامية في المؤسسات والمقاومات العمومية، دون إخلال بأحكام الفصل 49 من الدستور. ويمكن له تفويض هذه السلطة (الفصل 91 من الدستور).
- يقترح رئيس الحكومة المرشحين للتعيين في المناصب المدنية المنصوص عليها في الفصل 49 من الدستور.

• لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة.

• لرئيس الحكومة أن يطلب من الملك إعفاء عضو أو أكثر، من أعضاء الحكومة، بناء على استقالتهم، الفردية أو الجماعية. ويترتب عن استقالة رئيس الحكومة إعفاء الحكومة بكاملها. وتواصل الحكومة المنتهية مهامها، تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة.

• يقدم رئيس الحكومة الأجوبة عن الأسئلة المتعلقة بالسياسة العامة أمام مجلس البرلمان الذي يعنيه الأمر، وتخصص لهذه الأسئلة جلسة كل شهر (الفصل 100 من الدستور).

• يعرض رئيس الحكومة أمام البرلمان الحصيلة المرحلية لعمل الحكومة، إما بمبادرة منه أو بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب أو من أغلبية أعضاء مجلس المستشارين (الفصل 101 من الدستور).

• يمكن لرئيس الحكومة التقدم بطلب منح الثقة بشأن تصريح يذلي به في موضوع السياسة العامة، أو بشأن نص يطلب الموافقة عليه. ويؤدي سحب الثقة إلى الاستقالة الجماعية للحكومة (الفصل 103 من الدستور).

• يمكن لرئيس الحكومة حل مجلس النواب بعد استشارة الملك ورئيس المجلس ورئيس المحكمة الدستورية، بمرسوم يتخذ في مجلس وزاري (الفصل 104 من الدستور).

• كما أن لرئيس الحكومة حق التقدم باقتراح القوانين (الفصل 78 من الدستور).

• هذه الاختصاصات قوبلت داخل نفس الوثيقة بالاختصاص الحصري للبرلمان في التشريع وذلك وفق الفصل 71، إضافة الى دوره في تقييم السياسات العمومية والديبلوماسية البرلمانية الموازية.

2: استقلال القضاء

حسب المعايير المختلفة التي قدمتها المنظمات الدولية فإن استقلال القضاء مؤشر وآلية لإرساء مقومات الحكامة الجيدة، ويشكلها هاجسا متواصلا في المجتمعات لأهمية هذا المبدأ الدستوري والكوني.

ويشكل شرطا مسبقا وضمانة رئيسية لتحقيق العدالة في المجتمع، وحماية حقوق الإنسان، فبدون وجود قضاء مستقل تعدو حقوق المواطنين وحررياتهم عرضة للانتهاك والاعتداء عليها، فالقضاء المستقل يكبح جماح التعسف ويكفل عدم التدخل ويحقق احترام حقوق المواطنين⁷ وقد عرف الدستور الجديد عدة مستجدات في هذا الإطار إذ خصص له ما مجموعه 22 فصلا وهي: استقلال القضاء الفصول 107 إلى 112 والمجلس الأعلى للسلطة القضائية (الفصول 113 إلى 116) وحقوق المتقاضين وسير العدالة (الفصل 117 إلى 128).

وعلى خلاف دستور 1996 جاء الدستور الجديد بعدة مبادئ تدعم استقلال السلطة القضائية والحكامة القضائية و التي نوجزها في مايلي⁸:

دسترة واضحة للقضاء كسلطة مستقلة، كما تم توسيع صلاحيات المجلس الأعلى للسلطة القضائية لتشمل مجالات مختلفة كاستقلال الإداري والمالي وليس فقط وضعية القضاة (الفصل 113)

ولدعم ضمانات استقلال السلطة القضائية، نص الدستور علاوة على ما كان قد كرسه سابقه من عدم قابلية قضاة الأحكام للعزل والنقل إلا بمقتضى القانون (الفصل 108)، على منع كل تدخل بدون وجه حق في ما يعد أصلا من صميم أعمالهم، أو إصدار أوامر إليهم، أو ممارسة ضغوطات عليهم، بل ومعاينة كل محاولة للتأثير عليهم (109).

7 - استقلال السلطة القضائية بالمغرب، منشورات جمعية عدالة، دار القلم الرباط، 2013، ص: 13.

8 - المرجع السابق، ص: 20-21-22.

ومن أهم عناوين التحول التي جاء بها دستور 2011 هو مراجعة تركيبة المجلس الأعلى للسلطة القضائية باستبعاد وزير العدل - والذي كان يمارس فيما مضى، تأثيراً قوياً على تسيير المؤسسة وقراراتها- وانفتاح هذه المؤسسة على مكونات حقوقية، خاصة منها المجلس الوطني لحقوق الإنسان، ومؤسسة الوسيط، وشخصيات أخرى من خارج الجسم القضائي مشهود لها بالكفاءة والنزاهة، ويمكن أن تعطي دفعة جديدة حسب عدد من المراقبين، من أجل اقتراح التشريع، وتخليق الحياة العامة، وتحقيق العدالة الحقيقية، وتوفير الأمن القضائي للمواطنين (الفصل 115).

كما أصبح المجلس الأعلى⁹ للسلطة القضائية بموجب الفصل 113، يضع بمبادرة منه، تقارير حول وضعية القضاء ومنظومة العدالة، ويصدر التوصيات الملائمة بشأنها، ويصدر بطلب من الملك أو الحكومة أو البرلمان، آراء مفصلة حول كل مسألة تتعلق بسير القضاء، مع مراعاة مبدأ فصل السلط، كما أصبحت المقررات المتعلقة بالوضعيات الفردية الصادرة عنه قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة (الفصل 114).

كما نص الدستور الجديد على حق المتقاضى في تعويض تتحمله الدولة عن الضرر الذي يصيبه من جراء خطأ قضائي (الفصل 122)، وحقه في صدور الأحكام داخل آجال معقولة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإنه يسجل له كونه لم يفته أن يتطرق إلى قواعد ترتبط بسير العدالة بصفة خاصة، كعلانية الجلسات أي وجوب مناقشة القضية والنطق بالحكم فيها في جلسة مفتوحة للعموم مع إمكانية نقل ما راج فيها إلى الرأي العام عن طريق وسائل الإعلام، إلا إذا قضى القانون بسريتها على وجه الاستثناء، شريطة أن يتم النطق بالحكم في جميع الأحوال في جلسة علنية، وتعليل أو تسيب الأحكام (الفصول 132، 125).

9 - محكمة النقض حالياً.

كما أكد (الفصل 126) على لزوم تنفيذ الأحكام النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به من قبل الجميع - أيا كانت الجهة الصادرة في حقها - وبوجوب تقديم السلطات العمومية العون اللازم كلما طلب منها ذلك سواء أثناء المحاكمة أو عند تنفيذ الأحكام.

ومن بين المستجدات التي لها علاقة بالمحاكم كإطار مؤسساتي، إحداث دستور 2011 للمحكمة الدستورية (الفصل 129) عوض المجلس الدستوري وحذف المحكمة العليا.

3: التدبير التراي الجهوي

أصبح التدبير التراي القائم على الجهوية (الفصل 1) من الخيارات الاستراتيجية الكبرى للحكامة الدستورية قصد جعل الجهات وباقي الجماعات دعامة أساسية في التنمية وتوحيد جهود مختلف الفاعلين على المستوى التراي وتنظيم علاقاتهم مما يجعل هذا التدبير يفرض نفسه لعدة أسباب¹⁰:

1- يشكل التراب المحلي المستوى الذي يمكن من تقدير وتقييم التبادلات بين المادة والمعلومة وبين المجتمعات وبين محيطها.

2- كل العناصر التي تبدو نظرية ومجردة على المستوى المركزي تصبح على المستوى المحلي أشياء محسوسة وملموسة وأكثر إجرائية.

3- أن التراب المحلي يمثل المرجعية الأكثر تجديدية لتطوير منظومة الحكامة نفسها في ارتباطها بالخصوصيات المجتمعية في ضوء المقاربة الترابية¹¹.

لكل ما سبق قام الدستور بالتنصيص على عدة مقتضيات ثورية تهم تدبير الشأن الجهوي والمحلي أهمها تدعيم مكانة الجهات والجماعات الترابية الجهوية

10 - محمد اليعكوبي، مرجع سابق، ص 153.

11 - سعيد جفري، مرجع سابق، ص 172.

والمحلية أهمها تدعيم مكانة الجهات والجماعات الترابية مع تخصيصها بـ12 فصلا (من الفصل 139 الى الفصل 149) وكرس فيها شرعية الوجود لها وتقنية الاقتراع العام المباشر بالنسبة للجهات (الفصل 135) وإرساء مبادئ جديدة تقوم عليها الحكامة الجيدة في التدبير الترابي المتمثلة في التدبير الحر والتعاون والتضامن ، والديمقراطية التشاركية (الفصل 136) مع تحويلها صلاحية تفعيل السياسة العامة للدولة وإعداد السياسات الترابية (الفصل 137) وتفريع سلطاتها مع الدولة قصد الحفاظ على التوازن في توزيع الصلاحيات ووضوحها.

وهذه الوضعية الجديدة ستكون موضوع تفصيل في القوانين التنظيمية المصاحبة للقوانين الدستورية. واعتبر الأساتذة الباحثون أن العنصر البشري هو المحرك الأساسي والفاعل في تطوير هذه المنظومة، باعتماد الكفاءة لمواكبة الإصلاحات التي جاء بها الدستور سواء في إطاره الشمولي أو المتعلق بالمكونات الترابية انطلاقا من الجهة ومرورا بالجماعات القروية والحضرية ووصولاً إلى العمالات والأقاليم .

كما ان الدستور غير أيضا من نمط العلاقة بين الجماعات الترابية والولاية والعمال وجعلها قائمة على أساس ثلاث مستويات¹² :

- مستوى العلاقة مع ولاية الجهات؛
- مستوى العلاقة مع الولاية؛
- مستوى العلاقة مع عمال الأقاليم و العمالات.

وحدد دور ولاية الجهات وعمال الأقاليم و العمالات في المحافظة على وحدة الدولة في مفهومها العام ، في ظل التنظيم الترابي اللامركزي الجهوي المتقدم، (الفقرة الأولى من الفصل 145) :

12 - أخنيخ عماد: "مؤسسة الوالي من القانون إلى دستور 2011 نموذج المصالح الخارجية لوزارة الداخلية"، عرض ماستر تدبير الشأن المحلي، السداسي الثالث، كلية الحقوق طنجة، سنة 2011-2012، ص 22.

"يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية"؛ وتتمثل أيضا مهام الولاية والعمال، بتأمين تناسق علاقات المركز بالمحيط وخاصة دور المراقبة الإدارية على مستوى جل مكونات الجهة بالمفهوم العام لها، (الفقرة الثانية من الفصل 145):

• "يعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية".

ولقد تحول دور الولاية و العمال، على مستوى مجالس الجماعات الترابية، من دور تنفيذ مقررات هذه المجالس، (حالة مجالس الجهات ومجالس العمالات والأقاليم)، إلى دور مساعدة رؤساء هذه المجالس (بدون استثناء؛ جهات، عمالات وأقاليم، جماعات) وخاصة رؤساء المجالس الجهوية في تنفيذ المخططات والبرامج التنموية، (الفقرة الثالثة من الفصل 145):

"يساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية".

بالإضافة لممارسة دورهم التقليدي، من خلال تنسيق المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ولكن وفق رؤية خاصة بهم، (الفقرة الأخيرة من الفصل 145):
قوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها

الفقرة الثانية : حكامه الحقوق والمؤسسات ذات الصلة

ترتبط هذه الحكامة بأساسين، الأول يتمثل في دسترة الحقوق والحريات بشكل مفصل، والثاني في مؤسسة الحكامة بالهياكل والأجهزة قصد الرفع من نجاعتها وحمايتها دستوريا وذلك بشرعنة تدخلاتها بمضامين متعددة داخل النص الدستوري الجديد.

أولاً: دسترة الحقوق والحريات

إن حقوق الإنسان وحرية ليست مجردة، وإنما تتطور بتطور العلاقات الاجتماعية ومدى تجاوب المجتمع السياسي مع المجتمع المدني¹³، وعرف هذا الميدان بالمغرب عدة تحولات وتطورات في اتجاه تفعيل الانتقال الديمقراطي، بل إن العملية الأخيرة يكون مبتغاها الوصول إلى وضعية تسودها ثقافة احترام الحقوق والحريات، بفعل دسترة حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها دولياً بكل آليات ممارستها وضمان ممارستها وهذا ما فعله المشرع الدستوري المغربي بالتنصيص على سمو المواثيق الدولية (الفقرة الثالثة من الديباجة) والمساواة أمام القانون (الفصل 6) حرية الانتفاء السياسي (الفصل 9) والنقابي (الفصل 8) والمدني (الفصل 12)، إضافة إلى المساواة والمناصفة بين الرجل والمرأة (الفصل 19) الحق في الحياة (الفصل 20) حق السلامة الشخصية وحماية الممتلكات (الفصل 21) وقرينة البراءة (الفصل 23) إلى جانب مجموعة من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وهذا دليل على أهمية هذه المكتسبات في تعزيز الخيار الديمقراطي، وهو دليل على مختلف التحولات ذات الدلالة الإيجابية في مجال احترام حقوق الإنسان ومعياري لتفعيل إحدى أهم معايير الحكامة الجيدة.

وفي ما يلي عرض للحقوق التي يكفلها النص الجديد مرتبة كما جاء بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان¹⁴:

- المساواة في الحقوق: "يتمتع الرجل والمرأة، على قدم المساواة، بالحقوق والحريات المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية..."، الفصل 19.

13 - علي القاسمي، حقوق الإنسان بين الشريعة الإسلامية والإعلان العالمي، سلسلة المعرفة للجميع، عدد 22 دجنبر 2001، ص: 46.

14 - موقع المجلس الوطني لحقوق الإنسان :

<http://www.ccdh.org.ma/ar/bulletin-d-information/hqwq-lnsn-km-ykrsh-ldstwr-lmgrby-ljdyd>

- عدم التمييز في الحقوق: "حظر ومكافحة كل أشكال التمييز، بسبب الجنس أو اللون أو المعتقد أو الثقافة أو الانتماء الاجتماعي أو الجهوي أو اللغة أو الإعاقة أو أي وضع شخصي، مهما كان..."، التصدير.

- الحق في الحياة: "الحق في الحياة هو أول الحقوق لكل إنسان. ويحمي القانون هذا الحق"، الفصل 20.

- الحق في السلامة الشخصية: "لكل فرد الحق في سلامة شخصه وأقربائه، وحماية ممتلكاتهم"، الفصل 21.

- الحق في عدم التعرض للتعذيب أو غير ذلك من ضروب المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة أو الحاطة من الكرامة الإنسانية"... لا يجوز لأحد أن يعامل الغير، تحت أي ذريعة، معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة أو حاطة بالكرامة الإنسانية.

ممارسة التعذيب بكافة أشكاله، ومن قبل أي أحد، جريمة يعاقب عليها القانون"، الفصل 22.

- الحق في المساواة أمام القانون: "القانون هو أسمى تعبير عن إرادة الأمة. والجميع، أشخاصا ذاتيين أو اعتباريين، بما فيهم السلطات العمومية، متساوون أمامه، وملزمون بالامتثال له..."، الفصل 6.

- الحق في اللجوء إلى القضاء: "حق التقاضي مضمون لكل شخص للدفاع عن حقوقه وعن مصالحه التي يحميها القانون"، الفصل 118.

- الحق في عدم الخضوع للاعتقال التعسفي: "لا يجوز إلقاء القبض على أي شخص أو اعتقاله أو متابعته أو إدانته، إلا في الحالات وطبقا للإجراءات التي ينص عليها القانون. الاعتقال التعسفي أو السري والاختفاء القسري، من أخطر الجرائم، ويتعرض مقترفها لأقصى العقوبات"، الفصل 23.

- الحق في المحاكمة العادلة وإعمال مبدأ قرينة البراءة "قرينة البراءة والحق في محاكمة عادلة مضمونان"، الفصل 23.

- الحياة الخاصة وحرمة المنازل وسرية المراسلات: "لكل شخص الحق في حماية حياته الخاصة. لا تنتهك حرمة المنزل. ولا يمكن القيام بأي تفتيش إلا وفق الشروط والإجراءات، التي ينص عليها القانون. لا تنتهك سرية الاتصالات الشخصية، كيفما كان شكلها"، الفصل 24.

- الحق في حرية التنقل: "حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه، والخروج منه، والعودة إليه، مضمونة للجميع وفق القانون"، الفصل 24.

- الحق في الزواج وتكوين الأسرة: "الأسرة القائمة على علاقة الزواج الشرعي هي الخلية الأساسية للمجتمع. تعمل الدولة على ضمان الحماية الحقوقية والاجتماعية والاقتصادية للأسرة، بمقتضى القانون، بما يضمن وحدتها واستقرارها والمحافظة عليها. تسعى الدولة لتوفير الحماية القانونية، والاعتبار الاجتماعي والمعنوي لجميع الأطفال، بكيفية متساوية، بصرف النظر عن وضعيتهم العائلية"، الفصل 32.

- الحق في الملكية: "يضمن القانون حق الملكية"، الفصل 35.

- حرية ممارسة الشؤون الدينية: "الدولة تضمن لكل واحد حرية ممارسة شؤونه الدينية"، الفصل 3.

- حرية التفكير والرأي والتعبير: "حرية الفكر والرأي والتعبير مكفولة بكل أشكالها"، الفصل 25.

- الحق في الحصول على المعلومة: "للمواطنين والمواطنات حق الحصول على المعلومات، الموجودة في حوزة الإدارة العمومية، والمؤسسات المنتخبة، وهيئات المكلفة بمهام المرفق العام"، الفصل 27.

- حرية التجمع وتكوين الجمعيات والانتماء النقابي: "حريات الاجتماع والتجمهر والتظاهر السلمي، وتأسيس الجمعيات، والانتماء النقابي والسياسي مضمونة"، الفصل 29.

- الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة: "لكل مواطن أو مواطنة الحق في التصويت، وفي الترشح للانتخابات... والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وينص القانون على مقتضيات من شأنها تشجيع تكافؤ الفرص بين النساء والرجال في ولوج الوظائف الانتخابية. التصويت حق شخصي وواجب وطني"، الفصل 30.

"السيادة للأمة، تمارسها مباشرة بالاستفتاء، وبصفة غير مباشرة بواسطة ممثليها. تختار الأمة ممثليها في المؤسسات المنتخبة بالاقتراع الحر والنزيه والمنظم"، الفصل 2.

- الحق في الشغل والصحة والتعليم: "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في العلاج والعناية الصحية والحماية الاجتماعية والتغطية الصحية، والتضامن التعاضدي أو المنظم من لدن الدولة والحصول على تعليم عصري ميسر الولوج وذي جودة والتنشئة على التثبث بالهوية المغربية، والثواب الوطنية الراسخة والتكوين المهني والاستفادة من التربية البدنية والفنية و السكن اللائق والشغل والدعم من طرف السلطات العمومية في البحث عن منصب شغل، أو في التشغيل الذاتي وولوج الوظائف العمومية حسب الاستحقاق والحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة والتنمية المستدامة"، الفصل 31.

"التعليم الأساسي حق للطفل وواجب على الأسرة والدولة"، الفصل 32.

- الحق في المشاركة في الحياة الثقافية: "تعمل السلطات العمومية على توفير الظروف التي تمكن من تعميم الطابع الفعلي لحرية المواطنين والمواطنات،

والمساواة بينهم، ومن مشاركتهم في الحياة السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية"، الفصل 6.

وبالإضافة إلى هذه الحقوق، نص الدستور الجديد صراحة على الحقوق الثقافية من خلال الاعتراف بالأمازيغية والحسانية والروافد الإفريقية والأندلسية والعبرية والمتوسطية وعلى حماية الحقوق الفئوية لاسيما حقوق النساء والأمهات وللأطفال والأشخاص المسنين وذوي الاحتياجات الخاصة، كما ينص على معاقبة جريمة الإبادة وغيرها من الجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وكافة الانتهاكات الجسيمة والمنهجة لحقوق الإنسان.

ثانيا: مأسسة الحكامة

حرص الدستور الجديد للمملكة المغربية على تكريس حماية حقوق الإنسان والنهوض بها وحماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة والديمقراطية التشاركية، وذلك من خلال إضفاء طابع الدسترة على 10 هيئات وطنية مستقلة دفعة واحدة تعنى بهذه المجالات، باعتبارها تجربة قانونية إيجابية، لأنها عملت على المأسسة الدستورية لمجموعة من القطاعات والمجالات كانت لوقت قريب غير معترف بها، لكنه بمجرد دسترة هيئات ومؤسسات الحكامة الجيدة ارتقى المشرع الدستوري بهذه المجالات وأعاد لها الاعتبار بمنحها الحماية الدستورية¹⁵.

وإذا كانت الهيئات الوطنية المستقلة تحيل على الهيئات الإدارية المستقلة ذات شخصية معنوية، تدير مرفقا عموميا ما نيابة عن الدولة وباسمها وتحظى باستقلال إداري ومالي عن السلطتين التشريعية والتنفيذية مع أحقية الترافع أمام القضاء، وقراراتها قابلة للطعن من طرف القضاء الإداري أو الدستوري، مما

15 - كريم لحرش: "الدستور الجديد للمملكة المغربية: شرح وتحليل"، سلسلة العمل التشريعي والاجتهادات القضائية، العدد 23، ص 24.

يجعلها تحظى بخصوصيات متميزة أهمها تمتعها بثلاث مميزات، عنصر السلطة والاستقلالية والتنظيم الذاتي العضوي والوظيفي، فإن المشرع المغربي أسند للبعض من هذه الهيئات صلاحيات هامة ومتعددة، تمنحها مصداقية أمام كل من الحكومة والبرلمان، أهمها اعتبارها: سلطة ضبطية منظمة للقطاع الحيوي، وسلطة ترخيصية تجيز للفاعلين الاستفادة من القطاع، وسلطة تحكيمية فيما بين المرتفقين وسلطة زجرية عقابية تحصينا للقوانين المنظمة للقطاع أو المجال الذي تشتغل فيه¹⁶.

لقد أقر المشرع الدستوري الهيئات العشر السالفة الذكر في الباب الثاني عشر، تحت عنوان مؤسسات وهيئات حماية الحقوق والحريات والحكامة الجيدة والتنمية البشرية والمستدامة الديمقراطية التشاركية، تشغل من (الفصل 160 إلى الفصل 171) وصنفها إلى ثلاثة أصناف محددة كما هي في الجدول التالي¹⁷:

الأساس الدستوري	المؤسسات والهيئات	المجال	الصنف
الفصل 161	المجلس الوطني لحقوق الإنسان	حماية حقوق الإنسان والنهوض بها	الصنف الأول
الفصل 162	الوسيط		
الفصل 163	مجلس الجالية المغربية بالخارج		
الفصل 164	الهيئة المكلفة بالمناصفة ومحاربة جميع أشكال التمييز		

16 - كريم لحرش، نفس المرجع، ص 215.

17 - المرجع السابق، ص 215.

الفصل 165	الهيئة العليا للاتصال السمعي البصري	هيئات الحكامة الجيدة والتقنين	الصنف الثاني
الفصل 166	مجلس المنافسة		
الفصل 167	الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها		
الفصل 168	المجلس الأعلى للتربية والتكوين والبحث العلمي	النهوض بالتنمية البشرية المستدامة والديمقراطية التشاركية	الصنف الثالث
الفصل 169	المجلس الاستشاري للأسرة والطفولة		
الفصل 170	المجلس الاستشاري للشباب والعمل الجهوي		

وبغض النظر عن الآثار السياسية الممكنة لهذا التضخم المؤسسي وإشكاليات هذا الجيل الجديد للمؤسسات مع السلطة التنفيذية في مجال صياغة وتقييم السياسات العمومية، وكذا عن مخاطر استعارة اللغة الدستورية لمقولة "الحكامة الجيدة" وهي مقولة لا يخفى مضمونها الإيديولوجي الواضح فإنه يمكن تقديم الملاحظة التالية¹⁸:

انطلاقاً من التنصيص على أن تنظيم هذه الهيئات وتحديد قواعد سيرها وتأليفها يعود إلى المشرع بعد أن صدرت أغلبية القوانين المحدثة للمجالس الموجودة عبر ظهائر مستندة إلى الفصل 19 من الدساتير السابقة، وانطلاقاً من

18 - حسن طارق: "هيئات الحكامة والبرلمان بين الاستقلالية والمساءلة"، مجلة العلوم القانونية، سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية، العدد الأول، ماي 2013، ص: 23.

صلاحياتها الدستورية الجديدة، يمكن القول أننا ننتقل من الصيغة "التقليدية للاستشارة" الموجهة فقط إلى المؤسسة الملكية إلى صيغة "الاستشارة الحديثة" الموجهة أساساً إلى كل من البرلمان والحكومة، وهذا ما يعني أن عمل هذه الهيئات محكومة بـ "تأويل برلماني متقدم لنظامنا السياسي وبطبيعة وسلطة الاستشارة داخله.

إن الحكامة التي أتى بها دستور 2011 تنم عن وعي السلطة السياسية بضرورة الالتحاق بالركب الحضاري في مجال حقوق الإنسان، إلا أن الرهان الكبير هو مدى تنزيل مبادئ هذه الحكامة على أرض الواقع لتصبح واقعا ملموسا معاشا، نظرا لان هناك فرق شاسع و واسع بين النظرية و التطبيق، بين القانون و الممارسة.